

VESTNORDEN

VESTNORDEN

Nye roller i det internationale samfund

Redaktion:

Gestur Hovgaard,
Beinta í Jákupsstovu
og Hans Andrias Sølvará

Annales Societatis Scientiarum Færoensis
Supplementum 59



fróðskapur

Faroe University Press

Tórshavn 2014

Vestnorden – nye roller i det internationale samfund

Udgiver: Fróðskapur
Tórshavn, 2014
© Fróðskapur og forfatterne

Redaktion:
Gestur Hovgaard
Beinta í Jákupsstovu
Hans Andrias Sølvará

Tryk: Føroyaprent

Med støtte fra:
Mentanargrunnur Landsins
Mentamálaráðið

Forside: Fotografiet *The Sea* (1996) er taget med et menneskehøjt hulkamera (camera obscura) på Lønstrup Klint i Nordvest Danmark, ud mod Nordsøen og landene i Vestnorden. Fotografen er den grønlandsk-danske billedkunstner Pia Arke (1958-2007), hvis praksis tog afsæt i postkoloniale studier og kunstnerisk forskning.

ISBN: 978-99918-65-63-8



NORÐURLANDSKT UMHVØRVISMERKI
Svanamerktur prentlutur 541 705

Indhold

Indledning: Vestnordisk samfundsforskning – med særligt blik på Færøerne	7
<i>Beinta í Jákupsstovu, Gestur Hovgaard og Hans Andrias Sølvará</i>	
Hvad er vestnordisk identitet – har vi en vestnordisk identitet? . .	20
<i>Jóan Pauli Joensen</i>	
Utkantspolitikk i ei ny tid. Når periferi blir sentrum, men likevel er periferi	28
<i>Per Selle</i>	
Grønland och Åland – Två skilda världar?	52
<i>Maria Ackrén</i>	
Kjønn og utkant i en ny tid.	72
<i>Siri Gerrard</i>	
Turisme og oplevelsesøkonomi – en utkantsstrategi	95
<i>Jon Sundbo</i>	
Er energiressursene i Nord av (global) betydning?	110
<i>Dag Harald Claes</i>	
Fremtidens sikkerhetspolitikk i vestnordisk perspektiv.	122
<i>Øyvind Østerud</i>	
Færøysk sikkerhetspolitikk.	130
<i>Beinta í Jákupsstovu og Regin Berg</i>	
Iceland: Special Case or Central Role?	156
<i>Alyson J. K. Bailes</i>	

Tertiær uddannelse i færøsk/vestnordisk perspektiv – mesterlære som potentiel løsning på småskalaproblemer . . <i>Gestur Hovgaard</i>	168
Om forfatterne	190

Indledning: Vestnordisk samfundsforskning – med særligt blik på Færøerne

Beinta í Jákupsstovu, Gestur Hovgaard og Hans Andrias Sølvará

Vestnorden er en geografisk term, som bliver anvendt på forskellig vis når de nordiske lande skal grupperes.¹ I dag bliver Vestnorden som regel begrænset til de tre lande, Grønland, Island og Færøerne.² Nogle gange inkluderes Kyst-Norge, Nord-Norge og/eller Sameland.³ Det er et sådant udvidet begreb, som er udgangspunktet for diskussionerne i denne bog. Forholdsvis stort fokus er på den mindste politiske enhed i Vestnorden, befolkningsmæssig og i territorium: Færøerne, for det er her, på en konference i Tórshavn, at bogen har sit udspring.

Kun et af områderne i Vestnorden, Island, er i dag en suveræn stat. Kriterierne for at kunne kaldes en stat, er ifølge Montevideo-konventionen fra 1933 følgende: a) en permanent befolkning, b) et defineret territorium, c) en regering (government) og d) kapacitet til at varetage relationer med andre stater (Simpson 2014; Østerud 1994). Et krav er siden kommet til: medlemskab i FN. Den herskende opfattelse i FN's første år var, at lande med færre end 1 million indbyggere ikke ville formå at sikre sine indbyggere en tryk tilværelse. I årene 1946 - 1960 var Luxemburg og Island de eneste fuldgyldige medlemmer af FN med under 1 million indbyggere. I dag har 44 stater fået sin suverænitet anerkendt af FN, selv om de har færre end 1 million indbyggere; ti av dem er europæiske⁴ (Simpson 2014). Tiden har vist, at stater med meget få indbyggere har været levedygtige (Bartmann 1999).

1 Heidar (2004:61) „The West Nordic countries face the Atlantic and include Iceland with Norway and Denmark“.

2 Se bl.a. Vestnordisk Råd, <http://www.vestnordisk.is> og Nordisk Ministerråds rapport ANP 2003:732

3 Se f.eks. NORAs nedslagsfelt, <http://www.nora.fo/organisation/hvadernora/>

4 De ti europæiske mikrostater inkluderer her Vatikanstaten, som nu har observatørstatus i FN.

Suveræne stater med færre end 1 million indbyggere defineres som mikrostat⁵ (Bartmann 1999; Anckar 2002). Størrelsen varierer, på verdensbasis er der i dag syv suveræne stater med færre end 60.000 indbyggere. Dertil er der i dag omkring 30 semi-suveræne øsamfund med omkring 60.000 indbyggere eller færre. Blandt dem er Grønland med sine snart 60.000 indbyggere og Færøerne med næsten 50.000. De to lande har de sidste årtier bevæget sig mod større selvstyre, og der har været en rimelig konsensus om, at dette har været en rigtig kurs at tage. I begge lande er der samtidig intern uenighed om, hvorvidt man bør tage det sidste skridt og oprette fuldt suveræne stater. Grønland og Færøerne opfylder stort set kriterierne i Montevideo-konventionen. Anderledes er det med Sameland, Kyst- og Nord-Norge. For den norske befolkning er en deling af Kyst- og Indlands-Norge ikke et tema. Når det gælder den samiske befolkning, opfyldes ikke de to første Montevideo-kriterier om et afklaret territorium og befolkning, men samefolket har gennem Sametinget fået større politisk indflydelse som minoritetsbefolkning i den norske stat.

Også i andre dele af verden tager statsløse mikronationer øget selvstyre. McElroy og Parry (2012) beskriver udviklingen i de britiske oversøiske territorier siden 2006 som en bølge af konstitutionelle reformer, hvor små øsamfund får udvidet selvstyre. Fordelene med suveræne mikrostat versus fordelene med semi-suverænitet, og derved opretholdelse af strukturelle bånd til patron-staten, kan diskuteres (Baldacchino og Hepburn 2012; McElroy og Parry 2012; Bartmann 2012; 2002; 1999). Fælles for disse samfund er, at de opfylder den grundlæggende platform for en nationalstat, med fælles identitet, en særegen kultur og oftest også eget sprog. For en mikrostat, der både skal udforme, finansiere og udføre offentlige opgaver, er befolkningen dog per definition fåtallig. De europæiske mikrostat har klaret sig godt økonomisk, hvorimod sammenligninger mellem øsamfundene i Stillehavet og Caribien tyder på, at mikrostat har haft relativt set større problemer med at opnå samme velfærdsudvikling som mikronationer med semi-suverænitet (McElroy og Parry 2012). En kritisk faktor er transportudgifter, fordi disse mikrostat ofte ligger langt fra alfarvej (Bartmann 2012). På den anden side, så risikerer de semi-suveræne mikronationer at tabe sin

5 Alternative definitioner af *mikrostat* tager udgangspunkt i a) territoriets størrelse (de fleste islændinge vil derfor hævde, at Island ikke er en mikrostat) og b) mangel på ressourcer til at opfylde minimumskravene for deltagelse i det internationale samfund (se Neumann og Gstöhl 2004).

nationale identitet, og selv om intern politisk autonomi kan være relativt stor, vil de være mindre synlige i det internationale samfund.

De sidste år har Færøerne og Grønland forøget sit politiske handlingsrum. Det ses bl.a. ved, at der er vokset frem et paradiplomati i begge lande. Når det gælder økonomisk afhængighed af Danmark, har udviklingen de sidste år gået i to forskellige retninger. Grønland har overtaget flere dele af den offentlige forvaltning, og er samtidig blevet mere afhængigt af dansk statsstøtte. De grønlandske myndigheder forventer dog, at øget suverænitet kan gennemføres i nær fremtid gennem indtægter fra olie- og mineraludvinding. Færøerne på sin side har siden årtusindeskiftet ført en økonomisk politik, hvor man har fået reduceret den økonomiske afhængighed af årlige transfereringer fra den danske stat.⁶ (Ackrén og Lindström 2012).

Færøerne agerer i dag på de fleste politikområder som en mikrostat. Øget færøsk selvstyre har været muligt, ved at Færøerne aldrig har været en integreret del af Danmark. Lovgrundlag, beskatning, det politiske system m.v. har lighedstræk, men det er de folkevalgte i Lagtinget som (*mutatis mutandis*) beslutter hvad der skal være det offentliges ansvar på Færøerne, samt hvordan dette finansieres. Opgaverne er mange og ressourcerne begrænsede.

Hvad så med samfundsforskning? Kan et lille samfund som Færøerne tillade sig at bruge skatteydernes penge på samfundsanalyser og undervise i, hvordan disse bør udføres? Ville det ikke være mere oplagt, at en lille nation i statens periferi nøjes med at basere sig på kundskab produceret ved veletablerede universiteter i centrum? Vores svar er, at en mikrostat, helt eller delvis autonom, ikke kan overleve uden den nytænkning, som virksomheden ved et nationalt universitet bibringer samfundet gennem lokalt forankret forskning og undervisning. Også i en mikrostat er det nødvendigt med institutioner funderet i akademiske værdier omkring forståelse og sandhed, og som dertil formidler disse kundskaber. I moderne demokratier har academia en central position i de processer, der udformer gode politiske og samfundsmæssige løsninger. Universiteterne har et særligt ansvar for at aflive myter, blandt andet ved at artikulere samfundsproblemer,

6 I 2002 blev bloktilskuddet fra Danmark reduceret til 615,5 millioner kr, og da beløbet ikke pristalsreguleres, forblev det uændret frem til og med 2011, med den reelle reduktion, det indebærer. Fra 2012 er bloktilskuddet igen pristalsreguleret.

og ved at skabe debat omkring forholdene. De har endvidere et ansvar for at analysere disse problemer og udfordringer, og at bidrage til at finde fornuftsbaserede løsninger.

Mange af de teoretiske og metodiske tilnærmelser, som bruges i samfundsanalyser, bygger på en fælles værktøjskasse for samfundsvidenskabelige forskere i alle lande. Tildragelser i et lille samfund vil ofte have lighedstræk med det, som sker i andre samfund, også i samfund, som har mange millioner indbyggere. Men ofte vil samfundsforskere få større fagligt udbytte af at sammenligne sine fund med fund i samfund, som ligner mere i størrelse og/eller kulturelt. I tillæg kommer, at alle kontekster vil være forskellige, og nogen gange vil der være relevante samfundsspørgsmål, som ikke kan fortolkes, uden at de bliver analyseret i sin lokale kontekst.

I dette perspektiv kan det overraske, at Søgu- og Samfelagsdeildin (Institut for Historie og Samfund) på Færøernes Universitet ikke blev etableret før end i 1987. Dette er blevet nedprioriteret i forhold til andre politiske mål. I dag synes der dog at være fornyet interesse for at styrke Færøernes Universitet, herunder også samfundsvidenskaberne.

Da Institut for Historie og Samfund ønskede at fejre sit 25 års jubilæum, valgte vi at arrangere en konference om Vestnorden i det nye århundrede, som blev afholdt i dagene 24. og 25. april 2012. En direkte baggrund for konferencen var, at instituttet havde behov for at udvikle sin egen strategi på forsknings- undervisningsområdet. Et led i denne tilgang var at skabe forbindelser til forskere og forskningsinstitutioner i Norden. De temaer, der blev valgt for konferencen, var den vestnordiske identitet som politisk-økonomisk drivkraft, geopolitiske spørgsmål vedrørende sikkerhed og autonomi i den vestnordiske region, samt spørgsmålet om det færøske universitets særlige udfordringer indenfor undervisning og forskning. Denne bog er et resultat af konferencen, og før vi præsenterer de enkelte bidrag, skal vi give en kort præsentation af værtslandets universitet.

Det færøske universitets historie begyndte med etableringen af Færøsk Videnskabeligt Selskab (Føroya Fróðskaparfelag) i 1952, med tre formål: at etablere et færøsk forum for akademisk diskussion, at udgive et videnskabeligt tidsskrift på færøsk (og dermed udvikle et færøsk videnskabeligt sprog), og at lægge et fundament for en akademisk lærestol på Færøerne (Marnersdóttir 2001; Joensen 1990 og 2013). Efter at de tre opgaver var gennemført, blev

Fróðskaparsetur Føroya (Academia Færoensis) etableret i 1965, med én videnskabelig medarbejder.

Selskabet havde arrangeret den første kursusundervisning allerede i 1962 (Joensen 2013). Akademiet startede kompetencegivende undervisning i 1970, og med naturvidenskabelig grunduddannelse samt årskursus i færøsk og nordisk litteratur i 1972. I 1986 etableredes en historievitenskabelig afdeling, og i 1989 en samfundsvitenskabelig afdeling. Disse to afdelinger blev integreret i 1992 (Føroya Landsstýri 1999) og fik navneforandring til Sögu- og Samfelagsdeildin (Institut for Historie og Samfund).

Helt fra den spæde opstart i 1952 havde hovedvirksomheden været knyttet til forskning. Det genspejles i det lave antal studerende som tog sin uddannelse ved akademiet. Da akademiet i 1987 blev omdannet til et universitet efter en lignende styrelsesordning som i de andre nordiske lande, var et af målene at styrke institutionen som uddannelsesinstitution (Føroya Landsstýri 1999, Setursbókin 1987/88). Desværre måtte flere af de dengang planlagte bacheloruddannelser skrinlægges på grund af begyndende lavkonjunktur. Undtagelsen var en bacheloruddannelse i historie, hvor de første studerende blev optaget i efteråret 1987. De første BA-studerende i historie afsluttede deres uddannelse i 1990, og det første kandidatbevis i historie blev udskrevet i 1992 (Føroya Landsstýri 1999: 40). Med bekendtgørelse fra 1996 har det også været muligt at være indskrevet som Ph.D. studerende, og tre historikere samt en antropolog har hidtil forsvaret sin Ph.D. ved Fróðskaparsetur Føroya.

Et vigtig rationale for Institut for Historie og Samfund er forskning og publicering om færøsk historie, politik og samfund. De ansatte har produceret et betydeligt antal videnskabelige bøger og artikler gennem årene. Relativt set har også mange færinger fået (dele af) sin uddannelse her.

Frem til 2008 bestod universitetet af tre institutter: Institut for Færøsk, Institut for Naturvidenskab samt Institut for Historie og Samfund. I 2008 blev en ny universitetslov vedtaget i Lagtinget, hvorved det færøske seminarium (lærer- og pædagoguddannelserne) samt sygeplejerskeskolen blev integreret i Universitetet. Disse fem institutter er i dag opdelt i to fakulteter, et for natur- og helsevidenskab, samt et for humaniora, samfundsvitenskab og pædagogik. Universitetets øverste myndighed er bestyrelsen, som udpeges af undervisningsministeriet. Dermed bliver den

politiske indflydelse i princippet langt mere direkte end i f.eks. Danmark. Øverste daglige leder er rektor, og hvert af fakulteterne har en dekan, hvoraf den ene også er konstitueret som prorektor. Med denne universitetsreform har man klart ønsket en mere managementpræget organisationsform, med fokus på stærk administrativ ledelse.

Den politiske ledelse på Færøerne har traditionelt set det som problematisk at prioritere universitetets virksomhed og samfundsforskning frem for andre samfundsopgaver. Den økonomiske krise i begyndelsen af 1990'erne ramte hele det færøske samfund hårdt, men universitetet måtte specielt længe gå på spareblus. I 2009 valgte universitetsledelsen, for at værne om andre dele af virksomheden, foreløbig ikke at optage nye studerende på Institut for Historie og Samfund. Dette institut var universitetets yngste og dertil med den laveste bemanning. Beslutningen vakte dog stærke reaktioner, blandt andet demonstrerede ungdom og intellektuelle uden for universitetsmiljøet for en genåbning og styrkelse af historie og samfundsvidenskab, et skulderklap som bidrog til vores tro på, at instituttet har en fremtid.

Nyt strategiarbejde startede i 2009/2010, hvor vi satte os for at revurdere de gamle uddannelser. Dette kan på mange måder betragtes som en ny start for Institut for Historie og Samfund. Samtidig var der enkelte nyansættelser. Efteråret 2010 blev der på nyt optaget BA-hold indenfor historie, samfundsvidenskab og politologi. Bacheloruddannelserne er ændret, således at de nu er eksplicit tværvideenskabelige og problemorienterede. Det er således muligt at studere til bachelor i "historie", "socialvidenskab og samfundsplanlægning", samt "politik og administration". Der optages nu studerende hvert år, tilgangen har været god, og der er nu flere end 100 bachelorstuderende ved afdelingen. En bachelor i "virksomhedsorganisering og ledelse" er planlagt. I en årrække har der på Instituttet været udbudt enkeltfagskurser indenfor jura, og i efteråret 2013 etableredes en masteruddannelse i jura. Der arbejdes også på at udvide bacheloruddannelserne indenfor historie og samfundsvidenskab til masterniveau (dvs. kandidat), f.eks. i form af individuelle master eller såkaldt mesterlære (Hovgaard 2012; 2013).

For universitetet som helhed er der sket en positiv udvikling de seneste år. Tilsammen er der omkring 100 fuldtidsansatte TAP'ere og VIP'ere på de fem institutter, i dag fordelt på to fakulteter. Antallet af studerende på

Fróðskaparsetur Føroya er 709 (september 2013), heraf 156 som studerer historie, politologi, samfundsfag eller juridiske fag.

Bogens indhold

Som nævnt indledningsvis var konferencen den 24. og 25. april 2012 en del af arbejdet med at revitalisere Institut for Historie og Samfund. Konferencen blev holdt under overskriften: *Vestnorden i det 21. århundrede, samfund, uddannelse og forskning – nye roller i det internationale samfund*, og foredragsholderne kom fra et flertal af de nordiske lande: Grønland, Island, Norge, Færøerne og Danmark. En del av konferencen bestod af offentlige forelæsninger i Nordens hus. De skulle kaste lys over de politiske, erhvervsmæssige og kulturelle udfordringer, som samfund i Vestnorden, der var eller tidligere havde været en del af det danske imperium, står overfor. Bevidst var der valgt at se på fremtidens udfordringer og perspektiver, hellere end på fortidens dyder.

Artiklerne i denne bog er tematiseret som konferencens forelæsninger. Desværre havde ikke alle forelæsere anledning til at skrive en artikel på grundlag af deres indlæg; men den tematik, som de berørte, er delvis dækket gennem artikler skrevet af forfattere, som ikke forelæste på konferencen.

Bogen indledes med Institut for Historie og Samfunds første professor og tidligere rektor ved Fróðskaparsetur Føroya, Jóan Pauli Joensens åbningstale „Hvad er vestnordisk identitet – har vi en vestnordisk identitet?“

Det første hovedtema er *Vestnordisk identitet som politisk-økonomisk drivkraft*. Professor Per Selle ved Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen indleder med artiklen ”Utkantspolitikk i ei ny tid. Når periferi blir sentrum, men likevel er periferi”. Den belyser hvordan regioner i udkanten, selv når de besidder store værdier, nemt kommer i en afmagtsrelation i politikudøvelse, fordi de centrale myndigheders kognitive horisont ikke svarer sammen med udkantens problemdefinitioner og ønsker. Både på erhvervsarenaen og på kundskabsarenaen er *Nord* periferi. De demokratiske udfordringer bliver i dag yderligere presset ved at eksterne aktører, bestående af store internationale/globalt firmaer, lægger sine præmisser for politikudformningen ud fra egne økonomiske interesser. Som Selle skriver: ”Ei strategisk hovudutfordring handlar såleis om korleis ein i nord skal koma seg inn i førarhuset, og om ein ikkje kjem heilt inn, korleis ein kan vera med på lasset på ein best mogleg måte for landsdelen.”

Udgangspunktet for diskussionen er Norges *Nordområdesatsning*, med bl.a. olie- og gasindustri (Snøhvitutbyggingen i Hammerfest). Også andre vestnordiske samfund står overfor lignende strategiske udfordringer med hensyn til kontrol over samfundsudviklingen i eget territorium. Et af disse lande er Grønland, som er tema for næste kapitel.

Maria Ackrén, lektor i statskundskab ved Ilisimatusarfik (Grønlands universitet) har i sin artikel "Grönland och Åland – Två skilda världar?" en systematisk sammenligning af de politiske systemer i de to selvstyrede områder, henholdsvis længst i vest og langt mod øst i den nordiske familie. Mens Ålands politiske dagsorden er præget af usikkerhed om indenrigspolitiske spørgsmål, særlig om hvordan øgruppen som del af et Nato-venligt Finland kan opretholde sin status som demilitariseret og neutraliseret område, er grønlandske myndigheder godt på vej ud til de udenrigspolitiske arenaer. Store internationale aktører "knackar på dörren inte bara till Grönlands naturrikedomer, men också till det Arktiska Rådet."

De store muligheder for nye erhverv og økonomisk vækst, som samfundene i Vestnorden synes at have i sigte, står i en mærkelig kontrast til den demografiske udvikling i den nordiske periferi. Især kvinderne flytter væk. Siri Gerrard er professor ved Senter for kvinde- og kjønnsforskning, Universitetet i Tromsø. Temaet for hendes artikel er "Kjønn og utkant i en ny tid". Hun beskriver kønsrelationerne i de små kyst- og fiskeriafhængige udkantsamfund i Nordatlanten, specielt i Nordnorge. Kvindernes fleksibilitet på arbejdsmarkedet gør, at når de efterhånden er blevet marginaliseret i traditionel fiskeindustri, så flytter familien til byerne. De mænd, som fortsætter med fiskeri, pendler. Men familiens tilknytning til hjemstedet opretholdes: "Kanskje vi kan si, at fiskerisamfunnenes kvinner og menn på mange måter blir "eksperter" i fleksibel spatialisering og sirkulær migrasjon".

Olie/gas, mineraler og fiskeriressourcer er ikke de eneste mulige væksterhverv for samfundene i Vestnorden, som professor Jon Sundbo ved Roskilde Universitet viser i sin artikel "Turisme og oplevelsesøkonomi – en udkantsstrategi." Han peger særligt på mulighederne for nicherismen, hvor bestemte temaer er grundlaget, noget som Island har haft succes med. Sundbo forventer en global vækst i turismen de næste tyve år, og det kan indebære en udviklingsmulighed for udkantsområder i Vestnorden, men: "Det kræver en bevidst strategi og innovativ indsats samt professionalisering af erhvervet at udvikle en konkurrencedygtig turisme."

Efterhånden kan klimaændringer og ny teknologi gøre ressourcer i Nordområderne tilgængelige for økonomisk gevinst. I lyset af de mange uafklarede suverænitetsproblemer i regionen, vækker dette politisk uro: Hvordan kan man undgå konflikter mellem lande, og hvordan kan man beskytte det sårbare miljø? Andre forventer, at nye ressourceudvindinger vil indebære økonomisk vækst i de vestnordiske og arktiske samfund. Der sættes især lid til fund af olie- og gasressourcer.

Professor Dag Harald Claes ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, vender op og ned på denne diskussion i sin artikel "Er energiressursene i Nord av (global) betydning?". I stedet for at fokusere på statslig energipolitik, tager han afsæt i hovedaktørerne på dette marked, nemlig de internationale olieselskaber, og kommer frem til, at mulighederne for, at disse olieselskaber skal finde det økonomisk lønsomt at udvinde olie og gas i Nordområderne, er små. Der er fortsat store oliereserver i områder, som er væsentligt lettere tilgængelige end i arktiske farvande. Forklaringen på høje oliepriser finder Claes ikke i mangel på olie, men i det internationale oliemarkeds karakter: "Prisene stiger fordi aktørene i oljeindustrien og i oljemarkedet ikke evner å balansere markedet. Markedet får sykliske trekk, lave priser leder til økt forbruk, men leder også til redusert leteaktivitet og lavere investeringer i ny produksjonskapasitet. Økt forbruk og redusert leteaktivitet leder i sin tur til økte priser, som igjen reduserer forbruket og øker leteaktiviteten. Slik har oljemarkedet svingt i fire tiår." Dertil, som Claes påpeger, spiller politiske faktorer ind. Urolighederne i Mellemøsten har verdensomspændende konsekvenser. Også udviklingen i Vestnorden og Arktis kan få global politisk betydning. Hermed er vi inde på næste hovedtema for konferencen, nemlig *sikkerhed* og *autonomi*. Fokus sættes på de udfordringer og muligheder angående sikkerhed, som de vestnordiske samfund står overfor.

Professor Øyvind Østerud ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, giver i sit kapitel "Fremtidens sikkerhetspolitikk i vestnordisk perspektiv" et overblik over den sikkerhedspolitiske situation. Han peger på den strategiske betydning som Grønland, Island og Færøerne havde under Den kolde krig, og de ændringer, der er sket: "Lavspenningspolitikken og samarbeidsklimaet i Vestnorden og Arktis står i kontrast til den spente situasjonen under den kalde krigen. Likevel ligger det et konfliktpotensiale knyttet til uavklarte suverænitetsproblemer og rivalisering om ferdselsruter

og ressourser." Canada ser Nordvestpassagen som sit territorialfarvand; USA ser det samme område som internationalt farvand. Danmark, Rusland og Canada har modstridende synspunkter på territorialgrænser omkring Grønland. Øgede selvstændighedskrav på Grønland og Færøerne vil få betydning for Danmarks fremtid i Arktis; og det kan tænkes at kunne give USA øget dominans i regionen. Med disse og andre eksempler viser Østerud, at nye havretsreguleringer og stærke institutioner for samarbejde er påkrævede, hvis Nordområdene skal undgå en ny regional kold krig.

Det efterfølgende kapitel, "Færøysk sikkerhedspolitik" af Beinta í Jákupsstovu og Regin Berg, har en bredere definition på sikkerhedspolitik, med vægt på civilt beredskab. Færøerne har nu suverænitet og dermed også ansvar for et territorium på 200 sømil fra kysten. Færøske myndigheder skal derfor have et beredskab klart i tilfælde af ulykker, hvad enten det gælder faren for tab af menneskeliv eller miljøforurening. Artiklen giver et historisk perspektiv på de sikkerhedspolitiske kursændringer, som er sket på tre niveauer: nationalt på Færøerne, i de dansk-færøske relationer, samt i samarbejdet med andre lande: "I det store og hele ser det ut til at den tiden da Færøerne bare stolte på at Danmark ville beskytte det færøyske samfund, er forbi. Nå er Færøerne nødt til å koordinere alle sine nasjonale ressourser og styrke sine nettverk med alle sine naboer."

Også Alyson Bailes ved Háskóli Íslands (Islands Universitet) tager dilemmaer op, som er forbundet med små staters autonomi. I sin artikel "Iceland: special case or central role" diskuterer hun Islands position som småstat i verdenssamfundet, men som *Big Brother* i Vestnorden. Karakteristisk for islandsk politik har været konstruktionen af 'det specielle' ved islandsk identitet, som større lande måtte forstå og tage hensyn til. I modsætning til andre suveræne stater behøvede Island ikke at udvikle en selvstændig sikkerhedspolitik, så længe USA's base på Keflavik fungerede som et militært skjold. I 2006 trak USA sine styrker ud af Island, og i 2008 slog finanskrisen til for fuld kraft. Disse begivenheder har ført til nytænkning om Islands rolle og alliancer i det internationale samfund. Samtidig medfører udviklingen i Arktis udfordringer af både negativ og positiv art: „It is not too much to say that the Arctic connection has rekindled Iceland's awareness of its Northern Atlantic identity, and has done so in a way that permits both an escape from older war-dominated paradigms and a sense of common ground with the West Nordic neighbours.“ Udfra Alyson Bailes'

vurdering vil et formaliseret vestnordisk samarbejde, baseret på gensidig tillid, kunne promovere medlemslandenes interesser på flere niveauer: Gennem samarbejde deles information, erfaring og gode praksismodeller, og sammen vil de små vestnordiske lande kunne stå stærkere i de nordiske og internationale politiske arenaer.

I bogens sidste kapitel diskuteres et område, hvor netop et stærkere vestnordisk samarbejde kan få praktisk betydning for fremtiden for de små lande. Her er vi tilbage ved de problemstillinger som rejstes indledningsvis: Behovet for samfundsforskning og uddannelse på universitetsniveau i små lande. Gestur Hovgaard giver en analyse af dette behov i sin artikel "Tertiær uddannelse i færøsk/vestnordisk perspektiv – mesterlære som potentiel løsning på småskalaproblemer." Som titlen indikerer giver han også et konkret bud på hvordan man kan organisere fleksible og rationelle masteruddannelser: "Gennem mesterlærens kontekstbaserede praksislæring sikrer man specialiseret konkret viden om lokalsamfundet (...) og samtidig generaliseret viden indenfor vedkommende fag og fagfelter." Denne type uddannelsessystem vil kræve samarbejde med offentlige og private institutioner i nærmiljøet for at få praksisopgaver, og det nødvendiggør et etableret samarbejde med uddannelsesinstitutioner i andre lande. Gennem samarbejde kan de små lande indhente aktuel teoretisk og metodisk kundskabsformidling.

Realiseringen af konferencen i 2012 og nu også denne bog må ses i lyset af den gensidige interesse, som findes i de nordiske samfundsvidenskabelige miljøer for Grønland, Island, Færøerne og Kystnorge. Endnu er det begrænset med publikationer om de temaer, som er berørt her. Bogen kan således være et indspil til dagens samfundsdebat og et bidrag til undervisning om forholdene i Vestnorden.

Tak til forfatterne, samt alle fagfæller, som har bidraget til at artiklerne er peer reviewet. Tak til Mentamálaráðið og Mentanargrunnur Landsins for økonomisk støtte til at udgivelsen blev en realitet. Sidst, men ikke mindst, tak til forskningsmedhjælper Mirjam Joensen for god assistance med at afslutte manuskriptet.

Tórshavn, 15. februar 2014

Beinta í Jákupsstovu, Gestur Hovgaard og Hans Andrias Sølvará

Litteratur

- Ackrén, Maria og Bjarne Lindström (2012): "Autonomy development, irredentism and secessionism in a Nordic context", i *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 50, No. 4, November 2012 (494-511). Routledge.
- Ankar, Dag (2002): "Why are Small Island States Democracies?", i *The Round Table* 365 (375-390). Carfax Publishing.
- Baldacchino, Godfrey & Eve Hepburn (2012): "A different appetite for sovereignty? Independence movements in subnational island jurisdictions", i *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 50, No. 4, November 2012 (555-568). Routledge.
- Bartmann, Barry (1999): "The Microstate Experience. Very Small States in the International System". Rapport udarbejdet i forbindelse med det færøske landsstyres Hvidbog (*Hvítabók*), <http://www.tinganes.fo/logir/alit/1999.07%20Hvítabók%20høvuðsbind.pdf>.
- Bartmann, Barry (2002): "Meeting the Needs of Microstate Security" i *The Round Table* 365 (361-374). Carfax Publishing.
- Bartmann, Barry (2012): "From the wings to the footlights: the international relations of Europe's smallest states", i *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 50, No. 4, November 2012 (535-554). Routledge.
- Heidar, Knut (2004): „State and Nation-building in the Nordic Area“, kap. 1 i *Nordic Politics*. Universitetsforlaget.
- Útbúgvingarpolitikknevndin. 1999. [download 20131006]. <http://www.tinganes.fo/logir/alit/1999.05%20%20C3%9A%20B%20A%20Agvingarpolitikknevndin%20%E2%80%93%20sj%20A1%20I%20B%20Drisker%20A6%20tlanin%20bind%201.pdf>
- Joensen, Jóan Pauli (2013): "Hanus Debes Joensen 100 ár". http://setur.fo/fileadmin/user_upload/SSS/PDF-filur/Tidindir/SSS/Hanus_Debes_Joensen_JPJ.pdf
- Joensen, Jóan Pauli (1990): Fróðskaparsetur Føroya 1965-1990. Stutt søguligt yvirlit á 25-ára degnum. Tórshavn: Fróðskaparsetur Føroya.
- Marnersdóttir, Malan (2003): "Fróðskaparsetur Føroya, Færøernes Universitet og dets rolle i samfundet: fra nationsopbyggende til erhvervsudviklende". I Marnersdóttir, Malan (red.). 2003. *Universitet í Útnorðri. Framløgur á verkstovu á Fróðskaparsetri Føroya 2001*. Fróðskaparsetur Føroya.

- McElroy, Jerome L. & Courtney E. Parry (2012): "The long-term propensity for political affiliation in island microstates", i *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 50, No. 4, November 2012 (403-421). Routledge.
- Neumann, Iver B. og Sieglinde Gstöhl (2004): *Lilleputians in Gulliver's World? Small States in International Relations*. Working paper 1-2004. Centre for Small State Studies. Institute of International Affairs, University of Iceland.
- Nordisk Ministerråd (2003): Vestnorden i det nordiske samarbejde. http://www.norden.org/no/publikationer/publikasjoner/2003-732/at_download/publicationfile
- Setursbókin 87/88 (1987): *Lestrarhandbókin*. Fróðskaparsetur Føroya.
- Simpson, Archie W. (2014): "The Security of the European Micro-States", kap. 10 i Archer, Clive, Alyson J. K. Bailes og Anders Wivel (2014): *Small States and International Security: Europe and Beyond*. Routledge.
- Østerud, Øyvind (1994): *Hva er nasjonalisme*. Universitetsforlaget, Oslo

Hvad er vestnordisk identitet – har vi en vestnordisk identitet?

Jóan Pauli Joensen

Identitet skal ses på flere niveauer. Øverst har vi den nationale identitet, ofte en skabt identitet, dernæst etnisk identitet, som kan falde sammen med den nationale, men ikke nødvendigvis, fordi mange nationer har en befolkning med forskellige etnisk oprindelse. For at kunne have en fælles identitet kræves der en del lighedspunkter. Kontinuitet er naturligvis også en væsentlig del af en identitet. Endvidere er følelser og erkendelse af at have en fælles identitet en meget vigtig del af identitetsopfattelsen. En identitet skal som regel ses i relation til noget andet. Dertil kommer at der skal være en relation mellem dem, som anser sig at være del af samme identitet – her kommer historien også ind i billedet. Identitet skal have et indhold, som kan kommunikeres videre både i tid og i rum.

Spørgsmålet er så, hvad en vestnordisk identitet er. Vestnordens historie begynder i landnamstiden, da folk kom fra Norge til Færøerne, Island og Grønland. Vikingetiden, omkring 800-1100 var en tid med megen udfarende kraft. Vikingerne kom vidt omkring med sine skibe. Havet samlede mere end det splittede ad, så længe man havde skibe at sejle med. Vestnordens mennesker følte sig i denne tid ikke at være så langt væk fra centrum, ikke mere end almuen i de store lande.

Der er flere beretninger om personer, som rejste mellem landene og kom i forbindelse med hinanden. Fra Færingesaga ved vi, at Tróndur í Gøtu uden større besvær kunne tage fra Færøerne på marked i Halløre i Skåne.

Efter at Vestnorden var blevet kristnet, voksede forbindelsen snarere end at blive mindre, som bispesæderne i Vestnorden er den bedste indikation om.

Det fascinerende med den norrøne verden i 1100-årene var, at gamle vikingenormer blev forenet med gudfrygtighed, bodfærdighed, anger og ønske om frelse. Tager vi Shetland og Orknøerne, der senere

også kom til at blive perifere områder, så hører de historisk set også til Vestnorden. I Orknøernes saga fra 1100-tallet bliver der fortalt om stormænd. Verdensborgere, som rejste rundt omkring i verden. En kulturbærende overklasse, hvis prægtige festsale af tømmer stod side om side med nybyggede stenkatedraler. Endnu var der enkelte, som tog på vikingefærd den del af året, hvor der ikke var så meget andet at tage sig til. De mere gudfrygtige tog på pilgrimsrejse til Rom eller på korstog til Det Hellige Land.

Disse øsamfund havde sine skibe liggende for anker på fjordene eller halet op på land, klare til at anvende, såfremt en mand havde brug for at føre varer til kræsne europæiske kunder: tørret fisk, vadmæl, hvalrostænder og levende falke, for blot at nævne nogle.

Høvdingene – eller hvordan man vil betegne den herskende klasse – på Island og Færøerne var heller ikke tabt bag en vogn i denne forbindelse. Præcis hvor hyppig og tæt forbindelsen var mellem de enkelte lande i Vestnorden i denne periode, er svært at sige, men mulighederne var relativt store. Både på handelsrejser til Bergen og på kirkemøder, hvor præster og prælater traf hinanden.

Efter norsk mønster blev der oprettet alting på Island og Færøerne, hvor man regelbundet mødte op og løste fælles problemer. En ting var, at samfundskulturen i Vestnorden havde norske rødder, kulturen i Vestnorden var også påvirket af kontinental europæisk kultur. Det er ikke uden grund, at man på Færøerne dansede kædedans og sang om Karl den Store, eller opførte sanglege og dansespil, som havde sin oprindelse i europæiske hoffer, som at *Ríða ediling*.

På Island bosatte befolkningen sig spredt på mange gårde, mens færingerne ret hurtigt fandt sammen i bygder, som alle lå ud mod havet. Måske har det været medvirkende til at man på Island ret hurtigt fik en skriftlig kultur med de islandske sagaer, medens man på Færøerne holdt sig mere til en verbal eller mundtlig kultur i form af den færøske kædedans og kvad.

Desværre skete det sørgelige, at nordboerne i Grønland ret hurtigt forsvandt ud af historien, men senere er en ny tråd blevet knyttet til Grønland og det grønlandske folk.

Efter at befolkningen på Island og Færøerne selv havde sørget for forbindelsen til andre lande med egne skibe, ændrede den økonomiske

situation sig og førte med sig store forandringer i disse samfund, som stækkede deres livsudfoldelsesmuligheder på en større arena. Dette skete i 1200-tallet.

Efter forholdsvis kort tid overgik nærmest alle handelsforbindelser til udenlandske hænder. De lokale befolkninger havde ikke længere kræfter til at sørge for skibsforbindelsen med omverdenen, som havde været den naturligste ting i verden før i tiden.

Bergen, som havde været centrum i det gamle norrøne område, kom ikke længere til at blive det, men blev snarere at regne som en forpost i en stor handelsorganisation, der havde sit hovedsæde i Nordtyskland. Nu var det købmændene i de tyske byer ved Østersøen og Nordsøen, som satte dagsordenen for, hvordan de maritime resurser i nordhavene skulle anvendes: tørret fisk, fiskeolie, hvalolie og meget andet.

Handelen blev i Bergen varetaget af nogle ungkarle, som var blevet udstationeret. Dermed skete også en marginalisering af Vestnorden, som kom til at vare ved i mange år.

Forbindelsen med nordboerne i Grønland var gået tabt. Hverken på Island eller Færøerne havde man længere fartøjer, der var store nok til at kunne sejle over havet og sørge for forbindelsen til nabolandene. Man havde kun mindre robåde tilbage. Dette var i virkeligheden en udviklingsmæssig katastrofe, som kom til at påvirke udviklingen negativt i generationer.

Udover de få monopolhandelsskibe, som kom om sommeren, var det fremmede sørøvere, hvalfangere og fiskere, som kom til Færøerne og Island og skabte rædsel i befolkningen. Befolkningerne i Vestnorden var overladt til sig selv og til at klare sig så godt som de kunne, også mod de fremmede.

Hvalfangere satte også kursen mod Grønland, hvor de udover at fange hvaler, også kom i forbindelse med den grønlandske befolkning. Selvom forbindelsen mellem landene i Vestnorden faldt bort, så kom disse lande til at have marginaliseringshistorien tilfælles, og det at de kom til at blive til et perifert udkantsområde langt fra centrum.

Tør fisk var længe den mest betydningsfulde eksportvare. Således var det op til 1600-tallet. Naturligvis var det også nødvendigt at importere visse varer og fornødheder. Det sørgede monopolhandelen og udlændinge for.

Men så ændrede forholdene sig. Hansekøbmændene mistede kontrollen og rollen, som de vigtigste aktører i Nordatlanten. Selvom handelen med fisk og fiskeprodukter ikke holdt op, så kom der stagnation i den.

Nye aktører var kommet ind på banen. På Shetlandsøerne var det *the Lairds* som ejede jorden, og nu også begyndte som købmænd og kapitalister. De blev fiskeopkøbere og producerede klipfisk til det europæiske marked. I Norge kom der også andre aktører ind på banen, som påtog sig at fremstille det nye brand – salt- eller klipfisk, uden dog at give slip på den gamle tørfiskeproduktion, som kontinuerligt har eksisteret til denne dag. Ligesom konservering af fisk ved tørring er karakteristisk for hele det vestnordiske område.

En ting var at hollændere og briter var begyndt at fange og salte sild i tønder ude på havet, men det, der skulle komme til at få den helt store betydning, var torskefiskeriet med skibe i Nordatlanten. Det var baskerne, som begyndte med denne form for havfiskeri. Fremstillingen af flækket, saltet og soltørret torsk udviklede sig særlig på New Foundland, hvor både købmænd og fiskere bosatte sig. Færøerne kunne også være kommet med på vognen ret tidligt ved de fiskeriforsøg, som købmanden Ryberg satte i gang. Det mislykkedes, men det kom dog så vidt, at man på Færøerne fik kendskab til denne produktion af saltfisk.

Islændinge kom hurtigere ind på banen end færinger, som efter den tidligere tørfiskeproduktion helt havde halset om, og i stedet var mere interesseret i at strikke strømper end i fiskeri, fordi det kunne betale sig bedre. At uld og uldvarefremstillingen nu kom til at få så stor betydning, skyldtes monopolhandelens prispolitik, fordi handelen i årtier gav samme pris for varerne uden at tage hensyn til fluktuationerne på markedet. Som samfundssituationen var blevet hos disse isolerede mennesker i Vestnorden, så passede tidens moralske økonomi godt til disse lande, fordi den gav en vis form for tryghed og stabilitet, men samtidig var den måske også den største hindring for fremskridt.

Fra at være en del af pulsen i det gamle norrøne samfund kom Vestnorden til at blive perifere skatlande, som var mere til besvær end til gavn og nærmest opfattedes som socialklienter, selv om begrebet ikke var opfundet.

Men tiderne ændrede sig. Ændringerne kom ikke før omkring frihandelens indførelse, som kom på Island før end den kom på Færøerne.

Det siger sig selv, at mangelen på gensidig forbindelse i generationer ikke var fremmede for skabelsen af en fælles identitet, fordi man ikke havde muligheder for at generere noget, som man kunne være sammen om. På den anden side har den historiske udvikling i Vestnorden i disse

år haft meget at sige for skabelsen af en fælles identitet senere. Historien er et godt identitetsskabende redskab.

Efter marginaliseringen i en periferi kom landene i Vestnorden lidt efter lidt ind på banen igen. Amerikaneren Mark Kulanski har skrevet en bog om torsken, som forandrede verden. Det er en bog om havfiskeri og om salt- og klipfiskeproduktionen i Nordatlanten. Torsken skulle også komme til at ændre Vestnorden, og fiskeri skulle komme til at blive et vigtigt redskab til at knytte Vestnorden sammen igen.

Fisken kom ikke blot til at ændre samfundet på Island, Færøerne og Grønland, men kom også til at føre disse lande og deres befolkninger tættere sammen. Et var de erhvervsmæssige kontakter, men befolkningerne fik nu en nationalkulturel kraft til at skue både frem i tiden og tilbage i historien, og grupper i landenes befolkning var interesseret i egen kultur og identitet – og at styrke og skabe denne.

Tidligere skuede man mest tilbage i tiden, men fremskridtet i fiskerierhvervet og et økonomisk opsving, var en forudsætning for en mere nationalkulturel selvopfattelse, som ikke havde eksisteret før på samme måde. Ideologien om national identitet gjorde sig også gældende i Danmark, og den bredte sig til landene i Vestnorden – efterhånden også til den grønlandske befolkning.

En borgerlig offentlighed voksede frem, og man begyndte at sætte ord på forholdene i eget land. De, som gjorde dette, var digtere og kulturfolk, hvilket bevirkede at befolkningerne som helhed kom til at se sin identitet i et nyt lys. Hvad der kom først, økonomiske forbedringer eller en nationalkulturel selvopfattelse, kan altid diskuteres. Det er den gamle historie om hønen og ægget, men hønen og ægget er som bekendt relateret til hinanden.

Det var ikke sådan, at den gamle selvforsyningsøkonomi med jordbrug, kreaturhold, fangst og fiskeri holdt op. Det fortsatte og blev også en del af identiteten. Hvilket også kom til udtryk i de nydigtede sange, som blev afsunget på alstævner eller folkemøder.

Det hele begyndte ikke med indførelsen af frihandelen, men snarere var det sådan, at det var den nye udvikling, der afskaffede monopolhandelen. Der er så meget, der i denne tid ligner hinanden i Vestnorden. Ikke mindst gælder det et særligt nordatlantisk kapitalistisk system med købmændene som frontfigurer – de som i Norge blev omtalt som "nessekonger", havde sine fæller i landene længere mod vest.

Her er der så meget, som både færinger, islændinge, shetlændere, nordmænd og newfoundlændere har som fælles arvegods.

Ligesom man på Island havde sin "skutuöld", så havde man på Færøerne sin "slupptíð" – sluptid. Men på Island var det ikke nødvendigt at sejle så langt, fordi deres fiskeresurser altid har været meget store. På Færøerne var det anderledes. Her kom fremmede fiskere med sine trawlere helt ind til strandkanten. Og det begrænsede resurserne ved Færøerne.

Selvom havfiskeri mislykkedes 100 år før, så kom der nu gang i havfiskeriet på Færøerne. Om sommeren tog sejlskibene til Syd-Islands kyster og om sommeren og ud på efteråret til Øst- og Nord-Island. De var også de fiskere, som foretrak at oprette fiskestationer på land og fiske med robåde. Ofte var kvinder også med på dette fiskeri. Fangsten blev i nogle tilfælde fragtet til Færøerne og i andre tilfælde afhændet straks til islandske fiskere og fiskeopkøbere.

Naturligvis var der enkelte konflikter mellem færinger og islændinge, men i det store og hele var relationerne gode og begge parter drog nytte af hinanden, og venskaber udviklede sig i en direkte kommunikation mellem mennesker, der var i den nogenlunde samme sociale situation i dagligdagen. Det er vist det, som man omtaler som "bottom up" relationer. Relationer, som man nu i vor tid er ved at revitalisere ved turistrejser til de steder, hvor færøske fiskere i sin tid opholdt sig, og som hører til et islandsk-færøsk historisk fællesskab.

Så er det Grønland. Færøske fiskere havde allerede i 1920-erne vist interesse for at få lov til at fiske ved Grønland, men (de danske) myndigheder i Grønland førte den politik, at de ville beskytte den grønlandske befolkning mod udenlandsk påvirkning og lade dem beholde sin gamle form for fangstkultur. Hvordan udviklingen havde været uden denne form for beskyttelse, kan altid diskuteres.

Under 2. verdenskrig var der ikke nogen forbindelse mellem landene i Vestnorden, som var besat af henholdsvis englændere og amerikanere, medens Danmark var besat af Tyskland. Efter 2. verdenskrig blev grønlandsfiskeriet genoptaget i stor stil, også stationeret færøsk fiskeri i Grønland, som ebbede ud omkring 1970.

Det var enklere at fiske i den første halvdel af det 20. århundrede. Da var forhindringerne til at overse. Dette ændredes radikalt med 200 sømile fiskerigrænse og ved tildelingen af kvoter. Fiskeri er blevet til et meget

komplekst system, som udover aktørerne i selve erhvervet, også har aktører langt ind i det politiske system både lokalt og i europæisk og international kontekst.

Nu er relationerne ikke alene “bottom up”, men så sandelig også “top down”. På den anden side så er foreningen af politik og praktisk erhvervsmæssigt samarbejde mellem befolkningerne i Vestnorden ikke noget, som man skal undervurdere i skabelsen af en fælles vestnordisk identitet. Et direkte identitetsskabende redskab er rådet med vestnordiske parlamentarikere. Vestnordisk råd er, uden hensyn til om det er et samarbejde mellem en selvstændig stat og to hjemmestyrer, et vigtigt politisk og identitetsskabende forum.

Dette forum er skabt både med baggrund i geografiske og historiske argumenter, fordi udviklingen har været meget lig i disse samfund, selv om den ikke er sket efter helt samme tidslinje, for som det bliver sagt på Vestnordisk Råds hjemmeside:

I nyere tid har der eksisteret mange gode kontakter mellem de vestnordiske lande, specielt på fiskeriområdet. Levebetingelserne i de tre lande har budt på små, og ofte meget isolerede, samfundsstrukturer spredt over store landområder. Landene knyttes således sammen af en række fælles historiske og kulturelle kendetegn samt de naturgivne og økonomiske forhold. Færøernes, Islands og Grønlands særlige kulturelle og geografiske betingelser blev diskuteret i politisk sammenhæng omkring starten af 1980'erne. De vestnordiske lande blev efterfølgende enige om oprettelse af en fælles parlamentarisk organisation.

Målsætningen skulle være samarbejde om fælles problemstillinger samt positivt og konstruktivt samarbejde udadtil med både Nordisk Råd og andre organisationer om Vestnordiske forhold.

Det er således så meget, som er fælles for befolkningerne i Vestnorden i dag. Vi kan for eksempel nævne det konkretiserede samarbejde i NAMCO, med henblik til et fælles ønske om en bæredygtig udnyttelse af havpattedyr.

Bor du på et hotel i en eller anden by i Nord-Norge, så er det ikke usædvanligt, at der ligger en lille plastpose med tørfisk i barskabet. Tørfisk er et fælles nordatlantisk kulturprodukt. Tørfisk er også på Island, Færøerne og Grønland en klar identitetsmarkør. Som helt konkret knytter en historisk

tråd tilbage i tiden til noget der engang var fælles. Blot for at nævne et enkelt eksempel. Det samme gælder uldvarer, at en færøsk trøje ofte kaldes for en Islænder, viser hvor tæt man er på hinanden i andres opfattelse.

Med bogen *Naboer i Nordatlanten*, skrevet af færøske, islandske, grønlandske, norske og danske historikere, er der blevet taget yderligere et skridt på vejen i konkretiseringen af en fælles vestnordisk identitet.¹

Sammenfatningsvis har landene i Vestnorden således en stor del af deres historie fælles, både når det gik godt og dårligt.

1 Jón Th. Thor, Daniel Thorleifsen, Andras Mortensen og Ole Marquardt (red) 2012: *Naboer i Nordatlanten*. Færøerne, Island og Grønland. Hovedlinjer i Vestnordens historie gennem 1000 år, Fróðskapur. Faroer University Press, Tórshavn.

Utkantspolitikk i ei ny tid. Når periferi blir sentrum, men likevel er periferi ¹

Per Selle

Innledning

Det er mange i dag som snakker om «det nye nord», eit område ein ser føre seg som eit av dei mest spennande og viktigaste områda i verda i den neste generasjonen.² Om det ikkje skulle visa seg å vera heilt dekkande, skjer det nok til at den nye norske nordområdesatsinga på 2000-talet ikkje er noko flyktig. Denne satsinga skjer i omgjevnader med stor grad av uvisse med omsyn til kva som vil skje, men der få er ueinige om at vi står ovafor store endringar som ikkje berre er av økonomisk art. Det som no skjer i nord vil innverka på maktforholda mellom statar, og også ha viktige konsekvensar internt i den enkelte stat. Her skal vi ikkje konsentrera oss om heile den nye nordområdesituasjonen, men om moglege konsekvensar for situasjonen *på land* i det nordlege Norge, med særleg vekt på det som skjer i det nordlegaste fylket, Finnmark. Det er snakk om eit fylke der fiskeri og offentleg sektor sysselset rett mange, men der den nye olje- og gass alderen alt er ein realitet. På dette landområdet som er større enn Belgia og Danmark bur det berre om lag 74.000 innbyggjarar, der nærare to ut av tre bur i fire «byar», Vadsø, Kirkenes, Hammerfest og Alta, med mellom 6.000 og 20.000 innbyggjarar. Det er viktig å understreka alt i

1 Mange av perspektiva vi er innom i denne artikkelen er henta frå boka *Nordområdepolitikken sett frå nord* (2010), redigert av Elisabeth Angell, Sveinung Eikeland og Per Selle. Det felles innledningskapitlet *Utfordringar sett frå nord* og Sveinung Eikeland sitt kapittel, *Frå stat til region – og tilbake. Nordnorske innovasjonssystem under nordområdesatsinga*, er særleg relevante. Det er å vona at somme av perspektiva er utvikla noko vidare her. Ei takk til Elisabeth Angell og redaktørane av boka for mykje gode kommentarar undervegs.

2 Dette var hovudbudskapet til den islandske presidenten Olafur Ragnar Grimsson under *Sampol-konferansen*, Universitetet i Bergen, oktober 2009.

starten at den nye merksemda om nordområda, ikkje automatisk medfører at vi får eit meir dynamisk norsk nordområde på land.

Utviklinga i nordområda handler om store endringar i omgjevnadene gjennom at utvinninga av olje og gass gjer at heilt nye aktørar enn dei lokale og regionale no kjem inn på nye måtar. Den nye nordområdepolitikken det siste 10-året, ein politikk som utenriksdepartementet ser på som den aller viktigaste nysatsinga, er ein viktig del av dette bildet.³ Eit viktig spørsmål er då kva rolle det lokale og regionale politiske nivået har og kan ha under slike endra vilkår. I dette spørsmålet skil jo situasjonen i Nord-Norge seg noko frå resten av Vestnorden. Island er ein suveren stat, og også det grønlandske og det færøyske sjølstyret sit stort sett med styringa av næringsutviklinga i landa. Om dei skulle utvikla seg til olje - gass- og mineralutvinnande nasjoner, vil desse områda ha eit langt større handlingsrom enn fylka nord i Norge, sjøl om vilkåra for sjølvstyre nok vil endra seg under slike endra omgjevnader og rammevilkår.

Ein annan viktig forskjell gjeld den utenrikspolitiske situasjonen. Den er truleg meir utfordrande nord i Norge med Russland som den store naboen i aust, og med dei store ressursane som finst i havet og ikkje minst på havbotn. Det er langt frå berre snakk om olje og gass, men også mineral og biologiske ressursar i tillegg til rike fiskeressursar. Her har ei rekke land sterke interesser utan at rettsgrunnlaget alltid er like klart. Klimaendringane med medfølgjande issmelting vil føra til ein heilt annan tilgang til slike ressursar, i tillegg til ny og sterkt tidsbesparande båttransport mellom Europa og Asia.

Vi skal her sjå nærare på viktige faktorar som innverkar på samfunnsutviklinga nord i Norge, faktorar vi også trur er høgst relevante for det som skjer elles i Vestnorden. Sjølv om mykje så langt er bygd på forventningar om det som skal skje, er viktige samfunnsendrande prosessar i

3 Ein kan seia at den nye nordområdepolitikken starta med det såkalla Orheimutvalget i 2003, men at det var etter regjeringsskiftet i 2005 at sjølve gjennombrøtet kom. Her var talen til utanriksminister Jonas G. Støre i 2005, *Et hav av muligheter – en ansvarlig politikk for nordområdene* svært viktig i «take-off»-fasen. Støre følgde i 2010 opp med ein ny viktig tale, *Det meste er nord – Nordområdene og veien videre – et internasjonalt perspektiv*. Hovedlinjene i politikken finn ein elles i *Regjeringens nordområdestrategi* frå 2006 som er noko utvida og presisert i oppfølginga i 2009, *Nye byggestener i nord*. I 2011 kom så Meld. St. 7 (2011) *Nordområdene. Visjon og virkemidler* som knapt inneheld noko nytt, men som gjev ein heilskapleg gjennomgang av politikken, den såkalla *Nordområdemeldinga*. Angell (2010) gjev ei svært grundig oversikt over utvikling og innhold i nordområdesatsinga.

nord alt i gong. Det er med andre ord snakk om ei reell nyorientering og ikkje berre tom retorikk. Kva arenaer blir dei mest sentrale i denne omstillinga? Kva er den norske staten si rolle og kva rolle kan det regionale nivået, fylket, sjølv spela? Kva innverknad har ulike næringslivinteresser, statlege selskap så vel som nasjonale og globale private aktørar, på samfunnsutviklinga? I diskusjonen om kva «dette nye» er og kan koma til å bli, skal vi så langt råd er sjå det i sammenheng med det som var og til ein viss grad framleis er. Hovedfokuset vert på det som skjer i arbeid- og næringsliv som følgje av at store, eksterne og globaliserte næringar (særleg petroleumssektoren) togar inn i regionen.

Den nye nordområdeorienteringa

Nordområdesatsinga er ikkje stort meir enn 10 år gamal. Kanskje er det å kalla det ei verkeleg statleg satsing å ta vel sterkt i. Så mykje friske pengar har det knapt vore snakk om, men vi ser uansett ei viktig og *aukande nordområdeorientering*. Så langt har det frå sentrale styresmakter si side vore store vyer og snakk om kva som kan koma, sjølv om vi også har sett framveksten av nye utval og somme mindre utanrikspolitisk orienterte institusjonar i tillegg til auka støtte til forskning (Angell 2010). Sjølv om det kan vera god grunn for lokale og regionale aktørar å vera skuffa så langt, er likevei den nye nordområdesatsinga knapt noko som vil bli borte med det første. Til det skjer det for store endringar i omgjevnadene på ei rekke områder så som innafor energi, mineral, klima, transport og forskning. Og bygd inn i alt dette finst ein tung utanriks- og tryggleikspolitisk dimensjon, der særleg forholdet til Russland står sentralt. Merksemda rundt dette enorme geografiske området som vi kallar nordområda, vil truleg berre auka i åra som kjem og blir ikkje mindre av at Russland og Noreg blei einige om delelina i Barentshavet i 2010. Det store spørsmålet er i kva grad og på kva måte dei djuptgripande endringane som vil koma i nordområda vil koma dei som bur i nord til gode, og kven i nord det er som vil få ein ny vår i ei tid der store deler av nordområdepolitikken kan setjast i verk med berre moderat involvering frå dei som bur i nord (Eikeland 2010). Det kan vera at ein igjen vil sjå at ressursar og verdiar i stor grad fer ut av regionen. Det er det som gjer at somme ser føre seg at ein på nytt står ovafor nykoloniale prosessar, mens andre meiner at situasjonen endeleg er slik at

nord skal få spela på heimebane. Den offentlege retorikken understøtter sjølvsagt at ein no skal få spela på heimebane.⁴

Så langt er kanskje det viktigaste ved nordområdesatsinga sjølve orienteringa mot nord, eller endringa i den kognitive horisonten om vi vil. Det kan vera snakk om ei forskyving der det som før har vore sett på som relativt marginale og perifere område, om enn sikkerhetspolitisk viktige, med eitt blir sentrum for det nye og moderne, samstundes som store deler av regionen slit med arbeidsløyse og fråflytting i eit utfordrande utanrikspolitisk område. Slik «kognitiv forskyvning» finn ein både hos styresmaktene sentralt og regionalt/lokalt, og innan næringsliv og utdanning/forsking. Grunnideen er at nordområdesatsinga skal resultera i noko nytt og annleis. Fokuset no er på økonomisk utvikling, ja, på økonomisk transformasjon (innovasjon) heller enn som tidlegare på levekår og velferdsutfordringar. Tradisjonelle regionalpolitiske verkemiddel synest å spela ei langt meir avgrensa rolle enn tidlegare. Også på land i nord handlar dette om noko langt meir enn vanleg regionalpolitikk, der den utanrikspolitiske dimensjonen berre vert tydelegare jo lenger vi rører oss mot nord og aust.

I dette komplekse landskapet veks det frå både utanriksdepartementet og andre sentrale politiske og økonomiske aktørar fram eit krav om samordning gjennom vektlegging på vår tids trylleformel, *ideen om partnarskap* og samarbeid mellom ein kvar relevant aktør, enten denne no er offentleg eller privat (Rhodes 1997, Røyseland og Vabø 2008). Ideen om at «vi» alle er i same båt gjennomsyrrar tenkinga. Håpet er at den nye nordområdepolitikken skal bli til noko samlande – ein heilskap – som vil involvera styresmakter (sentrale som regionale og lokale) og andre aktørar både i nord og sør og utenfor landets grenser for den del (særleg næring og forsking/utdanning) på nye måtar (Selle 2010).

Kva rolle vil og kan regionale og lokale aktørar få i møtet med dette enno diffuse nye? I kva grad vil ein kunne vera premissleverandør? Og om ikkje, korleis kan ein i nord finna eit eige rom som ein oppfatter som meningsfullt og viktig når det er andre som helst definerer rammene? Snakkar vi om tunge trendar og ein langt større skala enn det ein har vore vant med, er det langt frå berre lett for lokale- og regionale aktørar å ha

4 Dette er kanskje tydelegast uttrykt i Støre sin tale frå 2010.

eit avgjerande ord med i laget. Det er særleg utfordrande for lite folkerike kommunar som slit økonomisk i fylkeskommunar med avgrensa ressursar og makt.

Så langt har mykje av diskusjonen i nord, på same måte som i dei offentlege nordområdedokumenta sjølv, vore prega av lite konkretisering, der den store graden av uvissle om kva det nye er og korleis det skil seg frå det som har vore, gjer at ein ikkje har gått verkeleg inn i diskusjonen om mot – og medkrefter. Er verkeleg alle i samme båt og har interesse av eit breitt og omfattande samarbeid med ei kvar interesse i regionen? Vil (øko)turisme og idear om rein mat og rein natur som står sentralt i mykje av retorikken om nord, kunne framstå som truverdig i ei omstilling der olje og gass står i sentrum, og der samtidig aukande energibehov fører til eit sterkt press på landarealet? Det har til dømes vore omfattande i vindkraftutbygging i området og store planar om vidare slik utbygging ligg og ventar på godkjenning. Står vi her verkeleg ovafor ein slik uvanleg situasjon der ein vil få både i pose og sekk, ein situasjon der alle vil vinna? Eg trur ikkje på slikt og viktige konfliktlinjer ser vi alt konturane av. Det gjeld særleg med omsyn til arealbruk og mineralutvinning, sjølv om miljøverninteresser allment står svakt i eit område der ein kvar ny arbeidsplass tel (Selle 2010).

Det har dessutan så langt vore lite fokus på det mange ser på som meir "mjuke sektorar" i samfunnet (barn, unge, velferd) og den innverknaden på levekår og samfunnsliv breitt forstått nordområdesatsinga vil kunne ha. Det som skjer på slike områda verkar dessutan avgjerande inn på i kva grad den enkelte opplever utviklinga som attraktivt eller ikkje. Det har også vore lite fokus på betydningen av at kvinnene må vera med og at det må vera arbeid og anna av interesse for dei, om ein skal tiltrekkja seg folk utanfrå regionen på meir permannet basis. Dette er særst viktige spørsmål sjølv om kvinner i dag i aukande grad tar del i arbeid som før berre var for menn. Dette avgrensa perspektivet på kva nordområdepolitikken eigentleg er meir enn indikerar at den nye nordområdesatsinga framleis er fersk og ikkje har komme skikkeleg på land enno.

Regjeringa Stoltenbergvektla i 2009 i oppfølginga av nordområdestrategien frå 2006 særleg næringsliv og innovasjon.⁵ Her understrekar ein at nordområdestrategien er noko heilt anna enn ein ny levekårstrategi. Det er

5 Nye byggesteiner i nord, kap. 4, 25-30.

ein strategi som mest av alt skal medverka til modernisering av eksisterande næringsliv og meir generelt til framvekst av ein ny næringsstruktur i pakt med den nye tida. Her skal vi diskutera korleis nordområdesatsinga som ein slik næringsretta fornyings- eller innovasjonsstrategi, utfordrar den etablerte regionale nærings- og vekstpolitikken. Den siste stortingsmeldinga om regionalpolitikken byggjer på at "vekst kjem nedanfrå. Dette har lagt grunnlaget for økonomisk velstand og kulturelle verdiar i Noreg" blir det sagt (St. melding nr 25 2008-2009:8). No er det vel få som eigentleg trur at vekst utelukkande kan koma nedanfrå i vår tid der så mykje er samanvevd og heng saman på komplekse måtar. Likevel har slike idear stått ideologisk sterkt ei stund, og som vi skal sjå med viktige policy implikasjonar. Nordområdesatsinga, som så langt har vore sterkt petroleumdriven, kjem uansett ikkje nedanfrå. Ho er ikkje eit resultat av lokal kreativitet, men derimot av strategiar utvikla på sentralt hald i Utanriksdepartementet som tilpassing til globale økonomisk trendar og ein ny utanrikspolitisk situasjon i nord etter den kalde krigen (Angell 2010). Nordområdepolitikken er altså ikkje ein ny type regionalpolitikk retta mot distrikta i nord, men er ein del av ein brei nasjonal strategi som i nokon grad også inneber ein plan for nordområda.

Nordområdesatsinga er altså eit resultat av globale endringar som fører til at dei regionale og nordnorske ordningane som er bygd opp møter nye og raskt endrande globale økonomiske system. Særleg veksten i olje- og gassrelaterte bedrifter medfører ei fråkopling av det territorielt bundne tilhøve mellom økonomiske, politiske og kunnskapsmessige institusjonar i nord, der transnasjonale nettverk no i aukande grad gjer seg gjeldande. Fornyingsprosessar i nord tilpassa nordområdesatsinga, går då frå å vera forankra i det norske offentlege regionalpolitiske systemet – det som finst elles i landet - til i aukande grad å vera forankra i den globale marknadsøkonomien.

Dette er ei mykje stor endring. For å kunne forstå djupna i ei slik endring treng vi kunnskap om utviklinga av og kjenneteikn ved det regionale produksjons- og innovasjonssystemet som hadde utvikla seg like før og i starten av den nye nordområdeorienteringa, det systemet som nordområdesatsinga møter. Det er snakk om eit system der regionane i nord endeleg hadde klart å utvikla seg til sjølvstendige *aktørar* og ikkje berre til *arenaer* for eksterne aktørar, men då primært innafor ein småskalalagikk som

minner lite om det som er typisk for olje- og gass sektoren. Vi skal diskutera moglege implikasjonar av at nordområdesatsinga flyttar tyngdepunktet frå politiske styringsinstitusjonar til marknader.

Kva slags fornyingssystem er det den nye nordområdesatsinga møter?

I Noreg markerte den såkalla *ansvarsreforma* av 2002 (St. nr. 19, 2001-2002; St. meld. nr 34, 2000-2001) der det *regionale nivået* overtok ansvaret for utvikling og fordeling av verkemiddel i regionalpolitikken frå Kommunal og regionaldepartementet, innføringa av det vi kan kalle *eit langt meir regionalisert system* i den regionale utviklingspolitikken. Pengar og politisk makt vart i nokon grad flytta frå statleg til regionalt nivå. Som eit resultat av ansvarsreforma veks det fram eit nytt og viktig regionalt utviklingspartnarskap. Det er ei gruppe av offentlege aktørar, både regionale og statlege, og representantar frå partane i regionalt arbeidsliv som saman skal utvikle og implementere eit regionalt utviklingsprogram i den aktuelle regionen. Dette partnarskapet har overtatt store delar av rolla til den regionalpolitiske avdelinga i Kommunal- og regionaldepartementet i regional – og næringspolitikken. Denne reforma ser regionane sjølve som sentrale aktørar i regionale utviklingsprosessar gjennom grunnideen om at regionalbaserte institusjonar innanfor produksjon, utdanning og forskning og politikk skal *koplast saman*. Reforma spring ut av ideen om at produksjonslivet i ein region så langt råd er bør samsvara med kva utdannings- og forskingsinstitusjonane i regionen leverer, der ein regionalt bør rå over eit verkemiddelapparat med kapasitet og evne nok til å utvikle og gje hjelp til næringslivet i regionen. Vi har å gjera med eit system med nokså tydeleg struktur og idegrunnlag, om enn med nokså avgrensa midlar.

Det at samhandling mellom regionalt forankra aktørar blir tyngdepunktet i fornyingspolitikken markerer ei viktig endring, og endringa blir særleg tydeleg i nord der posisjonen til offentlege utviklingsaktørar forankra utanfor regionen historisk har vore viktigare enn i andre deler av landet (Eriksen 1996). Den regionalpolitikken som vaks fram etter den andre verdskrigen var basert på at regionar i liten grad var autonome aktørar, men derimot var mottakarar av hjelp frå politiske institusjonar utanfor regionen. Her er det viktig å ikkje gløyma at tyskarane under tilbaketrekkinga i 1944/1945 tvangsflytta folk og brant ned det aller meste av det som fanst av bygningar og

infrastruktur i Finnmark og Nord-Troms. Vi snakkar såleis om eit område med eit ekstremt behov for hjelp under gjenreisinga etter krigen. Den nye planleggingsideologien som vaks fram etter andre verdskrigen gjorde det dessutan naturleg å kompensere for at marknadsøkonomien skapte geografisk sentralisering og ulikskap mellom regionane. Regionane trong difor hjelp, og då i særleg grad i nord der behova var størst. Konsekvensane av marknadsøkonomien braut rett og slett med ideen om at gode i samfunnet skulle vera nokolunde likt geografisk fordelt. Det var ei tenking som samsvara med og blei styrkja av det sterke innslaget av universelle ordningar og ei sterk vektlegging på likskap i den framveksande velferdsstaten. Det var gjennom statleg politikk styresmaktene kunne skapa ein betre geografisk balanse, der ein samstundes kunne hindra framveksten av for stor ulikskap også på individuelt nivå.

Det vi her ser er ein statleg moderniseringsideologi basert på nasjonen, og ikkje regionen som det sentrale sosiale fellesskapet. Staten er i førarsetet og stimulerer til økonomiske vekst. Det skjer gjennom statleg støtte til investering og industrietablering, utvikling av infrastruktur og bygging av nye vekstsentra. Den første regionutviklande perioden i nord var då også kjenneteikna av at staten tok initiativ til og deltok direkte i industrireisinga. Gjennom tilgang på statleg kapital bygde staten dei første tiåra etter den andre verdskrigen ei rekke større industriverksemder i nord. Vidare ytte staten betydeleg økonomisk støtte til privat industrireising. Satsinga bygde på at regional arbeidskraft vart mobilisert (Eikeland 2010). Industrisatsinga i nord fremja derfor regional sentralisering, der ei slik satsing også skulle bremsa flyttestraumen sørover.

Denne direkte satsinga på å utvikla produksjonsstrukturen i nord, som det var stor politisk konsensus om, viste seg som så mykje anna her i livet å ha sine uintenderte sider. Satsinga vart snart kritisert for å medverka til ineffektive bedrifter og alt for liten kontakt mellom verksemdene og marknaden der ute. Kontaktane var mest retta mot staten og dei institusjonane som staten oppretta. Når vi kjem inn på 1980-talet gjev staten langt på vei opp den direkte involveringa i bedriftene og rettar no heller søkjelyset på *leveskåra* til folk i nord som levekårsundersøkingar hadde vist låg klårt under det ein stort sett fann i andre delar av landet. No mobiliserte ein kommunane. Gjennom nye overføringar og vekst i offentleg sektor skulle ein betra levekåra til folk. Det var ein politikk som

verka, og det skjedde då også ein stor bedring i levekår på kort tid (Fulsås 2000).

Som del av den samme overordna tenkinga bygde staten i denne perioden opp eit regionalt høgskolesystem som i stor grad skulle utdanna kvalifiserte folk frå regionen til den nye ekspanderande velferdstaten sine behov for arbeidskraft, særleg innafor skole og helse. Eit godt døme er oppbygginga av Høgskolen i Finnmark. Høgskolane er statlege, men med egne styre med regionale representantar, og dei blir viktige institusjonar i utviklinga av meir sjølvstendige regionar. Gjennom høgskolane vart den første direkte koplinga mellom utvikling av regionalt arbeidsliv og regional utdanning på høgre nivå til dette arbeidslivet bygd (Eikeland 2010). Det er snakk om ei mykje viktig og planlagt kopling av utdanning og arbeid.

Medan hovudfokuset framleis er på levekår og velferdsutvikling, ser ein ei gradvis utviding og endring av den regionale næringspolitikken. Rundt århundreskiftet skifter denne retning, tydeleggjort gjennom *ansvarsreforma* i 2002. Vi ser ei forskyving frå konsentrasjon om gjerne større statlege og private bedrifter i retning av gründarar og nyetablerarar. Tenkinga blir i aukande grad småskalaorientert, der den nye politikken har som utgangspunkt at alt godt og berekraftig spring ut av dynamiske lokale prosessar. Denne regionaliseringa av regionalpolitikken inneber ei viss forskyving av det offentlege tyngdepunktet frå regjering og departement til det regionale utviklingspartnarskapet. Snart vert klynger av samhandlande og konkurrerande (små)bedrifter sett på som sjølve drivkrafta i næringsutviklinga (Eikeland 2010).

Vi ser igjen kor nært kopla dei ulike delsystema er. Dei regionale kunnskapsinstitusjonane tilpassar seg fort den nye situasjonen, og snart opprettar høgskolane i nord etableringsstudiar, reiselivsutdanningar, kulturarbeidarutdanningar, utdanningar i duodji (samisk handverk) og ulike typar opplæring med basis i utnytting av naturressursar i småskalaindustri. I denne fasen veks det såleis fram eit regionalt system basert på samhandling mellom tre hovudarenaer: regionalt forankra næringsutøvarar, mange av dei meir forankra i ein hushaldsøkonomi enn i bedriftsinstitusjonar, eit regionalt utdanningssystem på vidaregåande - og høgskolenivå og eit regionalisert verkemiddelapparat for næringsstøtte og utvikling (Eikeland 2010). I dette regionaliserte verkemiddelapparatet er likevel ikkje staten ute, då regionalstatlege aktørar framleis spelar ei sær s viktig rolle.

Mens den norske regionalpolitikkenes første fase etter andre verdenskrigen kan seiast å vera prega av eit statleg drive industrialiseringsfokus og den andre fasen hadde ein tung levekårs- og velferdskomponent, er den norske regionalpolitikken godt inne i det vi kan kalla ein sterkt nærings- og småskalaorientert *tredje fase* når olje- og gassalderen gjer sitt inntog. Det er dette systemet den nye nordområdesatsinga møter og som gjer den nordlege situasjonane så ulik situasjonen i resten av landet. Nordområdesatsinga utfordrar den nærings- og utviklingspolitikken som har vakse fram på 2000-talet og kanskje også sjølve posisjonen til regionen meir generelt. Regional utvikling i nord er med andre ord på veg inn i ein ny og *fjerde fase* med ei heilt ny blanding av økonomi og politikk. Nordområdesatsinga er eit uttrykk for ei mykje konsekvensrik skalaendring tydeleggjort gjennom inntoget til dei store og eksterne aktørane. Som vi skal sjå gjeld det ikkje berre dei globale selskapa. Også dei statlege regionale aktørane kjem inn på nye måtar.

Trass i eit viktig overordna ansvar for regional utvikling er det regionale politiske nivået i dag ikkje nøgd med føresetnadene for å kunne ivareta den posisjonen nivået er tiltenkt. Det gjeld allment etter ansvarsreforma i 2002, altså innafor det vi ovafor har kalla *den tredje fasen*. Utfordringa blir sjølv sagt styrkja av nordområdesatsinga og at olje- og gassindustrien no togar inn. Fylkeskommunen i Finnmark meiner at ein kjem kortare med dei økonomiske midlane som fylkeskommunen får overført frå Kommunal og Regionaldepartementet (KRD) samanlikna med dei midlane dei fekk overført frå staten før reforma i 2002. Det er kanskje ikkje direkte overraskande sidan å satse på småskalaproduksjon og gründarar som gjerne har si økonomiske forankring i hushald med andre inntektskjelder enn dei frå næringsaktiviteten, knapt er så ressurskrevjande som å medverka til utvikling av storindustri. Det som er meir interessant og overraskande er at ressurstilgangen seinare ikkje har endra seg grunnleggjande og blitt sett i forhold til kva ansvaret for regional utvikling inneber i ein slik vekstfase som nordområdesatsinga skal innleia. Fylkeskommunen viser også til at staten aukar budsjetta til den statlege aktøren Statens Industrivekst Anlegg (SIVA) og gjev dermed SIVA ein nøkkelposisjon i regionalt fornyingsarbeid – utan at fylkeskommunen opplever i tilstrekkeleg grad å bli tatt med i utviklingsarbeidet (Eikeland red. 2009).

Eit anna døme på endringar i innflytelse og kapasitet gjeld forholdet

mellom det statlege, men regionaliserte, Innovasjon Norge (IN) og fylkeskommunen. Medan IN har fått overført midlar frå staten til fordeling innafor viktige strategiske regionale satsingsområde som innan marine næringar og reiseliv, disponerer den regionale utviklingsaktøren, fylkeskommunen, ikkje slike midlar i samme grad (Eikeland red. 2009). I eit slikt perspektiv blir både SIVA og IN *statlege* utviklingsinstitusjonar som trass i omfattande samarbeid med fylkeskommunen også konkurrerer med fylkeskommunen om strategiske roller innafor regionalt utviklingsarbeid i nord.⁶ Det som skjer her er ikkje nødvendigvis ein effekt berre av «den nye og globaliserte tida i nord», men har truleg også sammenheng med at slike statlege regionale aktørar på eiga hand ønskjer å ekspandere og innverka i eit kvart system dei inngår som ein del av. Det vi her ser utspela seg er såleis også eit uttrykk for meir generelle nivå-spenningar i det norske styringssystemet (Fimreite og Læg Reid 2004). Men når det skjer i den overgangsfasen ein no er inne i, blir det særleg utfordrande for fylkeskommunen både som utviklingsagent og som politisk aktør.

Fylkeskommunen meiner med andre ord at rolla deira som regionalpolitisk nøkkelaktør blir undergraven fordi andre institusjonar i regionen har bedre forutsetningar for å vera innovatørar og aktørar på den regionale utviklingsarenaen. Her er sjølvsagt også *demokratiske utfordringar*, fordi dei regionalstatlege institusjonane er med på å forma viktige prosesser som ikkje alltid er politisk behandla i det regionale partnerskapet dei jo samtidig er ein del av.⁷ Samstundes seier mange kommunar at dei opplever at den statlege aktøren SIVA har vore ein mykje handlekraftig medspelar under etableringa av næringsshagane og dei regionale industriinkubatorane (Eikeland et al. 2009). Slike synspunkt byggjer opp under kommunane i nord sitt tradisjonelt nære tilhøve til statsmakta både under den første industrialiseringa og under den andre fasen, utbygginga av velferdskommunane, og eit ofte fjernare forhold til det regionalpolitiske nivået (Eriksen 1996). Det er eit forhold som blir forsterka av til dels sterke interne regionale motsetningar der

6 Dette blir ikkje mindre komplisert av at IN får ikkje ubetydelege overføringar også frå fylkeskommunen. Den viktige diskusjonen om når slike statlege organ med eigne regionkontor med ein viss autonomi, er mest statlege og i kva grad dei kan framstå som regionale organ, skal vi ikkje gå inn i her. Den diskusjonen handler om eit svært viktig spørsmål, nemlig i kva grad og på kva måte staten er representert i ordningar som kan framstå som om dei primært er regionale.

7 Her er ikkje rom for å diskutera kva det betyr at regionalstatlege aktørar er så viktige innafor det som stort sett vert forstått som regionaliserte arenaer.

ulike kommunar og områder rett ofte står steilt mot kvarandre i viktige utviklingssaker (Niemi 2009).

Politikk og marknad på ein ny måte

Dei store debattane om nærings- og fornyingspolitikk har sjølvsagt i eit statsvenleg samfunn som det norske alle handla om korleis offentlege styresmakter på best mogleg måte skal kunne stimulera og leggja til rette for utvikling og fornying. Den norske staten har historisk i stor grad tatt eit slikt ansvar, no sist gjennom etableringa av næringshagane til SIVA og utbygginga av kunnskaps- og forskingsparkar. Men i nordområdepolitikken handlar dette også om stat og politikk på eit anna nivå. Staten styrer tildelingar av rettar i Barentshavet, godkjenner utbyggingsplaner og er også den største eigaren av den viktigaste aktøren til no i nord, Statoil. Med bakgrunn i den sterke offentlege posisjonen i nord er det derfor også framleis prinsipielt mogleg å ha ei viss politisk styring av nærings- og fornyingsprosessar i nord. Til dømes kunne ein tenkja seg at dei vala det “statlege” Statoil tok med omsyn til *leverandørsystem*, som er særst viktige for sysselsetting og næringsutvikling, til ein viss grad var politisk styrd. Berre i begrensa grad har det skjedd, om enn i større grad enn på Vestlandet, men likevel i eit anna politisk og økonomisk klima enn i gode gamle dagar (Nilsen 2010).

Å få bygd ut regionale fornyingsarenaer er i dag ein heilt sentral del av den norske regionalpolitikken. Det er snakk om fysiske møteplassar og samlokalisering mellom verksemder, kunnskapsorganisasjonar og eit offentlege verkemiddellapparat. Gjennom at SIVA har hatt sterke eigarposisjonar i desse regionale innovasjonssentra, har staten stimulert til bygging og utvikling av slike møteplassar. Vi nemde tidlegare at statlege SIVA er ein av dei offentlege organisasjonane som har styrka posisjonen sin samanlikna med det folkevalde regionale nivået dei siste åra. Staten er med andre ord tydeleg til stades i det regionale utviklingspartnerskapet og det kanskje i større grad enn det kan sjå ut som ved første augnekast. Viktigare no er likevel at SIVA har svekka posisjonen sin som eigar samanlikna med posisjonen til private aktørar. Private aktørar har i aukande grad gått inn med kapital i dei regionale innovasjonsarenaene og det gjer at desse endrar karakter (Eikeland et al. 2008).

Ein viktig del av dei nye fornyingsarenaene er dei såkalla inkubatorane som gjev nyetablerte bedrifter eit spesielt vern i nokre år medan dei arbeider

med å få utvikla og kommersialisert ideane sine. Ein inkubator kan både innehalda nyetablerte verksemder, men også etablerte bedrifter som får nokre år i ein næringshage til å utvikla spesifikke produkt i samsvar med behova til eigarane av inkubatorane. Gjennom eigarskap og organisering av slike industriinkubatorar sikrar store og eksterne industrielle aktørar seg no auka innflytnad over regional innovasjon (Eikeland 2010). Denne *privatiseringa* av den tidlegare offentlege og i nokon grad også politisk styrde arenaen endrar rammevilkåra til dei som inngår.

Noko av den same utviklinga ser vi på eit annan viktig område for bedrifter som no deltar i nord, forsyningsbasane for olje – og gassutvinninga i Barentshavet. Landbasane forsyner riggar og driftsinstallasjonar ute i havet med spesialutstyr og daglegvarer og har blitt ein svært viktig vekstsektor i oljeverksemda på land på Vestlandet (Arbo, Eikeland, Hervik 2007, Nilssen et al. 2012). Forsyningsbasen for Barentshavet som vart oppretta av lokale aktørar på 1980-tallet, er no langt på vei kjøpt opp av sterke næringsinteresser frå Vestlandet. Gjennom slike oppkjøp sikrar eksterne selskap seg eigedom og kontroll over tilgjengelege og opparbeidda areal som kan utviklast til slike basar. Dette er viktig, for det er snakk om store landareal som også inkluderer gode og djupe hamner, noko det ikkje er flust av i området. Slike basar er sentrale utgangspunkt for mange av dei næringane som på grunn av olje – og gassektoren flyttar nordover. Dette er snakk om næringar som må utvikle seg i regionen uansett kven som eig dei, fordi det forutset nærleik til installasjonane i Barentshavet. Ei nærast monopolisering av grunneigarskap gjer at alle selskap som skal ha ein posisjon i viktige driftsfunksjonar, må leiga areal hos slike nye grunneigarar (Eikeland 2010). Det er skapt ein struktur her som knapt er dynamisk og som nok vil gje utfordringar i åra som kjem.

Under slike omstende er det ikkje unaturleg at det blir forsøkt å organisere regionale motkrefter eller svar på dei prosessane skildra over og som utfordrar regional makt. Sjølv om dei ikkje har samme styrke og omfang finn vi i alle høve i Alta, den største av byane i Finnmark, at slike regionbaserte motkrefter er sterkast. Medan vestlandsbaserte interesser har sikra seg sterke posisjonar i dei to andre viktige vekstområda og byane av noko storleik, Hammerfest og Kirkenes, har det regionale investeringselskapet Origo, bygd på regional kraftlagskapital, sikra seg ein sterk posisjon i Alta. Det er snakk om regionale eigarinteresser – om

enn med innslag også av ekstern kapital - som forsøker å kopla seg på den nye tida.

Til no har, i tillegg til den utanriks- og sikkerhetspolitiske dimensjonen, *drivaren* i nordområdesatsinga utan tvil vore den globale petroleumssektoren. Det er primært denne sektoren som no omformar lokalt og regionalt næringsliv, men ny mineralutvinning og gruvedrift blir også stadig meir aktuelt ettersom rike ressurskjelder er avdekka. Sett frå eit regionalt nivå er petroleumssektoren særleg utfordrande for det systemet som alt er, både fordi nordnorsk leverandørindustri er liten (Vatne 2007) og fordi petroleumsnæringa generelt er prega av lite samhandling med regionale system når den går inn i ein ny region langt frå selskapa sine hovudsete. Oljeindustrien har som følgje av den særlege økonomiske og politiske situasjonene i nord likevel i avgrensa grad utvikla andre strategiar enn på Vestlandet, men det rører knapt ved det generelle bildet (Nilsen 2010, Hansson og Wicken 2008).

Sjølve kjernen i det nye som veks fram er uansett at store *eksterne og globaliserte* aktørar sikrar seg viktige posisjonar. Interessant nok ser vi framvekst av eit system som utviklar seg utan sterk politisk styring, og det samstundes som ein har å gjera med langt sterkare eksterne aktørar enn ein har vore vane med (Ørstadvik 2008). Det er derfor lite truleg at det vi kan kalle globaliserte og regionaliserte system vil overleva side om side som tydelege alternativ til kvarandre, der skalaen er så stor som innafor olje- og gass sektoren, sjølv om det vil vera rom for meir avgrensa regionale og lokale nisjer. Eit interessant spørsmål er då korleis globale og regionale system koplars seg saman på nye måtar. Det tyder sjølvsagt ikkje at alle område vil bli «globalisert» i samme grad og at eit kvart regionalisert program vil tapa over alt. Men der skalaen er så stor som innafor olje og gass (og gruvedrift) er det snakk om økonomiske og sosiale krefter som også i stor grad vil påverka og omforma samfunnsliv og lokalsamfunn langt utanfor der sjølve næringsaktiviteten er lokalisert.

Kva skjer med lokale bedrifter og lokal arbeidskraft?

Omfanget av og typen av slik samfunnsinnverknad vil stå sentralt i diskusjonen om nord i åra som kjem. Her skal vi konsentrera oss om dei sentrale økonomiske aktørarne – bedrifter og arbeidskraft. Det er desse som har hatt hovedfokus i nordområdesatsinga så langt, samstundes som

kva som skjer her naturleg nok vil ha stor innverknad på samfunnsending meir allment. Det er snakk om ei djuptgripande endring og eit anna system enn ein har vore vane med, der globaliserte bedrifter som flyttar aktivitet nordover interesserer seg primært for to typar av regionale aktørar, regional arbeidskraft og regionale bedrifter. Dette har stor betydning fordi slike nye globale aktørar har kjerneposisjonar i utbyggingsprosjekta og er heilt nødvendige for at prosjekta skal kunne realiserast. I ein slik strukturell situasjon kjem gjerne regionale bedrifter til kort fordi dei ikkje er store nok eller kunnskapsorienterte nok, ikkje har levert til oljeindustrien før, og heller ikkje har nok kjennskap til dei etablerte leverandørnettverka (Eikeland red. 2009, Nilsen 2010).

Dei nye eksterne bedriftene har så langt sett dei regionale bedriftene mest som moglege objekt for oppkjøp, i mindre grad som samarbeidspartnarar. Sjølv om ein næringsmessig ikkje nødvendigvis var heilt lukka inne i eigen region tidlegare heller, får lokale bedrifter no gjennom slike oppkjøp ein heilt ny type innpass i store og etablerte bedriftsnettverk utanfor regionen. Koplinga mellom bedriftene som i utgangspunktet var lokale, og dei globale leverandørselskapa skjer ved at lokale bedrifter vert "tatt opp" i etablerte konsern. Struktur og makt i regionalt næringsliv blir endra ved at det som var lokale bedrifter no blir styrt av bedrifter og selskap utanfor regionen. Dette er likevel ein type regional påkobling på «det nye» som ein ikkje må undervurdere betydningen av i eit område der det regionale nivået knapt sit i førarsetet verken når det gjeld økonomi eller politikk.

Arbeidskrafta i dei regionale bedriftene er svært attraktiv og framstår gjerne som meir attraktiv enn dei regionale bedriftene sjølve. Dei nye selskapa har då også satsa stort på rekruttering av lokale arbeidstakarar. Det fører med seg at lokale arbeidarar får erfaring og kompetanse innanfor eit område som ikkje berre har stor etterspørsel no, men som truleg har eit langsiktig potensial og vil bli viktig framover dersom olje og gassutviklinga i nord verkeleg tar av. Lokale arbeidarar kjem på samme måte som lokale bedrifter innanfor næringsmiljø som har kompetanse som vil vera sentral i den framtidige utviklinga av Barentshavet som olje- og gassområde. Det er altså i aukande grad også snakk om ein regional arbeidsmarknad påkopla den «nye tida» i nord.

Når skalane er så stor som her er ein likevel ikkje mange nok i nord til å fylla posisjonane i den nye arbeidsmarknaden. Der det er snakk om store

verdiar finst det då også ein alternativ måte å organisera seg på. Medan industriutviklarane på 1950- og 1960-talet måtte basera seg på å gjera lokalbefolkninga i primærnæringane til industriarbeidarar, har ein no eit alternativ, ein kan hente inn sine eigne folk utanfor regionen. Det var nettopp det dei store leverandørane gjorde under den store Snøhvitutbygginga i Hammerfest. Over 18.000 menneske frå Noreg og over 8.000 frå andre land arbeidde i kortare eller lengre tid på Melkøya i utbyggingsfasen (ein toårsperiode). Dette er svært høge tal i ein by med om lag 10.000 innbyggjarar. I driftsfasen er desse tala sjølvsagt mykje lågare og i dag jobber rundt 1000 personer i petroleumsrelaterte næringar i Hammerfest (Nilssen et al. 2012). Men det å fly inn arbeidskraft var ikkje berre den sentrale strategien for å byggja LNG-fabrikken i Hammerfest, dei nyoppstarta gruvene i Sør-Varanger kommune og den store fiskeforedlingsfabrikken i Tuffjord i Måsøy kommune gjer det også slik. Det er såleis ikkje berre nye bedrifter som no kjem til nord, det gjeld også arbeidskraft, der denne forma for «globalisert arbeidskraft» som jo ikkje medfører fast bosetting, gjeld meir enn olje- og gassindustrien. Når skalaen er stor er dette alltid eit mogleg alternativ, og blir skalaen stor nok er det det einaste alternativet, slik det var ved Snehvit-utbygginga i Hammerfest. Ei omfattande slik utvikling vil truleg vera med på å underbyggja den periferikjensla som mange i nord i dag har, der ein føler at ein lever i eit område der andre - bedrifter som «globaliserte» arbeidstakarar - kan ta seg til rette og som før stikka av med hovudgjevinsten (Selle 2010).

Dei oppkjøpa av lokal arbeidskraft og regionale bedrifter dei «globaliserte» selskapa gjer, er dei to viktigaste måtane lokale bedrifter og arbeidstakarar vert kopla på den nye økonomien, eller på nordområdesatsinga om ein vil. Strengt tatt er jo ikkje dei oppkjøpte bedriftene lenger lokale, men det sentrale her er at slike bedrifter gjennom oppkjøpa blir den viktigaste koplinga mellom det etablerte regionale produksjonssystemet og dei nye globale aktørane. Dette betyr imidlertid også at «globaliserte» bedrifter med hovudbase i andre norske regionar, ikkje minst på Sør-Vestlandet, eller i utlandet, bedrifter som utgjer ein viktig del av det som no er satsinga i nord, legg føringar og rammer for dei meir uerfarne bedriftene i nord. Det som skjer her har implikasjoner langt utover det som skjer i næringslivet åleine. Dett er rett og slett ei omforming og modernisering av heile regionen mange no ser føre seg og ventar spendt på.

Litt om utfordringar

Rundt århundreskiftet er det skapt *eit system som koplar saman produksjon, høgre utdanning og forskning og politikk* på regionalt nivå i nord. Dei bedriftene som inngår i dette systemet er gründarar og småbedrifter i kulturnæringar, opplevingsnæringar, handverk, duodji og næringar som haustar ressursar frå naturen. Det er dette systemet som møter nordområdesatsinga og blir utfordra både av statlege regionalpolitiske aktørar med ny kraft, men ikkje minst av dei nye globale marknadsaktørane. Det store spørsmålet er og blir kva som er vilkåra for suksess og fiasko sett fra nord i en situasjon der sjølve globaliseringa gjer at ei statlig nordområdesatsing kan ha betydelig grad av suksess uten at ringvirkningane på land i nord treng å vera store?

Korleis er relasjonane mellom lokale, regionale, nasjonale og globale arenaer? Dei siste tiåra har vi sett framveksten av nye transnasjonale arenaer, primært gjennom kontakten mellom Norge og Russland i nord, men også gjennom framveksten av ein samisk etnopolitisk arena, eller urfolksarenaen om ein vil. Det er snakk om framveksten av ein heilt ny samisk offentlighet etter at samane fekk sitt eige parlament på slutten av 1980-talet. *Både på den transnasjonale og den etniske arenaen er nord sentrum*, og særlig nord i nord. Lite kan her skje utan at det går via dette nivået. Det kan knapt seiast om *næringsarenaen* og *kunnskapsarenaen*. Her er nord *periferi*. Den strukturelle situasjonen er likevel slik at uten at disse to arenaene er i sentrum, vil det ikkje vera noko reell nordområdesatsing. Dei ulike hovudarenaene er såleis langt frå likeverdige, men likevel kan ingen av dei sjåast isolert få kvarandre. Dei er samanvevde på komplekse måtar, der ingen av dei berre er regionale eller nasjonale for den del. Det er snakk om arenaer som alle i aukande grad er påverka av dei globale prosessane som i stor grad driv utviklinga (Angell, Eikeland og Selle 2010).

Men her finst sjølvstg i eit demokrati også ein annan arena, den regional- og lokalpolitiske arenaen. Denne er jo heilt sentral om vanlige demokratiske prosesser skal spela ei rolle i den nye situasjonen nord er kommen i. Dette er ein arena som dei andre hovudarenaene må relatere seg til og gjerne også verka gjennom. Med den nye nordområdepolitikken kjem som vi har sett dagens regionalpolitiske regime under press og då også i ei breiare meining enn det som har med innovasjon og næringsutvikling å gjera. Det handlar om grensene for regional og lokal folkevalgt makt når ein står ovafor moglege endringsprosessar av slikt omfang som mange

her ser føre seg. Vil den regionalpolitiske arenaen kunne spela ei betydelig rolle? Dette er sjølvsagt både politisk og samfunnsmessig eit overlag viktig tema. Det blir ikkje mindre viktig av at mange i dag meiner at regional- og lokaldemokratiet allment er svekt, der auka sentralisering og endra styringsfilosofi alt har tappa lokaldemokratiet for innhald (Selle 2004). Utfordringane i nord blir då særleg store på grunn av kombinasjonen av større grad av statsavhengighet og sjølv møtet med og den nye olje- og gassalderen som pressar seg på. Det er snakk om aktørar som sjølv er mykje sterke og som har sterke støttespelarar både i og utanfor regionen.

Nordområdesatsinga på land vil uansett omfang, ikkje koma utanom møtet med regional – og lokalpolitikken, uavhengig av kven som til ei kvar tid reelt sett bestemmer i ulike typar av partnerskap eller samtyringsmodellar. Sjølv om mykje utvikling kan skje utan at denne arenaen sit ved roret, vil ei betydelig svekking av ein arena som mange meiner er svekt alt før sjølv møtet med nordområdesatsinga, bety ei vidare marginalisering av nord som politisk region. Det kan skje sjølv med omfattande økonomisk satsing i regionen. Ei slik utvikling – trass i nytt arbeid til mange – vil berre byggja opp under regionen sin periferistatus og forsterke den kjensla mange særleg nord i nord har om at ein framleis blir behandla mest som ein råvareproduserande koloni (Selle 2010).

Dei ulike arenaene overlappar og er bundne saman på komplekse måtar som det ikkje er rom for å gå djupt inn i her.⁸ Her skal vi berre nemna eit par lyskastande eksempel for å visa rekkevidda i det som skjer. Det første eksempelet gjeld framveksten av ein eigen urfolksarena og den medfølgjande diskusjonen om og konflikt rundt korleis det nye og i stor grad globaliserte urfolksfeltet, som også medfører auka reell samisk innverknad, påverkar handlingsrommet til regionale utviklingsaktørar.⁹ Skaper det djuptgripande konflikt og lukker for ny aktivitet på viktige område? Eller, er det med på å opna for ny aktivitet som elles ikkje ville komme, og det på ein slik måte at det gjer regionen meir mangfaldig og dynamisk? Dette er kontroversielle spørsmål særleg i Finnmark, der forholdet mellom reindrift og mineralutvinning og mellom vindkraft og reindrift er utfordrande og

8 Angell, Eikeland og Selle (2010) diskuterer dei ulike aktuelle arenaene og i nokon grad også relasjonane mellom dei.

9 Eit større forskingsprosjekt ved Norut Alta - Áltá er satt i gong om dette temaet.

konfliktskapande og der den nye samepolitikken reint allment møter til dels sterk motbør (Selle 2013).

Det andre eksempelet gjeld kunnskapsarenaen. Vi har tidlegare nemnd at store deler av kunnskapsarenaen i nord er «regional» i innretning som følge av tilpasninga til det som til ei kvar tid har vore innhaldet i den rådande fornyingsideologien. Her står ein no i stadig sterkare grad overfor konkurranse frå felles marknader av studentar og ressursar meir generelt, der institusjonar i nord i lengre tid har tapt i konkurransen om både studentar og ressursar. Nordområdesatsinga gjer noko med sjølve kunnskapsarenaen. Ein treng ikkje lenger i samme grad breddekunnskap og profesjonsutdanningar til «eige bruk», men derimot mykje spesialisert kunnskap av høg kvalitet. Her står ein med somme viktige unntak svakt i nord. Den regionforankra kunnskapsarenaen vi tidlegare har omtalt som eit sentralt element i det regionalpolitiske fornyingssystemet, er ikkje lenger i pakt med tida. Det handlar om at forskings- og utredningsinstitusjonar i nord berre i avgrensa grad rår med det den nye kunnskapsarenaen krev og knapt vil ha ressursar nok til å spela i førstedivisjon på dette heilt sentrale område for den vidare utviklinga i nord. Den tidlegare så tett samankopla fornyingsarenaen bryt med andre ord delvis saman. Det er ikkje lenger snakk om noko organisk heilskap mellom eit offentleg virkemiddelapparat, regionale høgskolar og regionale bedrifter. At Høgskolen i Finnmark frå august 2013 blei ein del av Universitetet i Tromsø, kan her sjåast som eit viktig strategisk grep for å koma på banen igjen for å kunne gje den type ny og spesialisert utdanning som no i aukande grad vil bli etterspurd også nord i nord.

Innafor kunnskapsarenaen ser vi også den nye og meir globaliserte tida på ein annan måte. Her finst institusjonar som er i samspel med nordområdesatsinga og som kan bli styrka av ho. Samisk høgskole i Kautokeino, som også ivrar for å bli «globalisert» urfolksuniversitet, har i dei nye omgjevnadene ei opning for å kunne utvikle seg som en spesialisert kunnskapsinstitusjon innafor urfolksfeltet. Det kan være framtid for ein slik nisjeinstitusjon i nordområdesatsinga fordi denne høgskolen i stor grad opererer på eigne marknader og ikkje trugar andre, og fordi det som skjer her kan tilpassast Norges internasjonale urfolkspolitikk. Det er snakk om eit internasjonalt ansvar som ikkje kjem i konflikt med den nasjonale

nordområdesatsinga, men som kan inngå som ein naturleg og integrert del av denne.

Det bildet som veks fram peiker mot at mykje av nordområdesatsinga ikkje nødvendigvis kjem til å verka gjennom regionen, men kanskje til og med kan koma til å utfordra sjølve regionen. Det regionale – og lokale nord har kanskje ikkje heilt tatt nok inn over seg omfanget av dei utfordringane som spring ut av sjølve nordområdesatsinga og inntoget av globale aktørar. Det handler om kva som er kjernen i det nye som togar inn og kva det over tid vil kunne føre med seg (Selle 2010). Noko av utfordringane skuldast at dei regionale partnarskapa er for svake og til tider for opptatt av «lokale næringer i krise» framfor å byggje opp under ei verkeleg ny regional satsing. Det er en viktig del av bildet at den nordlige regionen er geografisk fragmentert, har stor geografisk utstrekning, og at mykje av den regionale dynamikken er knytt til å arbeide for stader og kommunar i kamp med andre stadar og kommunar i nord (Niemi 2009). Dei ulike fylkeskommunane spelar heller ikkje godt i lag og det tidlegare samarbeidsorganet, *Landsdelsutvalget*, er historie. Enkeltkommunar kan sjå seg betre tent med å knytta seg til statlege aktørar heller enn til regionale. Ein er såleis som region verken økonomisk eller politisk særleg sterk. Manglande felles strategi og mål kan gjera at ein kan bli stilt, eller til og med stiller seg sjølv, på sidelinja med omsyn til dei store endringane i omgjevnadene som no er meir enn synlege og som ein uansett vil bli sterkt påverka av.

Ei strategisk hovudutfordring handler såleis om korleis ein i nord skal koma seg inn i førarhuset, og om ein ikkje kjem heilt inn, korleis ein kan vera med på lasset på ein best mogleg måte for landsdelen. For å kunne koma i ein slik posisjon krevst god samhandling mellom ulike geografiske nivå og samfunnssektorar, og det også der det kan være til dels sterke tradisjonelle motsetningar, mellom sentrum og periferi og mellom stat og region. Å få til noko slikt er som vi veit langt frå lett. Situasjonen er då også slik at det på nytt er nødvendig å stille det mest sentrale av alle spørsmål når det gjeld utviklingspolitikk: kva blir statens rolle i den framtidige nordområdepolitikken? Vil staten hindre eller i alle fall avgrensa måten sterke nye eksterne aktørar vil kunne ta seg til rette på for å sikre at regional og lokal innverknad ikkje blir marginal og overflatisk? Ut frå dei offentlege dokumenta som i dag er basisen for sjølve nordområdepolitikken, er det

vanskeleg å finna noko klart bilete av kva staten ser som oppgåva si på land i nord (Angell 2010). Det kan likevel vera at utfordringane i nordområda etter kvart vil visa seg å vera av ein slik karakter at staten må tenkje nytt og vera langt tydelegare med omsyn til eiga rolle. Dette er jo ikkje minst viktig sidan staten er og blir den viktigaste aktøren vi her har med å gjera heilt uavhengig av kva deler av den «nye» governance- litteraturen synest å meina. Staten er noko anna og meir enn ein av fleire sentrale og likeverdige aktørar i eit kvart viktig og forpliktande partnerskap han går inn i (Selle 2004).

Næringsarenaen har dominert det første 10-året av nordområdesatsinga, men truleg vil andre forhold som påverkar levekår og attraktivitet etter kvart få ein meir sentral plass. Kanskje vil også sjølve nærings- og fornyingsfeltet etter kvart bli forstått breiare og også føre med seg aukande konflikt mellom ulike næringar. Det er alt meir enn tendensar til slikt når det gjeld mineralutvinning og med omsyn til kraftutbygging og arealbruk. Det vil truleg tvinga seg fram ein diskusjon om betydningen av at satsingar på nokre områder kan vera til hinder for utvikling innafor andre område, der sterke interessegrupper er involvert og vil stå mot kvarandre. Diskusjonen om maktforhold og interessemotsetnader i nord meir generelt og ikkje berre mellom nord og sør, vil ikkje i lengda kunne skyvast under teppet og forsvinne i alt snakket om samhandling og partnerskap (Selle 2010). I slike diskusjonar vil kva rolle det regionale politiske og administrative nivået skal ha stå sentralt i diskusjonen. Meir grunnleggjande handlar dette om i kva grad og korleis vanlige borgarar og regionbaserte interesser kan påverke utviklinga og ha noko å seia der avgjerande vedtak som gjeld eiga framtid blir fatta. Det handler med andre ord om kva som i dag er vilkåra for lokal og regionalpolitisk demokratisk innverknad i store samfunnsendrande prosesser i våre typar av system. Her trur eg heile Vestnorden vil ha noko å læra av å følgja nøye med på dei utfordrande og dynamiske prosessane som no skjer nord i Norge og som over tid kan koma til å omforma dette området i betydeleg grad. Det som skjer i nordområda framstår i dag nærast som eit laboratorium for samfunnsvitskapen, der ein ikkje berre kan få prøvd ut eksisterande teoriar og paradigmer, men gjerne til og med utvikla nye.

Litteratur

- Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.) (2010), *Nordområdepolitikken sett frå nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angell, E., S. Eikeland og P. Selle. (2010), *Utfordringer sett frå nord*. I Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angell, E. (2010), "Statens nordområdesatsing". I Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbo, P., S. Eikeland og A. Hervik (2007), *Regionale ringvirkninger av olje og gassnæringen*. Norut Alta - Áltá, rapport nr. 4.
- Eikeland S (red.)(2009), *Dette er Snøhvit. Sluttrapporten fra følgeforskningen av Snøhvitutbyggingen 2002-2008*. Norut Alta - Áltá, rapport nr. 3. <http://www.norut.no/alta/Norut-Alta-Alta/Publikasjoner/Rapporter/Dette-er-Snoehvit>
- Eikeland, S., T. Kvidal og L. Krogh (2008), *Dynamikk og samhandling i innovasjonssystemet Finnmark*. Norut Alta - Áltá, rapport nr. 5.
- Eikeland, S. (2010), "Frå stat til region – og tilbake?" I Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, E.O. (red.) (1996), *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite A.L. og P. Læg Reid (2004), *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Vedlegg 4 til NOU 2005:6, *Samspill og tillit*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/NOUer/2005/NOU-2005-06/16.html?id=390346>
- For nord! Utfordringer og muligheter for nordområdene. Med særlig vekt på Barentsregionen* (2005), Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU) og Barentssekretariatet.
- forskning.nord* (2006), *Forskningsstrategi for nordområdene*. Norges forskningsråd.
- Fulsås, N. (2000), *Nord-Norge i går – Nord-Norge blir integrert i nasjonen 1890-1990*. I P. Arbo, S. Eikeland, N. Fulsås og T. Holm: *Nordnorsk utsyn – en landsdelsstudie med tre scenarier*. Tromsø, Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultets skriftserie A. nr. 95.

- Hansson, J. og O. Wicken (2008), *Rik på natur – Innovasjonsprosesser i en ressursbasert kunnskapsøkonomi*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Meld. St. 7 (2011) Nordområdene. Visjon og virkemidler.
- Niemi, E.(2009), Nord-Norge: skapingen av Norges første moderne region. I Bjørg Seland (red.): *Regionen. Historiske perspektiver, aktuelle utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget: 37-56.
- Nilsen, T. (2010), Tredjepartstrategien. En global aktørs strategier i nord. I Angell, E., S. Eikeland og P. Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett frå nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nilssen, I. B. et al. (2012), Erfaringsstudie om ringvirkninger fra petroleumsvirksomhet for næringsliv og samfunnet for øvrig. Norut Alta - Áltá, rapport 2012:08.
- NOU 1976:28 *Levekårsundersøkelsen*. Sluttrapport.
- NOU 1978:3 *Regionale ulikheter i levekår*.
- NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*.
- NOU 1997:4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.
- NOU 2003:32 *Mot nord!* (Orheimutvalget). Utenriksdepartementet.
- NOU 2007:13 *Den nye sameretten*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*. Fiskeri og kystdepartementet.
- Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi. Depertementene. 12.mars 2009.
- Regjeringens nordområdestrategi*, desember 2006: Utenriksdepartementet.
- Rhodes, R (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press 1997.
- Røyseland, A. og S. Vabø (2008), Governance på norsk. I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 1-2.
- Selle, P. (2004), Sterkere statsmakt og svekket lokaldemokrati. Sluttinnlegg på avslutningskonferansen til Makt- og demokratiutgreiinga, trykt i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1, 2004: 79 -85.
- Selle, P. (2010), Nordområdesatsinga i det nordlege offentlege rommet. I Angell, E; S. Eikeland og P. Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett frå nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selle, P. (2013), Utviklingsprosesser i Finnmark – konsekvenser av

- samepolitikkenes inntog? I Angell, E., S. Eikeland, E. Josefsen og P. Selle (red.): *Hvordan påvirker samepolitikken utviklingsprosesser i nord?* Norut Alta – Áлта, rapport 2013:3.
- St.meld. nr. 34 (2000-01), *Om distrikts – og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001 – 02), *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og kommunalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2004-2005), *Muligheter og utfordringer i nord*. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 8 (2005-2006): *Helhetlig forvaltningsplan for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplanen)*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 25 (2008 – 08), *Lokal vekstkraft og framtidstru*. Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Støre, J.G. (2005), *Et hav av muligheter - en ansvarlig politikk for nordområdene*. Tale av utenriksministeren, Universitetet i Tromsø, 10. november. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2005/et-hav-av-muligheter---en-ansvarlig-poli.html?id=273194
- Støre, J.G. (2010), *Det meste er nord – Nordområdene og veien videre – et internasjonalt perspektiv*. Forelesning ved Universitetet i Tromsø, 29. april. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/nord_mest.html?id=602113
- Vatne, E. (2007), *Regional fordeling av sysselsetting i norsk petroleumrelatert leverandørindustri*. Senter for samfunns – og næringslivsforskning (SNF), A 22.
- Ørstadvik, F. (2008), *Innovasjonssystemer*. Innovasjon Norge/NIFUStep.

Grönland och Åland – Två skilda världar?

Maria Ackrén

Inledning

Grönland och Åland tillhör båda den nordiska familjen av självstyrda områden tillsammans med Färöarna. Grönland tillhör Danmark, medan Åland tillhör Finland. Åland är den äldre autonomin av de två, men utvecklingen kring den åländska självstyrelsen kan sägas ha stagnerat kring diverse olika politiska frågor som ännu inte fått sitt slutliga avgörande i Helsingfors. I Grönland har självstyrelsens utveckling däremot gått i rasande takt, från att ha varit en koloni till att bli ett område som strävar efter fullständig självständighet inom en snar framtid. Detta kapitel kommer att belysa den politiska utvecklingen i de båda områdena och deras olika strävanden kring en mer utvidgad autonomi. För Grönlands del handlar det om att ta över allt fler kompetensområden från Danmark, vilket har lett till en utvidgad autonomi sedan självstyrets etablering 1979. Grönland har liksom Färöarna haft en flexibel modell där områden överförs då öarna har varit beredda att ta över fler kompetensområden. Den finska eller åländska modellen är mer komplex, då förhandlingarna i Helsingfors oftast möts av negativ inställning gentemot den åländska särställningen. För att få en ändring till stånd krävs det en grundlagsenlig revidering av självstyrelselagen, vilket leder till ett mer tidskrävande arbete. Åland har i årtionden försökt få ändringar till stånd inom det ekonomiska området utan att lyckas. Egen beskattning har varit huvudmålet, men resultaten av förhandlingarna har uteblivit p.g.a. Finlands restriktiva hållning till förändringar. Vi kan urskilja två olika vägar kring hur autonomierna har hanterat och hanterar deras situation gentemot sitt respektive moderland.

Grönland

Utgångspunkten i detta kapitel kommer att vara Grönland, då detta område är så aktuellt i och med det som sker i Arktis just nu. Först kommer en

kort historisk bakgrund att belysas, sedan den politiska utvecklingen och till sist den nuvarande situationen.

Kort historisk bakgrund

Grönland befolkades redan 2500 f.Kr. av olika inuitstammar från Kanada. De första inuiterna anlände till Nordgrönland ca. år 900, där Thulekulturen etablerades. Än idag finns det spår av den kanadensiska dialekten av Inuktitut i den grönländska som talas i Nordgrönland (Skydsbjerg 1999, Thorleifsen 2004, Augustesen och Hansen 2011). "Nordmän", vikingar anlände till Grönland under 900-talet från Island. De första bygderna längs kusten etablerades under denna tid: Østerbygden i närheten av Qaqortoq och Vesterbygden i närheten av Godthåbsfjorden. De nordiska bebyggarna försvann plötsligt under 1500-talet. Det finns olika spekulativa förklaringar kring det hela som att klimatförändringar ägt rum eller att bebyggarna inte klarat av att fånga tillräckligt med mat eller att de drabbades av någon sjukdom. Alternativa förklaringar är att Nordborna blev anfallna av inuiterna eller att de helt enkelt inte åt den föda som säl och val som var nödvändig för att klara den långa vintern (Augustesen och Hansen 2011). Det finns ingen säker teori om vad som egentligen hände och varför de nordiska bebyggarna försvann så plötsligt.

En viktig näring för inuiterna blir valfångsten under 1500-talet. Det går att säga att den första internationella handeln äger rum i och med denna jakt. Särskilt handel med tranolja blir viktigt då detta används som belysning. Hans Egede, en norsk-dansk missionär får planer på att kolonisera Grönland under 1700-talet (Thorleifsen 2004, Augustesen och Hansen 2011). 1721 startar det första handelskompaniet i Grönland. 1734 tar en norrman, Jacob Severin, över och etablerar ett privat handelskompani. Det norska handelskompaniet fungerar till 1774, då det danska KGH (*Kongelige Grønlandsk Handelskompani*) grundas. KGH blir en mycket stark institution, då handeln får en monopolställning. Alla varor till och från Grönland går nu igenom KGH. Monopolställningen varar ända fram till 1950. Administrationen ligger också under KGH ända till 1912 (Thorleifsen 2004, Skydsbjerg 1999). Under denna period kan Grönland betraktas som en handelskoloni. Efter det danska diktatorväldet 1849 genomfördes en demokratisering i hela landet inklusive Grönland. Det etablerades en kommission i Grönland 1851. Föreståndarämbetet såg nu

dagens ljus. Ett tryckeri etablerades i Nuuk, så att det var möjligt att informera befolkningen och folk lärde sig att läsa och skriva. Under slutet av 1920-talet började fisket bli en ny inkomstkälla. En del gruvindustri startade bl.a. en kolgruva i Qullissat på Diskoön, cryolitgruva i Ivittuut och i Maarmolilik hade man en ädelstensgruva (Skydsbjerg 1999). Nya idéer uppkom om att modernisera Grönland. En ny lag kring administrationen stipulerades 1925 som gällde till 1953, då Grönland blev ett amt inom den danska jurisdiktionen (Thorleifsen 2004, Skydsbjerg 1999). Grönlänningarna var representerade i föreståndsämbetena, men den verkliga makten låg fortfarande i Köpenhamn.

Den politiska utvecklingen

Under andra världskriget bröts kontakterna med Danmark, då Grönland blev en del av det amerikanska försvaret, medan Danmark ockuperades av Tyskland. Kriget var inte nämnvärt närvarande i Grönland, förutom att det streds om några väderstationer i de norra delarna av Grönland (Skydsbjerg 1999).

Efter kriget etablerades en kommission 1948 för att modernisera Grönland. G-50 som den reform som påbörjades blev och kallas hade en hel del punkter på sitt program. Det handlade nu om att förbättra levnadsstandarden för den grönländska befolkningen. Monopolhandeln skulle avskaffas, tuberkulos skulle bekämpas, bostäderna skulle förbättras och den grundläggande utbildningen skulle bli enligt dansk standard (Skydsbjerg 1999, Augustesen och Hansen 2011). Den 5 juni 1953 inlämnades Grönland till det danska riket och blev ett amt, precis som vilket annat amt i Danmark. Nackdelen med reformen var att många koloniala drag fortfarande levde kvar. Det fanns en stor skillnad mellan grönlänningar och danskar inom Grönland. Danskarna hade högre lön och satt på de ledande posterna, de större byarna skulle inrättas enligt danska stadsmodeller, GTO (*Grønlands Tekniske Organisation*) bildades och sociala klyftor blev allmänna (Skydsbjerg 1999). Ett led i danskificeringen blev att ett Grönlandsdepartement etablerades i Köpenhamn. Under 1960 bildades en ny kommitté som skulle ta hand om de moderniseringsproblem som Grönland hade erhållit, vid namn G-60. En stor urbaniseringsprocess påbörjades, vilket ledde till att stora bostadsblock byggdes. Nu skulle alla bo i de större byarna. Födelsekriterium infördes och ett nytt skolsystem

såg dagens ljus (Skydsbjerg 1999). Den nya eliten på Grönland utbildades i Danmark och under 1970-talet började mer radikala röster mot den danska administrationen florera. Det som gjorde att radikala röster hördes var bl.a. födelsekriteriet som innebar att det fanns löneskillnader mellan hemmahörande grönlänningar och de danskar som var utskickade till Grönland för att arbeta. Lönepolitiken gick ut på att danskarna skulle ha en lön enligt den lönenivå som gällde i Danmark plus ett tillägg för de utgifter och omkostningar som en flytt innebar. Grönlänningarna fick nöja sig med lägre lön utan tillägg även om samma arbete utfördes. De grönlänningar som ville uppnå samma status som danskarna hamnade att bo utanför Grönland i 10 år för att erhålla samma lönenivå och status. Den utbildade eliten i Danmark började nu framhäva grönlänningarna som ett särskilt folk med egen kultur, traditioner och språk enligt nationalistiska strömningar. Man ville göra slut på födelsekriteriet och införa en mer jämlik behandling. Kritik riktades också mot den danska koncentrationspolitiken och förhandlingarna med Europeiska Gemenskapen.

Detta var första vågen av grönländsk nationalism som växte fram. Vänstermitten partiet *Siumut* ("Framåt") spelade en viktig roll i mobiliseringen mot det danska styret. *Siumut* och andra partier, särskilt *Atassut* ("Solidaritet") och *Inuit Ataqatigiit* ("Inuit gemenskap"), pressade för att få igång förhandlingar kring självstyrelse. En kommission etablerades mellan grönländska och danska politiker. Efter många utdragna förhandlingar etablerades självstyret 1979. I en folkomröstning röstade 73 procent för etableringen av självstyre (Dyrendom Graugaard 2009). Det bör dock påminnas om att den form av administration som etablerades var en dansk kopia, eftersom det danska systemet redan var på plats (Skorkjær Binderkrantz 2011).

Nationalismen i Grönland fick också sin framfart på grund av Danmarks medlemskap i den dåvarande Europeiska Gemenskapen (EG). Folkomröstningarna i Danmark och Grönland 1972 visade olika resultat. I Danmark var befolkningen för ett medlemskap, medan grönlänningarna var emot. Trots detta tvingades Grönland som en del av Danmark in i EG. Missnöjet grodde och 1982 anordnades ett nytt referendum i Grönland där befolkningen på nytt motsatte sig medlemskapet och nya förhandlingar ledde till att Grönland trädde ur EG 1985 (Hannum 1996). Grönland har nuförtiden gynnsamma bilaterala avtal med EU inom fiskerieringen.

De tre största partierna mellan 1979-1999 i Grönland har varit: *Siumut*, *Atassut* och *Inuit Ataqatigiit* som etablerades under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. *Siumut* var först ett socialdemokratiskt parti med autonomi och grönlandisering på sin agenda, men har senare förflyttat sig mer mot mitten. *Atassut* bildades som en reaktion mot *Siumut* och var också ett socialdemokratiskt parti i början med nära kontakter till Danmarks socialdemokratiska parti, men har på senare tid förflyttat sig mer mot höger fortfarande med union med Danmark som sitt mål. *Inuit Ataqatigiit* är ett självständighetsparti med bakgrund i vänsterflygeln och på senare tid har ett nytt parti kommit upp på agendan också med självständighet på sin agenda, nämligen det socialliberala partiet *Demokraatit* (Ackrén och Lindström 2012).

Nuvarande system

Den nyligen införda utvidgade självstyrelsen i Grönland har varit en process som pågått ungefär ett decennium. Processen inleddes 1999 genom etableringen av Grönlands självstyrelsekommission som slutförde sin rapport under 2003. En andra kommission blev tillsatt mellan 2004-2008 som ledde ytterligare till en annan rapport som innehöll en ny version av självstyrelselagen (Kleist 2010). Självstyrelsekommissionen från 2004 hade medlemmar både från den danska regeringen och den grönländska (8 representanter vardera). Det etablerades tre arbetsgrupper: en för naturresurser, en för ekonomisk och industriell utveckling och en för det juridiska arbetet både för författningsmässigt innehåll och folkrättsligt innehåll (Kleist 2010).

Den 25. november 2008 hölls en folkomröstning på Grönland gällande en utökad självstyrelse. Hela 75,5 procent röstade för mer självstyrelse; 23,5 procent röstade emot och nära 72 procent av alla röstberättigade deltog (Kleist 2010, Dyrendom Graugaard 2009). I och med nationaldagen den 21 juni 2009 ersattes den gamla självstyrelselagen med den nya (Dyrendom Graugaard 2009). Grönland är unikt på så sätt att det är den första nationen med ursprungsfolk som har en vittgående autonom ställning (Nuttall 2008). Den grönländska modellen ses som ett exempel för ursprungsfolk i världen. Genom *Inuit Circumpolar Council (ICC)*, som fungerar som en icke-statlig organisation och representerar ungefär 150 000 inuiter i Alaska, Kanada, Grönland och Chukotka i Ryssland, ses Grönland

som rollmodellen. Detta innebär att inuiternas rättigheter också får en internationell prägel (Dyrendom Graugaard 2009).

Skillnaden mellan andra autonomi- och secessioniströrelser är att Grönland bör ses i ljuset av en nationsbildningsprocess snarare än en ren etnisk-politisk rörelse (Nuttall 2008). Jämförs detta med Skottland, Quebec och Baskien går det att utläsa att de separatistpartier som finns i dessa regioner flaggar för etnisk-politisk lösning snarare än en nationsbildningsprocess, även om Skottland och Baskien till viss del uppfyller villkoren för en nationsbildning. Ser man på dimensionerna inom secessionsprocesser befinner sig Grönland i en reaktionsfas (se Denk, 2003 om secessionsprocesserna). I initiativfasen skapas de handlingar som innebär krav på självständighet som formuleras och framförs. Detta har redan gjorts av det politiska partiet IA (*Inuit Ataqatigiit*). Responsfasen som efterföljer initiativfasen kan också ses förbigående, då Danmark gett sitt positiva stöd för den utveckling som nu är på gång i Grönland eller har i alla fall inte givit något motstånd. Under den nuvarande reaktionsfasen debatteras och argumenteras det för hur självständighetsprocessen ska fortsätta.

Den nya självstyrelselagen från 2009 innehåller 29 sektioner exklusive preambeln. I bilagan finns två listor, som innehåller 33 områden som Grönland kan ta över en efter en från den danska staten. Lista 1 innehåller fem kompetensområden: Industriell skadeersättning, de återstående delarna inom hälso- och sjukvårdsområdet, vägtrafiken, lagen om egendom och skyldigheter, samt den kommersiella dykningen (*Act on Greenland Self-Government*) och lista 2 innehåller ytterligare 28 kompetensområden. I den första listan finns områden som Grönland direkt kan ta över då Grönland anses redo att ta över dessa områden. I den andra listan finns områden som bör tas över enligt ett avtalat schema mellan Danmark och Grönland som kräver kontinuerliga förhandlingar (Kleist 2010).

Det finns fortfarande fem områden som är under dansk suveränitet. Dessa är den danska konstitutionen, frågan kring medborgarskap, högsta domstolen, utrikes- och säkerhetspolitik samt valuta och monetära frågor (Dyrendom Graugaard 2009).

Det mest intressanta i självstyrelselagen är preambeln, där grönlänningarna ges rätten till självbestämmande enligt internationell rätt. En annan aspekt är att det ges utrymme för ömsesidig respekt mellan den grönländska och

den danska myndigheten och vidare att önskan är att fostra till jämlikhet och ömsesidig respekt mellan Danmark och Grönland (Kleist 2010).

Eftersom Grönland innefattar rätten kring ursprungsfolks rättigheter enligt FN deklARATIONEN kring ursprungsfolks rättigheter innebär detta att grönlänningarnas kultur, tradition, historia och deras strävanden bör bli reflekterade inom utbildning och offentlig utövning (artikel 15). Det innebär också att grönlänningarna har rätt att engagera sig i traditionella och andra ekonomiska aktiviteter (här förstås jakt och fiske) (artikel 20) och deras rättigheter sträcker sig även till bevarandet och skyddet av miljön och dess produktiva kapacitet gällande land (naturresurser) (artikel 29) (Dyrendom Graugaard 2009).

I lagen finns nämnt att Grönlands befolkning kan bestämma om Grönland ska bli en självständig stat eller inte. Detta kommer att beslutas via en folkomröstning där alla röstberättigade kan delta. För att kunna rösta måste man vara dansk medborgare och ha bott i Grönland under minst 6 månaders tid före valet eller referendum hålls. Då man flyttar från Grönland blir man av med sin rösträtt (Kleist 2010).

Under nationsbildningsprocessen som Grönland nu står inför finns ett stort intresse för de enorma naturrikedomar som finns på ön och runtom i havet. Dessa står förstås inte bara i Grönlands intresse utan det finns ett internationellt intresse för det som sker i Arktis just nu. För att minska på beroendet av det danska blocktillskottet så blir Grönland tvungen att börja utnyttja sina naturrikedomar, vilket även har börjat göras. Enligt dagens kalkyl är Grönland beroende av det danska blocktillskottet upp till 60 procent av budgeten. Ifall blocktillskottet minskas med 50 procent p.g.a. mineral- och oljeutvinning och dessa inkomster överstiger 75 miljoner DKK kommer blocktillskottet att minskas med hälften och så småningom försvinna helt i framtiden (Nuttall 2008). Grönland har i princip redan tagit över makten gällande nationens naturresurser. Detta gäller både mineralresurserna inklusive olja och gas enligt ett beslut från 1 januari 2010 (Kleist 2010). Det gällande avtalet kring mineraltillgångarna är ett gemensamt avtal mellan Grönland och Danmark som gäller under en fem-års period, därefter bör nya förhandlingar äga rum (Dyrendom Graugaard 2009). Det har även gjorts uppskattningar som visar att det danska blocktillskottet kommer att minska till 18 procent ifall Grönlands

ekonomi fortsätter att växa i samma takt som nu (Dyrendom Graugaard 2009).

Under 2007 gjordes mätningar kring Östgrönland gällande oljereserver. Undersökningen gjordes av den amerikanska geologiska surveyn (USGS). Det har uppskattats att det finns över 31 miljarder tunnor av olja, gas och naturgas i området. Vidare har samma undersökning uppskattat att det skulle finnas mer än 110 miljarder tunnor olja vid Grönlands västkust (vilket motsvarar ungefär 42 procent av reserverna i Saudarabien) (Nuttall 2008).

ExxonMobil och Chevron från USA, Husky och Encana från Kanada, Cairn Energy från Storbritannien och Dong Energy från Danmark är en rad av de multinationella bolag som börjat utforska vattnen kring Grönland. De har alla erhållit licenser från Grönlands Råstofdirektorat för att göra sina utforskningar.

Gruvdriften på Grönland har också varit igång tidigare, men nu har det aktualiserats igen. Kolgruvan i Qullissat på Diskoön fungerade mellan 1924 till 1972 (Nuttall 2008). Denna gruva satte igång de första energistationerna på Grönland i de större byarna. Cryolite utvanns i gruvan i Ivittuut; bly, zink, marmor och silver har under kolonialtiden brytits ut i Maarmolilik. De gruvor som nu är aktiva är guldgruvan i Nalunaq nära Nanortalik i Sydgrönland och en gruva norr om Nuuk som opererat sedan 2007. Fler gruvor är planerade att starta för att utvinna rubiner, diamanter, guld och andra mineraler. Det har även diskuterats att etablera ett aluminium smältverk i Manitsooq och att utvinna uran, vilket har mött motstånd bland befolkningen.

I internationella relationer har Grönland också fått en större roll. Regeringen/Naalakkersuisut har inrättat ett departement för externa relationer. Grönland har t.ex. bilaterala avtal med EU inom fiskerinäringen och även andra bilaterala avtal med andra länder. Grönland har också rätt att ingå avtal med andra stater/organ inom internationella relationer som är av avgörande betydelse för ön. I sådana fall ska Grönland informera den danska staten om dessa ärenden. Gäller ärendet hela unionen d.v.s. Danmark-Grönland ska avgörande träffas genom förhandlingar och diskussioner mellan de båda myndigheterna. Grönland kan även bli medlem i internationella organisationer, där andra aktörer än suveräna stater är medlemmar (Kleist 2010).

Enligt detta kan Grönland sägas uppfylla alla de kriterier som artikel 1 i Montevideo-konventionen stipulerar. Grönland har en permanent befolkning, har kontroll över sitt territorium, en egen regeringsmakt och kan ingå internationella relationer med andra stater dock med vissa begränsningar. Att Grönland fortfarande inte är en *de jure* stat är bara en tidsfråga. Det finns en klar optimism i nationen att olja och mineralutvinning kommer att vara Grönlands räddning, men självständighet handlar ju inte bara om ekonomi. Det gäller även att ha alla andra faktorer på plats innan suveränitet kan bli en verklighet. Ett stort problem gäller relationerna inom myndigheterna, där en stor andel danskar arbetar på ledarpositionerna, vilket förstås innebär att danska används som det dominerande språket och inte det officiella grönländska språket (Skorkjær Binderkrantz 2011). För att råda bot på detta förhållande måste den grönländska befolkningen utbildas och ges de färdigheter de behöver för att kunna nå de högre positionerna. Det är dock fråga om en ond cirkel, då utbildningssystemet bygger på danska premisser och inte har anpassats till lokala förhållanden. Politikerna i Inatsisartut/parlamentet är alla grönlänningar, så de högsta besluten i nationen fattas dock av den lokala befolkningen. Det finns dock en diskrepans mellan identitet och kultur inom den grönländska administrationen som gör att Grönland balanserar mellan två olika traditioner; en västerländsk orienterad skriftlig tradition och en mer grönländsk muntlig tradition (Skorkjær Binderkrantz 2011). Forskning har visat att utbildning och arbete relaterat till socialisering tenderar till att standardisera byråkratiskt beteende (Skorkjær Binderkrantz 2011).

Jämförelse mellan suveränitet och Grönlands position

Ser vi på Grönland i ljuset av suveränitet utgående från den funktionella sfären så går det att konstatera att det finns en hel del arbete kvar att göra innan Grönland kan uppnå *de jure* status. Se tabell 1.

Tabell 1: Skillnaden mellan full suveränitet och Grönlands status

Funktionell sfär	Suverän stat	Grönland
Källa för makt	Populär suveränitet	Utländsk makt, Danmark
Monopol av våld	Polis och försvarsmakt	Polis och försvar enligt dansk modell
Domstolssystem	Eget system	Dansk modell
Lagstiftning	Nationell lagstiftning	Grönländska lagar inom Grönland men lagstiftning har i stor del kopierats från Danmark
Externa relationer	Suveränt hanterade av den självständiga staten	Grönland har viss kompetens gällande ärenden som tillhör självstyrets ramverk
Ekonomisk reglering	Monetära och finansiella ärenden under statsapparaten	Vissa skatter och tariffer under självstyret, men stort beroende av Danmark
Kulturell reglering	Ett nationellt eller flera nationella språk beroende på stat, utbildning och kultur återspeglar statens sammansättning	Grönländska det officiella språket, men danska används i hög grad. Influenser från Danmark.
Social välfärd och hälsa	Eget system	En del bestäms av Grönland, medan en del bestäms från Danmark.

(Uppdaterad version av I. Jónsson, 1999)

Grönland befinner sig i en brytningstid och framtiden kan bara utvisa ifall nationen kommer att gå hela vägen mot suveränitet eller om en annan modell kommer att tillämpas, exempelvis associerad statsstruktur. Om Grönland blir självständigt blir landet det första exemplet på en stat som leds av inuiter/ursprungsfolk och samtidigt utgör en mikrostat enligt den allmänna definitionen (en stat under 1 miljon invånare), även om ön till ytan är världens största.

Åland

Åland utgör en av de äldsta autonomierna i världen (se Ackrén 2009), men utvecklingen av självstyrelsen har gått långsamt. Här kommer en kort historisk överblick att beskrivas, sedan den politiska utvecklingen samt dagens situation. Den politiska utvecklingen sammanfaller med partisystemets utveckling i det åländska exemplet.

Kort historisk bakgrund

Åland befolkades redan år 5000 f.Kr. av en befolkning österifrån. Det har hittats en del kamkeramiska föremål i Saltvik från denna tid, men dessa människor var främst jägare och fiskare och befann sig på Ålandsöarna enligt fiske- och jaktsäsongen. Under 3300 f.Kr. etablerades den första bofasta befolkningen på öarna. Dessa människor kom västerifrån och tillhörde den gropkeramiska kulturen. Nu började man även idka jordbruk och boskapsskötsel (*Åland – kort & gott*). Det kan sägas mer generellt att Åland alltid och fortfarande influera(t)s både från öst och väst, därigenom har den åländska dialekten av det svenska språket sin härkomst. Dialekten är en blandning av finlandssvenska och rikssvenska. Kulturen präglas av influenser från båda håll och detta präglar samhället i övrigt.

Ålandsöarna tillhör Finland och erhöll sin självstyrelse 1921 efter ett beslut i Nationernas Förbund (NF). Åland har varit under olika regimer i sin historia. Först blev öarna en del av det svenska riket tillsammans med Finland (1150-1809), sedan under Ryssland som en del av det finska Storfurstendömet mellan 1809-1917, och till sist som en del av Finland. Åland har dock aldrig varit en koloni. Under tiden inför Finlands självständighet 1917 och framåt, ville ålänningarna tillhöra Sverige. I samband med fredsförhandlingarna efter Första Världskriget kungjorde Åland ett krav om att tillhöra Sverige enligt principen om folkets rätt till självbestämmande. Ett referendum föreslogs för att avgöra statusen för öarna, men avvisades av Finland. Konflikten kring suveräniteten över öarna blev till slut fört till Nationernas Förbund på ett brittiskt initiativ 1920. En kommission av rapportörer tillsattes för att avgöra Ålandsfrågan. Slutresultatet blev att Åland blev att tillhöra Finland med garantier om att bevara det svenska språket, kulturen och traditionerna (se t.ex. Barros 1968, Brown 1921, Hannum 1996, Johansson 2006). Därmed blev självstyrelsen ett faktum.

Ålänningarna var dock besvikna. De hade förlorat sin strävan att bli återförenade med Sverige. Det går att säga att den separatistströmning som fanns under denna tid ägnade sig åt irredentism och inte secessionism eller en önskan om full suveränitet. Frågan var att bli integrerad med det forna moderlandet, eftersom Sverige sågs som ett mer närbesläktat samhälle än Finland. Självstyrelsen sågs därför som en orättvis politisk kompromiss. Självstyrelsen hade därmed en svår start som karaktäriserades av spända relationer mellan Finland och Åland. Båda parter såg autonomin som den nästbästa lösningen som dessutom var påtvingat av det internationella samfundet.

I det första parlamentariska valet (1922) mobiliserades lösa allianser i ett enda stort politiskt block, kallat *Ålänningarnas valförbund*, senare ändrades namnet till *Åländsk samling* (Söderlund 2008). Deltagandet i de första valen var lågt och traditionella politiska partier bildades inte förrän i slutet av Andra Världskriget, ungefär 30-50 år efter införelsen av självstyrelsen.

En stor orsak till det låga valdeltagandet var att idén om en återförening med Sverige fortfarande levde kvar. Självstyrelsen sågs som en tillfällig lösning medan den politiska eliten väntade på en återförening med Sverige. Så sent som 1945 kom Åland med en informell anhållan till Sveriges regering om att förhandla kring ärendet. Detta förslag möttes dock av motstånd från Sveriges sida. Nu var Sverige inte intresserad av Åland längre utan frågan ansågs löst i och med den självstyrelse Åland uppnått. På Åland började den politiska ledningen på allvar inse att självstyrelsen nu kunde utvecklas och att det faktiskt fanns en del trumfkort på handen (Salminen 1979).

Resterna av den politiska irredentismen på Åland innan Andra Världskriget hade en annan viktig effekt på utvecklingen av autonomin. I initialfasen hade den svaga populära basen för självstyret gjort att det fanns en motvilja hos metropolstaten (Finland) att utveckla autonomin. Finland införde en del restriktioner särskilt inom det ekonomiska området. Skatterättigheterna som fanns med i den ursprungliga självstyrelselagen (från 1920) avskaffades (Lindström 1997). Perioden kan beskrivas som en period av restriktiv juridisk och politisk tid. Alla policy områden som inte direkt explicit nämndes i självstyrelselagen tolkades som finländska statsrättigheter (Lindholm 1997). På detta sätt finns det fortfarande

ett inbyggt inflexibelt system som gör att det tar länge att förändra och anpassa autonomin kring nya förhållanden. Förhandlingar kring revisioner i självstyrelselagen kan därför ta årtionden i anspråk. Självstyrelselagen har reviderats 1953 och 1993 och nu planeras en ny revision i skrivande stund (se Suksi 2005 kring självstyrelselagens innehåll).

Den politiska utvecklingen

Under början av 1960-talet började ett modernt partisystem växa fram. Ålands Socialdemokrater erhöll ett stort väljarunderstöd under denna tidpunkt. Detta var startskottet till att nya partier bildades som motvikt till den socialdemokratiska dominansen. Valet 1979 kan ses som den stora vändpunkten i Ålands partihistoria. Under detta val fanns ett modernt partisystem som präglades av partier på hela vänster-högerskalan (Söderlund 2008).

Sedan etableringen av det moderna partisystemet under 1970-talet, så har Liberalerna och Centerpartiet (båda mittenpartier med liberala värderingar) varit de två stora partierna, medan Socialdemokraterna varit det stora oppositionspartiet. Två andra partier etablerades vid ungefär samma period – *Frisinnad samverkan*¹ (konservatister) och *Obunden samling* (koalition av obundna representanter). Under 1970- och 1980-talen fanns också ett vänsterorienterat och ett miljöparti som också konkurrerade om platserna i parlamentet, men som senare upphörde att existera. Ett nyare parti på agendan var *Ålands framstegsgrupp* (ett högerorienterat populistiskt parti). Ålands framstegsgrupp uppnådde en del mandat under valen 1999 och 2003, men har sedan dess upphört att existera (Söderlund 2008).

Det första verkliga secessionistiska parti på Åland, *Ålands framtid*, är ett nytt parti som intagit den politiska scenen. Målet är självständighet från Finland och partiet etablerades så sent som 2001. På vänster-högerskalan kan partiet karaktäriseras som ett mitten-höger parti. I dess första val i 2003 attraherades 6,5 procent av väljarkåren. I valet 2007 ökade väljarunderstödet till 8,3 procent och på detta sätt erhöll partiet två mandat utav 30 i parlamentet (ÅSUB 2009). I det senaste valet 2011 har Ålands framtid erhållit 9,9 procent av rösterna och utökat sin representation till tre mandat i lagtinget (ÅSUB 2011).

1 *Frisinnad samverkan* har nyligen ändrat namn till *Moderaterna* på Åland (mars 2011).

Den långvariga perioden med irredentism i de första decennierna av självstyrelsen har tillsammans med en långsam utveckling av partisystemet bidragit till den sena etableringen av ett politiskt organiserat självständighetsparti. En annan faktor är förstås de negativa reaktionerna i metropolen Finland då separatism på Åland diskuteras. Diskussionen kring separatism och självständighet eller t.o.m. utvecklad självstyrelse har alltid varit och är fortfarande lite av ett tabu ämne i de politiska relationerna mellan Åland och Finland (Ackrén och Lindström 2012).

Den huvudsakliga orsaken till ett nytt uppvaknande med stöd för ett självständigt Åland är det ökade missnöjet med den begränsade autonomin och den restriktiva hållningen i den ekonomiska sfären. Det finns en återgång till tankarna från 1940-talet som på nytt väckt debatten till liv om en återförening med Sverige även om det är fråga om ett svagt stöd till denna tanke. En annan orsak till debatten kring Ålands framtid härstammar från den hetska debatt mot finlandssvenskheten i Finland som tagit sig i uttryck i den allmänna politiska debatten i Finland. Hatet mot det svenska språket har ökat, vilket innebär mer luft under vingarna för ett parti som Ålands framtid.

Nuvarande system

Utgående från den senaste självstyrelselagen från 1993 har Ålands lagting den exklusiva lagstiftningsrätten, medan Ålands landskapsregering innehar den versktällande makten. Lagstiftningsområdet är omfattande och inkluderar bl.a. kommunalförvaltning, offentlig ordning och säkerhet, byggnadsverksamhet och planering, hyra och hyresreglering, miljö- och naturskydd, fornminnen, hälso- och sjukvård, utbildning, skogsbruk, fiskenäring, postväsendet, kommunikation och handel (Stephan 2011). Åland saknar dock egen beskattningsrätt förutom i vissa specialfall (kommunalskatten är enligt åländsk modell, vissa serviceskatter likaså). Åland erhåller en klumpsumma varje år från den finska staten som utgör 0,45 procent av den finska statsbudgeten (exklusive statens lån) (Stephan 2011). Ekonomin på Åland kan ses i positiva termer då BNP ligger på en hög nivå. Åland räknas till en av de rikaste regionerna i hela EU.

Staten Finland är representerad på Åland i "Ämbetshuset" var skatteförvaltningen, folkbokföringen och tingsrätten huserar (Stephan 2011). I kapitel 5 i Ålands självstyrelselag räknas den finska lagstiftningsbehörigheten

upp. De flesta ärenden ligger inom det privaträttsliga området (*Självstyrelselag för Åland*, Suksi 2005).

Åland är medlem i EU med vissa undantag, vilket gör att relationerna mellan Åland, Finland och EU regleras via ett särskilt protokoll. I artikel 299 i EG-fördraget stipuleras kring de autonomier som erhållit ett särarrangemang i förhållande till EU till vilket Åland tillhör (Ackrén 2008). Den åländska folkomröstningen arrangerades den 20 november 1994, efter det att både Finland och Sverige redan röstat ja för ett medlemskap i EU. Det här innebar att befolkningen på Åland deltog i två folkomröstningar, först i Finlands nationella folkomröstning och sedan i den egna regionala folkomröstningen. Detta var den första åländska folkomröstning som genomfördes i historien och endast 49,1 procent av alla röstberättigade deltog. Av de som deltog i folkomröstningen satte 73,6 procent sin röst i förmån för ett medlemskap. Medlemskapsförhandlingarna med de åländska undantagen genomfördes tillsammans med Finland (Ackrén 2008). Det så kallade Ålandsprotokollet som är anslutet till Finlands anslutningsfördrag utgör en del av EG:s primärrätt, vilket innebär att bestämmelserna i protokollet endast kan ändras med gemensamt beslut av alla EU-länder. De åländska undantagen gäller den s.k. hembygdsrätten (se Sia Spiliopoulou Åkermark 2007 för en mer grundlig genomgång) som kan ses som ett regionalt medborgarskap som förutsätts för utövandet av vissa rättigheter i landskapet och att Åland utgör ett s.k. ”tredje land” i skattehänseendet, d.v.s. Åland står utanför EU:s skatteunion. Däremot utgör Åland en del av tullunionen och på så sätt regleras varornas fria rörlighet även på Åland (Ackrén 2008).

Åland har vissa befogenheter i samband med Finlands förhandlingar om fördrag med tredje parter eller främmande makter. Landskapsregeringen kan delta i förhandlingar om internationella fördrag om ärendena är av särskild vikt för landskapet. Åland kan dock inte själv på egen hand ingå internationella avtal (Ackrén 2008, Silverström 2004).

Jämförelse mellan full suveränitet och Ålands ställning

Jämför vi Ålands ställning idag med situationen som en de jure stat besitter, så går det att konstatera att det finns minst lika mycket arbete kvar som för Grönlands del.

Åland planerar att revidera självstyrelselagen inom en snar framtid,

men detta arbete går långsamt och nyligen har Finlands president Sauli Niinistö under självstyrelsedagen den 9 juni 2013 i Mariehamn uttryckt att Åland eventuellt kan vänta sig en reviderad självstyrelselag först år 2022, då Åland firar sitt 100-års jubileum (Republikens Finlands President 2013).

Tabell 2: Skillnaden mellan full suveränitet och Ålands status

Funktionell sfär	Suverän stat	Åland
Källa för makt	Populär suveränitet	Utländsk makt, Finland
Monopol av våld	Polis och försvarsmakt	Polis och försvar enligt finsk modell, även om Åland har ett eget polisväsende. Demilitariserat område
Domstolssystem	Eget system	Finsk modell, Åland har egen tingsrätt
Lagstiftning	Nationell lagstiftning	Åländska lagar inom Åland men lagstiftning har i stor del kopierats från Finland
Externa relationer	Suveränt hanterade av den självständiga staten	Åland har viss kompetens gällande ärenden som tillhör självstyrets ramverk
Ekonomisk reglering	Monetära och finansiella ärenden under statsapparaten	Finskt beskattningssystem, vissa skatter och tariffer enligt åländsk modell
Kulturell reglering	Ett nationellt eller flera nationella språk beroende på stat, utbildning och kultur återspeglar statens sammansättning	Svenska är det enda officiella språket
Social välfärd och hälsa	Eget system	Åland har egen kompetens inom detta område

(Modellen är tagen från I. Jönsson, 1999)

Konklusioner

Det finns både likheter och olikheter mellan Grönland och Åland. Gemensamt för båda områden är att de innehar en långtgående självstyrelse

som innehar liknande element, men det finns en hel del olikheter då vi ser närmare på dessa öar. Grönland utgör den största ön i världen även om stora delar av territoriet är täckt av inlandsisen. Geografiskt sett ligger Grönland väldigt strategiskt mellan den nordamerikanska kontinenten i väst och den europeiska i öst. Åland ligger mitt i Östersjön mellan två nordiska grannar, nämligen Sverige och Finland. Den historiska utvecklingen har varit olika för de två autonomierna. Grönland har gått från koloni till självstyrkt område och befinner sig nu i en nationsbildningsfas, medan Åland erhållit sin självstyrelse som en konfliktlösning på internationell nivå. Grönland innehar enorma naturrikedomar, vilket Åland saknar och därmed är Grönland intressant också internationellt sett, då området ses som en reserv för framtida ändamål. Dagens politiska situation i Grönland präglas av hur naturresurserna ska hanteras och hur samhället kan utvecklas i positiv riktning för befolkningen som sådan, medan Ålands politiska läge för tillfället stagnerat kring hur beskattningsärenden ska skötas på ön. En annan olikhet gäller medlemskapet i EU. Åland är medlem med vissa undantag, medan Grönland valt att ha bilaterala avtal med EU. Möjligheterna till att revidera självstyrelselagarna och reformera statusen på öarna är olika. I Grönland finns möjligheten att anordna referendum, där befolkningen fattar det slutliga beslutet och detta kan resultera i nya förhandlingar med Köpenhamn. Den åländska självstyrelselagen betraktas nästan som en "grundlag" i den finska rättshierarkin, vilket innebär att en revidering av självstyrelselagen följer grundlagsenlig ordning. Detta betyder att det är en långt mer komplicerad process att få ändringar till stånd.

Till skillnad från Grönland saknar Åland det stora politiska stödet och viljan att föra Åland vidare i en mer utvidgad form av självstyrelse, även om en viss politisk handlingskraft har börjat skönjats, särskilt inom det ekonomiska området. Åland har ingen egen beskattningspolitik, men däremot har Åland eget ansvar över det sociala området, vilket Grönland till viss del saknar. Likheterna mellan Åland och Grönland är dock många då vi jämför de ovanstående tabellerna (se tabell 1 och 2).

De stora dagsaktuella frågorna på öarna skiljer sig markant från varandra. Åland står inför ett mer NATO-vänligt sinnet Finland som antagligen kommer att föra fram osäkerhet kring hur Ålands status som demilitariserat och neutraliserat område kommer att förvaltas. Grönland har alla internationella aktörer såsom Kina, Japan, Sydkorea, Singapore med

fler länder som knackar på dörren inte bara till Grönlands naturrikedomar, men också till det Arktiska Rådet. Den arktiska geopolitiken går in i ett nytt skede i skrivande stund då nya länder tagits med som permanenta observatörer i det Arktiska Rådet. Skiljelinjen mellan de båda öarna framkommer som en linje mellan det mer inrikesinriktade förhållande som Åland står inför, medan det mer utrikespolitiska dominerar den grönländska politiken.

Litteraturlista

- Ackrén, Maria (2009), Conditions for Different Autonomy Regimes in the World – A Fuzzy-Set Application. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Ackrén, Maria (2008), Åland och EU. *Finsk Tidskrift*, Häfte 5/2008, ss. 235-242.
- Ackrén, Maria och Lindström, Bjarne (2012), Autonomy development, irredentism and secessionism in a Nordic context. *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 50, No. 4 (November 2012), ss. 494-511.
- Augustesen, Rasmus och Hansen, Krister (2011), *Det moderne Grønland – Fra koloni til selvstyre*. Fredriksberg: Bokforlaget Frydenlund A/S.
- Barros, James (1968), *The Aaland Question: Its Settlement by the League of Nations*. New Haven and London: Yale University Press.
- Brown, Phillip Marshall (1921), The Aaland Islands Question. *The American Journal of International Law*, Vol. 15, No. 2 (Apr., 1921), ss. 268-272.
- Denk, Thomas (2003), Att förstå secession - Förslag till komparativt analyschema om secessionsprocesser. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Dyrendom Graugaard, Naja (2009), National Identity in Greenland in the Age of Self-Government. *Working Paper CSGP 09/5*. Trent University, Canada: Centre for the Critical Study of Global Power and Politics.
- Hannum, Hurst (1996), *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*. Revised Edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Johansson, Lars Ingmar (2006), Åland's Autonomy – Its Background and Current Status, ss. 37-76 i Susanne Eriksson et al. (red.): *Islands of Peace*. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.

- Jónsson, Ivar (1999), From Home Rule to Independence – New Opportunities for a New Generation in Greenland, ss. 171-192 i Hanne Petersen and Birger Poppel (red.): *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*. Aldershot-Brookfield: Ashgate Publishing.
- Kleist, Mininnguaq (2010), Greenland's Self-Government, ss. 171-198 i Natalia Loukacheva (red.): *Polar Law Textbook*. TemaNord 2010: 538. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Lindholm, G. (1997), Recent Developments in the Evolution of the Aaland Autonomy i Lise Lyck (red.): *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*. Copenhagen: NordREFO.
- Lindström, Bjarne (1997), Aaland's Autonomy – A Compromise Made in Finland i Lise Lyck (red.): *Socio-Economic Developments in Greenland and in other small Nordic Jurisdictions*. Copenhagen: New Social Science Monographs.
- Nuttall, Mark (2008), Self-Rule in Greenland. Toward's the World's First Independent Inuit State? *Indigenous Affairs*, 3-4/08.
- Salminen, Johannes (1979), *Ålandskungen*. Helsingfors: Söderströms Förlag ab.
- Silverström, Sören (2004), *De rättsliga ramarna för vissa autonomiers och mikrostaters förhållande till Europeiska Unionen*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Rättsvetenskapliga institutionen, Ser. A:543, Åbo.
- Skorkjær Binderkrantz, Anne (2011), Diversity and Dominance in the Arctic. The Ethnic Relations in the Greenlandic Bureaucracy. *Public Administration*, Vol. 89, Issue 2, ss. 522-536.
- Skydsbjerg, Henrik (1999), Grønland 20 år med hjemmestyre – en samtidshistorie om Grønlands udvikling under hjemmestyret. Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (2007), Hembygdsrättens framväxt: från Ålandsöverenskommelsen till 1951 års självstyrelselag – och idag?, ss. 19-37 i Sia Spiliopoulou Åkermark (red.): *Den åländska hembygdsrätten*. Mariehamn: Ålands lagting & Ålands fredsinstitut.
- Stephan, Sarah (2011), The Autonomy of the Åland Islands, ss. 28-49 i Sia Spiliopoulou Åkermark (red.): *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution*. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.

- Suksi, Markku (2005), *Ålands konstitution*. Åbo. Åbo Akademis Förlag.
- Söderlund, Peter (2008), Partisystemets utveckling på Åland, *Politiikka*, 50(2), ss. 128-138.
- Thorleifsen, Daniel (2004), Invandrarland – koloni – ”hjemmestyre”, ss. 29-50 i Torsten Hallberg (red.): *Grönland mer än isberg*. Stockholm: Arena Norden.
- Åland – kort & gott*. Mariehamn: Ålands Lagting - Ålands landskapsregering.
- ÅSUB (2009), *Statistical Yearbook of Åland*. Mariehamn: Statistics and Research Åland.
- ÅSUB (2011). *Lagtings- och kommunalvalet 2011*. Statistik 2011:7. Mariehamn: ÅSUB.

Internet

- Act on Greenland Self-Government*. Finns tillgängligt på: <http://uk.nanoq.gl/~media/>
- Republiken Finlands President*. Tal den 9 juni 2013. Finns tillgängligt på: <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=278139&nodeid=44810&contentlan=3&culture=sv-FI>
- Självstyrelselag för Åland*. Finns tillgängligt på: http://www.lagtinget.ax/text.con?iPage=59&m=138#SL_KAP5

Kjønn og utkant i en ny tid

Siri Gerrard

Innledning

Tittelen angitt ovenfor vekker mange assosiasjoner og kan tolkes på forskjellig vis fordi innholdet i begrepene både hver for seg og samlet er avhengig av når, hvor og hvordan de defineres og brukes. Betydningen av hva man legger i begrepene vil derfor kunne være mange og i stadig endring. I artikkelen tar jeg utgangspunkt i mennesker, kultur og samfunn som preger mange av utkantområdene rundt det nordlige Atlanterhavet. Dette er områder som i stor grad kan betegnes som fiskeri- og kystsamfunn.

Forskning om kyst- og fiskerisamfunn som utkantsamfunn er spennende og utfordrende, nettopp fordi samfunn som i geografisk forstand defineres som utkantsamfunn, kan i fiskerisammenheng være meget sentrale. I mange av de geografisk avsidesliggende og sentrums-fjerne fiskerisamfunnene leveres og produseres det store mengder fisk til høy verdi som betyr mye både for den enkelte, men også rent bedrifts- og samfunnsøkonomisk. Den geopolitiske betydningen i disse områdene har dessuten fått en økende betydning.

Samfunnene rundt Atlanterhavet har gjennomgått og gjennomgår kontinuerlig endringer. Fiskebestandene varierer. Den nasjonale og internasjonale fiskeri- og markedspolitikken omdefineres. Fiskeribefolkningen selv blir stadig stilt overfor ny teknologi relatert til båters utforming og drivkraft, fangstredskaper og fiskeletingsutstyr. Det konkurreres om hva sjø- og havområder skal brukes til. Skal fiskefangst-, fiskeoppdrett-, fisketurisme- eller olje- og gassinteresser rå grunnen?

De statlige, fylkeskommunale og kommunale rammebetingelsene endres også. Mobiliteten blant befolkningen er fremdeles stor (NORA 2009). Fiskeri- og kystsamfunn stilles således overfor endringer som både kan knyttes til ressursmessige, teknologiske, demografiske, sosiale, økonomiske og politiske endringer. I tillegg representerer kystsamfunnene steder der nye trender og prosesser møter tradisjoner som innebærer kulturelle endringer.

Noen av disse endringene har fått betydelig plass i historiebøker, utredninger og media; andre temaer blir tillagt mindre vekt og forblir på folkemunne. Dette gjelder ikke minst temaet som er i fokus her, nemlig kjønn og forhold som angår kvinner og menn. Kjønn og kjønnsrelasjoner er viktig for bl.a. å kunne forstå endringer knyttet til sosiale og kulturelle forhold enten en har hushold, bedrift, utdanning, slekt og familie i kyst- og fiskeripregede utkantsamfunn i fokus.

Med dette som ramme vil jeg ta opp noen av de kjønnsrelevante perspektiver og temaer som har kommet fram gjennom egen og andres forskning som berører denne form for utkantsamfunn og gjør at vi kan få fram endringer og snakke om i ei ny tid. Hovedvekten vil bli lagt på forhold som angår det kjønna arbeidsliv, på mobiliteter i form av flytting og pendling, steds- og flerstedstilknytning samt femininiteter og maskuliniteter. Jeg vil også gi noen eksempler på hvordan fiskerisamfunn og fiskeribefolkning er representert i forskning, media og politikk.

Jeg tar utgangspunkt i forskning fra mindre lokalsamfunn i Nord-Norge supplert med eksempler fra Atlanterhavsland som Færøyene, Island og Newfoundland.¹ Et komparativt blikk på fiskeri- og kystsamfunn er viktig fordi hav både skiller og binder. Det betyr at det kan være fellestrekk og forskjeller på tvers av nasjonale grenser.

Kjønnsperspektiver

Forskningen avdekker, synliggjør og problematiserer endringer i kvinners og menns liv. Det kan for eksempel dreie seg om kvinners og menns handlinger eller praksiser, om relasjoner mellom kjønnene og ulike uttrykk for kjønnsidentitet, altså for det som angår femininiteter og maskuliniteter. Nye forståelser, teorier og begreper skapes.

Det er i møtene og i relasjonene mellom kvinner og menn at sosialt og kulturelt kjønn skapes og endres. I dagens forskning legges det vekt på at kjønn og kjønnsrelasjoner er noe som konstrueres og må ses i lys av de kontekster kvinner og menn, barn og unge er en del av, men også i lys av at kjønn må ses i forhold til andre dimensjoner som bl.a. klasse, alder, etnisitet og kjønnsmessig legning. Dette er dimensjoner og sammenhenger mellom

1 Jeg velger også å ta med forskning fra Newfoundland, Canada, fordi samfunnsvitenskapelig fiskeri- og kystforskning helt siden 1960-åra har tradisjoner i å kaste et blikk over Atlanteren (Wadel 1973; Brox 1970).

dimensjoner som tidlig ble diskutert i norsk kvinne- og kjønnsforskning (Brekke og Haukaa 1980), noe senere i den kjønnsrelevante fiskeriforskning (Gerrard 1986). Forskerne ble etter hvert også mer og mer klar over betydningen av eget ståsted og blikk, noe som også påvirker beskrivelsene og analysene (Haraway 1988).

I løpet av de årene som kjønnsrelatert fiskeri- og kystsamfunnsforskning har vært i fokus i såkalte utkantsamfunn, har blikket i stor grad vært rettet mot kvinners arbeid (Gerrard 1975; 1983, Munk-Madsen 1990; Husmo 1994; Aure 1995; 2008; Bersvendsen 1998), flytting (Nyseth 1983) samt politikk og makt (Gerrard 1983, 1995; Neis 1987). Både i norsk, nordisk og internasjonal forskning har kjønnsrelasjoner (Davis og Nadel Klein 1988; Gerrard 1975, 1986, 1995, 2008), og etter hvert også konstruksjon av kjønnsidentiteter (Munk-Madsen 1996; Skaptadottir 2000; Karlsdottir 2012) kommet i fokus. De siste åra har temaer som arbeidsinnvandring og ekteskapsinnvandring (Skaptadottir og Wojtyńska 2008; Aure 2008; Munkejord 2009; Berg et al. 2010), turisme (Karlsdottir 2012) og de globaliserte fiskerier (Gerrard og Balsvik 1999; Neis et al. 2005) i større grad kommet på den kjønnsforskningsmessige dagsorden.

I studiene er ulike perspektiver tatt i bruk. I den tidligere norske forskningen ble rolle- og aktørteorier (Holter 1970; Rosaldo og Lamphere 1974; Goffman 1974) og marxistisk inspirerte teorier om klasser, kvinner og kjønnsrelasjoner (Arnfeldt 1974; Lie 1975; Gerrard 1975) anvendt og utviklet. Fra slutten av 1970-tallet ble vekten forskjøvet og lagt på endringer i kjønnsforståelser og på forhandlinger (Haavind 1977, 1994; Rudie 1984, 2008). Forskningen tok, som allerede nevnt, en mer konstruktivistisk vending og ble inspirert av vitenskapsteoretiske forståelser innen kjønnsforskningen (Harding 1986; Haraway 1988; Massey 1994; Søndergård 2000). Kjønn var ikke lenger bare noe man var eller hadde, men kjønn var noe man gjorde: *doing gender* som bl.a West og Zimmerman og mange etter dem, skrev om i 1987. De senere årene har igjen samspillet mellom kjønn, klasse, etnisitet, nasjonalitet, alder, etc. fått et større fokus og er gitt betegnelsen interseksjonalitet (Crenshaw 1989; Lykke 2003, 2005, 2008; Berg et al. 2010). Nå er det slik at interseksjonalitet ikke er et entydig begrep. Kimberlé Williams Crenshaw (1989) la vekt på at det både var et analytisk og politisk begrep. Ved hjelp av interseksjonalitetsbegrepet viste hun hvordan fargede kvinner

i USA ble posisjonert som “the outsider within” i et strukturelt system der kategoriene hvit, mannlig, heteroseksuell, kristen og velstående ble favorisert, mens fargete arbeiderklassekvinner ble marginalisert (Berg et al. 2010:14). I årene som fulgte er begrepet eller kanskje en heller burde si perspektivet, blitt brukt på mange måter. Et av poengene til Berg et al. er nettopp behovet for grundige empiriske studier av situasjoner dersom en vil få fram hvordan de ulike dimensjoner spiller sammen og kan generere majoritets- og minoritetsgjørende prosesser (Berg et al. 2010:20).

Vekt på materialitet og natur, gjerne studert i en eller annen variant av ‘aktør-nettverksteori’, har også fått større plass (Haraway 1991). Dette er perspektiver der materialitetene ikke bare betraktes som rammebetingelser, men gis en egen og aktiv status i analysene. Sammen representerer disse perspektivene perspektiver som står på skuldrene til hverandre og som også kan bidra til nye forståelser av kjønn og kjønnsrelasjoner i utkantsamfunn.

I denne artikkelen tar jeg utgangspunkt i en rekke empiriske forhold som har hatt ett av disse ulike perspektivene som analytisk ståsted. Jeg ser på forhold som bidrar til å forstå utfordringer som er knyttet til endringer og dermed til kvinners og menns levemåter og livsstiler i en ny tid. I avslutningen vil jeg peke på endringstrekk som både har med teori og empiri å gjøre. Målet er å vise at kvinners og menns liv, kjønn og kjønnsforhold i fiskeri- og kystpregete utkantsamfunn i Atlanterhavsområdene ikke er statiske, og at forskning kan være teoretisk relevant og bringe fram ny kunnskap.

Kjønn og arbeid i utkantsamfunn: fleksibilitet og marginalisering

Kjønnsforholdene i små kyst- og fiskeriavhengige utkantsamfunn har vært kjennetegnet av det nære samspillet mellom kvinners og menns arbeid i hushold, fiskebåt, gårdsbruk, bedrift og skole. Dette har videre dannet grunnlaget for fiskerienes sosiale organisasjon og fiskerikultur (Gerrard 1983; Wadel 1980; Wadel og Jentoft 1984). Liknende trekk fantes i på Færøyene (Hovgaard and Kristiansen 2008), Island (Karlsdottir 2012, Skaptadottir 2000) og Newfoundland (Porter 1993; Neis 1993). Dette var ikke minst tilfelle der fiskeflåten var basert på små og mellomstore båter.

Både på Island og i Nord-Norge er det eksempler på at også trålerflåten og mannskapet var knyttet til det samfunnet hvor fisken ble levert og produsert (Gerrard 1986).

Forskningen har vist at de ulike lokale enhetene og samspillet mellom dem har vært basert på kjønnsmessig arbeidsdeling og at kvinner på mange måter har vært limet i maskineriet. De har vist stor evne til å utføre og koordinere et mangfold av oppgaver i og mellom de ulike enhetene (Gerrard 1983; Porter 1993). Slike praksiser har gitt kvinnene betegnelsen fiskerinæringens bakkemannskap (Gerrard 1983; Porter 1993). I nordnorsk sammenheng er denne tilpasninga også påvist i historisk forskning (Bratrein 1976; Elstad 2004). Mens kvinnene tidligere hadde hovedansvaret for gårdsdrift, og stilte opp ved behov når fiskerne kom i land med sine fangster eller når bedriftene trengte arbeidskraft, er det de siste tiåra særlig de pengemessige bidragene fra jobber bl.a. utenfor fiskerinæringa som har betydning for mange fiskerhushold (Gerrard 2011).

Den sterkt kjønnsdelte arbeidstilpasninga ga seg også kjønna kulturelle uttrykk i form av symboler, verdier, myter, kunnskaper og praksiser. Båten, støa og fiskernes innsats på havet har fått betydelig plass i fortellinger og sanger (Elstad 2004),² mens kvinnenes innsats, i alle fall i norsk sammenheng, ble viet mindre interesse. Etter hvert er imidlertid kvinners innsats eksemplifisert med statuer av den ventende fiskerkone som sammen med sine barn speider ut over havet etter sin fiskerektemann. Kvinne- og kjønnsforskningen bidro allerede på 1970-tallet til å få kvinners kunnskaper og praksiser fram i lyset (Forfatterkollektiv 1976; Bratrein 1976; Gerrard 1975; Flagstad 1984).

Kystsamfunnenes kvinner og menn møter nye utfordringer for eksempel ved at kjent teknologi utnyttes på nye måter og ved at ny teknologi tas i bruk. Da fryseteknologien ble tatt i bruk i filetindustrien ble det opprettet mange nye arbeidsplasser også for kvinner (Bjørklund, Drivenes og Gerrard 1994). Kutting, veiing og pakking av fiskefileter ble ansett som kvinnearbeid i hele det Nord-Atlantiske området, mens ledelse, transport, frysing etc. i stor grad har vært og er mansarbeid (Gerrard 1986; Neis 1987; Skaptadottir 2000; Karlsdottir 2012). Som nevnt innledningsvis representerer arbeidsplasser

2 Her er bare tatt med et lite utvalg av forfattere og verker. Disse forfatterne og flere til, har hver for seg en stor faglig produksjon innen fiskeri og ressursforvaltning i norsk og internasjonal sammenheng. Tilsvarende eksempler finnes også når det gjelder islandske, færøyske og kanadiske forskere.

i fiskeindustrien arbeidsplasser som har gjennomgått store endringer. Selv om fiskeindustrien fremdeles er et alternativ for etablerte kvinner som bor i et fiskevær – der jobbene ennå finnes, er problemet at mange fiskebruk er lagt ned med stor reduksjon i antall ansatte (Bendiksen 2007). For yngre ikke-etablerte kvinner enten de har utdanning eller ikke, er det få yrkesalternativer til det å dra ut, med mindre en er villig til å satse på sesongbasert arbeid med arbeidsledighetsperioder innimellom eller etablere en eller annen virksomhet.

I dag er det mange eksempler på at ubrukte ressurser også tas i bruk i kystsamfunn. Det kan både være fornybare ressurser som vannkraft og ikke fornybare ressurser som olje, gass og mineraler. Vannkraftutbyggingen i Husavik på Island med påfølgende aluminiumsproduksjon er et eksempel på akkurat dette. Mange av de nye arbeidsplassene i Husavik er tilbudt kvinner, om lag 28 % i følge Karlsdottir (2009). I Nord-Norge har fisketurisme og olje- og gassalderen hatt sitt inntog, noe som i 'gass-byen' Hammerfest og 'reiselivskommunen' Nordkapp har kompensert for en del tap av fiskeriarbeidsplasser.

Nye grupper entreprenører kommer også til. I Skarsvåg, et av verdens nordligste fiskevær, er det eksempler på fisketuristkjeder eller enkeltpersoner med basis i EU-land, for eksempel Polen og Tyskland, som etablerer bedrifter på stedet, kanskje i samarbeid med lokale krefter. Det er også eksempler på baltiske egnere som er blitt fiskere på lokale fiskebåter. Enkelte etablerer seg også med egen båt.³

De unge, født og oppvokst i fiskeværene, finner ofte andre alternativer etter mange flere år med skole enn tidligere. Sjansen er stor for at hverken skolen eller arbeidet som ønskes ikke finnes på hjemmeplassen. Dermed blir de pendlere eller de må flytte. Anna Karlsdottir (2012) formulerer det slik at fleksibel spatialisering erstatter fleksibel yrkestilknytning. Det innebærer at den fleksibiliteten kystbefolkningen og særlig kvinner har praktisert i forhold til arbeid, nå også kan være knyttet til at innbyggerne på et sted forholder seg til flere steder, for eksempel ved at de bor på et sted og arbeider på et annet sted. Eksempler fra en del norske fiskevær tyder på at vi både har å gjøre med fleksibel spatialisering og fleksibel yrkestilknytning over

3 Egne observasjoner og opplysninger kommet fram i samtale med Jørgen Lindkvist.

tid, det vil si at både kvinner og menn forholder seg til flere yrker og til flere steder.

I dag er kvinner som er vokst opp i et fiskevær ofte knyttet til andre næringer enn kyst- og fiskerinæringene, bl.a. til service- og kompetanseutdanninger. Også middelaldrende kvinner tar fagbrev eller universitets- og høyskoleutdanning og noen får akademiske grader. En del jobber i det vi kan kalle for fiskerinæringens kompetansesektor i form av forskning, utredning, undervisning og konsulentvirksomhet. Dette representerer et felt med lite forskning (Karlsdottir 2012). Det finnes imidlertid mange eksempler på at en slik utdanning og slike jobber ofte fører kvinner og menn bort fra hjemplassen, fordi relevante arbeidsplasser som regel skapes i sentrale strøk og ikke i de mindre kystsamfunnene.

Jeg vil derfor si at både unge og middelaldrende kvinner er blitt marginaliserte i de veletablerte kystnæringene, mens tallet på kvinner i de nye næringene i byene stiger langsomt. Spørsmålet er imidlertid om ikke mange menn også kan sies å være marginaliserte. Mens fiskere og jordbrukere tidligere hadde stor grad av kontroll over egne produksjonsmidler er mye av den nye virksomheten etter hvert kontrollert av store internasjonale selskaper som i lakseoppdrettsnæringen der de samfunnsmessige hensynene ofte kommer i bakgrunnen.

Samspillet mellom kjønn, klasse og alder eller generasjonstilhørighet forteller oss dermed ikke bare noe om kjønn, men også om endra maktforhold og samfunn i endring. Spissformulert kan en si at i slike utkantsamfunn er det med jevne mellomrom «alltid en ny tid» med nye utfordringer som kan være forskjellige, men også like for kvinner og menn.

Kjønn, utflytting og pendling

I norsk sammenheng hadde fiskerbondehusholdene større behov for menns arbeidskraft enn for kvinners arbeidskraft (Rudie 1969/1970). Dette førte til at flere unge kvinner enn menn flyttet fra hjemplassen og dette ble også oppfattet som en selvfølge (Gerrard 1975) også av de unge selv (Nyseth 1983).

Kvinner som utflyttere har siden 1980-tallet og med jevne mellomrom blitt problematisert i et distrikts- og regionalpolitisk perspektiv, ikke minst i norsk sammenheng (Fredriksen 1981) av både forskere og politikere i kystområder på tvers av landegrensene (Sørli 2005; Winther-Poulsen

2009). Etter hvert har forskjellene mellom kjønnene i norsk sammenheng blitt noe jevnet ut slik at i dag flytter også mennene i nesten like stor grad som kvinnene (Foss 2009). Olav Foss viser også at utflyttingen fra norske fiskerisamfunn er større enn fra andre samfunn og særlig stor for kvinner og menn med høyere utdanning. I et materiale som dekker store deler av de norske fiskeri- og kystsamfunnene bodde 74 % kvinner og 71 % menn av de som hadde høyere utdanning og var født mellom 1965 og 1969 andre steder enn oppvekststedet i 2007.⁴ Tilsvarende tall uansett utdanningsbakgrunn viser at 38 % kvinner og 35 % menn i disse aldersgruppene i 2007 bodde andre steder enn der de var vokst opp. Utflyttinga er størst fra de kystsamfunn der fiskeriene dominerer arbeidslivet.

Forskning fra Færøyene viser også at det er stor utflytting blant unge, noe som har vært diskutert og problematiseres av bl.a. likestillingsnemda på øya (Winther-Poulsen 2009) og av andre.⁵ Nyere statistikk fra Hagstova Føroya⁶ viser at i 2011 var det et nettunderskudd på 359 i gruppen 20 - 39 år. Det var 513 kvinner og 498 menn som flyttet ut, mens 328 kvinner og 324 menn flyttet til Færøyene. Samme tendens ser en i årene før, men her var antall utflytta menn noe større enn for kvinner.

Anna Karlsdóttir påpeker i en artikkel med basis i islandske fiskerisamfunn at mange kvinner flytter fra rurale samfunn til byområder. Hun knytter disse prosessene til kjønnsmessig arbeidsdeling (2012:69), noe som har liknende trekk som de jeg har beskrevet ovenfor. Hun stiller spørsmål om det ikke nettopp er slik at det er den yrkesmessige segregasjonen i fiskerisamfunn og samfunnets oppfatning av slike kjønnede roller som hindrer kyst- og små rurale samfunns utvikling på Island. Og hun fortsetter: *mot en bakgrunn av stadig vedvarende utflytting som er kjønnskjev, må en spørre seg om det er slik og evt. hvordan slike verdier og holdninger bidrar til å avfolke ikke-urbane samfunn.* På Newfoundland ser vi de samme tendensene (Walsh 2009), men forskningen herfra viser også at det foregår en viss grad av tilbakeflytting, også blant yngre kvinner.

4 <http://www.nora.fo/files/72/20091030151941512.pdf>, (side 9), den 16.8.2012

5 Også andre fora tar opp slike spørsmål. På møte i Demokratia den 23. mai 2012 ble mobilitet og bosetting i et kjønnsperspektiv satt på dagsorden.

6 http://www.hagstova.fo/portal/page/portal/HAGSTOVAN/Statistics_%20Faroe_Islands/Statistics/Population%20and%20elections/Talva%20FLYT_UTLOND_ALD_KYN_EN, Lastet ned den 16.8.2012.

De senere årene har man, ikke minst i norsk sammenheng, sett at også veletablerte fiskerfamilier flytter. Dette kan kobles til nedlegging av arbeidsplasser i fiskeindustri der produksjonen i stor grad er flyttet til Asia og Baltikum. Samme tendenser er også merkbare i service- og utdanningssektoren. Dette setter sitt preg på kvinners så vel som på menns praksiser både ved økt flytting, men også pendling.

Når fiskerfamilier flytter fra fiskeværet til bystrøk, er det flere eksempler de siste åra på at mennene pendler tilbake til stedet de flyttet fra dersom fiskebåten har sin faste base der (Gerrard 2011). Dette illustrerer at vi har å gjøre med unilokal bosetting, dvs. bosetting der ingen av ektefellene har røtter. I norsk sammenheng er dette en forholdsvis ny utvikling i og med at et husholds bosetting ofte har vært knyttet til det stedet der ektemannen hadde sin arbeidsplass, dvs. til virilokal bosetting. Ønske om arbeid som passer med erfaring og utdanning for begge ektefellene eller partnerne og barns skolegang ser ut til å veie tungt på vektskåla når valg av bosted finner sted (Gerrard 2011).

Eksemplene fra Færøyene (Knudsen 2010) viser en stor grad av mobilitet. Her reiser de unge ikke bare til nærmeste tettsted eller til hovedstaden, men til større byer i Danmark.

Eldre er også en gruppe der en ser tendenser til økt og nye former for mobilitet. Når pleiebehovet øker er det mange eksempler på at eldre kvinner og menn i sin siste livsfase må flytte til kommunesenteret eller andre sentrale steder for å få den nødvendige pleie. De siste årene er det også eksempler på at de eldre ikke bare flytter til sykehjemmet i kommunesenteret. For å få bedre tilgang på tilsyn og hjemmehjelp leier de seg en «aldersbolig», men beholder sin bolig på hjemmeplassen som de – om helsa tillater det – kanskje returnerer til i sommermånedene.

Selv om mobilitet ikke er noe nytt i utkantsamfunn, tyder mye på at formene er blitt flere og intensiteten har økt. Hva slags konsekvenser mobilitet har for den enkelte kvinne og mann, for hushold og samfunn varierer. Dette skal jeg komme nærmere inn på i neste avsnitt.

Kjønn, sted og flerstedstilknytning

Som allerede nevnt innebærer flytting og pendling ofte endring i tilknytning til arbeidsplass, familie og steder. På basis av sin forskning på Øst-Island

stiller Anna Karlsdottir spørsmål om det er slik at familietilknytningen er viktigere enn stedstilknytningen, særlig for kvinner som blir boende i fiskerisamfunnene og kanskje avstår fra å pendle til arbeid noen mil fra hjemstedet for å få lønnsarbeid. Funnene fra Norge er noe annerledes og tyder på at kvinner er villig til å pendle over tøffe fjelloverganger eller være borte uker av gangen for å skaffe seg et ønsket arbeid. Barn fra fiskeværene reiser til barnehagen sammen med mor som skal på jobb noen mil fra hjemstedet (Gerrard 2009). Fra yttersida av Tromsø er det eksempler på at barn under skolealder benytter seg av ferje og ferjepersonalet for trygt å komme frem og tilbake mellom bosted og barnehage. I Norge har vi også i vårt årtusen sett tendenser til at stadig flere skolebarn får lang reisevei fordi utkantsskoler på barne- og ungdomstrinnet legges ned. Dermed får både barn og unge voksne tidlig tilknytning til flere steder. Det er med andre ord mange i ulike aldre, med ulikt kjønn og med ulike etnisk eller nasjonal bakgrunn som forholder seg til flere steder.

En annen konsekvens av slike prosesser er at det blir færre som deltar i det lokale livet. Dermed risikerer man også tap av eller reduksjon i viktige institusjoner som barnehager, skoler, frivillige lag og foreninger. Konsekvensen kan bli at deltakelsen i lokalsamfunnet blir mindre og båndene til stedet svekkes. Gjennom slike prosesser forandrer steder også karakter (Gerrard 2003, 2009). Det som for få år siden var et levende fiskevær får mer preg av å være en uthavn for profesjonelle fiskere eller feriested for utflyttere og turister. Husene blir brukt til ferieboliger for kvinner og menn som er flyttet bort. Husene blir solgt, f.eks. til utlendinger til bruk i fisketuristsammenheng.

På denne måten legges grunnlaget for flerstedstilknytning både for norsk-etniske utflyttere og utenlandske innflyttere. Flytting betyr ikke at de mindre fiskeværene blir helt tomme for folk. Det at utflytta fiskere og deres koner bruker stedet til feriested, bekrefter en mer sesongpreget bosetting. I Skarsvåg deltar utflyttede menn fremdeles i det lokale fiskerlag og både utflyttede kvinner og menn kan være med på dugnader i lokal regi for eksempel i ferietiden. De utenlandske innbyggerne på sin side, drar på ferie til eller får besøk fra hjemlandet sitt og tar vare på familierelasjonene i hjemlandet. Noen sier til og med at de har mer kontakt med hjemlandet nå enn da de bodde i hjemlandets hovedstad (Munkejord 2009). De som bor

på slike steder er også mobile og drar på familiebesøk, til sin fritidsbolig i andre kommuner eller på Syden-ferie særlig til Middelhavslandene (Gerrard 2009).

Unnur Dis Skaptadottir i samarbeid med ulike forskere, har bl.a. vist hvordan polske og senere også filippinske kvinner til en stor grad har erstattet mange av de islandske kvinnene på filetfabrikkene. I en artikkel om polske innvandrere bruker de begreper som dikotomiserte liv og bifokalitet (Skaptadottir og Wojtynska 2008). Med dette mener de å si at fiskeindustriarbeiderne lever et liv på Island og et liv hjemme, og der forholdene til andre og til stedet er forskjellige. Andre forskere igjen, f.eks Constant og Zimmerman (2011) bruker betegnelsen sirkulær migrasjon om slike prosesser. Grensene mellom steder danner i noen tilfeller, men ikke alltid, skiller i det sosiale og kulturelle liv som takles på ulike måter av de kvinner og menn det angår. Disse eksemplene viser også at sted sammen med kjønn, alder og etnisitet må tas i betraktning for å få mer fyllestgjørende beskrivelser og forståelser.

Femininiteter og maskuliniteter

Forskningen viser også at kjønnsidentitetene i fiskeriene og fiskerirelaterte utkantsamfunn kan ha bestemte trekk og være preget av at fiskeryrket har vært og er et mannsyrke. Eva Munk-Madsen (1996) viste tidlig at maskulinitet og femininitet blant utøvende fiskere på det norske Lofotfisket nettopp må forstås ut fra de spesifikke forholdene som rår i fiskeriene. Hun viste at skipperstatusen er nært knyttet til fiskerienes mannsidentitet. Med utgangspunkt i et eksempel der kvinnen var båteier og skipper og mannen var mannskap og nybegynner, viste hun at andre menn, i samtaler på land, henvendte seg til mannskapet hennes og stilte spørsmål som det ellers var vanlig å stille til skipperen og båteieren. Dette skjedde også når hun, skipperen, var til stede. Den kvinnelige skipper brøt ikke inn i samtalen og endret ikke på dette selv om det var hun som hadde kunnskapene og behersket arbeidet på havet. Omgivelsene tenkte og handlet annerledes.

Forskning med utgangspunkt i nordnorske fiskevær viser at det som oppfattes som femininitet og maskulinitet også er i endring. Maskulinitetsidealene i et fiskerisamfunn ser ut til å være forbundet med det å være en god fisker og forsørger samt omsorgsfull ektemann og respektert av sine fiskerbrødre (Gerrard 2007). I dag er nye idealer kommer

til. Han må være tilgjengelig når han er borte, i alle fall på mobiltelefonen og internett, og delta i husholdets weekender og ferier. Noen av disse forventningene var utenkelige bare for en mannsalder siden (Gerrard 1975). Samtidig forventes det ikke lenger at kvinnene skal yte så mye i form av konkret arbeidskraft i forhold til arbeid på båten, slik som beskrevet overfor, men mer i forhold til eget arbeid og inntekt. Bak slike valg ligger også oppfatninger om hvor kvinner kan få oppfylt sine ønsker og mål, som igjen legger grunnlaget for hennes identitet. Også i fiskerirelaterte utkantsamfunn er kvinners identiteter ofte knyttet til lønnsarbeid som passer med utdanning og praksis, men også til et ønske om barns og ektefelles ve og vel. Her er det interessant å sammenligne med Island. Kanskje det er slik at kvinnene i det norske materialet legger sterkere vekt på sin yrkesidentitet og realiserer sine ønsker om flytting når den lokale arbeidsplassen forsvinner, mens kvinnene i det islandske materialet vektla familie- og slektsidentiteten slik at til og med pendling var uaktuelt for noen?

Eksemplet med den kvinnelige skipperen og hennes samboer viser hvordan identiteter er preget av at kvinner utgjør en stor minoritet i aktivt fiske (Fiskeridirektoratet 2011⁷). Like fullt klarte Kystkvinneaksjonen som ble initiert av fiskerkoner på Sørøya, da fiskerimyndighetene annonserte fiskestopp etter torsk i 1989, å mobilisere mange i sitt forsøk på å få bedre kår for kystfiskerne (Gerrard 1995). Om de lykkes rent politisk er det delte meninger om, men det de klarte i 1989 og først på 1990-tallet var å mobilisere mange kvinner langs kysten i forhold til en felles identitet, nemlig kystkvinne-identiteten og vise at fiskerier også er et politikfelt for kvinner, noe som vil bli nærmere belyst i neste avsnitt.

Kjønn, fiskerier og representasjoner

Ut fra beskrivelser gitt ovenfor skulle en forvente at flere av de temaer som er diskutert ble vist oppmerksomhet i fiskeripolitikk, forskning og media. Slik er det nødvendigvis ikke. Kjønn, i form av fokus på kvinner og menn som utøvere av fiskerier og beboere i fiskerisamfunn, er noe som tas for gitt og i liten grad problematiseres. Dette gjelder også på Island

7 I 1991: 583 kvinner og 19 421 menn registrert i det norske Fiskermannntallet. I 2011: 254 kvinner og 9 981 menn. Se <http://www.fiskeridir.no/statistikk/fiskeri/fiskere-fartoy-og-tillatelser/opplysninger-om-fiskere-fra-fiskermannntallet> (Hovedyrke, byrke fordelt etter kjønn 1983-2011). Lastet ned 21.8.2012.

(Karlsdottir 2012). Noe av det mest synlige i fiskeripolitikken er at Norge de siste åra har hatt kvinnelige fiskeriministre og EU har hatt kvinnelige fiskerikommisærere.⁸ Karin Johanna L. Knudsen (2010) viser at andelen kvinner i politiske verv og viktige administrative stillinger på Færøyene generelt sett er lav, noe som også gjenspeiles på det fiskeripolitiske området. I 2010 var verken fiskeriministeren, departementssjefen eller utvalgsledere kvinner. Kjønn forblir et ikke-tema i fiskeripolitiske sammenhenger, med få synlige tegn i retorikk og artikler.⁹

Problematisering av kjønn i form av kvinner og menn og kvinners og menns situasjon og utfordringer hører med andre ord sjeldent med til det fiskeripolitiske vokabular (Gerrard 1983, 2008). Men noen unntak finnes. Som et virkemiddel i Fiskeridepartementets handlingsplan for kvinne- og likestillingsspørsmål ble Fiskerinæringas kvinneutvalg opprettet i 1991 og fikk eksistere inntil år 2000 da fiskeriministeren la det ned med den begrunnelse at et annet utvalg, Fiskerinæringens kompetansesenter, som ble lagt ned i 2004, skulle ta seg av saksområdet (Statsarkivet i Tromsø 2006). Et annet unntak er Sametinget som i sin utredning om samiske fiskerier har lagt stor vekt på kvinnenes innsats og utfordringer (Angel 2009).

Det samme kan sies om forskningen. Det meste av forskningen handler om historiske forhold, politiske- og forvaltningsmessige forhold (Christensen og Hallenstvedt 1990, Hersoug og Frost 1992, Hersoug og Johnsen 2012, Jentoft et al. 2003).¹⁰

Også her finnes unntak. På slutten av 1980-tallet ble det opprettet et forskningsprogram i Norges fiskeriforskningsråd med fokus på kvinner og kjønn. Dette økte forskningsinnsatsen for en viss periode (ca. 5 år) og resulterte i forskning om kvinner og ledelse i bedrift og samfunn samt kvinnelige fiskere for å nevne noe (Husmo 1994; Gerrard 1995; Munk-Madsen 1996). Gjennom dette programmet kom også flere menn på banen

8 Norge har hatt 5 kvinnelige fiskeriministre: Oddrun Pettersen, Gunhild Øyangen (vikar for Oddrunn Pettersen), Helga Pedersen, Lisbeth Berg-Hansen og Elisabeth Aspaker. Siden 1990-tallet har EU hatt 2 fiskerikommisærere, Emma Bonino på 1990-tallet og den nåværende kommisær Maria Damanaki (utnevnt i 2010).

9 http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler.html?id=268 (18.7.2012)

10 Her er bare tatt med et lite utvalg av forfattere og verker. Disse forfatterne og flere til, har hver for seg en stor faglig produksjon innen fiskeri og ressursforvaltning i norsk og internasjonal sammenheng. Tilsvarende eksempler finnes også når det gjelder islandske, færøyske og kanadiske forskere.

i denne forskningen (Rossvær 1998; Jentoft 1989). I norsk forskning finnes også en rekke eksempler på hvordan interesse fra kvinnelige studenter resulterte i at forskere av begge kjønn redigerte bøker og rapporter med interessante bidrag nettopp med kjønn som fokus (Jentoft 1989; Gerrard 1992).

Undersøkelser viser at media, både i radio og fjernsyn, dags-, uke- og fiskeripresse, sjelden omhandler kvinner i fiskerisammenheng. I den grad de gjør det er det fokus på de spesielle, f.eks. den kvinnelige skipperen, firebarnsmoren og eier av en båt på litt under 50 fot.¹¹ Fiskeripressen har tidvis fokus på bidrag fra kvinnelige eksperter i forskning, administrasjon og politikk uten at kjønn er i fokus (Fiskeribladet Fiskaren¹²). Den kulørte ukepresse viser liten interesse for fiskeribefolkningens dagligliv med argumentet at dette er uinteressant for deres leserskare.¹³ Slik blir kvinners og menns problemstillinger fra hverdagslivet i kyst- og fiskerisamfunn i liten grad kommunisert ut til et større og bredere publikum. Noen få unntak finnes. Kystkvinneaksjonen fikk en rekke norske og utenlandske media til å sette fokus på de store utfordringene fiskerinæringen sto overfor på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet (Gerrard 1995).

De synlige representasjonene med fokus på kvinner og kjønn i fiskeriene er i stor grad fraværende. Den franske sosiologen Pierre Bordieu (1977) ville ha karakterisert et slikt fravær som et 'doksisk' felt, dvs. et felt som beskriver de sidene ved kultur og samfunn som folk flest tar for gitt og ikke stiller spørsmål ved.

Avslutning: Kjønn, utkant og nye tider krever ny forskning

Et fellestrekk i alle disse eksemplene, og som ser ut til å gjelde for flere fiskeri- og kystområder rundt Atlanterhavet, er nedlegging av fiskebedrifter og dermed færre arbeidsplasser både for kvinner og menn, men også den økte grad av geografisk mobilitet som har funnet sted nesten på alle steder og i mange kyst-relaterte yrker. Det gjelder den økte mobiliteten som fiskere og arbeidere foretar for å kunne utføre lønna arbeid og dermed forsørge

11 <http://www.bt.no/meninger/Optimistiske-fiskarar-2378335.html> (18.7.2012).

12 Denne avisa har en fast kommentarside, hvor både kvinner og menn har sine faste bidrag. En sjelden gang settes fokus på kvinner (se f.eks. utgaven fra den 5.7. 2013).

13 Samtale med journalist Bente Foldvik i 1994.

seg og familien sin. Det gjelder utflytting, innflytting og tilbakekomst. Dette tyder på at likhetene i de materielle, markedsmessige og politiske rammevilkårene som fiskerisamfunnene rundt Atlanterhavet forholder seg til har mange likhetstrekk, noe som henger sammen med fiskerienes internasjonale og globale karakter.

I norsk sammenheng handler det f.eks. ikke lenger om den mobile fiskeren og den stasjonære kvinnen i et fiskerparforhold, og kvinner som tilpasser seg etter fiskens vandringer og fiskerens arbeidsorganisering (Gerrard 1975). Bosetter fiskerfamilien seg i en by eller på et større tettsted innebærer det også en aktiv godtakelse fra kvinnens side at mannen er mye borte fra hjemmet og økt daglig ansvar for kvinnen sitt vedkomne. Like fullt, kvinnen får bo på et sted hun ønsker og med et yrke hun er utdannet for eller selv har valgt. På denne måten avdekker de mobile prosessene både endring og vedlikehold i kjønnsrelasjoner. Selve flytteprosessen innebærer kvinners aktive beslutninger på et område der det tidligere var lite diskusjon, fordi det lå i kortene at menns arbeid var avgjørende i valg av bosted. Kvinners muligheter for lønnet arbeid, selv om det medfører pendling eller flytting, kan knyttes til nye konstruksjoner av kjønnsrelasjoner og kjønnsidentitet så vel som til endring av sosiale og økonomiske forhold. Dette er også perspektiver som Anna Karlsdottir legger vekt på i sine studier fra Island der hun nettopp fremhevet sosiale forhold som kjønn, bedrifter og steder og ikke at bare ressursmessige og økonomiske forhold må tas med når en skal forstå hva som foregår i fiskeriene og konsekvenser det har for folk (Karlsdottir 2012:62-63).

I dag møter kystsamfunnene nye utfordringer enten ved at ubrukte naturressurser tas i bruk eller at det blir harde restriksjoner i udnyttelse av allerede eksisterende ressurser, f. eks. i form av kvoter. I kjølvannet av dette følger et sett av mobile praksiser i og med at mange flytter og blir pendlere. Kanskje vi kan si, at fiskerisamfunnenes kvinner og menn på mange måter blir "eksperter" i fleksibel spatialisering og sirkulær migrasjon? For mange er ikke migrasjonen endelig. Mange opprettholder kontakten med sitt hjemsted. De blir ikke "bare" ferierende gjester, men deltar i det som er igjen av lokale lag og foreninger. Forskning fra Newfoundland viser eksempler på tilbakeflytting (Walsh 2009).

Eksemplene viser også at kystområder er globale, åpne samfunn der kvinner og menn forholder seg til endring, variasjon og fleksibilitet i arbeid

(Gerrard og Balsvik 1999; Neis et al. 2005). Det er noe som ser ut til å foregå i mange av de nord-Atlantiske kystsamfunnene, men med noe ulik utforming slik jeg viste i eksemplet fra Island.

Studier med fokus på forhold i fiskerirelaterte utkantsamfunn har vært og er tuftet på fagenes begreper, metoder og teoriutvikling, men i et kritisk lys. I nyere studier finnes spor av veletablerte begreper og teorier, men også nyere bidrag som teorier om interseksjonalitet, flerstedstilknytning og spatialisering. Fokus på makt, forståelser av maskulinitet og femininitet, med andre ord, noen av de perspektivene som preger kjønnsforskningen, kan med fordel tas med i den forskningen.

Utkantsamfunn må alltid ha beredskap for «en ny tid». Dette vil også kreve økt fokus på forskning om kjønnsforhold nettopp fordi kvinner og menn enda bebor kyst- og fiskerisamfunnene. Like fullt, mye tyder på at forskningen ikke bare bør konsentrere seg om utkantsamfunn, men også om relasjonen mellom utkantsamfunn og såkalte urbane samfunn i og med at dette er steder med institusjoner som i stor grad legger premisser også i forhold til fiskeri- og kystsamfunn. I den fremtidige forskning bør en grundig forståelse av maktforhold, kvinners og menns praksiser og identiteter samt hvordan disse kan variere med strukturelle og kulturelle forhold, stå i fokus. Dette innebærer større vekt både på komparasjon av kjønnete forholdene i ulike land, men også økt samarbeid mellom forskere fra flere disipliner.

Stor takk til Gestur Hovgaard og Universitetet på Færøyene som ga meg "oppdraget", formulerte tittelen og gitt viktig støtte gjennom skriveprosessen. Jeg vil også takke Beinta í Jákupsstovu, Lise Nordbrønd og Torunn Berger som har vært gode lesere. Min samboer Jørgen Lindkvist oppdaterer meg stadig på det som skjer i fiskeriene og på hans hjemsted, et fiskevær som har gjennomgått store endringer de siste 30 åra. Artikkelen er skrevet og kan betraktes også som et bidrag til prosjektet "Mobile Lifestyles: Perspectives on Work Mobilities in the High North", finansiert av Norges forskningsråd.

Referanser

Angel, Elisabeth (2009), „Women in Sami fisheries in Norway“. I Johanna Kafarowski (ed.): *Gender, Culture and Northern Fisheries*. Edmonton: Canadian Circumpolar Institute Press no 62:201-218).

- Arnfeldt, Signe (red.) (1974), *Kvinder og kvindebevægelse: 11 rødstrømpehistorier*. København: Tiderne skifter.
- Aure, Marit (1995), "Moderne eller tilpasset?": bygdekvinners hverdagsliv i tid og rom". *Hovedoppgave*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Seksjon for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning, Universitetet i Tromsø.
- Aure, Marit (2008), "Arbeidsmigrasjon fra Teriberka til Båtsfjord 1999–2003." *Avhandling levert for graden Doctor Rerum Politicarum*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Bendiksen, Bjørn-Inge (2007), "Norsk hvitfiskindustri i endring". *Fiskeriforskning* nr. 21.
- Berg, Anne-Jorunn, Anne Britt Flemmen og Berit Gullikstad (red.) (2010), *Likestilte norskheter Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- Bersvendsen, Hilde (1998), "Flerkulturelt arbeidsmiljø: 'kem e det som skal tilpasse sæ, vi eller dem?' En sosialantropologisk studie". *Hovedfagsoppgave*. Bergen: Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Bergen.
- Bjørklund, Ivar, Einar-Arne Drivenes og Siri Gerrard (1994), "På vei til det moderne: om jordbruk, fiske, reindrift og industri i 1890-1990". I Drivenes, Einar-Arne, Marit Anne Hauan og Helge A. Wold: *Nordnorsk kulturhistorie*. Oslo: Gyldendal.
- Bourdieu, Pierre (1977) [1972], *Outline of a Theory of Practice*. R. Nice, transl. Volume 16. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratrein, Håvard Dahl (1976), "Det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret i Nord-Norge". I: Forfatterkollektiv (red.): *Drivandes kvinnfolk – kvinner, lønn og arbeid*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Brekke, L. og Haukaa, R. (1980), "Teorien som inte finns". *Kvinnovetenskapelig Tidsskrift* nr.1.
- Brox, Ottar (1970), "Sosiale endringer i marginale bygdesamfunn: en komparativ analyse" *Prøveforelesning til lisensiatgraden i bygdesosiologi*, NLH 6.5.70. ÅS: NLH.
- Christensen, P og Hallenstvedt A. (1990), *På første hånd: Norges råfisklag gjennom femti år* Tromsø: Norges råfisklag.
- Constant, Amalie og Klaus Zimmerman (2011), „Circular and Repeat

- Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country“. In *Population Research and Policy Review*, Vol.30(4): 495-515.
- Crenshaw, K. (1989), „Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Racist Politics“, *University of Chicago Legal Forum* 139.
- Davis, Donna Lee og Jane Nadel Klein (red.) (1988), *To work and to weep: Women in Fishing Economics*. St. John's: ISER, Memorial University of Newfoundland.
- Elstad, Åsa (2004), *Kyst-kvinner i Norge*. Kristiansund: Kommunalt forlag.
- Flakstad, Anne Grethe (1984), "Kan endring innen kvinnearbeidet utløse strukturendringer?" I Ingrid Rudie (red.): *Myk start – hard landing*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fiskeridirektoratet (2011), Fiskermanntallet: <http://www.fiskeridir.no/statistikk/fiskeri/fiskere-fartoy-og-tillatelse/opplysninger-om-fiskere-fra-fiskermanntallet> (Hovedyrke, biyrke fordelt etter kjønn 1983-2011). Lastet ned 21.8.2012.
- Foss, Olav (2009), Life-course migration in coastal communities – Norway. Many locals leave, few newcomers stay for long. <http://www.nora.fo/files/72/20091030151941512.pdf>, (side 9), den 16.8.2012.
- Forfatterkollektiv (1976), *Drivandes kvinnfolk*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Fredriksen, Sidsel (1981), *Kjønnspolitikk og distriktsutbygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gerrard, Siri (1975), "Arbeidsliv og lokalsamfunn." *Magistergradsavhandling*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Gerrard, Siri (1983), "Kvinner i fiskeridistrikter – fiskerinæringens bakkemannskap." I Bjørn Hersoug: *Kan fiskerinæringen styres?* Oslo: Novus forlag.
- Gerrard, Siri (1986), "Kvinnerns makt og avmakt. Et kjønnsrolleperspektiv på forvaltning av faglige interesser i fiskeindustrien." *FDH-rapport* no. 6. Alta: Finnmark distriktshøgskole.
- Gerrard, Siri (red.) (1992), "Skårunge, skoleelev eller arbeidssøker? Et situasjonsbilde av unges mestringsstrategier, interesser og kunnskapsforvaltning i fiskevær i Vest-Finnmark". *Rapport* no.1 NFH/Fiskeriforskning. Tromsø: Norges fiskerihøgskole.
- Gerrard, Siri (1995), „When Women take the lead. Changing conditions

- for women's activities, roles and knowledge in Northern Norway's fishing communities". *Social Science Information* 34 (4):595–631.
- Gerrard, S. (2007), "Marginalisering av næring - mangfold av maskuliniteter: refleksjoner omkring endringer i fiskerliv" i Hauan, M. A: *Maskuliniteter i Nord*, KVINNFORSKs skriftserie nr.6 (ISBN 82 91167-09-5). Tromsø: KVINNFORSK, UiT.
- Gerrard, Siri (2003), "Må det bo folk i husan". I Marit S. Haugen og Egil Petter Stræte (red.): *Ut i verden og inn i bygda*. Trondheim: Tapir akademiske forlag. (s.143-156).
- Gerrard, Siri (2008), "A travelling Fishing Village: The Specific Conjunctions of Place." I Jørgen Ole Bærenholdt og Brynhild Granås (red.): *Mobility and Place. Enacting Northern European Peripheries*. Aldershot: Ashgate. (s.75-86).
- Gerrard, Siri (2009), "Fra fiskevær til ferievær? Om kystsamfunn i endring." I Einar Niemi og Christine Smith-Simonsen (red.): *Det hjemlige og det globale. Festskrift til Randi Rønning Balsvik*. Oslo: Akademisk publisering A/S. (s.386-399).
- Gerrard, Siri (2011), "Mobile praksiser og kjønnskontrakter I fiskerisamfunn". *Tidsskrift for Kjønnforskning* 2011 (1:41-56).
- Gerrard, Siri og Randi Rønning Balsvik (red.) (1999), *Globale kyster*. Tromsø: Kvinnforsks skriftserie 1-1999.
- Goffman, Erving (1974), *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row.
- Hagstova, Færøyene: http://www.hagstova.fo/portal/page/portal/HAGSTOVAN/Statistics_%20Faroe_Islands/Statistics/Population%20and%20elections/Talva%20FLYT_UTLOND_ALD_KYN_EN, lastet ned den 16.8.2012.
- Haraway, Donna (1988), "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective". *Feminist Studies*, Vol. 14, No. 3: 575-599.
- Haraway, Donna (1991), "A Cyborg Manifesto: Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century", in *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. In New York; Routledge, pp.149-181..
- Harding, Sandra (1986), *The science question in feminism*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

- Haavind, Hanne (1977), "Den usynlige makten". *KjerringRåd* No 3:14–21.
- Haavind, Hanne (1994), "Kjønn i forandring – som fenomen og forståelsesmåte." *Tidsskrift for Norsk Psykologiforening* 31 (9):767–783.
- Hersoug, B. (red.) i samarbeid med Hans Frost (1992), *Fiskerinæringens hovedtrekk: landanalyser av Danmark, Færøyene, Grønland, Island og Norge*. København: Nordisk ministerråd.
- Hersoug B. og Johnsen, J.P.(red.) (2012), *Kampen om plass på kysten: interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holter, Harriet (1970), *Sex roles and social structure*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovgard, Gestur og Sámal Matras Kristensen (2008), „Villages on the Move: From Places of Necessity to Places of Choice.“ I Jørgen Ole Bærenholdt og Brynhild Granås (red.): *Mobility and Place. Enacting Northern European Peripheries*. Aldershot: Ashgate. (s.62-74).
- Husmo, Marit (1994), „Kvinnelige fiskeindustriledere.“ I Otterstad, Odmund og Svein Jentoft (red.): *Leve kysten? strandhogg i fiskeri-Norge*. Oslo: ad notam - Gyldendal forlag.
- Jentoft, Svein (red.) (1989), *Mor til rors: organisering av dagligliv og yrkesaktivitet i fiskerfamilier*. Tromsø: Norges fiskerihøgskole.
- Jentoft, S., Minde, H. & Nilsen, R. (eds.) (2003), *Indigenous peoples: resource management and global rights*. Delft: Eburon.
- Karlsdottir, Anna (2009), *Kvinders situation i regionale forandringsprosesser. Den islandske situation. Forandringer i landbrugssamfundet. Situationen i Husavik*. <http://www.nora.fo/files/72/20091030153050554.pdf> Lastet ned den 20.8.2012.
- Karlsdottir, Anna (2012), „In or out of place: women and coastal community transition under privatization regimes in Iceland“. *PhD. afhandling*. Roskilde: Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Universitetet i Roskilde.
- Knudsen, Karin Johanna L. (2010), "Køn og magt i politikk og erhvervsliv på Færøyene". I *Kvinder og Velfærd i Vestnorden*. TemaNord 2010:579 (s.14-37).
- Lie, Merete (1975), "Kvinner i fiskeindustrien." *Magistergradsavhandling i etnografi*. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Lykke, Nina (2003), "Interseksjonalitet – ett användbart begrepp för Genusforskningen," *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 24,1: 47-57.
- Lykke, Nina (2005), "Nya perspektiv på interseksjonalitet. Problemmöjligheter," *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 26, 2-3: 7-17.
- Lykke, Nina (2008), *Kønnsforskning: en guide til feministisk teori, metodologi og skrift*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Massey, Doreen (1994), *Space, place, and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Munkejord, Mai Camilla (2009), "Hjemme i nord: En analyse av stedsopplevelser med utgangspunkt i kvinnelige og mannlige innflytters fortellinger om hverdagslig i Havøysund og Vadsø, Finnmark." *Ph.D.-avhandling i kultur- og samfunnsfag*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Munk-Madsen, Eva (1990), "Skibet er ladet med køn": en analyse af kønsrelationer og kvinders vilkår i fabriksskibsflåden. *Fiskerikandidatoppgave*. Tromsø, Norges Fiskerihøgskole. Universitetet i Tromsø.
- Munk-Madsen, Eva (1996), "Fiskerkøn". *Afhandling til dr.scient-graden i fiskerividenskap*. Tromsø: Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.
- Neis, Barbara (1987), "From Cod Blocks to Fish Food. The crisis and restructuring in the Newfoundland Fishery Industry 1968-1986". *PhD-dissertation*. Toronto: University of Toronto.
- Neis, Barbara (1993), "From 'Shipped Girls' to 'Brides of State': The Transition from Familial to Social Patriarchy in the Newfoundland Fishing Industry". *Canadian Journal of Regional Science* 16, 2:185–211.
- Neis, Barbara mfl. (red.) (2005), *Changing Tides: Gender, Fisheries and Globalization*. Black Point, Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- Nyseth, Torill (1983), "Det blei nu bærre sånn': om ungdom og valgsituasjoner belyst ved en studie av et ungdomskull i Hammerfest". *Hovedoppgave*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- NORA (2009), *Challenged by Demography*. Konferanserapport. <http://www.nora.no/index.php?pid=350> Lastet ned den 20.8.2012.
- Porter, Marilyn (1993), *Place and persistence in the lives of Newfoundland women*. Aldershot: Avebury.

- Rosaldo, Michelle Zimbalist og Louise Lamphere (1974), *Woman, culture, and society*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Rossvær, Viggo (1998), *Ruinlandskap og modernitet: hverdagsbilder og randsonerfaringer fra et nord-norsk fiskevær*. Oslo: Spartacus.
- Rudie, Ingrid (1969/70), „Household Organization: Adaptive Processes and Restrictive Form. A viewpoint on economic change“. *Folk* 11–12.
- Rudie, Ingrid (red.) (1984), „Innledning“. *Myk start - hard landing*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rudie, Ingrid (2008), „Tid, rom, praksis og erfaring. Noen analytiske refleksjoner“. Æresforelesning, Norsk antropologisk forenings årskonferanse, 4. mai 2007. *Norsk Antropologisk Tidsskrift* 2–3:80–93.
- Skaptadottir, Unnur Dis (2000), „Women coping with change in an icelandic fishing community: A case study“. I *Women's Studies International Forum*. Volume 23, Issue 3: 311–321.
- Skaptadottir, Unnur Dis and Anna Wojtyńska (2008), „Labour Migrants Negotiating Place and Engagements“. I Bærenholdt, Jørgen Ole og Brynhild Granås: *Mobility and Place – Enacting Northern European Peripheries*. Aldershot: Ashgate (s.115-126).
- Sørli, Kjetil (2005), SSBs flyttemateriale, bearbeiding ved Kjetil Sørli, NIBR. Upubliserte tabeller. Mai 2005.
- Søndergård, Dorte Marie (2000), „Destabiliserende Diskursanalyse - Veje ind i poststrukturalistisk inspireret empirisk analyse“. I Hanne Haavind red., *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i Kvalitativ Forskning*, Oslo, Gyldendal Akademisk. (s.60-104).
- Statsarkivet i Tromsø (2006), „Fiskerinæringens Kompetansesenter (FINKO) 1989-2004, Fiskerinæringens Felles Kompetansestyre (FFK) 1991-2000, Fiskerinæringens Kvinneutvalg (FKU) 1991-2000, Fiskerinæringens Kompetansesenter (FINKO) 2001-2004“; *Arkivkatalog*. Tromsø.
- Wadel, Cato (1973), *Now, whose fault is that? The struggle for self-esteem in the face of chronic unemployment*. St. John's: Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland.
- Wadel, Cato (1980), „Lokalsamfunn, hushold og bedrift: Noen aktuelle næringspolitiske koordineringsproblemer i kyst-Norge.“ I Iens

- Ludvig Høst og Cato Wadel (red.): *Fiske og lokalsamfunn*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Wadel, Cato og Svein Jentoft (1984), *I samme båt*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Walsh, Deatra (2009), „Young Women on the Move: Gender, Migration Patterns and the Construction of Rural Space in Newfoundland, Canada“. *PhD-thesis*. St. John's: Memorial University, Newfoundland.
- West, Candace and Don H. Zimmerman (1987), „Doing Gender“. I *Gender and Society*, Vol. 1, 2:125-151.
- Winther-Poulsen, Kristianna (2009), Demografi og køn – erfaringer fra Færøerne <http://www.nora.fo/files/72/20091030153328442.pdf>
Lastet ned den 20.8.2012.

Andre internetthenvvisninger

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler.html?id=268 (18.7.2012)
- <http://www.bt.no/meninger/Optimistiske-fiskarar-2378335.html>
(18.7.2012)
- <http://www.fiskerifond.no/index.php?currentpage=index&lang=no&id=809> (18.7.2012).

Turisme og oplevelsesøkonomi – en udkantsstrategi

Jon Sundbo

Mulighederne for Færøerne

For et område som Færøerne, der på nogle dimensioner kan betegnes som et udkantsområde, er turisme og oplevelsesøkonomi en mulighed for at skabe økonomisk vækst og job. I denne artikel skal redegøres for mulighederne for at turisme og oplevelsesøkonomi kan skabe vækst i et udkantsområde og Færøernes muligheder for at udnytte dette skal diskuteres.

Udkantsområder

Begrebet udkantsområder har været diskuteret. Det har måske nogle gange en negativ klang af noget underudviklet. Det bygger imidlertid på en geografisk teori om ulige udvikling i centre og udkantsregioner (Christaller 1933, Amin 1979, Capello og Nijkamp 2009) og på en lang række empiriske analyser rundt omkring i verden (f.eks. Prager and Thisse 2012, Region Nordjylland 2012). Årsagerne til den ulige udvikling er at de erhverv, der skaber innovation og vækst, f.eks. vidensservice, offentlige videns- og uddannelsesinstitutioner, finansvirksomheder m.v. har vist sig at samles i storbyer og center-regioner. Regioner, der ligger længere væk fra centrene, baserer typisk deres udkomme på landbrug og fiskeri, som i de seneste årtier har oplevet en beskæftigelsesmæssig tilbagegang (Illeris 1996). Senest har bl.a. geografi-økonomen Richard Florida (2002) lanceret en teori, der forklarer hvor de driftige og vækstskabende sociale grupper samles i storbyer.

Begrebet er også udtryk for det faktum at verdens, og de enkelte landes, befolkninger og erhvervsaktiviteter samles i større byområder. På verdensplan vokser metropoler som Shanghai, New York, London og Rio de Janeiro på bekostning af landområder. På Færøerne vil Thorshavn vokse på bekostning af de mindre bygder. For eksempel har fremtidsforskere forudsagt at i 2050 vil 90 % af verdens befolkning bo i byer (Berlingske

Tidende 23-4 2012). Prognoser siger at hver anden indbygger på Bornholm vil være over 65 år i løbet af kort tid.

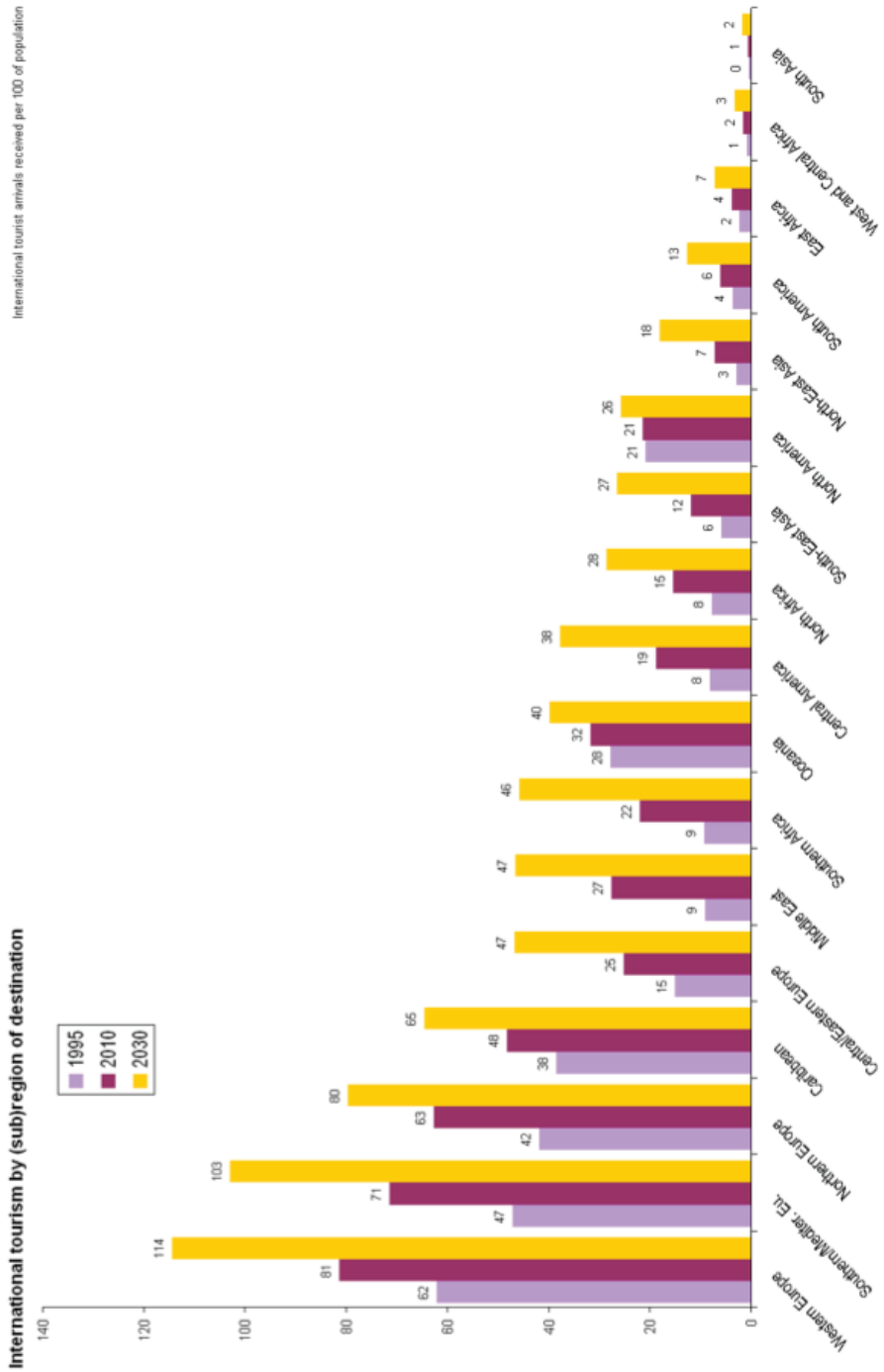
Især de innovative væksterhverv samles i storbyområder. Det er de erhverv, der skaber store overskud og mange jobs. De er ofte videnbaserede og involverede i internationale netværk. Udkantsområdernes traditionelle erhverv, landbrug, fiskeri og skovbrug kræver stadig færre beskæftigede på grund af mekanisering og strukturændringer. Disse erhverv bliver i stigende grad udsat for global konkurrence, som gør det sværere at skabe overskud og investere i nyudvikling. Hvis der ikke udvikles nye erhverv, og dermed leveduligheder for befolkningerne, i udkantsområder, vil disse blive stadig mere affolkede, befolkningen vil blive ældre og indtægterne mindre.

Turisme og oplevelseserhverv

En mulighed for at skabe nye indtægts- og jobmuligheder i udkantsområder er turisme og visse oplevelseserhverv. Oplevelseserhverv er erhverv, der giver folk oplevelser. En oplevelse kan defineres som en mental proces, som ikke efterlader noget materielt (Darmer og Sundbo 2008). Oplevelser udbydes i den primære oplevelsessektor (Sundbo, Horn og Jensen 2008), som omfatter virksomheder hvis primære formål er at producere og levere oplevelser. Det er erhverv som turisme, kultur (film, teater), computerspil, oplevelsesprodukter til mobiltelefoner, sport o.l. Oplevelser knyttes imidlertid også til andre erhverv – industri, service og landbrug. Design, reklame og kaffe med tilhørende forfatteroplæsning i banken er eksempler på dette.

Oplevelser er i en del af den erhvervsøkonomiske teori (Pine og Gilmore 1999) udpeget som det erhvervsområde, der vil vokse kraftigst i fremtiden, både i overskudsgrad og job. Argumentationen er at folk har fået opfyldt deres materielle, og endda intellektuelle, behov. Markederne for varer og service (inklusive vidensservice) er derfor ved at være mættede. Varer og service bliver uinteressante for forbrugerne. Folk søger i stedet et interessant indhold i deres liv. Det kan oplevelser give dem.

En særlig form for oplevelseserhverv er turisme, som er karakteriseret ved at det produceres og leveres på et sted og kunderne må komme til stedet. Udkantsområder rummer ofte elementer, som turister søger. Det kan være særlig natur, klima, kultur i form af teater, museer o.l., men også kultur i form af den måde folk bor, arbejder og lever på i et område. Det turister søger, spænder lige fra afslapning og fest over kulturoplevelser,



Figur 1 Turisme destinationer Subregioner

naturoplevelser, sportsaktiviteter til en interesse i at se og forstå hvordan folk i andre egne lever. Derfor er turisme en særlig udviklingsmulighed for udkantsområder. Også andre oplevelseselementer som oplevelser, der leveres på Internettet eller mobiltelefoner, kunne være relevante for udkantsområder. De er imidlertid ofte svære at udvikle fordi de kræver videncentre og højtuddannet arbejdskraft, som ofte hellere vil bosætte sig i storbyerne.

Turismeudviklingen på verdensplan

Ifølge verdensturismeorganisationen UNWTO (de Paula 2012) vil turismen vokse på verdensplan de næste årtier. I 2010 var der globalt 850 mio turister. Det tal forventes at stige til 1.400 mio i 2020 og 1.800 mio i 2030. Europa er det største turistområde, både hvad angår at sende turister ud og modtage turister. Det vil det stadig være i 2030, men Asien vil være vokset kraftigt, både hvad angår udgående og indgående turisme. I figur 1 kan den beregnede udvikling i den indgående turisme ses. Det ses at den største region er Vesteuropa, så følger Sydeuropa og Nordeuropa.

Udviklingen i den internationale turisme går mod mere differentierede oplevelser. Den traditionelle ”sol og sprut” charterferie er på retur. I fremgang er de mange differentierede former, som oftest opleves på korttids-ferie. Det er bl.a. aktivitetsferie (f.eks. skiferie, fisketure, cykelture), storbyferie (bl.a. kulturoplevelser, shopping og gastronomiske restaurantoplevelser), klare børneaktiviteter på ferien og naturferie. Turiststrømmene går herved i stigende grad til storbyområder, men også til udkantsområder udenfor sol-og-strand bæltet.

Turismen på Færøerne

Denne fremstilling bygger ikke på en analyse af turismens udvikling på Færøerne. Statistik over færøsk turisme er sparsom, så det ville kræve en særlig forsknings-undersøgelse. Nogle upræcise indikatorer kan give en grov fornemmelse af udviklingen. Der kan findes tal for udviklingen i ansatte i hoteller og restauranter på Færøerne. Dette tal er steget fra 2000 til 2007, hvorefter det er faldet frem til 2010, hvor en stigning igen er sat ind (Hagstova 2013). Antal passagerer transporteret på skib og fly til og fra Færøerne er steget fra 2000 til 2007, hvorefter det ligeledes er faldet frem til 2011, hvorefter en stigning er sat ind (Hagstova 2013). Disse

udviklinger, der ikke kun viser turismeaktiviteter, afspejler den globale krise, der satte ind 2008.

Uanset udviklingen i de foregående år vil der være mulighed for at skabe yderligere vækst i færøsk turisme i de kommende år, når turismen på verdensplan vil stige (se senere).

Hvad kan udkantsområder gøre for at udnytte stigningen i turiststrømmene på verdensplan?

Mulighederne for at skabe vækst i turismeerhverv i udkantsområder er således tilstede. Én ting viser dog både forskningen og den praktiske erfaring: Turismeudvikling kommer ikke af sig selv. Verden har åbnet sig og der er en stigende global konkurrence på alle dimensioner – det være sig klima, kultur, natur og arrangementer (som f.eks. store sportsbegivenheder, musikfestivaler og eventyrsturisme i ekstrem natur). Der skal arbejdes for at skabe turismeudvikling i det enkelte område.

Et område, eller en destination, som det hedder i turismefaget, må have en klar strategi for turismeudviklingen og områdets specialisering. Der skal være noget særligt at komme efter for turisten. Det går ikke længere at efterligne andres sol-og-strand turisme, end ikke for områder og lande, der ligger i jordens varme bælte. Turisme må have en autenticitet for at tiltrække turister. Med autenticitet menes at de aktiviteter og faciliteter såsom bygninger og natur, som turisten kommer for at opleve, er begrundet i det nuværende liv i lokalområdet (Gilmore og Pine 2007, Mossberg og Johansen 2006). Det drejer sig ikke om nostalgi som at optræde i folkedragter. Det kan være led i en autentisk oplevelse, men så skal det være bygget ind i f.eks. et teaterstykke eller museumsfremstilling af hvordan folk på egnen levede i ældre tider.

Destinationen må endvidere brandes og kendskabet til den kommunikeres udenfor destinationen. Selv ikke den mest fantastiske attraktion vil tiltrække turister hvis de ikke ved den eksisterer. Branding kan ske på mange måder. Det kan f.eks. knyttes til en verdenskendt person, eksempelvis en sportsstjerne eller filmstjerne eller det kan knyttes til en samlet kultur som de skiftende europæiske kulturbyer gør.

Turisme kan med fordel kombineres med andre oplevelseselementer. Det vil styrke branding og interessen for et område. Eksempler på sådanne kombinationer er f.eks. gastronomi (områdets fødevarer og madtraditioner), som er med til at brande Bourgogne og Toscana, børneoplevelser, som er

med til at markedsføre Billund med Legoland og de områder, der huser Disneyland, og glaskunst, som er med til at markedsføre Småland. De øvrige oplevelseselementer kan have et eget produktions- og distributionssystem, men hvis de skal understøtte turistrejserne til området, er det vigtigt at de bliver forbundet til området i forbrugernes bevidsthed. Her er fortællingen og markedsføringen igen afgørende.

Vestnorden og turismeudvikling

Turisme- og oplevelsesudvikling kan diskuteres og analyseres i forhold til de vestlige områder i Norden. Grønland, Island, Færøerne og Norges nordlige vestkyst er defineret som Vestnorden. Hvorvidt disse områder alle kan karakteriseres som udkantsområder, er usikkert. Det er givet at mange af dem er. Deres traditionelle erhverv, fiskeri, landbrug, skovbrug, håndværk og lavteknologisk industri går tilbage og nye opstår ikke. Områderne affolkes. Det gælder f.eks. de nordlige kystområder i Norge og mange bygder på Grønland. Men det vil være svært at hævde at det f.eks. gælder hele Island, især ikke Reykjavik-området. Måske gælder det heller ikke Thorshavn, men det gælder en række små øer og byer i Færøerne. Dog kan man sige det fælles om Vestnorden at der er lang afstand til de tæt befolkede centre hvorfra den store mængde turister kommer. Det stiller nogle fælles udfordringer til hele Vestnorden med hensyn til at udvikle turisme.

Afstand har dog mindskende betydning for turiststrømme. Folk rejser over stadig længere afstande, selv på en-uges ferier, f.eks. fra Europa til Thailand, der er blevet et populært turistmål. Så afstanden er stadig en negativ faktor for turismeudvikling i Vestnorden, men den er ikke en så uovervindelig faktor som den var engang. Derfor kan man anlægge et bredere strategisk perspektiv på turismeudvikling i Vestnorden. Det er selvfølgelig samfundene i Vestnorden, der skal lave deres egen strategi, men der kan anføres forskellige betragtninger, som også antyder noget om den strategiske metode man kan anvende. Uden at lave en fuldstændig SWOT-analyse, skal der her fremføres nogle betragtninger, som kan være et input i sådanne strategiske overvejelser.

Et hovedspørgsmål indenfor turismestrategier er masseturisme kontra nicheturisme, hvor turisterne kommer for at opleve bestemte temaer, de er interesserede i (f.eks. Sørensen 2007). Det kan f.eks. være opera, aktiv- eller motionsferie, naturoplevelser, børneferie, golf osv. Generelt lægger

nicheturisterne betydeligt flere penge pr. person end masseturisterne. Umiddelbart kan masseturisme forekomme urealistisk, og måske også uønskværdigt, for de vestnordiske samfund. Det er urealistisk på grund af den store afstand til de globale bo-centre og den tilstrækkelige overnatningskapacitet eksisterer ikke. Det er måske uønskværdigt fordi Vestnorden består af små lokalsamfund og en masseturisme kan derfor påvirke kultur og de sociale systemer voldsomt og gøre lokalsamfundene afhængige af dette ene erhverv. Masseturisme er også et priskonkurrence-erhverv på standard-oplevelselementer - traditionelt varmt klima, masser af sol eller masser af sne og kulde (skiturisme). Visse lande som f.eks. Spanien har lavet en strategi for at omlægge deres masseturisme til en mere nichepræget kulturturisme med færre turister, der til gengæld lægger flere penge pr. person (Sundbo, Orfila-Sintes og Sørensen 2007); det har givet et større overskud i turistbranchen og et bedre samliv med lokalsamfundene. Hvis man alligevel skal pege på en mulighed for masseturisme i Vestnorden, skal det nok knyttes til den kraftige stigning i krydstogtbranchen. I krydstogtturisme kan mange mennesker fragtes til Vestnorden, krydstogtskibene sikrer overnatnings- og bospisningsmuligheder (jfr. WOCO 2011), turismen blandes mindre ind i lokalsamfundene. Denne turismereform er allerede stor på Norges kyst. Der kommer mange internationale krydstogtskibe og den gamle transportvej, Hurtigruten, har succesfuldt omdefineret sig fra at være et transportselskab til at være et, der leverer oplevelser, hvor størstedelen af passagererne er turister. Krydstogtturisme er endvidere en meget fleksibel turismereform, som hurtigt kan nedtrappes uden store økonomiske tab, hvis den viser sig uhensigtsmæssig for lokalsamfundene. Til gengæld er den ikke så økonomisk og beskæftigelsesmæssig givtig for lokalsamfundene fordi en stor del af turisternes forbrug forbliver på krydstogtskibene.

Det er imidlertid nok nicheturismen, hvor bestemte temaer er grundlag, der er mest oplagt for Vestnorden. Island har således haft en succesfuld vækst i turismen de senere år og er eksemplet på at det godt kan lade sig gøre at skabe turisme af et større omfang i Vestnorden. Den islandske turisme er skabt ved at fremhæve visse temaer, f.eks. de varme kilder, havet (f.eks. gennem, hvalsafari, hvor turister sejles ud på havet, hvor de kan tage fotos af hvaler) og naturen. Væksten i turismen på Island er dog hjulpet af en relativt stor hotel- og restaurantkapacitet i Reykjavik og måske et

stort forhåndskendskab til Island fordi fly gennem årtier mellemlandede der på ruter mellem Europa og USA.

Vestnorden har en række elementer, der kan være basis for nicheturisme. Det er først og fremmest naturen, men også kulturen inklusive de moderne elementer som arkitektur og bygningsstil, moderne erhverv som udnyttelse af havets ressourcer i fiskefarme og befolkningens nutidige levevis. Ironisk nok synes de stigende klimaproblemer at give en øget interesse for Vestnorden som et sted, hvor klimaproblemerne særligt kan ses i naturen; nicheturisterne søge langt fra altid de positive oplevelser som sol og daseferie, men kan også søge indblik i verdens problemfelter. Grønland, som har nogle ekstreme udtryk af disse elementer, har haft en vis turismeudvikling, selvom den er startet fra ingenting og stadig omfangsmæssigt er lille. Grundlaget for den grønlandske turisme er især natur og klima. Turismen på Grønland har dog en række barriere i form af afstand, et klima, der gør transport usikker, meget lille overnatningskapacitet og ekstremt dyre transportpriser.

Det er formentlig ferieturisme, der er muligheden for Vestnorden. Den økonomisk mere givtige erhvervsturisme (konferencer, kurser, besøg hos virksomheder m.m.) har nok små chancer på grund af afstand, prisniveau og manglende konferencefaciliteter.

Vestnorden skal sammenligne sig med en lang række andre destinationer i verden, som også har interessant natur, kultur, klima osv. Turister kan ligeså godt tage til Stillehavsoer, Sibirien eller den sydlige spids af Sydamerika, hvis de vil opleve dette. Vestnorden må derfor udvikle oplevelseselementer, der kan kobles på de naturlige turist-tiltækkende elementer, hvis de vil konkurrere på verdensplan. Vestnorden er lige nu hæmmet af begrænset overnatningskapacitet og at de ligger i et område af verden med de allerhøjeste priser. Desuden kan klimaet måske nok være en tiltrækningsfaktor, men kun indenfor visse grænser. Klimaet i Vestnorden kan ofte være svingende og voldsomt, så det gør rejsen dertil og rundt i området umulig eller i hvert fald ubehagelig.

Mulighederne for Færøerne

Uden at skulle præsentere en færdig turismestrategi for Færøerne eller i øvrigt intervenere i erhvervs- og turismepolitikken for Færøerne, kan forskellige muligheder for turisme- og oplevelsesudvikling på Færøerne

godt diskuteres. Basis for denne diskussion er turismeudviklingen andre steder (Sørensen 2007, UNWTO 2013).

En destination som Færøerne skal formentlig satse på det specielle, nicheturismen – turisme i mindre omfang, men specielt og til høje priser. Mulige kerner i en sådan turisme kunne f.eks. være natur (eksempelvis hvalsafari som i Island), gastronomi (fisk), kultur (hvor den vestnordiske identitet kunne være et specielt grundlag), naturen (f.eks. kombineret med fisketure, vandringer på øerne og oplevelse af vejret). Natur- og kulturoplevelser kan kombineres med andre aktiviteter, f.eks. sportsaktiviteter, bridge, malerkurser osv. Færøerne har ikke de naturlige varme og solrige klimatiske forudsætninger for masseturisme som øer som Madeira, Kanarieøerne og Azorerne har. Men det koldere, blæsende og mere fugtige klima på Færøerne kunne være en attraktion for folk, der bor i meget varme områder, f.eks. Arabien og Sydeuropa (efterhånden som somrene bliver endnu varmere der). Folk fra Madrid tager f.eks. ikke til Middelhavskysten på sommerferie, men til det køligere og mere blæsende Nordvestlige område ved Atlanterhavet.

En øget turisme kræver også øget kapacitet. De traditionelle problemer for øsamfund har været de begrænsede transportmuligheder. Yderligere kan en begrænset overnatningskapaciteten være en begrænsning for udvikling af turisme.

Færøerne må selv finde sin strategi ud fra de lokale forudsætninger og målsætninger. Det kan overvejes om turisme kan kombineres med andre oplevelser som f.eks. de nævnte aktiviteter. Færøerne kunne i princippet udvikle og markedsføre andre oplevelser på Internettet. Det kræver dog at der er nogle videnscentre, både omkring IT-udviklingen og indholdet i Internet-baserede oplevelser. I alle tilfælde er det dog nødvendigt at markedsføre turismen på Internettet og social medier (som Facebook, Twitter osv.). Turisternes oplevelse foregår i tre faser: før, under og efter besøget. Før besøget, og til en vis grad efter besøget, foregår ofte på Internettet og andre IT-netværk. Det er vigtigt også at give turisten en god oplevelse i før- og efter-fasen.

Hvis der skal ske en udvikling af og vækst i Færøsk turisme, skal der skabes en innovativ udvikling. Den færøske turisme skal adskille sig fra andre destinationers. Det kan ikke kun gøres ved den eksisterende kultur og natur. Der skal yderligere interessante elementer på. Den eksisterende

kultur og natur kan være et godt grundlag for oplevelses-turisme fordi det er autentisk, hvilket er nødvendigt for at de besøgende synes det har været en god oplevelse (jfr. Gilmore og Pine 2007). Men turisme sælges ikke kun på grundlag af nostalgisk historie. Turisterne skal kunne forbinde det med en nutidig oplevelse. For eksempel er der mange og gode fisk og skaldyr i havet omkring Færøerne. Der er også både gamle traditioner for hvordan man fanger fisk og moderne metoder og teknologier. Både at prøve at fange fisk selv og opleve de historiske metoder, men også at opleve de moderne teknikker, vil give turister en oplevelse. Det gælder både de aspekter, der normalt vurderes positivt – de gode fiskeprodukter og miljø- og klimahensyn knyttet til fiskeri og fiskeindustri, og de negative aspekter. Turister kan også være interesserede i de uløste miljøproblemer og problemstillinger omkring industriforarbejdede fiske- og skaldyrprodukters miljømæssige og gastronomiske kvaliteter. Disse natur- og kulturelementer kan kombineres med gastronomiske oplevelser, hvor fisk og skaldyr spiller en hovedrolle. Der er de seneste år opstået restauranter i Thorshavn med gastronomi på højt internationalt niveau. På denne måde vil turisten få en totaloplevelse knyttet til hav, fisk og fiskeri som tema. Det vil være et distinkt tema, som turisten vil kunne huske. Dårligt vejr vil endog være en autentisk del af denne totaloplevelse.

Lokalt entreprenørskab og innovationsforløb, professionalisering og forskning er nødvendige forudsætning for at denne udvikling kan ske (Sundbo, Orfila-Sintes og Sørensen 2007, Hjalager 2010, Hjalager og Flagstad 2012). Her kan anvendes forskellige innovationsmetoder. Desuden skal turisme-temaerne iscenesættes. Der skal skabes en fortælling om den og denne fortælling skal kunne fortælles i medier internationalt for at markedsføre færøsk turisme. Disse aspekter skal diskuteres i det følgende.

Uddannelse, destinationsudvikling, forskning, innovation mv.

Moderne turisme kræver en professionel indsats. Det er ikke længere nok at bygge på de naturlige og traditionelle elementer. Disse skal markedsføres, nye oplevelseselementer skal bygges på og den tilhørende service som overnatning, information osv. skal udvikles. Det hele skal ses i et destinationsperspektiv, altså at turisterne oplever et helt område (f.eks. hele Thorshavn eller hele Færøerne), når de kommer. Det kræver samarbejde

mellem turistvirksomheder, kulturinstitutioner, offentlige myndigheder, turistorganisationer og andre virksomheder (f.eks. detailhandel) således at hele destinationen fremstår som interessant turistmål. Turismeforskningen viser at dette ofte er svært. Samarbejdet kan være svært og det kan være svært at udvikle branding af en hel destination. Det kræver også investeringer, og der kan komme konflikt om hvem der skal finansiere disse investeringer.

Turismeerhvervet må være innovativt i fremtiden. Det kræver innovationsparathed og entreprenørskab i det færøske turisterhverv og det kræver forskning og vidensformidling for at erhvervet kan få nogle innovationsmetoder og få kendskab til de fremtidige markedsmuligheder. Den offentlige sektor kan spille en rolle i vidensformidling og være med til at skabe turismeudvikling. Forandringsagent-institutioner, netværk, hvor turistvirksomheder, forskere og andre videnspersoner mødes, og lokale destinations udviklings-selskaber kan fremme innovation og en strategisk turismeudvikling.

Endelig skal turisterhvervet, ligesom i andre lande, være mere professionelt end det traditionelt har været. Det handler dels om indstilling i erhvervet, og navnlig om uddannelse. Professionelle lederuddannelser og uddannelse af personalet er væsentligt for at skabe et professionelt erhverv, hvor de besøgende føler de får gode oplevelser og god service, når de besøger Færøerne. Uddannelserne skal indeholde forretningslementer, der handler om hvordan man driver en turistvirksomhed, som giver overskud og vokser, oplevelseselementer, så turisterne føler de får en særlig oplevelse ved at komme til Færøerne og serviceelementer, så turisterne også føler de får en ordentlig service og en god behandling. Det sidste er især vigtigt, hvis man vil satse på nicheturisme, hvor kunderne betaler en høj pris, men også har høje forventninger og er erfarne turister.

Områderne i Vestnorden kan samarbejde om forskning, uddannelse og udvikling af innovationsmetoder, også selvom de hver især vælger forskellige fokus-punkter for deres turisme.

Storytelling og markedsføring

Indenfor oplevelsesøkonomien er fortællingen om oplevelserne, storytelling, helt central (Mossberg og Johansen 2006). Hvis ingen ved det, hjælper det ikke at man har nok så mange turistattraktioner. Oplevelser er iscenesatte (jfr. Pine og Gilmore 1999), så en del af at tiltrække turister er også at

iscenesætte Færøerne som destination og fortælle om det. Fortællingen kommunikerer via medier, som er aviser, magasiner, TV og så videre, men i dag også sociale medier, hjemmesider og andre IT-netværk bårne kommunikationsmedier.

Storytelling er en del af markedsføringen. Det er ikke nok med brochurer o.l., der opremser seværdigheder, der må også en samlet fortælling til. Det er vigtigt at denne fortælling har en sådan karakter at folk kan fortælle den til hinanden. Det er den bedste form for markedsføring.

Jo mere et område satser på nicheturisme og ikke på masseturisme, hvor naturlige attraktionsfaktorer som varmt klima og sol næsten af sig selv tiltrækker turister, jo vigtigere er markedsføring og storytelling. Men historiefortælling skal have et fokus og elementer, der minder om et drama. Det er vigtigt at historiefortællingen er autentisk på den måde at det er historien om de specielle kerneoplevelser, man som turist kan få ved at besøge f.eks. Færøerne.

I hvilket omfang områderne i Vestnorden kan lave en fælles fortælling om deres turisme-fokus afhænger af om de vælger et fælles fokus. Vestnorden dækker et så stort geografisk område at det næppe er sandsynligt at mange turister vil vælge en slags rundrejse i Vestnorden. Det kan overvejes om Vestnorden laver den bedste markedsføring ved at skabe forskellige fortællinger, som så kan kommunikeres i fællesskab. Det skal tages i betragtning at der også nemt kan opstå indbyrdes konkurrence mellem de forskellige områder i Vestnorden.

Problemer ved turisme

Turisme er en udviklingsmulighed for udkantsområder, men det er ikke uden problemer. Det er sæsonafhængigt; kun få steder er det lykkes at lave helårsturisme. Det betyder også at der kun er beskæftigelse i en mindre del af året, og hvad skal folk så lave resten af året? Der, hvor det er lykkes at skabe helårsturisme, er enten i storbyer (hvor der er et stort og varieret kulturudbud) eller hvor der er skabt erhvervsturisme (bl.a. gennem kongresser). Det er næppe muligheder for Færøerne. En vis erhvervsturisme (kongresser o.l.) kunne måske i princippet skabes, men det er ikke særlig sandsynligt at det vil blive et stort område på grund af afstanden og på grund af lille overnatnings- og mødekapacitet på Færøerne.

Turisme kræver endvidere traditionelt lave kompetencer. Det vil sige

at det ikke er et erhverv, der animerer til at højne uddannelsesniveaueet på destinationen. Desuden er turisme ofte præget af små, familiedrevne virksomheder, som ikke er innovationsorienterede. Derved bliver det svært at skabe den nødvendige innovative udvikling.

Udvikling af turisme kræver samarbejde mellem virksomheder, offentlige parter og til dels befolkningen, og kan man etablere sådan et samarbejde lokalt? Turisme kan også indebære ressource- og miljøproblemer. I små lokalsamfund, hvor de traditionelle erhverv er gået tilbage, kan turismeudvikling skabe en stor afhængighed af dette ene erhverv, som ofte er sæsonbestemt. Turismen kan også ændre de sociale strukturer og systemer i et lokalsamfund. Dette kan opleves som et problem, men behøver det ikke.

Man skal selvfølgelig være opmærksom på disse problemer. De betyder at det giver den bedste udvikling, hvis turisme ikke står alene som det bærende erhverv for et udkantsområde, men der også er andre erhverv (traditionelle eller nye) at bygge på. Dette vil også understrege at turistoplevelserne er knyttet til andre dele af livet i det besøgende samfund og turistbesøget ikke bare er i en ren turistverden, som ikke har noget liv udenfor ferien. Hvis man satser på nicheturisme er dette vigtigt.

Konklusion

Turisme vil være i vækst globalt de næste tyve år. Turisme er en udviklingsmulighed for udkantsområder, også Vestnorden inklusive Færøerne, især hvis det kombineres med innovative oplevelseselementer. Der er nemlig en stigende global konkurrence. Derfor må et område som Færøerne adskille sig fra andre områder. En færøsk turisme må være autentisk, hvilket betyder nye oplevelseselementer, der bygger på det nutidige færøske liv og natur. Det kræver en bevidst strategi og innovativ indsats samt professionalisering af erhvervet at udvikle en konkurrencedygtig turisme.

Referencer

- Amin, S. (1979), *Den ulige udvikling*. København (Aurora)
- Berlingske Tidende 23-4 2012
- Capello, R. og Nijkamp, P. (2009), *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham (Edward Elgar)

- Christaller, W. (1933), *Die zentrale orte in Süddeutschland*, Jena (Gustav Fischer)
- Darmer, P. og Sundbo, J. (2008), Introduction to the experience economy, i Sundbo, J. og Darmer, P. (red.), *Creating experiences in the experience economy*. Cheltenham (Edward Elgar)
- de Paula, M.F.L. (2012), The state of tourism in Denmark, forelæsning i Det danske Turistforskernetværk, Aalborg Universitet i København, 22. marts 2012
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. New York (Basic Books)
- Gilmore, J.H. og Pine, J.B. (2007), *Authenticity – What the Consumers really Want*. Boston (Harvard Business Scholl Press)
- Hagstova (2013) (Færøernes Statistik), www.hagstova.fo; *Faroe Islands in figures 2013*, Thorshavn (Hagstova)
- Hjalager, A.M. (2010), A review of innovation research in tourism, *Tourism Management* vol. 31 no. 1 pp. 1-12
- Hjalager, A.M. and Flagstad, (2012), Innovation in the well-being tourism in the Nordic Countries, *Current Issues in Tourism* vol. 15 no. 8 pp. 725-740
- Illeris, S. (1996), *The Service Economy. A Geographical Approach*. Chichester (Wiley)
- Mossberg, L. og Johansen, E. (2006), *Storytelling*. Lund (Studentlitteratur)
- Pine, J.B. og Gilmore, J.H. (1999), *The Experience Economy*. Boston (Harvard Business Scholl Press)
- Prager, R. og Thisse J.-F. (2012), *Economic geography and the unequal development of regions*. London (Routledge)
- Region Nordjylland (2012), *De danske regioner - forskelle og ligheder*. Aalborg (Region Nordjylland)
- Sundbo, J., Horn, P. og Jensen, J.F. (2008), Oplevelse og oplevelsesledelse, i Horn, P. og Jensen, J.F. (red.), *Oplevelsesledelse*. Roskilde (MOL forlaget)
- Sundbo, J., Orfila-Sintes, F. og Sørensen, F. (2007), The Innovative Behaviour of Tourism Firms - comparative studies of Denmark and Spain, *Research Policy* vol. 36 no. 1 pp. 88-106
- Sørensen, A. (red.) (2007), *Grundbog i turisme*. København (Frydenlund)
- UNWTO (2013), UNWTO tourism highlights, Madrid (UNWTO)

WOCO (Wonderful Copenhagen) (2011), Copenhagen welcome.
Turistundersøgelsen 2011. København (WOCO)

Er energiresursene i Nord av (global) betydning?¹

Dag Harald Claes

I mars 2009 la den norske regjeringen fram den første samlede melding om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk på nærmere tjue år (Stortingsmelding nr. 15, 2008-09). Ikke overraskende sto energispørsmål sentralt i meldingen. Energi koples til en rekke forhold som nordområdene, EU og klimautfordringen. Hovedperspektivet regjeringen anla på energispørsmål kom til uttrykk blant annet på side 25: «Vi er ved begynnelsen av det 21. århundre vitne til en økende global knapphet på strategiske ressurser som drikkevann, fisk, korn, metaller, fossil energi og tilgjengelige fornybare energikilder. En skjerpet konkurranse kommer til uttrykk i form av økte råvarepriser... Dette vil kunne få sikkerhetsmessige konsekvenser i form av økt rivalisering land i mellom, og bruk av råvarer for politiske formål.» På side 17 koples Norges situasjon sammen med den politiske utviklingen i Midtøsten: «Vedvarende høy usikkerhet, uroligheter i oljeproduiserende land og en eventuell spredning av konflikten i Irak, vil kunne øke den globale konkurransen om knappe energiresurser, forsterke interessen og behovet for å utvinne ressurser i nordområdene, og derfor påvirke Norges utsatthet og posisjon».

Det energipolitiske perspektivet som legges til grunn er i hovedsak at vi er i en situasjon med økt knapphet på energiresurser med påfølgende økte energipriser og ikke minst økt politisk konflikt om de gjenværende ressursene. Den økte globale konkurransen om knappe energiresurser, forsterker interessen og behovet for å utvinne ressurser i nordområdene, og gjør dermed Norge mer utsatt for press og påvirkning. Dette er en utbredt og populær forestilling, men ikke nødvendigvis korrekt av den grunn. Den er heller ikke begrenset til Norge. Presset på eventuelle energiresurser i

1 Dette kapittelet er utarbeidet som del av forskningsprogrammet: *Geopolitics in the High North*. Programmet er finansiert av det norske forskningsrådet.

Nordområdene vil kunne gjøres gjeldende også for Island, Grønland og Færøyene.

Kortsiktig og langsiktig ressursknapphet

På kort sikt kan det i oljemarkedet oppstå knapphet som skyldes begrensninger i tilgjengelig produksjonskapasitet. Det kan ta flere år å bygge ut et oljefelt, ikke minst når det gjelder felt til havs, slik at man i perioder med raskt stigende etterspørsel får problemer med å levere tilstrekkelig olje. Konsekvensene av dette er at prisene stiger. På lengre sikt vil man derimot kunne bygge ut ny produksjonskapasitet slik at denne formen for knapphet ikke vil være noe vedvarende problem. En slik kapasitetsutbygging kan derimot medføre at tilbudet overstiger etterspørselen. I en slik situasjon vil prisene kunne falle. En slik evig bevegelse mellom stigende og fallende priser gjør at slike betraktninger gjerne kalles et syklisk perspektiv på oljemarkedet og oljepriser.

Når man snakker om knapphet på lang sikt baserer dette seg på en forestilling om at selve ressursgrunnlaget er i ferd med å tømmes. Utgangspunkt for slike antakelser er det geologiske faktum at det er en gitt mengde utvinnbare oljeforekomster i verden, slik at jo mer man forbruker jo mindre er det igjen. Prisen på olje vil i en slik situasjon stige etter hvert som oljeressursene tømmes. Når en slik fysisk uttømming finner sted er det ingen motkrefter som holder prisveksten tilbake. Prisene vil fortsette å stige til forbrukerne finner andre billigere alternativer.

I et enkelt øyeblikksbilde av oljemarkedet kan det være vanskelig å avgjøre om en pågående prisøkning skyldes kortsiktig eller langsiktig knapphet. I tillegg er det en rekke eksempler på at oljeprisen både stiger og synker av helt andre årsaker en disse formene for knapphet, som for eksempel politiske og militære konflikter som involverer viktige oljeproduserende land.

En særlig populær variant av det langsiktige uttømningsargumentet finner vi i dag innenfor den såkalte 'Peak Oil' skolen. Denne tar utgangspunkt i M. King Hubberts arbeider. Han forutså korrekt i 1956 at amerikansk oljeproduksjon ville nå sitt toppunkt om femten år. Hubbert så for seg en produksjonsutvikling over tid hvor økende etterspørsel og forbedret utvinningsteknologi skapte en tiltagende produksjonskurve som så snur og faller etter hvert som ressursen tømmes, prisene stiger og etterspørselen faller. Man kan innenfor dette perspektivet gjennomføre en meningsfylt

diskusjon om hvor et slikt toppunkt for verdens totale oljeressurser befinner seg. En fremstående representant for dette perspektivet Colin J. Campbell hevdet at dette skjedde i 2010, mens en kritiker av dette perspektivet, Peter R. Odell, har brukt samme modell, men funnet at toppunktet vil komme i 2060 (Campbell 2003, Odell 2004). Det knytter seg selvsagt en rekke usikkerhetsfaktorer til slike beregninger. Den kanskje mest fundamentale er størrelsen på verdens gjenværende utvinnbare oljeressurser.

Store gjenværende ressurser

Det er ikke mulig å fastslå at prisen på olje har reflektert en faktisk fysisk knapphet i den nyere oljehistorien. Snarere er det slik at jo mer olje verden har produsert, jo mer olje har man funnet. Verdens påviste oljereserver er nesten doblet siden 1980, til tross for at verden har forbrukt 126 milliarder tonn olje i samme periode. Mens de gjenværende påviste og utvinnbare ressursene i 1980 var ventet å vare i 25 år, er dette tallet i dag økt til 54 år (BP 2012). I tillegg kommer nye fremtidige funn og ytterligere forbedret utnyttelse av eksisterende oljefunn. På etterspørselssiden har det også skjedd en betydelig effektivisering i bruken av olje. Særlig de industrielt høyt utviklede landene trenger langt mindre olje for å opprettholde og øke sitt utviklingsnivå enn hva som var tilfellet før 1980. Alle disse faktorene har fått enkelte oljeanalytikere til å trekke den slutning at den geologiske gitte forekomsten av oljeressurser er uvesentlig for oljeprisen og markedsutviklingen.

Blant disse analytikerne vektlegges alternativkostnadene knyttet til oljeforbruket og de økonomiske mekanismene i oljemarkedet. Særlig viktig er den antakelse at dersom oljeprisen skulle stige på grunn av uttømming av oljeressursene, så fremstår investeringer i oljesektoren som relativt mer attraktive, slik at mer penger blir brukt på å fremskaffe nye oljereserver, noe som vil motvirke prisøkningen. Økt pris øker mengden utvinnbare ressurser som igjen reduserer prisen. Til slutt kan man selvsagt komme til en reell knapphetssituasjon, men da vil prisene gradvis stige og alternativer til oljen vil tvinge seg frem. Det knyttes gjerne en viss teknologioptimisme til dette, ved at menneskeheten neppe vil stå passive å se sitt eksistensgrunnlag rives bort, men snarere med kreativitet og oppfinnsomhet finne nye energiformer (Simon 1996). Morris Adelman er kanskje den klareste talsmannen for dette perspektivet: "Whatever is left in the ground is unknown, probably

unknowable but surely unimportant; a geological fact of no economic interest” (Adelman 2005: 1-33). Når det gjelder den aktuelle prisøkningen de siste årene har Adelman hevdet at: “the amount of oil available to the market over the next 25 to 50 years is for all intents and purposes infinite” (*The Economist* 2005).

Et viktig element i Adelmans argument er at oljeprisen ikke er et brukbart signal om knapphet. Snarere mener han at det riktige uttrykket for graden av knapphet er hvor mye mer det koster å produsere ett nytt fat olje til erstatning for det fatet som er forbrukt. Det paradoksale er at de fleste oljereserver i verden befinner seg i områder med fallende produksjonskostnader. Det vil si at det er billigere å produsere det neste fatet med olje enn det forrige. Skal vi tro Adelman er det ingen gode grunner til å tolke de siste års oljeprisøkning som et uttrykk for at verdens oljeresurser er i ferd med å tømmes, men snarere et resultat av sykliske og kortsiktige faktorer i oljemarkedet. Særlig viktig er nok den overraskende og kraftige etterspørselsøkningen i Kina som skjød fart i 2003. Dette har skapt kortsiktige kapasitetsproblemer. OPEC-landene har de siste årene produsert tilnærmet for full kapasitet. Dermed var bufferen i markedet borte og prisene steg til himmels, eller i alle fall til \$147 per fat i juli 2008. Så kom finanskrisen med den påfølgende konjunkturedgangen, særlig i Europa. Dette reduserte verdens oljeetterspørsel, og prisen falt tilbake til \$40 per fat i desember samme år.

Oljens strategiske betydning

Det andre hovedelementet i dagens populære forestillinger om global energipolitikk er at knapphet på energiressurser er konfliktskapende. Dersom man aksepterer argumentet i forrige avsnitt blir spørsmålet om sammenhengen mellom knappe energiressurser og konflikt kun av akademisk interesse, siden det jo ikke er knapphet på energiressurser i overskuelig fremtid. Når det er sagt er det liten tvil om at energiressurser har hatt betydning for forløpet av internasjonale konflikter, samtidig som energiressurser har vært motivet for politiske konflikter mellom land.

Den strategiske betydningen av olje for evnen til å føre krig, og oljens betydning for den økonomiske aktiviteten generelt, gjorde at stormaktene utover i etterkrigstiden ønsket kontroll over oljeresurser, hvor de enn måtte befinne seg. Oljen i Midtøsten fremsto spesielt attraktiv.

Allerede i mellomkrigstiden ble oljeinteressene hos britiske, franske og amerikanske oljeselskaper i hele Midtøsten konsolidert i selskapet Turkish Petroleum Company som i 1928 tok kontroll over all oljevirkksomhet i de tidlige tyrkiske områdene gjennom den såkalte 'Red Line' avtalen. Denne røde linjen omfattet Tyrkia, Irak, Syria, Palestina, Jordan, og hele den arabiske halvøy unntatt Kuwait. Avtalen tilsa at ingen andre selskaper kunne drive oljevirkksomhet innenfor dette området. Britiske myndigheter hadde blitt overbevist om områdets strategiske betydning under Den første verdenskrig og holdt tett kontakt med selskapene. Den andre verdenskrig avdekket at amerikanernes egen oljeproduksjon, om enn betydelig, ikke var tilstrekkelig for å dekke USAs oljebehov. Selv om de amerikanske oljeselskapene hadde operert i Midtøsten i flere tiår, gjorde krigen at innflytelse og kontroll over reservene i Midtøsten også ble et sikkerhetspolitisk anliggende for amerikanske myndigheter.

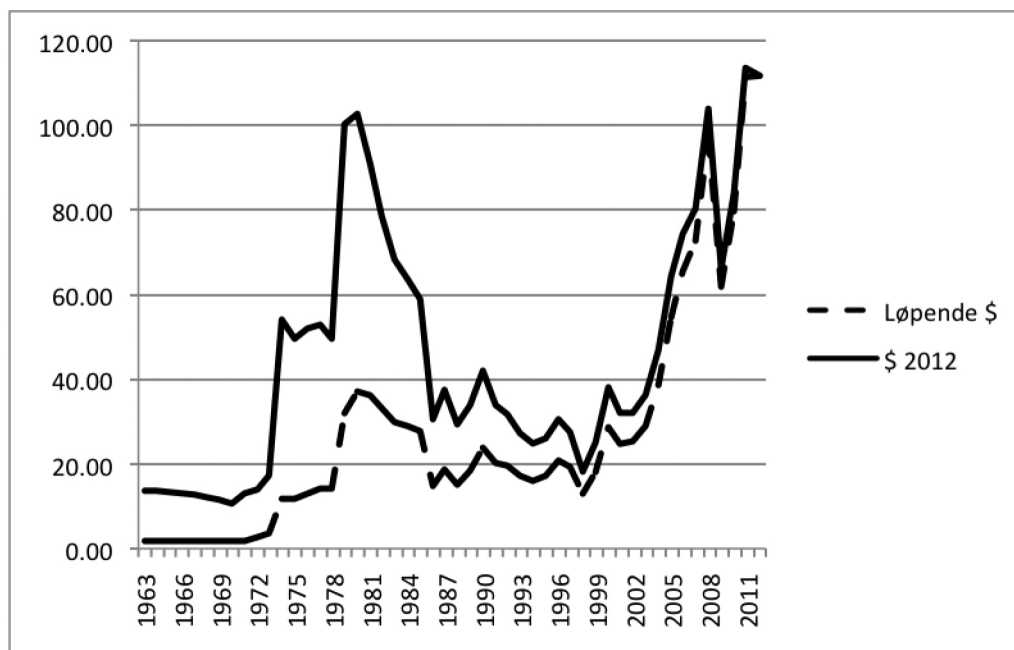
Det mest dramatiske eksempelet på bruk av oljen som politisk våpen kom i 1973, når medlemslandene i Organisasjonen av arabiske oljeeksporterende land (OAPEC) kunngjorde at de ville redusere oljeproduksjonen med fem prosent hver måned inntil Israel trakk seg ut av de okkuperte områdene og Palestinernes rettigheter var gjenopprettet. Oljeforsyningene til USA og Nederland ble stoppet siden disse klart hadde uttrykk støtte til Israel. Rent oljemessig kom det svært lite ut av boikotten. Saudi Arabia kansellerte allerede i desember 1973 sine kutt, og innen januar 1974 økte produksjonen igjen. Innen sommeren var det vennskapelige forholdet mellom Saudi Arabia og USA gjenopprettet, da den saudiarabiske visestatsministeren besøkte Washington og signerte en ny militær og økonomisk samarbeidsavtale.

Det er ikke overraskende at USA, som forbruker hvert femte oljefat, har interesser og blander seg inn i politiske forhold i det området som besitter over seksti prosent av verdens påviste oljereserver. USA har involvert seg i Midtøsten ved å forsøke å skape stabile allianser med viktige oljeproduserende land i tillegg til den etablerte relasjonen til Saudi Arabia. Både Iran og Irak har stått på USAs ønskeliste for nye vennskap. USA mangler økonomisk kontroll over det internasjonale oljemarkedet og er henvist til å forsøke å bruke politiske virkemidler for å sikre stabile forsyninger av olje til akseptable priser. Våpeneksport og militær støtte er viktige elementer i denne strategien.

Markedet tar over

Fra midten av 1980-tallet endret det internasjonale oljemarkedet karakter. Omsetningen av olje gikk fra å være en statsregulert handel til å bli en børsbasert markedsomsetning. Fram til begynnelsen av 1970-tallet var det de internasjonale oljeselskapene som fastsatte oljeprisen, delvis gjennom stilltiende koordinering seg imellom. Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til midten av 1980-tallet var prisfastsettelsen i OPEC-landenes hender. De satte i første omgang felles offisielle salgspriser, men utover på 1980-tallet ble det større grad av individuell prisfastsetting, med tiltagende bruk av skjulte rabatter. I dag er derimot prisen i de fleste oljekontrakter relatert, direkte eller indirekte, til de oljepriser som noteres ved ulike internasjonale råvarebørser. Selv om ikke all olje handles på disse børsene blir prisen på det meste av verdens olje derfor preget av de mekanismer som former prisen på oljen, eller de opsjonene på fremtidige oljeleveranser, som omsettes på disse børsene.

Figur 1: Oljepris 1963-2012, \$ per fat.



Kilde: BP Statistical Review of World Energy (1963-1983 Arabian Light, 1984-2012 Brent dated)

Siden 1973 har det ikke vært eksempler på at et oljekonsumerende land har blitt fysisk utestengt fra tilgang til oljen som omsettes på råvarebørsene. Markedet har hatt god tilførsel av olje, selv når prisen var \$147 sommeren 2008. Den fysiske oljetilførselen har ikke vært truet for noen. Oljeprisen derimot har variert mye (se Figur 1). Kontrollen med markedsprisen på olje har gått fra de internasjonale oljeselskapene, kjent som de syv søstrene, til et kartell bestående av medlemslandene i OPEC, med Saudi Arabia i spissen, og til i dag i stor grad å være overlatt til markedsaktørene på råvarebørsene. I det som i dag kalles spotmarkedet for råolje, blir enkeltlaster med olje omsatt på kortsiktige kontrakter. Faktisk kan en enkelt skipslast skifte eier et titalls ganger fra den blir lastet til den blir losset. Videre er det utviklet et fremtidsmarked for olje. I dette markedet handles det ikke fysisk olje i det hele tatt, men kun oljenoterte verdipapirer. I dag er dette papirmarkedet vesentlig større enn den fysiske oljehandelen.

Å kontrollere den fysiske oljestrømmen gir mindre markedsrett i dag enn tidligere. Prisen på de aller fleste leveringskontraktene er knyttet til prisen på de internasjonale oljebørsene. Skal man påvirke prisen, må man påvirke forventningene til oljehandlerne. I denne forstand er oljemarkedet blitt mer som andre råvaremarkeder. Oljemarkedet blir allikevel aldri som markedene for te eller kaffe. Den strategiske betydningen vil alltid påvirke aktørene og gjøre politiske myndigheter sensitive for endringer i oljemarkedet. Olje inngår også i produksjonsprosessene bak et stort antall industrielle produkter, og ikke minst bak en lang rekke forbruksvarer. Transportsektoren i alle verdens land er fortsatt så å si helt basert på oljeprodukter. Politiske myndigheter har derfor sterke økonomiske grunner til å søke innflytelse over prissettingen i oljemarkedet og tilgangen til verdens oljeressurser. Politiske maktressurser er fortsatt en viktig måte å oppnå slik innflytelse på, selv om det altså ikke lenger er et like effektivt virkemiddel som tidligere.

Betydningen av energiresurser i Nord

Hvordan passer så olje- og gassressurser i Arktis inn i dette bildet? Dersom man tror at dagens oljepriser er et uttrykk for at vi globalt er i ferd med å tømme verdens oljeforekomster, så vil stater og selskaper forsøke å utforske nye oljeprovinsers uansett kostnader. Det går lang tid fra funn til produksjon, særlig når det gjelder oljefunn til havs. I en reell knapphetssituasjon følger

det at leting i nye områder bør påbegynnes umiddelbart, og påviste felt bør settes i drift så snart som mulig. Knapphetssituasjonen vil innebære at prisene ikke vil falle tilbake. Kappløpet om ressursene i Arktis vil tilta og konfliktnivået vil stige. Samarbeid med andre land og selskaper bør unngås, siden dette kan gi andre innflytelse og kontroll over ressurser det er viktig å reserve for seg selv. Man kan ikke utelukke bruk av politiske, endog militære, maktmidler fra enkelte stater i forsøket på å sikre seg kontroll over ressursene i Arktis. Et slikt fremtidsbilde er i tråd med det perspektivet den norske regjering legger til grunn gjengitt i sitatene i innledningen til dette kapittelet.

Tror man derimot på det sykliske bildet av dagens oljemarked, så vil stater og selskaper vektlegge kommersiell lønnsomhet når de tar stilling til økt aktivitet i Arktis. Olje- og gassfunn i andre deler av verden vil påvirke selskapenes vurderinger av marked for de arktiske ressursene. Ressursene i Arktis er dyre å produsere sammenlignet med ressurser i modne oljeprovinsjer som Midtøsten, men også sammenlignet med Nordsjøen. Når det sykliske markedet kommer inn i faser med tilbudsoverskudd og lavere priser, er det de dyre områdene som først faller ut, dersom ikke selskapene allerede har gjort store investeringer i plattformen o.l. Slike investeringer er å anse som 'sunk costs', og produksjonen vil fortsette så lenge det er positive driftsmarginer, selv om feltet ikke er lønnsomt når investeringskostnadene tas med i betraktning. Slik har det tidvis vært i Nordsjøen, særlig midt på 1980-tallet. Selskapene vil vokte seg for å komme i en tilsvarende situasjon i Arktis. Ressurspotensialet i regionen er selvsagt avgjørende for risikoen ved å åpne nye oljeprovinsjer i Arktis. Stort potensiale vil gjøre den samlede utbygging mer robust mot perioder med svake markedspriser.

I 2000 utga USGS en rapport med anslag over de totale gjenværende olje- og gassressursene i verden. I denne rapporten fremkom det en antakelse om at 25 % av verdens uoppdagede ressurser skulle befinne seg i Arktis (USGS 2000). Denne rapporten viste seg å ha inkludert en del områder som med rimelighet må sies å ligge utenfor Arktis. Antakelsen var heller ikke basert på særlig grundige analysemodeller. Den ble derfor utsatt for sterk kritikk, men for en rekke politikere som ønsket å fremheve den ressursmessige betydning av Arktis, ble dette tallet mye brukt i nasjonale og internasjonale fora (Offerdal 2010). I 2008 gjorde USGS en nærmere

studie av Arktis (USGS 2008). Her ble potensialet for uoppdagede konvensjonelle ressurser i Arktis anslått til 90 milliarder fat olje og 1.669 trillioner kubikkfot naturgass. Dette utgjør 13 prosent av verdens antatte uoppdagede oljeressurser og 30 prosent av tilsvarende gassressurser. Disse anslagene inkluderer ikke det som kalles ikke-konvensjonelle ressurser som oljesand og skifergass, ei heller allerede oppdagede olje- og gassressurser. Tar man hensyn til dette blir Arktis' andel vesentlig mindre (Claes & Moe, kommer). USGS-studien vurderte i liten grad de faktorer som vil påvirke lønnsomheten ved utvinning av disse ressursene. Likeledes er det stor usikkerhet knyttet til slike estimater, både i Arktis og andre steder. Ikke minst skyldes dette at kommersielle oljeressurser må påvises gjennom leteboring.² USGS antar at 84 % av ressursene befinner seg til havs. USGS fordeler ressursene ut fra ulike geologiske provinser. Andre har angitt ressursfordeling ut fra hvilket land ressursene tilhører (se tabell 1). Her er det også gjort antakelser om at ressursene skal være mulige å utvinne (Spencer et al. 2011).

Table 1: Fordeling av antatte ressurser i Arktis i %

	Utvinnbar Olje	Utvinnbar gass
Russland	57,0	95,1
USA	40,2	3,2
Norge	2,0	0,8
Canada	0,8	0,9

Kilde: Spencer 2011.

Det er viktig å understreke at Arktis ikke er én oljeprovins. Området er enormt. Utbygginger i ulike deler av Arktis vil kunne skje uavhengig av hverandre. Som det fremgår av tabell 1 er Russland en helt sentral aktør i olje- og gassvirksomhet i Arktis. Også de potensielle oljeressursene i Alaska er betydelige. Den videre utbyggingen i Alaska avhenger i stor grad av den politiske viljen til å tillate slik aktivitet. Miljøhensyn bremser utbyggingen,

2 I verdens mest oljerike provins, Midtøsten, er det et tilleggsproblem at myndighetene ikke tillater uavhengige eksperter å foreta undersøkelser av landets ressurspotensial.

men også tekniske og klimatiske forhold knyttet til petroleumsaktivitet i denne regionen skaper utfordringer for selskapene.

Ressursene i Arktis vil forsterke Russlands rolle som en av verdens fremste energistormakter. Det er imidlertid slik at Russland fortsatt har store olje- og gassressurser på land. Disse ressursene ligger nærmere allerede eksisterende infrastruktur enn de påviste funnene i for eksempel Barentshavet. Rent kommersielt er det grunn til å tro at disse vil bli utviklet først, før den russiske petroleumsvirksomheten gradvis beveger seg nordover og ut på havet. Gjentatte utsettelse og den nylige foreløpige skrinleggingen av det store Stokhman-feltet viser dette dilemmaet (Wall Street Journal 2012). Feltets størrelse er i seg selv et sterkt argument for utbygging, mens dets plassering, langt til havs, langt fra markedene og langt fra eksisterende rørledninger, taler imot en snarlig utbygging av feltet.

Andre land kan ha andre motiver for utvikling av petroleumsressursene i deres respektive deler av Arktis. I Norge kan utviklingen av petroleumsressursene i Barentshavet gi betydelige økonomiske ringvirkninger for sysselsetting og bosetting i de nordlige deler av landet. Dette kan påvirke myndighetenes rammevilkår for virksomheten og derigjennom gjøre utvinning av ressursene mer attraktivt for selskapene. Grønland kan for eksempel ha politiske motiver for å få fart på olje- og gassproduksjon i sine farvann. Dette kan gi inntekter som kan danne økonomisk grunnlag for en økt selvstendighet i forhold til Danmark. Slike forhold endrer imidlertid ikke forutsetningen om at selskapene må finne det kommersielt lønnsomt å investere i leting og utbygging av alle ressurser, også de i Nordområdene.

Konklusjon

I dag har vi ett globalt kommersielt definert marked for olje. Fysisk knapphet og ressursuttømming er det vanskelig å få øye på. Hvorfor stiger da prisene? Prisene stiger fordi aktørene i oljeindustrien og i oljemarkedet ikke evner å balansere markedet. Markedet får sykliske trekk, lave priser leder til økt forbruk, men leder også til redusert leteaktiviteten og lavere investeringer i ny produksjonskapasitet. Økt forbruk og redusert leteaktivitet leder i sin tur til økte priser, som igjen reduserer forbruket og øker leteaktiviteten. Slik har oljemarkedet svingt i fire tiår. I tillegg har politiske faktorer påvirket de kortsiktige svingningene. I dag er vi i en fase med relativt høye priser som har ledet til mye leteaktivitet. Forbruket har flatet helt ut i OECD-

landene, men fortsetter å stige i de nye økonomiene, særlig i Kina. Det siste kan forlenge høyprisfasen, men er det sykliske perspektivet riktig, vil prisene på sikt flate ut eller falle, snarere enn stige.

Når det gjelder gass er markedene mer oppdelt, i et nordamerikansk, et europeisk og et asiatisk. Disse knyttes imidlertid stadig mer sammen gjennom økt produksjon av LNG (Liquefied Natural Gas), som kan transporteres verden over. Et globalt marked innebærer at all olje (og til dels gass), må være konkurransedyktig overfor en verdensmarkedspris. Olje- og gassressursene i Arktis er mer kostbare å produsere og transportere enn olje og gass fra mange andre regioner. Dette gjør utvinning av disse ressursene sårbart overfor svingninger i prisene og forventninger om fremtidige priser. I dag tar mange aktører til orde for at vi står overfor en uttømming av verdens olje- og gassressurser. Dersom dette er riktig, vil det i hovedsak ikke forekomme svingninger i forventningene om fremtidige priser, de vil bare stige. I dette kapittelet har jeg forsøkt å angi gode grunner for at en slik oppfatning er feilaktig. Det er snarere slik at vi må leve med betydelig svingninger i olje- og gassprisene i årene som kommer. Dermed er det også betydelig usikkerhet knyttet til lønnsomheten ved kostbare ressurser som de vi finner i Arktis. Vi må forvente at optimisme og pessimisme knyttet til utviklingen av disse ressursene vil avløse hverandre. I tillegg er jo også utvinning og produksjon av fossile energiressurser som olje og gass i seg selv politisk omstridt i lys av de påviste klimaendringene. Dette ligger imidlertid utenfor tema for dette kapittelet.

Henvisninger

Adelman, Morris (2003), "Modelling World Oil Supply," *The Energy Journal*, Vol. 14. Nr. 1, s. 1-33.

BP Statistical Review of World Energy, 2012.

Campbell, Colin J. (ed.) (2003), *The Essence of Oil and Gas Depletion*, Essex, UK: Multi-Science Publishing Co. Ltd.

Claes, Dag Harald og Arild Moe (2014), "Arctic petroleum resources in a regional and global perspective" i Kristine Offerdal og Rolf Tamnes (eds.) *Geopolitics in the High North – Regional dynamics in a global world*, 2014.

Odell, Peter R. (2004), *Why Carbon Fuels Will Dominate the 21st Century's*

- Global Energy Economy*, Essex, UK: Multi-Science Publishing Co. Ltd.
- Offerdal, Kristine (2010), *The politics of energy in the High North: Norway and the 'petroleum dialogue' with the USA and the EU*, PhD-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Simon, Julian (1996), *The Ultimate Resource 2*, Princeton: Princeton University Press, 2. Utg.
- Spencer m.fl. (2011), *Arctic Petroleum Geology*, The Geological Society of London, Memoirs, vol. 35.
- Stortingsmelding nr. 15 (2008-09): Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.
- The Economist, April 30, 2005.
- USGS (2000) *World Petroleum Assessment*. USGS: USGS Fact Sheet FS-062-03. 2000
- USGS (2008) *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of Arctic Circle* USGS Fact Sheet 2008-3049. 2008.
- Wall Street Journal*, August 30, 2012. Gazprom Postpones Development of Shtokman Field. Url:<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444914904577620733220528246.html>

Fremtidens sikkerhetspolitikk i vestnordisk perspektiv

Øyvind Østerud

Vestnorden har en trang og en vid betydning. Institusjonelt definert omfatter det Island, Grønland og Færøyene. Vestnordens Råd består av representanter fra Færøyenes Lagting, Islands Alting og det grønlandske landsting, med 6 representanter hver. I videre forstand omfatter Vestnorden også Danmark og Norge, eventuelt de vestlige delene av Norge. I en diskusjon av sikkerhetspolitiske handlingsvalg og utfordringer, kan det være fruktbart å holde Danmark og Norge inne i bildet – Danmark innlysende, med Færøyene og Grønland som deler av riket; Norge som et vestvendt NATO-land i nord.

Sikkerhetspolitikk vil her bli diskutert i tradisjonell forstand, som tiltak mot voldelige trusler mot territorial integritet og suverenitet. Samfunnssikkerhet i utvidet betydning, med vekt på sosial stabilitet og fungerende infrastruktur, eller beredskap mot ikke-militær sjøsikkerhet, vil ikke inngå i fremstillingen.

I geopolitisk perspektiv ligger Vestnorden sentralt i det nordlige Atlanterhav, med Grønland tett opp til Nord-Amerika. Norge grenser mot Russland i nordøst, med en lang kystlinje mot det sentrale Vestnorden og med Svalbard som utpost i nord. Med Grønland har Danmark et brohode i Arktis, men med en gradvis overføring av myndighet til hjemmestyrelsen. Både i Vestnorden og i områdene nord og nordøst for Norge er det fortsatt dragkamper om suvereniteten over territorier, om grenselinjer og om rettigheter.

I én forstand er den geopolitiske betydningen av både Vestnorden og Arktis svekket etter at den kalde krigen er slutt. I en annen forstand er betydningen økende som følge av ismelting og nye transportveier, åpne for ressursutnyttelse og gjennomfart i større deler av året (Borgerson 2008, Dussouy 2008-2009, Ebinger & Zambetakis 2009).

Vestnorden har beveget seg fra å være et strategisk viktig høyspennings-

område under Den kalde krigen, til lavspenning og større vekt på regionalt samarbeid etterpå.

Siden 1814 har både Færøyene og Grønland vært deler av Det danske rigsfellesskab. Færøyene har hatt indre selvstyre siden 1948, med to representanter i det danske Folketinget. Øyene ligger utenfor EU. Forsvars- og sikkerhetspolitikken er ikke en del av det indre selvstyret, men i *Fámjinsærklæringa*, en felles prinsipperklæring mellom det færøyske landsstyret og den danske regjeringa av 29. mars 2005, blir det åpnet for økt færøysk innvirkning på øyenes utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er politisk splittelse på Færøyene i spørsmålet om uavhengighet fra Danmark. Olje- og gassfunn på færøysk sokkel kan endre den nasjonale politikken både fra dansk og færøysk side.

Grønland var dansk koloni fram til 1953 og fikk indre selvstyre fra 1979, etter en folkeavstemning året før. Selvstyret ble utvidet på flere områder fra 21. juni 2009, men omfatter fortsatt ikke utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det økonomiske og forvaltningsmessige ansvaret er i økende grad blitt overtatt av det grønlandske hjemmestyret.

Island var også en del av det danske riket fra 1814, men fikk selvstendighet i 1918 og ble uavhengig republikk i 1944.

Under den kalde krigen var det amerikanske baser både på Grønland og Island. Det var også en NATO-base på Færøyene, for navigasjonssystemet Loran C og det flybårne radarsystemet AWACS. Loran C var underlagt og drevet av den amerikanske kystvakten. Danmark og Norge var strategisk viktige NATO-land i nord, med en sikkerhetspolitikk som tok sikte på å balansere avskrekking gjennom alliansen med beroligelse gjennom selvpålagte begrensninger for baser og militær aktivitet (DUPI 1997).

I en avtale med Danmark i 1941 fikk USA adgang til fri ferdsel og militært nærvær på Grønland, begrenset til baser på bestemte NATO-områder i en ny avtale i 1951. Både under og etter krigen ble linjen fra Grønland over Island til Azorene sett som springbrett i det amerikanske Atlanterhavsforsvaret (DUPI 1997).

Omfanget av Grønlands strategiske betydning under den kalde krigen ble først kartlagt i en større studie fra Dansk Udenrigspolitisk Institut midt på 1990-tallet (DUPI 1997). På 1950- og 60-tallet overlot den danske regjering til amerikanerne å avgjøre hvorvidt atomvåpen skulle stasjoneres på de amerikanske basene og eventuelt inngå i overflyvninger.

Regjeringen ville unngå den hjemlige politiske belastningen det ville være å bli holdt orientert. Spørsmålet ble blant annet reist da et B-52-fly styrtet nær Thule-basen i 1968. Flyet skulle ha hydrogenbomber om bord, og saken belastet forholdet mellom grønlandere og danske og amerikanske myndigheter (Petersen 1997). Som følge av den militær-teknologiske utviklingen, ikke minst med interkontinentale raketter og en mer avanserte undervannsflåte, endret basene på Grønland gradvis karakter fra en offensiv til en mer defensiv rolle (DUPI 1997).

Etter den kalde krigen har Vestnorden fått en lavere profil i NATO. Basen på Færøyene ble nedlagt. USA avvirket Keflavik-basen med full tilbaketrekning i 2006. De fleste basene på Grønland ble også nedlagt, med unntak av Thule-basen i nordvest. Denne inngår som radarstasjon i USAs nye, fremskutte rakettforsvar, på linje med tilsvarende baser i Alaska og Nord-Canada (Haftendorn 2011).

Under den kalde krigen sto NATO-landene sammen om et fellesforsvar i nord. Angrep på og provokasjon mot ett medlemsland skulle møtes som et angrep på alle, etter traktatens artikkel 5. I dag er det en mer selektiv forsvarspolitik blant de nordlige NATO-landene, en «koalisjon av de villige» om kriser inntreer utenfor forsvarsområdet. Utfordringer i Arktis er ikke nevnt i NATOs nye strategiske konsept fra 2010, etter særlig ønske fra Canada. Dette har blant annet sammenheng med vestlig uenighet om suverenitetsspørsmål. Canada betrakter Nordvestpassasjen som sitt territorialfarvann, mens USA ser passasjen som internasjonalt farvann (Byers 2009:42ff).

Det er usikkerhet om konsekvensene av den amerikanske tilbaketrekningen fra baser i Vestnorden, slik som nedleggelsen av Keflavikbasen i 2006. Island foreslo deretter en nordisk atomvåpenfri sone, men forslaget fant liten gjenklang blant øvrige NATO-land. Derimot er spillerrommet trolig større for bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid mellom Island og Danmark og Island og Norge.

Lavspenningspolitikken og samarbeidsklimaet i Vestnorden og Arktis står i kontrast til den spente situasjonen under den kalde krigen. Likevel ligger det et konfliktpotensiale knyttet til uavklarte suverenitetsspørsmål og rivalisering om ferdselsruter og ressurser. Dette er aksentuert av issmelting og økt tilgjengelighet. De rike fiskefeltene er kjent, mens det er større usikkerhet om den samlede betydningen av olje, gass og mineraler. Utnyttelse

vil være kostbart, selv om tilgjengeligheten øker. Det er også strid om sikkerhetsberedskap, patruljering og formell myndighet i mange av de omstridte områdene (Haftendorn 2011, Rosamond 2011).

Noen spørsmål er løst. Grensetvisten mellom Norge og Danmark om delelinjen mellom Jan Mayen og Øst-Grønland ble avgjort med et kompromiss i Haag-domstolen i 1993. I slutten av april 2010 kom det en mer overraskende forhandlingsløsning på delelinjestriden mellom Norge og Russland i Barentshavet. Her var utgangspunktet at Norge og Russland sto på ulike prinsipper for deling av den økonomiske sonen til havs. Norge ville trekke en linje i forlengelse av den nordøstgående grenselinjen på land, mens Russland ville trekke linjen fra grensepunktet mot sjøen og rett nord i retning polpunktet. Den omstridte sonen ble delt nesten langs midten. Russland var åpenbart interessert i å legge striden bak seg for å kunne utnytte sin del av sonen mer aktivt. Avtalen var på mange måter en suksess for norsk nordområdepolitikk, med vekt på likeverdig samarbeid mellom interesserte parter i Arktis.

Likevel er det mange territoriale spørsmål som gjenstår (IISS 2008, Labévière et Thual 2008). I striden om fiskevernsone rundt Svalbard er Norge nokså isolert. De fleste signatarmaktene til Svalbard-traktaten mener at vernesonen må betraktes som en sokkel om øygruppen, og at den omfattes av traktaten. Dermed har alle signatarmaktene like rettigheter til ressursutnyttelse. Den norske posisjonen er at sonen er en forlengelse av sokkelen ut fra det norske fastlandet og dermed er norsk territorium. Et par land, USA og Finland, har på et tidligere tidspunkt uttrykt forståelse for det norske synet, men de har ikke gjentatt dette senere. Sonen forvaltes gjennom norsk oppsyn fordi ingen stater har satt spørsmålet på spissen, men en internasjonal rettsprosess er ikke utenkelig. Land som Storbritannia og Spania er klart uenige i den norske oppfatningen (Emmerson 2010:108ff).

Innenfor rammen av havrettstraktaten er det åpnet for å anmelde krav også utenfor 200 miles økonomiske soner. Danmark har hevdet at undervannsryggene opp til polpunktet strekker seg ut fra Grønland. Både Russland og Canada bestrider danske krav. Det russiske synet er at ryggene strekker seg fra det østlige Sibir. Her vil motstridende syn stå skarpere mot hverandre med økt tilgjengelighet og større muligheter til å utnytte ressursene i og under polhavet.

Et eksempel på en mer avgrenset territorial konflikt er striden mellom

Danmark og Canada om suvereniteten over Hans-øya i Naresstredet mellom Grønland og Ellesmere Island. Hans-øya er en ubebodd kalksteinsflate på 1,3 km², men avgrensningen kan få betydning om det er lønnsomme olje- og gassressurser i området. Mer inngående diskusjoner av de territorielle suverenitetsspørsmålene i ulike deler av Arktis finnes i Byers (2009) og Emmerson (2010).

Det er to overordnede forhold som har særlig stor betydning for den sikkerhetspolitiske situasjonen i Vestnorden.

Den ene usikkerheten er mulig *spill-over* fra utviklingstrekk i Arktis og den nordlige Atlanterhav som helhet. Det kan tenkes en skarpere rivalisering og høyere spenning mellom USA, Russland og Kina fra øst. Større militært nærvær kan øke risikoen for feiloppfatninger og misforståelser, selv om de internasjonale kontaktene i Arktis er stabilisert gjennom institusjonelle ordninger og fora.

Et annet forhold er spørsmålet om suvereniteten over Grønland og Færøyene. Grønland er geopolitisk sentralt, tett opp til Nord-Amerika. Danmark markerer sitt nærvær med en felles kommando med Grønland og Færøyene fra 2009. Grønland er nøkkelen til Danmarks fremtid i Arktis. Med en mer begrenset posisjon på Grønland, vil Danmark få sin rolle som arktisk stormakt sterkt redusert.

Grønland har gjennomgått en gradvis avkolonisering. Hjemmestyret ble opprettet i 1979, og i voteringen om utvidet selvstyre fra 2008-2009, stemte 75 % av grønlenderne for. Dette videre selvstyre innebærer langt større kontroll over egne ressurser, mens Danmark fortsatt skal styre utenriks-, forsvars-, og finanspolitikken. En blokktildeling over budsjettet på 6 mrd. Dkr. årlig skal reduseres i takt med ressursavkastningen. Det er indre uenighet om omfanget av selvstyret og takten mot full uavhengighet, ikke minst av økonomiske grunner.

Grønlands hjemmestyremyndigheter har ikke støttet det danske kravet om utvidet suverenitet langs Lomonosov-ryggen til polpunktet. Her har posisjonen vært at «Nordpolen tilhører ingen stat», mens Danmark mener at en oppgivelse av kravet vil være å gi en gavepakke til Russland. Hjemmestyremyndighetene vil trolig forsøke å heve seg over det pågående statsspillet i Arktis.

Statlige og utenlandske interesser slår likevel inn over Grønland i takt med dansk tilbaketrekning. Amerikanske og europeiske selskaper

viser interesse for leting etter olje og gass i Grønlands nærområder. Kina er interessert i konsesjoner på gruvedrift på Grønland gjennom selskapet London Mining. Amerikanske interesser øker i takt med dansk tilbaketrekning. Store uranumforekomster er påvist i sør, og ALCOA vil bygge verdens største aluminiumsverk på den grønlandske vestkysten.

Bevegelsen mot full uavhengighet for Grønland er aktivt oppmuntret av USA (Emmerson 2010). Her øker samarbeidet, og USA har gitt løfter om storstilt utbygging av vannkraft og støtte til infrastruktur som havner og flyplasser. Slik sett er uavhengighetsbevegelsen en bevegelse fra Danmark mot USA. Danmark er dermed i en knipetang mellom Grønlands selvstendighetskrav og økt internasjonalt press. Langtidstendensen kan være at Grønland også sikkerhetspolitisk driver mot USA. Her er Thulebasen et vel etablert brohode.

Grønland forsøker å manøvrere i det nye farvannet gjennom sterkere urbefolkningskontakt med inuitter i Canada, Alaska og Sibir. I geopolitisk og maktpolitisk forstand vil urbefolkningsnettverkene stå overfor sterke stormaktsinteresser rundt hele polhavet.

Statsinteressene i nord har ingen klar grense. Danmark kom i klemme gjennom den såkalte *Ilulissat-deklarasjonen* i 2008 (Petersen 2009). De fem kyststatene – Danmark, Norge, Russland, USA og Canada – erklærte at suverenitetsspørsmål og territoriale krav måtte løses gjennom forhandlinger og innenfor det internasjonale rettslige rammeverket. Det skulle ikke være et uregulert «kappløp mot Nordpolen». På den annen side møtte erklæringen skarpe protester fra aktører utenfor de fem kyststatene, som Island, Finland og Sverige. En institusjonell ramme om arktiske spørsmål er Arktisk Råd, som ble opprettet som et forum for regjeringssamarbeid i 1996. Dragkampene om medlems- og observatørstatus i Arktisk Råd er et uttrykk for at de institusjonelle rammene ikke har funnet en endelig og ukontroversiell form (Pedersen 2012). Kina og flere andre ikke-arktiske stater, med våknende interesse for Arktis, ble innvilget observatørstatus på utenriksministermøte i rådet midt i mai 2013. EU står på venteliste i påvente av en avklaring i forholdet til Canada, hvor striden dreier seg om EUs forbud mot salg av selprodukter.

Olje- og gassfunn i færøyske nærområder vil ha noen av de samme konsekvensene som på Grønland. På den ene side vil de kunne forsterke selvstyrekrav utover det indre selvstyret, i takt med redusert avhengighet

av danske overføringer. Overføringene til Færøyene ligger på ca. 10 % av overføringene til Grønland. På den annen side vil internasjonale interesser markere seg på en langt sterkere måte enn i dag.

En fransk nordområdeekspert, Richard Labévière, har skissert tre scenarier i nord (Labévière 2009):

1. Et amerikansk-dominert Arktis der Grønlands uavhengighet inngår, men innenfor en sterkere posisjon for USA.
2. En ny regional kald krig mellom USA og Russland.
3. Et arktisk rom med ordnede suverenitetsforhold, reguleringer innen havrettens rammer og med sterke institusjoner for samarbeid. Dette vil være i tråd med det norske slagordet etter den kalde krigen – «High North, low tension».

Her er mange blandede utviklingstrekk mulig. Kina vil markere seg sterkere i østlige deler av Arktis, og USA flytter mye av sin oppmerksomhet mot disse områdene. En mer amerikansk-dominert orden kan også tenkes i vestlige nordområder, med Grønland, mens sørligere deler av Vestnorden, med Færøyene, bevarer samarbeidsklimaet fra Ilulissat-deklarasjonen. Tyngdepunktet mellom tilstramming og avspenning vil skifte både i tid og rom.

Henvisninger

- Borgerson, Scott S. (2008), 'Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming', *Foreign Affairs*, 87: 63-77.
- Byers, Michael (2009), *Who Owns the Arctic?* Douglas & McIntyre, Vancouver.
- DUPI (1997), Dansk Udenrigspolitisk Institut, *Grønland under den kalde krig*, Vol. I-II, København
- Dussouy, Gérard (2008-2009), 'L'océan Arctique dans le nouveau contexte géopolitique mondial', *Nordiques* 18 : 23–31.
- Ebinger, Charles K. og Evie Zambetakis (2009), 'The Geopolitics of Arctic Melt', *International Affairs*, 85: 1215–32.

- Emmerson, Charles (2010), *The Future History of the Arctic*, The Bodley Head, London
- Haftendorn, Helga (2011), 'NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?', *European Security*, 20/3: 337-361.
- IISS (2008), 'Towards a Wider High North? Strategic Issues in a Changing Arctic', *Strategic Survey*: 58-71.
- Labévière, Richard og Thual, Francois (2008), *La bataille du Grand Nord a commencé...* Perrin, Paris.
- Labévière, Richard (2009), 'Le Grand Nord en question', *Nordiques* 20 : 9-21.
- Pedersen, Torbjørn (2012), 'Debates over the Role of the Arctic Council', *Ocean Development and International Law*, 43: 146 -56.
- Petersen, Nikolaj (1997), *The H.C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland*, DUPI Report 1997/2, København
- Petersen, Nikolaj (2009), 'The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications', *Danish Foreign Policy Yearbook*, Copenhagen.
- Rosamond, Annika Bergman (2001), 'Perspectives on Security in the Arctic Area', *Danish Institute for International Studies*, DIIS Report 2011:09

Færøysk sikkerhetspolitikk¹

Beinta í Jákupsstovu og Regin Berg

Innledning

Fra å være en av brikkene i den kalde krigens geopolitiske maktspill har færøysk territorium nå fått redusert militærstrategisk betydning for stormaktene. Nordatlanten er i dag en region som er ganske upåvirket av krigføringer,² men den geografiske beliggenheten ute i Nordatlanten byr på andre typer sikkerhetsmessige utfordringer.

Tradisjonelt har fagfeltet sikkerhetspolitikk begrenset sitt fokus til staters militære vern mot aggresjon fra andre land (Skogan 2007). I de senere år har det blitt vanlig med en bredere forståelse av fagfeltet (Mingst & Arreguín-Toft 2011; Haynes m.fl. 2011). I denne artikkelen inkluderer begrepet sikkerhetspolitikk også de offentlige myndighetenes innsats for å bygge opp og drive institusjoner som skal sikre sivilt beredskap og yte redningstjenester når det er nødvendig.

Færøyske myndigheter har gjerne vært tildelt rollen som passive tilskuere for hvordan stormaktene har brukt færøysk territorium i deres militære forsvarsstrategier. Annerledes er det med samfunnssikkerheten. Myndighetene kan ikke forholde seg passivt til at ulykker og katastrofer, naturlige eller menneskeskapte, kan ramme Færøyene og færøysk havområde. Siden årtusenskiftet er rammene for utformingen av færøysk sikkerhetsberedskap endret betydelig. De færøyske myndighetene har nå overtatt ansvaret for sikkerhetspolitiske oppgaver som tidligere ble delt med eller helt overlatt til danske myndigheter. I april 2002 overtok færøyske myndigheter ansvaret for SAR (Search and Rescue) i færøysk havterritorium, og en ny sivil beredskapslov ble vedtatt i Lagtinget i mai 2012.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på bakgrunnen for denne

1 Dette arbeidet er del av prosjektet NBSS (Nordic-Baltic Small States) – Economy, Security, Identity. Takk til prosjektets leder Alyson Bailes for gode innspill til innhold og design. Også takk til Árni Ólafsson for gode kommentarer til tidligere utkast. En tidligere versjon finnes i Stjórnmal og stjórnsýsla, Des. 2012.

2 Tiden etter Den kalde krigens slutt har i andre deler av verden vært preget av borgerkriger og stormaktens intervensjoner i land med borgerkrig, samt "Krig mot terror" siden 11.9.2001.

utviklingen: Hvorfor overtar færøyske myndigheter nå det formelle ansvaret for sivil sikkerhet på Færøyene og i færøysk farvann? Videre fokuseres det på de færøyske myndighetenes innsats for å få en sikkerhetsberedskap tilpasset dagens utfordringer.

Gangen i artikkelen er som følger: I neste avsnitt presenteres kort noen perspektiver på Færøyenes muligheter for å samhandle i internasjonale fora. Den etterfølgende diskusjonen tar utgangspunkt i en analysemodell over utfordringer for færøysk sikkerhetspolitikk (Figur 1). Først settes fokus på internasjonale relasjoner slik de har fortonet seg i færøysk sikkerhetspolitisk historie, og hvordan forholdene har endret seg etter at Den kalde krigen sluttet. Deretter ser vi på endringer i de færøysk-danske relasjonene, med økt færøysk selvstyre. Til slutt settes søkelys på de færøyske myndighetenes reorganisering av beredskapen og etablering av nye institusjoner som skal møte dagens krav om sivil sikkerhet.

1. Færøyenes muligheter på internasjonale arenaer

Færøyene med sine knapt 50.000 innbyggere, sine 18 øyer på tilsammen 1,393 km² og et havområde på 275.000 km² er en blant flere små nasjoner som har beveget seg mot økt suverenitet. Siden 1948 har Færøyene hatt hjemmestyre. Dette politiske kompromisset som fulgte folkeavstemningen i 1946 med flertall for å gå ut av riksfellesskapet med Danmark, innebærer at Færøyene har kunnet velge å overta ansvaret – og utgiftene – for de fleste politikkområder. Unntaket er utenrikspolitikk, pengepolitikk og forsvarspolitikk. Utenrikspolitiske oppgaver har reelt gjennom flere tiår vært delegert til færøyske myndigheter, og retten til å inngå folkerettslige avtaler med andre land ble formalisert i 2005.³

En årsak til at utviklingen mot så stor grad av selvstyre har vært mulig, er at offentlig finansiering alltid har vært gjort i en separat færøysk kontekst. Skattleggingen på Færøyene har ikke vært koplet til den danske statens skattepolitikk, og økonomisk støtte fra den danske staten til Færøyene har stort sett skjedd gjennom særskilte bevilgninger, etter søknad fra færøyske myndigheter. Unntaket har vært drift av danske institusjoner på Færøyene (der politietaten er en av de siste). Færøysk selvstyre over

3 Lov nr 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes Landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler. <http://www.logir.fo/foldb/lov/2005/0000579.htm>

naturressursene ble utvidet i 1992, da også ressurser i undergrunnen ble overtatt av hjemmestyret. Færøyenes selvstyre er i dag av et omfang som nesten kvalifiserer landet til å kunne regnes som en mikrostat, med de utfordringer som det innebærer. Som Simpson (2014) skriver: „The smallness of the micro-states limits them in terms of capabilities, restricts policy options, reduces diplomatic representation, increases their vulnerabilities especially economically, and places particular pressures on their national security.“

Studier av internasjonale relasjoner og sikkerhetspolitikk vektlegger gjerne staters kapasitet til å beskytte sine innbyggere mot ekstern aggresjon, men en slik tilnærming på færøysk sikkerhetspolitikk ville vært meningsløs. En semisuveren mikrostat⁴ med færre enn 50.000 innbyggere kan ikke forsøke å beskytte seg mot andre stater militært. Færøyene, som Grønland, er en del af Kongeriget Danmark, men heller ikke Danmark er i en posisjon til å kunne beskytte territoriene i Nordatlanten uten støtte fra andre land. Uansett om man velger å se landet som en semisuveren mikrostat eller som en del av Danmark, må Færøyene forholde seg til Thukydides' utsagn om at "menneskene bare regner med rettferdigheten når de som forhandler står likt i makt, mens de som har makt, forlanger det de kan oppnå og de svake går med på det". (Thukydides 416 f.Kr./1962:57).

En av de få studiene av den pågående sikkerhetspolitiske utviklingen i det geopolitiske området som Færøyene er del av, er Bertelsens (2010) analyse af islandsk, grønlandsk og færøysk sikkerhetspolitikk. Han påpeker at "All these societies are highly developed, thus, with large capabilities relative to their populations, but very limited capabilities in absolute terms" (Bertelsen 2010:27). De største utfordringene for Færøyene (som for Grønland og Island) er at de har ansvaret for store strategisk viktige hav- og luftområder, men at myndighetene har svært begrenset tilfang av økonomiske og administrative ressurser. Likevel velger færøyske myndigheter, med de mulighetene som hjemmestyreordningen gir, å overta ansvar og kontroll over beredskap og redningstjeneste på og rundt øyene.

Fra et neorealitisk perspektiv, der fokus er på den relative makten mellom stater og på strukturen i det internasjonale politiske systemet, er små staters muligheter for å beskytte sine borgere avhengig av ekstern

4 Se diskusjon om mikrostat-begrepet i innledningskapitlet til denne boken.

balanse (Waltz 1979:126; Jackson og Sørensen 2003). Mikrostaten er nødt til å finne allierte; men de er ikke i posisjon til å kunne tilby andre stater substansielle militære styrker eller dyrt militært utstyr. Deres styrke ligger i å råde over et territorium som kan ha andre staters interesse. Mikrostaten kan dermed bli nødt til å overlate en del av eller all sin suverenitet til en større stat for å få beskyttelse og katastrofeberedskap. Risikoen for mikrostaten vil være at den større staten sannsynligvis vil prioritere egne interesser, hvis de to statenes interesser ikke er sammenfallende.

En alternativ strategi som mikrostaten kan velge, er en slags balansegang som vi her vil kalle *alternering*. En mikrostat kan under de rette forhold bruke det til sin fordel at den er så liten, ved ikke bare å satse på én stat eller én alliance. Den kan i stedet spille de større statene ut mot hverandre. Et eksempel er at Færøyene som erklært nøytralt land under Den kalde krigen samarbeidet nært med sovjetiske myndigheter om fiskeriforvaltning i Nordatlanten, og tilbød sovjetiske fiskeskip tjenester på færøyske verft, samtidig som Danmark og NATO hadde militære installasjoner på Færøyene (Hansen 1991).

Et tredje alternativ kan være å forlate det realistiske perspektivet der det er *alles krig mot alle*, og i stedet stole på styrken i avtaler mellom stater, jf. den liberale skolen i studier av internasjonale relasjoner (Mingst & Arreguín-Toft 2011). Medlemskap i *internasjonale organisasjoner*, med felles regler og institusjoner, og en forståelse av at samarbeid er til felles gagn, gir stater (en viss) sikkerhet for å få hjelp utenfra, hvis det skulle oppstå behov. Det er likevel en utfordring for mikrostaten å inngå i internasjonale organisasjoner; det krever kompetanse og kapasitet til å kunne kommunisere med overnasjonale institusjoner, og medlemslandene må tilpasse sine nasjonale institusjoner og rutiner til nye institusjonelle fellesregler.

Hvert av disse tre alternativene har dominert færøysk sikkerhetspolitikk i moderne tid. Fram til slutten av det 20. århundrede var Færøyene underlagt dansk beskyttelse av øyene og havområdet, militært og sivilt. På 1970-tallet, da Færøyene begynte å føre en mer selvstendig utenrikspolitikk, var det antydninger til en *alternerende* strategi. I dag er det et ledd i den sikkerhetspolitiske strategien å søke om selvstendig færøysk deltagelse i internasjonale organisasjoner.

De konstitusjonelle båndene til den danske staten har røtter tilbake til Kalmarunionen. Fellesskapet har vært preget av politisk kontinuitet,

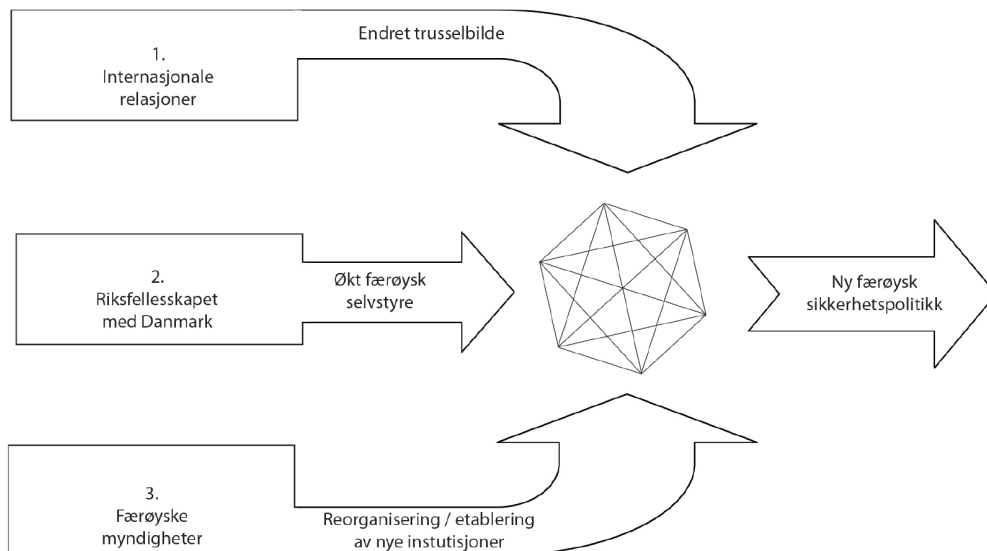
understøttet af felles normer, bunden rasjonalitet, eller det som March og Olsen beskriver som *a logic of appropriateness* (Flinders 2008:45; March og Olsen 1989). Tradisjoner, regler, standarder og tidligere vedtak har hatt en formende effekt på nye beslutninger. Mye tyder på at tidligere *path dependency* i færøysk sikkerhetspolitikk nå etter årtusenskiftet har skiftet spor. Vi har fått et *punctuated equilibrium* (Flinders 2008) som følge av hendelser på tre nivåer, som sammen skaper nye rammevilkår for utformingen av en færøysk sikkerhetspolitikk, se Figur 1:

På *internasjonalt* nivå: Den kalde krigens installasjoner blir demontert. Oppgavene blir delvis erstattet gjennom FNs organ IMO (International Maritime Organization).

På *statlig* nivå: Forholdet mellom Færøyene og Danmark endres i takt med at det færøyske hjemmestyret får økt selvstyre.

På *lokalt* nivå: Det forventes at færøyske myndigheter skal råde over en sikkerhetsberedskap for å bistå og begrense eventuelle ulykker på og ved Færøyene. Presset kommer blant annet fra utenlandske investorer i forbindelse med oljeleting på færøysk sokkel.

Figur 1: Utfordringer for færøysk sikkerhetspolitikk⁵



5 For inspirasjon til figuren, se www.yhteiskunnanturvallisuus.fi

I neste avsnitt beskrives hovedlinjer i færøysk sikkerhetshistorie. Særlig vektlegges hendelser som kan ha ført til de store endringene etter Den kalde krigen. Deretter vil vi vende tilbake til dagens utfordringer som skissert i Figur 1.

2. Færøysk sikkerhetshistorie

Færøysk politisk historie er preget av sikkerhetspolitiske tilpasninger, dels fra et *lokalt*, dels fra et *regionalt geopolitisk* ståsted. Folket på Færøyene har forsøkt å sikre seg forsyninger fra det kontinentale Europa og/eller Storbritannia, mens nabostater har påtatt seg autoritet til å kontrollere færøysk territorium for å verne eget territorium mot utenlandske trusler.

I 1035 valgte Færøyene å gi opp sin suverenitet og bli norsk skattland. På den tiden var færøyske skip ennå i stand til å forsyne landet med utenlandske varer, men da vikingtida tok slutt, ble det mindre skipsfart og økt isolasjon. Tilknytningen til Norge ga en viss sikkerhet for vareforsyninger: I 1271 forpliktet den norske kongen seg til å sende to skip årlig med proviant til Færøyene (Sølvará 2002:40).

Etter Kalmarunionen i 1380 overtok myndighetene i København gradvis forvaltningen av Færøyene. Men i 1814, da Danmark mistet Norge til Sverige, var det likevel ikke på forhånd gitt at Færøyene (og Island og Grønland) skulle forbli i Kongeriket Danmark. Nyere studier viser at utfallet av Kjøbenhavnforhandlingene etter Napoleonskrigene bar preg av Storbritannias dominans og strategiske tenkning. Britene foretrakk at det var et svakt Danmark heller enn et sterkt Sverige som hadde den formelle myndigheten i Nordatlanten (Sølvará 2003:154). Britene ønsket også å kontrollere færøysk territorialfarvann under Den første verdenskrigen, og da Nazi-Tyskland okkuperte Danmark 9. april 1940, gikk det bare få dager før Færøyene var okkupert av britiske tropper. Under Andre verdenskrig, da folketallet på Færøyene var omkring 30.000, var det på det meste 7 – 8.000 britiske soldater stasjonert der. De bygget bl.a. en flyplass (som i dag brukes til sivil trafikk) og en Loran A-installasjon på Suðuroy, et navigasjonssystem som Danmark overtok etter krigen.

I 1949, året etter at Færøyene fikk hjemmestyre, ble Danmark medlem av NATO. Hjemmestyret på Færøyene ble ikke rådført i forbindelse med medlemsskapet, fordi med hjemmestyreløven hadde Lagtinget frasagt seg retten til innflytelse på utenriks- og forsvarsspørsmål (Thorsteinsson

og Johansen 1999:9). USA hadde nå overtatt Storbritannias posisjon i den internasjonale maktbalansen og gjorde sin innflytelse gjeldende både direkte og gjennom NATO-samarbeidet. USA og NATO var interessert i å bruke Færøyene som base for navigasjonssystemet Loran C og for Early Warning-radaranlegg.

Lagtinget hadde erklært Færøyene som nøytralt land, og protesterte mot militært personell og utstyr på færøysk territorium⁶ (Johansen 2001; 2011). For folket på Færøyene (som på Grønland og Island) er krigføring fremmed, de har aldri hatt verneplikt, i motsetning til befolkningen i Danmark. Men det var Danmark som hadde suverenitet i området; om de allierte fikk adgang til færøysk territorium, ville det gi styrket posisjon i NATO og innebære muligheter for innsparinger i det danske forsvarsbudsjettet. NATO og USA fikk tillatelse til å bruke færøysk territorium til militære formål, NATO til en base for et Early Warning-radaranlegg i Mjørkadalur, og USA til en Loran C-stasjon på Eiði. Dessuten ble det plassert en *Troposcatter*-stasjon inne på NATO-anlegget, drevet av amerikansk militært personale; men dette ble hemmeligholdt for færøyske myndigheter (Thorsteinsson og Johansen 1999:66).

Det at NATO og USA fikk tillatelse til å militarisere Færøyene, til tross for at innbyggerne krevde nøytralitet, førte med seg økt spenning mellom Færøyene og Danmark, og økt støtte til selvstendighetsbevegelsen. Thorsteinsson og Johansen (1999) har funnet dokumentasjon for at USA rådde Danmark til å øke sin økonomiske støtte til Færøyene og utvikle den færøyske velferden, for på det viset å styrke den lokale støtten til fortsatt riksfellesskap. Forandringer i de konstitusjonelle forholdene kunne føre til for stor usikkerhet om den nordatlantiske maktbalansen. Dermed er det ikke sagt at dette er bakgrunnen for at Danmark på slutten av 1950-tallet økte sine overføringer til Færøyene. Men effekten av bl.a. innføring av folketrygd og støtte til fornying av fiskeflåten var økt tilslutning til riksfellesskapet.⁷

På 1960- og 70-tallet fikk en annen og eldre konflikt mellom Færøyene og danske myndigheter ny aktualitet. Danmark hadde ansvar for å verne

6 Se Lagtingets erklæring 13. April 1940 der de under protest aksepterte britisk okkupasjon, men at Færøyene ønsket å bli holdt utenfor alle mellomstatlige konflikter. I 1961, og igjen i 1970, viser Lagtinget igjen til protesten fra 1940 og protesterer mot militært personell og utstyr på færøyske land- og sjøområder (Johansen 2001).

7 Dette vistest bl.a. igjen i valgresultatene: *Javnaðarflokkurin*, søsterpartiet til det danske *Socialdemokratiet*, gikk fram fra 19,8 % i 1954 til 25,8 % i 1958.

færøysk farvann mot overfiske, men etter mange færøyingers syn prioriterte den danske marinen ikke denne oppgaven høgt nok. Hovedhensikten med å stasjonere fartøy på Færøyene syntes å være å trene unge vernepliktige til å bli marineoffiserer, heller enn å verne om grunnlaget for færøysk næringsliv; over 90 prosent av færøysk eksport var og er fisk og fiskeprodukter. En 12 mil-fiskerigrense ble innført i 1964, etter at Islands grenseutvidelse til 12 mil i 1958 hadde fått internasjonal godkjenning i 1961. De danske marinefartøyene som var stasjonert ved Færøyene, hadde ikke tilsvarende utstyr som den islandske kystvakten til å gripe inn mot ulovlig fiske. Færøyene gikk til anskaffelse av eget vaktskip i 1976, *Tjaldrið*. Det andre vaktskipet, *Brimil*, kom i 2000. Torskekrigenes tid er nå over. Den færøyske fiskeriinspeksjonen ser i dag ikke noe behov for å utstyre den færøyske kystvakten med kanoner o.l., for samarbeidet med andre land er bra når det gjelder å bekjempe ulovlig fiskeri (Heimustovu 08.01.2014).

Innføringen av 200 mil-fiskerigrenser i 1977 betydde en ny epoke i Færøyenes avhengighet av fiskebestandene i eget farvann. Færøysk fiskeri i havområdene nær Færøyene økte, men færøyske myndigheter måtte også sørge for at fiskeriet i fjernere farvann kunne fortsette. Fiskeressursene innen egen 200 mil-sone ble dermed også en ressurs som kunne brukes i forhandlinger om fiskerettigheter i andre kystlands territorialfarvann.

Lagtinget hadde i 1974 enstemmig vedtatt at Færøyene ikke skulle følge Danmark inn i EEC (senere EF/EU), selv om Danmark i 1973 hadde vedtatt å bli medlem af EEC. Dette førte med seg at Færøyene og EF var på hver sin side i fiskeriforhandlinger etter iverksetting av 200 mils fiskerigrenser i 1977. Derfor begynte Landsstyret (den færøyske regjeringen) å forhandle på vegne af Færøyene. Utenrikspolitikken var fortsatt dansk område, men den danske statens representasjon ble skjøttet av en færøysk spesialrådgiver i *Udenriksministeriet* i København. De færøyske forhandlerne sto i en posisjon der det var mulig innføre *alternierende* strategier. Den færøyske regjeringen signaliserte at Færøyene var nøytrale og dermed kunne forhandle med NATOs fiender. Færøyene opplevde forhandlingsklimaet med Sovjettunionen som bedre enn med EF, der Storbritannia forsøkte å forsvare sine fiskeriinteresser ved Færøyene (Hansen 1991). Det som gjorde den færøyske strategien mulig, var at det færøyske territoriet militært sett var av stor betydning under Den kalde krigen. Selv om sikkerhetsspørsmål ikke ble brukt åpenlyst som trumfkort, kan det ha vært en fordel i den færøyske

forhandlingsposisjonen at det var sovjetiske fiskeskip i færøysk farvann, og fra 1981 også på færøyske verft (ibid). For de fleste EF-landene var nok fortsatt færøysk aksept for plassering av NATO-installasjoner av større betydning enn det å ivareta fiskeriinteressene hos enkelte medlemsland.

Da Den kalde krigen sluttet, ser det ut til at Færøyene mistet sin strategiske betydning, og dermed muligheten til å bruke alternerende strategier. Færøyene ble nødt til å finne en ny rolle i det internasjonale samfunnet. Samtidig opplevde Færøyene en dyp økonomisk krise (se avsnitt 4). Riksfellesskapet gjorde at færøyinger forventet økonomisk støtte fra Danmark, og det fikk landet også (Grønborg 1998; Gørtz 1994). Denne støtten opplevdes imidlertid fra færøysk side som særlig innrettet på å redde danske kreditorers interesser.⁸ Det gav vind til selvstyrefløyen i færøysk politikk.

Valget i 1998 ga flertall til de partiene som gikk inn for færøysk selvstyre, og de begynte å forberede en folkeavstemning om Færøyenes framtidige relasjon til Danmark. En av utfordringene for en selvstendig færøysk stat ville være å finne måter å bevare sikkerhetsbalansen gjennom avtaler med andre land.⁹ Sikkerhetsspørsmål ble diskutert med britiske myndigheter og med NATO. Flere møter fant sted. Et viktig møte kom i stand etter invitasjon fra Island til den færøyske lagmannen og varalagmannen til å delta på et møte som ble holdt i Reykjavík i november 1999, med deltaking av NATO-ambassadører og den nye generalsekretæren for NATO, den skotske politikeren George Robertson. De færøyske myndighetene fikk klare indikasjoner på at Færøyene lå i den britiske militærsonen. Hvis Færøyene ble selvstendige, sa Robertson, ville det ikke bli noe problem å bli medlem av NATOs *Partnership for Peace*, hvis ikke medlem i selve alliansen, og dermed få tilgang til NATOs sivile beredskap (Hoydal 27.04.2012).

Slike direkte møter med sentrale aktører på den internasjonale arenaen har nok bidratt til å gjøre færøyinger bevisste om alternativer til det danske forsvaret. Én modell kunne for eksempel være den til Isle of Man, som har betydelig politisk selvstyre. Isle of Man betaler Storbritannia for fortsatt å ha ansvar for forsvaret av Man (Carmichael 2002:261). Hvis en færøysk stat skal betale andre stater for sitt forsvar, er det ikke sikkert at Danmark blir første valg, for det ligger så langt fra Færøyene geografisk.

8 Se også Gørtz m.fl. (1994:123): "Det er ingen tvivl om, at Færøerne er kommet dårligt ifra bankkrisen, mens den danske stat og den danske banksektor er sluppet nådigt."

9 Løgmannsskrivstovan, Uttanlandsdeildin, 8.10.99.

Så lenge Færøyene er en del av det danske kongeriket, vil Storbritannia, Norge og andre naboland respektere dansk suverenitet. Hvis Færøyene blir en selvstendig stat, vil den etablerte *path dependency* trolig få redusert betydning, og man kan få institusjonelle endringer. På den andre siden, slik forholdene er i dag, er behovet for militært forsvar begrenset. Færøyene ligger i et fredelig område av verden, omringet av vennligsinnede nabostater. Behovet for sivilt beredskap har til gjengjeld økt.

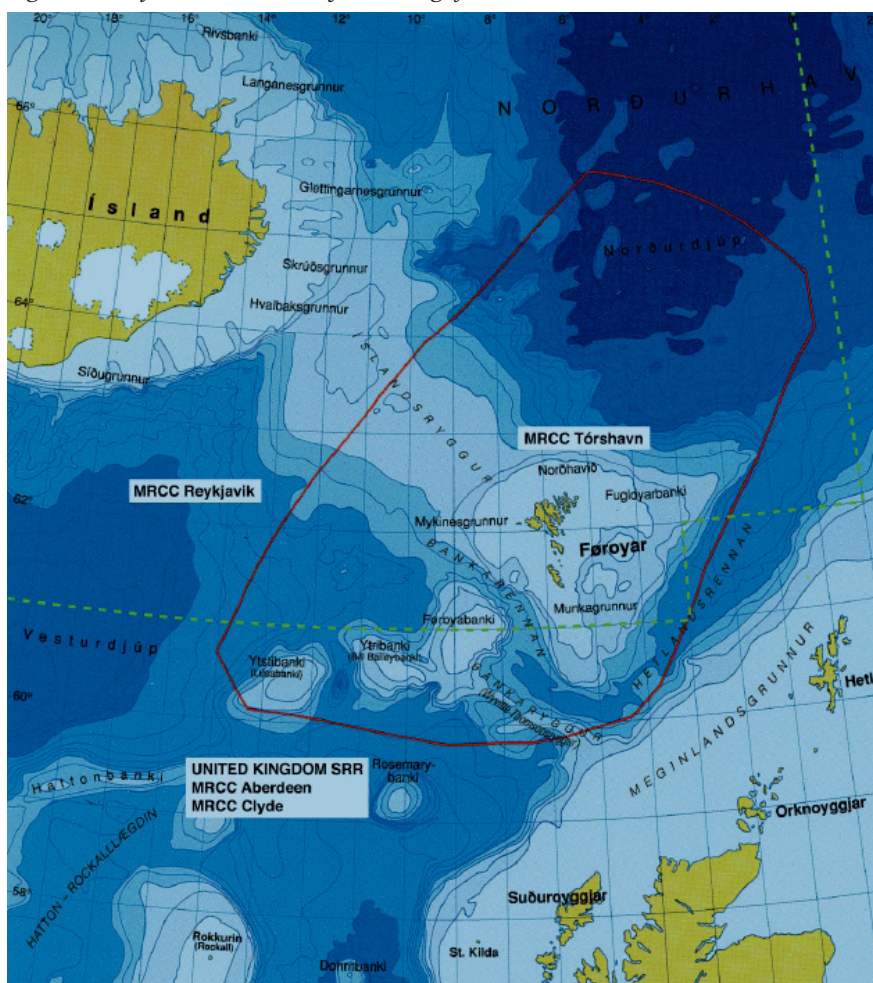
3. Det 21. århundre: Endringer i trusselbildene

Færøyene er et lite land, og det færøyske sikkerhetsspørsmålet derfor tosidig. På den ene siden kan det være en fordel i internasjonale konfliktsituasjoner at landet blir vurdert som lite interessant, at øyene er nesten usynlige. Under Den kalde krigen opplevde mange færøyinger en konstant frykt for angrep på grunn av NATOs og USAs installasjoner på øyene. På den andre siden trenger selv den minste nasjonen forståelse for at samfunnet må ha en sikkerhetsberedskap. De færøyske myndighetene må skape allianser med andre lands myndigheter for å få hjelp hvis og når det oppstår en nødsituasjon. De institusjonene som er på Færøyene, kan tackle mindre nødsituasjoner, men det er straks verre hvis en større ulykke skjer. Den begrensede kapasiteten kan illustreres med en situasjon i 2009, da det eneste fullt utstyrte helikopteret på Færøyene sto på bakken på grunn av tekniske feil, og en mann fra en fiskebåt som trengte øyeblikkelig hjelp, derfor ikke kunne hentes i tide (KvF 11.04.2011). Færøyene er nødt til å oppgradere sin redningstjeneste, for det er stor sannsynlighet for at liknende situasjoner oppstår, og kanskje flere liv står på spill. Men det er grenser for hva Færøyene er i stand til å investere i og drifte når det gjelder redningsfartøy, helikoptere osv. Denne svakheten er blitt mer synlig etter hvert som avansert kommunikasjonsutstyr er blitt allemannseie. Vi har fått teknologi som gjør det lettere å tilkalle hjelp.

Mye av den teknologien som nå blir brukt sivilt til værmeldinger og navigasjon, ble før kontrollert av etterretningstjeneste. Den kalde krigen, dominert av to supermakter, er det slutt på, og den geopolitiske situasjonen har forandret seg, også når det gjelder sikkerheten på havet. Den nye hovedaktøren på den globale maritime scenen er FNs *International Maritime Organization* (IMO). FNs organisasjon for Search and Rescue (SAR), har gitt Færøyene og andre aktører en ikke-militær mulighet for samarbeid.

Den færøyske avdelingen av *Maritime Rescue Coordination Centres*, MRCC Tórshavn, er ansvarlig for havområdet i en sone på opp til 200 nautiske mil omkring Færøylene, et område på 275.000 km² (se Figur 2). MRCC Tórshavn samarbeider med MRCC Aberdeen og JRCC Island. Hvis der skjer ulykker på havet, er det danske militæret fra dets kommandosenter i Nuuk, Grønland, klar til å hjelpe. Et dansk marinefartøy patruljerer farvannet.

Figur 2: Færøysk ansvarsområde for redningstjenester¹⁰



¹⁰ SAR-Faroe Islands, s. 39.

Loran C er et lavfrekvent landbasert navigasjonssystem, med en rekke transmisjonsstasjoner.¹¹ En Loran C-installasjon ble plassert på Færøyene på 1950-tallet, som nevnt i seksjon 2. Loran C-installasjonen ble brukt av fiskerflåten, men den militære betydningen var nok like viktig. Ifølge Thorsteinsson og Johansen (1999) ble de færøyske myndighetene ikke orientert om den militære betydningen av stasjonen når det gjelder Polaris-programmet, der undervannsbåter utstyrt med atombomber kontrollerte Nordatlanten.

Loran C-systemet ble etter hvert avløst av det høgfrequente satellitsystemet GPS, og i 1994-95 avgjorde USA å legge ned Loran C-aktiviteten på Færøyene. I 2008 bestemte *The US Department of Transportation* og *Department of Homeland Security* seg til å skifte fra Loran C til eLoran. Men dette vedtaket ble annullert i 2010 av Obama-administrasjonen, da Loran C ble nedlagt (Ramskov 2010). Loran C er likevel fortsatt aktivt gjennom *Loran Europe Network*.¹² Det er særlig ett NATO-land, Frankrike, som har virket for å bevare systemet. Danmark deltar ikke lenger i Loran-systemet, men har ikke noe imot fortsatt Loran-aktivitet på Færøerne, så lenge Frankrike betaler for dette (Ramskov 2006). Norge har valgt fortsatt å finansiere drift av sine Loran C-stasjoner, og Storbritannia, som i starten ikke deltok i Loran C Europe-nettverket, er nå en ivrig støttespiller i moderniseringen av systemet. Denne fornyede interessen i Loran kommer som følge av hendelser der GPS-systemet har blitt blokkert, både med vilje og på grunn av feil. I tillegg kommer uro over hva som kan skje med GPS-systemet ved solstormer eller annen uro i verdensrommet, eller hvis fiendtlige stater forstyrrer signalene. Selv om navigatører over alt nå bruker GPS-systemet, kan en investering i et landbasert Loran-system som en backup være en god investering. Dette gjelder spesielt for tidssignalene som blir brukt til å synkronisere mobile nettverk, datakommunikasjon og så videre (Carlsson 2009).

En demilitarisering av Nordatlanten har vært det positive resultatet av ny transparent teknologi og økt transnasjonalt samarbeid gjennom IMO, som organiserer og koordinerer sikkerhets- og redningsaktiviteter på havet, bl.a. ved hjelp av kommunikasjonssystemet Navtex.

11 Se eLoran, *Background information. Research and Radionavigation. General Lighthouse Authorities. United Kingdom and Ireland.* http://www.gla-rrnav.org/radionavigation/eloran/background_information.html

12 Se <http://www.loran-europe.eu/news.php>

På grunn av redusert strategisk betydning er de militære installasjonene på Færøyene nå nedlagt. Den danske marinestasjonen er blitt ombygget til et pleiehjem for eldre, og NATOs base for *Early Warning System* blir for tiden brukt som fengsel. Anbefalingene fra en samlet dansk, færøysk og grønlandsk rapport fra mai 2011 førte til nedlegging av Danmarks to separate militære kommandoer, Færøernes Kommando og Grønlands Kommando. I stedet er en ny Arktisk Kommando etablert i Nuuk, med kun en håndfull danske sambandoffiserer på Færøyene. Det danske sjøvernet og NATO er likevel fortsatt aktive i færøysk territorium, noe blant annet den NATO-koordinerte *Dynamic Mercy*-redningsøvelsen i april 2012 viste, med deltakelse av to færøyske, et islandsk og et dansk kystvaktskip, og et færøysk redningshelikopter.

4. Endringer i de færøysk-danske relasjonene

På den tiden da Den kalde krigen tok slutt, oppsto gnisninger i riksfellesskapet mellom Færøyene og Danmark, tilsynelatende uten at disse hendelsene ellers hadde noen sammenheng. Den færøyske økonomien kollapset sent i 1989, og krisen varte fram til omkring 1995. Den var verst omkring 1992 – 94. Arbeidsløsheten var stor, middellønnen falt med 20 prosent, og omkring 10 prosent av befolkningen flyttet. Den færøyske landskassen mottok betydelig likviditetshjelp fra den danske staten for å unngå økonomisk kollaps (Rigsombudsmandens Årsberetning 1998). Som nevnt under pkt. 3 opplevdes imidlertid statens innsats som særlig innrettet på å redde danske kreditorers interesser, og det medvirket til at støtten til den færøyske selvstendighetsbevegelsen vokste.

Valget i 1998 ga et flertall til de partiene som ønskte færøysk selvstyre, og myndighetene begynte å forberede sig til forhandlinger med Danmark om prosessen mot opprettelsen av en selvstendig færøysk stat. Et år senere, i 1999, la koalisjonen fram rapporten *Hvítabók* som gjorde greie for forskjellige økonomiske og administrative forhold som måtte tas i betraktning i den videre politiske prosessen. Dermed kom også sikkerhetsspørsmål og organisering av redningstjenesten på dagsorden.

På 1990-tallet startet prosessen mot at færøyske myndigheter i 2007 overtok ansvaret av institusjoner som driver sivil sikkerhet og redningstjenester på og ved Færøyene (se utredningene fra *Tilbúgvingarstovnur Føroya* 2003 og 2006). Unntaket er politiet og domstolene, som ennå ikke er overtatt

av hjemmestyret og derfor fortsatt er under dansk myndighet. Det å ha ansvar for sikkerhet og redningstjenester er en utfordring for Færøyene. Folketallet er lite, befolkningen har ikke noen form for verneplikt, og territoriet, når havområdet er inkludert, er stort. I tillegg kommer at det er liten tradisjon for å bruke inntektsskatt til å sikre øyene mot eventuelle ulykker. For all forebyggende virksomhet er det et dilemma at utgiftene kan synes bortkastet så lenge ingen ulykke skjer, og investeringene alt for små hvis ulykken inntreffer.

Det er ikke noe eget forsvarsministerium, og en gjennomgang av finansloven viser at de økonomiske bevilgninger til (og dermed hovedansvaret for) sivil sikkerhet er fordelt på ulike ministerier. Det meste er postert under Fiskeriministeriet, mens annet er under Innenriksministeriet, Utenriksstjenesten, Helseministeriet og Undervisningsministeriet. Også de øvrige ministeriene har oppgaver som berører sikkerhetsberedskapen. Postene i finansloven kan selvsagt endres i Lagtinget, men politikerne har bundet seg til ikke å redusere bevilgninger til institusjoner med ansvar for sikkerhet og redningstjeneste. På Færøyene var mange involvert i forberedelsene og implementeringen av reorganisering og etablering av den nye færøyske forvaltningsektoren. Prosessene har nok ført med seg en *securitization* av institusjonene (Emmers 2007). Det nyeste eksemplet er Lagtingets enstemmige vedtak om en sivil beredskapsslov, *Tilbúgvingarlógin* (se seksjon 6).

Færøyene kunne ha valgt et annet alternativ, nemlig å satse på fortsatt dansk beskyttelse av landet. Men som Bailes (2008:138) påpeker, oppfatter de nordiske statene stort sett spørsmål om sivil sikkerhet som et nasjonalt og territorielt ansvar, og deres *mentale kart* over hva hvert av landene skal beskytte, favner ikke om stort mere enn eget territorielt farvann. I det mentale kartet ligger Færøyene utenfor 'dansk territorium'. De færøyske myndighetene må forholde seg til det faktum, at den beste måten å verne om det sårbare færøyske samfunnet og miljøet i færøysk territorium er å ta fullt ansvar for dette politikkområdet. Dette er mulig, fordi færøysk politikk i stor grad er atskilt fra dansk politikk, både når det gjelder skattesystemet og iverksetting av lover for Færøyene. Som nevnt i avsnitt 1: Siden innføring av hjemmestyre i 1948 har ansvaret for ulike policyfelt enten ligget i Danmark eller på Færøyene, alt etter hva Færøyene har ønsket å overta, og hvordan man på Færøyene har vurdert mulighetene til

å kunne dekke utgiftene. Tabell 1 viser at nå er de fleste områdene innen sikkerhetspolitikk under færøysk myndighet.

Tabell 1 Overtaking av sikkerhetsrelaterte områder

Område	Nasjonal myndighet	Administrativt ansvar
Infrastruktur	Færøysk, 1948	Innenriksministeriet, kommunene
Kommunikasjon	Færøysk, 1948 og 1997	Fiskeriministeriet
Energi	Færøysk, 1948	Industriministeriet, kommunene
Miljø	Færøysk, 1948	Innenriksministeriet, fiskeriministeriet
Brannvesen	Færøysk, 1948	Kommuner
Politiet	Dansk, 1958	Danmarks justitsministerium, futen
Kystvakten	Færøysk, 1976	Fiskeriministeriet
Media	Færøysk, 2006	Kulturministeriet
Kriseplanlegging	Færøysk, 2007	Fiskeriministeriet
Værmelding	Færøysk, 2009	Fiskeriministeriet
Helsesektoren	Færøsk 1948, 1976, 1988	Helseministeriet
Lufttrafikk	Dansk	Islandsk forvaltning
Strålevern	Delt	

Tabell 1 viser at de færøyske myndighetene har overtatt ansvaret over de fleste områder på sjø og land. Politiet er den eneste institusjonen som har gått fra å være færøysk til å bli dansk. Politiet blir trolig den neste sikkerhetspolitiske overtakelsen, slik at færøyske myndigheter også har det formelle ansvaret for sikkerheten på land. Det vil kunne gi ryddigere kommandolinjer. En illustrasjon på dagens ansvarsfordeling mellom danske og færøyske myndigheter, og hvordan de er forskjellige på havet og på land, kan være sikkerhetsberedskapen og opprydningsaksjoner ved eventuelle miljøkatastrofer. De færøyske myndighetene har siden

2003 hatt ansvar for miljøet på havet, inklusivt å forebygge og rense opp i eventuell oljeforurensning innen 200 mil-sonen. På land, i fjorder og nære kystområder er det på den andre siden *futen*, altså dansk politi, som har ansvar for koordineringen i tilfelle store katastrofer og ulykker, mens det er de færøyske myndighetene som skal sikre at det er beredskap til å møte slike ulykker.

Det er også en prosess i gang for å overta ansvaret for luftrommet over Færøyene. Med kontroll over luftrom følger rettigheter til å kreve inn avgifter for sivil flytrafikk i området. Disse avgiftene skal gå til SAR-beredskap, værmeldingstjenester og lignende tjenester for flytrafikken. Slik det er nå, er det Danmark og Island som får inntektene fra flytrafikken over Færøyene, men etter et enstemmig vedtak i Lagtinget (se Løgtingsmål 178/2011 og 170/2011) er nå en færøysk-dansk arbeidsgruppe i gang med utredninger om færøysk overtaking av oppgavene og rett til inntekter forbundet med kontroll av luftrommet. Dette vil kunne gi kjærkomne ekstraintekter til den sivile beredskapen, men kan imidlertid bli forpurret av EUs arbeid for å få et felles europeisk luftrom. Den danske staten har ifølge den danske Trafikstyrelsen protestert mot EUs planer for færøysk (og grønlandsk) luftrom, fordi de to landene ikke er medlemmer av EU (KvF 13.08.2013).

De seneste årene har Danmarks medlemskap i EU, samtidig som Færøyene og Grønland står utenfor, skapt spenninger i riksfellesskapet. Dette har vært særlig åpenlyst når det gjelder fiskeripolitikken, men også i andre typer interessekonflikter. Samtidig med utviklingen mot stadig sterkere samarbeid mellom EU-land, der EU etterhvert har fått fellestrekk med føderale statsmakter, er det blitt stadig mer vanskelig å hevde at Danmark er en enhetsstat. Det er lite sannsynlig at det ikke snart blir endringer i nåværende statskonstruksjon der Danmark dels er EU-medlem, og dels skal representere Færøyenes og Grønlands interesser overfor EU under vimpelen *Kongeriget Danmark for såvidt angår Færøyene og Grønland* (DGF). Utfallet av de konstitusjonelle endringene er mer usikkert.

5. Lokale krav vedrørende sivil sikkerhet og redningstjeneste

Valgåret 1998 var sikkerhet et hett tema. På den tiden trodde mange på snarlig oljeutvinning ved Færøyene. Det aktualiserte krav om sikkerhetsberedskap. Økte muligheter for oljefunn gjorde at man talte mere om sivil sikkerhet.

Sikkerhetsspørsmål ble koplet til suverenitetsspørsmålet: hvem skulle framover beskytte Færøyene militært, og hvem skulle bistå med hjelp til Færøyene hvis en større ulykke skulle inntreffe (Hoydal, 2012). En oljeindustri ville kreve at Færøyene har en god infrastruktur, og at det finst kapasitet til å organisere SAR-tjenester og til å rydde opp ved eventuelle miljøkatastrofer. For å dekke disse oppgavene, ville landet være nødt til å opprette nye institusjoner og få til samarbeidsavtaler med andre land.

Partiene som ønsket at Færøyene skulle gå ut av riksfelleskapet med Danmark, satt ved regjeringmakten fra 1998 til 2004. I juni 2003 var arbeidet med sikkerhetsspørsmålet kommet så langt at den færøyske fiskeriministeren kontaktet det danske *Indenrigs- og sundhedsministerium* for å overta kontrollen over sikkerheten i og omkring øyene. Danmark gikk med på å nedsette en gruppe til å utrede saken. Selv om selvstendighetskoalisjonen mistet regjeringmakten noen måneder senere, fortsatte den neste regjeringen, nå dominert av unionspartier, arbeidet med å overta ansvaret for sivil sikkerhet.

De færøyske myndighetene kunne bygge videre på allerede etablerte institusjoner for organisering av leteoperasjoner. Disse organisasjonene har vært små og har i liten grad vært formelt koordinert; men dette trenger ikke å gå ut over kvaliteten på tjenestene når samfunnet er så lite. Bailes og Gylfasons (2008:152) beskrivelse av forholdene på Island passer også for Færøyene: "... *Improvisation does actually work pretty well in such a small, close-knit, skilled and inventive society.*" Nå da Færøyene skulle overta ansvaret for sivil sikkerhet, valgte myndighetene å få embetsfolk til å gjennomgå de færøyske sikkerhetsinstitusjonene og –tradisjonene. Dette ble nedfelt i to rapporter i 2003 og 2006 (TBSF 2003; TBSF 2006). Myndighetene organiserte også en rekke praktiske øvelser for redningspersonale, medisinsk personale, transporttjenester osv.

Verdien av den innsatsen som gjøres av frivillige organisasjoner ble vurdert. Det er særlig to organisasjoner som står sentralt i den færøyske sivile beredskapen. Den færøyske avdelingen av Røde Kors (*Reyði Krossur Føroya*) ble stiftet i 1926 og har bl.a. en aktiv sanitetsavdeling. Siden 1957 har man også hatt lokale redningslag, *bjargingarfeløg*, som ble opprettet etter mønster fra de islandske *Slysavarnarfélag*. De frivillige organisasjonenes kapasitet til å mobilisere når det er nødvendig, er av stor betydning. Samtidig er det viktig å innse begrensningene i frivillig organisering. Aktiviteten i

slike organisasjoner avhenger gjerne av at de ledes av en karismatisk leder og/eller at det er sterke lokale tradisjoner for denne type hjelpearbeid. Det er ti aktive lokale frivillige bjargingarfeløg som arrangerer redningsøvelser og samler inn midler til kjøp av hurtiggående båter og annet redningsutstyr. Virksomheten får økonomisk støtte fra de færøyske sentralmyndighetene. Men ikke alle regioner på Færøyene har et virksomt *bjargingarfeløg*, og det understreker risikoen ved å satse ensidig på frivillig organisering. Det er sentralmyndighetene som ultimativt må ha kontroll over sikkerhetssektoren.

6. Den nye beredskapsloven, Løgtingslóg nr. 61 frá 15. mai 2012 um tilbúgving

I mai 2012 vedtok det færøyske Lagtinget enstemmig en ny lov for organisering av sivilt beredskap i tilfelle nødsituasjoner på Færøyene (Løgtingsmål 183/2011). Effekten av den nye loven skal evalueres i løpet av de neste to årene, og loven vil deretter bli revidert. Innholdet i loven er i store trekk som følger:

Hver enkelt minister er ansvarlig for at deres ansvarsområde er forberedt for en nødsituasjon. Ministeren som er pålagt ansvaret for beredskap, skal lede koordineringen av sikkerhetstjenestene. Ministeren vil bli rådgitt av et nasjonalt sikkerhetsråd. Dette sikkerhetsrådet har også hjemmel til på eget initiativ å ta opp sikkerhetsrelaterte spørsmål til behandling.

Målet er å få inkorporert de frivillige organisasjonene i det nasjonale beredskapsarbeidet. Slike organisasjoner skal brukes mer i nødsituationer, og beredskapsministeren har ansvar for et godt etablert samarbeid mellom de offentlige institusjonene, redningslagene (*bjargingarfeløg*) og andre frivillige. I tillegg til at kommunene fortsatt har ansvar for de områdene av sivil sikkerhet som er lagt til brannvesenet, stiller loven nye krav. De enkelte kommunene skal nå, eventuelt i et interkommunalt samarbeid, ha beredskapsnemnder (*tilbúgvingarnevndir*) til å forvalte den lokale sikkerhetsberedskapen, og det skal ansettes beredskapsledere som får ansvar for mobilisering i tilfelle nødsituasjoner og til å utarbeide kommunale beredskapsplaner. Planene skal ha detaljerte oversikter over personale og materiell som kommunene rår over, for kommunene skal blant annet ha kapasitet til å gi folk som har mistet hjemmet sitt, mat og et sted å bo. Både kommunale og nasjonale myndigheter har rett til å ignorere eiendomsretten i nødsituasjoner; hvis den lokale lederen av en redningsaksjon ser det som nødvendig, kan han

kreve at eiendommer som hindrer redning, blir revet. Enhver som er tilstede ved en nødsituation, har plikt til å følge ordre om å hjelpe til. Enhver privat virksomhet som innebærer en viss menneskelig eller miljømessig risiko knyttet til sitt arbeid, skal ha kapasitet og beredskap til å ta seg av en nødsituasjon, dokumentert ved en beredskapsplan som sendes de kommunale beredskapsnemndene og beredskapsministeren.

Det er politiet som har ansvaret for å koordinere arbeidet, hvis det oppstår en nødsituasjon på land (§ 21), mens det påligger MRCC Tórshavn å koordinere redningsaksjoner på havet (§22).

Loven indikerer at så mange beslutninger som mulig skal kunne tas på så lokalt nivå som mulig. Den første responsen på en nødsituasjon skal komme fra kommunene. Hvis oppgaven er for stor for en enkelt kommune, skal flere kommuner samarbeide om at håndtere situasjonen. Det er bare hvis ekstraordinære nødsituasjoner oppstår at de nasjonale myndighetene overtar.

Noe av det mest betydningsfulle ved den nye beredskapsloverloven er at den gir en klart definert kommandostruktur for alle typer nødsituasjoner. Gjennom det permanente sikkerhetsrådet gis formelle institusjoner større betydning enn det har vært tradisjoner for på Færøyene. Formaliseringen vil gjøre det enklere og mer naturlig for de nasjonale og kommunale myndighetene å forberede seg for nødsituasjoner.

Ennå gir den første færøyske beredskapsloven ikke noe komplett rammeverk for den sivile sikkerheten. Når en revisjon av loven blir aktuell i 2014, er det sannsynlig at den vil bli både mer omfattende og mer detaljert.

7. Fremtidige utfordringer

I denne artikkel har vi fokusert på noen av de hendelser og prosesser som historisk kan forklare noen av de endringene som for tiden skjer i den færøyske sikkerhetspolitikken. Vi finner et samspill mellom 1) internasjonale og færøyske geopolitiske interesser, 2) relasjonene mellom færøyske myndigheter og danske statsmyndigheter, og 3) den økt politiseringen av sikkerhetsrelaterte spørsmål på Færøyene. Med utgangspunkt i Figur 1 har vi funnet:

- 1 *Endringer i internasjonale relasjoner:* Det at Den kalde krigen opphørte, førte med seg mindre interesse for området rundt Færøyene, sett

fra et militærstrategisk sikkerhetspolitisk synspunkt. Denne situationen kan selvfølgelig endres, men foreløpig ser det ut til at demilitariseringen av området har vært til fordel for Færøerne. Den permanente frykten i befolkningen for at de kan bli ramt af atombomber, er nesten helt borte. Frykten er erstattet med en nasjonal ærgjerrighet om å delta på internasjonale arenaer. Gjennom samarbeid med andre skal sikkerheten styrkes på land, til havs og i luften. Noen av disse oppgavene koordineres gjennom FNs IMO, og siden 2002 har det MRCC Tórshavn hatt ansvaret for havområdet mellom Storbritannia, Island og Norge. Den færøyske sivile sikkerheten er også styrket gjennom bilaterale og multilaterale avtaler med nabolandene. Den nye konteksten for internasjonale drøftinger om sikkerhet og beredskap har påvirket de færøyske myndighetenes forståelse for behovet for å organisere en sivil beredskap. Et eksempel på dette er beredskapsloven fra mai 2012, som både viser hvor langt realiseringen av en færøsk sivil beredskap er kommet, og eksponerer dagens politiske konsensus når det gjelder viljen til å sette inn tiltak for å øke sikkerheten på og ved Færøyene.

- 2 *Endringer i de færøysk-danske relasjonene:* Siden 1948 har Færøyene hatt hjemmestyre. Dette politiske kompromisset som fulgte folkeavstemningen i 1946 med flertall for å gå ut av riksfellesskapet med Danmark, innebærer at Færøyene har kunnet overta ansvaret – og utgiftene – for de fleste politikkområder. Færøysk selvstyre over naturressursene ble utvidet i 1992, da også ressurser i undergrunnen ble overtatt av hjemmestyret. Tabell 1 som ga en oversikt over overtakelser av ulike områder innen sikkerhet og beredskap, viser at store oppgaver er overtatt de siste årene. Det pågår nå utredninger og drøftinger om færøysk overtakelse av politiet, det siste store området innen sikkerhet som fortsatt er den danske statens ansvar.
- 3 *Endringer i færøysk politikkutøving:* Den færøyske økonomien er for en stor del avhengig av fiskeri. Sist på 1990-tallet begynte forventningene om snarlig funn av olje ved Færøyene. Men oljevirksomhet på færøysk landsokkel ville kreve at Færøyene var rustet til å håndtere sikkerhedsmessige utfordringer. I innledningsfasen sto

sikkerhetsspørsmål ikke høgt på den færøyske politiske dagsorden, ettersom man på Færøyene var trygg på at Danmark ville komme til unnsetning hvis noe skjedde. Spørsmålet fikk økt aktualitet etter valget i 1998. Med den nye regjeringens mål om færøysk suverenitet måtte det politiske systemet finne nye løsninger for spørsmål om sikkerhet på og ved Færøyene. Den færøyske kompetansen på sivil sikkerhet måtte formaliseres og utbygges langt ut over det, som Færøyene tradisjonelt hadde stått til ansvar for.

Færøyene følger nå en kurs mot økt selvstyre. De færøyske myndighetene har overtatt ansvaret over sikkerhet på havet, og planlegger også å overta ansvaret over luftrommet. Den neste sikkerhetspolitiske overtakelsen blir nok politiet, og dermed det formelle ansvaret for sikkerheten på land. Med mindre det kommer en større politisk kursendring vil riksfellesskapet mellom Færøyene og Danmark trolig få føderale trekk, og på sikt kan det tenkes at Færøyene velger full suverenitet. En selvstendig færøysk stat vil kunne samarbeide direkte med andre stater i stedet for å gå gjennom Danmark, men det krever ressurser og kompetanse å få til nettverksrelasjoner og delta i forhandlinger som kreves for å få til avtaler med internasjonale organisasjoner som FN, NATO og EU. Det er utsikter til andre geopolitiske endringer i denne delen av verden. Både Skottland og Grønland vil trolig få utvidet sitt selvstyre og kanskje også bli suverene stater. Dette er land som Færøyene vil kunne og måtte ha tette relasjoner til.

For Færøyene er de største utfordringene når det gjelder sikkerhetsberedskap, risikoen for store skipsulykker og for miljøforurensning i færøysk territorialfarvann. Skipstrafikken øker, dels på grunn av næringsvirksomhet innen fiskeri og olje, men også på grunn av en økt trafikk av cruise- og handelsfartøy som passerer Færøyene som følge av at Arktis blir stadig mer isfritt (Løgmannsskrivstovan 2013). Det er også mye som tyder på at klimaendringene fører med seg mer ekstremvær. Færøyene og nabolandene må ha redningstjenester klare, hvis det oppstår nødsituasjoner.

De bilaterale og internasjonale samarbeidsfora og samarbeidsavtaler som er etablert de siste årene, er derfor av stor betydning. En av de eldste institusjonene er Nordred-samarbeidet om redningstjenester som ble opprettet av Danmark (inkl. Færøyene) og Norge i 1989, senere utvidet med Sverige og Finland i 1992, og med Island i 2001. Dette nordiske

samarbeidet er styrket og utvidet gjennom Stoltenberg-rapporten og Haga-deklarasjonen fra 2009.¹³ Et annet forum er Arktisk Råd, der en av arbeidsgruppene er EPPR (Emergency, Prevention, Preparedness and Response). Færøyene er representert i Arktisk Råd gjennom DGF (*Danmark for såvidt angår Grønland og Færøerne*), og i mai 2011 signerte Lagmannen på vegne av Færøyene, Arktisk Råds samarbeidsavtale om SAR. Dette har bl.a. resultert i færøysk deltaking i SAREX-beredskapsøvelser i Arktis. Færøyske beredskapsmyndigheter har også regelmessig beredskapsøvelser sammen med sine kollegaer på Island som overvåker færøysk luftrom (Vørn 22.3.2013).

Som assosiert medlem av IMO vil Færøyene trolig også dra nytte av 'Polar Code' om sikkerhetsrutiner for sjøfart i Arktis, som forventes ferdigstilt av IMO i 2014 (Bailes og Jákupsstovu 2013). Men som påpekt i Landsstyrets rapport *Føroyar í Arktis* (2013) er det fortsatt en del internasjonale organer og samarbeidsavtaler som Færøyene ikke er del av ennå. Rapporten avdekker en rekke oppgaver som bør gjennomføres for å styrke færøysk beredskap, og Lagtinget som drøftet rapporten 26.11.13, ga sin tilslutning til at det arbeides videre for å få gjennomført tiltakene, i første omgang ved å lage kostnadsberegninger. Medlemsskap i *Paris Memorandum of Understanding* (MOU) har høy prioritet.¹⁴ Dette vil gjøre det mulig å foreta *Port State Control* (PSC)-inspeksjoner av skip i færøysk farvann. Før MOU-avtalen er på plass, vil ikke færøyske myndigheter ha et legalt grunnlag for å overvåke og kreve rapportering fra alle skip i færøysk farvann, slik de landene som er omfattet av MOU-avtalen kan. En annen oppgave er å få MRCC/Tórshavn tilknyttet det nordiske samarbeidet om AIS- og LRIT-satelittovervåkinger. En tredje oppgave er å få erklært farvannet rundt Færøyene som PSSA

13 Se <http://www.nordred.org/sv/Nordiskt-samarbete-utvidgas/Haga-deklarationen/>: "Haga-deklarationen uttalar en gemensam vision om att stärka det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap. Ett antal områden har valts ut för fördjupat samarbete och grupper med representanter från de nordiska länderna har tillsatts. Varje grupp har ett uppdrag att identifiera hur det nordiska samarbetet inom respektive område kan fördjupas. Utifrån det ska grupperna lämna förslag på projekt och aktiviteter: Utbildning; Övning; Beredskap för CBRN (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen); Räddningstjänst; Forskning och utveckling; Kriskommunikation; Användande av frivilliga; Brandförebyggande; Beredskap vid toppmöten; Radiokommunikation; Skydd av samhällsviktig verksamhet."

14 27 medlemsland i 2013: Belgia, Bulgaria, Kanada, Kroatia, Kypros, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Island, Irland, Italia, Latvia, Litauen, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, Slovenia, Spania, Sverige og Storbritannia

(*Particularly Sensitive Sea Areas*), for deretter å kunne kreve at skip følger pålagte seilingsruter (*recommended routes*), og at de blir pålagt kontroll- og meldingsplikt tilsvarende Grønlands GREENPOS.

I det store og hele ser det ut til at den tiden da Færøyene bare stolte på at Danmark ville beskytte det færøyske samfunnet, er forbi. Nå er Færøyene nødt til å koordinere alle sine nasjonale ressurser og styrke sine nettverk med alle sine naboer. De gjensidig sårbare landene i Nordatlanten blir nødt til å samarbeide mer for å sikre sine territorier. For Færøyene er det først og fremst sivil sikkerhet som er i fokus, men landet blir jevnlig påminnet om betydningen av militær forsvarsberedskap, bl.a. da den norske statsministeren Jens Stoltenberg i et intervju med Katrin Petersen i KvF den 17. maj 2012 uttalte at: "Færøyene er jo et viktig utgangspunkt for samarbeid, tilstedeværelse, aktivitet i Atlanterhavet, i Nordatlanten. Det er et viktig område sikkerhetspolitisk, energipolitisk, ressursforvaltning, fiskerier, slik at Færøyene er et viktig utgangspunkt for aktivitet i disse havområdene. Der trenger vi samarbeid, vi trenger mer tilstedeværelse, og Norge utvider sin tilstedeværelse bl.a. gjennom at vi har investert betydelig i marine, i nye jagerfly og i utbygging av vår kystvakt for å kunne være mer tilstede i havområder nord i Atlanterhavet." (KvF 18.05.2012).

Færøyenes posisjon i Nordatlanten kommer kanskje igjen å bli tillagt en strategisk betydning. Som kontrast til Den kalde krigens dager, da Færøyene var en grensestat mellom to stormakter, kan man nå se for seg en aktiv partner i en region med stater, hvor det som har størst prioritet og betydning, er fred og vennskap.

Referanser

- Bailes, Alyson J.K. (2008). The Current Challenges for Nordic/Baltic Security. I Bailes, Alyson J.K. (2009). *Through European Eyes*. Institute of International Affairs – Center for Small State Studies. Háskóli Íslands
- Bailes, Alyson J.K. and Gylfason, Thröstur Freyr (2008). 'Societal Security' and Iceland. I Bailes, Alyson J.K. (2009). *Through European Eyes*. Institute of International Affairs – Center for Small State Studies. Háskóli Íslands.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø (2010). Structural, Environmental, and Political Conditions for Security Policy in the High North Atlantic. The

- Faroe Islands, Greenland, and Iceland. *Strategic Insight* Vol. 9 (2) Fall 2010. E-journal published by the Center on Contemporary Conflict.
- Carlsson, Ivan Magni (2009). GPS jamming trial med Triniyt House's GALATEA i Newcastle upon Tyne, UK. *Farvandsvæsenet*.
- Carmichael, Paul (2002). Maintaining a Distinctive Public Administration: The Isle of Man Civil Service since 1962. *Public Administration* Vol. 80, No.2, 2002 (257-282).
- Collins, Alan (2010). *Contemporary Security Studies*. Second edition. Oxford.
- Emmers, Ralph (2007). Securitization. Kap. 7 i Collins, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press.
- Fíggarlógin 2012. (www.logting.fo)
- Flinders, Matthew (2008). *Delegated Governance and the British State. Walking without Order*. Oxford.
- Gørtz, Erik m.fl. (1994). *Krisen i den færøske økonomi – herunder bankerne. Baggrund, foranstaltninger og konsekvenser – aktuelt og fremover*. Rapport fra det af landsstyre og regering nedsatte uafhængige udvalg af økonomisk sagkyndige. Sydjysk Universitetsforlag
- Grønberg, Jørgen m.fl. (1998). *Beretning afgivet af Undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag*. Justitsministeriet.
- Hansen, Herluf (1991). *Mikromakten som aktör – en analys av interaktionen mellan Färöerna och EG under tiden 1977-86*. Oppgave Internationell Politik, Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet.
- Haynes, Jeffrey, Peter Hough, Shahin Maik, Lloyd Pettiford (2011): *World Politics*. Pearson.
- Heimustovu, Jóannes, samskipari í Fiskiveiðieftirlitinum, intervju 08.01.2014.
- Hoydal, Høgni, intervju 27.04.2012
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (2003). *International Relations. Theories and approaches*. Second edition. Oxford.
- Johansen, Sámal T. F. (2001). Offur ella snultari? – Føroyar í kalda krígunum. *Frøði* 1/2001.
- Johansen, Sámal T. F. (2011). Færøerne, i Lauridsen, John T., Rasmus Mariager, Thorstein Borring Olesen, Poul Villaume (red.): *Den kolde krig og Danmark*. Gads Leksikon.
- Kreppuráð. *Ætlan fyri virksemd í Kreppuráðnum*. Notat 24. februar 2012.

- KvF 11.04.2011 <http://kvf.fo/netvarp/sv/2011/04/11/falska-tryggin-17-desember-2009>
- KvF 18.05.2012 www.kringvarp.fo/Archive_Articles/2012/05/18/samroda-vid-jens-stoltenberg
- Løgmannsskrivstovan, Uttanlandsdeildin 8.10.99, j.nr. 100/13/99: *Løgtingsmál nr 101-2: Frágreiðing sambært grein 51, stk 4 í tingsskipanini frá Høgna Hoydal, landsstýrismanni, um Hvítubók og fullveldisætlan landsstýrisins.* (www.logting.fo)
- Løgtingsmál 178/2011: *Uppskot til løgtingslóg um at taka loftrúmið undir føroyskt løgræði og fyrisiting.* (www.logting.fo)
- Løgtingsmál 179/2011: *Uppskot til samtyktar um yvirtøku av luftrúminum yvir Føroyum* (www.logting.fo)
- Løgtingsmál 183/2011: *Uppskot til løgtingslóg um tilbúgving (Tilbúgvingarlógin).* (www.logting.fo)
- Løgmannsskrivstovan (2013): *Føroyar – eitt land í Arktis.* Løgmannsskrivstovan. Uttanríkistænastan.
- Løgtingslóg nr. 61 frá 15. Mai 2012 um tilbúgving.* <http://www.logir.fo/system/foframe.htm>
- March, James G. and Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions.* New York: Free Press.
- Mingst, Karen A. & Ivan M. Arreguín-Toft (2011). *Essentials of International Relations.* Fifth Edition. Norton.
- Ramskov, Jens (2006). Gammelt navigations-system lever videre trods dødsdom. *Ingeniøren/Elektronik.* <http://ing.dk/artikel/68547-gammelt-navigations-system-lever-videre-trods-doedsdom>
- Ramskov, Jens (2010). USA lukker det gamle navigationssystem Loran C. *Ingeniøren/Elektronik.* <http://ing.dk/artikel/105392-usa-lukker-det-gamle-navigationssystem-loran-c>
- Rigsombudsmandens Årsberetning 1998. Tórshavn.
- SAR-Faroe Islands. Approved: 2003-06-11. Revised June 2012. www.MRCC.fo
- Simpson, Archie W. (2014). The Security of the European Micro-States, kap. 10 i Archer, Clive, Alysion J. K. Bailes og Anders Wivel (red.): *Small States and International Security: Europe and Beyond.* Routledge.
- Skálagarð, Hjartvard E. (2000). *Politi í Føroyum fyrr og nú.* Føroya politistafelag.

- Skogan, John Kristen (2006). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler, i Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Anarki, makt og normer*. Abstract forlag.
- Sølvará, Hans Andrias (2002). *Løgtingið150*. Føroya Løgting.
- Sølvará, Hans Andrias (2003). Færøernes statsretlige stilling i historisk belysning – mellem selvstyre og selvbestemmelse. *FLR Vol.3, No. 3, Desember 2003* (145-181).
- Thorsteinsson, Jákup og Sámal T. F. Johansen (1999). *Føroyar í kalda krígunum*. Løgmannsskrivstovan.
- Thukydides (416 f.Kr./1962). *Peleponneserkrigen. 2. Bind*. Oslo, Aschehoug
- Tilbúgvingstovnur Føroya (TBSF) (2003) *Tilbúgvingarætlan Føroya*. Frágreiðing 2003 (www.tbsf.fo/verkætlanir).
- Tilbúgvingstovnur Føroya (TBSF) (2006) Arbejdsgruppen vedrørende forberedelse af færøsk overtagelse af sagsområdet det civile beredskab m.v. *Redegørelse om færøsk overtagelse af sagsområdet det civile beredskab m.v.* Frágreiðing Juni 2006. (www.tbsf.fo/verkætlanir).
- Vørn 22.3.2013: Tætt samstarv millum Føroyar og Ísland innan bjarging og tilbúgving. <http://www.mrcc.fo>
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- West, John F. (1972). *Faroe, the Emergence of a Nation*. London, C. Hurst; New York, P. S. Eriksson.

Iceland: Special Case or Central Role?

Alyson J. K. Bailes

Looking at any aspect of Iceland's international policies quickly leads the analyst into the realm of paradox, and the case of West Nordic cooperation is no exception. First, the secretariat of the West Nordic Council (WNC) is in Reykjavik (based at the Parliament - Alþingi),¹ but West Nordic cooperation has habitually kept an even lower profile and earned less frequent public mentions in Iceland than Nordic Cooperation in general. Secondly, Nordic Cooperation is accepted and non-controversial across the Icelandic political spectrum, but Iceland is extremely un-Nordic in some key aspects of its structures and political culture, and is generally more interested in stressing its uniqueness and separateness from any given category. Thirdly, Iceland spends most of its time being treated and talking about itself as a quintessential 'small' state, but in the West Nordic grouping by contrast it plays the role of Big Brother - the only fully sovereign participant, far larger than the Faroes and Greenland in population (320,000) and GDP. A further twist is that it cannot play the typical, strategically protective role of a local 'big guy' as it has no armed forces whatsoever. For all these reasons and more, Iceland's ostensibly central place in West Nordic cooperation manifests itself in sometimes eccentric ways: but then, an international grouping made up of both sovereign and non-sovereign entities is arguably somewhat eccentric to start with.

Despite all such ironies and complications, interest in West Nordic cooperation has been steadily growing since the late 2000s' in Icelandic official, professional, educational and cultural circles. The strongest single indication of this is a passage in the policy platform of the new government elected in May 2013, which calls (in the context of Arctic policy) for Iceland

¹ See <http://www.vestnordisk.is/Apps/WebObjects/SW.woa/wa/dp?id=1295>.

to 'take its full part in West Nordic cooperation.'² Two main historical explanations could provisionally be named: the collapse or temporary weakness of other traditional Icelandic roles and allegiances, and the effect on Icelandic thinking of the emergent new Arctic agenda. While the first factor could be affected by political and policy changes, even in a relatively short term, the latter is unlikely to go away any time soon. Indeed it is more likely to be strengthened, as specific issues that link Iceland's tangible interests with those of other West Nordic participants continue to grow in prominence.

This short review of the Icelandic dimension falls into three parts. First it will expand on the points made above about peculiarities, and current potential shifts, in Iceland's sense of its own identity and group alignments. Secondly it will explore the practical challenges facing Iceland in its regional and wider international setting, and look for commonalities or links with the West Nordic region generally. Thirdly it will try to translate both factors into a prognosis for practical West Nordic cooperation, and Iceland's possible role within it.

Identities and Alignments

Iceland's origins were as 'West Nordic' as they could possibly be. The majority of its Nordic settlers came from Western Norway, often via temporary settlements in the Scottish Isles and the Faroes. As is well known, some of them pressed on to settle in Greenland, but disappeared there for still-mysterious reasons in the 15th century. While Iceland developed a distinctive form of self-government with the focus on equality and independence, its economic, cultural and human ties with Western and Northern Norway and with the Faroes remained strong up to the moment of its submission to the Norwegian crown (1262), and beyond. It may suffice to mention that the national saga of the Faroes and the saga of the Norwegian kings (*Heimskringla*) are both attributed to Icelandic 'skalds'.

From the late medieval period, however, when a more-or-less modern notion of the 'state' and its territorial possessions began to emerge, it

2 The precise text is: 'Ríkisstjórnin mun vinna að því að Ísland verði leiðandi afl á norðurslóðum og virkur þátttakandi í vestnorrænu starfi.' From *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*, 22 May 2013, available at <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>. Nordic cooperation as such is not mentioned.

became possible and important to distinguish between where a given political community belonged in cultural/ethnic terms and who it was aligned with or protected by.³ For Iceland, Denmark took over the role of sovereign owner and also of strategic/economic protector as a result of the Union of Kalmar. In retrospect this created an important element of shared West Nordic experience with the Faroes and eventually Greenland, yet the degree of Danish impact on the three territories – including their sense of identity - has turned out very differently.⁴ It is not only that Iceland began gaining some degree of self-rule already in the nineteenth century, and progressed to full sovereignty in 1944. The impact of Danish language on Iceland has been minimal, in contrast to the Faroes or to its role as a lingua franca in Greenland. Far stronger are the strands of Icelandic custom, folk-belief, lifestyle and self-definition that stretch back to Viking times and that – reinforced by a unique physical environment – were kept alive through the ‘dark centuries’ by oral transmission.⁵

Since Iceland became a fully functioning ‘small state’ in 1944, elements of Nordic (including West Nordic) kinship have once again been combined with idiosyncratic Icelandic choices and with themes of ‘specialness’ in Iceland’s constructed identity. Iceland joined Nordic Cooperation from the outset, adopted Nordic-type welfare policies, and profited from the larger Nordics’ aid and example in raising its infrastructure and social conditions – albeit gradually and rather belatedly - to the highest modern standards. It joined NATO at the same time as Denmark and Norway in 1949, and with some delay, followed its Nordic neighbours into EFTA. However, two basic features of Iceland’s strategic solution broke the Nordic mould: it opted to remain without national armed forces, and it accepted instead a large US base on its territory (at Keflavik, supplemented by radar installations around the country).⁶ This latter decision also

3 For the application of this model to early Icelandic history and the related concept of ‘shelter’, see Baldur Thorhallsson, ‘Iceland’s external affairs in the Middle Ages: The Shelter of Norwegian sea power’ in *Stjórnmal og stjórnsýsla* (University of Iceland), June 2012 edition.

4 Anna Agnarsdóttir, ‘The Danish Empire: The Special case of Iceland’ in Mary N Harris and Csaba Lévai (eds.) *Europe and its Empires* (2008), published online by CLIOHRESNet and available at <http://www.cliohres.net/books3/books.php?book=6>

5 Sigurður Gylfi Magnússon, *Wasteland with words*. London: Reaktion Books, 2010.

6 It could however be argued that Iceland was creating a ‘West Nordic model’ given the parallel basing arrangements made in Greenland and (for a time) in the Faroes.

polarized Icelandic political stances and popular views on security, to a degree not found in any of the other Nordic states; although the strength and persistence of the anti-military feelings that resulted in some quarters may find a certain echo in the Faroes.⁷

In a broader sense as well, the US became Iceland's chief strategic 'shelter' after 1949 and kept that role right up into the 2000s. It provided extensive economic support and served as something of an internal/international policy model, not least because so many future Icelandic statesmen and political thinkers went to university there. In turn, the Right and Centre-Right governments that dominated from 1949-2008 were ready to do the US favours such as loudly opposing the European Security and Defence Policy in 1999-2000, and joining the coalition for invading Iraq in 2003. More speculatively, one might wonder whether US influences lay behind such not-typically-Nordic aspects of modern Icelandic life as the fiercely adversarial and personalized political culture, the political influence of major corporations, the unbridled materialism of the first fully urbanized generation, or even the 'gold-rush' mentality of Icelandic bankers before 2008. When asked, Icelanders will ruefully acknowledge such features but point out that they could equally well be linked with saga-age traditions.

All this, together with the Right wing's run in government, was to meet its end during the traumatic years 2006-2008. The US declared unilaterally in March 2006 that it would pull out all its troops from Iceland six months later. After an initial run on the Icelandic krona in Spring 2007, the autumn of 2008 brought a global financial crash that did earlier and greater damage in Iceland than in almost any other part of Europe. Not only did the Icelandic currency lose half its value, but the four main banks collapsed under unrepayable masses of debt, triggering among other things a diplomatic dispute (with the UK and Netherlands over 'Icesave' accounts) that was to delay Iceland's IMF assistance programme and exhaust huge amounts of official and parliamentary energy over the next four years. In the midst of 2008's troubles, Iceland also failed in a bid to take one of the rotating seats on the UN Security Council.

The aftershocks of these events are still rolling through Icelandic internal

7 See the chapter by Beinta í Jákupsstovu and Regin Berg in this volume.

politics and it is much too early to guess at their ultimate effect on national identity and governance. However, some of the external consequences are easier to trace. Already from 2007 when the Icelandic Social Democrats joined the Conservative-equivalent party in coalition, a certain disenchantment with the US began to be reflected in decisions, for example, to pull out from Iraq and work independently for Middle Eastern peace. In 2009, for the first time in Icelandic history, a Left-Left coalition of Social Democrats and Left Greens took over as a caretaker government and then won the May elections. The Social Democrats hastened to fulfil a long-standing policy aim by applying for full membership of the EU, and accession talks were duly approved later in the year. While concrete benefits were in view such as the chance to replace a weak national currency by the Euro, the government's argumentation for its case also stressed 'European' elements in Iceland's identity and values. Only a minority of the public, however, ever supported EU entry – except for a very brief moment of panic after the crash⁸ – and the Left Greens accepted the membership bid only for coalition-tactical reasons. By early 2013, facing national elections in which the Right was widely expected to win, the government parties had to agree to put the EU talks (in effect) on a back burner rather than go to the hustings with such a unpopular and divisive policy between them. The Right-Centre government duly elected in May 2013 immediately froze the negotiations and in 2014 commenced steps towards withdrawing the Icelandic application.

For our present purpose, the main interest of these upheavals is how they affected the prominence and relative popularity of Iceland's Nordic/West Nordic connections. The effects were perhaps clearest in the defence field, where after the US withdrawal Iceland first turned to Norway and Denmark for bilateral cooperation agreements to keep up some degree of military cover. Iceland took part enthusiastically in the review of Nordic security cooperation led by Thorvald Stoltenberg in 2008-9, and supported his eventual recommendations for a Nordic 'solidarity' pledge, cooperation by all Nordics in air policing over Iceland, and collaboration on other Arctic-related issues like search and rescue.⁹ A Nordic solidarity

8 Opinion polls in the 2000s have typically shown a maximum definite support of 30-35% for joining the EU, but often 60% or more for trying out what kind of deal Iceland could get through accession talks.

9 Stoltenberg's report published in February 2009 is available at at: http://www.mfa.is/media/Frettatilkygning/Nordic_report.pdf,

declaration was actually made in April 2011 (though covering only non-military contingencies),¹⁰ and in 2012 Sweden and Finland announced readiness to send their aircraft to a patrolling exercise over Iceland. A Swedish-led 'Haga programme' of Nordic civil security cooperation, also open to Iceland, has been progressing with less publicity. While the West Nordic partners could hardly help Iceland out on the security front, the Faroes did provide aid in the darkest days of 2008 with an unconditional loan of DKK300 million, duly repaid by end-2012. Norwegian loans to Iceland were ultimately much larger but did not evoke feelings of unmixed gratitude, since they were held up until IMF terms had been agreed and were in effect conditional on Iceland's compromising with all parties (including the 'Icesave' claimants).

It can safely be said that as an effect of these and other developments, the awareness of Nordic and West Nordic kinship has stood relatively high in Icelandic minds in 2013-14. Although Icelandic feelings of specialness, also in the negative sense of isolation and persecution, have also been strong since 2008, the Nordic dimension does not necessarily conflict with them – for two reasons. First, the looser nature and consensual culture of Nordic and West Nordic cooperation, as compared with EU or NATO obligations, means that Icelanders do not connect it with any risk of loss of sovereignty, of being bullied, or being dragooned into conformity with alien models. Least of all would Iceland have cause for such fears in the West Nordic context where it is the *prima facie* leader, and where there is no history of conflicts of interest or seriously diverging values. Secondly, identifying oneself as Nordic is also a way of underscoring differences from the generality of European states and from the US; but without embracing an 'opposite side' that might mean exposure to Western reprisals.¹¹ All this may help to explain why even the Icelandic extreme Right and extreme Left have not turned against Norden at a time in history when their nationalistic, exceptionalist instincts have been given full rein.

That said, the theme of Nordic identity/values and the underlying idea of diversifying Iceland's strategic alignments both sit more easily with the

10 Text available at: http://www.norwayemb.org.in/News_and_events/News-and-Events/A-Nordic-declaration-of-solidarity/.

11 Iceland did actually cause a small flurry in autumn 2008 by announcing it would seek a large loan from Russia, but this came to nothing.

Left and Centre of Icelandic politics than with the Right. Following the victory of Right-wing and Centre parties in Spring 2013, any European strand in Icelandic identity is being strongly de-emphasized – raising the Nordic profile further, by comparison – but it remains to be seen what will become of the Right's traditional self-identification with the US and NATO. It is at least possible that the government will see need to reaffirm these 'Atlanticist' orientations after a period in which the far Left's appeals to leave NATO altogether have been noisier than usual. The more political and subjective aspects of Iceland's Nordic and West Nordic self-identification are thus open to adjustment; but the strategic trends and resulting interests discussed in the next section may be less so.

North Atlantic Interests and the Arctic Opening

Even if the Icelandic government before 2006 argued otherwise in an effort to keep the US base, most Icelanders would no longer see a military threat - from Russia or anyone else – as an important part of the North Atlantic strategic environment. To say what Iceland does regard as the relevant security agenda is not easy because the country has been remarkably slow in developing an explicit security policy. The first modern, multi-functional risk assessment was completed in 2009¹² and a parliamentary project to draw out its policy consequences has taken more time than expected.¹³ Further, there is more cross-party division on security issues in Iceland than in Norden generally: the Right has followed the US after 9/11 in stressing transnational 'new threats', while the Social Democrats prefer a wide security definition with economic and other societal priorities, and the Left Greens want to protect the environment but reject the discourse of 'security' as such.¹⁴ This is of course easier to understand against the historic backdrop outlined above, where 'security' and 'defence' were for decades

12 *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland Hnattrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* ('Risk assessment for Iceland: global, societal and military threats', including a summary in English), March 2009, available at <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4822>.

13 An Alþingi working group of all the parties operated throughout 2012 but its promised report was delayed beyond the end of that year, apparently by other urgent business such as the debate on a new constitution. It remains to be seen whether the new government of May 2013 will continue, complete, or jettison the project.

14 For more on the issues in this paragraph and on Icelandic elite opinion see Alyson JK Bailes and Thröstur F Gylfason, "Societal Security" and Iceland, in *Stjórnmal og Stjórnýsla* (University of Iceland), June 2008 edition

not only effectively outsourced to the US, but ideologically associated for Icelanders with US power.

In a further paradox to add to those mentioned at the start, the need to take a stand on emerging Arctic policy issues has done more than anything to crystallize (and internally reconcile) Icelandic positions on security: and this despite the fact that Icelandic views of the Arctic are not particularly 'securitized'.¹⁵ One clue to the phenomenon could be that Iceland has approached the Arctic not only with its usual sense of being a 'small state', but with a clearer than usual understanding of the vulnerabilities smallness brings and the need to earn both credibility and protection. Icelandic Arctic strategy as outlined by the government in various statements of 2010-2011,¹⁶ and confirmed by the Alþingi in the latter year,¹⁷ thus places a dual and balanced emphasis on working for peaceful, sustainable development in the High North, and on working to ensure that Iceland's small voice is heard. Key points in the latter context are that Iceland should be recognized both as an Arctic and a 'littoral' state (though it lies just below the Arctic Circle), and that policy discussions on the Arctic should be reserved to the Arctic Council where Iceland is an equal member.¹⁸ Iceland also stresses the rights of indigenous peoples – including in Greenland – to participate in the process and have their interests respected.

It is not too much to say that the Arctic connection has rekindled Iceland's awareness of its Northern Atlantic identity, and has done so in a way that permits both an escape from older war-dominated paradigms and a sense of common ground with West Nordic neighbours. What are the practical issues? First, Iceland now sees the marine areas that used to be called the 'Greenland-Iceland-UK gap' – where the Soviet navy might break out! – as the Atlantic gateway to the Arctic and a potential zone for

15 The reference here is to the 'securitization' concept developed by Ole Wæver and the Copenhagen School, whereby an authority may turn something into a 'security' issue (with or without justification) by declaring it as such and claiming special powers to deal with it.

16 See for instance Foreign Minister Össur Skarphéðinsson's article in *Morgunblaðið*: 'Norðurlódir og stefna Íslands' (The High North and Iceland), 18.1.2011, available at, <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/nordurlandaskrifstofa/OS-Moggi-18-jan-2011.PDF>.

17 Alþingi, *Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum Norðurlóða*, Document no. 1148 of the 139th session 2010-2011, available at <http://www.althingi.is/altext/139/s/1148.html>.

18 The point here is that five other nations claiming 'littoral' status – Canada, Denmark (for Greenland), Norway, Russia and the US – have held two separate high-level meetings to agree on principles of Arctic governance outside the Arctic Council. Sweden and Finland as well as Iceland have protested.

mass growth in transport and tourist shipping. On the one hand Iceland would hope to gain by providing port, entrepôt and other facilities for this traffic, but on the other it wants strict regulations for shipping safety and prevention of pollution, and multilateral assistance in dealing with possible accidents at sea.¹⁹ Secondly, Iceland wants to expand its insistence on traditional fishing rights and the sanctity of its marine resources to the Arctic dimension: it has hastened to catch mackerel that moved into its Extended Economic Zone (EEZ) for climatic reasons, but also favours opening up fishing and getting its fair share in any new high-sea areas freed from the ice. Thirdly, Iceland has begun exploration of possible oil and gas deposits in a small sea area belonging to it (the 'Dragon' field) south of Jan Mayen, and some Icelandic specialists have found work in support of similar drilling off the Eastern coast of Greenland. The general Icelandic policy approach is to approve the exploitation of such resources subject to strict safety and environmental rules.

The actual and potential common ground with Greenland, the Faroes and coastal Norway is not hard to see here. Iceland (or indeed the Faroes) cannot share a certain range of Greenlandic feelings as it has no 'indigenes' of its own whose traditional lifestyles are threatened by warmth. On the contrary, Icelandic average temperatures could rise by several degrees while only helping Icelandic farmers, tourism, and the flow of hydroelectric power. But the interests on shipping, facility development, and environment run parallel, as does the concern to make sure that traditional fishing sectors in the region's small nations get their fair share of any new catch. Notoriously, the Faroes are on Iceland's side in the mackerel debate and have run into the same opposition from Scotland (represented through the EU) and Norway.²⁰ All three of the WNC partners – the Faroes as well as Greenland and Iceland – are interested in new hydrocarbon exploration: all are similarly keen to retain control and win fair profits, rather than letting big business exploit their inexperience. They can look to Norway for expertise and advice on all aspects of this last challenge,

19 The Arctic Council has in fact concluded a legally binding agreement between the five Nordics and Canada, Russia and the US on mutual assistance in search and rescue, and a similar one (in 2013) on response to major pollution events.

20 These factors reinforce the longer-standing common ground on whaling, even if the latter is not so much an 'Arctic' issue.

and to coastal Norway²¹ more specifically for insight into the longer-term societal impacts.

The area of common West Nordic experience and policy development extends to some issues of a more political/institutional kind. Particularly contentious at the moment is the question of accepting Chinese investment, as Greenland has been tempted to do in the context of starting large-scale mining for rare minerals. Icelanders have been more divided on this in the last couple of years and are still delaying approval for an application for land leasing (for tourism purposes) from a well-connected Chinese billionaire, Huang Nubo. However, the strongest anti-Huang views were voiced by Left Green representatives; and following their loss of government power in 2013, the Right-Centre's emphasis on increasing and diversifying foreign investment and the current President's arguments about also diversifying Iceland's strategic partners²² are likely to carry more weight.²³ More generally, Iceland has cultivated good general relations with China under all recent governments, and it sees no reason – as Canada and Russia do – to try to keep China out from the circle of those leading and shaping the Arctic's new commercial development. From the standpoint of any of the small West Nordic powers, Chinese engagement is more likely to increase their own room for manoeuvre vis-à-vis their traditional 'protectors', and to work against any simple hegemonic pattern in Arctic politics, than it is to threaten them directly in any way.²⁴

The EU angle is also interesting here. Nordic and West Nordic governments have generally sympathized with the EU's wish to become a 'permanent' observer in the Arctic Council, while the indigenous peoples' groups have not. Iceland and, increasingly, Greenland have benefited from EU research and educational funding and from access to EU science and technology development programmes, including on Arctic-related

21 Coastal Norway is not represented in the West Nordic Council but takes part in West Nordic cooperation (in the NORA framework) for economic, social and cultural purposes.

22 President Ólafur Ragnar Grímsson has argued that working with China could help to offset Iceland's loss of US protection and favour since 2006.

23 The new Prime Minister has hinted at support for a solution whereby the local authorities would buy the Grímsstaðir estate and lease it to Huang Nubo on appropriate conditions.

24 The emancipating process may be observed at micro-level in the Danish responses to Greenland's Chinese mining proposition. Granted, there are other awkward issues such as potential 'social dumping' when such investors bring in quantities of non-Greenlandic workers, but the Nuuk authorities may not perceive this as a threat to their national interests as such.

topics. It may be more obvious to these survival-minded smaller powers than to some of the sovereignty-obsessed large ones that the EU is and will remain a power in the Atlantic-Arctic gateway through its large stake in the energy, shipping, and fishing businesses as well as the stretch of its regulatory system. (Iceland and Western Norway, though not the Faroes or Greenland, share in the latter through their membership of the European Economic Area.) At any rate, Iceland's emerging Arctic policy is almost completely compatible with the EU's,²⁵ and Icelandic officials have stressed their wish to work with Brussels on the subject irrespective of what happens over Icelandic membership.

Iceland and the West Nordic Future

If real common interests exist among West Nordic players as seen from Iceland, and the growing focus on Arctic issues is making these interests more concrete and visible, what does that mean for the future of West Nordic cooperation as such? First we should note that the West Nordic players can pursue their shared goals through many different channels. The developing interface in oil/gas exploration is largely a private business phenomenon. Academic, scientific and educational cooperation is on the rise and has reached a new turning-point with the grant of Nordic funds to design a joint West Nordic Master's degree in natural resources management. NGOs and other lobby groups can and do reach out between the nations to pursue their specific concerns.

Formal West Nordic cooperation between parliaments, officials, and local governments can however help promote its members' interests at three different levels. First is the value of the cooperation in itself, including the sharing of information, experience, and good practice models. Second is the potential for the small West Nordic nations to work together on promoting their aims in the main Nordic cooperation framework. Third is the possibility of doing likewise in larger groupings, from the European Union to the Arctic Council and the other sub-regional institutions of Northern Europe.²⁶ If this sounds complicated, the small number of West

25 On these and other Arctic 'strategies' see Alyson JK Bailes and Lassi Heinenen, 'Strategy Papers on the Arctic or High North', CSSS Occasional Paper (University of Iceland) December 2012, available at <http://stofnanir.hi.is/ams>.

26 Other relevant groups include the Barents Euro-Arctic Council and the EU's Northern Dimension. See

Nordic personalities actually involved means that much could be achieved with rather low 'process' costs – assuming the parties remain comfortable and trustful with each other. The situational and cultural differences between them are far from negligible and Iceland, in particular, needs to avoid acting too stridently in its unaccustomed 'Big Brother' role. The Faroes and Greenland for their part could think harder about the value of having Iceland represent their interests in (and report back to them from) relevant forums where they so far are excluded, or can only speak through a Danish voice.²⁷

In fact, the West Nordic Council adopted Arctic cooperation as its 'thematic' subject in 2012 and pursued the topic at a joint West Nordic/Nordic gathering at Narsarsuaq, Greenland, in August 2013, with resource management challenges as the focus. It seems a safe bet that this common Arctic theme, as such, will go on preoccupying all West Norden's players and further boosting the case for joint approaches in the coming years. Perhaps the question we should already be asking is what wider effects it may have, or fail to have, on this small and special sub-regional community. Will it speed up or slow down the movement towards full sovereign status for Greenland and the Faroes? Will it bind both or either of them more closely to Iceland for general purposes, helping to ensure (among other things) that Iceland would provide a bridge keeping Greenland in touch with Europe in the event of independence? Could Iceland itself – if it plays its cards right – find here a way to rebuild the dreams shattered in 2008 on a sounder basis, showing the world that small can indeed be beautiful? The stakes are higher than many may yet realize: for the same factors are driving all Europe and the world to look more closely at the North Atlantic, and there will be many witnesses both to West Nordic success and to possible failure.

Alyson JK Bailes and Kristmundur Th Ólafsson, 'Northern Europe and the Arctic Agenda: Roles of Nordic and other Sub-regional Organizations' in *The Polar Law Yearbook 2013*, Martinus Nijhoff, Leiden and Boston 2013.

27 The Faroes and Greenland have had their own seats in the Nordic Council, and normally at the Arctic Council, but not for example in the Barents Euro-Arctic Council or the EU's Northern Dimension (Bailes and Ólafsson, *supra* note xxvi). Greenland's sensitivity on the issue became clear when its government boycotted the Arctic Council Ministerial meeting at Kiruna in May 2013 after being denied a chair at the top table.

Tertiær uddannelse i færøsk/ vestnordisk perspektiv – mesterlære som potentiel løsning på småskalaproblemer¹

Gestur Hovgaard

Indledning

Dette kapitel har til formål at diskutere centrale udfordringer som den tertiære uddannelsessektor i småstater har med at uddanne højt kvalificeret akademisk arbejdskraft². Disse udfordringer skal dels forstås på et samfundsmæssigt plan, dvs. de teknologiske, erhvervsmæssige, kulturelle og demografiske ændringsprocesser. Dels skal de forstås organisatorisk, dvs. som planlægning og styring af de selvsamme samfundsmæssige udfordringer. Det empiriske afsæt tages i det færøske samfund, men de synspunkter, der fremdrages, vil generelt gælde småstatskontekster, hvortil hele Vestnorden kan indregnes³. Jeg begrænser min diskussion til samfundsvidenskaben, hvorunder jeg også indregner historiefaget (Abrams 1983).

Kapitlets hovedargument er, at en kontekstbunden praksisorienteret samfundsvidenskab udgør et fagligt rationale, der samtidig gør det muligt at imødegå væsentlige dele af det systemiske problem, som småstater typisk

-
- 1 Baggrunden for dette kapitel er det arbejde vi på Afdeling for Historie og Samfundsvidenskab har iværksat til at udvikle nye uddannelser, tilpasset de færøske samfundsforhold i en globaliseret verden. En vigtig brik i denne tilgang var det seminar om højere uddannelse, som blev afviklet i forbindelse med konferencen om Vestnorden i det 21. århundrede. I den anledning vil jeg gerne sige tak til oplægsholderne Dag Harald Claes (Universitetet i Oslo), Nils Aarsæther (Universitetet i Tromsø), Finn Laursen (Aalborg Universitet), Karl Benediktsson (Islands Universitet), samt de andre deltagere på seminaret.
 - 2 Den internationale litteratur skelner mellem højere uddannelse og tertiære uddannelser, hvor højere uddannelse normalt refererer til 'universitære uddannelser'. Tertiær uddannelse rummer højere uddannelse, men dertil mange af de alternativer til universiteter, som er vokset frem. Termen tertiær følger dog en sekventiel logik, som naturlig forlængelse af de sekundære uddannelser. Her anvendes tertiær uddannelse og højere uddannelse komplementært.
 - 3 Vestnorden forstås i denne sammenhæng som Færøerne, Island og Grønland.

står overfor, nemlig at levere uddannelse til et fåtal studerende på grundlag af en mikro-institutionel base (Crossley et. al. 2009, 8). Jeg vil især fokusere på det potentiale, som ligger i at anvende *mesterlære* som et væsentligt læringsredskab/-organisering ved småstatsuniversiteter⁴. Mesterlære er et omstridt begreb, der kan ses som en autoritativ og relativt statisk, reproduktiv læringsform (Grelle 1993), men skal i denne sammenhæng forstås som udvikling af et fagligt fællesskab, hvor situeret/kontekstbunden læring kobles sammen med småsamfundets behov for udvikling af alsidige og fleksible kompetencer.

I kapitlet diskuteres først, hvorfor det er nødvendigt, *at også småstater har stærke institutioner for tertiær læring, og de særlige udfordringer tertiær/universitær læring har i en småstatskontekst*. Dernæst fremlægges nogle perspektiver på, hvordan et mikro-universitet, som det færøske, kan imødegå småskalaproblemer, og hvordan det læringsmæssige og organisatoriske rationale i en kontekstbunden praksisorienteret videnskab kan omdannes til en stykke, eksemplificeret gennem mesterlære-begrebet.

Vestnorden i et småstatsperspektiv

De vestnordiske lande sammenlignes i social, økonomisk, politisk og administrativ udvikling typisk med de skandinaviske lande. Dette har på mange punkter sin relevans, men der er samtidig nyttige erfaringer og komparationer at hente i den stadig voksende litteratur om småstater.

At studere småstater er et relativt ny forskningsfelt, der blev aktuelt efter at mange nye stater opstod i kølvandet på 2. verdenskrig og afkoloniseringen. Udgangspunktet var en vis bekymring over disse staters økonomiske evner, men især var man optaget af deres politiske forpligtelser, strategiske formåen og stabilitet i datidens usikre todelte verdensorden. Europæisk integration, klimaændringer og globalisering er vigtige faktorer, der sidenhen har været med til at øge interessen for at studere småstater, og i stigende grad; de mindre småstater. I litteraturen anvendes også begreber som *ø-stater* og *mikro-stater*, hvilket også ville dække den vestnordiske kontekst, men vil jeg her holde mig fra at diskutere disse nærmere. Nogle af de vigtige milepæle har været FN's program for småstater⁵ og Commonwealth sekretariatets

4 Hermed ikke sagt, at elementer af en mesterlærereform ikke allerede findes ved nogle småstatsuniversiteter.

5 Small Island Development States (SIDS), se http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_sids/ [Download: 20130518]

(CS) beslutning om at sætte fokus på småstaters særlige udfordringer og karakteristika (Baldacchino 2011).

Der er således enighed om, at småstater eksisterer og har nogle særlige karakteristika, men også at disse karakteristika varierer (Bray og Martin 2011, 29f; Steinmetz og Wivel 2010, 4ff). Almindeligt er at definere småstater i form af befolkningsstørrelse, hvoraf de ældste studier opererede med befolkningstal på 10-30 millioner (Vital 1967, her fra Baldacchino 2011). Mindre befolkningstal er i dag langt mere almindeligt, f.eks. 5 millioner (Steinmetz og Wivel 2010), 3 millioner (Bacchus 2008) eller 1.5 millioner (World Bank; Commonwealth Secretariate)⁶. Hvad "småt" er, skal med andre ord ses i relationelle termer, og har typisk at gøre med de asymmetriske relationer som små samfund indgår i. Begrebet stat rækker ud over suveræne stater, og inkluderer derfor semi-autonome samfund, som f.eks. Grønland og Færøerne.

Hvis definitionen på en småstat er en suveræn stat eller autonomt område med indbyggere under 3 millioner, så fandtes der i 2006 89 af slagsen. En stor andel af disse er suveræne stater (48) og har dermed ret til medlemskab i FN, mens andre har forskellige former for autonome relationer til en større stat (Bray og Martin 2011, 25, Bray 2011). 51 småstater har en befolkning under 1 million og 27 af disse færre end 100.000 indbyggere (Bray 2011, 40). Nogle af de typiske karakteristika og udfordringer for småstater er også typiske for Vestnorden, f.eks. havde alle tre lande en betydningsfuld rolle i den vestlige alliancepolitik og militære strategier under den kolde krig, og de er åbne og sårbare monøkonomier, som derudover udfordres af relativt nyere fænomener som klimaændringer, høj mobilitet, uddannelsesrevolution og andre senmoderne karakteristika. Vestnorden tilhører absolut den rige del af verdens småstater, og der er således også mange erfaringer, som disse lande kan bidrage med i en småstatskontekst, ikke mindst set i et uddannelsesperspektiv.

Presset for tertiær uddannelse i småstater

Den sociale kraft, der er med til at sætte nye vilkår for småstaters udviklingsgrundlag og potentialer, er globaliseringen. Den har skabt nye

6 <http://www.worldbank.org/en/country/smallstates/overview> [Download: 20130518].
<http://thecommonwealth.org/our-work/small-states> [Download: 20130518]

centre og periferier, både imellem regioner og lande, og indenfor nationale grænser. Et af de væsentlige kendetegn ved det globale samfund er, at det i høj grad lever af at generere viden, og viden er derfor mere end nogensinde blevet et betydningsfuldt konkurrenceparameter i verdensøkonomien. Dette har medført massive offentlige og private investeringer i forskning, udvikling og højere uddannelse, især i de vestlige og de nyindustrialiserede lande. Dermed lægges der også et særlig stort pres på mange småstater, fordi mange af disse ikke har den nødvendige institutionelle diversificering og kapacitet til at modstå det samme pres og de forventninger, der stilles om videnbaseret kompetenceudvikling (Altbach 2009; Bacchus 2008). Småstater er modtagere hellere end skabere i den globale udvikling, hvilket dog ikke betyder det samme som, at de ikke kan søge egne niches, herunder niches indenfor uddannelse.

Manglende diversificering, manglende storskalafordele samt ekstern afhængighed gør småstater meget konjunkturfølsomme, og dette samfundsmæssige forhold afspejler sig igen i den tertiære sektor. Der er typisk mangel på højt kvalificerede humane ressourcer, og selv om dannelse af nationale universiteter nogle steder har en lang tradition, så er forskningen typisk begrænset, og uddannelserne typisk koncentreret på de lavere niveauer (Martin 2011, 81, 92).

For mange beboere i småstater bliver fraflytning således det eneste reelle alternativ. Op til 70 % af dem med tertiær uddannelse i caribiske småstater lever i dag i OECD-lande, og denne emigration truer med at ekskludere disse samfund fra reelle udviklingsmuligheder (OECD 2008; Read 2004). Set i et færøsk perspektiv er den samme problematik velkendt (Føroya Landsstýri 2013; Reistrup & Rógvi 2012; Hovgaard 1998). Som i mange andre småstater er den nuværende situation i Færøerne således, at betydelige dele af hver ungdomsårgang rejser til udlandet, især til Danmark for at tage en uddannelse - og en betydelig del af disse vender ikke tilbage. En væsentlig årsag er, at det hjemlige arbejdsmarked enten ikke er indrettet til deres kompetencer, eller det på anden måde ikke opfylder de forventninger, som højtuddannede har til det gode arbejde (Hovgaard og Vest 2003). Det samfundsmæssige tab for Færøerne forårsaget af denne udvikling er der ikke foretaget nøje beregninger på, men der kan indikeres et betydeligt tab af fremtidig produktionskraft og dermed et truende grundlag under det eksisterende velfærdssystem. Dette er en udfordring, som også på Færøerne

kræver nytænkning indenfor de tertiære uddannelser (Hovgaard 2012a; Hovgaard 2012b).

Presset på den tertiære sektor hænger tydeligvis også sammen med, at mange småstater har oplevet en uddannelsesrevolution i den primære og den sekundære sektor, hvilket i sig selv øger behovet for tertiær uddannelse. Faktisk er det således i mange småstater, at gennemsnittet af dem med sekundær uddannelse er højere end gennemsnittet for deres respektive region, og dertil øges optaget i regionale programmer betydeligt (Martin 2011, 76). På Færøerne fuldfører en øgende og betydelig del af hver ungdomsårgang således en sekundær uddannelse.

Den udfordring, globalisering og uddannelsesrevolution har skabt for småstater, har betydet et støt stigende fokus på udvikling af den tertiære sektor, herunder en øgende mængde videnskabelige publikationer om temaet (Martin og Bray 2011; Mayo 2008; Bray og Packer 1993; Lillis 1993).

Som i mange andre småstater diskuteres betydningen af tertiær uddannelse også på Færøerne, og den pågående omstrukturering af universitetet (se kapitel 1) er en del af denne trend. Senest er universitetet i en "Helhedsplan" udråbt som den væsentlige institution til at vende en samfundstruende udvandring af unge, især kvinder (Føroya Landsstýri 2013). Universitetet ses altså her, som i mange andre småstater, som et middel til at begrænse emigration samt understøtte økonomisk vækst, typisk artikulert som et ønske om, at forskning og uddannelse skal understøtte "erhvervslivets behov" eksplicit (Føroya Landsstýri 2013, 23 ff).

De gode intentioner om investering i udviklingen af den tertiære sektor begrænses imidlertid af den politisk-økonomiske logik, noget man også finder i en række andre småstater (Crossley 2011). Denne logik karakteriseres ved en bekymring om, og en egentlig modstand mod, selve nytten af denne samme investering. Et intellektuelt stimulerende miljø ses således på den ene side at være en faktor, der betydeligt kan bidrage til at reducere udvandring og "brain-drain", mens menneskelige og finansielle begrænsninger hindrer en realisering af ambitionerne. Det er derfor vanskeligt at gennemføre en satsning på universitetsuddannelser som vellykket social praksis i små stater (Crossley 2011, 110).

I mange småstater, især der hvor tertiær uddannelse er et offentligt gode, er der også en bekymring for, om den samfundsmæssige investering

overhovedet tjener sig ind igen. Dette skal ses i lyset af, at uddannet arbejdskraft er mobil arbejdskraft, hvilket ikke mindst gælder folk med tertiær uddannelse. Men migrationsmønstre er dog noget, der også følger andre samfundsmæssige tendenser end uddannelse, f.eks. ved at rigtig mange småstater historisk set har løst deres markante udsving på arbejdsmarkedet gennem migration, typisk til de omkringliggende større samfund (Atchoarena 2009, 2). Min opfattelse er ikke, at det er uddannelse som et offentligt gode, der skal anskues som problemet, men mange småstaters marginalisering ligger snarere i, at uddannelse betragtes som en privat sag, og dermed en sag for de nyliberale markeder. En tendens der er stærkt tiltagende (Altbach 2009; Bacchus 2008).

For det tredje er der en tydelig bekymring for, om tertiær uddannelse kan løse de behov, der er på arbejdsmarkedet, og således kan bidrage til økonomisk vækst, en bekymring der er blevet styrket i kølvandet af den globale finansielle krise (Atchoarena 2009). Dette forhold styrkes sandsynligvis af, at arbejdsløshed også er noget, der rammer de højtuddannede.

Betydningen af småstatsuniversitetet

Behovet for tertiær uddannelse har af ovennævnte årsager ikke fået den store opmærksomhed blandt planlæggere og beslutningstagere i de fleste småstater. Problematikken anskues typisk på den måde, at den nødvendige uddannelse kan tages i andre lande, og at den nødvendige forskning kan hentes andre steder fra (Crossley 2011, 101; Martin 2011, 81; Baldacchino 2011). Færøernes og Grønlands situation kan ses i et sådant typisk småstatsperspektiv, hvor tertiær uddannelse hovedsagelig anses som noget, man omkostningseffektivt, i princippet gratis, kan opnå i Danmark.

Det er dog et broget billede, der tegner sig: Mens mange småstater ikke har haft universiteter, har Malta et af verdens ældste universiteter. Andre steder, herunder i Vestnorden, har nationale universiteter spillet en vis rolle som symboler på national selvstændighed og stolthed, og som vigtige led i nationsbygning og identitetsdannelse (Martin 2011, 92; Marnersdóttir 2003). Det er således ikke uden grund, at færøsk sprog og historie har stået stærkt i den tidlige udvikling af Universitetet på Færøerne.

Tendensen er dog klar: Siden 1990'erne har mange småstater sat fokus på en planlagt udvikling af nationale/lokale universiteter, også blandt de

småstater, der allerede er dele af et regionalt netværk. Dette gælder f.eks. småstater i det Caribiske Hav, Arabien og Stillehavet, hvor interessante cases f.eks. findes fra Trinidad og Tobago, Barbados, Oman, Fiji og Saint Lucia (Martin 2011; Louisy og Crossley 2011; Chandra, 2011; Sciberras 2011). Et nyere eksempel på en fokuseret, men dog ikke uproblematisk, udvikling af en tertiær uddannelsessektor, er østaten Saint Lucia⁷. Der begyndte man i 2009 at planlægge udviklingen af et lokalt universitet, funderet i den eksisterende tertiære institution Sir Arthur Lewis Community College (SALCC). Rationalet i St. Lucia, såvel som i en række andre småstater, er, at lokal forskning er vigtig, fordi regionale institutioner ikke kan dække vigtige nationale behov. Samtidig åbnes der muligheder for komplementære funktioner og kreative partnerskaber mellem de lokale og de regionale enheder, og dertil er denne satsning i Saint Lucia begrundet i behovet for at skabe et stimulerende intellektuelt miljø for at imødegå problemet med brain-drain (Louisy og Crossley 2011).

Den absolutte succes fra Vestnorden, når det gælder universitetets rolle i samfundsudviklingen, er Island. Der havde man i 2011 7 universiteter/colleges, og samtidig indgik disse aktivt i det nordiske samarbejde, hvor den tertiære sektor spiller en betydningsfuld rolle. Islands største universitet Háskóli Íslands blev etableret allerede i 1911, som en sammenslutning af tre professionsskoler (Haraldsson 2003), og det er i takt med samfundsudviklingen vokset til at blive landets største arbejdsplads. Det havde, og har, en meget betydningsfuld rolle i nationsbygningen, og det er blevet en meget aktiv nutidig udviklingsaktør, som altid har haft høj samfundsmæssig legitimitet (Haraldsson 2003). I 2011 var der 19.000 studerende ved Islands 7 universiteter/colleges, et antal der er vokset fra ca. 8000 i 1997, hvilket placerer Island blandt de hurtigst voksende universitetssystemer i OECD (Jóhannesson 2013). I denne sammenhæng bør fremhæves Center for Småstatsstudier ved Islands Universitet, som bl.a. har et masterprogram om småstater med særlig fokus på europæisk integration⁸.

7 St. Lucia er en selvstændig (1979) østat i det Caribiske hav (616 Km²), med en relativt diversificeret økonomi, dog især afhængig af turisme. I juli 2013 havde øen et indbyggertal på ca. 163.000 og et BNP pr. capita på \$ 13.300 (CIA World Fact Book).

8 Se: http://english.hi.is/school_of_social_sciences/faculty_of_political_science/small_state_studies [Download: 20130520].

Universitet på Malta bør også fremdrages⁹: Malta har en universitetstradition, der går helt tilbage til 1592, og øen har således verdens ældste småstatsuniversitet (Baldacchino 2011). Universitetet er i dag en offentlig ejet institution, med 11.000 studerende, heraf 650 udenlandske studerende fra 77 forskellige lande¹⁰. Universitetet kan fremhæves som et eksempel på den betydning, universitetssamarbejde og forskning har for et samfunds fremtidige udvikling (Crossley 2011, 113). Det har et eget "Islands and Small States Institute" og er, foruden en betydelig lokal udviklingsaktør, nok fortsat den vigtigste institution i uddannelsesfeltet vedrørende småstater (Baldacchino 2011)¹¹.

En anden årsag til at fremhæve universiteterne på Island og Malta som "best cases" handler om moderne mobilitet: Det at sende studerende ud af landet har været et alternativ til udvikling af interne uddannelser, især når det gælder specialiserede uddannelser, hvor der kun er behov for få uddannede pr. årgang. Samtidig har mange småstater det problem, at manglen på højt kvalificeret arbejdskraft begrænser organiseringen af diversificerede tertiære uddannelser, dvs. udgør en negativt forstærkende udviklingsspiral. Nogle småstater, heriblandt Malta og Island, har dog også en høj indgående mobilitetsrate. Tilgængelige data indikerer, at mange småstater kompenserer for en høj udgående mobilitetsrate ved aktivt at rekruttere studerende fra andre lande (Martin 2011, 84), men f.eks. forventer Maltas regering i 2020 at have 5000 udenlandske betalende studerende (Malta 2009, 42). En sådan strategi kræver dog klart, at en række kvalitetskriterier er i orden.

Det er dog ikke kun geografiske udkantspositioner, som frembringer universitære/tertiære enheder. Et af verdens absolut rigeste lande, Luxembourg, er placeret centralt i Europa, og med korte afstande til store samfund som Frankrig, Tyskland og Belgien, men her valgte man alligevel at etablere sit første universitet i 2003. Allerede i 2012 var der 6000 studerende til de 48 akademiske grader, der udbydes, og 2600 af de studerende er fra i alt 100 forskellige nationer¹².

9 Malta er en østat (republik) i Middelhavet, med et indbyggertal på ca. 411.000 (juli 2013). Økonomien er baseret på turisme og finanser, og BNP pr. capita var i 2012 på omkring \$ 27.500 (CIA World Factbook).

10 <https://www.um.edu.mt/about/uom> [download 20131011].

11 Der kan også nævnes: University of Bristol, University of Prince Edward Island, samt University of Hong Kong, som alle har fokus på småstater, herunder et særlig fokus på uddannelse i småstater.

12 http://www.uni.lu/university/about_the_university/

Tilgængelig litteratur viser således klart, at lokale universiteter har haft stor betydning for udviklingen hos rige småstater som Malta og Island. Den viser også, at der er en klar tendens til at opprioritere tertiære uddannelser, og at universiteternes rolle som samfundsbærende institutioner øges betydeligt, både blandt de rige småstater som blandt udviklingsstaterne (Crossley 2011). Globaliseringens pres har også i Færøerne været med til at sætte en ny dagsorden, hvor tertiær uddannelse, som allerede nævnt, nu fremhæves som det helt afgørende parameter for at skabe samfundsmæssig vækst (Føroya Landsstýri 2013). Spørgsmålet er dog stadigvæk, hvilken slags universitet og hvordan?

Det samfundsforpligtende universitet

Den globale udvikling har medført, at også det moderne universitets rolle er i stor ændring, både hvad angår finansiering, organisering samt uddannelses- og forskningstilgange (Crossley, Bray og Packer 2011; Kwiek 2013; Kwiek og Kurkiewicz 2012; Wallerstein et. al. 1998). Disse tertiære institutioner koncentrerer sig stadig større enheder, ud fra argumenter om specialisering af forsknings- og undervisningskapaciteten. Universiteterne udvikler sig samtidig væk fra de førhen succesfulde humboldtske principper og over imod at blive markedsorienterede organisationer, med et mere snævert fokus på nytteværdi, men denne samtidige udvikling imod akademiske massefabrikker og elitære forskningsenheder, med den sigende betegnelse akademisk kapitalisme, kan kritiseres på en række punkter (Naustadli 2010; Madsen 2009; Biesta et. al. 2009).

Her skal vi nøjes med at påpege, at både ensretningen imod markedets behov og den øgede specialisering/koncentration, er med til at lægge yderligere pres på småstatsuniversitetets i forvejen svage institutionelle og befolkningsmæssige grundlag. Men intet universitet, selv ikke de største og mest succesrige af slagsen, kan være ledende på alle områder, heller ikke indenfor et enkelt felt eller en enkelt disciplin. Endvidere, hvis vidensproduktion og spredningen af denne viden ikke skal blive monopoliseret i de rigeste lande og metropoler, så må de tertiære uddannelsesinstitutioner udenfor metropolerne sørge for at blive en succes, både når det gælder uddannelses tilbud og forskningsresultater (Altbach 2009). I en verden af store spillere bør der være både plads til, og behov for, de små aktører. Dertil kommer, at småstater på grund af en lille arbejdsstyrke sjældent

er konkurrencedygtige, når det gælder arbejdsintensive og lavtlønnede industrier, hvorved de ganske enkelt kun har de muligheder, der ligger i at udvikle deres humane kapital (Atchoarena 2009, 2). Tages i betragtning, hvilken betydning uddannelsesinstitutionerne (de universitære enheder) har haft for mange rige småstaters udvikling, er grundspørgsmålet derfor ikke, om småstater bør udvikle egne universiteter, men snarere; hvilket universitet man ønsker at udvikle?

Også de vestnordiske universiteter har sit fundament i klassiske humboldtske idealer om åndsfrihed, og det er ikke tilfældigt, at universitetet på Færøerne, som led i en national dannelsesproces, har haft fokus på færøsk sprog og historie. Men også på Færøerne bevæger man sig i retning af det, man opfatter som markedets og økonomiens behov, og den altdominerende retorik omkring universitetets samfundsmæssige rolle bygger på en ret ukritisk præmis om økonomisk nytte (hvilket ikke betyder det samme som, at økonomisk nytte vil blive resultatet). Dette forhold afspejles f.eks. gennem politisk motiverede ønsker om, hvilke uddannelser der bør prioriteres samt ved organisatorisk at læne sig op imod principperne i New Public Management (NPM), dvs. stærk ledelse og en styring baseret på principper lånt fra privat sektor. NPM har i en årrække været den centrale styringslogik for den offentlige sektor i en lang række lande, og selvom denne har sine fortjenester, så kritiseres den i dag for snæversyn og unødvendig bureaukratisering. Dertil så synes denne styringslogik at have ændret den offentlige sektor bort fra fagprofessionel styring (dvs. en særlig professions-etos, baseret på tillid og relativt informationsmonopol), til at blive en kundeorienteret producent med et deraf følgende fokus på "stupid måleman" (Gravesen 2013; Petersen 2009; Greve 2002). Sandsynligvis kan dette forklare, som tilfældet også er i Island (Jóhannesson 2013), hvorfor spørgsmål omkring den akademiske frihed i universiteternes udvikling nærmest er udeladt fra den offentlige diskurs.

Naustadli (2010) peger overbevisende på en tredje vej mellem "ren ånd" og "rent marked". Denne tredje vej kalder han "det samfundsforpligtende universitet", hvormed menes et universitet, som både kan overskride den åndskonservatisme, der ligger i de humboldtske principper, og den ensidige markedsmæssige ekspropriation af, hvad der er nyttigt og fornuftigt. Samfundet kan ikke bygge på ét værdisæt, men har mange værdisæt og etos. Hvad, der er relevant kundskab, kan heller ikke basere sig alene på

forudsigelige prioriteringsrammer og strategiforløb, men er i sagens natur uforudsigelig. Samfundsmæssig nytte er heller ikke at tjene et politisk formål eller noget, der kan omsættes på et marked. Samfundsmæssig nytte er:

”... å reise emner og problemstillinger som er forpliktet av visse verdier og interesser – det være seg underprioritert kvinnemedisin, arbeidslivsforskning eller global økonomi i et fordelingsperspektiv. Men sjøl om tema og problemstillinger slik kan være interesse- eller verdibundne, kan ikke svarene være det, i betydningen av å være konklusjoner som er gitt på forhånd” (Naustadli 2010, 152).

Samfundsmæssig nytte bygger på en oplyst social utilitarisme, hvor økonomisk nytte får en betydning blandt andre væsentlige værdier. I stedet for en teknisk rationalitet, f.eks. ud fra definerede interesser eller myndighedspåbud, så baserer samfundsnyttens sig på en kommunikativ rationalitet, dvs. en erkendelsesmæssig dialog blandt de ansatte og blandt ansatte og samfundet. Gennem fagene og fagenes aktive vedligehold og udvikling (den professionelle etos), samt gennem en åben samfundsmæssig dialog, konstitueres således samfundsværdier, og de skaber muligheder for klare sammenhænge mellem mål, midler og konsekvenser. Svaret på ekstern uddannelses- og udviklingsmæssig afhængighed ligger således i en *professionsbaseret, kulturel og kontekstuel sensitiv tilgang til forskning*. Crossley (2011) peger på, at dette forhold erkendes blandt udviklingsstater som Barbados og Mauritius, samt i Commonwealth's 2009 Kuala Lumpur Communiqué. Hvis denne erkendelse samtidig følges op af en tilsvarende forskningsmæssig kapacitet, en mangelvare i mange småstater, så vil en diversitet af tilgange, epistemologier og paradigmer være mulige, herunder en refleksion af synspunkter hos de marginaliserede og ”de anderledes”, i tillæg til varetagelse af hensyn til en mere snæver økonomisk nytteværdi (se f.eks. Crossley 2011, Bacchus, 2008; Holmes og Crossley, 2004; Alatas, 2003).

Netop en kontekstuel bunden samfundsforskning har et stort potentiale i at bidrage til formuleringen af relevante og praktisk gennemførlige politikker, som tager hensyn til nationale, regionale og internationale forhold (Flyvbjerg 2009). Skal kvaliteten af uddannelse i småstater også forbedres i praksis, så er det nødvendigt bedre at forstå, hvad uddannelsens formål er i en

bestemt kontekst, og hvor der tages særligt hensyn til forholdet mellem uddannelsessystemer, økonomi og samfundet som helhed (Crossley og Holmes, 1999, 60).

Tertiær uddannelse som kontekstbunden praksislæring

Som allerede påpeget er det især udvikling af tertiære kompetencer, som er mangelfuld i mange småstaters uddannelsessektor. Paradokset i dette er, også som allerede nævnt, at der anvendes store summer på at uddanne unge mennesker på de primære og sekundære niveauer, som så stille og roligt forsvinder ud af samfundet. Dertil er desuden velkendt, at i de fleste småstatsmiljøer er arbejdsmarkedene mindre differentierede og endda underudviklede, samtidig med at behovet for differentiering er stort. Det er derfor et kernespørgsmål, hvordan man kan sammenbinde småstatens behov for udvikling af tertiær uddannelse og læring - og samtidig tage hensyn til arbejdsmarkedets behov for varierende og fleksible kompetencer. En væsentlig del af svaret mener jeg netop ligger i kontekstbunden praksislæring, eller mesterlære. Foruden en værdifuld læringsrationalitet kan denne nemmere organiseres således, at den rummer udvikling af fleksible kompetencer og således kompenserer for småstatens naturlige storskalaproblemer, hvilket skal forsøges uddybet i det følgende.

Tertiær uddannelse bygger som regel på en formalistisk bureaukratisk tilgang til læring, hvor indlæring består i overføring af regler og kendsgerninger indenfor et bestemt fagligt felt, funderet i traditionel kognitiv læringspsykologi. Den kompetence, der her opnås, bygger på formel viden og regelbaserede færdigheder i faget eller fagfeltet som de konstitutive elementer (Wackerhausen og Wackerhausen 1993). Denne form for læring, den *skolastiske* tilgang, foregår gennem en teoretisk analytisk tilgang til læring, der forudsætter traditionel undervisning som underforstående præmis (Nielsen og Kvale 1999, 10; Wackerhausen 1999, 221). Den nødvendige viden udtrykkes i propositionel form, dvs. i form af lærebøger og andre skriftlige og verbale udsagn (Wackerhausen 1999, 222). Den skolastiske videnform er dominerende i det moderne samfund, og er indtil for nylig et uanfægtet dogme i universitetsverdenen, dog ikke svær at kritisere (Nielsen og Kvale 1999 (red.); Wackerhausen 1999, 220 ff). I denne form for læring tages udgangspunkt i selve programmet eller uddannelsen, som gerne udbydes i konkurrerende miljøer, oftest med

grundlag i et stort antal studerende. Denne form for storskaladrift vil småstatsuniversitetet sjældent kunne udnytte.

Mesterlære kan anskues som en kontrast til skolastisk læring. Den har, som historisk fænomen, en tradition, der går tilbage til middelalderen, og er som læringsform blevet både dæmoniseret og romantiseret, mens dens i princippet pragmatiske tilgang til læring er blevet trængt i baggrunden af den moderne, bureaukratiserede, tilgang til uddannelse (Nielsen og Kvale 1999, 20 ff). Om end trængt i baggrunden så har mesterlærens praksisfællesskab stadig i dag sin betydning. Den kendes fra moderne erhvervsuddannelser, men også i universitetsverdenen, og den har f.eks. haft stor betydning indenfor medicinsk praksis (Akre og Ludvigsen 1999), samt for udvikling af fremragende forskning, herunder beviseligt for en række nobelpristagere (Kvale 1999).

Viden er ikke propositionel, f.eks. eksemplificeret ved Michael Polanyi's begreb om 'tavs viden', ej heller er viden og kompetence alene knyttet til personer og deres intellekt:

"På næsten alle områder er faglig kompetence ikke blot personlig eller individuel kompetence. Faglig kompetence er tværtimod situeret kompetence, i den forstand at den i sit væsen er en udelelig enhed af personlige og ikke-personlige kundskaber og færdigheder. Den kompetente tømmer er uden sit værktøj og den ikke-personlige viden, der er nedlagt i værktøjet, knap nok tømmer i det hele taget. Det gælder ikke blot i trivial eller ligefrem forstand (uden hammer kan der ikke hamres); det gælder også i meget dybere forstand: Tømmerens kompetence konstitueres af foreningen af ikke-personlig viden, færdigheder etc. indeholdt i hans værktøj og hans egen personlige viden og egne færdigheder. I mere almen formulering: Kompetencens subjekt – herunder kundskaben og færdighedernes subjekt – er såvel intellektet og kroppen som værktøjet og organisationsstrukturen. (Wackerhausen 1999, 228).

Mesterlære viser endvidere...:

"... en inspirationsmæssig grundfigur, der viser hen til former for læring og produktion, der foregår i fællesskab; til situeret læring som en form for læring, der rækker ud over mesterlæren, og som gør krav på at gælde alment;

og til teorier om læring som social praksis, der betragter læring som en del af hverdagslivet og af en mere omfattende social praksis.” (Nielsen og Kvale 1999, 10, kursiv i original).

Mesterlære, i denne udvidede forståelse, rækker således ud over et reproducerende og envejs mester-lærlinge forhold, men også til de samfundsmæssige praksiser, dette forhold er indlejret i. Viden og læring er knyttet til institutioner og organisationer, f.eks. i form af et fagligt fællesskabs praksisformer., og mesterlære er derfor en situeret læringsform, der kan forene propositionel viden med andre væsentlige videnformer, tavs viden og ikke-personlig viden (Wackerhausen 1999, 222 ff)¹³.

Her vil jeg vende tilbage til Naustadli (2010:153ff), som påpeger at den tertiære uddannelses afslutning, i form af masteropgaven, har til hovedformål at vise ”lærlingens” evne til at forske, herunder evner til; at tage selvstændige beslutninger, til kritisk stillingtagen, til rationel argumentation, til analyse og formidling samt en særlig forpligtelse til at søge sandhed (eller undgå usandhed). De læreprocesser, der ligger til grund for udvikling af disse kompetencer, rækker ud over konventionel skolastisk lærdom og netop gennem faglige fællesskaber og mesterlæreprocesser. Mesterlære er i denne forståelse f.eks. læring gennem ”eksemplets magt” (Flyvbjerg 2009, 81ff), dvs. casestudier og andre deskriptive, narrative og historiske tilgange til udvikling af faglig ekspertise (Dreyfus og Dreyfus 1999, 68). Denne form for videnskab praktiseres typisk gennem metodekombination, dvs. en sammenkobling af kvantitative og kvalitative metodikker, hvor relevanskriteriet ligger i at analysere, hvordan hverdagslige problemer hænger sammen med overordnede samfundsmæssige forhold - det C. Wright Mills i sin tid betegnede som sociologisk fantasi (Andersen og Hovgaard, 2007).

En række fælles praksisformer, f.eks. arbejdsseminarer, tema- og læsegrupper, kollokvier m.fl., vil kunne understøtte udviklingen af disse praksisformer, især gennemførelsen af det projektarbejde, som afslutter selve uddannelsen. Der kan være grundlæggende forskelle i forståelsen

13 Tavs viden er viden, som ikke kan verbaliseres udtømmende, netop fordi den ikke bygger på fakta og regler, men snarere på intuition (se Flyvbjerg 2009, 28 ff). Ikke-personlig viden er f.eks. viden indlejret i en institutions praksis, redskaber og organisation, men som samtidig repræsenterer en betydningsfuld viden indenfor et specifikt felt.

af mesterlære og projektarbejde (Lave 1999, 25), hvor projektarbejde, i modsætning til mesterlære, har stået for en antiautoritær og elevfokuseret læring. Ud fra den forståelse af mesterlære, der her er anvendt, mener jeg dog at disse sagtens kan forenes. Det problemorienterede arbejde har som funktion at lade den studerende prøve at udføre opgaver, som normalt udføres af en ekspert på hans ekspertiseområde. Det er en læring gennem praksis, godt nok med den studerendes aktive indflydelse i egen indlæring, men hvor mesterens (vejlederens) ekspertise, samt det omkringliggende miljø (medstuderende, andre mestre og relevante interessenter), netop mødes under forskellige rammer for læring (Pedersen 1997).

7. Mesterlære - tentative forslag til en masteruddannelse

Jeg skal afslutningsvis fremlægge nogle tentative forslag til, hvordan mesterlære med fordel kan integreres i udviklingen af masteruddannelser på et lille universitet, inspireret fra især min egen færøske kontekst. Mit forslag er, at et mesterlæreforløb både forankres i faget/fagfeltet og den enkelte "lærlings" individuelle uddannelsesplan. Den formelle ramme forankres som vanlig i en studieordning med fagindhold og læringsmål, men denne suppleres med, at hver studerende, i samarbejde med sin "mester", udvikler sin individuelle studieplan.

Baseret på den særlige status som småstatsuniversitetet kan siges at stå i, sammenknyttet med de fordele, der ligger til grund for kontekstbunden praksislæring, kan en tentativ strategi for den samfundsvidenskabelige master være således: Hver forsker eller forskerteam udbyder udvalgte problemområder, som potentielle masterstuderende, efter en fastlagt ordning, søger ind på og optages efter. Lærling og mester udvikler dernæst en plan for studieforløbet (typisk 2 år), som er en kombination af praksisarbejde (problemorienterede projekter o.a.) og evt. skolastisk indlæring, en form for *personlige og institutionaliserede læringsbaner, der (jf. Lave og Wenger), går fra arrangeret legitim perifer deltagelse til fuld deltagelse* (Dreier 1999; Lave 1990). Denne plan omfatter f.eks. de teoretiske/metodiske temaer, lærlingen skal igennem, herunder ophold ved relevant regionalt universitet (1-1½ år). Den omfatter en plan for "svendestykket", dvs. specialet, som kan være et forløb i op til 1 år, hvis det f.eks. sammenkobles med et "praktikum", der er et styret praktikophold (med praktikrapport) ved relevant institution

eller virksomhed. Dertil, en forpligtende læringsudveksling i form af fælles seminarer, kollokvier, etc., mellem "mestre" og "lærlinge".

Jeg ser følgende fordele ved en individuel master baseret på mesterlære princippet: Hver studerende afslutter med en masteruddannelse, der med kombinationen af teoretiske/metodiske principper og mesterlæren (projekt og organisation) skaber en relativt individuel kompetenceprofil, hvilket igen er til fordel for småstatens små arbejdsmarkeder. Dette skal derfor ses som et rationelt småskala alternativ til uddannelser baseret på skolastiske principper, som skaber en kritisk masse med mere ensartede kompetencer. Gennem mesterlærens kontekstbaserede praksislæring, sikrer man specialiseret konkret viden om lokalsamfundet, dets organisationer og institutioner, som er småstatsuniversitetets primære interessesfære, og samtidig generaliseret viden indenfor vedkommende fag og fagfelter. Mester-lærlinge forholdet, gennem dets personlige og institutionaliserede praksisbaner, er med til at sikre udvikling af en faglig etos i et miljø der ikke bare er småt, men ofte mikro. Der er selvfølgelig ikke tale om et forhold af ligesindede, men det forhindrer ikke, at en masterstuderende sagtens kan være med til at levere gensidig videns- og erfaringsudveksling i det praksisfællesskab en forskergruppe er. Også dette situerede læringsforum står i effektiv kontrast til det "industrialiserede" skolastiske system på mange større universiteter, hvor studerende sjældent, om nogensinde, møder en "rigtig" professor.

Et mesterlæresystem, som det er skitseret her, kræver selvfølgelig institutionel opbakning, som i hvert fald må omfatte følgende forhold: En aktiv udvikling af regionale samarbejder, f.eks. omkring udveksling af studerende, sandsynligvis helt ned på enkelt-kursus niveau. At bygge partnerskaber kræver, at gode intentioner også omsættes til vellykket praksis, hvilket igen kræver gensidig respekt og åbenhed i processen (Crossley 2011:114). En aktiv accept fra det omkringliggende samfund om, at "lærlingen" får adgang til offentlige/privat service, administration eller erhverv, som et aktivt led i uddannelsen, er nødvendig. Studieforløbet må dertil sikre, at lærlingen oplever flere mestre og miljøer. Dette gøres for at studenten kan udvikle sin egen kompetenceprofil, og som et led i at sikre, at mesterlæren både indeholder en reproducerende såvel som en transformerende kultur.

Afslutning

Med dette kapitel har jeg påvist nødvendigheden af at diskutere og nytænke småstatsuniversitetets samfundsmæssige rolle med fokus på dets læringsmæssige forankring og organisering. Dels har jeg påvist, som en konsekvens af globaliseringen, at det er generel trend blandt småstater at satse på udvikling af den tertiære sektor. Samtidig er det tydeligt, at investering i den tertiære sektor er noget, der har haft stor betydning for småstater med succes. Spørgsmålet er således ikke, om de tøvende småstater skal investere i deres tertiære sektorer, men snarere, hvordan der kan etableres smarte løsninger, som tager hensyn til de særlige omstændigheder, der gør sig gældende i disse samfund. Mesterlære i form af en fællesorienteret praksislæring kan være en vigtig organisatorisk ramme og læringsform, der udgør et fleksibelt og rationelt valg for småstatsuniversitetet.

Litteratur:

- Abrams, Philip. (1983). *Historical Sociology*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Akre, Victoria og Sten R. Ludvigsen. (1999). "At lære medicinsk praksis". I K. Nielsen og S. Kvale. (red.). *Mesterlære. Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels forlag: 114-129.
- Alatas, Syed Farid. (2003). "Academic Dependency and the Global Division of Labour in the Social Sciences". *Current Sociology* 51 (6): 599-613. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: SAGE Publications.
- Altbach, Philip G. (2009). "Peripheries and centers: research universities in developing countries". *Asia Pacific Educational Review*, 10:15-27. Springer.
- Andersen, John og Gestur Hovgaard. (2007). "Metodekombination med sociologisk fantasi". I L. Fuglsang, P. Hagedorn-Rasmussen og P.B. Olsen (Red.). *Teknikker i Samfundsvidenskaberne*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag: 103-121.
- Atchoarena, David. (2009). *Linking the Development of Tertiary Education and the Labour Market in Small States: Between Localization and Internationalization*. Download [20130623]: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Forums/2009/David_Atchoarena_IIEP.pdf
- Bacchus, Mohammed Kazim. (2008). "The education challenges facing

- small nation states in the increasingly competitive global economy of the twenty-first century”. *Comparative Education*, 44(2): 127-145.
- Baldacchino, Godfrey. (2011). “The small state in higher education: a conceptual assessment introducing small states: typical, yet marginal”. *Teaching in Higher Education*, 16 (4): 457-467.
- Biesta, Gert, Marek Kwiek, Graham Lock, Hermínio Martins, Jan Masschelein, Vassiliki Papatsiba, Maarten Simons, Pavel Zgaga. (2009) “What is the Public Role of the University? A Proposal for a Public Research Agenda”. *European Educational Research Journal*. 8 (2): 249-254. Download [20130628]: http://www.worlds.co.uk/pdf/validate.asp?j=eerj&vol=8&issue=2&year=2009&article=9_Biesta_et_al_EERJ_8_2_web
- Bray, Mark og Michaela Martin. (2011). “Introduction”. I M. Martin and M. Bray (Eds). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 25-34.
- Bray, Mark. (2001). I M. Martin and M. Bray (Eds). *The small-states paradigm and its evolution*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 37-72.
- Bray, Mark og Steve Packer (eds.). (1993). *Education in small states: Concepts, challenges and strategies*. Oxford: Pergamon Press.
- Chandra, Rajesh. (2011). “Tertiary education in Fiji: Between globalization, regional imperatives and national aspirations”. I M. Martin and M. Bray (eds.). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 133-148.
- CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mt.html>
- Crossley, Michael. (2011). “Strengthening educational research capacity in small states”. I M. Martin and M. Bray (eds.). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 101-118.
- Crossley, Michael; Mark Bray og Steve Packer. (2011). *Education in Small States. Policies and Priorities*. London: Commonwealth Secretariat.

- Crossley, Michael, Mark Bray, Steve Packer, Mindy Colin, Michaela Martin, David Atchoaréna and Dave Bainton. (2009). *Education in the Small States of the Commonwealth. Towards and Beyond Global Goals and Targets*. Paper for the 17th Conference of Commonwealth Education Ministers. Research Centre for International and Comparative Studies. Graduate School of Educations, University of Bristol and UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP). Download [20130623]: <http://www.bristol.ac.uk/education/news/2009/smallstates.pdf>.
- Crossley, Michael og Keith Holmes. (1999). *Educational development in the small states of the Commonwealth: Retrospect and prospect*. London: The Commonwealth Secretariat.
- Dreyfus, Hupert og Stuart Dreyfus. (1999). "Mesterlære og eksperterens læring". I K. Nielsen og S. Kvale (red.). *Mesterlære. Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels forlag; 54-75.
- Flyvbjerg, Bent. (2009). *Samfundsvidenskab som virker. Hvorfor samfundsforskningen fejler, og hvordan man får den til at lykkes igen*. København: Akademisk Forlag.
- Føroya Landsstýri. (2013). *Heildarætlan: Fólkaflýting og fólkaavøkstur*. Føroya Landsstýri.
- Gravesen, Bent. (2013). "NPM-virus og fremtidens fagprofessionelle". *Kritisk Debat*. Download [20130304]: http://www.kritiskdebat.dk/articles.php?article_id=1235
- Grelle, Henning. (1993). "Mesterlæren i industri og håndværk. 100 års uddannelsessystem eller udbytningsystem". *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 41(1): 19-25.
- Greve, Carsten. (2002). *New Public Management*. Arbejdsrapport. Nordic Cultural Institute. Download [20130825]: http://www.nordiskkulturinstitut.dk/arbejdsrapporter/new_public_management.pdf
- Haraldsson, Guðmundur G. (2003). "Háskóli Íslands". I *Universitet í Útnorðri. Framlögur á verkstovu á Fróðskaparsetri Føroya*. Fróðskaparsetur Føroya: 18-26.
- Holmes, Keith og Michael Crossley. (2004). "Whose knowledge, whose values? The contribution of local knowledge to education policy processes: A case study of research development initiatives in the

- small state of Saint Lucia”. I *Compare: A Journal of Comparative Education* 34(2): 197-214.
- Hovgaard, Gestur. (2012a). “Vælfærd á vandakós” (kronik). *Sosialurin*, nr. 39, 30. marts.
- Hovgaard, Gestur. (2012b). “Nýskapan má til, eisini innan útbúgving” (kronik). *Sosialurin*, nr. 134, 16. november.
- Hovgaard, Gestur og Hallbera Vest. (2003). *Rekruttering av høgt útbúnari arbeiðsmegi til fiskivinnuna*. Arbeidsrit nr. 4. Klaksvík: Granskingardepilin fyri Økismenning.
- Hovgaard, Gestur. (1998). “At lesa seg av bygdini – um leiklut skúlans í nútíðar samfelagnum”. I Á. Dahl (Red). *Føroya Lærarafelag 100 ár. 1898-1998*. Bókadeild Føroya Lærarafelags: 246-268.
- Jóhannesson, Ingólfur Asgeir. (2013). “Excellence, Innovation and Academic Freedom in University Policy in Iceland”. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9(1): 79-99.
- Kvale, Steinar. (1999). “Forskere i lære”. I K. Nielsen og S. Kvale (Red). *Mesterlære. Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels forlag: 178-196.
- Kwiek, Marek. (2013). “Knowledge Production in European Universities. States, Markets and Academic Entrepreneurialism”. *Higher Education Research and Policy*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Kwiek, Marek and Andrzej Kurkiewicz (Eds.). (2012). *The Modernisation of European Universities. Cross-National Academic Perspectives*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Lave, Jean. (1999). “Læring, mesterlære, social praksis”. I K. Nielsen og S. Kvale (red). *Mesterlære. Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels forlag: 35-53.
- Lillis, Kevin M. (Ed). (1993). *Policy planning and management of education in small states*. UNESCO. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Louisy, Pearlette og Michael Crossley. (2011). “Tertiary education in Saint Lucia: Challenges and priorities within the evolving global environment”. I M. Martin and M. Bray (Eds). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 149-166.

- Madsen, Mogens Ove. (2009). *Universitetets død - kritik af den nyliberale tendens*. Frydenlund.
- Malta. National Commission for Higher Education. (2009). *Further and Higher Education Strategy 2020*. Download [2010825]: http://www.ncfhe.org.mt/uploads/filebrowser/Further_and_Higher_Education_Strategy_2020.pdf
- Marnersdóttir, Malan. (2003). "Fróðskaparsetur Føroya". I *Universitet í Útnorði. Framløgur á verkstovu á Fróðskaparsetri Føroya september 2001*. Fróðskaparsetur Føroya: 41-59.
- Martin, Michaela and Mark Bray (eds). (2011). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Martin, Michaela. (2011). "Meeting social demand for quantity and quality". I M. Martin and M. Bray (Eds.). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 73-100.
- Mayo, Peter. (2008). "Comparative and international perspectives on education in small states". *Comparative Education*, 44(2): 121-124.
- Naustadli, Knut. (2010). *Akademisk kapitalisme*. Res Publica.
- Nielsen, Klaus og Steinar Kvale (red.). (1999). *Mesterlære. Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, Klaus og Steinar Kvale (red.). (1999). "Introduktion". I K. Nielsen og S. Kvale (red.). *Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels Forlag: 9-32.
- Nordisk Ministerråd. (1997). *Forskningsaktiviteter på Færøerne og Grønland. Forsknings Samarbejde i Vestnorden 1*. TemaNord Forskning. Nordisk Ministerråd.
- OECD. (2008). *Tertiary education of the knowledge society*. Paris: OECD.
- Pedersen, Kaare. (1997). *Saglig faglighed og det problemorienterede arbejde*. Forskningsrapport nr. 30. Institut for miljø, teknologi og samfund. TEK-SAM forlaget. Roskilde: Roskilde University.
- Petersen, Verner C. (2009). *Vildveje i velfærdsstaten*. København: Informations Forlag.
- Read, Robert. (2004). "The implications of increasing globalization and

- regionalism for the economic growth of small island states". *World Development*, 32(2): 365-378.
- Reistrup, Høgni og Rógvi, Heri á. (2012). *Exit Føroyar*. Sprotin.
- Sciberras, Jacques. (2011). "Tertiary education in Malta: Reform and innovation in the context of European integration". I M. Martin M. Bray (eds.). *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*. UNESCO Publishing IIEEP Policy Forum. Paris: International Institute for Educational Planning: 167-180.
- Steinmetz, Robert og Anders Wivel (Eds). (2010). *Small States in Europe. Challenges and opportunities*. Ashgate.
- Wackerhausen, Steen. (1999). "Det skolestiske paradigme og mesterlære". I K. Nielsen og S. Kvale (red.). *Læring som social praksis*. København: Hans Reitzels Forlag: 229-235.
- Wackerhausen, Steen og Birgitte Wackerhausen. (1993). "Tavs viden og pædagogik". *Dansk Pædagogisk Tidsskrift* 41 (4): 190-201.
- Wallerstein, Immanuel et.al. (1998). *Luk Samfundsvidenskaberne op*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Om forfatterne

MARIA ACKRÉN (f. 1973) fra Åland har en doktorgrad i statsvitenskap fra Åbo Akademi fra 2009 og er nå lektor og avdelingsleder ved Afdelingen for samfundsvidenskab i Ilisimatusarfik (Grønlands universitet). Hennes forskningsinteresse er særlig selvstyremodeller og selvstyrebevegelser i små øy-nasjoner samt alternative metoder og arktiske relasjoner med særlig henblikk på Grønland.

ALYSON J. K. BAILES (f. 1949) fra England er adjunkt ved Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands (Avdeling for statsvitenskap, Islands Universitet) og gjesteprofessor ved College of Europe i Brugge. Hun arbeidet i det britiske diplomatiet fra 1969 til 2002, blant annet i Kina og Ungarn og som ambassadør i Finland. Fra 2002 til 2007 var hun direktør ved SIPRI, Stockholm. Siden har hun hatt sin hovedbase på Island, og forskningsinteressen er nå særlig rettet mot utviklingen i Nordområdene.

REGIN BERG (f. 1989) fra Færøyene har studert Politics and International Relations ved universitetet i Aberdeen og tar nå masterstudiet i juridiske fag ved Fróðskaparsetur Føroya (Færøyenes Universitet).

DAG HARALD CLAES (f. 1962) fra Norge er professor og instituttleder for Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Han har også en professor II-stilling ved Høgskolen i Molde. Hans forskningsfelt er internasjonal politisk økonomi og da særlig internasjonal energipolitikk. Fra 2008 til 2013 ledet han arbeidsgruppen om energi innenfor forskningsprosjektet «Geopolitics in the High North» ved Institutt for forsvarsstudier.

SIRI GERRARD (f. 1947) professor ved Senter for kvinner og kjønnsforskning/Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging ved UiT Norges arktiske universitetet i Norge. Hun er opptatt av kvinners og menns liv, arbeid og bruk av naturressurser. For tiden er det særlig to temaer som hun arbeider med: a) ulike problemstillinger som angår

de kjønnsmessige konsekvensene av forvaltningen av fiskeressurser i kystområdene i Nord og b) hvordan yrkesmessig mobilitet virker inn på kvinners og menns hverdagsliv i de nordlige kystsamfunn.

GESTUR HOVGAARD (f. 1965) fra Færøyene har en doktorgrad i samfunnsvitenskap fra Roskilde Universitet, der han også har vært ansatt som adjunkt i erhvervsøkonomi. Han er lektor i samfunnsvitenskap ved Fróðskaparsetur Føroya (Færøyenes universitet), der hans forskning for tiden er rettet mot mobilitet, planlegging og innovasjon.

BEINTA ÍJÁKUPSSTOVU (f. 1951) fra Færøyene har en doktorgrad fra Universitetet i Bergen og er førsteamanuensis ved Høgskolen i Molde. Hun er også adjungert lektor ved Fróðskaparsetur Føroya (Færøyenes universitet). Hennes forskningsinteresse er særlig rettet mot færøyske politiske institusjoner og prosesser.

JÓAN PAULI JOENSEN (f. 1945) fra Færøyene er professor ved Fróðskaparsetur Føroya (Færøyenes universitet), og har vært universitetets rektor i 16 år. Han er fil.dr. i etnologi fra universitetet i Lund, og dr. phil. i historie fra Århus universitet. Han har vært professor i etnologi ved universitetet i Bergen i 1 ½ år, men det er ved museet og universitetet på Færøyene han har hatt sin livsgjerning. Jóan Pauli Joensen har skrevet en mengde bøker og artikler om kultur, samfundsforhold og kulturhistorie på Færøyene.

PER SELLE (f. 1954) fra Norge er professor ved Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen. Hans forskning har vært rettet mot frivillige organisasjoner og velferdspolitik, og han var en av dem som ledet den norske Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. De siste årene har han satt fokus på politikktutforming i Nord-Norge (minoritetspolitikk / samepolitikk).

JON SUNDBO (f. 1945) fra Danmark er professor i erhvervsøkonomi med særlig fokus på innovasjon og teknologiutvikling, på Roskilde universitet. Siden 1993 har han også drevet Center for Servicestudier og Center for Oplevelsesforskning. Han har publisert en rekke bøker og fagartikler om

innovasjon, entreprenørskap, service, opplevelsesøkonomi og strategisk ledelse av innovasjonsprosesser.

ØYVIND ØSTERUD (f. 1944) fra Norge er professor i statsvitenskap ved universitetet i Oslo. Hans fagområder er spesielt nasjonalisme og nasjonalitetskonflikter, geopolitikk og internasjonale konfliktstrukturer, politiske utviklingsprosesser og teorier om internasjonal politikk. Han ledet den norske Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.