

Urbane forbindelser. En undersøgelse af byers stigende engagement i internationale bynetværk

Solveig Grønnestad, PhD stipendiat, Institut for medie- og samfundsfag,
Universitetet i Stavanger, solveig.gronnestad@uis.no

Anne Bach Nielsen, PhD stipendiat, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, abn@ifs.ku.dk

Byer engagerer sig mere og mere i internationale dagsordener igennem deltagelse i netværksorganisationer, der samler byer på tværs af landegrænser og regioner med henblik på samarbejde. I denne artikel undersøger vi, *hvorfor* netop denne form for internationalt engagement er blevet så populær. Det gør vi ved at kortlægge og sammenligne fem forskellige byers aktiviteter i to forskellige netværk – Eurocities og 100 Resilient Cities. Vores analyse bidrager til den eksisterende viden på området ved at pege på to forhold, der er vigtige for byers deltagelse: For det første har byerne nemt ved at forme og designe deres egen deltagelse og engagement i disse netværk. For det andet er deltagelse ikke udelukkende funderet i strategisk rationelle valg – byerne handler også ud fra en mere diffus norm om, at byer er vigtige politiske aktører i international politik, hvor de ser sig selv som centrale aktører for den større globale udvikling.

Byer engagerer sig i stigende grad i bynetværk

I dag bor mere end halvdelen af verdens befolkning i byer, og dette tal forventes at stige til 70 procent inden 2050 (Acuto og Rayner, 2016: 1147). Denne sætning går igen alle steder, hvor byer diskuteres og debatteres. Den stigende urbanisering er et faktum. Og mange steder et decideret problem, fordi verdens urbane centre, verdens byer, ikke kan følge med

udviklingen. Mange byer kæmper således med boligmangel, dårlig infrastruktur, miljø- og klimaproblematikker, katastrofer, affaldshåndtering, for meget trafik, ulighed og fattigdom. Hvad den akademiske litteratur i høj grad har overset er, at byerne samarbejder i *netværk* i forsøget på at løse mange af disse problemer (Acuto, 2013). Selvom såkaldte bynetværk er et gammelt fænomen, er antallet steget markant igennem de sidste mange år. 60 procent af bynetværkene er under 30 år gamle, og det samlede antal bynetværk på verdensbasis er omtrent 200 (Acuto og Rayner, 2016: 1156).

Bynetværk defineres som: »[...] a mode of organization which involves political actors across levels of jurisdiction and governance in a horizontal, voluntary and reciprocal pattern of interaction and communication« (Andonova og Tuta, 2014: 776). For at der er tale om et bynetværk, må der derfor være en formaliseret organisation med byer som faste hovedmedlemmer, der deltager frivilligt i netværkets arbejde. Dertil skal der være etableret en infrastruktur for samarbejde og kommunikation i netværket. Bynetværkene adskiller sig fra hinanden ved, at nogle er

specialiserede og oprettet til at tjene specifikke tematiske formål (f.eks. klima eller bæredygtighed). Andre netværk er langt mere generelle og beskæftiger sig med flere dagsordener (f.eks. general interessevaretagelse).

Det store spørgsmål er, hvorfor byer samarbejder internationalt igennem deltagelse af disse netværk? I denne artikel vil vi belyse dette tema igennem studier af en række byer, der deltager aktivt i to forskellige bynetværk. Vi kigger på Vejle, Chennai og Porto Alegres deltagelse i det globale netværk 100 Resilient Cities og på København og Oslos deltagelse i det europæiske bynetværk, Eurocities. Formålet med artiklen er at identificere, hvorfor byer vælger at deltage i disse netværk, og hvorfor byer fastholder deres medlemskab. Artiklen bidrager til viden om bynetværk ved at studere netværkene fra byernes eget perspektiv frem for at tage udgangspunkt i netværkene selv. Derudover er de fleste eksisterende analyser dels orienteret mod europæiske netværk, og dels orienteret mod netværk, som har et ensidigt fokus på miljø- og klimaforhold. Fænomenet er dog meget bredere end det, hvilket vi forsøger at indfange ved at udvælge byer verden over, der deltager i netværk med henblik på bredere tematiske dagsordener. 100 Resilient Cities er et globalt og specialiseret netværk, mens Eurocities er regionalt europæisk og har en langt mere generel portefølje.

Artiklen bygger på datamaterialet fra to forskellige PhD-projekter, der begge er baseret på ekspertinterviews. Analysen er udelukkende funderet på de dele af interviewene, hvor vi har spurgt informanterne direkte eller indirekte om, hvorfor og hvordan de deltager i de respektive netværk. Selv om både byerne og netværkene er forskellige, ser vi en række af de samme tendenser. Dette kan ikke generaliseres til alle byer, men analysen giver alligevel en indsigt i byers engagement i bynetværk samt nye forslag og indspark til den viden, som er etableret på området. Ar-

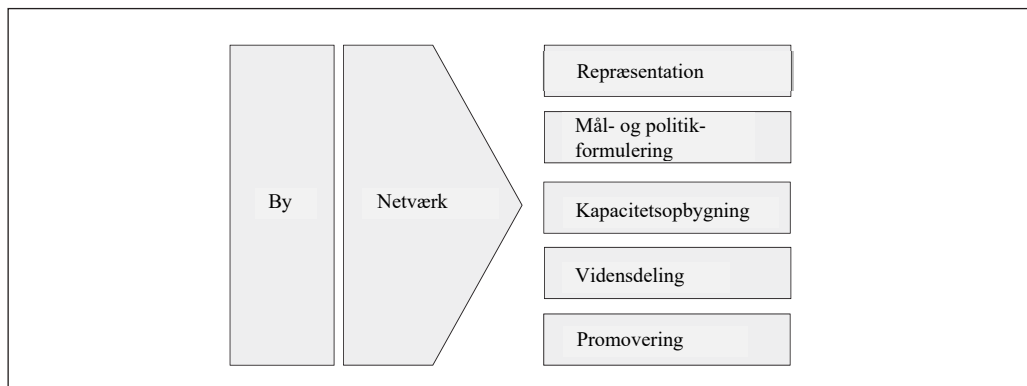
tiklen starter med at gennemgå en række netværksfunktioner, der findes i litteraturen om bynetværk. Dernæst beskriver vi henholdsvis Eurocities og 100RC samt de kvaliteter, som byerne selv fremhæver ved de to netværk. Afslutningsvis drøfter vi, hvor anvendelig litteraturen om netværksfunktioner er med udgangspunkt i de valgte byer og peger på behovet for en mere nuanceret måde at forstå netværksdeltagelse på samt på behovet for videre studier.

Hvorfor er bynetværkene attraktive?

Flere og flere forskere interesserer sig for, *hvorfor* byer deltager i transnationale bynetværk. Denne interesse for byers internationale rolle er ikke kun begrænset til fag, som traditionelt beskæftiger sig med 'byen' (geografi, arkitektur, landskabsarkitektur, bygningsingeniør). Også Humaniora, samfundsvidenskab og den bredere naturvidenskab retter i disse dage blikket mod byerne, og giver deres bud på fænomenet 'bydiplomati' (se Acuto i dette temanummer). Det betyder også, at vi til i dag har et vis vidensgrundlag for at diskutere de mekanismer, der ligger til grund for byers engagement i bynetværk (Bulkeley et al., 2003; Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Andonova et al., 2009; Bouteligier, 2013; Bulkeley og Newell, 2015; Nielsen, 2016; Busch, 2016; Marcussen i dette temanummer). Figur 2 opsummerer de primære funktioner, som vi har identificeret i den eksisterende litteratur om bynetværk. Alle disse funktioner er ikke nødvendigvis til stede i alle bynetværk. En by kan således være medlem af flere netværk, der hver især opfylder en (eller flere) funktion(er) for byens internationale arbejde (Bulkeley et al., 2003; Bulkeley og Newell, 2015). En by kan f.eks. være medlem af ét netværk for at opnå indflydelse i EU og medlem af et andet med henblik på bredt at promovere byens anvendelse af grøn teknologi.

Repræsentation. Mange bynetværk repræsenterer deres medlemmer på den ene eller

Figur 1: Netværksfunktioner



Note: Figuren er udarbejdet på baggrund af den eksisterende litteratur om bynetværk. Funktioner skal her forstås som aktiviteter, byerne har adgang til ved medlemskab af et netværk.

på den anden måde. Her kan der være tale om direkte lobbyisme, hvor netværket advokerer for medlemmers konkrete interesser på national, regionalt eller internationalt niveau (Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Bouteligier, 2013). Et eksempel kan være lobbyisme for projekter eller programmer, der finansierer tiltag i byerne, som det f.eks. ses på EU-niveau. Denne type repræsentation opfattes ofte som 'synlig' og tælles i kroner og øre i de enkelte medlemsbyer. Der kan dog også være tale om mere generelle dagsordensættende tiltag, hvor netværket repræsenterer en bredere urban dagsorden i internationale fora (Andonova et al., 2009; Busch, 2016). Flere af de klimaorienterede netværk er f.eks. i stigende grad tilstede ved telte foran de årlige COP-forhandlinger for at minde politikere og forhandlerne om både konsekvenser og potentialer ved klimaforandringerne set fra et urbant perspektiv.

Mål- og politikformulering. Mål- og politikformulering er en udbredt netværksfunktion, hvor byerne qua deres medlemskab af et netværk er med til at sætte fælles standarder, tage fælles initiativer til ny politik og sætte mål for alle medlemmer (Andonova et al., 2009;

Nielsen, 2016; Kaveh og Patt, 2018). Flere netværk opererer med en form for krav eller optagelseskriterier, som byerne skal opfylde for at være medlemmer. Her kan der være tale om opsatte mål for udledning af CO₂ (se Pinault og Hansen i dette temanummer for eksempler). I andre tilfælde kan netværkene opsætte langt mere restriktive og eksklusive medlemskriterier, hvor det forventes, at medlemmerne i højere grad udvikler bestemte politikker, opfylder fælles mål og følger interne regler for deltagelse. Hvor nogle forskere ser netværkenes arbejde med fælles politik- og standardudvikling som et effektivt grundlag for international samarbejde om f.eks. klima- og miljøspørgsmål (Stewart et al., 2013), er andre mere kritiske i forhold til den reelle effekt af denne type samarbejde (Kaveh og Patt 2018; Green 2015). Green (2015) bruger begrebet »pseudo-klubber« til at beskrive miljøfællesskaber som f.eks. bynetværk, der bygger på frivillig deltagelse og på tillid til, at medlemmer selv opfylder og indrapporterer i overensstemmelse med 'klubbens' gældende standarder.

Kapacitetsopbygning. Transnationale bynetværk kan have en kapacitetsopbyggende funk-

tion for medlemsbyerne på flere måder (Andanova et al., 2009). For det første tilbyder mange netværk konsulentlignende ydelser i form af politikudviklingsforløb, ledelsesværktøjer og strategiforløb (Zeppel, 2013; Busch, 2015). Derudover giver en række netværk adgang til en række ressourcefulde partnere, som måske ikke ville være tilgængelig for den enkelte by. Her kan være tale om private virksomheder, finansielle institutioner, forskningsinstitutioner eller NGO'er (Bouteligier, 2013).

Videndeling. Det bliver ofte fremhævet i den akademiske litteratur, at videndeling er en central netværksfunktion. Medlemskab af bynetværk giver adgang til viden omkring og diskussioner af, hvordan byen udvikles bedst og mest effektivt (Bulkeley et al., 2003; Kern et al., 2005; Bulkeley og Kern, 2009; Andanova et al., 2009; Bouteligier, 2013; Bulkeley og Newell, 2015; Nielsen, 2016; Busch, 2016). Tidlige studier af bynetværk har primært fokus på regionale og særligt europæiske netværk, hvor byerne geografisk, kulturelt, socialt og økonomisk ligner hinanden (Le Gales, 2002; Bulkeley et al., 2003; Kern og Bulkeley, 2009). Mange af de nyere netværk har en anderledes global karakter og har medlemmer fra alle dele af verden med meget forskellige kontekstuelle udgangspunkter. Disse netværk udfordrer måske i højere grad denne ide om 'videndeling' og udveksling af 'best practice'.

Promovering. Flere byer bruger aktivt deres medlemskab af et bynetværk til at præsentere deres arbejde med lokale løsninger (Busch og Anderberg, 2015). Medlemskab af et bynetværk kan derfor give byerne adgang til at lave eksportfremme og til at tiltrække international kvalificeret arbejdskraft og internationale virksomheder (Nielsen, 2016; Busch og Anderberg, 2015). Denne promovering finder sted både ved fysisk repræsentation af byen ved konferencer, borgmestertopmøder, workshops, delegationsbesøg og konkurrencer,

men også digitalt igennem de sociale medier, hvor de enkelte netværk promoverer de tiltag, som findes rundt omkring i de enkelte byer.

Fælles for litteraturen på området er, at den dels forklarer byers deltagelse i bynetværk ud fra studier af netværksorganisationer snarere end med udgangspunkt i byerne selv, og dels at den forklarer deltagelse med udgangspunkt i en antagelse om, at byer agerer fuldt ud rationelt i deres valg af medlemskab. Byer antages med andre ord at være rationelle aktører, der baserer deres handling på instrumentelt fastsatte målsætninger, bevidste intentioner og klare principper (Busch, 2016: 33). I forlængelse heraf kan der iagttages en stigende tendens i den eksisterende litteratur til at se byer, som *strategiske* internationale aktører (Betsill og Bulkeley, 2013), hvor byerne opfattes som agenter, der aktivt og bevidst tilvælger deltagelse i netværk. Netværk, som byerne vurderer, at de får noget ud af ved at deltage i (Busch og Anderberg, 2015). Som vi skal se i de næste afsnit, er det dog ikke altid udelukkende rationelle tilvalg, der driver netværksdeltagelse.

Hvad er Eurocities?

Eurocities er et netværk, som primært retter sin aktiviteter mod den Europæiske Union (EU), selvom netværket også har medlemsbyer fra lande, som ikke er EU-medlemmer (f.eks. Norge). Netværket består af 113 medlemsbyer fra 39 lande, som har fuldt medlemskab, samt en række associerede medlemsbyer og partnere (data hentet 3. juli 2018 fra www.eurocities.eu). Netværket har seks tematiske permanente netværk samt et tværgående undernetværk, hvor hovedaktiviteterne i netværket foregår. Hertil kommer de omkring 40 midlertidige arbejdsgrupper (interview 1, 2018). Medlemskab i Eurocities er hovedsageligt for byer, som har over 250 000 indbyggere, og derudover er det en forudsætning for medlemskab, at byerne har en demokratisk valgt ledelse. Vores interviews viser, at medlemsbyerne udviser forskellig grad af

engagement, men eftersom Eurocities er et netværk for de største byer i Europa, har de ofte fælles udfordringer (Interview 1, 2018). Det øverste organ er 'the Annual General Meeting'. Dette organ vælger 12 medlemmer, som sidder i 'the Executive Committee', som har hovedansvaret for styringen af Eurocities. Den øverste direktør for Eurocities' sekretariat i Bruxelles udnævnes af den Executive Committee (Verhelst 2017; Heinelt og Niederhafner 2008).

Opgaven for Eurocities er at sikre, at byerne forstår, hvad der sker på EU-niveau, og derudover at sikre fuld information om de EU-initiativer, som kan påvirke medlemmerne på sigt. Denne viden bruges til at tilpasse medlemsbyerne og organisationen selv til udviklingen i EU og til at påvirke politikudviklingen i EU. Det betyder, at lobbyisme er en central del af netværkets arbejde. Det er også en vigtig opgave at gøre EU-beslutningstagerne opmærksomme på, hvad der foregår i byerne, hvad der er vigtigt for byerne i udviklingen af EU-politikker, og at det, som udarbejdes i EU, har konkrete konsekvenser helt ned på kommuneniveau. Meget af netværkets arbejde drejer sig derfor om repræsentation i bred forstand. Ud over direkte lobbyaktiviteter arbejder Eurocities også med at skaffe byerne adgang til EU-finansieringsprogrammer samt at bane vejen for direkte dialog og deltagelse i konkrete projekter på byniveau. Eurocities arbejder også med at give byerne en stærkere profil på EU-niveau, hvilket kan forstås som en form for promovning af byers rolle mere generelt. Endvidere arbejder netværket med at skabe en infrastruktur for, at byerne kan udveksle erfaringer og takle fælles udfordringer. Dette aspekt handler i mindre grad om det, som foregår på EU-niveau og kan i højere grad forstås som en informations- og vidensdelingsaktivitet, som er målrettet rene by til by-samarbejder. Her er det netværket som mødeplads for byerne, der er den centrale funktion og ikke det eksterne arbejde målrettet EU-organisationerne. Mål- og

politikformulering og kapacitetsopbygning hører ikke til blandt de funktioner, som vores interviewpersoner fremhæver, som de aller-mest centrale netværksfunktioner i Eurocities. Alligevel må man nok betegne netværkets arbejde med at skaffe penge til byerne som en form for kapacitetsopbygning (Informant 1, 2018).

Hvorfor deltager byerne i Eurocities?

Eurocities beskriver selv København og Oslo som aktive medlemmer, men peger også på, at de to byer bruger netværket forskelligt (Informant 1, 2018). Et lignende billede tegner sig, når vi spørger de enkelte kommuner. For Oslo Kommune har Eurocities flere funktioner. Erfaringsudveksling og læring fremhæves af informanterne. Det bliver understreget, at netværket er et nyttig værktøj i arbejdet for de administrativt ansatte i kommunen. Dette er funktioner, som går ind under kategorien vidensdeling. En anden funktion, som påpeges er synlighed for Oslo. Kommunen deltager i arrangementer i Bruxelles, som skal fremhæve Oslo Kommunes egne projekter. Endeligt fremhæver Oslo Kommune, at de bruger Eurocities som en kanal til at lobbyere EU, således at de slipper for at gøre det alene. Dette er et eksempel på, at Eurocities også er en kanal for repræsentation. På spørgsmål om, hvad kommunen får ud af deltagelsen, pointerer de, at nytten af deltagelsen, afhænger af hvad, man selv gør det til: Flere informanter svarer, at hvis man bruger mange ressourcer på det, så får man meget ud af det. Kommunen svarer også, at Eurocities nok er det vigtigste europæiske netværk, som de er med i, men at det særligt er vigtig for de administrativt ansatte, og at det er sjældent, at politikerne er involverede, selv om det også hænder, at de deltager på møder (Informant 2, 2018).

På spørgsmål om, hvad Københavns Kommune får ud af deltagelsen i Eurocities, pointeres det af enkelte, at de ikke har opnået så meget vidensdeling, som de havde håbet på

(interview 3, 2018). For andre af de administrativt ansatte, som deltager i arbejdsgrupperne, bliver videndeling og »best practice«-information om nye EU-direktiver, og hvad som sker i EU, fremhævet som noget af det vigtigste (interview 4, 2018). Dette illustrerer kompleksiteten i netværksdeltagelsen – at nogle undernetværk kan opleves som vigtige, uden at kommunen er lige engageret i alle dele af netværket eller i netværkets hovedorganisation. Satsningen på lobbyisme er tonet ned fra Københavns Kommunes side. Påvirkning af 'position papers', hvor man stadfæster netværkets mening i en sag, er mindre vigtig for kommunen, end det angiveligt var før i tiden. Flere informanter har også fortalt, at deltagelsen fra Københavns Kommunes side var på sit højeste for otte år siden, men at netværket har lavere prioritet nu. Fra Københavns Kommunes side er det kun enkelte administrativt ansatte, som deltager på møderne i undernetværkene inden for den ansattes fagområder. Politikerne deltager sjældent på møder i Eurocities.

Af de fem funktioner, som er præsenteret tidligere i artiklen, er det særlig repræsentation og videndeling, som er vigtige for Oslo og Københavns deltagelse i Eurocities. Videndeling trækkes til en vis grad frem af begge kommuner, mens Oslo kommune lægger større vægt på Eurocities som en kanal for repræsentation. Det er også et element af synliggørelse, eller promovning, i videndelingen i det kommunerne ønsker at synliggøre, hvordan de har løst udfordringer over for andre medlemmer i netværket. Det er værd at bemærke, at selvom København prioriterer Eurocities lavere end tidligere og har svært ved at pege på, hvad kommunen konkret får ud af deltagelsen, så fortsætter kommunen sit medlemskab. Den samme forståelse gør sig gældende i Oslo, som dog er mere aktiv i netværket. Der ser således ud til at være en fælles forståelse af, at man som kommune alligevel opnår noget vigtigt ved at være med-

lem. Også selvom 'det vigtige' kan fremstå en smule diffust.

Hvad er 100 Resilient Cities?

100 Resilient Cities (100RC) er et globalt bynetværk, der blev oprettet tilbage i 2013 med støtte fra den amerikanske fond The Rockefeller Foundation. 100RCs primære formål er at hjælpe byer med at blive mere 'resiliente' over for både fysiske, sociale og økonomiske udfordringer, som kendetegner en verden med stigende urbanisering, globalisering og miljømæssig degradering. Bynetværket består i dag af godt 100 byer, som er optaget i netværket igennem tre separate ansøgningsrunder. Både Vejle Kommune og Porto Alegre blev således optaget som nogle af de første byer, hvor Chennai blev optaget i en af de senere runder. Byerne optages på baggrund af en ansøgning, der vurderes på grundlag af flere parametre. Herunder den lokalpolitiske støtte til at deltage i netværket, erfaring med samarbejde på tværs af forskellige sektorer og byens erfaring med chok- og stressfaktorer (100RC, 2018). Modsat mange af de øvrige eksisterende netværk er 100RC ikke drevet af en politisk ledelse. Borgmestre har mulighed for at mødes og snakke på kryds og tværs ved forskellige begivenheder, men selve netværket er drevet af en række 100RC teams, der sponsoreres og rammesættes af The Rockefeller Foundation. 100RCs hovedkontor ligger i New York City, men netværket har regionale kontorer i London, Singapore og Mexico City, hvorigennem den daglige kontakt mellem netværket og den enkelte by faciliteres.

Da hovedformålet med 100RC er at integrere resiliensopbygning i den offentlige administration af byen, er politikudvikling et helt centralt aspekt af 100RC. Det er reflekteret i den type af ressourcer, som stilles til rådighed af 100RC. For det første – og vigtigst af alt – finansierer 100RC en midlertidig ansættelse af en såkaldt 'Chief Resilience Officer' (CRO), som organisatorisk placeres i den lo-

kale forvaltning med ansvar for at udvikle en resilienspolitik for byen. CRO'en har en tovholderrolle og skal på bedst mulige vis forsøge at fremme samarbejdet mellem kommunes forvaltninger og mellem kommunen og det private og civile samfund. For det andet tilbyder 100RC en metode til, hvordan byen kan kortlægge sine udfordringer og lave en resiliensstrategi. For det tredje har medlemmer af netværket en særlig adgang til en »Partnerplatform«, hvor medlemmerne kan få hjælp og rådgivning til at udvikle og implementere resiliensprojekter i byen. Partnerne består af både private virksomheder, civilsamfundsorganisationer og af offentlige institutioner. For det fjerde har 100RC skabt en kommunikationsinfrastruktur, der kobler medlemmerne med hinanden, og skaber mulighed for erfaringsudveksling. Her er der tale om ikke blot en digital database, hvor medlemmerne kan etablere kontakt, men også om mere formelle begivenheder, som f.eks. workshops og 'topmøder'.

Hvorfor deltager byerne i 100RC?

For både Vejle, Chennai og Porto Alegre har 100RC flere funktioner. Særligt Vejle Kommune understreger værdien i videndeling og påpeger vigtigheden af at få nye ideer til projekter, som ellers designes og tilrettelægges efter den samme 'kommunale opskrift' (interview 5, 2017; Interview 6, 2017). Chennai refererer ligeledes til viden som en central grund til, at byen er medlem af 100RC. Her er der dog ikke i samme grad tale om videndeling men om videnstilegnelse. Chennai ser således Partnerplatformen som den primære ressource i forhold til at få professionel input til, hvordan byen udvikles til at blive mere resilient end by til by-erfaringsudveksling (interview 7, 2017). Tilsvarende ser Chennai i højere grad, at synergien opstår regionalt snarere end globalt, fordi de udfordringer, som kendetegner en by som Chennai, er så radikalt forskelligt fra, hvad der ses i særligt vestlige storbyer. På et af regionskontorerne i 100RC undrer man sig over, at byerne er så

opsatte på netop videndeling. En af de ansatte, som til dagligt arbejder konkret med resiliensprojekter i en række byer, siger blandt andet, at »the cities really want to exchange best practices but we say they need to figure out what problems to solve before they try to share and solve them« (Interview 8, 2018). 100RC ser et klart behov for at skabe lokal viden og dernæst et globalt sprog, før medlemsbyerne kan høste potentialet af videndeling. Derfor er det også vigtigt at forstå, at 100RC i høj grad er et kapacitetsopbyggende og politikformulerende netværk. Byerne får adgang til en række ressourcer (både økonomiske og ikke økonomiske), som hjælper den enkelte by i at formulere politik og opsætte mål.

Ud af de fem funktioner, som vi tidligere har præsenteret, er der ikke tvivl om, at kapacitetsopbygning, politikformulering og videndeling er de tre vigtigste. Hvor byerne selv identificerer sig stærkt med videndeling, har 100RC et anderledes syn på, hvad netværket først og fremmest tilbyder. Kigger vi konkret på den forankring af 100RC, som finder sted i de enkelte byer, er det relativt tydeligt, at byerne først og fremmest er fokuseret på at udforme en lokal resiliensstrategi igennem den første tid af medlemskabet. Videndeling – på forskellige måder – er en del af denne proces, men det er ikke vidensdeling som sådan, der kendetegner samarbejdet i 100RC. Ikke desto mindre er videndeling en klar motivationsfaktor for selve deltagelsen i de enkelte byer.

De forskellige funktioner, der blev præsenteret indledningsvis, harmonerer i høj grad med opfattelsen af netværksfunktioner i de byer, vi har set på. Herunder det argument, at de enkelte netværk tilbyder forskellige funktioner, og de forskellige netværk derfor også er ret forskellige organisationer. Der er dog en række aspekter af deltagelsen, der hverken er tilstrækkeligt indfanget af de opstillede funktioner eller af den akademiske litteratur på området. I de følgende afsnit vil vi derfor

diskutere to overordnede bidrag, hvor vores analyse af henholdsvis Eurocities og 100 Resilient Cities kaster lys over spørgsmålet om, hvorfor byer deltager i bynetværk.

Netværksfunktionerne set fra et byerspektiv

Først og fremmest peger vores analyse på, at det ikke kun er de forskellige netværk, der tilbyder forskellige funktioner. Noget tyder også på, at de enkelte byer bruger de samme netværk forskelligt og i forskellig grad. Dette er også påpeget af Verhelst (2017) på baggrund af data fra en studie om Eurocities udført i Antwerpen kommune i 2015. Byer, der er medlem af det samme netværk, kan individuelt vælge at lægge vægt på forskellige aktiviteter, og der er derfor rum for variation i, hvorfor og hvordan den enkelte by deltager. Hvor videndeling f.eks. er vigtig for en by som København i dens engagement i Eurocities, lægger Oslo også stor vægt på byens repræsentation i EU-sammenhænge, som en del af sin deltagelse. Netværkene giver plads til den enkelte bys individuelle ønsker for type og grad af medlemskab. Derudover er der i begge netværk rum for, at de enkelte byer selv tager initiativ til projekter, der designes efter en mindre gruppe af byers behov og ønsker. Denne mulighed for selvstændig og fragmenteret deltagelse kan bidrage til en forståelse af, hvorfor det er interessant for byerne at være medlem og forblive medlem. De kan selv til- og fravælge deres medlemskab af netværkene i overensstemmelse med de dagsordener, som kendetegner det politiske arbejde i den enkelte by. Selv i en organisation som 100RC, der på mange måder har en meget stram organisationsstruktur sammenlignet med andre netværk, oplever alle de enkelte byer, vi har talt med, at medlemskabet i nogen grad er formet af byen selv.

I Eurocities er man medlem af flere undernetværk afhængigt af, hvad man som by ønsker at deltage i. Ligeledes udvikles der formelle og uformelle projekter og events på tværs af

byer og partnere i 100RC afhængigt af den enkelte bys interesse. Byerne oplever her stor frihed til selv at tilvælge de dele af netværket, som de har interesse i. Samtidig kan vi også konstatere, at de enkelte administrative lag i hver kommune har mulighed for at tilpasse deres engagement individuelt. Det er særligt kendetegnet for Eurocities, hvor hoveddelen af arbejdet i undernetværkene foregår i arbejdsgrupper, og i disse arbejdsgrupper er det administrative og tekniske fagpersoner, som deltager. Hver fagperson sidder ofte i en eller to arbejdsgrupper og i et eller to undernetværk. Den polycentriske netværksstruktur gør, at vi i vores interviews får forskellige svar på, hvad som er vigtigt ved netværket afhængigt af, hvem i kommunen man spørger. Det er altså ikke bare variationen i, hvordan forskellige kommuner bruger netværkene, men også for så vidt angår hvordan forskellige dele af kommunen bruger samme netværk. Endvidere peger vores analyse på, at deltagelsen også er meget personafhængig. Selvom personligt engagement hos en enkelt medarbejder ikke i sig selv kan bruges som argument for, at byen skal blive medlem af et netværk, viser vores interviews, at personlig engagement fra politikere eller administrativt fagligt ansatte spiller en stor rolle. Som en informant sagde: »Så har du jo også det med administrative ressourcer. Det er lidt personafhængigt. Nogen synes dette er spændende at arbejde med, andre ikke. Det bliver jo også en faktor« (Interview 9, 2018). En informant svarede også, at hun kunne se betydningen af personlig engagement i den forstand, at deltagelsen på møder i Eurocities ikke var noget, som blev pålagt den enkelte fra ledelsens side, men at det i stor grad hvilede på den enkeltes interesser. Når nogen skiftede arbejde, kunne også mødevirksomheden i Eurocities ophæves, fordi det ikke var en del af stillingsbeskrivelsen.

Denne mulighed for til- og fravalg i de enkelte byer kan være afgørende for at forstå, hvorfor byer deltager i bynetværk. Medlem-

skab kan tilpasses de behov og interesser, som kendetegner den enkelte by, den enkelte forvaltning eller den enkelte medarbejder. Derudover kan byerne i nogen grad – og i nogle netværk mere end i andre – skrue op og ned for deres deltagelse. Selvom der er forskel på, hvorfor og hvornår det er attraktivt at deltage i netværkene, ser det ikke ud til at skabe konflikt i samarbejdet. Dog er der enkelte interviewpersoner, der fremhæver, at medlemskabet er kendetegnet ved meget 'snak' (interview 10, 2018; interview 11, 2018), at byen måske ikke opnåede det de ville med netværket (interview 3, 2018), og at det er uklart, hvilken type viden der egentlig kan både deles og opnås igennem netværksdeltagelsen (interview 7, 2017). Alle disse tvivlsspørgsmål kan måske være udtryk for, at den manglende konsensus til tider gør det sværere at skabe konkret handling i samarbejdet. Noget tyder derfor på, at fremtidige analyser af byers engagement i netværk bør kaste et grundigere blik på beslutningstagningsprocesserne. Hvordan og hvornår opnår medlemmerne det, de gerne vil, og hvordan måler man meningsfuldt resultaterne af et samarbejde, som i sidste ende tilpasses og designes forskelligt?

Engagement i bynetværk er også engagement i en større fortælling om en urban fremtid

For det andet stiller vores analyse spørgsmålstegn ved antagelsen om, at byer udelukkende er instrumentelle og rationelle aktører (jf. Busch, 2016). Vores studier af henholdsvis Eurocities og 100 Resilient Cities peger på, at vi kan lære noget af både den sociologiske og den mere konstruktivistiske tænkning i international politik og organisationsstudier (Se f.eks. Finnemore, 1996; Meyer og Rowan, 1977; Barnett og Coleman, 2005). Selvom disse grupper af teorier orienterer sig mod forskellige analyseenheder, understreger de vigtigheden af at se på institutionaliserede normer og identitetsdannelse på den internationale arena for at forstå, hvad der

anses som acceptabel og legitim handling i internationalt samarbejde. Litteraturen om bynetværk har i høj grad fokus på mål, interesser og agens og overser betydningen af de normer og regler, der forskriver, hvad der er passende, forventet og 'naturlig' handling. Medlemskab af disse internationale netværk giver ikke kun byer mulighed for at opbygge kapacitet, blive repræsenteret eller brande sig selv med henblik på at 'få noget direkte igen'. Vores analyse peger derfor på, at institutionel legitimitet (Di Maggio og Powell, 1991; Campbell, 2002) kan være en lige så vigtig grund til f.eks. promovning af byen som kampen om konkrete ressourcer byerne imellem. Alle de aktiviteter, vi opstillede i Figur 1, er med til at danne en bestemt *identitet* og skabe en større *fortælling* om, at byen er med i et bestemt politisk samfund, som kendetegner det 21. århundrede – den urbane tidsalder. En informant udtalte, at by-dagsordenen er meget oppe i tiden, og at der er opstået en hype rundt omkring i en række byer om, at »de skal gøre noget« (interview 3, 2018). Vi ved, at verden bliver stadig mere urban, og at en voksende del af befolkningen bosætter sig i urbane områder. De fleste har samtidig hørt fortællingen om, at globale problemer skal løses lokalt, og at byerne har en væsentlig rolle at spille i denne lokale løsning (som det f.eks. også fremhæves i Parisaftalen). Eller som forhenværende borgmester af New York City, Michael Bloomberg, er blevet citeret for utallige gange »Where nations talk, but too often drag their heels, cities act«. Dét at være medlem af et bynetværk er derfor også at være del af en større 'trend', der eksisterer i det internationale samfund. Og byer, der falder uden for denne internationale globale norm, risikerer at blive holdt uden for eller anset som umoderne eller uambitjuse.

Ligeledes er det heller ikke altid helt tydeligt, hvad den enkelte by specifikt ønsker at opnå igennem synlighed eller ved at 'vidende'. Alligevel er de fleste informanter relativt bevidste omkring, at netværkene er med til at

opbygge byens omdømme. Medlemskab er legitimerende for byen udadtil, men også for byens interne projekter. Det giver legitimitet og anerkendelse til små og mellemstore byer som København, Oslo, Vejle, Porto Alegre og Chennai, at de samarbejder og 'deler' en dagsorden i en prestigefuld klub, hvor byer som London, Paris eller New York også deltager. Det anerkendes både indadtil i kommunen selv og internationalt at være aktive på en arena, hvor alle de store kulturelle og økonomiske megabyer i Europa og verden også er.

Den legitimerings- og normdannelsesproces, som finder sted i disse netværksorganisationer, kan forklares med en form for »passendehedslogik« (March og Olsen, 1989). Her er argumentet, at en by deltager, fordi det bliver forventet og regnes som noget, som er i alles interesse. Kommunerne er hermed ikke udelukkende rationelle aktører, men også normative og legitimitetssøgende agenter. Denne passendehedslogik er gennemgående i vores datamateriale og betyder konkret, at byerne kan være engagerede i normative og mere diffuse dagsordener, uden at det nødvendigvis skal resultere i konkret handling eller politik (se også Benz et al., 2015: 324 for lignende argument). Enkelte steder i vores datamateriale finder vi, at de to forskellige logikker kommer i konflikt med hinanden. Flere af vores informanter peger f.eks. på, at der i byerne findes en fælles bevidsthed om, at byerne er i (stærk) konkurrence med hinanden om talenter, virksomheder og general arbejdskraft. Alligevel fremhæver samtlige vores byer, at informationsudveksling og videndeling er helt afgørende for, hvorfor byen deltager i netværket. Hermed ikke sagt, at en by ikke kan forbedre sin konkurrenceevne via videndeling og informationsudveksling, men det er nu alligevel tydeligt, at denne aktivitet også bygger på en stærk norm om samarbejde.

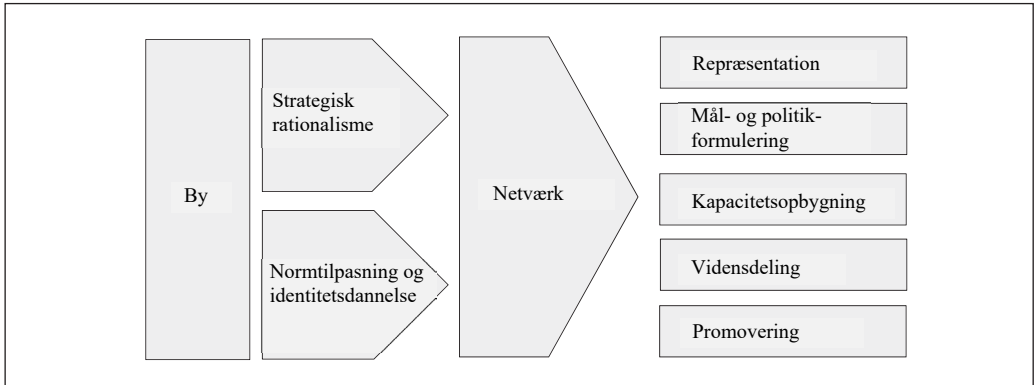
Vi skal ikke så nogen tvivl om, at deltagelse i bynetværk også skal forklares med en mere

strategisk rationel tilgang, som vi beskrev i de indledede afsnit. Vores argument er tværtimod, at vi ikke kan reducere disse netværk til alene at være et udtryk for en rationel kalkule. Byerne handler også på baggrund af en kollektiv fortælling, hvor de i stigende grad – og i kraft af deltagelse i internationale bynetværk – ser sig selv som aktører og som centrale for en større fortælling. Historien om den urbane tidsalder gør det muligt for bynetværk som 100 Resilient Cities at konstruere en fælles interesse og løse problemer igennem kollektiv handling og samarbejde. Hvor noget af denne urbane fortælling uden tvivl er et udtryk for bevidst målrettet og strategisk branding af byens løsninger og tilbud, så er det også udtryk for et mere ubevidst og strukturelt forsøg på tilpasse sig nye internationale normer.

Betydningen af normer og identitetsdannelse

I denne artikel har vi vendt den eksisterende litteratur på hovedet ved at tage udgangspunkt i byerne selv i forsøget på at besvare spørgsmålet om, *hvorfor* byer deltager i internationale bynetværk. Vores analyse viser dels, at byerne har stor mulighed for at til- og fravælge forskellige funktioner, og at byerne derfor får noget forskelligt ud af deres deltagelse. Og dels, at byernes engagement ikke udelukkende motiveres af funktioner, som eksplicit tilbydes af netværk, og som det oftest fremhæves i forskningen (se Figur 1). Alle disse funktioner bygger på en forståelse af netværk, hvor byen fremstår som en rationel og strategisk aktør. Når vi tager udgangspunkt i byerne selv, ser vi andre sider af deltagelsen, som er langt mere betinget af byen som en normativ, identitetsdannende og legitimitetssøgende aktør. Vi mener ikke, at dette er en ny *netværksfunktion*, men snarere en mekanisme eller en logik, som former byernes deltagelse i netværk på linje med den strategiske rationalisme. I Figur 2 er artiklens bidrag forsøgt illustreret ved at indsætte to kolonner, der dels repræsenterer den konsekvenslogik,

Figur 2: Netværksfunktioner revisited



som eksisterer i forskningen (strategisk rationalisme) samt en logik, der fremhæver forklaringskraften af sociale institutioner (normtilpasning og legitimering).

Vores analyse peger således på, at konstruktivistisk og institutionel teori kan have stor forklaringskraft i studiet af både byers internationale orientering samt af netværkene selv. Det er vores konklusion, at der er behov for yderligere at undersøge, hvordan netværk kan studeres fra byers ståsted, samt hvordan et bredere spekter af institutionelle og konstruktivistiske teorier kan give et bedre billede af hvad der foregår når byer engagerer sig i netværk. Det kan i sidste ende være med til at forbedre vores forståelse for, hvordan disse netværksorganisationer har en effekt, hvordan organisationerne indrettes bedre, og hvornår byer til- og fravælger deltagelse.

Note

1. At måle effekten af lobbyisme kan imidlertid synes som en umulig opgave (Beyers 2001; Bouwen 2004; Gornizska og Sverdrup 2011; Grøn og Wiwel 2011)

Litteratur

Acuto, Michele (2013), *Global cities, governance and diplomacy: The urban link*, London: Routledge.
Acuto, Michele og Steve Rayner (2016), »City net-

works: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?« *International Affairs*, 92(5): 1147-65.

Andonova, Liliana B., Michele M Betsill og Harriet Bulkeley (2009), »Transnational Climate Governance«, *Global Environmental Politics*, 9: 52-73.

Andonova, Liliana B. og Ioana A. Tuta (2014), »Transnational Networks and Paths to EU Environmental Compliance: Evidence from New Member States«, *Journal of Common Market Studies*, 52(4): 775-93.

Barnett, Michael og Liv Coleman (2005), »Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations«, *International Studies Quarterly*, 49(4): 593-619.

Benz, Arthur, Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt og Anne Tews (2015), »The trans-local dimension of local climate policy. Sustaining and transforming local knowledge orders through trans-local action in three German cities«, *Urban Research & Practice*, 8(3): 319-35.

Beyers, Jan (2001), »Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations«, *European Journal of Political Research* 41: 585-612.

Boutelegier, Sofie (2012), *Cities, networks, and global environmental governance: spaces of innovation, places of leadership*, London: Routledge.

Bouwen, Pieter (2002), »Corporate lobbying in the European Union: the logic of access«, *Journal of European Public Policy*, 9(3): 365-90.

Bulkeley, Harriet, A. Davies, B. Evans, D. Gibbs, K. Kern og K. Theobald (2003), »Environmental governance and transnational municipal networks

- in Europe«, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5: 235-54.
- Bulkeley, Harriet og Peter Newell (2015), *Governing Climate Change*, London: Routledge.
- Busch, Henner (2016), »Entangled cities: transnational municipal climate networks and urban governance«, web-publikation.
- Busch, Henner og Stefan Anderberg (2015), »Green attraction – Transnational municipal climate networks and green city branding«, *Journal of Management and Sustainability*, 5(1).
- Campbell, John L. (2002), »Ideas, Politics, and Public Policy«, *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38
- DiMaggio, Paul J. og Walter Powell (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago og London: University of Chicago Press.
- EP 596813 (2017), »The role of cities in the institutional framework of the European Union«, Europaparlamentet, web-publikation
- EU (2016), »Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, web-publikation.
- Finnemore, Martha (1996), »Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism«, *International organization*, 50(2): 325-47.
- Gornitzka, Åse og Ulf Sverdrup (2011), »Access of Experts: Information and EU Decision-making« *West European Politics*, 34(1): 48-70,
- Green, Jessica F. (2017), »The strength of weakness: pseudo-clubs in the climate regime«, *Climatic Change*, 144(1): 41-52.
- Grøn, Caroline og Anders Wivel, (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy« *Journal of European Integration*, 33(5): 523-39
- Heinelt, Hubert og Stefan Niederhafner (2008), »Cities and organized interest intermediation in the 100 Resilient Cities (2018) «Frequently Asked Questions about the 100 Resilient Cities«, web-publikation.
- Kern, Kristine og Harriet Bulkeley, (2009), »Cities, Europeanization and multi level governance: governing climate change through transnational municipal networks«, *Journal of Common Market Studies*, 47: 309-32.
- Le Galès, Patrick (2002), *European cities: social conflicts and governance*, Oxford: Oxford University Press.
- March, James og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press
- Meyer, John og Brian Rowan (1977), »Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony«, *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Nielsen, Anne B. (2016), »Diplomati i en urban tidsalder«, *Økonomi & Politik*, 89(4): 94-9.
- Rashidi, Kaveh og Anthony Patt (2018), »Subsistence over symbolism: the role of transnational municipal networks on cities' climate policy innovation and adoption«, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 23(4): 507-23.
- Steward, Richard B., Michael Oppenheimer og Bryce Rudyk (2013), »A new strategy for global climate protection«, *Climatic Change*, 120(1-2): 1-12.
- Verhelst, Tom (2017), »Process and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCI-TIES network«, *International Journal of Urban Planning*, 18: 75-96
- Zeppel, Heather (2013), »The ICLEI Cities for Climate Protection programme: local government networks in urban climate governance« i Cadman, Timothy, red., *Climate Change and Global Policy Regimes*, London: Palgrave Macmillan, pp. 217-31.

Liste over citerede informanter (anonymiseret):

- Informant 1: Ansat i Eurocities' sekretariat
- Informant 2: Ansat i Oslo kommune
- Informant 3: Ansat i Københavns Kommune
- Informant 4: Ansat i Københavns Kommune
- Informant 5: Byrådsmedlem i Vejle Kommune
- Informant 6: Byrådsmedlem i Vejle Kommune
- Informant 7: Ansat i Chennai Corporation
- Informant 8: Ansat i 100RC
- Informant 9: Ansat i Oslo Kommune
- Informant 10: Medarbejder i CLEAN (klynge som Københavns Kommune og Vejle Kommune er medlem af)
- Informant 11: Ansat i Vejle Kommune