

Erik Gløersen
Frants Gundersen
Olaf Foss

Europeiske perspektiv på regioner og regional utvikling i Norge – i lys av ESPON

Europeiske perspektiv på
regioner og regional utvikling i
Norge – i lys av ESPON

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2012:23

Livskraftige kystsamfunn. Steds- og næringsutvikling i Skjervøy kommune

NIBR-rapport 2013:1

Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner

NIBR-rapport 2012:22

Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Erik Gløersen
Frants Gundersen
Olaf Foss

Europeiske perspektiv på regioner og regional utvikling i Norge – i lys av ESPON

NIBR-rapport 2013:9

Tittel:	Europeiske perspektiv på regioner og regional utvikling i Norge – i lys av ESPON
Forfatter:	Erik Gløersen, Frants Gundersen, Olaf Foss
NIBR-rapport:	2013:9
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-981-5
Prosjektnummer:	O-3049
Prosjektnavn:	Anvende ESPON-resultater i Norge (NORESPON)
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Olaf Foss
Referat:	ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) er et transnasjonalt program for anvendt territoriell forskning (eller regionalforskning) med et europeisk og systematisk komparativt perspektiv. Formålet med dette prosjektet er å gjøre ESPON-resultatene mer relevante og tilgjengelig for norsk regionalpolitikk og norsk regional planlegging. Relevans og tilgjengelighet er spesielt knyttet til spørsmål om anvendbarhet, kontekst, komparasjon og dels som samarbeidsgrunnlag. Med prosjektet ønsker vi å plassere norske regioner og regional utvikling i Norge i et bredere europeisk perspektiv.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	September 2013
Antall sider:	226
Pris:	kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no

Forord

ESPON et transnasjonalt program for anvendt territoriell forskning (eller regionalforskning) med et europeisk og systematisk komparativt perspektiv. Akronymet stod i perioden 2002-2006 for "European Spatial Planning Observation Network" (ESPON 2006). I programmets andre fase (2007-2013) er navnet endret til "European Observation Network for Territorial Development and Cohesion", men akronymet er beholdt (ESPON 2013). Programmet omfatter 31 land; nemlig EU-27 pluss Island, Liechtenstein, Norge og Sveits¹. Norge har vært med i programmet siden januar 2003.

Forskningen under programmet har fokus på regional utviklingsdynamikk, regionale utviklingspotensialer, og regionale effekter av sektor- og strukturpolitikk. Programmet skal dessuten bidra til å styrke europeisk komparativ regionalforskning, ved å i) utvikle felles europeisk forskningsinfrastruktur, og ii) skape kompetente, sterke og varige europeiske forskningsmiljøer og –nettverk på tvers av nasjons- og regiongrenser.

Formålet med *dette* prosjektet har vært å forsøke å gjøre ESPON-resultatene mer relevante og tilgjengelige for norsk regionalpolitikk og -planlegging, bl.a. ved å plassere den norske regionale utviklingen inn i et bredere europeisk og internasjonalt perspektiv. Relevans og tilgjengelighet er knyttet spesielt til spørsmål om anvendbarhet, kontekst og komparasjon. De to programfasene, ESPON 2006 og ESPON 2013, har omfattet et svært stort antall prosjekter og tatt opp et svært vidt spekter av tema og problemstillinger. Det er produsert en betydelig mengde rapporter og

¹ Det 28. EU-medlemslandet Kroatia var ikke med i ESPON 2014-programmet. Imidlertid ble ESPON-prosjektene oppmuntret til å inkludere hele Vest-Balkan og Tyrkia i analysene når dette lot seg gjøre.

annen dokumentasjon av funn og resultater. Innenfor en avgrenset prosjektramme har det selvfølgelig ikke vært mulig å ta for seg hele dette materialet.

Oppdragsgiver for prosjektet har vært Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ved Regionalpolitisk avdeling. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Odd Godal. Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av Odd Godal (KRD), Kristin Nakken (KRD), Bjørn Frode Moen (Notodden kommune) og Jens Fredrik Nystad (tidsskriftet PLAN). NIBR vil gjerne takke oppdragsgiver og referansegruppe for godt samarbeid og svært konstruktive og nyttige innspill og diskusjoner.

Prosjektet har vært utført av en prosjektgruppe bestående av Erik Gløersen (Spatial Foresight GmbH, Luxembourg), Frants Gundersen (NIBR) og Olaf Foss (NIBR). Olaf Foss (NIBR) har vært prosjektleder. Rapporten er skrevet av de tre prosjektmedarbeiderne i fellesskap. Enkelte kvantitative analyser knyttet til aldersstrukturer og migrasjon har blitt produsert av Sofie Jæger (Spatial Foresight).

NIBR, september 2013

Knut Onsager
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	6
Oversikt over forkortelser	11
Sammendrag	14
Summary	32
1 Innledning	50
1.1 Bakgrunn – forskningsprogrammet ESPON	50
1.2 Formålet med prosjektet ”Anvende ESPON- resultater i Norge”	54
1.3 Rapportens oppbygging	58
2 Sentrale tema og problemstillinger i norsk regional- politikk	61
3 Regioner og regional utvikling i Norge i et europeisk perspektiv – belyst ved hjelp av ESPON	67
3.1 Innledning - territoriale trender/regionale utviklingstrekk	67
3.2 Geografi, bosettingsmønster og folketall	67
3.3 Demografisk struktur – alders- og kjønns- fordeling	77
3.4 Flytting og inn- og utvandring	86
3.5 Næringsstruktur, arbeidsmarked og sysselsetting	107
3.6 Kunnskap/utdanning, innovasjon, FoU	118
3.7 Klimaforhold og energi	134
3.8 Tilgjengelighet og infrastruktur	142
3.9 Sammendrag	148
4 utfordringer og muligheter i forskjellige typer regioner og områder	150
4.1 Innledning	150

4.2	Områder med spesielle kjennetegn og karakteristika	151
4.3	Betydningen av by- og regionavgrensning, og by- og tettstedssystemets struktur.....	157
4.4	Rurale regioner	165
4.5	Utfordringer i områder med geografiske særegenheter – NEXUS-modeller	170
4.6	Sammendrag	175
5	Redskaper for politikkutvikling	178
5.1	Innledning	178
5.2	Konsekvensutredninger	178
5.3	Framskrivinger, scenarier og strategiutvikling	182
5.4	Sammendrag	190
6	Regionaløkonomisk utvikling og territoriell samhörighet – posisjonering av norske regioner i forhold til strategiske EU-mål.....	193
6.1	Innledning	193
6.2	Regionaløkonomisk utvikling – Lisboaindikatorene	197
6.3	Indikatorer for territoriell samhörighet (INTERCO).....	212
6.4	Sammendrag	218
7	Noen konklusjoner.....	220

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Gjennomsnittsverdier for demografiske indikatorer i ESPON-området og i Norge.....	93
Tabell 3.2	Næringsgruppering som har blitt brukt av GEOSPECS.....	107
Tabell 5.1	Faktorer for langsiktig økonomisk vekst i såkalte «konvergensregioner»	187
Tabell 6.1	«Territorial keys»	195

Figuroversikt

Figur 3.1	Typen av rurale og urbane regioner i Europa NUTS 3)	71
Figur 3.2	Utbredelsen av potensielt polysentrisk felt (PUSH-områder) i Europa (overlappende pendlingsomland tilpasset kommunegrensene)	72
Figur 3.3	Urbane, rurale, bynære og isolerte regioner	74
Figur 3.4	Befolkning innenfor 45-minutters pendlingsavstand langs vei i Norden og deler av Nord-Europa (for 5x5 km rutenett).	76
Figur 3.5	Forholdet mellom tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, og tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode ("arbeidskraftestatningsraten"). NUTS 2 (landsdeler) og kohortstørrelser i 2005.....	79
Figur 3.6	Forholdet mellom tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, og tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode ("arbeidskraftestatningsraten"). BA-regioner og kohortstørrelser i 2005.....	80
Figur 3.7	Cluster-analyse av alders- og kjønnsstrukturer på NUTS3-nivå	82
Figur 3.8	Representasjon av "SEMIGRA-clustere" for alders- og kjønnsstrukturer blant norske BA-regioner. Per 1. januar 2013.....	85
Figur 3.9	Clusteranalyse basert på demografiske indikatorer	87
Figur 3.10	Profiler for den europeiske clusteranalysen basert på demografiske indikatorer	88
Figur 3.11	Clusteranalyse basert på demografiske indikatorer	95
Figur 3.12	Nettomigrasjon 2000-2007 på NUTS2-nivå. Årlig gjennomsnitt.	97
Figur 3.13	Innenriks nettoflytting 2000-2007 på NUTS2-nivå. Årlig gjennomsnitt.	98

Figur 3.14	Balansen mellom innenriks nettoflytting og netto inn-/utvandring 2000-2007 på NUTS 2 nivå.	99
Figur 3.15	To kart over henholdsvis netto innenlandsk flytting og samlet nettomigrasjon per 1000 innbyggere, for norske BA-regioner 2007-2011. Årlig gjennomsnitt.	101
Figur 3.16	To kart over henholdsvis netto innenlandsk flytting og samlet nettomigrasjon per 1000 innbyggere, for norske kommuner 2007-2011. Årlig gjennomsnitt.	103
Figur 3.17	Forskjeller i brutto nasjonalprodukt mellom naboland	105
Figur 3.18	Forskjeller i andel av inntekt eller konsum i nederste kvintil mellom naboland.....	106
Figur 3.19	Kvinneres yrkesdeltaking i aldersgruppen 25-34 år. 2008.....	109
Figur 3.20	Kvinneres yrkesdeltaking i aldersgruppen 25-39 år. (2011)	110
Figur 3.21	Andel sysselsatte kvinner i aldersgruppen 25-39 år 2011 (med samme terskelverdier og farger som for kart 17)	111
Figur 3.22	Clusteranalyse av arbeidsmarkeder.....	113
Figur 3.23	Clusteranalyse av norske arbeidsmarkeder (BA-regioner)	114
Figur 3.24	Typologi av arbeidsmarker på BA-regionnivå 2013.....	117
Figur 3.25	Klassifisering av NUTS2 regioner basert på brutto regionalprodukt og andel av den yrkesaktive befolkningen som arbeider i kreative næringer.....	120
Figur 3.26	Klassifisering av NUTS2 regioner basert på utviklingen i brutto regionalprodukt og i andelen av den yrkesaktive befolkningen som arbeider i kreative næringer mellom 2001 (2004) og 2005 (2008)	121
Figur 3.27	Klassifisering av regionale FoU og innovasjonsmønstre i Europa (NUTS 2).....	122
Figur 3.28	Norske BA-regioner etter innovasjonsnivå 2008.	123
Figur 3.29	Norske BA-regioner etter andelen foretak som i 2008 oppgir å ha søkt om patent siste tre år.	124

Figur 3.30	Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i ”kreative næringer” i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.....	126
Figur 3.31	Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i FoU og UoH (forsknings og undervisning på minst høgsolenivå) i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.....	129
Figur 3.32	Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i middels- og høyteknologiske næringer i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.....	130
Figur 3.33	Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i kompetanseintensive tjenesteytende næringer i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.	131
Figur 3.34	Norske BA-regioner klassifisert etter kompetanseinnhold i regionenes næringsliv i 2013.....	132
Figur 3.35	Gjennomsnittlig antall soltimer i juli måned (1961-2001)	135
Figur 3.36	Vindkraftpotensial på NUTS2-nivå.....	139
Figur 3.37	Fysiske begrensinger for utbygging av vindkraft.....	140
Figur 3.38	Antall timer vindkraftverk forventes å fungere på full effekt	140
Figur 3.39	Teknisk realiserbar utbygging av landbasert vindkraft i 2015 og 2025	141
Figur 3.40	Sammenheng mellom verdiskaping og lokalisering. NUTS 2.	144
Figur 3.41	Antall kilometer motorvei per 1000 kvadrat-kilometer areal. NUTS 2.	145
Figur 3.42	Antall kilometer asfaltert vei (ikke motorvei) per 1000 kvadratkilometer areal. NUTS 2.....	146
Figur 3.43	Andel hushold med bredbåndsinternett. Gjennomsnitt for årene 2006-2009.	147
Figur 4.1	Oversikt over fire regionale typologier, som viser øyregioner (A), spredtbygde regioner (B), grenseregioner (C), fjellregioner (D). NUTS 3.	152
Figur 4.2	Kommuner (LAU 2) preget av (kombinasjoner av) ulike typer geografiske særegenheter (fjell-områder, tynt befolkede områder/SPA, øyer).....	156
Figur 4.3	Ulike avgrensninger av europeiske byer og byregioner.....	160

Figur 4.4	Tettsteder (MUA) og funksjonelle byregioner (FUA).....	161
Figur 4.5	Tettsteder (MUA) og PUSH-områder ("potential urban strategic horizons" eller potensielle pendlingsområder)	161
Figur 4.6	Tettsteder (MUA) og funksjonelle byregioner (FUA) i Norge. Se tekst og forklaring til kart, figur 4.4.....	163
Figur 4.7	Tettsteder (MUA) og PUSH-områder ("potential urban strategic horizons" eller potensielle pendlingsområder). Se tekst og forklaring til kart, figur 4.5.....	164
Figur 4.8	Modell for kryssanalyse av typologier av rurale områder	165
Figur 4.9	«Konsumorientert landsbygd».....	168
Figur 4.10	Strukturell typologi av rurale regioner.....	169
Figur 4.11	Nexus-modell for ensidige industristeder i Norge ...	172
Figur 4.12	Nexus-modell for Notodden.....	173
Figur 4.13	Nexus-modell for fjellområder.....	173
Figur 4.14	Nexus-modell for kystområder	174
Figur 4.15	Nexus-modell for øyer	174
Figur 4.16	Nexus-modell for spredtbygde områder	175
Figur 5.1	Endring i nedbør fra juni til august mellom periodene 1961-1990 og 2071-2100	184
Figur 5.2	Tilpasningsevne til klimaendringer	185
Figur 6.1	Sammensatt indikator for utviklingen i henhold til "Lisboamålene", basert på syv indikatorer. Ca. 2006.....	196
Figur 6.2	Bruttoregionalprodukt per sysselsatt i Norge 2010. Fylke.	199
Figur 6.3	Bruttoregionalprodukt per innbygger i Norge 2010. Fylke.	200
Figur 6.4	Andelen sysselsatte i befolkningen 15-74 år i Norge 2013. BA-regioner. Prosent.....	201
Figur 6.5	Andelen sysselsatte i befolkningen 55-66 år i Norge 2013. Fylker. Prosent.....	202
Figur 6.6	Andelen på arbeidsmarkedstiltak i Norge 2013. BA-regioner. Prosent.....	203
Figur 6.7	Andelen med uføretrygd i Norge av befolkningen i yrkesaktuell alder. 2011. Fylker. Prosent	204
Figur 6.8	Andelen arbeidsledige i Norge 2013. BA-regioner. .	205

Figur 6.9	Andelen av bruttoregionalprodukt som går til all egenutført FoU i norske regioner. 2008. Fylke. Prosent.....	207
Figur 6.10	Kostnader til egenutført FoU i næringslivet per sysselsatt i Norge 2011. Fylke.	209
Figur 6.11	Gjennomsnittsrang for 8 indikatorer relatert til "Lisboaindikatorene" i Norge. Fylke.	211
Figur 6.12	Overrepresentasjon av menn og kvinner på NUTS 3-nivå.....	215
Figur 6.13	Forskjell mellom arbeidsledighetsrater for menn og kvinner	216
Figur 6.14	Samarbeidsintensitet i INTERREG III C.....	217

Oversikt over forkortelser²

BA-region	Bo- og Arbeidsmarkedsregion
BNP	Brutto Nasjonalprodukt
CIS	EUs innovasjonsundersøkelse
EEA	European Environmental Agency
ERDF	European Regional Development Fund
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESPON	European Spatial Planning Observation Network” (ESPON 2006)
	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON 2013)
ESPON ARTS	Assessment of Regional and Territorial Sensitivity
ESPON ATTREG	Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors
ESPON CAEE	The Case for Agglomeration Economies in Europe
ESPON CLIMATE	Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe
ESPON DEMIFER	Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities
ESPON EATIA	ESPON and Territorial Impact Assessment
ESPON EDORA	European Development Opportunities in Rural Areas
ESPON GEOSPECS	Geographic Specificities and Development Potentials in Europe

² Nærmere beskrivelse av ESPON-prosjektene (”ESPON ARTS”, ”ESPON DEMIFER”, ”ESPON KIT” etc. er gitt på ESPON-programmets websider: www.espon.eu, under menyen ”Projects”.

ESPON	Indicators of Territorial Cohesion
INTERCO	
ESPON KIT	Knowledge, Innovation, Territory
ESPON PURR	Potential of Rural Regions
ESPON	Regions at Risk of Energy Poverty
RERISK	
ESPON SeGI	Indicators and Perspectives for Services of General Interests in Territorial Cohesion and Development
ESPON	Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio
SEMIGRA	in Rural Regions
ESPON	Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy
SIESTA	Territorial Analysis
ESPON SURE	Structured empirical analysis for convergence regions: identifying success factors for consolidated growth
ESPON TeDi	Territorial Diversity in Europe
ESPON	Territorial Impact Package for Transport and
TIPTAP	Agricultural Policies
ESPON	TRansport ACCessibility at regional/local scale
TRACC	and patterns in Europe
FoU	Forskning og Utvikling
FUA	Functional Urban Area
IKT	Informasjons- og Kommunikasjonsteknologi
LUZ	Larger Urban Zone
MASST	Macro-economic, Sectorial, Social, Territorial model
MUA	Morphological Urban Areas
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne”/ Statistical classification of economic activities in the European Community
NIFU	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NUTS	Nomenclature Unifiée de Territoires Statistiques
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PM10	Particulate Matter
PUSH	Potential Strategic Urban Horizons
SMESTO	Small and Medium-Sized Towns

SPA	Sparsely Populated Areas
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats method
TAR	Technologically-advanced regions
TIA	Territorial Impact Assessment
UoH	Universitet- og Høyskole

Sammendrag

Erik Gloersen, Frants Gundersen, Olaf Foss

Europeiske perspektiv på regioner og regional utvikling i Norge -i lys av ESPON

NIBR-rapport: 2013:9

Forskningsprogrammet ESPON – hva og hvorfor?

Norge har siden januar 2003 vært med i det europeiske forskningsprogrammet ESPON, både med finansieringsbidrag, i styringen av programmet, og på utførersiden.

Akronymet ESPON stod i perioden 2002-2006 for "European Spatial Planning Observation Network" (ESPON 2006). I programmets andre fase (2007-2013) er navnet endret til "European Observation Network for Territorial Development and Cohesion", men akronymet er beholdt (ESPON 2013). Det dreier seg om et transnasjonalt program for anvendt territoriell forskning (eller regionalforskning) med et europeisk og systematisk komparativt perspektiv.

I praksis speiler ESPONs innretning, profil og innhold i stor grad de kunnskapsutfordringer som avdekkes i og springer ut fra politikkutviklingen i EU. Programmet var opprinnelig ett av en rekke tiltak (Action Programme) med sikte på å virkeliggjøre det såkalte europeiske perspektivet på regional utviklingspolitikk (ESDP; European Spatial Development Perspective). I ESDP-dokumentet, som ble vedtatt i Potsdam i 1999, oppsummerte ministrene med ansvar for regional planlegging og utvikling resultatet av et samarbeid gjennom 1990-årene, ved å formulere noen felles perspektiver og strategier for utviklingen av det europeiske territoriet. Allerede i en tidlig fase ble det etterspurt langt bedre kunnskap om territorielle utviklingstrekk og regionale effekter av politikk i Europa. ESPON ble et svar på denne kunnskapsutfordringen.

NIBR-rapport: 2013:9

Formelt er ESPON 2013 et instrument i EUs såkalte samhørighetspolitikk (Cohesion Policy), under Strukturfondene 2007-2013, Mål 3 Interregionalt Samarbeid (Structural Funds 2007-2013, Objective 3 Interregional Cooperation Networks). Programmet omfatter 31 land; nemlig EU 27 pluss Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Det er finansiert som et spleiselag mellom European Regional Development Fund (ERDF) og medlemslandene på en 75/25 prosents basis. Partnerstatene Island, Liechtenstein, Norge og Sveits bidrar også til finansieringen³.

Politikkutviklingen på området i EU de senere årene kommer bl.a. til uttrykk i dokumentene "Territorial Agenda of the EU – Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions" (2007) og "Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions" (2011). I 2008 kom Europakommisjonens "Green Paper on Territorial Cohesion", og i 2010 lanserte Kommisjonen Europe 2020-strategien for vekst og sysselsetting i Europa i kjølvannet av finanskrisen, under "slagordet" smart, bærekraftig og inkluderende vekst, med konkrete mål på områdene sysselsetting, forskning, klima og energi, utdanning og fattigdomsreduksjon.

De to "Territorial Agenda"-dokumentene kan betraktes som aktualisering og modernisering av ESDP, i lys av pågående samfunnsendringer og nye utfordringer, økt kunnskap, og endrede politiske prioriteringer. Begrepet og målet om territoriell samhørighet (Territorial Cohesion) er et forsøk på å "territorialisere" og utdype begrepene og målene om økonomisk og sosial samhørighet, og demonstrerer en økt vektlegging av den territorielle dimensjonen i europeisk politikkutvikling. I Lisboatraktaten av 2009 er territoriell samhørighet skrevet inn som eget mål i EUs "grunnlov".

Dette prosjektet – hva og hvorfor?

Hvilken interesse og nytte kan Norge, som "utenforland", ha av å delta i et europeisk program for anvendt territoriell forskning med en sterk forankring i EUs politikk, og dermed med et klart EU-europeisk perspektiv? Hva kan et slikt program tilføre av kunnskap og innsikter om regioner og regional utvikling i Norge, som kan styrke en allerede solid nasjonal kompetanse- og kunnskapsbase på

³ Norges bidrag i inneværende programperiode (ESPON 2013) er € 900.000,-.

feltet og være av betydning for regionalpolitikk og regional planlegging i Norge? Disse mer overordnede spørsmålene danner bakteppet for de mer konkrete spørsmålene som forsøkes belyst i det herværende prosjektet og den foreliggende rapporten.

Før sammendraget av rapportens viktigste resultater og tentative konklusjoner er det nødvendig å si litt om selve programmet og om dette prosjektet.

ESPON 2013-programmets formål er formulert slik (jf. kapittel 1.1):

Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development.

Forskningen under programmet handler m.a.o. om tema og problemstillinger av relevans for regional utviklingsdynamikk og regionale utviklingsmuligheter, inklusive regionale effekter av sektor- og strukturpolitikk. Programmet kan også vurderes som bidrag til en møysommelig og langsiktig innsats for å styrke europeisk komparativ regionalforskning og forskningssamarbeid, ved å i) utvikle felles europeisk forskningsinfrastruktur, og ii) skape kompetente, sterke og varige europeiske forskningsmiljøer og –nettverk på tvers av nasjons- og regiongrenser.

I første programfase (2002-2006) ble det gjennomført 35 prosjekter, fordelt på såkalt tematiske prosjekter, politikk-effektstudier, mer koordinerende/tversgående prosjekter, samt diverse aktiviteter for politikkstøtte, nettverksutvikling og formidling. I andre – og pågående – programfase (2007-2013) vil det i alt bli gjennomført nærmere 70 prosjekter. Forskere fra 31 land deltar, og i én gruppe prosjekter spiller også brukerne en mer direkte rolle som initiativtakere og deltakere.

For tiden er det gjennomført/gjennomføres det ca. 65 prosjekter utført av transnasjonale prosjektgrupper der forskningsmiljøer fra

minst tre land er representert i hver gruppe. Gjennomsnittlig antall deltakerinstitusjoner per prosjekt er ca. 5,5 (d.v.s. ca. 357 deltakerinstitusjoner med noe overlapp, hvorav ca. halvparten er universitetsmiljøer). Antallet involverte forskere er ca. tre ganger antallet deltakende forskningsmiljøer/-institusjoner. Samlet budsjett for ESPON 2013 er €47 millioner (snaut NOK 355 millioner etter dagens kurs).

Programmet er rikt på kontakt- og nettverksaktiviteter; programseminarer både for programmets deltakere (interne seminarer) og for dialog mellom programmets deltakere og dets målgrupper/brukere (eksterne seminarer), vitenskapelige seminarer, tematiske workshops, møter mellom programmets nasjonale kontaktpunkter, prosjekter med formidlings- og dialogformål i regi av sistnevnte etc.

Programmets infrastrukturbygging er også relativt ambisiøs og omfatter bl.a. møysommelig utvikling av en "ESPON Database", med formål å tilby et tematisk bredt og innholdsrikt sett med indikatorer og data for sammenliknende regionale/territorielle studier og analyser. Enkelte "redskaper" som er allment tilgjengelige, kan studeres her:

http://www.espon.eu/main/Menu_ToolsandMaps/.

Formålet med dette konkrete prosjektet, *som er et oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet*, var formulert slik (jf. kapittel 1.2):

Målsetning med prosjektet er å gjøre ESPON-resultatene mer relevante og tilgjengelige for norsk regionalpolitikk og norsk regionalplanlegging. Relevans og tilgjengelighet kan knyttes til spørsmål om anvendbarhet, kontekst, komparasjon og som samarbeidsgrunnlag. Med prosjektet ønsker vi å plassere den norske regionale utviklingen inn i et bredere europeisk og internasjonalt perspektiv.

Noen spørsmål som kan avledes av dette er bl.a.: i) Hva forteller resultater fra ESPON-prosjekter om regioner og regional utvikling i Norge? ii) Kan relevansen for norsk regionalpolitikk styrkes ved å utføre enkelte av analysene på et mer detaljert regionalt nivå/for andre regionale inndelinger i Norge? iii) Hva forteller resultater fra ESPON-prosjekter om likheter og ulikheter i regionale forhold og utviklingstrekk i Norge i forhold til andre deler av Europa? iv) I

hvilken grad styrker denne informasjonen kunnskapsgrunnlaget for norsk regionalpolitikk?

Rapporten har følgende oppbygging: *Kapittel 2* gir et bakteppe for utvalg av ESPON-resultater i form av en kort oversikt over sentrale tema og problemstillinger i norsk regionalpolitikk. *Kapittel 3* er en gjennomgang av sju brede tematiske områder, belyst ved hjelp av utvalgte resultater fra ESPON-prosjekter og enkelte egne analyser. *Kapittel 4* illustrerer og drøfter ESPONs bidrag til beskrivelse og typologisering av mer grunnleggende trekk ved den territorielle strukturen og områder med spesielle kjennetegn. Her vises også en modell for presentasjon og vurdering på en syntetisk måte av områder med ulike geografiske særegenheter, for utvikling av strategier for en enkelt region og sammenlikning av forskjellige regioner (NEXUS-modell). *Kapittel 5* berører noen mulige redskaper for politikktutvikling, som konsekvensutredninger og scenarier. *Kapittel 6* behandler ESPONs bidrag til å måle og vurdere europeiske regioners situasjon og utvikling i forhold til strategiske EU-mål, og gir et bilde av hvordan norske regioner (BA-regioner og fylker) plasserer seg i denne sammenhengen. I *kapittel 7* formulerer vi noen foreløpige konklusjoner med referanse til spørsmålene om ESPON-resultaters relevans og anvendbarhet for Norge (jf. ovenfor).

Generell vurdering – framskritt med viktige utfordringer

Det er ingen tvil om at ESPON i løpet av de siste ti årene har bidratt til at det gradvis er etablert et bedre grunnlag for analyse og sammenlikning av Europeiske territorier og regioner under og på tvers av nasjonsnivået. I forhold til utgangspunktet har programmet gitt et ikke ubetydelig tilfang av forskningsresultater med til dels ny og potensielt interessant kunnskap om det ”regionale Europa”, med løfte om et bedre grunnlag for læring, koordinering og samarbeid på området regionalpolitikk og -planlegging.

Samtidig er det avdekket hvor vanskelig det er å sammenlikne undernasjonale geografiske områder på tvers av landegrenser i Europa. I praksis har de sammenliknbare statistikkbærende enhetene vært politisk/administrativt definerte geografiske områder (regioner). Slike områder er avgrenset etter ulike prinsipper i de forskjellige landene, og gjenspeiler politisk-historiske forhold i det enkelte land uten hensyn til sammen-

liknbarhet. De er formet som redskaper i politiske styresett mer enn som egnede enheter for territoriell sammenlikning og analyse. I ESPON har det hovedsakelig dreid seg om EUs nomenklatur av territoriale enheter for statistikk.

Det har også vært, og er fremdeles, store nasjonale forskjeller i tilgangen på territoriale data på ulike samfunnsområder. I Norge er det god tilgang på registerbaserte data på relativt detaljert territorielt nivå, mens europeiske sammenlikninger som regel har måttet ty til mer omfattede områder, som fylke (NUTS 3) eller landsdel (NUTS 2).

I tillegg er det betydelige forskjellighet i Europa med hensyn til topografiske og andre naturgeografiske forhold, befolkningstetthet og befolkningsgeografi, bosettingsmønster, by- og tettstedsstruktur, urbaniseringsgrad og -mønster, sosioøkonomiske og kulturelle forhold m.m. Naturgeografiske og andre regionale strukturaspekter representerer selvstendige utfordringer for territoriell komparasjon, uavhengig av definisjon, områdeavgrensning og valg av statistikkbærende territoriell enhet og territorielt nivå. Alle de nevnte forholdene tilsier at ESPONs prosjekter og resultater i varierende grad vil oppleves som umiddelbart relevante og nyttige i et nasjonalt regionalpolitisk perspektiv – og ofte også i et europeisk sammenliknende perspektiv.

ESPON-programmets bidrag til å bygge et transnasjonalt europeisk forsknings- og utredningsmiljø med fokus på territoriale problemstillinger, er klart positivt og bør utvikles videre. Men programmet har også andre svakheter enn dem som er nevnt ovenfor, som kan hemme en slik utvikling. Prosjektenes resultater har for eksempel hittil bare i begrenset grad blitt publisert i anerkjente faglige tidsskrifter, selv om mye av forskningen er blitt vurdert til å holde et faglig høyt nivå. Programmet er dessuten, sett i forhold til sin størrelse og antallet involverte forskere og forskningsmiljøer, relativt lite synlig i akademiske miljøer i Europa. De krevende administrative prosedyrene, de relativt beskjedne budsjettene for hvert enkelt prosjekt og en tendens til detaljstyring av problemstillinger og metodevalg, bidrar dels til å begrense både antallet forskere og institusjoner som deltar i programmet, og deres muligheter til å kople deltakelsen til sin øvrige virksomhet. Noe av dette har ESPON felles med mye nasjonal politikkstyrt anvendt forskning.

I interne diskusjoner i miljøet kommer forskjellige typer kritikk av sider ved programmet til uttrykk, bl.a. at innsamling av informasjon og fakta («evidence») i utilstrekkelig grad bygger på kritiske metodologiske betraktninger. Ett utslag av dette er håndteringen av metadata⁴, som er svært viktig i et så vidt kvantitativt orientert program. ESPON 2006 programmet skapte en database uten tilfredsstillende metadata. Data har dermed i praksis begrenset bruksverdi. ESPON 2013 databasen har utviklet metoder og verktøy for å håndtere metadata, men erfaringen hittil synes å være at et mindretall av prosjektene leverer metadata av akseptabel vitenskapelig kvalitet. Ønsket om at resultatene skal være enkelt forståelige og umiddelbart anvendelige kan stå i motsetning til en tilfredsstillende metodologisk grundighet.

Programmet har vektlagt produksjon av kart som dekker hele Europa ("ESPON-space"). Datatilgjengelighet har dermed vært en viktig begrensende faktor, som i sin tur har påvirket programmets valg av problemstillinger og hvordan de kunne analyseres. Det har også medført at det bare unntaksvis har vært mulig å utføre analyser på lavere geografisk nivå enn NUTS 2 og NUTS 3 (landsdeler og fylker i Norge). Kvalitative analyser av politiske prosesser og av samspillet mellom aktører i den regionale utviklingen har hatt en mindre framtrædende plass.

Noen hovedresultater

I norsk distrikts- og regionalpolitikk har verdier og problemstillinger knyttet til koplingen mellom dimensjonene demografi og geografi alltid stått sentralt som begrunnelse for politikkenes overordnede mål, identifisering av utviklingsproblemer og -utfordringer, og for valg av innsatsområder og virkemidler. Med litt varierende presiseringer har det overordnede målet om *bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret* overlevd mange desennier. De fleste delmål og innsatsområder som har kommet og gått gjennom tidene, har på en eller annen måte vært relatert til dette hovedmålet, selv om idé- og teorigrunnlaget bak den konkrete innretningen av politikken har skiftet. De har vært mer eller mindre eksplisitt begrunnet som forutsetninger for realisering av hovedmålet.

⁴ Metadata er data/informasjon som på en strukturert måte tjener til å definere eller beskrive andre data (data om data). Metadata er en forutsetning for å produsere, formidle, forstå, finne eller (gjen-)bruke data og statistikk.

Viktige delmål i distrikts- og regionalpolitikk er å bidra til utvikling av⁵:

- ”arbeidsplasser der folk bor, samtidig som verdiskapingspotensialet knyttet til nærings- og kompetansemiljøer i alle deler av landet blir utløst
- gode og likeverdige tjeneste- og velferdstilbud i alle deler av landet
- bygder og tettsteder som er attraktive for bosetting”

Den spesielle innretningen av norsk distrikts- og regionalpolitikk har sammenheng med naturgeografiske forhold så vel som med bosettingssystemets utforming, og det framheves gjerne noen viktige felles utfordringer for måloppnåelse, som regioners naturgeografiske særpreg, regioners befolknings- og bosettingsgeografiske særpreg, samt vedvarende sentraliserende innenlandske flyttestrømmer⁶ og en regionaldemografisk dynamikk som medfører langsiktig sentraliserende demografisk momentum.

I utvalget og gjennomgangen av ESPON-resultater har dette vært vårt bakteppe, men vi har også antatt at enkelte perspektiver og problemstillinger i europeisk ”regionalpolitikk” er av klar interesse og relevans for regionalpolitikk og regional planlegging i Norge selv om de ikke er like framtreddende i den norske diskusjonen av regionale utviklingsmål og -problemer.

I kapittel 3 (”Regioner og regional utvikling i Norge i et europeisk perspektiv – belyst ved hjelp av ESPON”) har vi gjennomgått sju brede tematiske områder, med sikte på å belyse norske regioner og regional utvikling i Norge ved hjelp av utvalgte resultater fra relevante ESPON-prosjekter. Poenget har vært både å illustrere og

⁵ Prop. 1 S (2012–2013)

⁶ *Innenlandske nettoflytting* har vært vedvarende klart sentraliserende i mange tiår, bare med unntak for den såkalte ”turnaroundtenden” noen år på 1970-tallet (særlig i siste halvdel av tiåret) når vi ser på kommunene inndelt i klasser etter sentralitet. Sentraliseringen har riktignok ikke vært like sterk i alle de etterfølgende årene; den ble noe dempet under lavkonjunkturen i første halvdel av 1990-tallet, noe mindre dempet under lavkonjunkturen fra ca. 1999 til ca. 2003/2004 og i noen år etter at finanskrisen også gjorde seg litt gjeldende i Norge (fra ca. 2007/2008 til 2010). Etter 2010 er det igjen en klart økt sentralisering.

drøfte norske forhold i et sammenliknende europeisk perspektiv, og undersøke om noen av ESPONs resultater kan bidra til en bedre forståelse av norsk "regional virkelighet". Det siste har forutsatt at vi også måtte reprodusere enkelte av ESPONs beskrivelser på et mer detaljert og relevant regionalt nivå i Norge (i hovedsak BA-regioner).

De syv områdene er: Geografi, bosettingsmønster og folketall; Demografisk struktur – alders- og kjønnsfordeling; Flytting og inn- og utvandring; Næringsstruktur, arbeidsmarked og sysselsetting; Kunnskap/utdanning, innovasjon og FoU; Klimaforhold og energi; Tilgjengelighet og infrastruktur.

ESPON har i begge programfaser (jf. ovenfor) utviklet en rekke typologier der formålet har vært å beskrive mer grunnleggende strukturelle trekk ved det europeiske territoriet og europeiske regioner. Med de kriterier, indikatorer og grenseverdier som anvendes, skiller Norge og store deler av Norden seg gjennomgående nokså klart ut fra det dominerende bildet av det øvrige Europa (som inngår i ESPONs studieområde). Vi får i stor grad bekreftet norske regioners særpreg i en europeisk sammenheng, både m.h.t. naturgeografi, spredtbygdhet, by- og tettstedsmønster og andre strukturelle forhold.

En rekke resultater kan være av konkrete nytte enten ved utformingen av norsk politikk eller for å identifisere potensielle samarbeidspartnere i resten av Europa. Man kan f.eks. nevne følgende resultater:

- GEOSPECS-prosjektets kart over 45 minutters «befolkningspotensial» gjør det mulig å skille mellom spredtbygde områder og områder med liten eller ingen befolkning. Dette skaper også et mye bedre grunnlag for sammenlikning av bosettingsmønstre med andre europeiske land med spredt befolkning, enn regionale befolkningstetthetsverdier.
- DEMIFER-prosjektet sammenlignet tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, med tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode ("arbeidskraftestatningsraten"). Dette viser at det er markante forskjeller mellom norske landsdeler. Agder-

Rogaland har det beste potensialet for vekst i arbeidsstyrken i Norge, men ligger ikke i toppskiktet i Europa.

- DEMIFERs typologisering av aldersstrukturer viser at demografiske trender i størstedelen av Norge ligner på dem man kan observere i de mest dynamiske europeiske regionene, mens Hedmark-Oppland, Buskerud-Telemark og Østfold ligger nær det europeiske gjennomsnittet. Løsninger på demografiske utfordringer kan derfor i større grad enn i mange andre deler av Europa være å finne innenfor hver region.
- SEMIGRAs clusteranalyse av arbeidsmarkeder viser at Nord-Norge har en unik profil ikke bare i et nasjonalt, men også i et europeisk perspektiv.
- KIT-prosjektets indikatorer knyttet til FoU, innovasjon og kunnskap beskriver norske regioner som ganske forskjellige, også i forhold til europeiske gjennomsnittsverdier, selv om de også lett gir et inntrykk av at Norge som helhet og norske regioner på høyt geografisk nivå scorer lavt på slike indikatorer.
- Kartet over soltimer i juli bekrefter Sørlandets klimatiske attraktivitet også i internasjonalt perspektiv.
- Kart over andelen husstander med tilgang til bredbånd viser at Norge ligger i toppskiktet i Europa, sammen med Sverige, Finland, Island og Nord-Skottland, og mer tettbebygde områder som Sør-England, Nederland og Flandern og Parisregionen.

Man kunne dermed, i større grad enn det som nå er tilfelle, bruke ESPON-resultater i diskusjoner av politikkutforming innenfor utvalgte tema. Utfordringen ligger i å identifisere relevante resultater blant det omfattende materialet som produseres.

Samtidig viser gjennomgangen at hvilket bilde som framtrer, er sensitivt for metodevalg og valg av regionalt nivå. NUTS 2 og NUTS 3 er lite hensiktsmessige nivåer for å kunne gi en tilstrekkelig nyansert beskrivelse, også i et sammenliknende europeisk perspektiv. Typologisering på dette nivået blir lett både misvisende og lite fruktbar både for analyse- og politikkformål. Men også med alternativ, mer hensiktsmessig metodologi går det fram at befolknings- og bosettingsmessige trekk, som i mange land

kjennetegner enkelte områder med spesielle naturgeografiske særtrekk, er det typiske for den overveiende delen av det norske arealet.

I gjennomgangen av ESPON-resultater for demografisk struktur og flytting, og for næringsstruktur og arbeidsmarked, viser reproduksjonen av enkelte resultater for norske BA-regioner at det skjuler seg betydelige variasjoner innenfor NUTS 2 og NUTS 3 regionene som benyttes i ESPONs analyser, bl.a. mellom urbane og andre BA-regioner. Det siste gjelder for eksempel det demografiske potensialet for vekst i den nordnorske arbeidsstyrken. En typologi basert på clusteranalyse med demografiske indikatorer ble reproduisert for norske kommuner. Resultatet indikerer at demografiske trender i størstedelen av Norge ligner på dem man kan observere i de mest dynamiske europeiske regionene, mens Hedmark-Oppland, Buskerud-Telemark og Østfold ligger nær det europeiske gjennomsnittet.

Også når det gjelder indikatorer for innovasjon i regionene viser reproduksjon på BA-regionnivå for Norge at det er store regionale forskjeller på geografiske nivåer under landsdel, som benyttes i ESPONs analyser. Gjennomgående viser analysene at NUTS 2-inndelingen er for grov og skjuler potensielt betydelige interne forskjeller (for eksempel mellom Sør- og Nord-Trøndelag i Midt-Norge, og internt i Nord-Norge) for ulike innovasjonsindikatorer. Nord-Norge omfatter en av Norges seks mest innovative BA-regioner, og også Hedmark-Oppland omfatter flere BA-regioner med over landsgjennomsnittlige innovasjonsrater.

ESPON begynner imidlertid gradvis å utvikle analytiske verktøy og kartografiske framstillinger som gir et bedre og mer nyansert bilde av regionale utviklingstrekk i Norge, ved at de til dels tar hensyn til forskjeller innad i regionene eller baseres direkte på kommunale data. Størstedelen av analysene som har blitt gjennomgått her, er imidlertid av begrenset direkte nytte for Norge ettersom de er basert på regionale gjennomsnittsverdier på NUTS 3 (fylker) eller NUTS 2 (grupper av fylker/landsdeler). Fordi de fleste norske regioner er mer utstrakte enn i mange andre europeiske land, og har mer kontrasterte bosettingsmønstre, gir dette et uriktig inntrykk av territoriell samhörighet.

Det medfører for eksempel at hele Norge karakteriseres som et område med demografiske verdier i nærheten av EU-gjennom-

snittet, eller med en overrepresentasjon av småbarnsfamilier, når en tilsvarende analyse på kommunenivå viser at størstedelen av landet karakteriseres av svak eller sterk aldring og netto utflytting. For enkelte analyser er dette problemet noe mer begrenset, for eksempel når det gjelder «arbeidskraftersatningsrater», målt som forholdet mellom befolkningen som tilhører aldersgruppene 10-19 år og 55-64 år. Vi må imidlertid konkludere med at størstedelen av resultatene fra ESPON-prosjektene generelt ikke kan vurderes som umiddelbart politikkrelevante i Norge. De kan imidlertid fungere som et utgangspunkt for videre analyser, og det europeiske komparative perspektivet tilfører en ny kunnskapsdimensjon tross de nevnte utfordringene. Dette tilsier at det er nødvendig å forholde seg til ESPONs produksjon av kart og data på en aktiv måte, som et grunnlag for videre dialog og studier.

Enkelte resultater viser seg ved nærmere gjennomgang å være direkte misvisende. Kartet over vindkraftpotensial (kapittel 3.7) er det fremste eksempelet på dette i kapittel 3. ESPON-programmets ønske om å skape et «faktagrunnlag for policyutforming» leder enkelte ganger til at kart og analyser presenteres uten at metodologiske begrensninger og underliggende hypoteser beskrives i tilstrekkelig grad. Når det gjelder vindkraftpotensial, viste det seg altså at kartet er mer villendene enn informativt. Dette er selvfølgelig ikke tilfelle for størstedelen av ESPONs kart. For alle ESPONs mer komplekse indikatorer er imidlertid en kritisk gjennomgang av metoder og underliggende hypoteser nødvendig før man bruker dem som grunnlag for policyutforming.

Gjennomgangen viser at produksjonen av komparative europeiske resultater for territorielle forhold og territoriell utvikling, er en krevende prosess, som ikke nødvendigvis fører fram til direkte anvendbare resultater for hvert enkelt land eller for enkeltregioner. Til gjengjeld kan resultatene fungere som utgangspunkt for en rekke analyser.

Programmet har imidlertid vist at det også er mulig å produsere resultater på lavere/mer detaljert og hensiktsmessig regionalt nivå (for eksempel kommuner eller BA-regioner) for hele Europa. Selv om dette er svært ressurskrevende for programmet, ville det muliggjøre mer direkte anvendelige flerskalaanalyser (flernivåanalyser). En slik utvikling ville være særlig nyttig fra et norsk synspunkt. Dette bør derfor fremmes selv om det i

utgangspunktet vil innebære at programmet ikke vil kunne behandle et like bredt spekter av problemstillinger

Sammenlikningen av europeiske typologier på NUTS 3 og NUTS 2-nivå og norske data på BA-regionnivå viser verdien av flerskalaanalyser for forståelsen av strukturer og prosesser som forklarer resultatene. Denne typen «selektive zoom» kunne brukes i ESPON på en mer systematisk måte, med sikte på å etablere bedre faktagrunnlag for prosjektenes forsøk på å forklare observerte regionale mønstre og trender.

I kapittel 4 (Utfordringer og muligheter i forskjellige typer regioner og områder) har vi satt søkelyset på noen mer grunnleggende trekk ved den territorielle eller geografiske strukturen, det vil her si ESPONs ulike forsøk på å identifisere og typologisere geografiske områder i Europa etter spesielle kjennetegn og karakteristika.

Norge og norske regioner har, som vist ovenfor, mange strukturelle særtrekk, naturgeografiske og andre, som ikke deles av det store flertallet av europeiske regioner, men som må antas å ha stor betydning for regional situasjon og utvikling i landet. Det er tilstrekkelig å nevne den svært lave befolkningstettheten (spredtbygdheten) og en svært småskala og nokså spesiell tettsteds- og bystruktur, store fjellarealer, mange øyer etc. Formålet her var å vise hvordan dette ser ut på ESPONs Europakart, og vurdere hvor treffende og relevante de presenterte bildene framstår.

Vi viser også en tilnærmingstype for presentasjon og vurdering på en syntetisk måte av områder med ulike typer geografiske særegenheter, med sikte på å utvikle strategier for en enkelt region og sammenlikne situasjonen i forskjellige regioner.

Tilnærmingstypen er kalt "NEXUS-modell". Vi illustrerer bruken av modellen for ensidige industristeder, med Notodden som eksempel.

Analysen av samfunnsøkonomiske utviklingsprosesser i områder med spesielle kjennetegn og karakteristika, som fjell, øyer og spredtbygde strøk, er særlig viktige fra norsk synspunkt, ettersom størstedelen av landet er berørt. Mens EU-Kommisjonen har produsert regionale analyser av denne typen områder, har ESPON programmet forsøkt å vise at man må ned på lokalt nivå for å forstå hvilken betydning slike særtrekk kan ha for den økonomiske og sosiale utviklingen. Avgrensninger på dette nivået er en forutsetning for å skape meningsfulle analyser for Norge.

Selv på lokalt nivå er det ikke lett å identifisere mange statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner med geografiske særegenheter og andre områder, ettersom de mulige effektene overskygges av andre, mer betydningsfulle, faktorer som næringsstruktur og nærhet til byer. For å etablere en meningsfull syntese på europeisk nivå, er det derfor mer hensiktsmessig med kvalitative metoder, som illustrert i den nevnte NEXUS-modellen.

Avgrensningene av rurale områder illustrerer med særlig tydelighet begrensningene knyttet til analyser på regionalt nivå, ettersom resultatet i stor grad bestemmes av utviklingstrekk i regionenes urbane deler. Dette fører til typologier som framstår som særlig misvisende i Norge, ettersom det bl.a. kan være store avstander mellom de enkelte fylkenes urbane og rural deler. Det er derfor fra norsk synspunkt særlig viktig å insistere på at ESPONs framtidige analyser av rurale områder baseres på data på kommune- og rutenettnivå.

ESPON operer med en rekke forskjellige avgrensninger av urbane områder, som for eksempel funksjonelle urbane områder (Functional Urban Areas, FUA), tettbygde områder (Morphological Urban Areas, MUA), potensielle pendlingsomland (Potential Strategic Urban Horizons, PUSH) og Urban Audit begreper som «Larger Urban Zone» (LUZ) og «city». I mange av analysene er det kun byer på mer enn 50 000 innbyggere som identifiseres som urbane områder. Dette gjør at mange økonomiske og demografiske polariseringsprosesser av relevans for den framtidig territorielle samhörigheten og balansen i Norge, ikke analyseres.

I kapittel 5 (Redskaper for politikkutvikling) har vi berørt noen mulige ”redskaper”, slik de er presentert og anvendt i ulike ESPON-prosjekter, som eventuelt kan benyttes i forbindelse med politikkutvikling. Det dreier seg vesentlig om typer av konsekvensutredninger og scenarioer, med henvisning til noen ESPON- bidrag i denne sammenhengen.

Det er også gitt en kort omtale av ”veilederen” (publikasjonen) ”Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives - A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission” (The ESPON 2013 Programme, December 2012). Denne er ment som et ”lavterskeltilbud” (“quick, easy-to-use”) for

forhåndsvurdering (ex-ante) av tilsiktede og mulige utilsiktede territorielle konsekvenser av sektorpolitikk (lovgivning og politiske beslutninger/tiltak)⁷.

Veilederen kan i noen grad vurderes som en parallell til den norske ”Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger” (Rundskriv H-06/98, Kommunal- og regionaldepartementet), utarbeidet på grunnlag av Stortingsvedtak av 23. mai 1995, med pålegg om at ”det skal utarbeides rutiner som sikrer at de distriktsmessige konsekvensene blir utredet ved viktige omlegginger av politikken”. Ved evt. framtidig revisjon av den norske veilederen, kan det være grunn til å skjele til metodologien i den nevnte publikasjonen. Publikasjonen er også potensielt interessant for Norge i lys av omfattende/tiltakende ”europeisering” av norsk politikk.

Den nevnte europeiske veilederen i TIA (Territorial Impact Assessment) referer spesielt til bidrag fra to ESPON-prosjekter, med fokus på henholdsvis regionale effekter av EU-direktiver og regional sensitivitet, og på europeisk sektorpolitikk mer generelt og en mer kvalitativ tilnærming. I kapitlet nevner vi også et tredje ESPON-prosjekt, som har sett spesielt på effekter av europeisk transportpolitikk og landbrukspolitikk, der det benyttes en kompleks kvantitativ modell som gir mulighet for å vurdere både direkte enkelteffekter og ”summative” effekter.

I flere av ESPONs prosjekter er det utarbeidet ulike typer av framskrivninger og scenarioer av varierende kvalitet og med varierende relevans for Norge. Et eget prosjekt under ESPON 2006 produserte et stort antatt tematiske scenarioer innenfor ni ulike tematiske felt. Tre hovedtyper av scenarioer ble presentert; ett integrert ”baseline” scenario (utviklingen uten grunnleggende endringer), to prospektive politikkscenarioer (illustrerer effekter av politikk med vekt på henholdsvis samhörighet og konkurransekraft) og ett proaktivt scenario (utforsker veier til måloppnåelse). Der gjennomgås også ulike redskaper for scenarioutvikling. Scenarioer er også utviklet i flere tematiske prosjekter under ESPON 2013.

⁷ Det kan også nevnes at EU-kommisjonen har utarbeidet en ny veileder for internt bruk, jf. ”*Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*” (Commission Staff Working Document, Brussels 17.1.2013, SWD(2013) 3 final)

ESPON presenterer videre et stort antall strategiske politikkanbefalinger. Noen slike av potensiell interesse for Norge, er nevnt i kapitlet.

I kapittel 6 (Regionaløkonomisk utvikling og territoriell samhörighet – posisjonering av norske regioner i forhold til strategiske EU-mål), det siste tematiske kapitlet, har vi behandlet noen av ESPONs bidrag når det gjelder å måle og vurdere europeiske regioners situasjon og utvikling i forhold til sterkt vektlagte *strategiske EU-mål*, som den såkalte *Lisboastrategien* og målet om *territoriell samhörighet* ("territorial cohesion"). Særlig sentralt står *Europe 2020-strategien* med målet om "smart, bærekraftig og inkluderende vekst". Det dreier seg i stor grad om en strategi for vekst og sysselsetting med sterk vekt på gjenskaping av en positiv utvikling etter den økonomiske nedturen. De konkrete målene i Europa 2020-strategien er knyttet til sysselsetting, forskning, klima og energi, utdanning og fattigdomsreduksjon.

Formålet med vår gjennomgang har bl.a. vært å gi et bilde av hvordan *norske regioner* plasserer seg i henhold til EUs overordnede strategiske mål for utviklingen. I denne forbindelse har vi også produsert en del kart for norske BA-regioner (og til dels for fylker), basert på "ESPON-indikatorer" på de aktuelle områdene eller på beslektede indikatorer. ESPONs analyser, bl.a. i forbindelse med midtveisevalueringen av Lisboastrategien, viser at norske regioner (NUTS 2, landsdeler) gjennomgående skårer høyt; en syntetisk indeks basert på syv sentrale indikatorer, plasserer samtlige norske regioner i en av de to kategoriene for mest gunstig utvikling.

Flere av "Lisboaindikatorene" reflekterer tunge strukturelle trekk der en i utgangspunktet ikke venter å finne store variasjoner innenfor de enkelte land, spesielt på høyt regionalt nivå. ESPONs kart viser dermed – som forventet – større forskjeller mellom *land* enn mellom *regioner* i hvert land (unntaket er selvsagt Tyskland, der øst-vest skillet er tydelig).

Som påpekt ovenfor, er imidlertid landsdel et svært lite hensiktsmessig regionalt nivå for analyser av økonomisk og sosial utvikling i Norge, bl.a. på grunn av regionenes arealmessige omfang sammenliknet med store deler av Europa ellers. Resultatene som kommer fram, er gjennomsnitt av til dels helt

ulike situasjoner og trender innad i regionene, og tilsvarende intern variasjon i mulige forklaringsvariable knyttet til bosettingsmønster, urbane og rurale områder, naturgeografi, næringssammensetning, demografi og andre strukturelle forhold.

Norges særstilling for en del av indikatorene (unntaket er FoU som andel av BNP, der Norge ligger nærmere det europeiske gjennomsnittet enn for de andre indikatorene) tilsier også at det er mindre interessant å sammenlikne norske regioner med det *europeiske* gjennomsnittet. De siste årenes økonomiske krise, som har rammet ulike land i Europa veldig forskjellig, innebærer dessuten at sammenligning av eldre årganger er mindre relevant. Vi har derfor vist resultater for enkeltindikatorene for norske regioner for siste tilgjengelige år, og benyttet BA-regioner (funksjonelle regioner) i stedet for landsdeler. For noen indikatorer har vi måttet basere oss på fylke.

For alle indikatorene gir bruk av BA-regioner (og fylker) et klart mer nyansert bilde at norske regioners "Lisboastatus" enn det som framkommer når landsdeler benyttes. Kartene viser bl.a. at fire fylker ligger over Lisboamålet om å benytte minst 3 prosent av BNP på FoU; Akershus, Oslo, Sør-Trøndelag og Troms. En svakhet med ESPONs FoU-indikator på regionalt nivå, er imidlertid at vi i større grad får et bilde av hvor FoU *utføres* enn hvor resultatene *anvendes*. For eksempel anvender oljesektoren i Hordaland/Rogaland særlig mye FoU uten at disse fylkene "godskrives" dette. Når vi forsøker å korrigere for dette, løftes bl.a. Buskerud og Vestfold opp, noe som er nært knyttet til Kongsbergmiljøet med forgreininger til både Drammen og Horten/Tønsberg.

En rangering av fylkene etter gjennomsnittsrang på åtte "Lisboaindikator" viser at Østfold og Hedmark gjennomsnittlig er blant de tre "svakeste" fylkene, mens Rogaland og Hordaland befinner seg blant de fem "sterkeste". Fylkene med de største byregionene kommer jevnt over bra ut, men kartet viser ikke et entydig sentrum-periferi skille.

I siste del av kapitlet har vi vist noen hovedresultater fra et ESPON-prosjekt som omhandler indikatorer for territoriell samhörighet (territorial cohesion) basert på seks identifiserte dimensjoner eller mål for samhörighet. Selv om det kommer fram enkelte interessante trekk, også for Norge (for eksempel når det

gjelder kjønnsbalansen i regionene og samarbeidsintensitet), viser prosjektet at begrepet om territoriell samhörighet antakelig egner seg mindre godt for kvantifisering på regionalt nivå. En konklusjon i prosjektet er at det bør legges større vekt på måling av velferd, som er politikkens ultimate mål, og at begrepet dermed kanskje ikke tilfører noen merverdi fra et kvantitativt-analytisk synspunkt.

Summary

Erik Gloersen, Frants Gundersen, Olaf Foss

European perspectives on regions and regional development in Norway – in the light of ESPON

NIBR Report 2013:9

What is the research programme ESPON about and why was it established?

Norway has since January 2003 been part of the European research programme ESPON, providing financial contributions, being involved in the management of the programme and participating in its research projects.

During the 2002-2006 programming period, the ESPON acronym stood for "European Spatial Planning Observation Network" (ESPON 2006). In the programme's second phase (2007-2013), the name changed to "European Observation Network for Territorial Development and Cohesion", but the acronym has been kept (ESPON 2013). ESPON is a transnational programme for applied territorial research (or regional research). One of its main objectives is to produce pan-European comparative analyses.

In practice, the focus, perspective and content of ESPON research reflects the knowledge challenges revealed by and emanating from policy development in the EU. The programme was originally one of a number of measures (Action Programme) seeking to implement the so-called European perspective on regional development policy (ESDP, the European Spatial Development Perspective). In the ESDP document, which was adopted in Potsdam in 1999, the ministers responsible for regional planning and development summed up the results of the ESDP cooperation by formulating some common perspectives and strategies for the development of the European territory. Early in this process, the need for a considerable improvement of the knowledge on

territorial development patterns and of regional effects of policy in Europe was recognised by involved stakeholders. ESPON was created as a response to this knowledge challenge.

Formally, the ESPON 2013 programme is an instrument in the EU's so-called Cohesion Policy, and part of Objective 3 (Interregional Cooperation) of the Structural Funds 2007-2013. The programme includes 31 countries, namely the EU 27 plus Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland. It is funded as a joint effort of the European Regional Development Fund (ERDF) and of the Member States on a 75/25 percent basis. The Partner States Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland also contribute to the funding of the programme.

Policy developments within this field at the EU-level in recent years are reflected in the document "Territorial Agenda of the EU - Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions" (2007) and "Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions" (2011). In 2008, the European Commission published its "Green Paper on Territorial Cohesion", and in 2010 it launched the Europe 2020 strategy for growth and employment in Europe in the wake of the financial crisis. As part of this strategy, it launched the "slogan" smart, sustainable and inclusive growth, and adopted specific goals within the fields of employment, research, climate and energy, education and poverty reduction.

The two "Territorial Agenda" documents can be considered as an update of the ESDP, taking into account social changes and new challenges, an improved knowledge-basis and revised policy priorities. The concept and objective of territorial cohesion is an attempt to "territorialize" and deepen the concepts and goals of economic and social cohesion, and illustrates an increased emphasis on the territorial dimension of European policy development. The Lisbon Treaty of 2009 established territorial cohesion as a separate goal for the EU.

This project - what is it about and what is the purpose?

What can be the interest and benefit of Norway, as a European "outsider" country, to participate in a European programme for applied territorial research that is largely embedded in EU policy-making and therefore largely reflects an EU-European perspective?

What types of knowledge and insights can such programs provide about regions and regional development in Norway, which may strengthen an already well-established national expertise and knowledge base in the field? How could its outputs be of importance for regional policy and regional planning in Norway? These more general questions form the backdrop against which the more specific issues are addressed that the present project report seeks to shed some light on.

Before summarising the report's main findings and tentative conclusions, some further information about the programme and about this project need to be presented. The objective of the ESPON 2013 programme is formulated as follows (see Section 1.1): "Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing Comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development. "

Research undertaken as part of the programme is in other words about topics and issues of relevance to regional development dynamics and regional development possibilities, including regional effects of sectoral and structural policies. The programme can also be considered as a contribution to the continuous and long-term efforts to strengthen European comparative regional research and research cooperation by i) developing a common European research infrastructure, and ii) creating competent, strong and durable European research communities and networks across national and regional borders.

In the first programme phase (2002-2006) 35 projects were implemented, divided into so-called thematic projects, policy impact studies, more coordinating /cross-thematic projects, and various activities for policy support, networking and dissemination. In the second, on-going ESPON programme (2007-2013) nearly 70 projects will be carried out in total. Scientists from 31 countries participate, and in one group of projects territorial stakeholders also play a more direct role as project initiators and participants.

Currently approx. 65 projects are being or have been implemented. Each project is carried out by a transnational project group in which researchers from at least three countries are represented. On average, there are about 5.5 participating institutions per project (i.e. approximately 357 participating institutions with some overlap, of which approximately half belong to a university). The number of involved researchers is about three times the number of participating institutions. The total budget for the ESPON 2013 is € 47 million, or just under NOK 355 million at the current exchange rate.

The programme provides numerous opportunities for establishing new contacts and for networking activities. It organises seminars for programme participants (internal seminars) and others seeking to encourage a dialogue between programme participants and their audiences/ users (external seminars), research seminars, thematic workshops, meetings between the programme's national contact points, and dedicated projects promoting the dissemination of results and dialogues.

The programme has been relatively ambitious when it comes to the development of research infrastructure. This includes the painstaking development of an "ESPON Database", whose objective is to provide a thematically broad and extensive set of indicators and data for comparative regional /territorial studies and analyses. Some "tools" are widely available and can be accessed here:

http://www.espon.eu/main/Menu_ToolsandMaps/.

The objective of this particular project, which is commissioned by the Ministry of Local Government and Regional Development, was formulated as follows (see Section 1.2):

The objective of the project is to make ESPON results more relevant and accessible for Norwegian regional policy and regional planning. Relevance and availability can be linked to issues of usability and context, and to the relevance of results for comparison and as basis for collaboration. The project aims to place the Norwegian regional development into a wider European and international perspective.

The questions that can be derived from this description of the project objectives include: i) What do the results of ESPON projects tell us about Norwegian regions and regional development in Norway? ii) Can the relevance for Norwegian regional policy be strengthened by reproducing some of the analysis at a more detailed regional level and/or for other regional divisions in Norway? iii) What do the results of ESPON projects tell us about the similarities and differences in regional conditions and trends in Norway compared to other parts of Europe? iv) To what extent does this information strengthen the knowledge base for Norwegian regional policy?

The report has the following structure: *Chapter 2* provides a backdrop for the selection of ESPON results in the form of a brief overview of key topics and issues in Norwegian regional policy. *Chapter 3* is a review of seven broad thematic areas, illustrated by selected results from ESPON projects and some additional enquiries and analyses produced by the authors. *Chapter 4* illustrates and discusses the contribution of ESPON to the description and typology of basic features of the territorial structure in areas with special features. It is presented a model for the synthetic presentation and evaluation of areas with different geographic characteristics, for the development of strategies for individual regions and for comparisons between different regions (the “NEXUS model”). *Chapter 5* presents some possible tools for policy development, such as impact assessments and scenarios. *Chapter 6* presents the contribution of ESPON to the measure and assessment of the European regions' situation and development in relation to strategic EU objectives, and provides a picture of how the Norwegian regions (BA-regions and counties) perform in this context. In *Chapter 7* we formulate some preliminary conclusions with regards to the relevance of ESPON results and applicability in the Norwegian context (see above).

Overall evaluation – significant improvements but not without important challenges

There is no doubt that ESPON over the last ten years have contributed to gradually establish a better basis for transnational analyses and comparisons of European territories and regions. If one compares to the situation when the programme started, it has provided a considerable supply of research results with partly new

and potentially interesting knowledge about the "Europe of regions". This can become the foundation for better learning, coordination and cooperation in the field of regional policy and planning.

At the same time, the programme has revealed how difficult it is to carry out transnational European comparisons of subnational territorial units. In practice, statistical units used for comparisons are based on politically/administratively defined geographic areas such as regions. These areas are defined on the basis of different principles in each country that reflect the political-historical conditions of each country but do not offer the best basis for transnational comparisons. They are designed to function as political and administrative units, rather than as statistical units for territorial comparisons and analyses. In ESPON, the focus has mainly been on the EU nomenclature of territorial units for statistics.

There have also been, and still are, significant national differences in access to territorial data within some fields of enquiry. In Norway there is a good supply of register-based data on a relatively detailed territorial level, while European comparisons generally have had to resort to higher level subdivisions, such as NUTS 3 (Norwegian county or "fylke") or NUTS 2 (Norwegian "landsdel").

In addition, there are significant differences in Europe in terms of topographic and other physical/natural geography conditions, population density and population geography, settlement patterns, urban structure, urbanization and urban patterns, socio-economic and cultural conditions etc. There are specific challenges linked to the comparisons of local and regional situations regarding permanent geographic features and other structural regional patterns, regardless of the definition, delineation and selection of statistical units. Because of these limitations, not all ESPON results are being perceived as immediately relevant and useful from a national regional policy perspective - and often also in a European comparative perspective.

The ESPON programme's contribution to establishing a transnational European environment for research on territorial issues is a clear positive output that should be developed further. However, the programme has other challenges than those

mentioned above, which may influence such a development. For example, project results have so far only to a limited extent been published in major scientific journals. Considering the size of the programme and the number of involved researchers and research institutions, its visibility in European academic environments is limited. A number of factors limit the number of researchers and institutions participating in the programme, and the possibility of individual researchers to integrate their research activities inside and outside of ESPON. Among these factors, one can mention the demanding administrative procedures, the relatively modest budget allocated to each project and the propensity to micro-manage the selection of issues and approaches/methods in each project. Some of these types of limitations can also be observed in national policy driven applied research programmes.

As part of internal discussions among persons involved in ESPON, different types of criticism of the programme are expressed. One of these is that the collection of information and facts ("evidence") is insufficiently based on critical methodological considerations. One manifestation of this is the handling of metadata, which is very important in a programme where a lot of the focus is on quantitative analyses. The ESPON 2006 programme created a database without adequate metadata. These data are by way of consequence of limited practical use. The ESPON 2013 database has developed methods and tools for managing metadata, but the experience so far seems to indicate that a minority of projects deliver metadata of acceptable scientific quality. The ambition of making results easily understandable and immediately usable may have led to an insufficient concern for methodological thoroughness.

The programme has emphasized the production of maps covering the whole of Europe ("ESPON-space"). Data availability has thus been an important limiting factor, which in turn has affected the program's choice of issues and how they could be analysed. It also implies that it has only rarely been possible to perform analysis at a lower geographical level than NUTS 2 and NUTS 3 (regions and counties in Norway). Qualitative analyses of political processes and of the interaction between actors in regional development have had a less prominent place in the programme.

Some main results

In Norwegian rural and regional policy, values and issues related to the link between the dimensions of demography and geography, have always been central in order to justify policy targets, identification of development problems and challenges, and the choice of priorities and measures. With slightly varying definitions, the overall goal of preserving the main features of the settlement pattern has survived for several decades. Most objectives and priority areas, that have come and gone over the years, have in some ways been related to this main goal, although the concept and theoretical background of the specific policy orientation have changed. They have been more or less explicitly justified as preconditions for the realization of the main objective.

Important goals in rural and regional policy are to contribute to the development of:

- workplaces (jobs) where people live, while at the same time the potential of value creation in relation to business and areas of expertise in all parts of the country are triggered
- equal provision/supply of good welfare services in all parts of the country
- villages and towns that are attractive for settlement

The special arrangement of Norwegian rural and regional policy reflects the natural geographical conditions as well as the characteristics of the settlement pattern. Some important common challenges in achieving objectives are usually emphasised. These challenges includes regions natural geographical distinctive characteristics, demographical features and settlement patterns, as well as continuing strong internal migration flows towards major urban centres and at the same time regional demographic dynamics which cause a long-term centralizing demographic momentum.

In the selection and review of ESPON results this has been our backdrop. However we have also assumed that certain perspectives and issues in European regional policy are of clear interest and relevance to regional policy and regional planning in Norway, even though they are not as prominent in the Norwegian discussion of regional development goals and issues.

In Chapter 3 ("Regions and regional development in Norway in a European perspective - illustrated by using ESPON") we have gone through seven broad thematic areas, aiming at shedding light on Norwegian regions and regional development in Norway by using selected results from relevant ESPON projects. The point has been both to illustrate and discuss Norwegian conditions in a comparative European perspective as well as to examine if some of the ESPON results can contribute to a better understanding of Norwegian "regional reality". The latter implied that we had to reproduce some of the ESPON typologies and results at a more detailed and relevant regional level in Norway (mainly BA-regions).

The seven areas are: Geography, settlement patterns and population, demographic structure - age and sex distribution, relocation of population as well as immigration and emigration; industrial structure, labour and employment; knowledge/education, research and innovation, climate and energy; accessibility and infrastructure.

ESPON has in both programme phases (see above) developed a number of typologies for the purpose of describing basic structural features of the European territory and European regions. With the criteria, indicators and thresholds used, Norway and large parts of the Nordic regions do in general separate quite clear from the dominant image of the rest of Europe (which are included in the ESPON study area). We have largely confirmed the Norwegian regions' characteristics in a European context, both in terms of physical geography, sparsely populated areas, urban design and other structural factors.

A series of results can provide concrete inputs to the design of Norwegian policies or to the identification of potential cooperation partners in the rest of Europe. One can for example mention the following results:

- The GEOSPECS project's map of 45-minutes "population potentials" makes it possible to distinguish between sparsely populated areas and areas with a limited population or no population. This also constitutes a much better basis for comparisons of settlement patterns between European countries than regional population densities.

- The DEMIFER project compared the size of the 10-year cohort that will leave the labour market during the coming decade, and that of the cohort that will enter the labour market during the same period. This showed marked differences between Norwegian NUTS 2 regions. Agder-Rogaland has the best potential for growth in the labour force in Norway, but is not in the top league in Europe.
- The DEMIFER project's typology of age structures shows that demographic trends in most of Norway are similar to those that can be observed in the most dynamic European regions, while values observed in Hedmark, Oppland, Buskerud Telemark and Østfold are close to the European average. The solution to the demographic challenges are therefore to be found within each region, to a greater extent than in many other parts of Europe.
- The SEMIGRA project's cluster analysis of labour markets shows that North Norway has a unique profile not only from a national point of view, but also in a European perspective.
- The KIT project's indicators related to R&D, innovation and knowledge describe Norwegian regions as quite different from each other, also when comparing them to European average values. However, they also tend to give the impression that Norway as a whole and Norwegian NUTS2 regions in general score low on these indicators.
- The map of hours of sunshine in July confirms the climatic attractiveness of Sørlandet also from an international perspective.
- The map of the proportion of households with access to broadband shows that Norway is in the top league in Europe, along with Sweden, Finland, Iceland and northern Scotland, and more densely populated areas like southern England, the Netherlands and Flanders and the Paris region.

One could therefore, to a greater extent than is now the case, use the ESPON result in the formulation of policies within selected topics. The challenge lies in identifying relevant results from the extensive material produced.

At the same time the review shows that the emerging picture is sensitive to the choice of method and regional level of analysis. NUTS 2 and NUTS 3 are inappropriate levels in order to provide a sufficiently nuanced description, also in a comparative European perspective. The creation of typologies at this geographical level easily becomes both misleading and less favourable for analytical and policy purposes. But also with alternative and more appropriate methodologies, population and population traits, which in many countries characterise a few areas with specific natural geographic features, are the most common for the major part of the Norwegian territory.

In the review of ESPON results in relation to demographic structure and migration, as well as economic structure and labour market, the reproduction of some of the results for Norwegian BA-regions, show that some significant variations are hidden within the NUTS 2 and NUTS 3 regions, which are used in ESPONs analysis, among others between urban and other BA-regions. One example of the latter is the demographic potential for growth in the workforce in northern Norway. A typology based on cluster analysis of demographic indicators was reproduced for Norwegian municipalities. The result indicates that the demographic trends in most of Norway are similar to those that can be observed in the most dynamic European regions, while municipalities in Hedmark, Oppland, Buskerud Telemark and Østfold are similar to the European average.

When it comes to indicators of innovation at a regional level, the reproduction of analyses at BA-regional level for Norway also shows that there are large regional differences below the regional level used in ESPON. In general, the analyses show that the NUTS 2 classification is too general and thereby hiding significant internal differences (e.g. between South and North-Trøndelag in mid-Norway, and internally in Northern Norway) for different innovation indicators. Northern Norway comprises one of the six most innovative BA-regions, and also Hedmark-Oppland have several BA-regions that are above the country average in relation to innovation.

ESPON begins, however, gradually to develop analytical tools and cartographic representations that provide a better and more nuanced picture of regional development in Norway. This is done

by taking into account differences within regions or by basing the analysis on municipal data. The majority of the analyses that have been reviewed here, however, are of limited direct benefit to Norway as they are based on regional averages at NUTS 3 (county) or NUTS 2 (groups of counties /regions). Because most Norwegian regions are more extensive than in many other European countries, and has more contrasted settlement patterns, this gives a false impression of territorial cohesion.

This means for example that Norway is characterized as an area of demographic values close to the EU average, or with an over-representation of young families, when a similar analysis at the municipal level shows that most of the country is characterized by weak or strong aging and out-migration. For some analyses, this problem is somewhat more limited, for example in terms of "labour force replacement rates", measured as the ratio of the population belonging to the age groups 10-19 years and 55-64 years. Therefore, we must conclude that most of the results of ESPON projects cannot generally be considered to be immediately relevant for regional policies in Norway. However, they can serve as a starting point for further analysis, and the European comparative perspective adds a new dimension of knowledge despite the before mentioned shortcomings. This indicates that it is necessary to deal with ESPON production of maps and data in an active way, as a basis for further dialogue and study.

With a closer review some results turn out to be slightly misleading. The map of wind power potential (Section 3.7) is the best example of this. The ESPON programme's desire to create a "factual basis for policy formulation" sometimes leads to questions and analyses that are presented without methodological limitations and underlying hypotheses described and discussed adequately. This kind of problems (as exemplified with the wind-power potential map) is of course not the case for most of ESPON maps. However, for all more complex ESPON indicators a critical review of methods and underlying hypotheses is necessary before using them as a basis for policy formulation.

The review shows that the production of comparative results for European territorial conditions and territorial development is a demanding process, which does not necessarily lead directly to

applicable results for each country or region. In return, the results can serve as the starting point for a number of analyses.

The programme has shown that it is also possible to produce results at lower/more detailed and appropriate regional level (such as municipalities or labour market areas (Norwegian BA-regions)) for the whole of Europe. Although this is very resource demanding for the programme, it would enable more directly usable multi-scale analysis (multilevel analysis). Such developments would be particularly useful from a Norwegian point of view. This should be promoted even though it basically implies that the programme will not be able to analyse an equally wide range of issues/themes.

The comparison of European typologies at NUTS 3 and NUTS 2 level with Norwegian data on BA-regional level shows the value of multi-scale analysis for understanding the structures and processes that explains the final results. This type of "selective zoom" could be used in ESPON in a more systematic manner, with the aim of establishing better factual basis for the projects' attempt to explain the observed regional patterns and trends.

In Chapter 4 (Challenges and opportunities in different types of regions and areas) we highlight some more basic features of the territorial or geographical structure. In this context we explore ESPON's different efforts to identify and to make geographical typologies in Europe depending on the territories' special characteristics and features. Norway and Norwegian regions have, as shown above, many structural characteristics, geographical and others, that are not shared by the vast majority of European regions, but which are assumed to have a major impact on the regional situation and development in the country. It is sufficient to mention the very low population density (sparsely populated areas), a rather special urban structure and settlement pattern with very small units, large mountain areas, many islands etc. The purpose here was to show how this looks on the ESPON programme's European maps, and to assess how accurate and relevant the presented images are.

We also show an approach for the presentation and evaluation in a synthetic way of areas with different types of geographical peculiarities, in order to develop strategies for a single region and to compare the situation of different regions. The approach is

called the "NEXUS model". We illustrate the use of the model for single industry towns, with Notodden as an example.

Analysis of socio-economic development in areas with special features and characteristics, such as mountains, islands and sparsely populated areas are particularly important from the Norwegian point of view, since the majority of the country is affected. While the European Commission has produced regional analyses of such areas, the ESPON programme has attempted to show that you have to look at a local level to understand the significance these characteristics may have on the economic and social development. Demarcations on this level are a prerequisite for creating meaningful analyses for Norway.

Even at the local level it is not easy to identify many statistically significant differences between municipalities with geographic peculiarities and other areas, as the possible effects are overshadowed by other, more significant, factors such as industry structure and proximity to cities. In order to establish a meaningful synthesis at European level, it is therefore more appropriate to use qualitative methods, as illustrated by the above-mentioned NEXUS model.

Demarcation of rural areas illustrates with particular clarity limitations of analyses at the regional level, since the result at regional level largely is determined by trends in regional urban areas. This leads to typologies that are particularly misleading for Norway, as there for example can be large distances between the individual counties' urban and rural parts. This is why it from the Norwegian point of view, is of particular importance to insist that future ESPON analyses of rural areas are based on data at municipal or grid level.

ESPON operates with a number of different definitions of urban areas, such as Functional Urban Areas (FUA), Morphological Urban Areas (MUA), Potential Strategic Urban Horizons (PUSH) and the Urban Audit concepts Larger Urban Zone (LUZ) and City. In many of the analyses only cities with more than 50 000 inhabitants are identified as urban areas. This means that many economic and demographic polarization processes of relevance for the future territorial cohesion and balance in Norway are not analysed.

In Chapter 5 (Tools for policy development) we have dealt with some possible "tools", as they are presented and applied in various ESPON projects, which may be used in connection with policy development. For instance, we describe impact assessment study and scenarios, with reference to some ESPON contributions in this context.

This chapter also provides a brief description of the handbook entitled "Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives - A practical guidance for policymakers and Practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission" (The ESPON 2013 Programme, December 2012). This is intended as a "low threshold" ("quick, easy-to-use") tool for pre-evaluation (ex-ante) of intended and possible unintended territorial consequences of sector policies (legislation and policy decisions /actions).

The handbook can to some extent be considered as a parallel to the Norwegian "Guidelines for district-related impact assessments" (Rundskriv H-06/98, Kommunal- og regionaldepartementet), prepared on the basis of a Parliamentary Decision of 23 May 1995, imposing that "procedures shall be prepared to ensure that the regional/rural consequences are assessed when important changes in the policies occur". In future revision of the Norwegian guidelines, it may be of benefit to look to the methodology in the above-mentioned publication. The publication is also potentially interesting for Norway in the light of the extensive/growing "Europeanization" of Norwegian politics.

The aforementioned European handbook on TIA (Territorial Impact Assessment) refers specifically to the contributions from two ESPON projects, focusing respectively regional impact of EU directives and regional sensitivity, as well as European sector policies in general and with a more qualitative approach. In the chapter we mention a third ESPON project, which has particularly analysed the effects of European transport policy and agricultural policy. In the study a complex quantitative model is used that allows evaluating both direct individual effects and "summative" effects of policies.

In several ESPON projects, various kinds of projections and scenarios of varying quality and with varying relevance to Norway have been developed. An own project under the ESPON 2006

programme produced a large number of thematic scenarios within nine different thematic fields. Three main types of scenarios were presented: One integrated "baseline" scenario (development without fundamental changes), two prospective policy scenarios (illustrating the effects of policies emphasizing respectively cohesion and competitiveness) and one proactive scenario (exploring ways of achieving desired objectives). Various tools for scenario development are also reviewed. Scenarios are also developed in several thematic projects under the ESPON 2013.

Furthermore ESPON presents a large number of strategic policy recommendations. Some of these, which are of potential interest for Norway, are mentioned in the chapter.

In Chapter 6 (Regional Economic Development and Territorial Cohesion - positioning of the Norwegian regions in relation to strategic EU objectives), the final thematic chapter, we have dealt with some of the ESPON contributions when it comes to measuring and assessing European regions' situation and development in relation to strategic EU objectives with a strong emphasis on growth, such as the Lisbon strategy and the objective of territorial cohesion. In particular, the Europe 2020 strategy is central, with its goal of "smart, sustainable and inclusive growth". It is largely a strategy for growth and employment with a strong emphasis on the creation of a positive development after the economic crisis. The specific objectives of the Europe 2020-strategy are linked to employment, research, climate and energy, education and poverty reduction.

The purpose of our review has partly been to provide a picture of how the Norwegian regions position themselves in relation to EU's overall strategic objectives for development. In this regard, we have also produced a number of maps at the level of Norwegian BA-regions (and sometimes of counties), based on "ESPON indicators" on the relevant areas or on related indicators. ESPON analyses, e.g. in connection with the mid-term review of the Lisbon strategy, shows that Norwegian regions (NUTS 2 regions) consistently score highly; a synthetic index based on seven key indicators, places all Norwegian regions in one of the two categories which had the most beneficial development.

Several of the "Lisbon indicators" reflect structural features for which one would *a priori* not expect to find large variations within

countries, and especially not on regional level. ESPON maps thus show - as expected - larger differences between countries than between regions in each country (the exception is of course Germany, where the east-west divide is evident).

As pointed out above, however, NUTS 2, or even NUTS 3, regions often are an inappropriate regional level for analyses of economic and social developments in Norway. This is in particular because of the large spatial extent of the regions in comparison to most of Europe. The results that emerge are the average of at times quite different situations and trends within the regions, and the corresponding internal variation in possible explanatory variables related to settlement patterns, urban and rural areas, physical geography, industry composition, demography and social structure.

Norway's unique position for a number of indicators (the exception is R&D as a share of GDP, where Norway is closer to the European average than for the other indicators) also indicates that it is less interesting to compare the Norwegian regions with the European average. In recent years, economic crisis, which has affected different countries in Europe very differently, also means that comparisons with previous years are less relevant. Therefore, we have shown results for individual indicators for Norwegian regions for the last year available and used BA-regions (functional regions) rather than larger regions. For some indicators we have had to rely on county (NUTS 3) data.

For all indicators, the use of BA-regions (and counties) a clearly more nuanced picture of Norwegian regions' "Lisbon Status" emerges, compared to when using larger scale data. The maps show that four counties are above the Lisbon goal of using at least 3 % of GDP on R&D, namely Akershus, Oslo, Sør-Trøndelag and Troms. A weakness with the ESPON R&D-indicator at regional level, however, is that we increasingly get a picture of where R&D resources are spent, rather than where the results are utilised. For example, the oil sector in Hordaland/Rogaland is very R&D intensive, but these counties are not "credited" for this R&D intensity. When we try to correct for this, Buskerud and Vestfold stand out, which is closely related to the Kongsberg Group's branches in both Drammen and Horten/Tønsberg.

A ranking of counties by the average of eight "Lisbon indicators" shows that Østfold and Hedmark in average are among the three "weakest" counties, while Hordaland is one of the five "strongest". The counties with the largest urban areas are generally well off, but the map does not show a clear center-periphery distinction.

In the last part of the chapter we show some main results from an ESPON project concerning indicators for territorial cohesion based on the six identified dimensions or measures for cohesion. Although some interesting features appear, also for Norway (for example in terms of gender balance in the regions and cooperation intensity), the analyses show that the concept of territorial cohesion is probably not well suited for quantification at the regional level. A conclusion of the project seems to be that there should be greater emphasis on measuring welfare, which is the ultimate political goal. The notion of territorial cohesion may therefore not add much value from a purely quantitative-analytical point of view.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn – forskningsprogrammet ESPON

Norge har siden januar 2003 vært med i forskningsprogrammet ESPON. Akronymet ESPON stod i perioden 2002-2006 for ”European Spatial Planning Observation Network” (ESPON 2006). I programmets andre fase (2007-2013) er navnet endret til ”European Observation Network for Territorial Development and Cohesion”, men akronymet er beholdt (ESPON 2013).

ESPON 2013 er et instrument i EUs såkalte samholdingspolitikk (Cohesion Policy), under Strukturfondene 2007-2013, Mål 3 Interregionalt Samarbeid (Structural Funds 2007-2013, Objective 3 Interregional Cooperation Networks). Programmet omfatter 31 land; nemlig EU 27 pluss Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Det er finansiert som et spleiselag mellom European Regional Development Fund (ERDF) og medlemslandene på en 75/25 prosents basis. Partnerstatene Island, Liechtenstein, Norge og Sveits bidrar også til finansieringen. *I praksis er ESPON et transnasjonalt program for anvendt territoriell forskning (eller regionalforskning) med et europeisk og systematisk komparativt perspektiv.*

ESPONs innretning, profil og innhold speiler i stor grad de kunnskapsutfordringer som avdekkes i og springer ut fra politikkutviklingen i EU. Programmet var opprinnelig ett av en rekke tiltak (Action Programme) med sikte på å virkeliggjøre det såkalte europeiske perspektivet på regional utviklingspolitikk (ESDP; European Spatial Development Perspective). I ESDP-dokumentet som ble vedtatt i Potsdam i 1999, oppsummerte EU-landenes ministre med ansvar for regional planlegging og utvikling resultatet av et samarbeid gjennom hele 1990-tallet med sikte på å komme fram til felles perspektiver og strategier for

utviklingen av det europeiske territoriet, og allerede i en tidlig fase i dette arbeidet ble det etterspurt bedre kunnskap om territorielle utviklingstrekk og regionale effekter av politikk.

ESDP innebærer at visjonen om en balansert og bærekraftig utvikling av hele EUs territorium må bygge på at følgende tre grunnleggende mål – relatert til ”samfunn, miljø og økonomi” – kan realiseres i like stor grad: i) økonomisk og sosial samhørighet, ii) bevaring av naturressursene og kulturarven, samt iii) mer balanserte konkurransevilkår i Europa. Målene er ”oversatt” til tre retningslinjer for regional utviklingsplanlegging, nemlig: i) balansert og polysentrisk byutvikling og endrede relasjoner mellom by og land, ii) bærekraftig utvikling, fornuftig forvaltning og beskyttelse av natur- og kulturarv, og iii) lik tilgang til infrastruktur og kunnskap. ”The Second Report on Economic and Social Cohesion” (EU, januar 2001) framhevet for første gang det territorielle aspektet som en ny og viktig dimensjon ved samhørighetsmålet – ved siden av den sosiale og økonomiske.

Senere har den politiske prosessen i EU i stadig sterkere grad handlet om territoriell utvikling, ikke minst på bakgrunn av utvidelsene fra 15 til 27 medlemsland i 2004 og 2007. Et uttrykk for dette var dokumentet ”Territorial Agenda of the EU – Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions” (2007). Dokumentet hvilte tungt på ekspertutredningen ”The Territorial State and Perspectives of the EU – Towards a Stronger Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions” fra året før. I 2008 kom Europakommisjonens ”Green Paper on Territorial Cohesion”, og i 2011 ”Territorial Agenda 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions”, sistnevnte basert på en oppdatering per 2011 av ”The Territorial State and Perspectives of the EU”.

De to ”Territorial Agenda” dokumentene kan betraktes som ledd i politisk aktualisering og modernisering av ESDP. Begrepet og målet om territoriell samhørighet (Territorial Cohesion) komplementerer og ”territorialiserer” begrepene og målene om økonomisk og sosial samhørighet, og viser den økende vektleggingen av den territorielle dimensjonen i europeisk politikkutvikling. I Lisboa-traktaten av 2009 er territoriell samhørighet skrevet inn som eget mål i EUs ”grunnlov”..

I ESPON 2013 sitt programdokument (jf. www.espon.eu) er programmets formål formulert slik:

Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development.

Forskningen under programmet skal m.a.o. ha fokus på regional utviklingsdynamikk, regionale utviklingspotensialer, og regionale effekter av sektor- og strukturpolitikk. Programmet kan imidlertid også betraktes som en offensiv, møysommelig og langsiktig innsats for å styrke europeisk komparativ regionalforskning, ved å i) utvikle felles europeisk forskningsinfrastruktur, og ii) skape kompetente, sterke og varige europeiske forskningsmiljøer og –nettverk på tvers av nasjons- og regiongrenser.

I første programfase (2002-2006) ble det gjennomført 35 prosjekter, fordelt på tematiske prosjekter, politikkeffektstudier, koordinerende/tversgående prosjekter, samt aktiviteter for politikkstøtte, nettverksutvikling og formidling. Jf. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006_Projects/.

I andre – og pågående – programfase (2007-2013) vil det i alt bli gjennomført nærmere 70 prosjekter. Forskere fra 31 land deltar, og i én gruppe prosjekter spiller også brukerne en viktig rolle (prosjekttype 2, jf. nedenfor). Ca. 65 prosjekter gjennomføres av transnasjonale prosjektgrupper der forskningsmiljøer fra minst tre land er representert i hver gruppe. Gjennomsnittlig antall deltakerinstitusjoner per prosjekt er ca. 5,5 (d.v.s. ca. 357 deltakerinstitusjoner med noe overlapp, hvorav ca. halvparten er universitetsmiljøer). Antallet involverte forskere er ca. tre ganger antallet deltakende forskningsmiljøer/-institusjoner. Samlet budsjett er €47 millioner (snaut NOK 355 millioner etter dagens kurs).

Prosjektene i ESPON 2013 er organisert i fem grupper (prosjekttyper eller ”prioriteter”):

Priority 1: Applied research on territorial development, and dynamics (thematic projects and policy impact studies) (25 prosjekter)

Priority 2: Targeted analysis based on user demands: European perspective to different types of territories (23 prosjekter)

Priority 3: Scientific platform and tools: Territorial indicators, database, typologies, analytical tools, scientific support (10 prosjekter)

Priority 4: Capitalisation and participation: Capacity building, dialogue, networking (teaching material, publications, seminars) (7 prosjekter)

Oversikt over alle prosjektene under hver prosjekttipe (”Priority”) fins her:

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ProjectOverview/

ESPON-programmet har bidratt til å skape et transnasjonalt europeisk forsknings- og utredningsmiljø med fokus på territorielle problemstillinger. Dette er en positiv utvikling. Programmets resultater har imidlertid hittil kun i begrenset grad blitt publisert i anerkjente tidsskrift. Programmet er videre, sett i forhold til sin størrelse, lite synlig i akademiske miljøer i Europa. De krevende administrative prosedyrene, de relativt beskjedne budsjettene for hvert enkelt prosjekt og en tendens til detaljstyring av fokus og metodevalg, bidrar til å begrense antallet forskere og institusjoner som deltar i programmet. Noe av dette har ESPON felles med mye nasjonal politikkstyrt, anvendt forskning.

I interne diskusjoner i dette miljøet har forskjellige typer kritikk av programmet blitt framført. Programmets innsamling av informasjon og fakta («evidence») bygger i tilstrekkelig grad på kritiske metodologiske betraktninger. Den utilfredsstillende håndteringen av metadata illustrerer dette. ESPON-2006 programmet skapte en database uten tilfredsstillende metadata; dets data har dermed i praksis begrenset bruksverdi. ESPON-2013 databasen har skapt metoder og verktøy for å håndtere metadata. De prosjektansvarlige har imidlertid måttet konstatere at kun et mindretall ESPON-prosjekt leverer metadata av akseptabel

vitenskapelig kvalitet. Ønsket om at resultatene skal være enkelt forståelige og umiddelbart anvendelige kan stå i motsetning til en tilfredsstillende metodologisk grundighet.

Videre har programmet fokusert på å produsere kart som dekker hele Europa. Dette innebærer at datatilgjengeligheten har vært en særlig viktig begrensende faktor, som i sin tur har påvirket ESPON-programmets utvalg av problemstillinger. Videre har man bare unntaksvis kunnet gjennomføre analyser på lavere geografisk nivå enn NUTS 2 og NUTS 3-nivå (landsdeler og fylker i Norge). Kvalitative analyser av politiske prosesser og av samspillet mellom aktører i den regionale utviklingen har hatt en mindre framtredd plass.

1.2 Formålet med prosjektet "Anvende ESPON-resultater i Norge"

ESPON har i løpet av de siste ti årene bidratt til at det gradvis er etablert et bedre grunnlag for analyse og sammenlikning av Europeiske territorier og regioner under og på tvers av nasjonsnivået, med en del begrensninger som er påpekt ovenfor. Programmet har gitt et betydelig tilfang av forskningsresultater med ny og interessant kunnskap om det "regionale Europa" og et økt potensial for læring, koordinering og samarbeid på området regionalpolitikk og -planlegging.

Samtidig er det avdekket hvor vanskelig det er å sammenlikne undernasjonale geografiske områder på tvers av landegrenser i Europa. I praksis er de sammenliknbare statistikkbærende enhetene politisk/administrativt definerte geografiske områder (regioner). Slike områder er avgrenset etter ulike prinsipper i de forskjellige landene, og gjenspeiler politisk-historiske forhold i det enkelte land uten hensyn til sammenliknbarhet mellom områder, det være seg innen de enkelte land eller på tvers av landegrenser. De er formet som redskaper i politiske styresett mer enn som egnede enheter for territoriell sammenlikning og analyse. I ESPON er det hovedsakelig EUs nomenklatur av territorielle enheter for statistikk (NUTS, LAU), som ligger til grunn.

Det også store nasjonale forskjeller i tilgangen på territorielle data på ulike samfunnsområder, og med hensyn til hvilke territorielle nivåer (på hvilke nivåer i hierarkiene av politisk-administrative

områder) vi finner de databærende enheter. I Norge er det god tilgang på registerbaserte data på relativt detaljert territorielt nivå (som regel kommune og til dels for enheter under kommune-nivået), mens europeiske sammenlikninger som regel må knyttes til mer omfattende områder, som fylke (NUTS 3) eller landsdel (NUTS 2). Det betyr også at fylke eller landsdel – heller enn for eksempel kommune (LAU 2⁸) – ofte må være byggesteinene i forsøk på å danne sammenliknbare områder eller typer av områder etter andre prinsipper enn de politisk-administrative.

I tillegg oppviser det europeiske kontinentet en betydelig forskjellighet med hensyn til topografiske og andre naturgeografiske forhold, befolkningstetthet og befolkningsgeografi, bosettingsmønster og by-/tettstedsstruktur, urbaniseringsgrad og -mønster, sosioøkonomiske og kulturelle forhold m.m. Naturgeografiske og andre (menneskeskapte) regionale strukturaspekter representerer selvstendige utfordringer for territoriell komparasjon, uavhengig av definisjon, områdeavgrensning og valg av statistikkbærende territoriell enhet og territorielt nivå. Alle de nevnte forholdene tilsier at ESPONs prosjekter og resultater i varierende grad vil oppleves som umiddelbart relevante og nyttige i et nasjonalt regionalpolitisk perspektiv.

Forut for definering og utlysning av dette oppdraget ble det gjennomført et forprosjekt (Gløersen og Böhme 2011⁹) på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet, som var vedlagt konkurransegrunnlaget. Bakgrunnen for forprosjektet var et ønske fra departementet om å få utført en “gjennomgang av ESPON 2006 og inneværende ESPON-2013 program med det formålet å velge ut tematiske funn og metodologiske tilnærmer, herunder indikatorer og territoriale typologier, som kan være av interesse for norsk regionalpolitikk og norsk regional planlegging”.

Forprosjektet viser til noen tidligere vurderinger av ESPONs prosjekter og resultater, som har konkludert med at deres relevans og nytteverdi som kunnskapsgrunnlag for norsk (og nordisk) regionalpolitikk og -planlegging ikke alltid er umiddelbar, men

⁸ I Sverige består LAU 2 av 290 kommuner, i Danmark av 2148 Sogne

⁹ Gløersen, Erik og Kai Böhme (2011): *Anvende ESPON resultater i Norge – Forprosjekt*. Spatial Foresight, Paris og Luxembourg juli 2011.

forutsetter en tilpasning til og diskusjon i forhold til spesifikke norske (og nordiske) realiteter. Det er mange grunner til at det kan være slik:

Det kan ha å gjøre med prosjektprofilen, d.v.s. hvilke tema, spørsmål og problemstillinger som prioriteres i utlysningen av prosjekter, og i den konkrete innretningen av det enkelte prosjekt. Europakommisjonens "Green Paper on Territorial Cohesion" fra 2008 (jf. 1.1) peker nettopp på det europeiske territoriets enorme variasjonsrikdom/mangfold, noe som selvfølgelig også kan innebære tilsvarende ulikheter i forutsetninger, muligheter og utfordringer for regionalpolitikken og den regionale planlegging. ESPON hviler dessuten på en grunnleggende forventning om "added value" knyttet til det (transnasjonale) komparative perspektivet.

Det ligger i sakens natur at en slik forventning krever en viss tålmodighet der tidlige faser av programarbeidet vil være preget av faglige og praktiske hindringer og en naturlig tendens til å "lete der det er lyst" (d.v.s. på områder der det fins tilgang på rimelig sammenliknbare data). Endelig vil det, som nevnt, variere hva som anses å være relevante og fruktbare territorielle nivåer for analyse.

I konkurransegrunnlaget beskriver oppdragsgiver det inneværende prosjektet på denne måten:

Målsetning med prosjektet er å gjøre ESPON-resultatene mer relevante og tilgjengelig for norsk regionalpolitikk og norsk regionalplanlegging. Relevans og tilgjengelighet kan knyttes til spørsmål om anvendbarhet, kontekst, komparasjon og som samarbeidsgrunnlag. Med prosjektet ønsker vi å plassere den norske regionale utviklingen inn i et bredere europeisk og internasjonalt perspektiv.

"Relevans og tilgjengelighet" knyttes til særlig tre aspekter, som kan utlegges slik:

- Anvendbarhet: Hvilke ESPON-prosjekter har potensiell relevans (i kraft av tema, problemstillinger, resultater) for forståelsen av regional utvikling i Norge? Hva forteller resultater fra disse ESPON-prosjektene om regional utvikling i Norge? Kan relevansen for norsk regionalpolitikk

- styrkes ved å utføre enkelte av analysene på et mer detaljert regionalt nivå/for andre regionale inndelinger i Norge?
- Komparasjon: Hvilke ESPON-prosjekter er særlig interessante (i kraft av tema, problemstillinger, resultater) for sammenlikning av regional utvikling og regionale problemer i Norge og andre deler av Europa? Hva forteller resultater fra disse ESPON-prosjektene om likheter og ulikheter i regionale forhold og utviklingstrekk i Norge i forhold til andre deler av Europa? I hvilken grad styrker denne informasjonen kunnskapsgrunnlaget for norsk (og europeisk) regionalpolitikk?
 - Kontekst: Hvilke ESPON-prosjekter er særlig egnet til å belyse hvordan beskaffenhets, utviklingstrekk, utfordringer og muligheter i norske regioner og typer av regioner, framstår i en videre regional sammenheng (makroregioner, samarbeidsregioner; for eksempel Norden, Østersjøregionen, Nordsjøregionen, Nordlig periferi)? Dette aspektet vil i stor grad måtte bygge på de to foregående.

Et fjerde aspekt (samarbeidsgrunnlag/identifisering av mulige samarbeidsregioner) er nevnt i konkurransegrunnlaget, men betydningen av dette aspektet ble tonet ned i første referanse-gruppemøte.

Det er forutsatt at aspektet *komparasjon* i all hovedsak skal baseres på allerede eksisterende resultater hentet fra tilgjengelige rapporter fra relevante ESPON-prosjekter, mens aspektet *anvendbarhet* innebærer at vi i tillegg utfører enkelte nye analyser av regionale forhold og utviklingstrekk i Norge etter samme ”mal” som i utvalgte ESPON-prosjekter (basert på de samme indikatorene, tilnærmingmåtene, typologiseringsprinsippene, periodene etc).

Det kan være verdt å nevne at relevanskriteriet når det gjelder aspektet *anvendbarhet*, kan tolkes på ulike måter. Den ”svakeste” tolkningen er at resultatene belyser forhold og utviklingstrekk som også inngår i den norske regionalpolitiske diskusjonen og ofte er stilt i den norske regionalforskningens lys. Det betyr ikke nødvendigvis at resultatene (inklusive anvendte tilnærmingmåter og metoder) tilfører særlig ny og/eller interessant kunnskap, selv om de ”reproduseres” på et mer detaljert regionalt nivå eller for andre regionale inndelinger. En ”sterkere” tolkning er at

resultatene (inklusive anvendte tilnæringsmåter og metoder) skal tilføre ny kunnskap om regionale forhold og utviklingstrekk, og/eller nye perspektiver på regional utvikling, regionale utviklingsproblemer og regionalpolitikk, i Norge.

Rapportens disposisjon (spesielt utvalget av faglige temaer) er preget av gjennomgangen av norske regionalpolitisk relevante dokumenter så vel som av forskningsprogrammet ESPONs innretning og tematiske profil. Tema og problemstillinger som står sentralt i norsk regionalpolitikk og regionalpolitisk debatt er tillagt stor betydning, men vi har også vært åpne for at ESPON kan tilføre den norske debatten alternative/nye relevante innfallsvinkler og perspektiver, inklusive andre eller supplerende tema og problemstillinger. Disposisjonen og hovedtrekkene i innholdet er tidligere presentert i et ”presiseringsnotat”, som ble diskutert i prosjektets andre referansegruppemøte. Med noen mindre justeringer gav møtet i all hovedsak sin tilslutning til disposisjonen og det presenterte prosjektopplegget.

Endelig må det nevnes at de to programfasene, ESPON 2006 og ESPON 2013, jf. kap.1.1, har omfattet et svært stort antall prosjekter og tatt opp et svært vidt spekter av tema og problemstillinger. Det er produsert en betydelig mengde rapporter og annen dokumentasjon av funn og resultater. Innenfor en avgrenset projektramme er det verken ønskelig eller mulig å ta for seg og drøfte evt. nytteverdi for norsk regionalpolitikk og regionalplanlegging av hele dette materialet. Ett av formålene med det nevnte forprosjektet (som er videreført i prosjektet) var nettopp å foreta en første vurdering av potensiell relevans, med sikte på å velge ut noen aspekter og resultater for nærmere presentasjon og vurdering i prosjektet.

1.3 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gir vi først en kort oversikt over sentrale tema og problemstillinger i norsk regionalpolitikk og regionalpolitisk diskusjon, som et bakteppe for valg av tema og den etterfølgende presentasjon og diskusjon av ESPON-resultater.

Kapittel 3 er en gjennomgang av sju brede tematiske områder, der norske regioner og regional utvikling i Norge er forsøkt belyst ved hjelp av utvalgte resultater fra relevante ESPON-prosjekter.

Poenget her er både å illustrere og drøfte norske forhold i et europeisk komparativt perspektiv, og undersøke om ESPON-resultater kan bidra til en bedre forståelse av norsk "regional virkelighet". Sistnevnte formål innebærer at vi også har (tilnærmet) reproduisert enkelte av ESPON-analysene på mer detaljert regionalt nivå i Norge (i hovedsak BA-regioner). Rimeligvis preges temavalget av det norske bakteppe som ble presentert i kapittel 2.

I kapittel 4 er søkelyset satt på noen mer grunnleggende trekk ved den territorielle eller geografiske strukturen, det vil her si ESPONs ulike forsøk på å identifisere og typologisere geografiske områder i Europa etter spesielle kjennetegn og karakteristika. Norge og norske regioner har mange strukturelle særtrekk, naturgeografiske og andre, som ikke deles av det store flertallet av europeiske regioner, men som må antas å ha stor betydning for regional situasjon og utvikling i landet. Det er tilstrekkelig å nevne spredtbygdheten og en nokså småskala og spesiell tettsteds- og bystruktur, store fjellarealer, mange øyer etc. Hvordan ser dette ut på Europa-kartene og hvor treffende og relevante er de bildene som presenteres?

Til slutt i kapittel 4 presenterer vi en tilnærmingssåte for presentasjon og vurdering av områder med ulike typer geografiske særegenheter på en syntetisk såte, med sikte på å utvikle strategier for en enkelt region og sammenlikne situasjonen i forskjellige regioner. Tilnærmingssåten er kalt "NEXUS-modeller" og er utviklet i ESPON-prosjektet GEOSPECS.

I kapittel 5 omtaler vi kort noen mulige redskaper som kan benyttes i forbindelse med politikkutvikling, av typen konsekvensutredninger og scenarioer, med henvisning til noen ESPON- bidrag.

Det neste kapitlet (kapittel 6) behandler noen av ESPONs bidrag når det gjelder å måle og vurdere europeiske regioners situasjon og utvikling i forhold til strategiske EU-mål, som den såkalte Lisboastrategien og målet om territoriell samhörighet ("territorial cohesion"). Formålet med denne gjennomgangen er ikke minst å gi et bilde av hvordan norske regioner plasserer seg i henhold til EUs overordnede strategiske mål for utviklingen. I denne forbindelse er det også produsert noen kart for norske BA-regioner (og til dels for fylker), basert på "ESPON-indikatorene" eller beslektede indikatorer.

I det avsluttende kapittel 7 forsøker vi oss på noen foreløpige konklusjoner med referanse til dette prosjektets utgangspunkt og hovedproblemstillinger, slik det er presentert i kapittel 1.2, d.v.s. spørsmålene om ESPON-resultaters relevans og anvendbarhet for regional utviklingspolitikk og regional planlegging i Norge.

2 Sentrale tema og problemstillinger i norsk regionalpolitikk

I norsk distrikts- og regionalpolitikk har verdier og problemstillinger knyttet til koplingen mellom dimensjonene demografi og geografi alltid stått sentralt som begrunnelse for politikkenes overordnede mål, identifisering av utviklingsproblemer og -utfordringer, og for valg av innsatsområder og virkemidler. Med litt varierende presiseringer har det overordnede målet om *bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret* overlevd mange desennier. De fleste delmål og innsatsområder som har kommet og gått gjennom tidene, har på en eller annen måte vært relatert til dette hovedmålet, selv om idé- og teorigrunnlaget bak den konkrete innretningen av politikken har skiftet. De har vært mer eller mindre eksplisitt begrunnet som forutsetninger for realisering av hovedmålet.

I Statsbudsjettet 2013 (Prop. 1 S (2012–2013)) er de distrikts- og regionalpolitiske ambisjonene formulert slik:

Regjeringen ønsker å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk. Regjeringen vil opprettholde et spredt bosettingsmønster, sikre verdiskaping i hele landet og ta vare på viktige kulturelle og historiske verdier som er sentrale for egenarten i landet. (...) Regjeringen vil styrke lokal og regional vekstkraft i områder med lav økonomisk vekst, lang avstand til større markeder, ensidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketallet. Regjeringen vil fremme en balansert utvikling mellom by og land. Regjeringen vil legge til rette for å fremme verdiskaping i byene og

distriktene ved å bidra til å styrke innovasjons- og kompetansemiljøene i hele landet.

De samme målene refereres til i Melding til Stortinget om distrikts- og regional-politikken «Ta heile Noreg i bruk» (Meld. St. 13 (2012-2013)). Norge er dermed, sammen med Sveits, det eneste landet med et eksplisitt politisk mål om opprett-holdelse av bosettingsmønsteret.

Regjeringen legger vekt på å føre en distrikts- og regionalpolitikk som bidrar til utvikling av

- arbeidsplasser der folk bor, samtidig som verdiskapingspotensialet knyttet til nærings- og kompetansemiljøer i alle deler av landet blir utløst
- gode og likeverdige tjeneste- og velferdstilbud i alle deler av landet
- bygder og tettsteder som er attraktive for bosetting

Bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret betyr i realiteten å opprettholde et spredt bosettingsmønster med ”ankerfeste” i en svært småskala by- og tettstedsstruktur. Om lag 80 prosent av innbyggerne bor i 942 tettsteder, der 76 prosent av tettstedene har færre enn 2000 bosatte, 62 prosent har under 1000 bosatte, og bare seks tettsteder har mer enn 100.000 bosatte; Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim, Fredrikstad/Sarpsborg, Drammen – med Oslo som eneste ”storby” (925.000 innbyggere i Oslo tettsted i 2012). I alt 44 prosent av den norske tettstedsbefolkningen bor i de seks tettstedene med mer enn 100.000 bosatte og med en gjennomsnittlig befolkningstetthet på 2677 innbyggere per km². De 942 tettstedene med nesten 80 prosent av landets innbyggere, dekker til sammen mindre enn én prosent av arealet i landet.

Finnmark fylke er et spesielt, men viktig eksempel. Det er det arealmessig største fylket med 15 prosent av det norske landarealet, men bare 1,5 prosent av Norges befolkning. I areal er fylket betydelig større enn Danmark og Sveits, og omtrent på størrelse med det sammenlagte arealet i de tyske delstatene Nordrhein-Westfalen og Schleswig-Holstein. Den for det meste ubebodde Finnmarksvidda utgjør om lag 36 prosent av arealet. De aller fleste av innbyggerne bor i 26 små tettsteder (punkter) som til sammen dekker ca. 0,09 prosent av fylkesarealet. I 24 av de 26 tettstedene

er arealet mindre enn tre kvadratkilometer. Befolkningstettheten i fylket er ca. 1,5 innbyggere per kvadratkilometer og avstandene mellom de små bosettingspunktene er til dels svært store. De 26 tettstedene i Finnmark har en gjennomsnittlig befolkningstetthet på 1290 innbyggere per km², og innbyggertallet varierer mellom 207 og 14.308. 12 av tettstedene har færre enn 1000 bosatte.

Hovedtrusselen mot det spredtbygde norske bosettingsmønsteret med ”ankerfeste” i den svært småskala by- og tettstedsstrukturen, er befolkningssentralisering på alle regionale nivåer. En ny avgrensning av de fem største ”storbyregionene” i Norge¹⁰ (Oslo-, Kristiansand-, Stavanger-, Bergen- og Trondheimregionen) medfører at disse regionene til sammen rommer ca. halvparten av landets innbyggere og i tiåret 2000-2010 kom 97 prosent av en samlet netto nasjonal folketallsvekst på drøyt 310.000, i disse regionene. Den langsiktige trenden (de siste drøyt tretti år) er relativt sterk befolkningssentralisering, tiltakende fra tiår til tiår. Kommunene i hovedstadsregionen og de øvrige ”storbyregionene” har hatt betydelig og til dels økende vekst, mens kommuner som kun omfatter eller har pendlingsavstand (fra befolkningstyngdepunktet) til et tettsted på under 5000 innbyggere (ca. 40 prosent av kommunene) i gjennomsnitt har hatt sterk og til dels tiltakende nedgang i folketallet i perioden. Blant de mellomliggende kommunene har det vært svak folketallsvekst, men også økende konsentrasjon til kommuner med et større tettsted (50.000-100.000 innbyggere) som bosted eller som tilpendlingsalternativ¹¹.

Reell frihet til å velge bosted anses som en verdi i seg selv, men også som en forutsetning for å realisere ”bosettingsmålet”, d.v.s. hemme befolkningssentraliseringen. En forutsetning for reell valgfrihet m.h.t. bosted, er på sin side bl.a. antatt å være knyttet til bygdens og tettsteders attraktivitet, inklusive sysselsettings- og inntektsmuligheter tilpasset utdanning og krav til levestandard, og universell likeverdighet i tilgang til tjeneste- og velferdstilbud. Økt næringsutvikling og verdiskaping i hele landet har status både som

¹⁰ Juvkam, Dag et. al. (2011): *Storbyregioners funksjonelle grenser*. Oslo: NIBR-rapport 2011:16.

¹¹ Jf. Johansen, Steinar, red. (2010): *Sentraliseringens pris*. Oslo: NIBR-rapport 2009:05.

Foss, Olaf (2010): Kan vi bo der vi vil – og hvor er det? Oslo: *Regionale trender* 1:2010.

forutsetning for og potensiell konsekvens av bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Den spesielle innretningen av norsk distrikts- og regionalpolitikk har sammenheng med naturgeografiske forhold så vel som med bosettingssystemets utforming. Landet er svært langt og arealrikt, og bare en liten del av arealet er beboelig/og eller dyrkbart, mens betydelige naturressurser er spredt over/nær store deler av arealet. De naturgeografiske forutsetningene for lokalisering av bosettinger gir, sammen med det omfattende og spesielt utformede arealet, en lav befolkningstetthet for store deler av landet, mange små lokale markeder og til dels store avstander til større befolkningscentre. Permanente avstands- og størrelsesproblemer innebærer ulempe og sårbarhet, og påkaller distrikts- og regionalpolitisk oppmerksomhet og innsats.

Det følger av dette utgangspunktet at det i norsk distrikts- og regionalpolitikk knyttes en særlig sterk interesse til *status og utviklingstrekk* for følgende forhold:

- Bosettingsmønsteret (særlig knyttet til dimensjoner som befolkningstetthet/tettbygd-spredtbygd, sentrum-periferi/utkant, ”storbyregioner”- ”småby-/småsteds-/bygderegioner”, by-/tettstedsstruktur)
- Flyttemønster, flyttemotiver og motiver for bostedsvalg (og regionaldemografiske mønstre mer generelt)
- Befolkningsgrunnlaget for private og offentlige tjenester innenfor rimelig reiseavstand til tettsteder av ulik størrelse (inkl. transport-/mobilitetspotensial, tettsteders regiondannende/regionforstørrende potensial)
- Tilbudet av og tilgjengeligheten til grunnleggende/offentlige tjenester (”Services of General Interest”)
- Andre ”attraktivitetsaspekter” ved bygder/tettsteder og områder/regioner
- Regionale arbeidsmarkeder (funksjonsmåte, arbeidskrafttilbud og -etterspørsel, sysselsettingsgrad/arbeidsledighet, kompetansearbeidsplasser) og inntektsgrunnlag/muligheter

- Næringsgrunnlag/næringsstruktur og verdiskapingsbidrag, innovasjon og næringsutvikling (og regionaløkonomiske forhold mer generelt)
- Utdanningsnivå, kunnskap, kompetanse, høyere utdannings-/FoU-virksomhet, koplingen mellom utdanningsvalg og bostedskarriere/-valg

For alle disse forholdene identifiseres noen viktige felles utfordringer knyttet til bl.a.:

- Regioners naturgeografiske særpreg (fjellområder, øy- og kystregioner, områder med arktisk og sub-arktisk klima, geografisk utkant/periferi vanskelige naturgitte kommunikasjonsforhold)
- Regioners befolknings- og bosettingsgeografiske særpreg (særlig lav befolkningstetthet, særlig småskala og svak by- og tettstedsstruktur, lange interne avstander og avstander til større befolkningssentre/markeder)
- Vedvarende til dels sterkt sentraliserende innenlandske flyttestrømmer¹², en regionaldemografisk dynamikk som gir langsiktig sentraliserende demografisk momentum.

I gjennomgangen av ESPON-prosjekter gjenspeiler ”søkekriteriene”/disposisjonen i noen grad sentrale tema og problemstillinger i norsk distrikts- og regionalpolitikk, slik den er kort framstilt ovenfor, men gjennomgangen følger ikke slavisk av det ovenstående. Problembilde, problemstillinger og tematisk fokus i EUs regionalpolitikk/territorielle politikk avviker til dels betydelig fra norsk distrikts- og regionalpolitikk. Særnorske kriterier – slik de er skissert ovenfor – fungerer derfor for strengt. ESPON-programmets innretning og innhold gjenspeiler i stor grad

¹² *Innenlandske nettoflytting* har vært vedvarende klart sentraliserende i mange tiår, bare med unntak for den såkalte "turnaroundtenden" noen år på 1970-tallet (særlig i siste halvdel) når vi ser på kommunene inndelt i klasser etter sentralitet. Sentraliseringen har riktignok ikke vært like sterk i alle de etterfølgende årene; den ble noe dempet under lavkonjunkturen i første halvdel av 1990-tallet, noe mindre dempet under lavkonjunkturen fra ca. 1999 til ca. 2003/2004 og i noen år etter at finanskrisen også gjorde seg litt gjeldende i Norge (fra ca. 2007/2008 til 2010). Etter 2010 er det igjen en klart økt sentralisering.

politikkutviklingen i EU, med tilhørende identifiserte kunnskapsutfordringer, selv om også Norge deltar aktivt i styringen av programmet.

Internasjonalt samarbeid er imidlertid også en viktig del av norsk distrikts- og regionalpolitikk, der formålet er å fremme samarbeid og erfaringsutveksling mellom regioner og land i Europa, og dermed *videreutvikle* norsk regionalpolitikk. Interreg-deltakelsen (der ESPON inngår) er en sentral del av dette. Det hviler på en forutsetning om at problemstillinger, tematisk orientering og innretninger i EUs regionalpolitikk/territorielle politikk har både aktuell og potensiell relevans for Norge, ved å bidra til samarbeid og et transnasjonalt perspektiv på regional politikk og planlegging, og ved å tilføre nye tenkemåter og perspektiver.

3 Regioner og regional utvikling i Norge i et europeisk perspektiv – belyst ved hjelp av ESPON

3.1 Innledning - territorielle trender/regionale utviklingstrekk

I dette kapitlet presenterer vi hovedresultater fra utvalgte ESPON-prosjekter på bakgrunn av gjennomgangen av dokumenter, publikasjoner og annet relevant materiale. Formålet er å drøfte norsk nytte/relevans i forhold til de tre nevnte aspektene; ”anvendbarhet”, ”komparasjon” og ”kontekst” (jf. kap. 1.2) og vise hvordan trekk ved norske regioner, og regional utvikling i Norge, framstår i et europeisk (komparativt) perspektiv når ESPON brukes som referanse. Presentasjonen følger en disposisjon som er basert bl.a. på sentrale tema og problemstillinger i norsk regionalpolitikk (jf. kap. 2). I tillegg til direkte bruk av kart og andre resultater fra ESPON-prosjekter, er det under enkelte tema presentert noen resultater fra nye analyser basert på ESPON-metoder og indikatorer, først og fremst for norske forhold, men også i noen grad komparativt.

3.2 Geografi, bosettingsmønster og folketall

Det er vanskelig å sammenligne folketall og bosettingsmønster når de statistiske enhetene har forskjellig størrelse og har blitt avgrenset på forskjellige måter. Rutenettsdata er ikke alltid en tilfredsstillende løsning på dette problemet. De er kun tilgjengelige i et mindretall av europeiske land. For den regionale utviklingen er

videre antallet innbyggere innenfor det funksjonelle omlandet viktigere enn befolkningen innenfor lokalområdet eller tettstedet. Tettsteders *regiondannende* evne er betinget av mange faktorer, bl.a. størrelse (innbyggertall) og funksjonsinnhold, som normalt er positivt korrelerte størrelser, men ikke uten unntak (jf. bl. a. ”generalistkommune-prinsippet” i Norge, som gir mange av tettstedene en betydelig funksjonstygde som kommunesentre, uavhengig av størrelse, samt evt. nærliggende tettsteders samlede funksjonstygde i et polysentrisk tettstedsmønster).

I ESPON 2006 – der studieområdet omfattet 29 land – ble det utviklet flere tematiske typologier der formålet var å beskrive mer grunnleggende strukturelle trekk ved det europeiske territoriet; som grad av urbant-ruralt preg, by- og tettstedsmønster, forekomst og utbredelse av funksjonelle byregioner med ulik størrelse og funksjonstygde, transportinfrastruktur og tilgjengelighet, etc. Alle disse typologiene karakteriserer regionalpolitisk relevante aspekter ved bosettingsmønster og bosettingssystem på et relativt grovt og overordnet nivå, for et europeisk komparativt formål. I ESPON 2013 – der studieområdet omfatter 31 land – er det videre fokusert på bl.a. befolkningstetthet, spredtbygdhet og befolkningspotensial, bl.a. i prosjektene TeDI og GEOSPECS (jf. oversikt over forkortelser foran). Også naturgeografiske aspekter av betydning for bosettingsmønster, næringsgeografi og andre regionale/territorielle strukturtrekk, som fjell og kyst, er viet betydelig oppmerksomhet i flere prosjekter.

Med de kriterier, indikatorer og grenseverdier som er anvendt, skiller Norge og store deler av Norden seg klart ut fra det dominerende bildet for resten av det Europa som inngår i ESPONs studieområde:

I en typologi over rurale og urbane regioner (basert på NUTS 3, fylker) med seks kategorier, falt det aller meste av Norge i den mest ”rurale” kategorien (”low urban influence, low human intervention”)¹³. Kun Hordaland og Oslo/Akershus falt i en annen

¹³ ”Urban influence” er definert ved grad av befolkningstetthet og forekomst av såkalte ”Metropolitan European Growth Areas (MEGAs); d.v.s. funksjonelle byregioner (avgrenset etter bestemte kriterier) med størst ”funksjonstygde” i en tredeling m.h.t. funksjonene befolkning, transport, turisme, næringsliv, kunnskap og innflytelse (”decision-making”). ”Human intervention” er definert ved andelen kunstig landdekke (bebygd areal, veier etc), jordbruksland og urørt areal.

kategori (den tredje mest urbane; "high urban influence, low human intervention") fordi regionene omfatter en funksjonell byregion (Functional Urban Area, FUA) klassifisert som såkalt Metropolitan European Growth Area, MEGA (jf. fotnote 5 og nedenfor). Norske regioner delte skjebne med de fleste svenske og finske regioner og det meste av Skottland og Estland. I den sydlige delen av Europa og i Alperegionene fantes det like "rurale" regioner, men bildet var langt mer nyansert. Det virkelig "urbane" Europa befant seg sentralt på kontinentet; innenfor det såkalte "pentagon" som avgrenses av storbybyregionene London, Paris, Milano, München og Hamburg.

I de 29 landene som deltok i ESPON-programmets første fase ble det dessuten etter visse kriterier identifisert 1595 funksjonelle byregioner (FUA) med mer enn 20.000 innbyggere i regionen (bykjernen skulle ha minst 15.000 innbyggere). Det dreier seg om byer med pendlingsomland¹⁴. De funksjonelle byregionene ble rangert i fire grupper etter innbyggertall; "metropolitan FUAs" (> 500,000 innbyggere), "large FUAs" (> 250,000 innbyggere), "medium FUAs" (> 100,000 innbyggere), og "small FUAs" (< 100,000 innbyggere). Mange av disse europeiske funksjonelle byregionene er lokalisert nær hverandre, og i de sentrale delene av Europa (for eksempel i store deler av Tyskland) utgjør de så å si sammenhengende urbane områder. I Norge var det etter disse kriteriene 36 funksjonelle byregioner, som til sammen rommet mer enn 80 prosent av landets innbyggere. Deres antall og utstrekning var langt mindre enn i sammenliknbare europeiske land, og i de fleste norske regioner tilhørte de den minste klassen av byregioner.

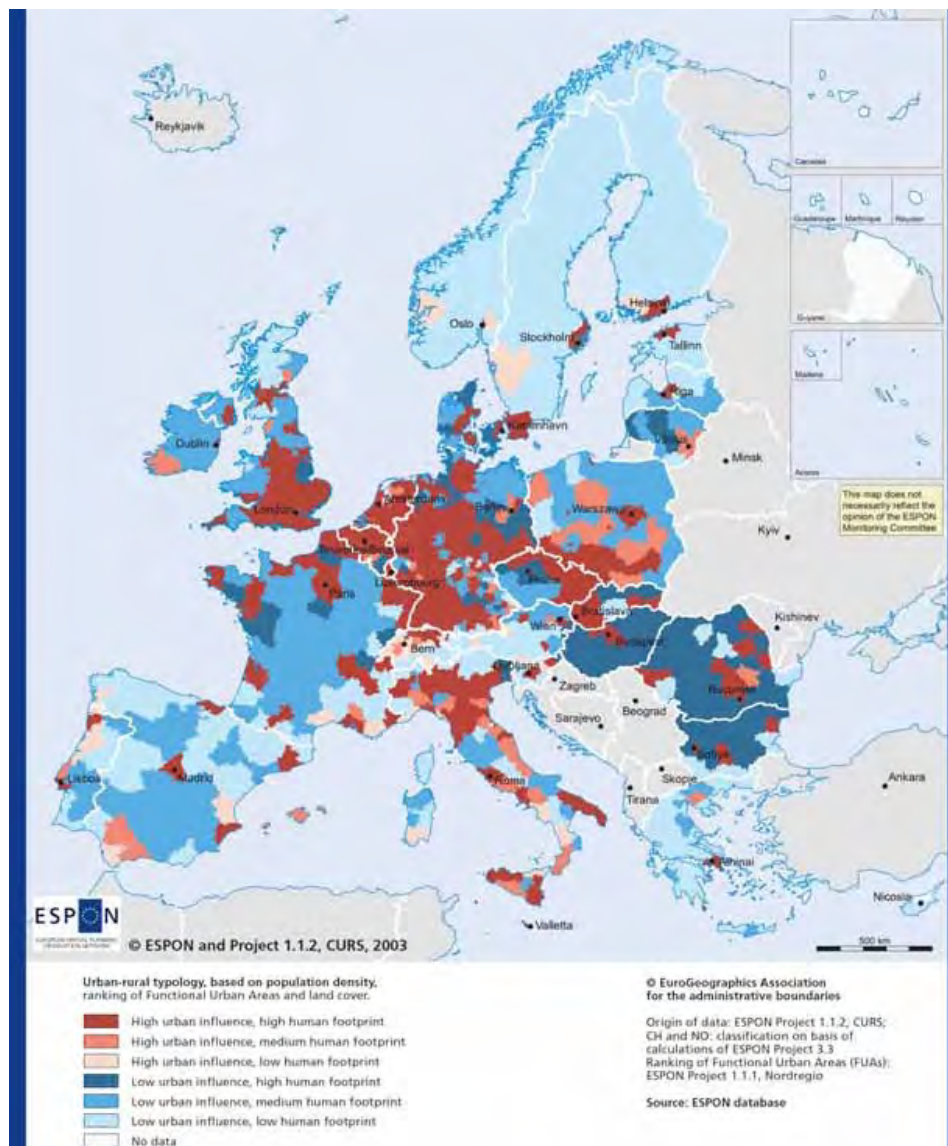
For å undersøke *forutsetningene for en polysentrisk byutvikling* ble det – med utgangspunkt i de funksjonelle byregionene (FUA) også gjennomført en kartlegging av territorier der det fantes byer *med overlappende pendlingsomland*. For hver FUA ble det beregnet et areal som kunne nås innenfor 45 minutters reisetid med bil fra *FUA-senteret* (det morfologiske senteret; MUA). Disse arealene ble deretter tilpasset til kommune-grensene, d.v.s. til å omfatte hele

¹⁴ I små land som Norge (mindre enn 10 millioner innbyggere) var det i tillegg et krav om at byregionen (FUA) skulle romme minst en halv prosent av landets innbyggere og ha funksjoner av nasjonal eller regional betydning. I større land (mer enn ti millioner innbyggere) skulle byregionen ha et innbyggertall på minst femti tusen.

arealet i de kommunene de befant seg i. Resultatet ble betegnet som PUSH-områder (Potential Urban Strategic Horizons), eller de kan gjerne kalles potensielle polysentriske felt. Mange land var nesten helt dekket av PUSH-områder. I gjennomsnitt gjaldt det 66 prosent av arealet i de 29 landene som utgjorde studieområdet i ESPON 2006, og andelen varierte fra 98-93 prosent (i Luxembourg, Belgia, Danmark, Nederland og Tyskland) til 25 prosent (i Norge).

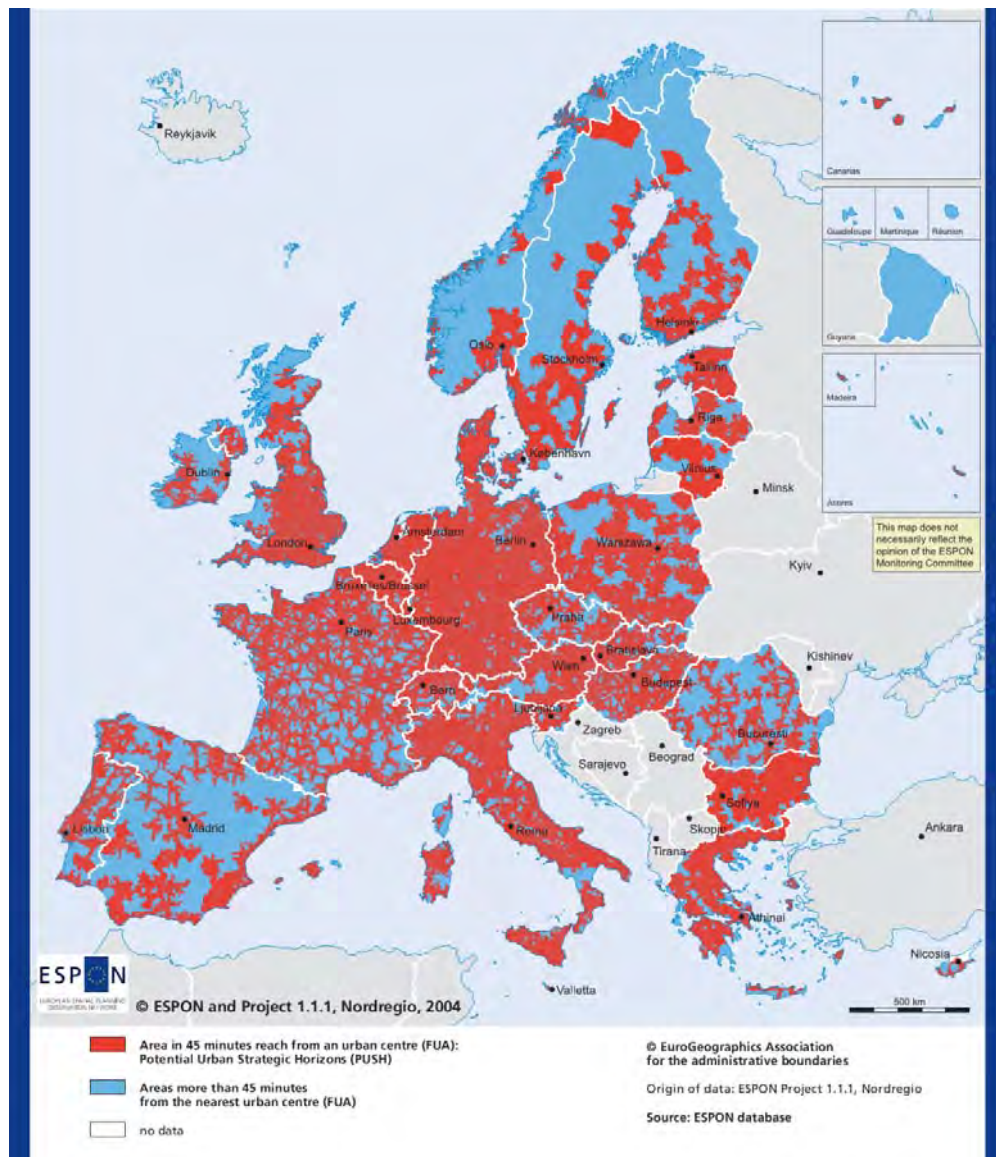
Kart 3.1 og 3.2 (fra ESPON 2006) viser henholdsvis inndelingen av regioner (NUTS3) etter typer av urbant-ruralt preg (kart 3.1) og utbredelsen av PUSH-områder (kart 3.2).

Figur 3.1 *Typen av rurale og urbane regioner i Europa (NUTS 3)*



(Kilde: ESPON Prosjekt 1.1.2)

Figur 3.2 *Utbredelsen av potensielt polysentriske felt (PUSH-områder) i Europa (overlappende pendlingsomland tilpasset kommunegrensene)*



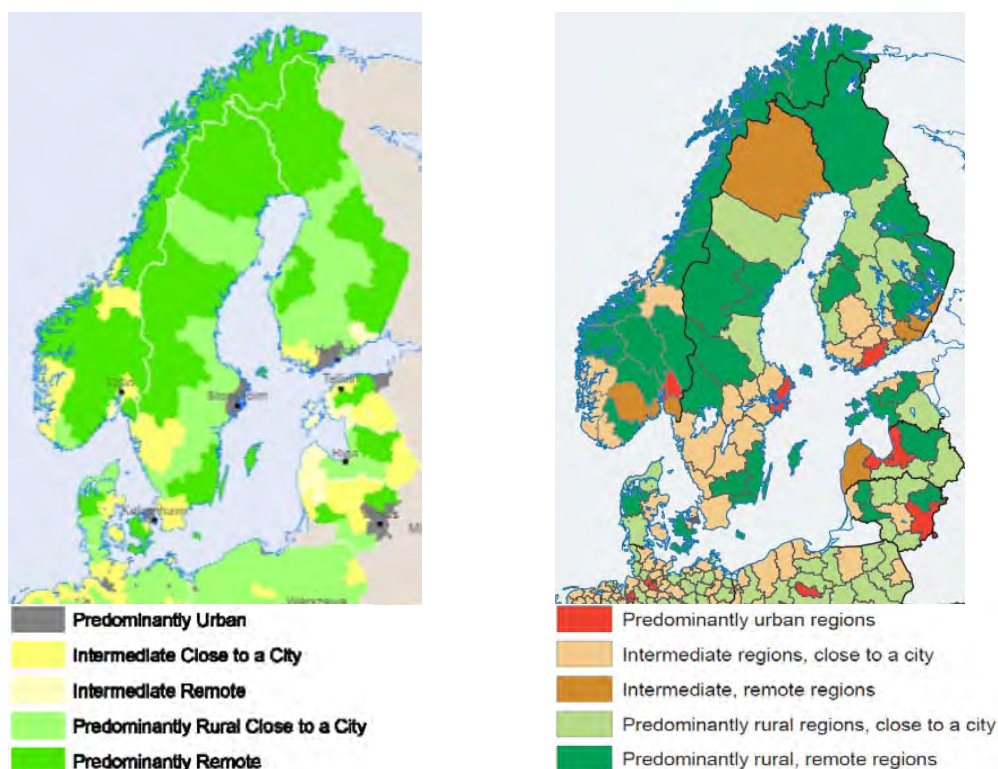
(Kilde: ESPON Prosjekt 1.1.1)

EDORA-prosjektet har produsert typologier av rurale områder i europeiske NUTS 3-regioner. EDORA bruker Kommisjonens typologi over urban/rurale og bynære/isolerte regioner som utgangspunkt (Dijkstra & Poelman, 2008¹⁵). Denne typologien har imidlertid blitt oppdatert i 2011, med noen endringer i metodologien. Istedenfor å definere urban områder som kommuner eller grupper av kommuner (LAU 2 eller LAU 1) med en befolkningstetthet på over 150 innbyggere per km², avgrenses urban clustre. Disse clustrene består av sammenhengende grupper av 1x1 km celler med over 300 innbyggere og en total befolkning på over 5 000 innbyggere. Deretter defineres regioner som urbane hvis mer enn 20 % av befolkningen bor i byområder, og som bynære hvis de er urbane eller hvis minst 50% av innbyggerne kan kjøre til et urban cluster med mer enn 50 000 innbyggere på under 45 minutter.

Denne nye, reviderte typologien gir et mer gjenkjennelig bilde av urbane og rurale regioner, ettersom Oslo og Akershus går fra «intermediate» til «urban», Østfold og Telemark fra «remote rural» til «remote intermediate» og Aust-Agder fra «rural close» til «intermediate close». EDORA-prosjektet baseres imidlertid på den opprinnelige typologien fra 2008.

¹⁵ Dijkstra, L. and H. Poelman (2008) “*Remote Rural Regions: How the proximity to a city influences the performances of rural regions*”. Regional Focus No 1. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2009_01_metro_politan.pdf)

Figur 3.3 Urbane, rurale, bynære og isolerte regioner



Kilde: EDORA, basert på Dijkstra & Poelman (2008)

Kilde: Dijkstra & Poelman (2011)

Sammenligningen av disse typologiene viser at det er særlig problematisk å produsere typologier basert på begrepsparene «urbanitet/ruralitet» og «bynærhet/isolasjon» på NUTS 3-nivå på grunn av fylkenes geografiske utstrekning og kontrasterte bosettingsmønstre.

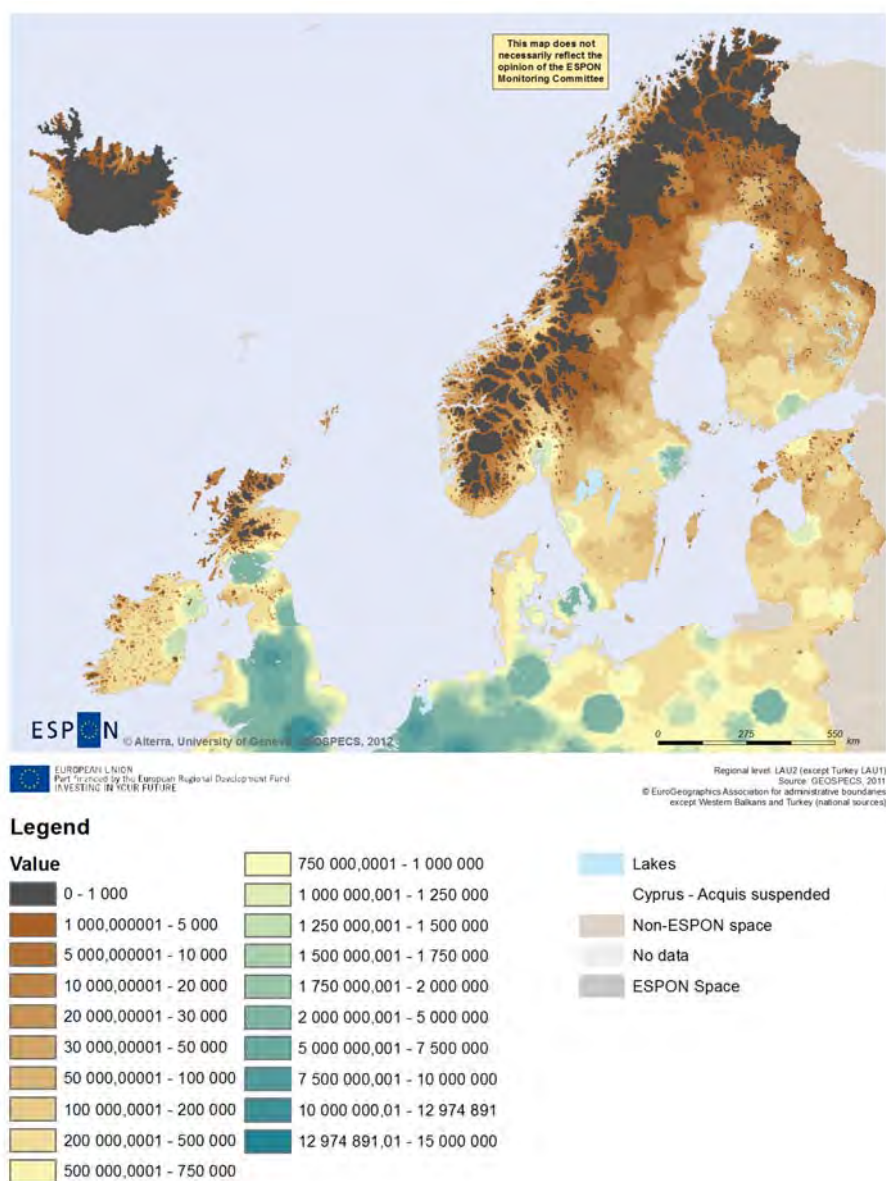
GEOSPECS-prosjektet benytter begrepet «befolkningspotensial» for å sammenlikne folketall og bosettingsmønstre i Europa. Et befolkningspotensial tilsvarer det totale antall mennesker innenfor en viss avstand eller reisetid. I GEOSPECS har man valgt å regne ut *befolkningspotensial innenfor 45 minutters reisetid*. Denne terskelverdien baseres både på empiriske og normative kriterier. Det er et markant fall i antallet pendlere når avstanden mellom bosted og arbeidssted overstiger 45 minutter. I TØI-rapporten «Robuste regioner i nasjonal transportplan» (Engebretsen, 2002) hevdes det imidlertid også at pendlingsavstander på under 45

minutter er en forutsetning for å opprettholde god livskvalitet. Videre er dette samme terskelverdi som den som benyttes i EU-Kommisjonens typologier (se ovenfor). Dijkstra og Poelman begrunner valget av denne terskelverdien med at man dermed oppnår en andel «isolerte regioner» på 12,5% prosent, mot under 10% med 60 minutter og over 25% med 30 minutter. De anser videre at den geografiske fordelingen av «isolerte regioner» er mest plausibel nå man bruker 45 minutters reisetid som terskelverdi.

45 minutters befolkningspotensial regnes ut for 1x1 km celler (jf. kart 3.4). Disse verdiene kan brukes som grunnlag for komparasjon, bl.a. med nordiske naboland og med andre europeiske land med spredt bosetting, som f.eks. Spania. I Norge kan kartet brukes til bedre å skille mellom spredtbygde områder og områder med liten eller ingen befolkning. Befolkningspotensial kan eventuelt også brukes til å karakterisere hvert enkelt tettsted. Antallet personer innenfor pendlingsavstand gir en pekepinn om mulighetene for å skape et mangfoldig og balansert arbeidsmarked gjennom inn- og ut-pendling, og for å etablere offentlige og private tjenester. Til forskjell fra BA-regioner baseres befolkningspotensial på *muligheter* for pendling, og ikke på faktiske pendlingsmønstre.

Den mørkeste fargen indikerer et svært lavt befolkningspotensial. Kartet illustrerer at befolknings- og bosettingmessige trekk som i mange land kjennetegner enkelte områder med spesielle naturgeografiske særtrekk, karakteriserer og er det typiske for den overveiende delen av det norske arealet. Tilsvarende gjelder for Island.

Figur 3.4 *Befolkning innenfor 45-minutters pendlingsavstand langs vei i Norden og deler av Nord-Europa (for 5x5 km rutenett).*



(Kilde: ESPON GEOSPECS)

3.3 Demografisk struktur – alders- og kjønnsfordeling

Prosjektet GEOSPECS har tall fra 2001 over aldersstrukturen i den kommunale befolkningen (LAU 2), for tre aldersgrupper:

- 0-15 år
- 16-64 år
- 65 år og eldre

Dessverre har ikke ESPON sørget for oppdatering/nyere tall for befolkningen i disse aldersgruppene på LAU 2 nivå. Når dette en gang foreligger vil tallene imidlertid kunne brukes til å sammenligne aldersstrukturer i norske distrikter med dem man finner i lignende områder i andre deler av Europa (for eksempel mellom regioner med ulike kombinasjoner av geografiske særegenheter (jf. kart 3.3 foran). Det vurderes å gjennomføre en slik oppdatering i sammenheng med det pågående ESPON ETMS-prosjektet.

Prosjektet DEMIFER har bl.a. produsert oversikter over det relative innslaget av sentrale aldergrupper i 2005, og endringer i perioden 2001-2005, men kun på landsdelsnivå (NUTS 2). Det dreier seg særlig om de mest yrkesaktuelle aldersgruppene (20-64 år) og grupper av eldre (65+, 75+, 80+ etc).

I ett kart er det vist såkalte ”arbeidskraftestatningsrater”, d.v.s. størrelsesforholdet mellom tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, og tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode, eller hva som så å si ”ligger i kohortene” på et bestemt tidspunkt når en ser bort fra alle andre forhold (bl.a. flytting) som påvirker framtidige kohortstørrelser. Også dette foreligger kun på NUTS 2 nivå (landsdeler), jf. kart 3.5.

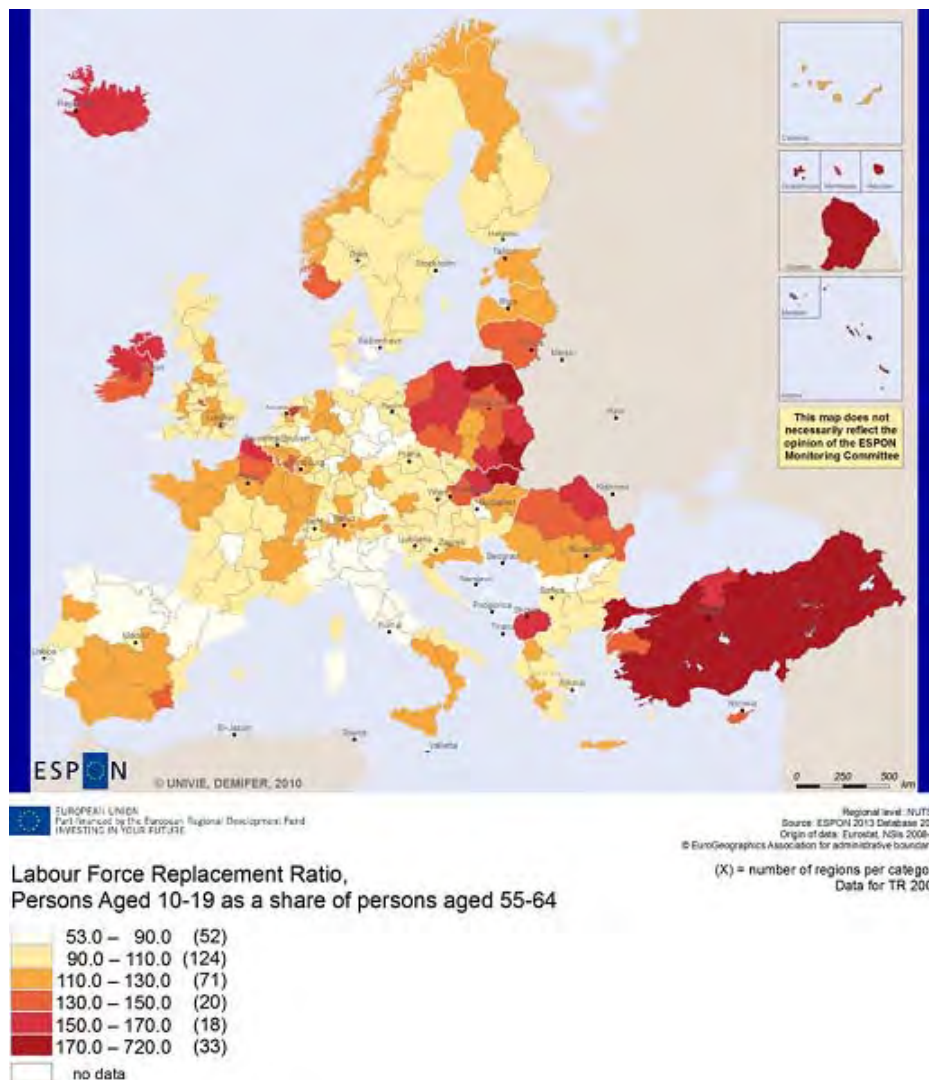
Kart 3.5 indikerer at alle landsdeler i Norge, med unntak for Hedmark-Oppland og Sørøstlandet, i tiårsperioden etter 2005 ligger an til å kunne få et tilslag av yngre kohorter til den mest arbeidsaktuelle aldersfasen som klart større enn de eldre kohortene som forlater den mest arbeidsaktuelle aldersfasen i perioden. Agder-Rogaland har, ut fra dette enkle målet, et klart større potensial for vekst i arbeidsstyrken enn de øvrige landsdelene. Hedmark-Oppland og Sørøstlandet deler skjebne med svært

mange europeiske regioner, bl.a. alle svenske regioner og den sørlige delen av Finland. Bl.a. Nord-Spania, det sydlige Portugal, Mellom- og Nord-Italia, samt mange tyske regioner, har enda lavere erstatningspotensial.

Et tilsvarende kart på BA-regionnivå i Norge (jf. kart 3.6) viser samme geografiske mønster i Sør-Norge. I Nord-Norge ser man at det relativt høye regionale raten på fylkesnivå skjuler store forskjeller mellom høye verdier i urbane BA-regioner som Tromsø, Bodø og Alta og BA-regioner med en betydelig andel samisk befolkning (Karasjok og Kautokeino), og lave verdier i en rekke andre mindre BA-regioner.

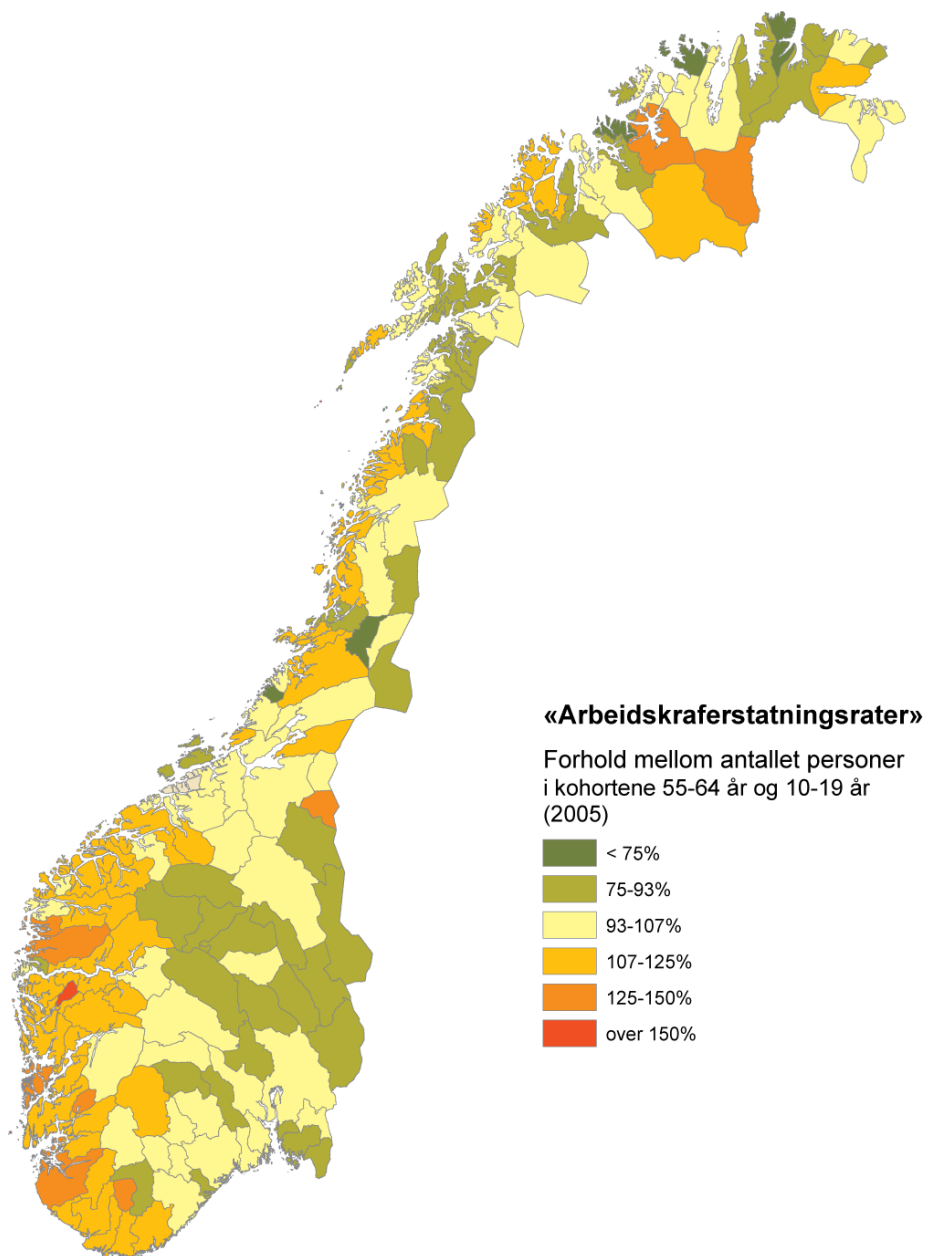
Indikatoren må tolkes med forsiktighet, men den indikerer grovt potensielle regionale ubalanser i arbeidskraftsituasjon og rekruttering som følge av forutgående demografisk endring og tilhørende aktuell befolkningsstruktur, samt et mulig migrasjonspress. Arbeidsstyrkens størrelse bestemmes imidlertid av mange flere faktorer.

Figur 3.5 *Forholdet mellom tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, og tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode ("arbeidskraftersatningsraten"). NUTS 2 (landsdeler) og kohortstørrelser i 2005.*



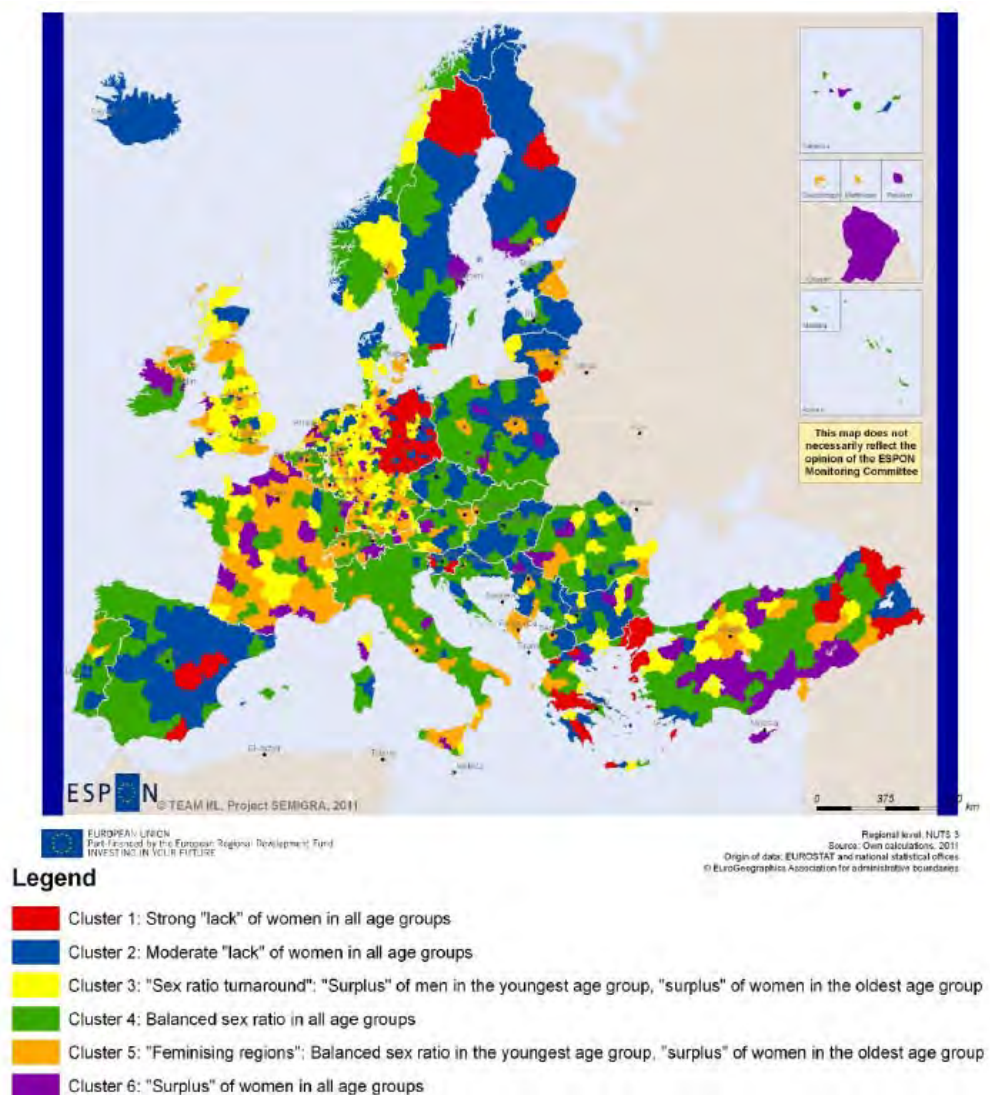
(Kilde: ESPON DEMIFER)

Figur 3.6 *Forholdet mellom tiårskohorten som vil forlate arbeidsmarkedet det kommende tiåret, og tiårskohorten som er på vei inn i arbeidsmarkedet i samme periode ("arbeidskrafterstatningsraten"). BA-regioner og kohortstørrelser i 2005.*



Prosjektet SEMIGRA har gjennomført en clusteranalyse av alders- og kjønnsstrukturer i alle europeiske NUTS3 regionene (fylker), basert på tall fra 2011 (jf. kart 3.7). Variablene som inngår er antall kvinner per 100 menn i aldersgruppene 20-24, 25-29 og 30-34. Denne analysen kan i prinsippet gjøres på nytt på BA-regionalt nivå i Norge. Ved å sammenligne resultatene kan man gjennomføre en flerskalaanalyse av alders- og kjønnsstrukturer. Her har vi imidlertid isteden produsert et kart for norske BA-regioner basert på karakteristika/verdier for de seks clusterne (typene) i den resulterende SEMIGRA-typologien (jf. kart 3.8). Kartet er basert på data per 1. januar 2013.

Figur 3.7 *Cluster-analyse av alders- og kjønnsstrukturer på NUTS3-nivå*



(Kilde: ESPON SEMIGRA)

De seks clusterne/typene er nærmere forklart i SEMIGRAs Draft Final Report, og kort omtalt nedenfor i tråd med rapportens egen beskrivelse.

Cluster 1 preges av et massivt kvinneunderskudd i alle tre aldersgrupper. Det er assosiert med konsumorienterte rurale regioner og flertallet av slike regioner finnes i det tidligere Øst-Tyskland. Vi ser også at slike NUTS 3 regioner fins i Norden, men ikke i Norge.

Cluster 2 er preget av et moderat kvinneunderskudd i alle aldersgrupper. Rurale regioner er overrepresentert i dette clusteret, mens regioner med en variert næringsstruktur og en sterk servicesektor er underrepresentert. I Norge tilhører bl.a. Finnmark dette clusteret.

Cluster 3 er karakterisert ved at kvinnerepresentasjonen øker med alder (fra underskudd i den yngste aldersgruppen til overskudd i den eldste). Regioner i dette clusteret er særlig utbredt i tidligere Vest-Tyskland og i Storbritannia. I Norge er bl.a. Nordland, Hedmark og Oppland i denne kategorien regioner.

Cluster 4, som omfatter flest NUTS 3 regioner, er kjønnsbalansen omtrent som det europeiske gjennomsnittet i alle aldersgruppene. Det er også det vanligste mønsteret i Norge (åtte fylker).

Cluster 5 er karakterisert ved litt over gjennomsnittlig kjønnsbalanse i den yngste gruppen, som stiger til sterkt kvinneoverskudd i den eldste gruppen. Dette er et typisk urbant mønster, men mønsteret er også representert i noe mindre urbane regioner med allsidig næringsliv og en sterk privat sektor (i Norge er bare Akershus i dette clusteret).

Cluster 6 er preget av kvinneoverskudd i alle tre aldersgrupper, men aller størst i de to yngste (20-24 år, 25-29 år). I Norge finner vi kun Oslo i denne kategorien. Dette er clusteret med nest færrest europeiske NUTS 3 regioner (cluster 1 har noe færre regioner)

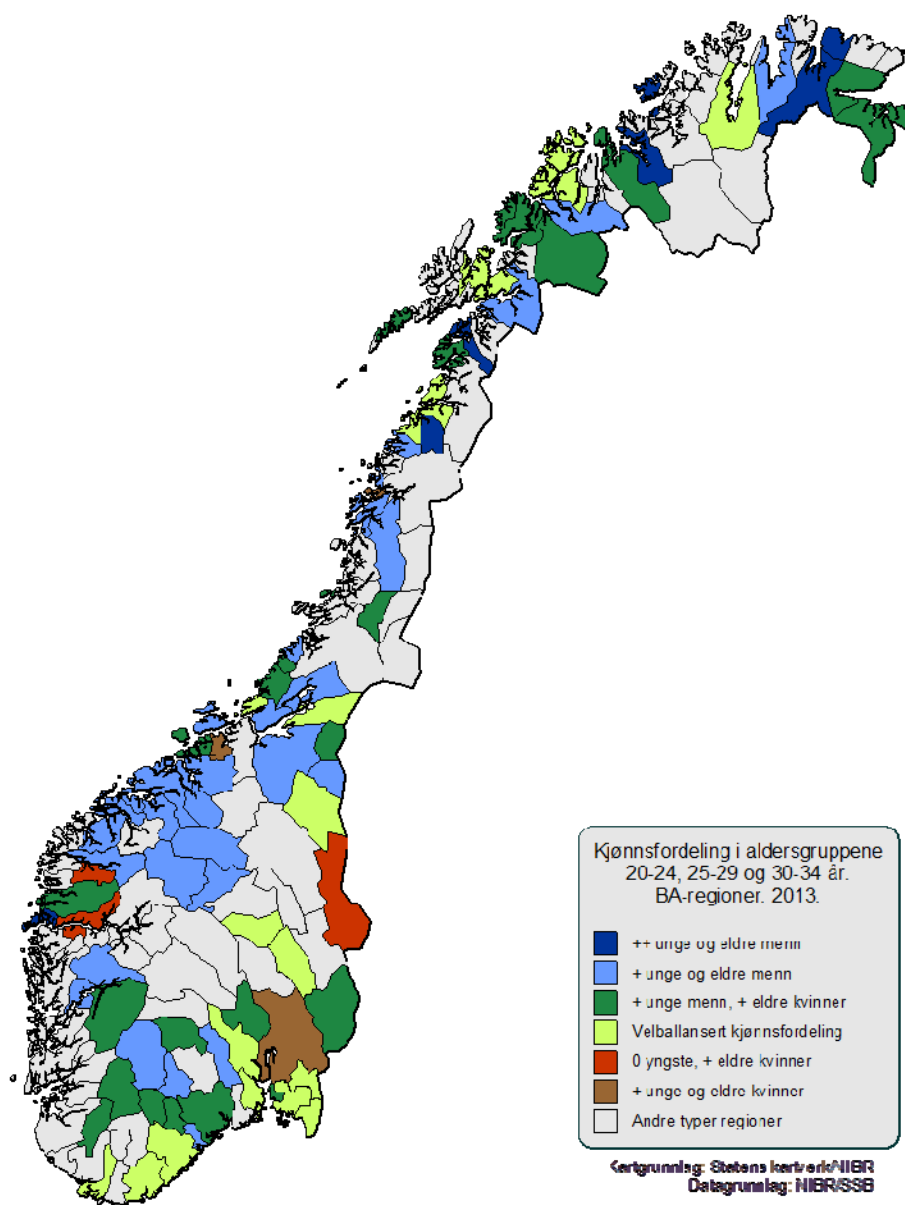
Denne analysen har blitt forsøkt reproduisert på lavere geografisk nivå i Norge, ved å identifisere BA-regioner som skiller seg fra nasjonale gjennomsnittverdier mht. til andelen av menn og kvinner i samme aldersgrupper som for SEMIGRA (jf. kart 3.7).

Dette viser at et betydelig antall norske BA-regioner ikke svarer til noen av typene i typologien som ble definert ved SEMIGRA sin clusteranalyse. Cluster 1 («strong lack of women in all age groups» / «++ unge og eldre menn») er representert ved fem BA-regioner, som alle kan karakteriseres som rene periferiregioner. Den

geografiske fordelingen av SEMIGRA-clustere basert på BA-regioner er ellers ikke ulik fordelingen basert på fylker (NUTS 3), men kart 3.7 viser også at det kan være betydelig variasjoner i alders- og kjønnsstruktur mellom BA-regioner innen samme fylke, og at fylkeskarakteristikken noen steder er lite dekkende for situasjonen i den aktuelle regionen. De typisk "urbane" clusterne (jf. ovenfor) ser på BA-regionnivå ut til enten å prege kun Osloregionen (cluster 6 / «+unge og eldre kvinner») eller ikke framstå som spesielt urbane i sin lokalisering (cluster 5 / «0 yngste, + eldre kvinner»).

Et generelt inntrykk er at cluster 4 («balanced» / «velbalansert kjønnsfordeling») og cluster 3 («turnaround» / «+ unge menn», «+ eldre kvinner») kan være spesielt lite representative på NUTS 3 nivå, og framstår som gjennomsnitt av nokså ulike mønstre på lavere regionalt nivå. 13 norske fylker tilhører disse to clusterne.

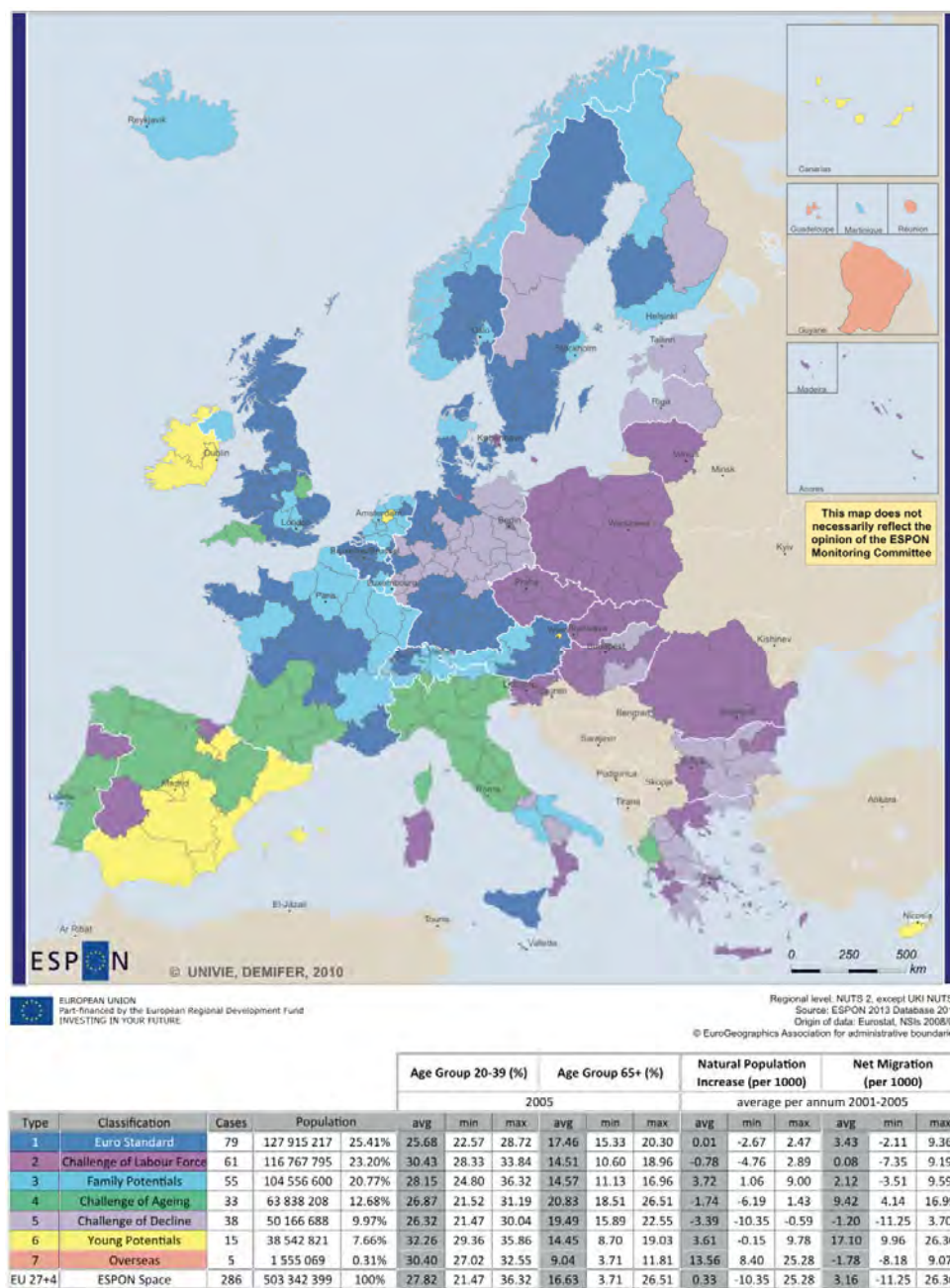
Figur 3.8 Representasjon av "SEMIGRA-clustere" for alders- og kjønnsstrukturer blant norske BA-regioner. Per 1. januar 2013.



3.4 Flytting og inn- og utvandring

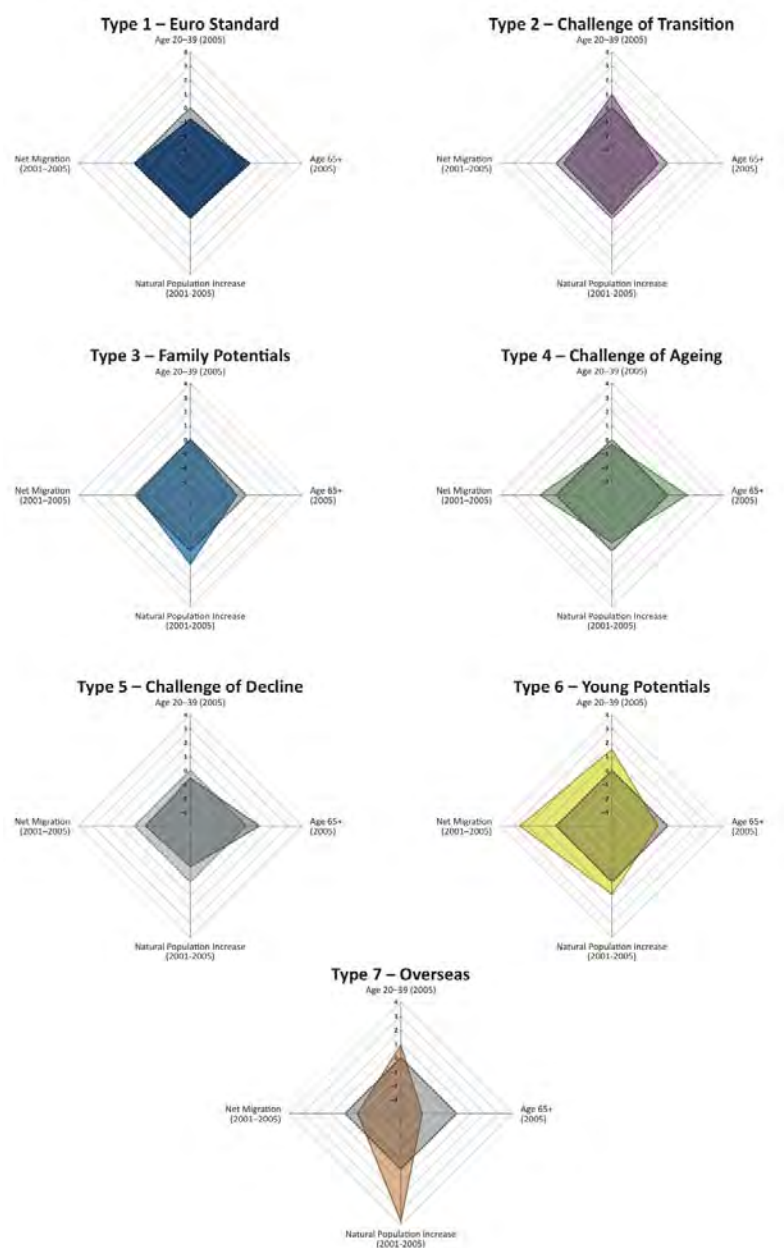
ESPON DEMIFER-prosjektet har produsert en typologi av europeiske regioner basert på andelen av befolkningen mellom 20 og 39 år, andelen eldre (over 65 år), naturlig befolkningsendring mellom 2001-2005 og nettomigrasjon mellom 2001 og 2005. Ettersom denne typologien er på NUTS 2-nivå (landsdeler i Norge) klassifiseres Hedmark-Oppland og Buskerud-Telemark i kategorien «Euro-standard» og resten av Norge i kategorien «family potentials». Jf. kart 3.9 og figur 3.10. Disse begrepene kan være interessante å føre inn i norsk regionalpolitisk debatt.

Figur 3.9 Clusteranalyse basert på demografiske indikatorer



(Kilde: ESPON DEMIFER)

Figur 3.10 *Profiler for den europæiske clusteranalysen basert på demografiske indikatorer*



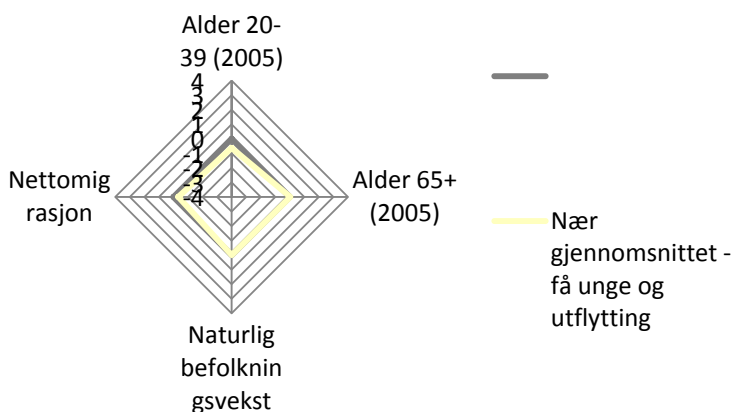
(Kilde: ESPON DEMIFER)

Ved å reprodusere denne typologien på kommunalt nivå i Norge kan man videre legge grunnlaget for en flerskalaanalyse av den demografiske utviklingen. Typologien kan dermed være nyttig både i et komparativt perspektiv og for å skape økt forståelse av regionale strukturer innad i Norge. Jf. kart 3.11.

Den europeiske analysen inneholder 7 kategorier. En av disse tilsvarer imidlertid oversjøiske regioner (f.eks. fransk Guyana, Martinique og Guadeloupe) som er svært forskjellige fra resten av Europa m.h.t. demografiske strukturer og trender. Det er derfor naturlig å sammenligne den europeiske klassifiseringen med en inndeling av norske kommuner i 6 kategorier. Clusteranalysen basert på samme indikatorer¹⁶ på kommunalt nivå i Norge gir følgende typer kommuner når man deler kommunene inn i 6 kategorier som til sammen reflekterer 71,34 prosent av den totale variansen:

1. **Nær gjennomsnittet – få unge og utflytting**

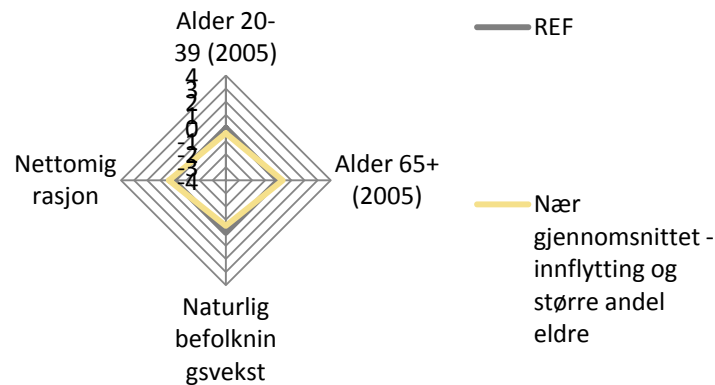
Dette er ikke overraskende den største gruppen, med 121 kommuner. Denne gruppen er godt spredt over hele landet, og observeres i mange tilfeller i nærheten av kommuner i kategorien «Mange småbarnsfamilier» (se under). Gruppen utgjør ofte en «buffer» mellom områder med demografisk vekst og områder med utflytting og aldring.



¹⁶ Andel av befolkningen i alderklassen 20-39 år, Andel av befolkningen 65 år eller eldre, Nettomigrasjon og naturlig befolkningsvekst.

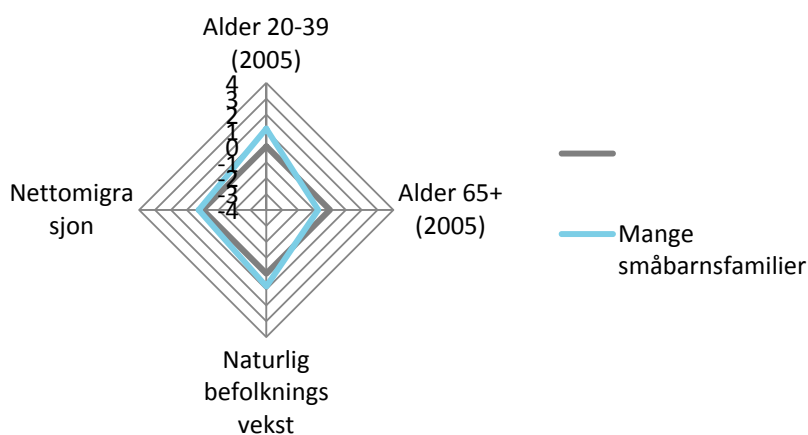
2. Nær gjennomsnittet – innflytting og større andel eldre

Som i forrige kategori er dette kommuner med verdier som er lite forskjellige fra landsgjennomsnittet. Man observerer imidlertid i gjennomsnitt en noe sterkere tendens til innflytting og en noe høyere andel eldre. Kategorien er konsentrert i sentrale deler av Østlandet utenfor Oslos direkte innflytelsesområde.



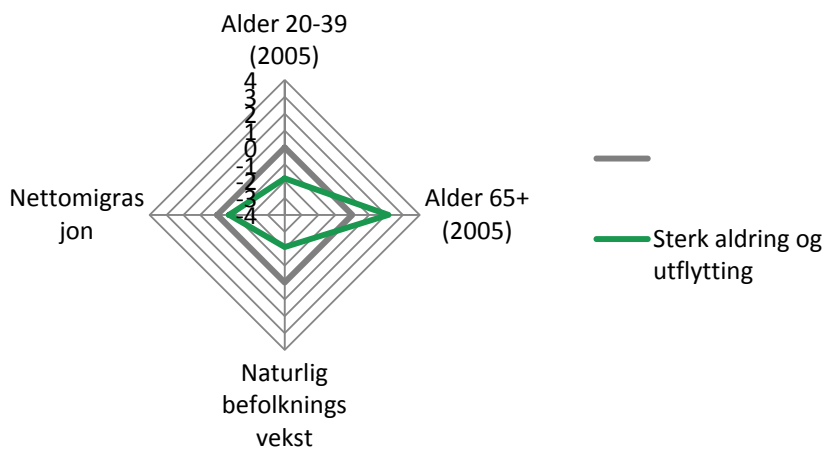
3. Mange småbarnsfamilier

Alle kommunene i denne gruppen har en høy andel innbyggere i aldersgruppen 20-39 år. Dessuten har de aller fleste en naturlig befolkningsvekst som ligger godt over landsgjennomsnittet. Denne kombinasjonen tilsier at kommunene er attraktive for barnefamilier. Kategorien observeres i første rekke i og rundt de største byene, med enkelte unntak som Kautokeino, turistkommunene Bykle og Fagernes, en dynamisk industrikommune som Ulstein.



4. Sterk aldring og utflytting

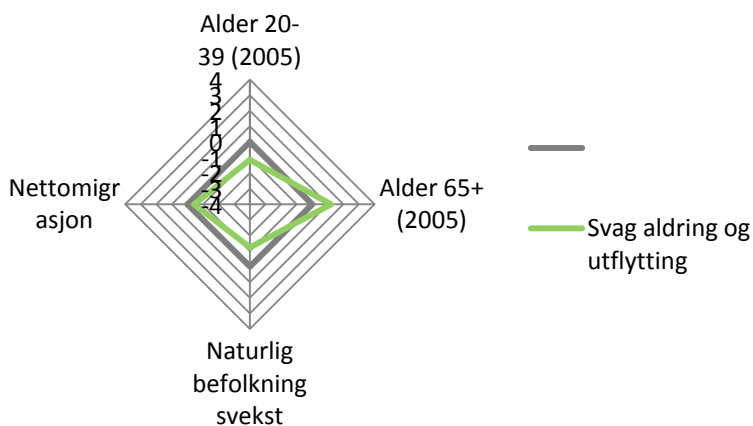
I denne gruppen ser man en kombinasjon av sterkt aldrende befolkning, negativ nettomigrasjon og negativ naturlig befolkningsutvikling. Disse kommunene er særlig konsentrert langs grensen mot Sverige i Sør- og Midt-Norge. I Nord-Norge grenser mange av dem til de dynamiske «småbarnsfamiliekommunene».



5. Svak aldring og utflytting

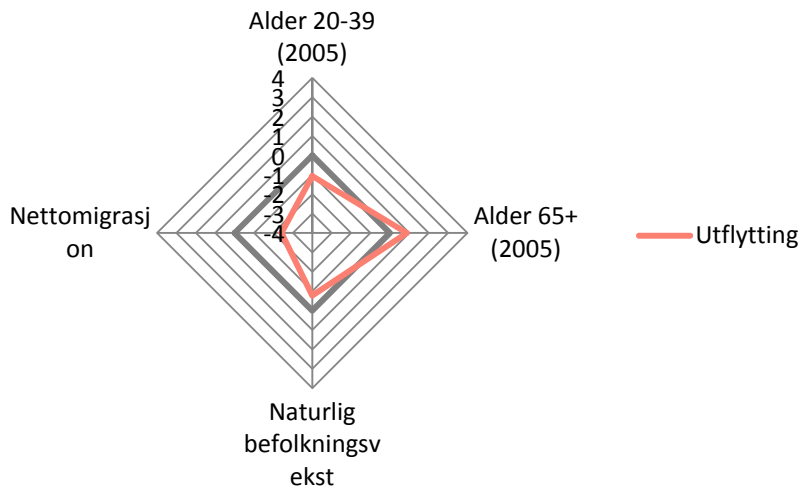
Som for den foregående gruppen kjennetegnes disse kommunene av en aldrende befolkning og av utflytting.

Tendensen er dog svakere. Størstedelen av innlandet i Sør-Norge tilhører denne kategorien.



6. Utflytting

Den minste gruppen består av kommuner med kraftig nettoutflytting. I Sør-Norge er det flere kommuner i nærheten av et mindre, dynamisk sted som tilhører denne gruppen, for eksempel Vanylven (ved Ulstein), Valle (ved Bykle), Balestrand (ved Førde). Gruppen er ellers overrepresentert helt nord i Finnmark, med kommunene Hasvik, Lebesby, Berlevåg, Båtsfjord og Vardø.



De to analysene er forskjellige i flere henseende. For det første relateres de europeiske regionene til en europeisk gjennomsnittsprofil, mens norske kommuner sammenlignes med gjennomsnittsverdier for Norge. Den største forskjellen mellom de to profilene gjelder verdiene for naturlig vekst (se tabell 3.1). Mens den årlige veksten kun er på 0,33 promille for ESPON området, er den på nesten tre promille i Norge. Dette betyr at mange kommuner som i den norske typologien karakteriseres som områder med lav naturlig befolkningsvekst, ville bli klassifisert som områder med gode fødselstall i forhold til antallet døde i europeisk sammenheng.

Tabell 3.1 *Gjennomsnittsverdier for demografiske indikatorer i ESPON-området og i Norge*

	ESPON-området	Norge
Andel 20-39 år	27,82 %	27,36 %
Andel over 65 år	16,63%	14,71 %
Naturlig befolkningsvekst	0,33 ‰	2,99 ‰
Nettomigrasjon	3,16 ‰	2,95 ‰

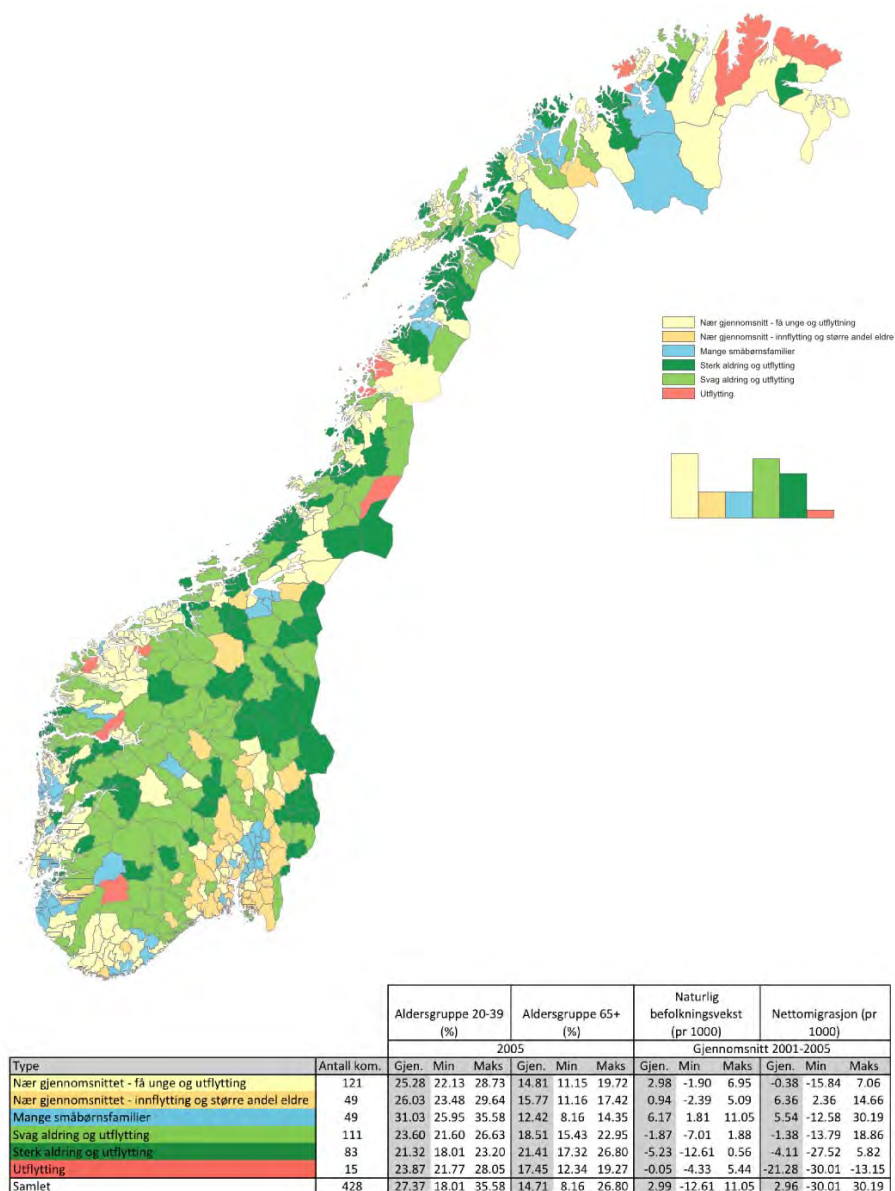
Regionale og kommunale migrasjonstall er videre ikke direkte sammenlignbare. I de aller fleste regioner finner man mer eller mindre betydningsfulle urbane sentra og rurale områder. Migrasjon mellom disse to typene områder og andre interne flyttemønstre reflekteres ikke i de regionale tallene, men er en viktig komponent i kommunale tall.

Mens den kommunale norske typologien gir et bilde av klassisk urban-rural polariseringsprosess, hvor yngre mennesker trekker mot de større byene og aldring og utflytting observeres i de fleste rurale og mer perifere områdene, gir DEMIFER prosjektets europeiske klassifisering et overordnet bilde på regionalt nivå. Denne framstillingen er på sett og vis mindre triviell enn den nasjonale og lokale. Man får et bilde av hvor i Europa man finner regionale demografiske trender som ligner mest på de norske, når man ser bort fra interne befolkningsstrømmer. *Hovedinntrykket er at demografiske trender i størstedelen av Norge ligner på dem man kan observere i de mest dynamiske europeiske regionene, mens Hedmark-Oppland, Buskerud-Telemark og Østfold ligger nær det europeiske gjennomsnittet.*

Spørsmålet er hvorvidt et slikt resultat kan anses å være relevant fra et norsk regionalpolitisk synspunkt. Resultatet tilsier at målet om opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har blitt oppnådd i perioden 2001-2005 på NUTS 2-nivå. Norske NUTS 2 regioner er imidlertid betydelig større enn pendlingsomland og andre funksjonelle regioner. Framstillingen gir dermed et bilde av den demografiske utviklingen som ikke tilsvarer det mange innbyggere i distriktene ser. Samtidig er ikke nødvendigvis demografiske trender i hver enkelt kommune spesielt regionalpolitisk relevant. Lokal demografisk polarisering mellom nabokommuner, som f.eks. mellom Vanylven og Ulstein, Valle og Bykle eller Balestrand og Førde, innebærer ikke nødvendigvis en svekking av evnen til økonomisk vekst eller til en positiv sosial utvikling.

DEMIFER-typologien tilsier at den demografiske utviklingen i norske regioner som helhet, er relativt balansert. Løsningen på demografiske utfordringer kan derfor i større grad enn i mange andre deler av Europa, være å finne innenfor hver region. Typologien bidrar imidlertid ikke med et faktagrunnlag for å identifisere utfordringer og mål for en territorielt mer balansert demografisk utvikling innad i regionene.

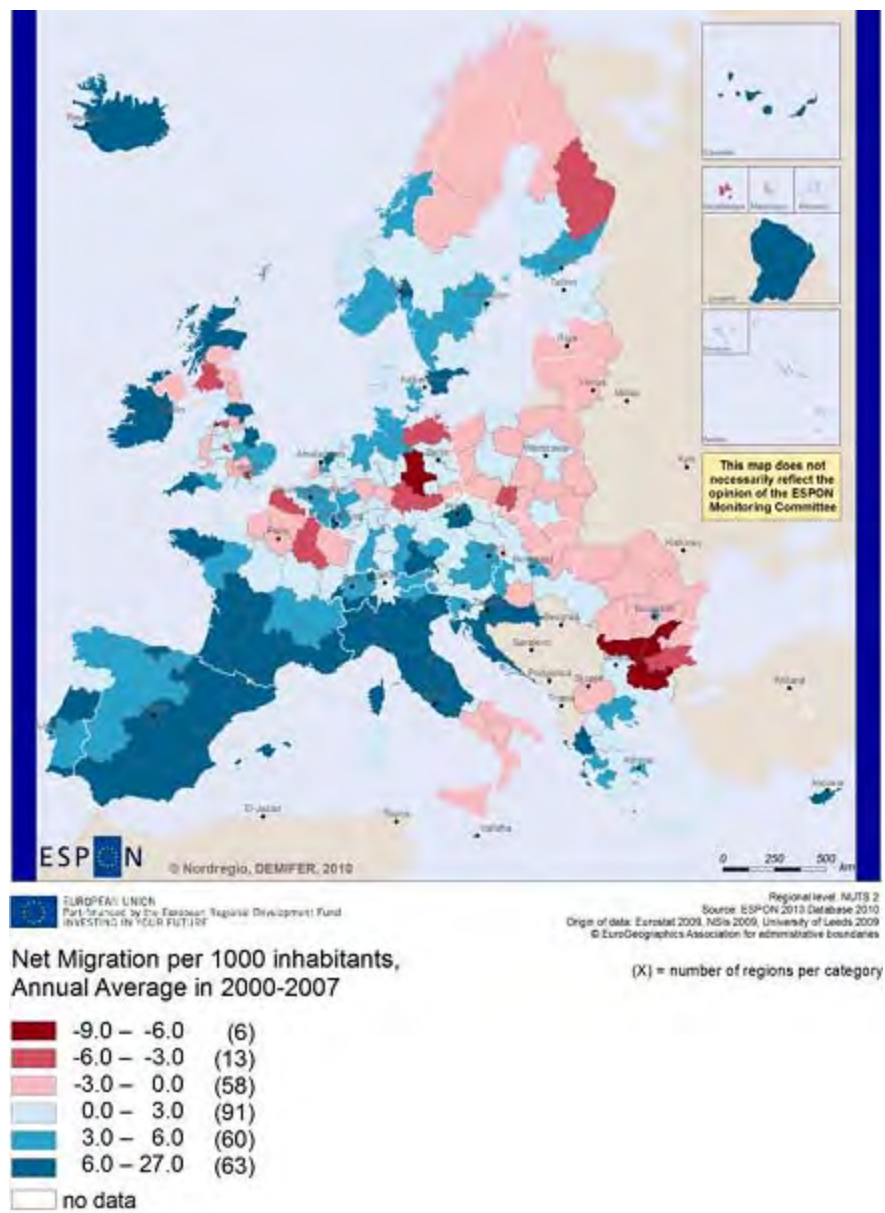
Figur 3.11 Clusteranalyse basert på demografiske indikatorer



(Analysen er basert på samme indikatorer og metodologi som DEMIFER prosjektets clusteranalyse av NUTS 2 regioner (se kart 8).

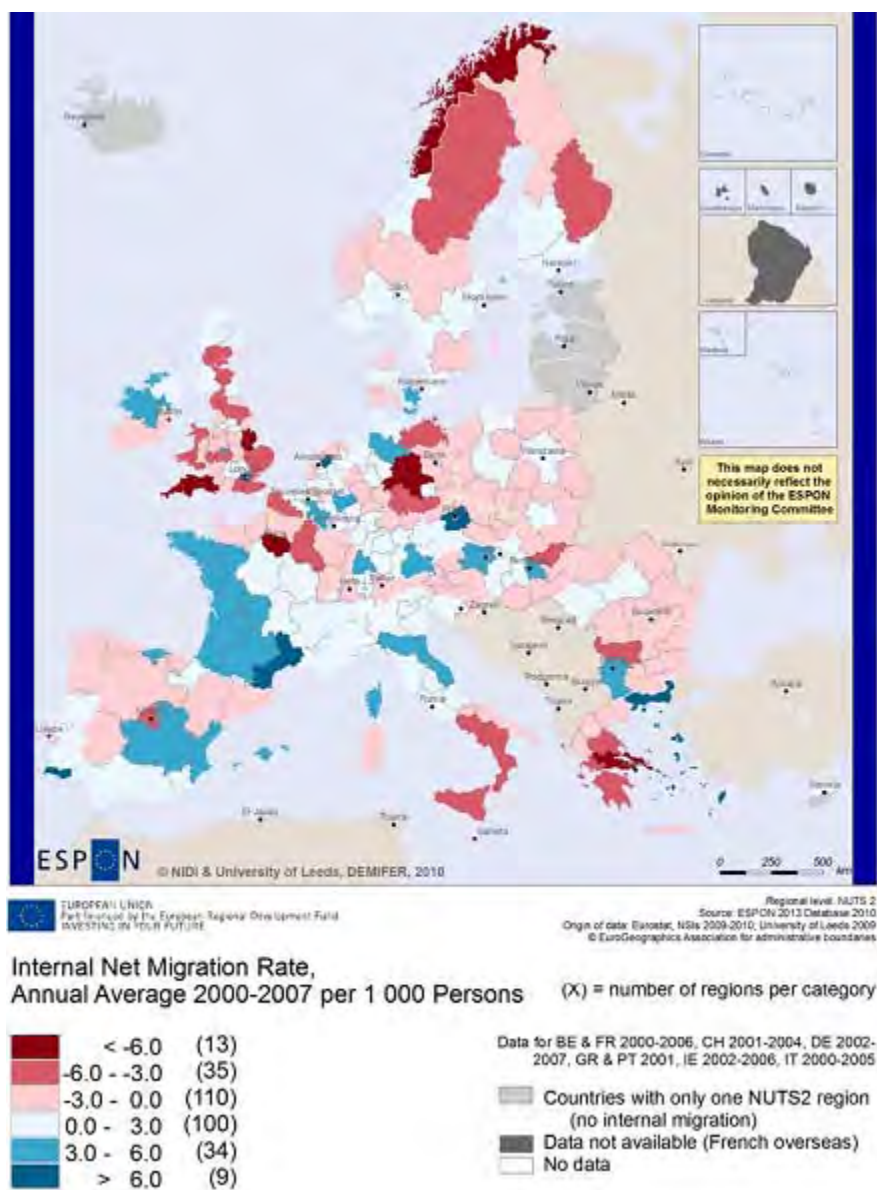
DEMIFER-prosjektet påpeker at migrasjon er den viktigste faktoren for regionenes demografiske utvikling (perioden 2000-2007), og sammenligner bl.a. effekten av migrasjonsstrømmer innenfor hvert land, innenfor Europa og mellom Europa og andre verdensdeler. Nord-Norge, Hedmark-Oppland og Vestlandet er blant regionene med negativ innenlands nettoflytting, men positiv internasjonal nettomigrasjon (se kart 3.12, 3.13 og 3.14). I et komparativt perspektiv kan det være interessant å identifisere lignende situasjoner i andre deler av Europa. Målet er å skille mellom forskjellige typer prosesser som kan lede til lignende typer migrasjonsmønstre på dette geografiske nivået. Det er også viktig å kritisk vurdere om enkelte migrasjonsverdier kan være et resultat av statistiske effekter.

Figur 3.12 *Nettomigrasjon 2000-2007 på NUTS2-nivå. Årlig gjennomsnitt.*



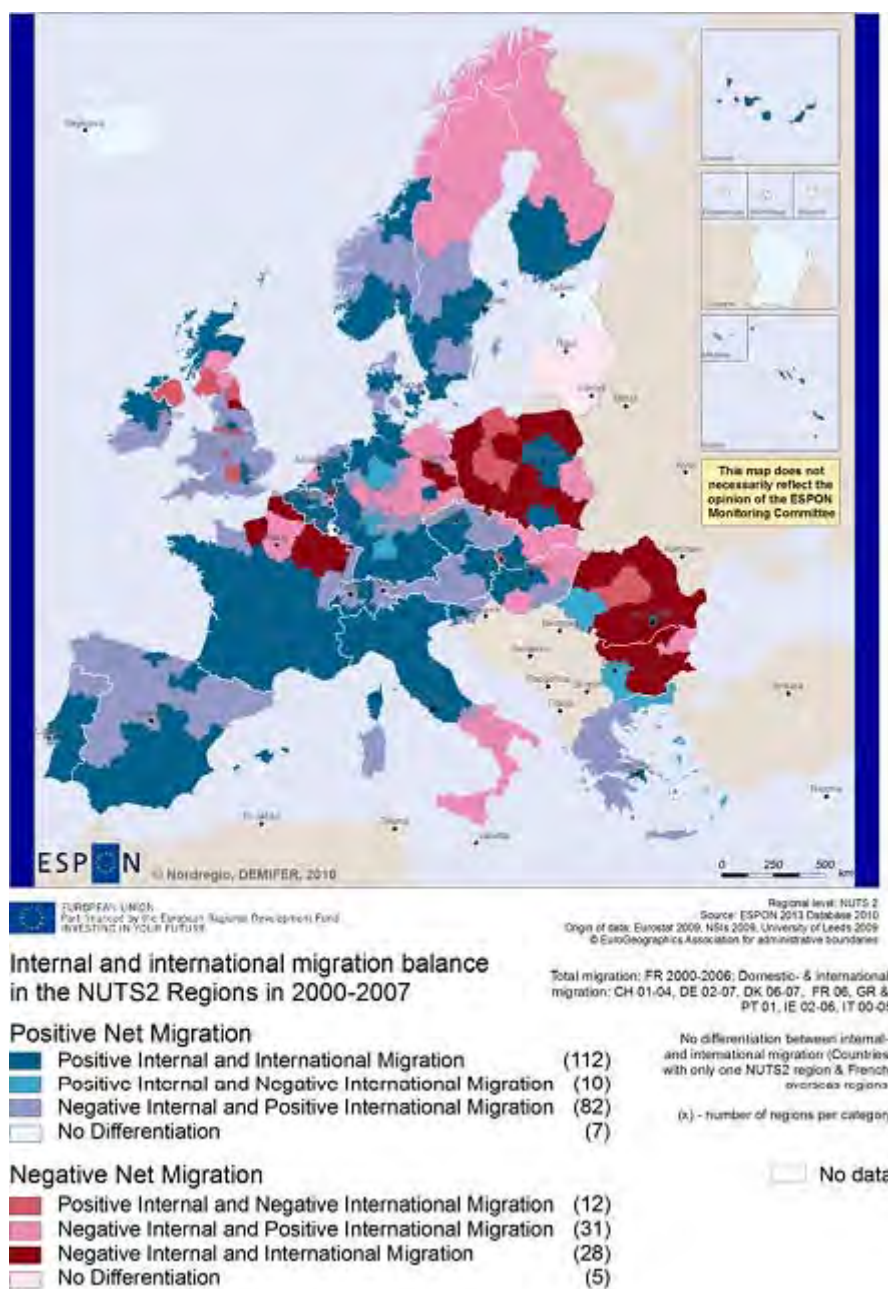
(Kilde: ESPON DEMIFER)

Figur 3.13 *Innenriks nettoflytting 2000-2007 på NUTS2-nivå. Årlig gjennomsnitt.*



(Kilde: ESPON DEMIFER)

Figur 3.14 Balansen mellom innenriks nettoflytting og netto inn-/utvandring 2000-2007 på NUTS 2 nivå.



(Kilde: ESPON DEMIFER)

For Hedmark-Oppland og Vestlandet veier nettoinnvandringen opp for mer enn det interne flyttetapet slik at den totale migrasjonsbalansen i perioden er positiv. I Nord-Norge er ikke den positive nettoinnvandringen tilstrekkelig til å kompensere den negative interne flyttebalansen, og samlet migrasjonsbalanse er derfor negativ. Resten av landsdelene har to positive nettobalanser, i likhet med 110 andre europeiske NUTS 2 regioner. Her er det et klart nord-syd og øst-vest skille i Europa, men ikke uten unntak og nyanser.

Flyttinger mellom landsdeler (NUTS 2) utgjør årlig mindre enn 40 prosent av alle flyttinger mellom kommuner i Norge. Mer enn 60 prosent av flyttingene skjer mellom kommuner innenfor den enkelte landsdel, og en del av disse skjer mellom BA-regioner innen landsdelen. Som påpekt tidligere i kapitlet, skjer de viktigste strukturelle endringer i bosettingssystemet på nivåer under landsdelsnivået, der den gjennomgående tendensen i mange tiår har vært befolkningssentralisering på alle nivåer.

Det må også antas at det er en sammenheng mellom de landsdelsinterne flyttestrømmene med tilhørende forklaringsfaktorer, og flyttingene mellom landsdeler (som også i mange tilfeller kan være flyttinger mellom nærliggende BA-regioner og/eller kommuner). For å forklare og forstå – og i neste omgang evt. påvirke – det mer overordnede migrasjonsmønsteret, trengs det derfor en flernivåanalyse. Nedenfor (kart 3.15 og 3.16) har vi illustrert hvordan migrasjonsmønsteret nyanseres og til dels endres ved å gå fra landsdel, via BA-region til kommune.

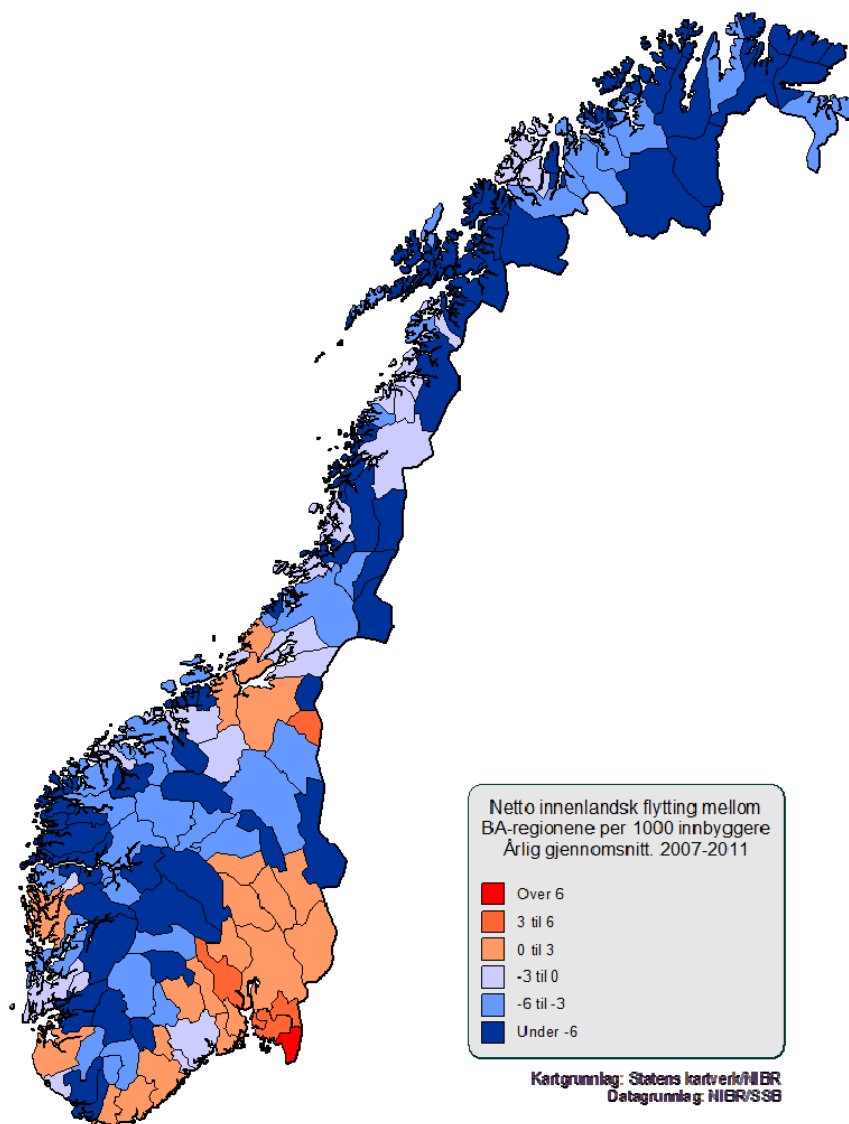
For å få bedre forståelse av europeiske migrasjonsmønstre og -prosesser på regionnivå (NUTS 2 og NUTS 3) – med sikte på komparativ merverdi for kunnskapsgrunnlaget også for nasjonal regionalpolitikk – vil det være fruktbart å velge ut sammenliknbare regioner i ulike deler av Europa (med hensyn til migrasjonsmønstre og andre strukturelle/regionale kjennetegn) for å gjøre disse til gjenstand for komparative analyser på et mer detaljert territorielt nivå.

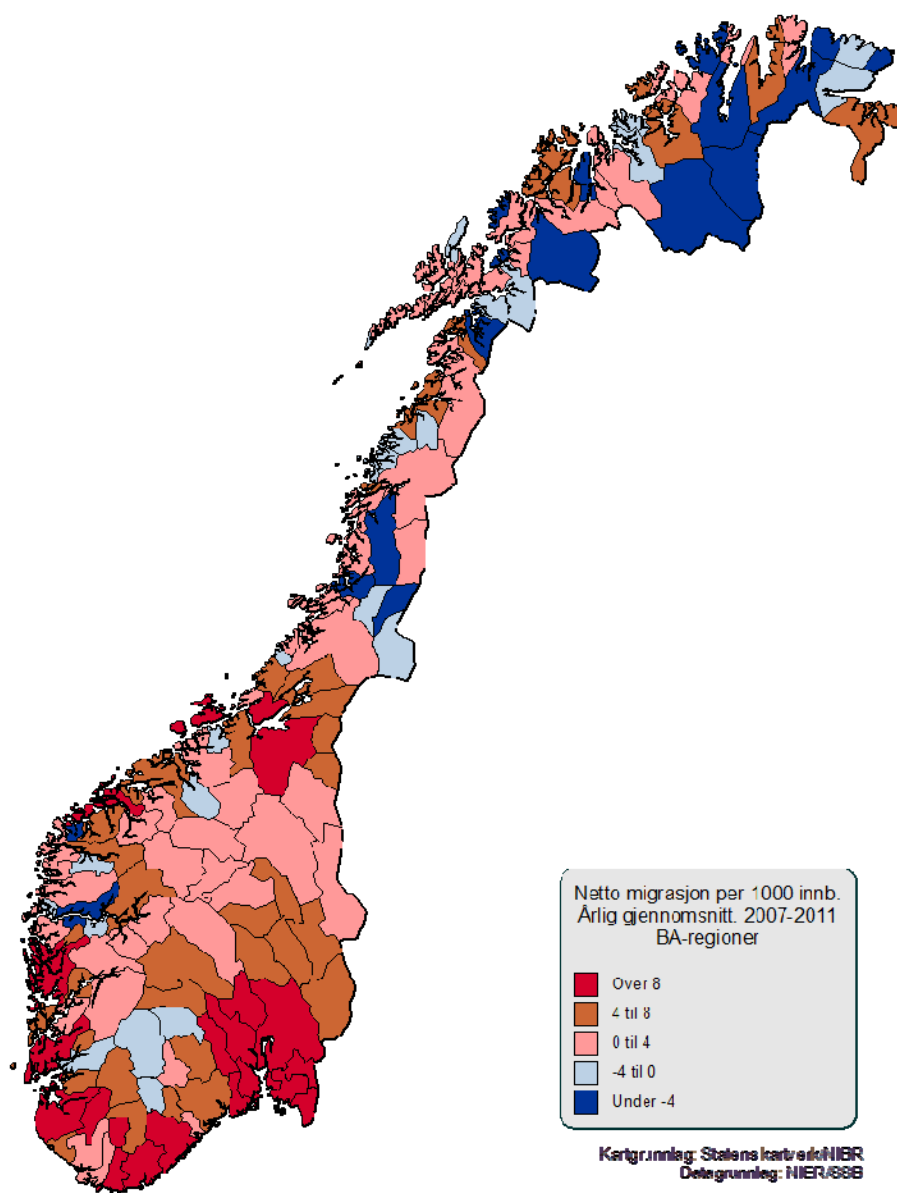
Til slutt i dette kapitlet vil vi nevne at ESPON-prosjektet GEOSPECS har kartlagt forskjeller mellom naboland basert på data fra Verdensbanken¹⁷. Enkelte av disse indikatorene, som

¹⁷ <http://data.worldbank.org/>

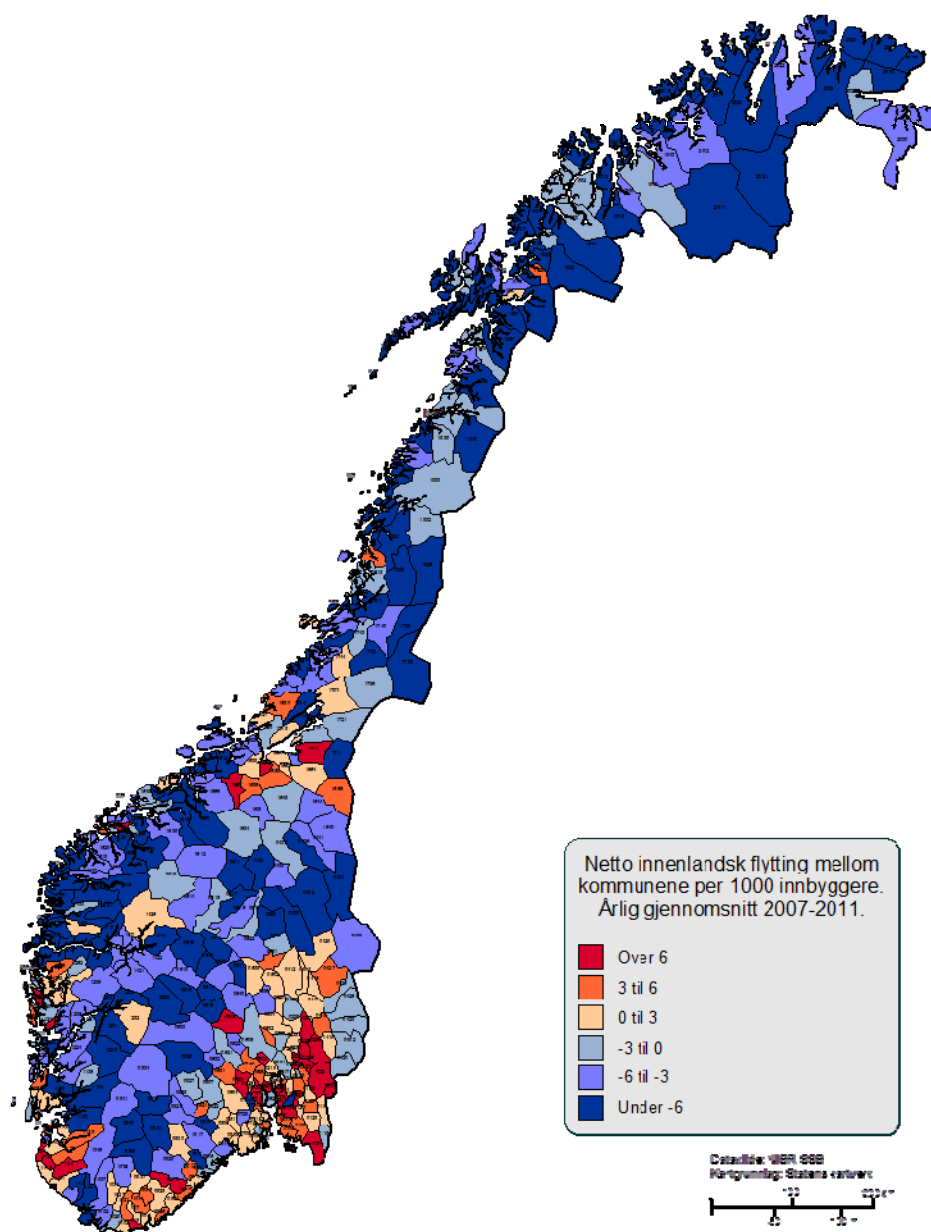
f.eks. bruttoregionalprodukt og inntekt (se kart 16 og 17), *viser til potensielt viktige faktorer som kan påvirke/forklare migrasjonsstrømmer mellom land/regioner*. En mer systematisk kompilasjon av denne typen indikatorer kan være spesielt nyttig for analyser av internasjonale migrasjonsstrømmer i Europa i årene som kommer, og deres mulige effekter for norske regioner.

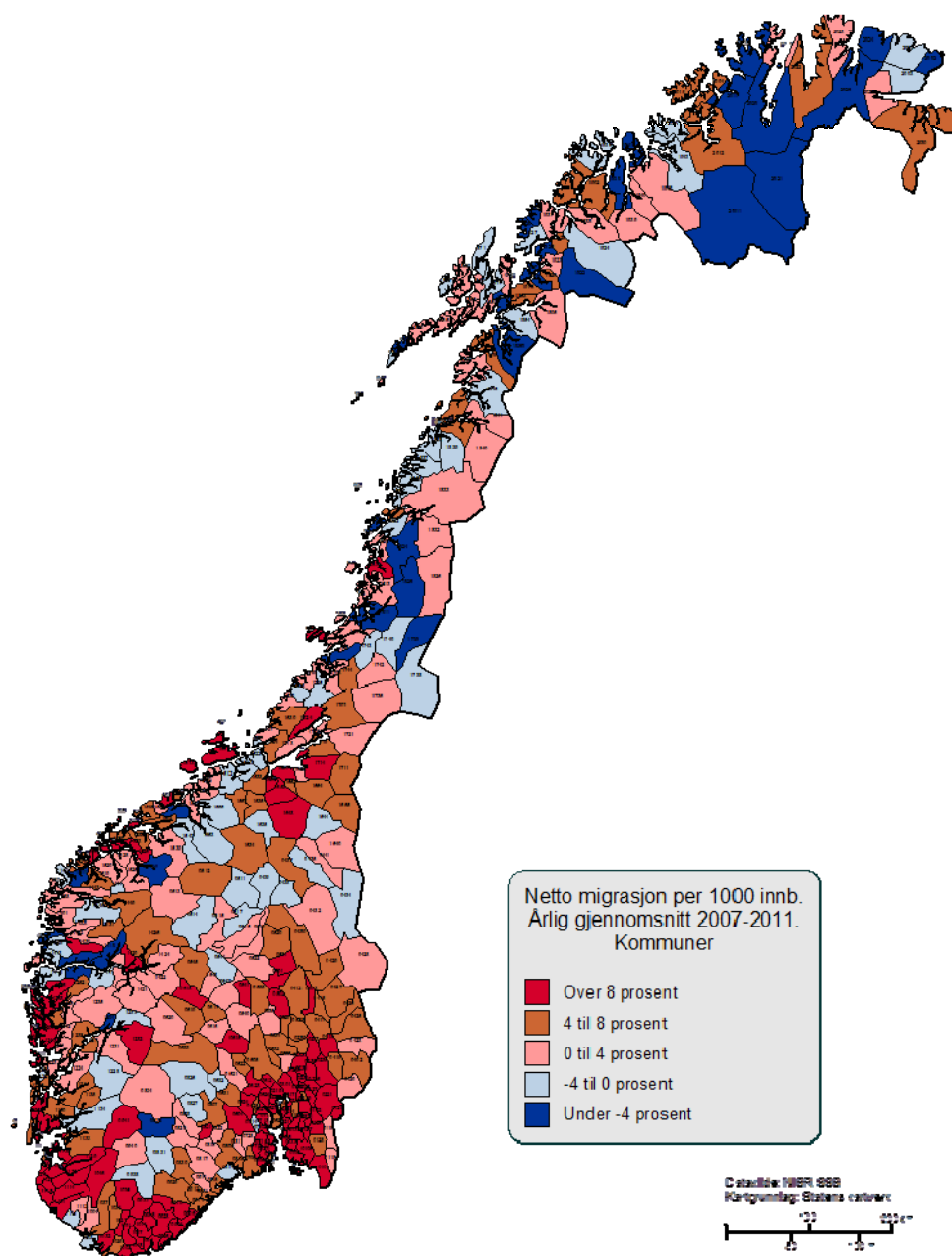
Figur 3.15 *To kart over henholdsvis netto innenlandsk flytting og samlet nettomigrasjon per 1000 innbyggere, for norske BA-regioner 2007-2011. Årlig gjennomsnitt.*

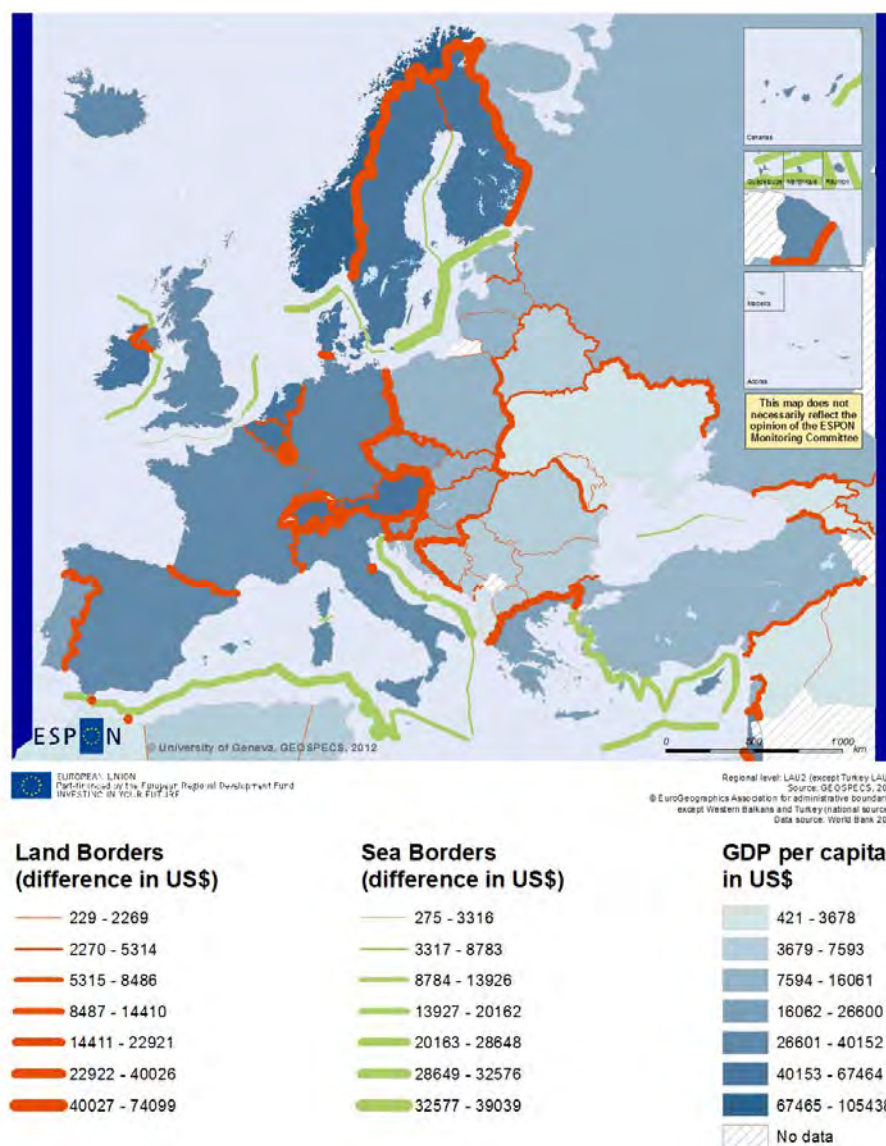




Figur 3.16 To kart over henholdsvis netto innenlandsk flytting og samlet nettomigrasjon per 1000 innbyggere, for norske kommuner 2007-2011. Årlig gjennomsnitt.

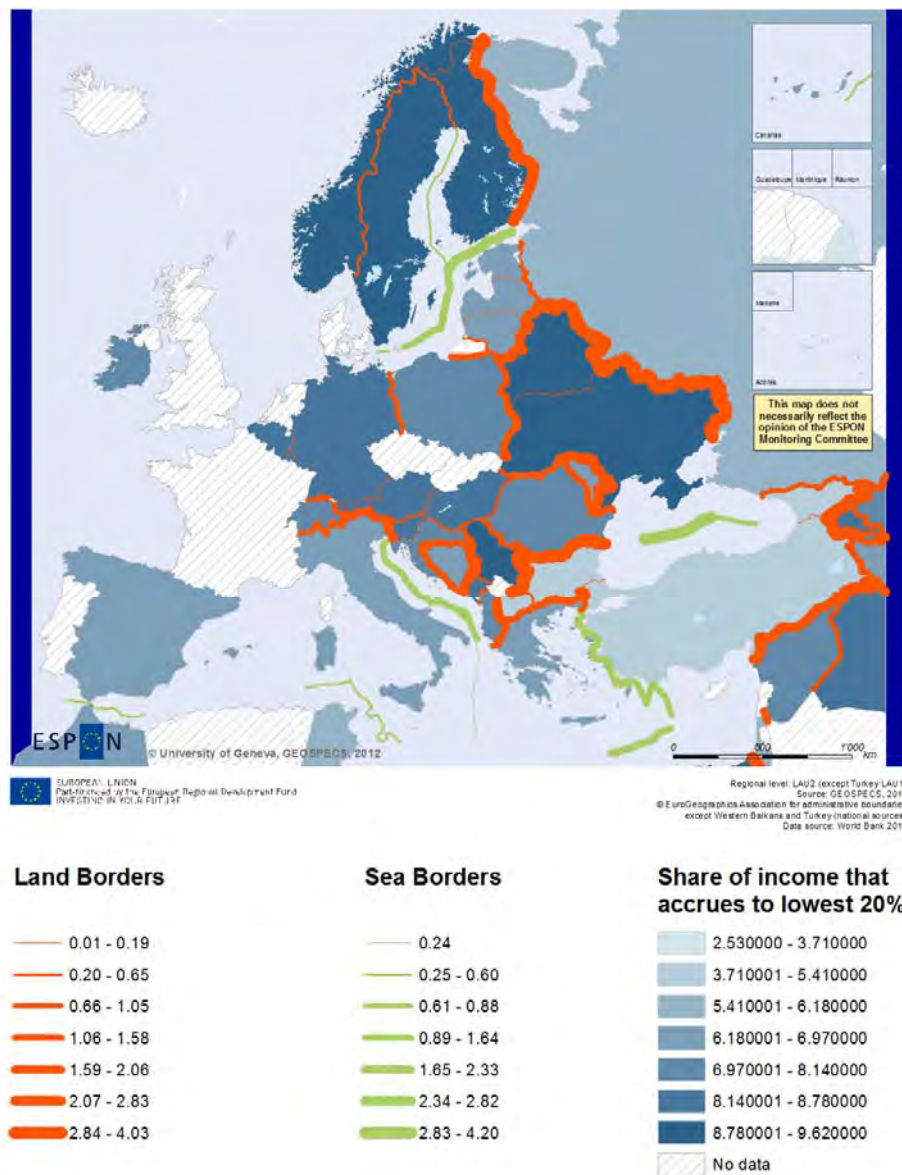




Figur 3.17 *Forskjeller i brutto nasjonalprodukt mellom naboland*

(Kilde: ESPON GEOSPECS)

Figur 3.18 *Forskjeller i andel av inntekt eller konsum i nederste kvintil mellom naboland*



(Kilde: ESPON GEOSPECS)

3.5 Næringsstruktur, arbeidsmarked og sysselsetting

Antallet ansatte per bransje på kommunalt nivå (LAU 2) for hele Europa er tilgjengelig fra prosjektet GEOSPECS, basert på næringsgruppene som er beskrevet i tabell 3.2 nedenfor. Data fra forskjellige år har blitt brukt, men disse har blitt justert på grunnlag av 2008-verdier på NUTS3-nivå fra Eurostat.

Disse tallene kan eventuelt brukes til å sammenligne næringsstrukturer i Norge og i norske regioner med dem man finner i andre deler av Europa, bl.a. i regioner med samme type bosettingsmønstre eller samme grad av periferitet eller andre geografiske særegenheter. Her er det foreløpig ikke produsert et europeisk sammenlikningsgrunnlag (ESPON-resultater), men foreligger som en mulighet.

Tabell 3.2 *Næringsgruppering som har blitt brukt av GEOSPECS*

Kode	Kategoribeskrivelse
AB	Jordbruk, skogbruk og fiske,
C	Bergverksdrift og utvinning
D	Industri
E	Elektrisitets-, gass-, Vannforsyning, avløpsvirksomhet
F	Bygge- og anleggsvirksomhet
G	Varehandel, reparasjon av motorvogner
H	Overnattings- og serveringsvirksomhet
I	Transport, lagring, Informasjon og kommunikasjon
J	Finansierings- og forsikringsvirksomhet
K	Omsetning og drift av fast eiendom
L	Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning
M	Undervisning
N	Helse- og sosialtjenester
OPQRS	Annen tjenesteyting, forretningsmessig tjenesteyting, Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter, lønnet arbeid i private husholdninger, Internasjonale organisasjoner og organer

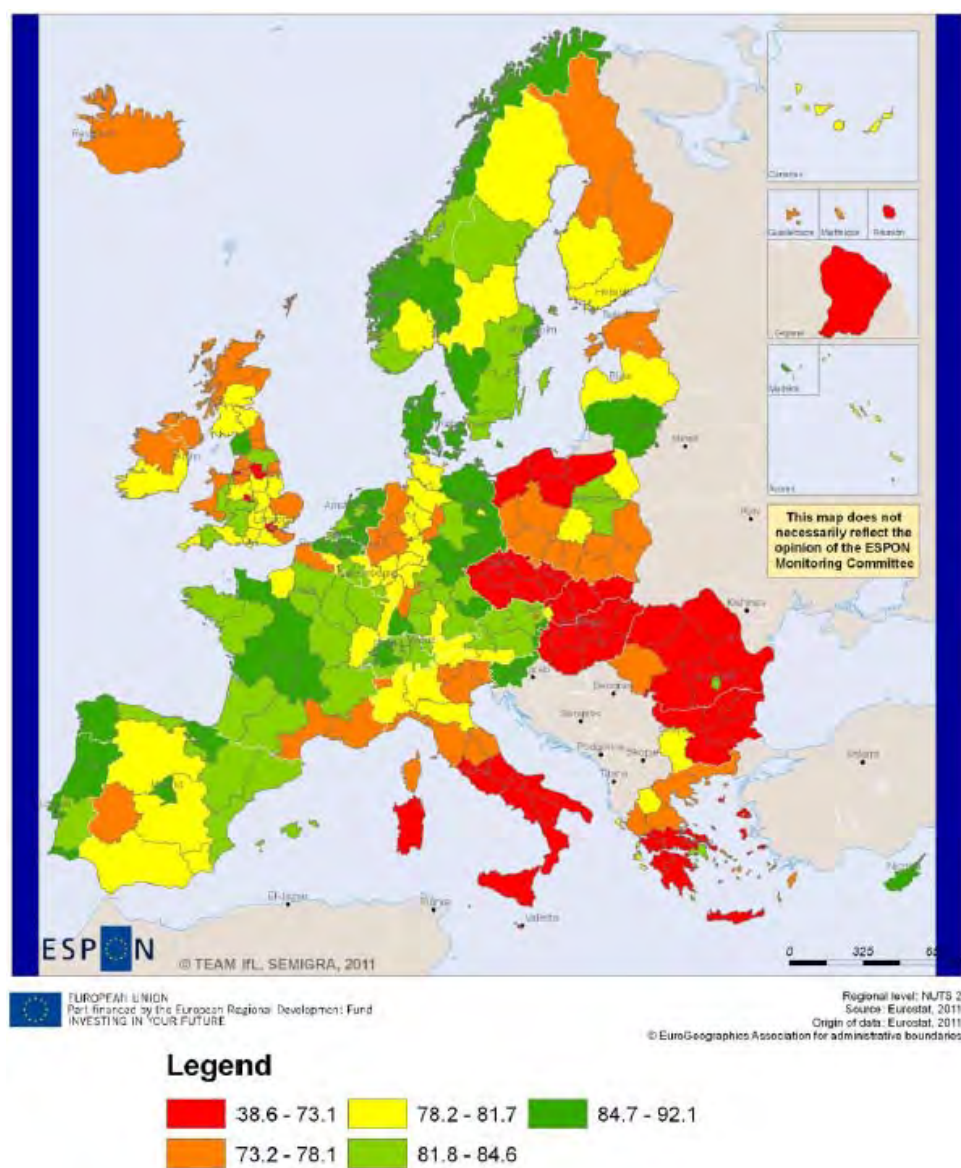
SEMIGRA-prosjektet presenterer en rekke kart og analyser av yrkesdeltakingen blant menn og kvinner på NUTS 2-nivå. Kart 3.19 (kvinnens yrkesdeltaking i aldersgruppen 25-34 år) viser at norske NUTS-2 regioner, som Nord-Norge, Vestlandet og Hedmark-Oppland har blant de høyeste ratene i Europa.

Sammenligner man dette kartet med et nasjonalt kart på BA-regionnivå (jf. kart 3.20 og 3.21) ser man at dette kartet gir et relativt unyansert bilde av yrkesdeltakingen blant kvinner i denne aldersgruppen, ettersom det er relativt store forskjeller innenfor hver region. I Hordaland har Bergen en yrkesdeltaking på samme nivå som andre BA-regioner som Voss og Odda. Stavanger/Sandnes og Sirdal utmerker seg derimot med en yrkesdeltaking som er markant høyere enn i naboregionene Valle/Bykle, Hjelmeland, Flekkefjord og Åseral. I Telemark har Grenlandsområdet høyere verdier enn Notodden og Seljord/Kviteseid. Bodø har høyere verdier enn Nordland som helhet, mens Alta har lavere verdier enn mange mindre BA-regioner i Finnmark.

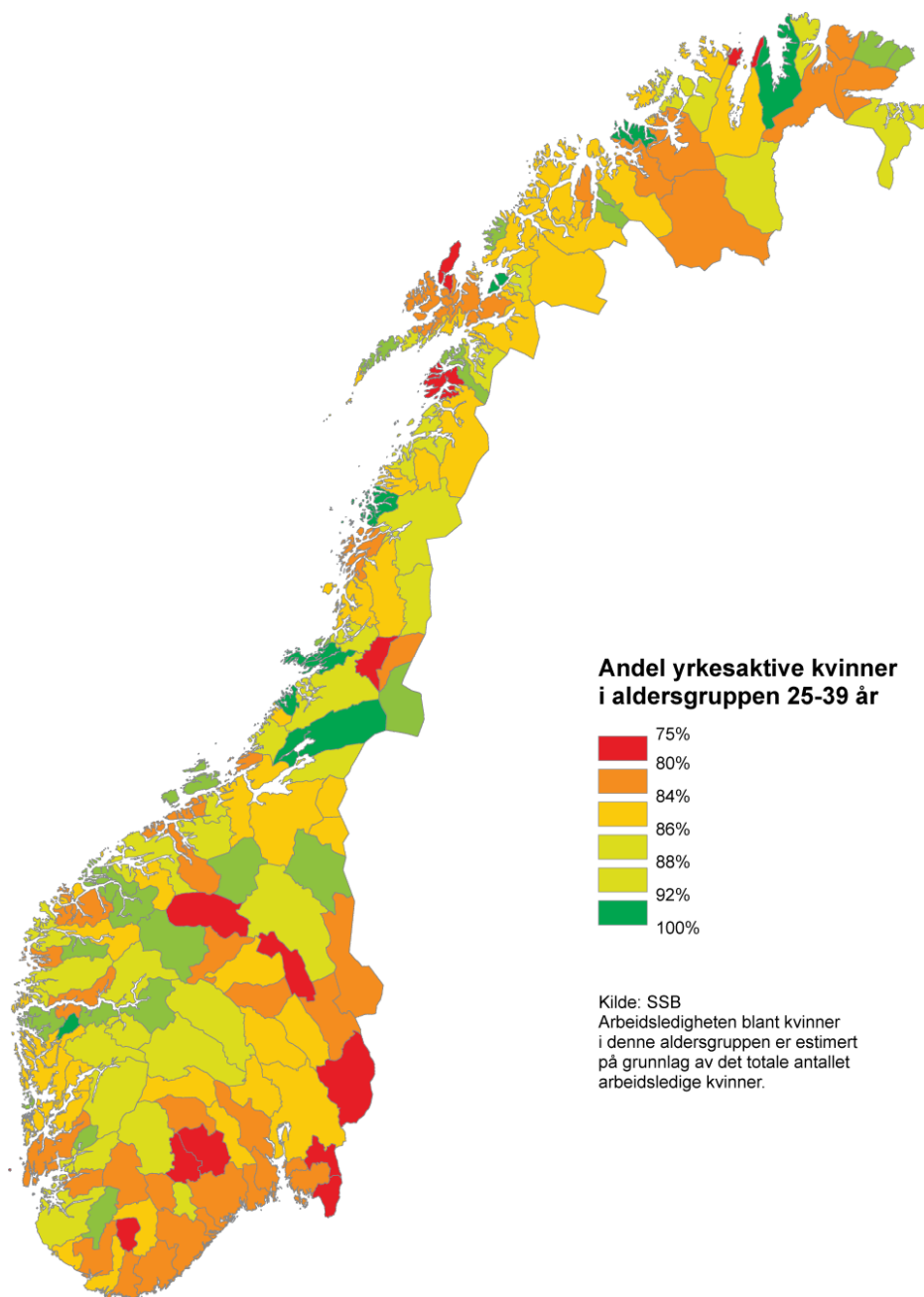
Det overordnede mønsteret er et skille mellom høye verdier i en stor nordvestlig halvdel av Sør-Norge (med unntak av Dovre), og relativt lavere verdier i de sørøstlige områdene. I Midt- og Nord-Norge finner man områder med lave verdier (f.eks. Andøy og Namsskogan) og andre med svært høye verdier (f.eks. Loppa og Lebesby).

Ettersom mønstrene innad i hver region er såpass forskjellige, har SEMIGRA-prosjektets NUTS 2-kart en begrenset merverdi fra norsk synspunkt. En oversikt over nasjonale verdier er like nyttig, ettersom kartets eneste budskap er at Norge ligger i toppskiktet i Europa m.h.t. yrkesdeltaking blant kvinner i denne aldersgruppen. Med utgangspunkt i NUTS 2-kartet kan man ikke formulere hypoteser m.h.t. årsakene bak forskjellene mellom de norske landsdelene.

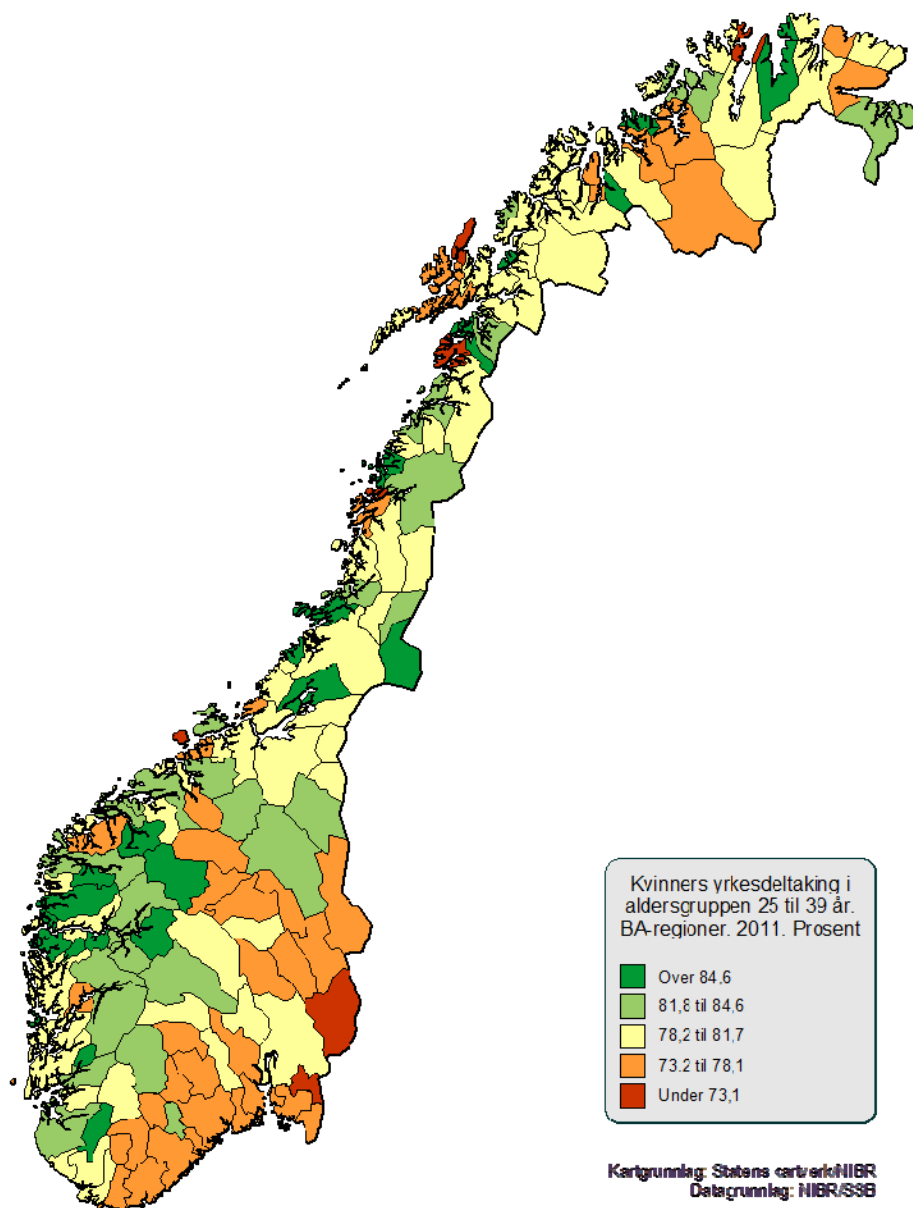
Figur 3.19 *Kvinners yrkesdeltaking i aldersgruppen 25-34 år. 2008.*



(Kilde: ESPON SEMIGRA)

Figur 3.20 *Kvinners yrkesdeltaking i aldersgruppen 25-39 år. (2011)*

Figur 3.21 *Andel sysselsatte kvinner i aldersgruppen 25-39 år 2011 (med samme terskelverdier og farger som for kart 17)*



SEMIGRA-prosjektet har også produsert en clusteranalyse av arbeidsmarkeder på NUTS 2-nivå basert på andelen av arbeidsstyrken i forskjellige næringsgrener (se kart 3.22). De fleste norske

regioner klassifiseres i «Cluster 3», som tilsvarer regioner som i forhold til det europeiske gjennomsnittet har en relativt høy andel yrkesaktive i offentlig sektor, mens andelen som arbeider innenfor handel og tjenester er noe lavere enn gjennomsnittet. To regioner skiller seg ut:

- Nord-Norge utgjør sammen med en region i Wallonia et eget cluster, som utmerker seg ved en høy andel ansatte innen offentlige tjenester. Hvis franske oversjøiske regioner ikke hadde vært utelatt fra analysen, er det sannsynlig at de hadde vært klassifisert i samme kategori.
- Oslo og Akershus tilhører Cluster 1, en kategori regioner som SEMIGRA beskriver som «postindustrielle arbeidsmarked» med en stor andel ansatte innen avanserte bedriftstjenester og offentlig sektor. Denne kategorien kjennetegner en stor andel av de større urbane regionene i Vest-Europa og de aller fleste hovedstadregionene.

Hvis man sammenligner denne klusteranalysen med en tilsvarende nasjonal kategorisering på BA-regionnivå (se kart 3.23) observerer man lokale mønstre som forklarer hvorfor disse to NUTS 2 regionene skiller seg ut:

- Oslo er i en egen kategori, på grunn av den store andelen bedriftstjenester og andre tjenester
- 11 nordnorske BA-regioner, inklusive fylkeshovedstedene Bodø, Tromsø og Alta, tilhører et cluster som kjennetegnes av en høy andel yrkesaktive innen offentlig administrasjon og offentlige tjenester, som undervisning og helse. Den eneste BA-regionen utenfor Nord-Norge som tilhører samme cluster, er Lillehammer.

Utover dette kan Norge deles i tre store enheter:

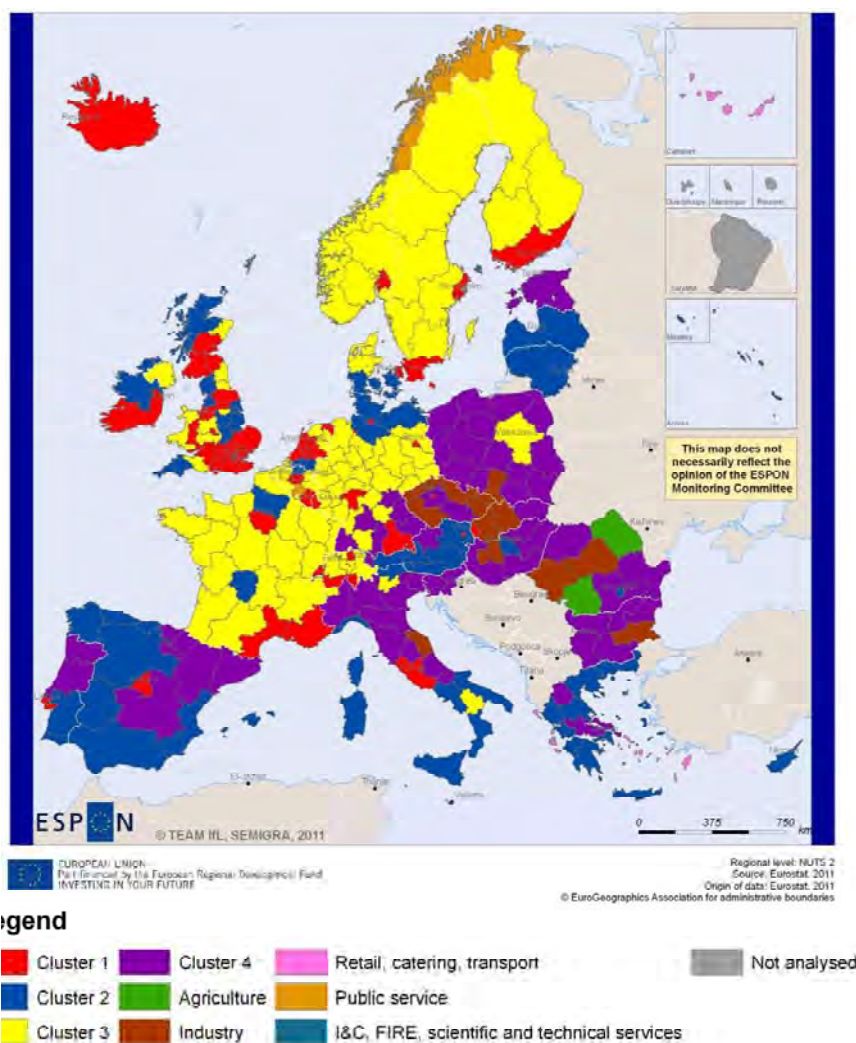
- Tjenester i Sør-Øst Norge fra Hamar til Kristiansand;
- Industri i Vest-Norge fra Mandal til Sunndal, med Kongsberg og Røros som de største unntakene;
- Landbruk, skogbruk og fiske fra Fagernes og Trysil til Nord-Trøndelag.

Bergen og Trondheim klassifiseres som BA-regioner med en høy andel bedriftstjenester, i et cluster der man noe overraskende også

finner Hammerfest. Stavanger utgjør et eget cluster, på grunna av byens unike kombinasjon av industri og avanserte bedriftstjenester.

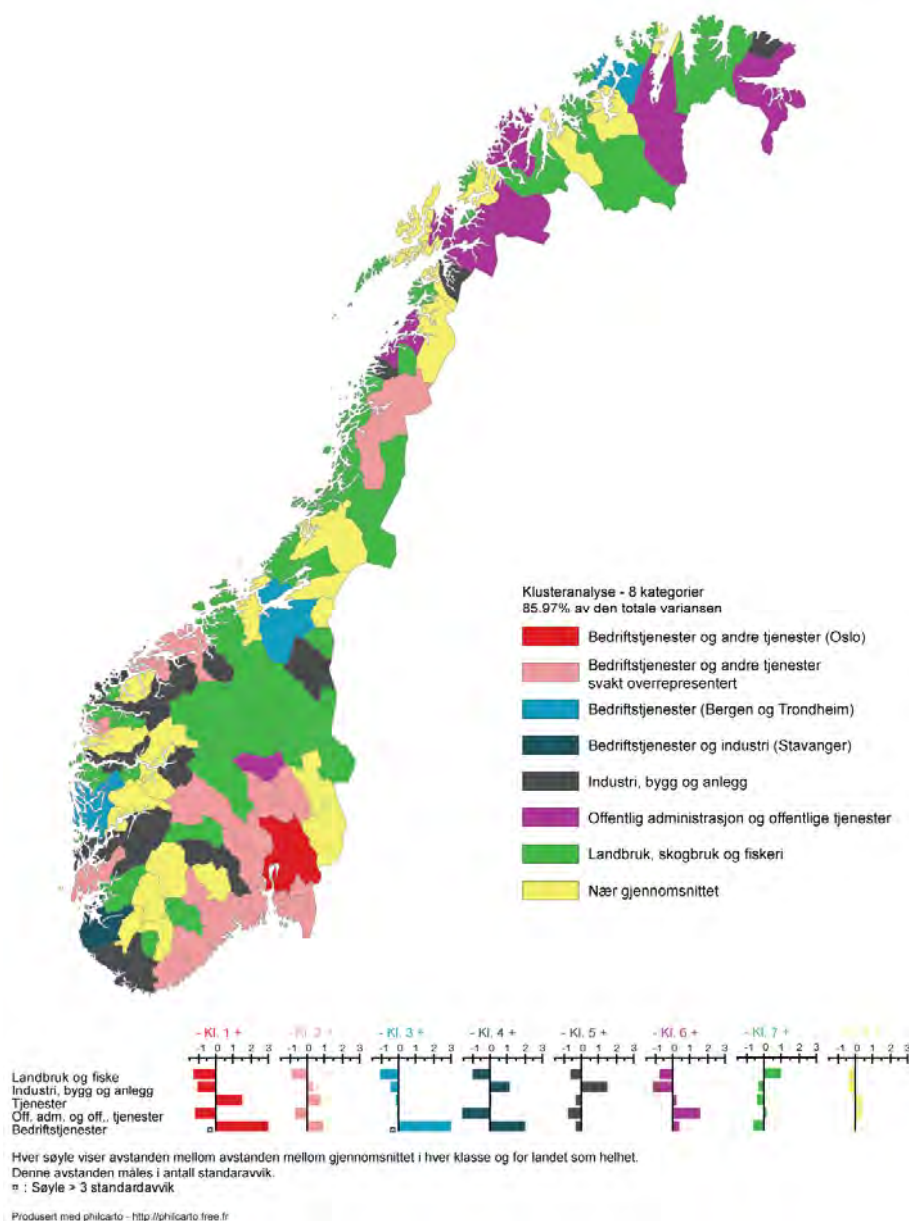
Det er ikke unaturlig at disse særtrekkene blir mindre synlige i en europeisk kategorisering og at clusteranalysen heller, som i resten av Norden og store deler av Frankrike og Tyskland, framhever disse regionenes velutviklede offentlige sektor. Ved å sette søkelyset på Nord-Norges unike profil, også i forhold til Nord-Sverige og Nord-Finland, inviterer analysen til videre utredning.

Figur 3.22 Clusteranalyse av arbeidsmarkeder



(Kilde: ESPON SEMGRA)

Figur 3.23 Clusteranalyse av norske arbeidsmarkeder (BA-regioner)



Clusteranalyser utført på ulike geografiske nivåer og med ulike statistiske enheter, gir ikke umiddelbart sammenliknbare resultater, selv om sammenlikningen kan gi opphav til fruktbare begreps- og hypotesediskusjoner.

Kart 3.24 nedenfor er et supplement, som tar utgangspunkt i en analyse som spesielt vektlegger kvinners ulike muligheter for en arbeidskarriere regionalt, relatert til kartene 3.19/3.20 og 3.22/3.23 ovenfor. Arbeidsmarkedet er her klassifisert etter hvilke næringer en antar er attraktive spesielt for kvinner som står i startgropen for sin arbeidskarriere. Klassifiseringen er basert på overrepresentasjon eller underrepresentasjon i forhold til landsgjennomsnittlig andel, av et utvalg av næringer/sektorer:

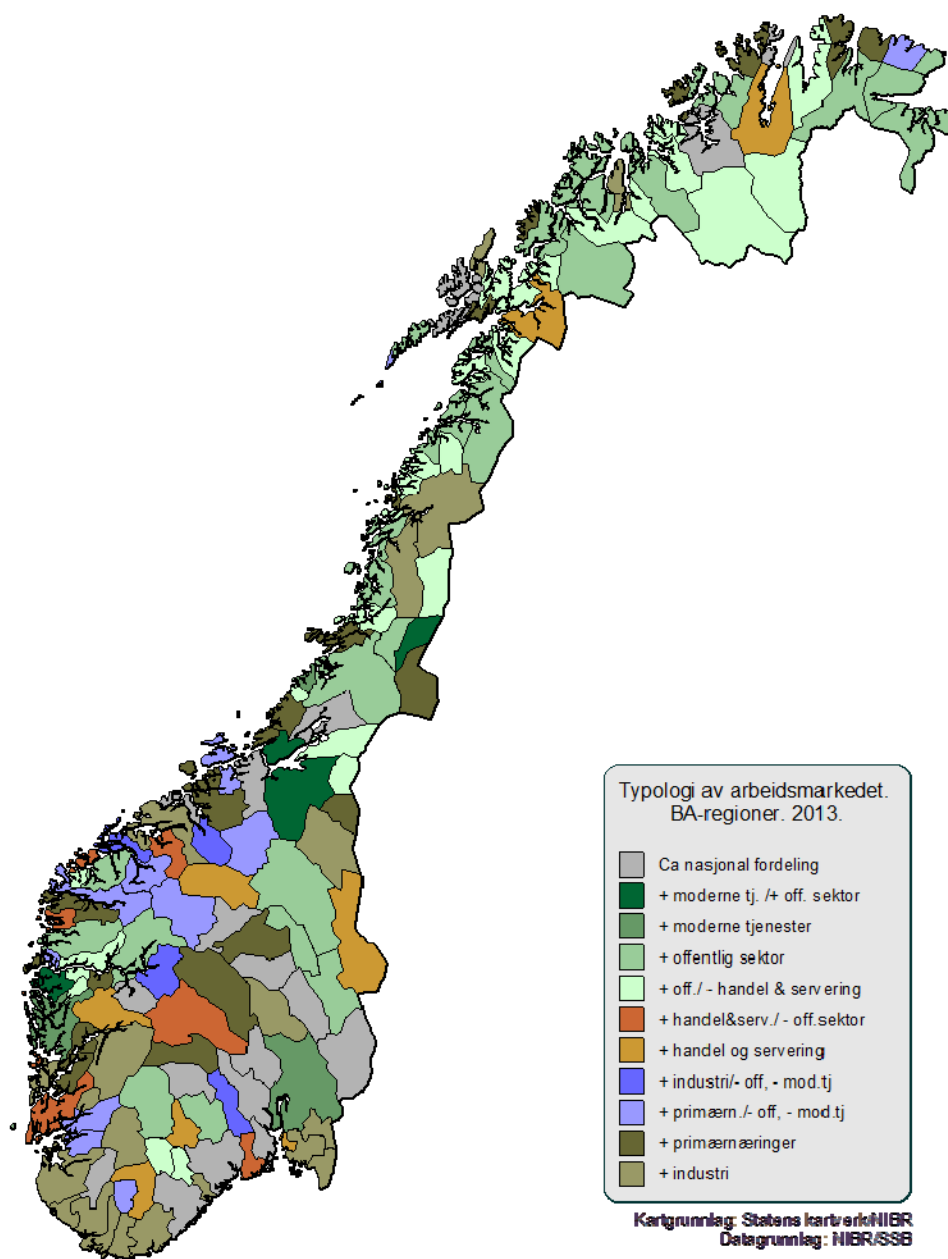
1. *Moderne tjenester.* Dette er tjenester innen finans, eiendom, forsikring, kultur og IT. De kalles også «urbane» tjenester. De omfatter næringer med høy kvinneandel og kompetansearbeidsplasser – altså et attraktivt arbeidsmarked. I tillegg er arbeid i idisse næringene generelt godt betalt og kvinneandelen er ikke høyere enn at disse tjenestene også ser ut til å være attraktive for menn, d.v.s. at det er gunstige næringer fra et familietableringssynspunkt..
2. *Offentlig sektor.* Denne sektoren omfatter også mange karrieremuligheter og kompetansearbeidsplasser som er attraktive for kvinner. Deler av sektoren er svært kvinneorientert (helse- og sosialnæringene) og ikke så godt betalt som «moderne tjenester»
3. *Handel- og serveringsnæringer.* Sektoren gir tradisjonelt mange muligheter for kvinner, men har lavt kompetanseinnhold og lav lønn
4. *Industri.* Tradisjonelt er dette et mindre attraktivt arbeidsmarked for kvinner. Det er mannsdominert, og de arbeidsplassene som kvinner innehar er ofte dårlig betalt
5. *Primærnæring.* Mye det samme som industri.

Klassene er angitt med +/pluss for overrepresentasjon -/minus for underrepresentasjon. Det er selvfølgelig mange flere kombinasjoner enn klasser, men det viser seg at det er en del sammenfall. Man finner bl.a. ikke regionale arbeidsmarkeder med for eksempel overrepresentasjon av både moderne tjenester og industri.

Dette kartet er en illustrasjon på den typen analyser man med utgangspunkt i ESPONs analyser kan produsere. Forskjellene mellom Alta og Bodøs klassifisering i kart 3.24 kan for eksempel være en mulig forklaring på kontrasterte regionale mønstre med

hensyn til kvinnelig yrkesdeltakelse i aldersgruppen 25-39 år i Finnmark og Nordland. Dette viser også at analyser og klassifisering av regionale arbeidsmarkeder må omfatte mange dimensjoner, som vil variere avhengig av perspektiv og problemstilling, eller regionalpolitisk målområde/delmål. Disse resultatene fra ESPON-programmet er ikke direkte policyrelevante, ettersom de bare behandler enkelte dimensjoner på regionalt nivå. De kan imidlertid inspirere til mer komplette analyser.

Figur 3.24 *Typologi av arbeidsmarker på BA-regionnivå 2013.*



3.6 Kunnskap/utdanning, innovasjon, FoU

Agder og Rogaland, Sør-Østlandet og Hedmark-Oppland hører til en liten gruppe europeiske regioner med en kombinasjon av høyt brutto regionalprodukt, lav andel personer i såkalte kreative næringer, og negativ utvikling i denne andelen (se kart 3.25 og 3.26). Hele Norge (alle landsdeler) har fått karakteristikken lav andel kreativ arbeidsstyrke kombinert med høyt BNP per capita. Datagrunnlaget for kart 3.25 lar seg i prinsippet reproducere på fylkesnivå for Norge, men vil neppe gi særlig mer informasjon. Her kan det også diskuteres hva en skal mene med ”kreative næringer”, som kan avgrenses på ulike måter og med utgangspunkt i en mer eller mindre detaljert næringsinndeling. Det dreier seg uansett om såpass grove kategorier at det i mindre grad gir noe bidrag til kunnskapsgrunnlaget for norsk regionalpolitikk. For kart 3.26 mangler tilbakegående data (til før 2008) for Norge på fylkesnivå.

ESPON-prosjektet KIT har produsert en regional typologi som skiller mellom forskjellige former for kunnskapsbasert utvikling (se kart 3.27). Norske regioner klassifiseres i kategoriene «Smart and creative diversification areas» (Sør-Norge unntatt Hedmark-Oppland) og «Imitative innovation areas» (Hedmark-Oppland, Midt-Norge, Nord-Norge). Til denne sistnevnte kategorien hører ellers hovedsakelig øst-europeiske regioner, enkelte regioner lengst sør i Italia, og Island. KIT-prosjektets strategiske anbefalinger for regional FoU- og utdanningspolitikk baseres på denne typologien. Kategorien «Imitative innovation areas» er beskrevet som ”regioner med lav kunnskaps- og innovasjonsintensitet, lite entreprenørskap og kreativitet”. De er imidlertid tilskrevet et høyt potensial for attraktivitet og innovasjon.

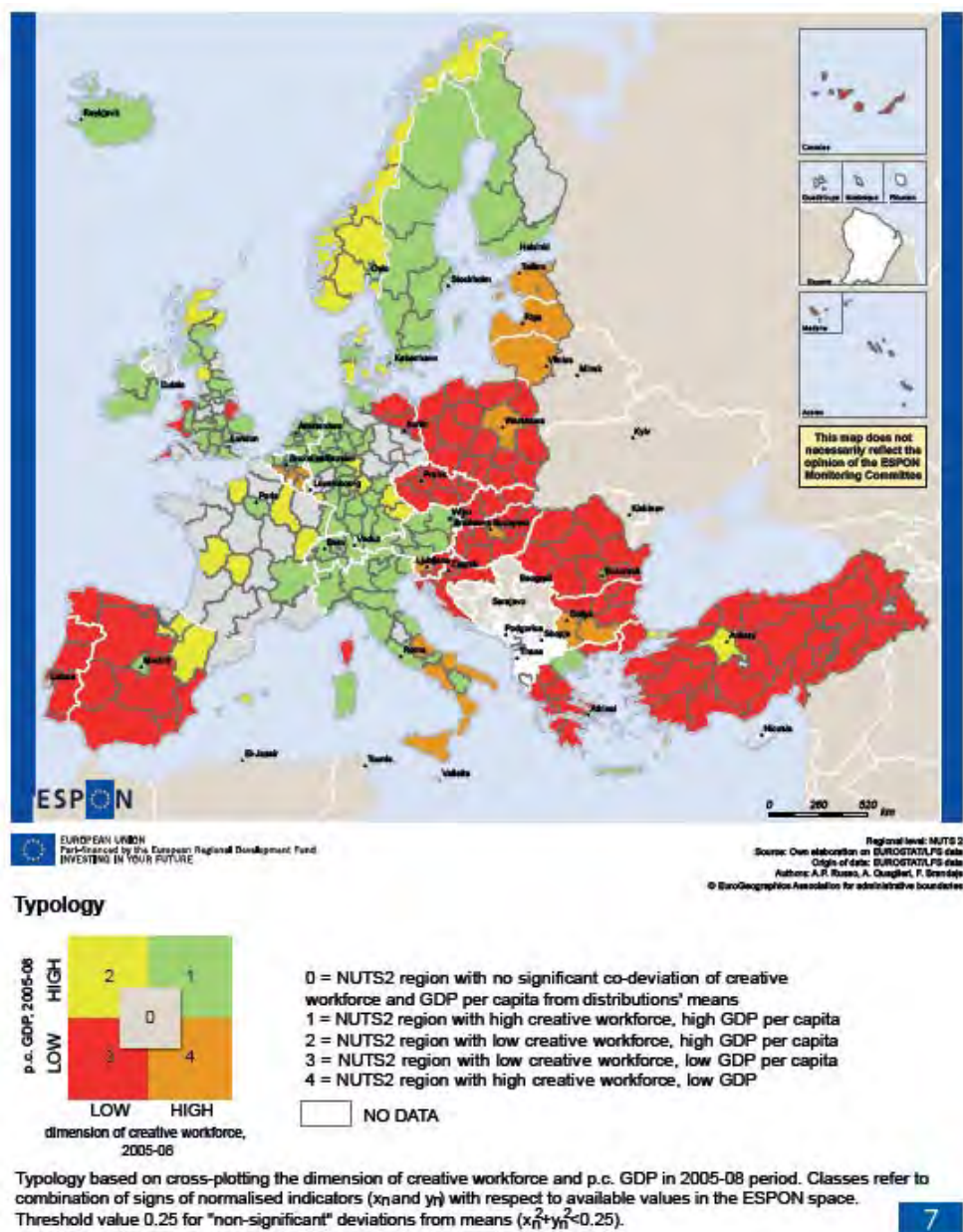
Vi skal være forsiktige med å forsøke å gjenskape kart 3.27 på lavt geografisk nivå i Norge, for eksempel for BA-regioner. En del av datagrunnlaget er hentet fra EUs innovasjonsundersøkelse (CIS). Dette er en utvalgsundersøkelse der utvalget ikke er stratifisert på region, slik at enkelte mindre regioner lett kan få en skjev andel

bedrifter med i undersøkelsen. Og noen regioner får med så få bedrifter at usikkerheten ved resultatene blir uakseptabelt høy¹⁸.

Vi har likevel tatt med to kart basert på denne undersøkelsen (kart 3.28 og 3.29). Begge kartene viser at det er store regionale forskjeller på geografiske nivåer under landsdel. Begge kartene illustrerer også at datagrunnlaget er til dels tynt for enkelte mindre regioner ved at utslagene for små regioner er større enn det vi antar er reelt. Det er metoder for å kompensere for dette ved for eksempel å slå sammen flere årganger eller etterstratifisere utvalget, men det er det ikke rom for innenfor dette prosjektet. Vi avstår derfor også fra å forsøke å gjenskape kart 3.27 på BA-regionnivå, og nøyer oss i stedet med den beslektede informasjonen som er vist i kart 3.28 og 3.29), som altså må tolkes med en viss varsomhet.

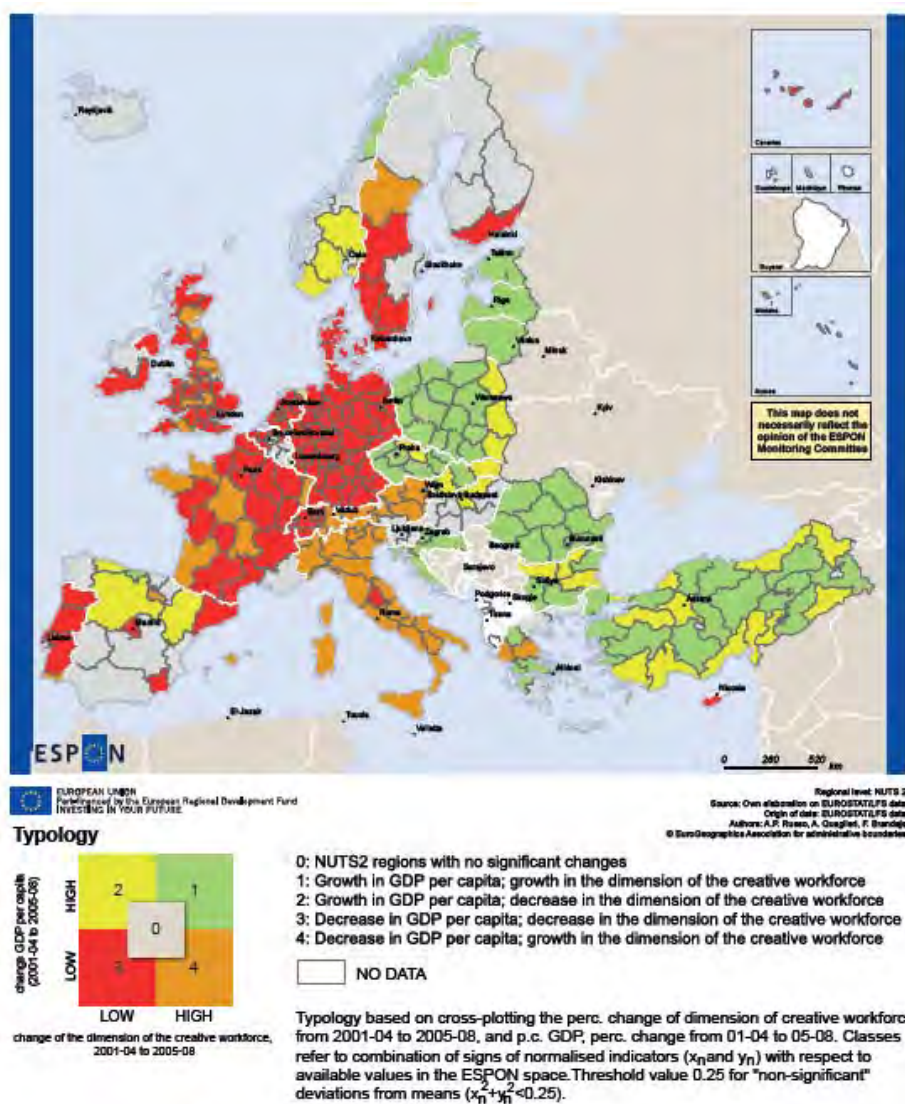
¹⁸ Gundersen, Frants og Knut Onsager (2011): *FoU- og innovasjonsstatistikken – egnethet for regional dokumentasjon og analyse*. NIBR-notat 2011:111.

Figur 3.25 *Klassifisering av NUTS2 regioner basert på brutto regionalprodukt og andel av den yrkesaktive befolkningen som arbeider i kreative næringer*



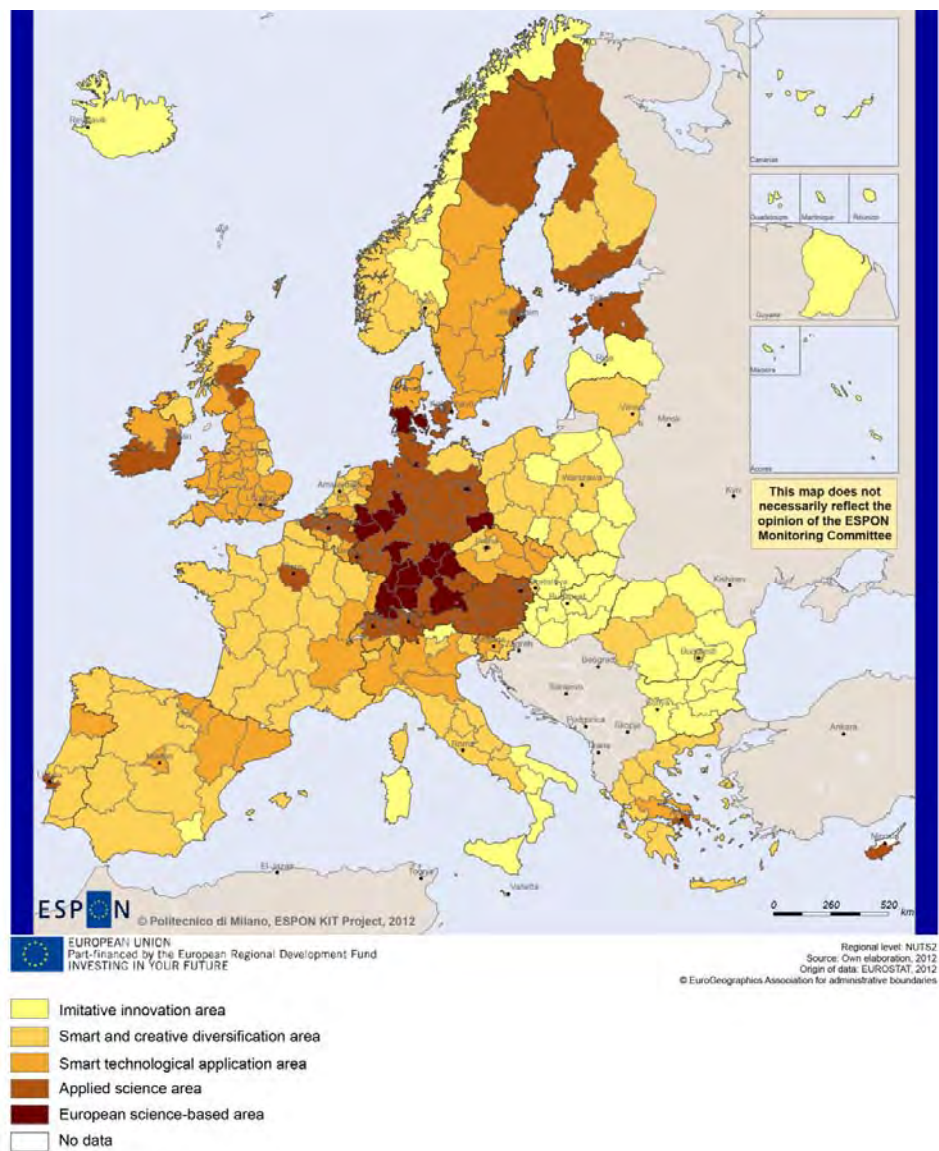
(Kilde: ESPON)

Figur 3.26 *Klassifisering av NUTS2 regioner basert på utviklingen i brutto regionalprodukt og i andelen av den yrkesaktive befolkningen som arbeider i kreative næringer mellom 2001 (2004) og 2005 (2008)*



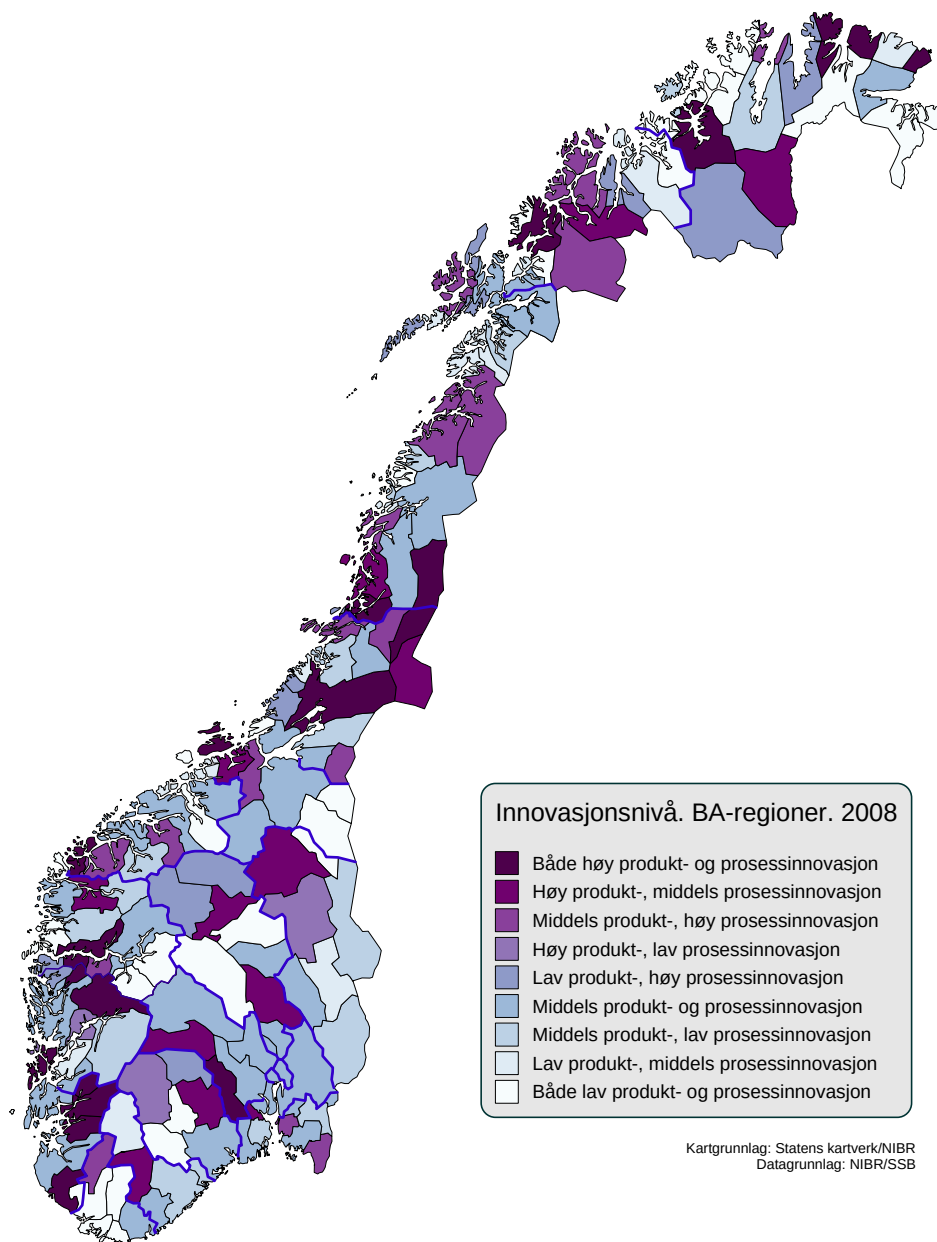
(Kilde: ESPON)

Figur 3.27 *Klassifisering av regionale FoU og innovasjonsmønstre i Europa (NUTS 2)*



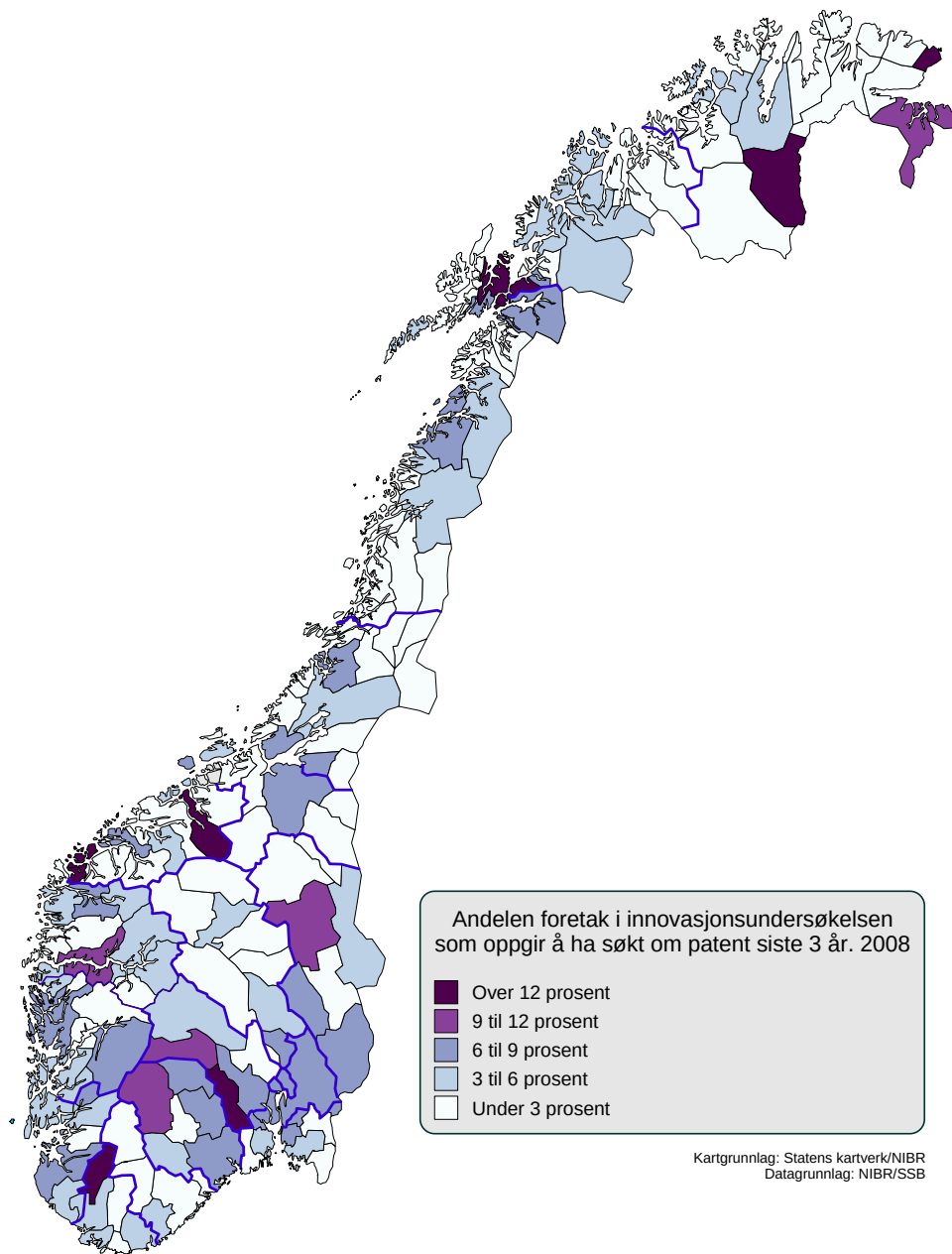
(Kilde: ESPON KIT)

Figur 3.28 Norske BA-regioner etter innovasjonsnivå 2008.



(Kilde: NIBR/SSB)

Figur 3.29 Norske BA-regioner etter andelen foretak som i 2008 oppgir å ha søkt om patent siste tre år.



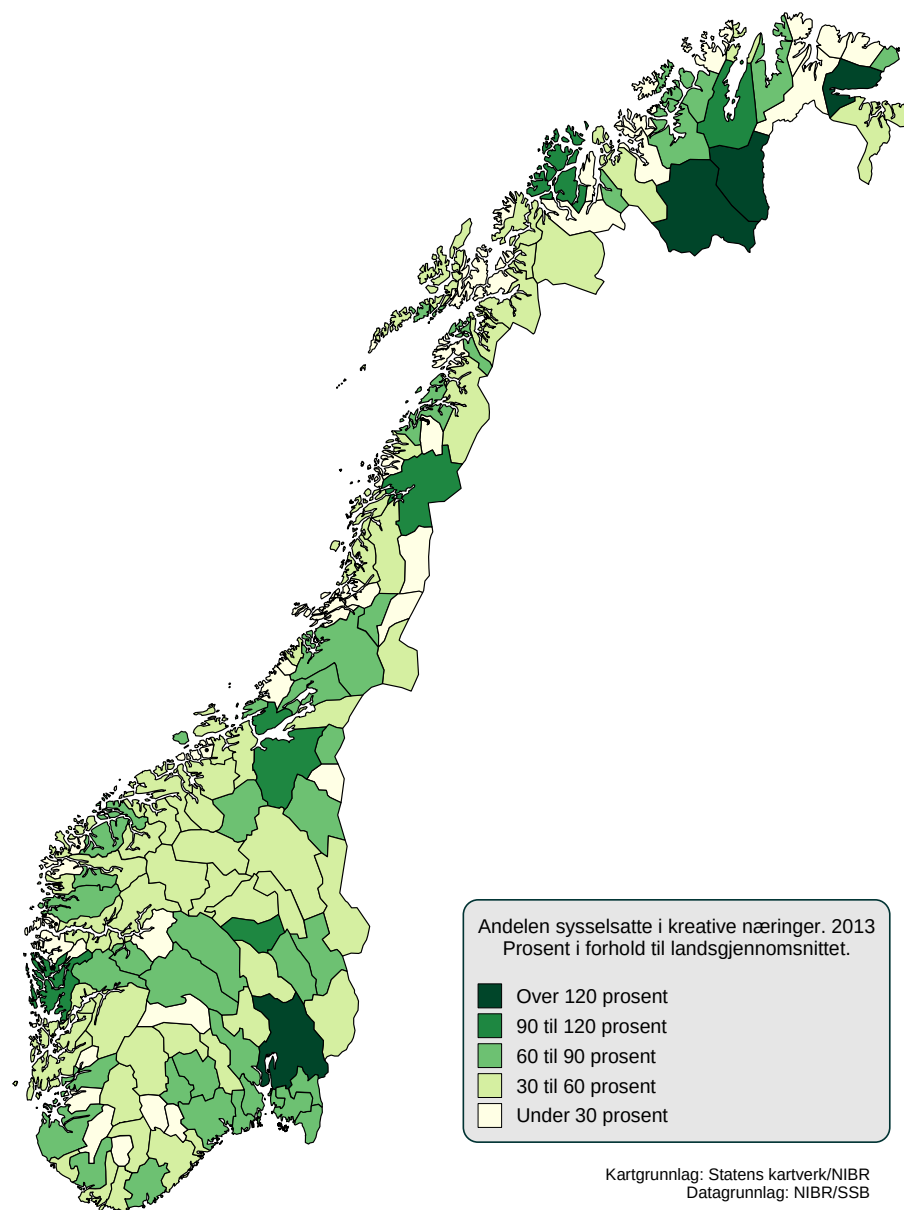
(Kilde: NIBR/SSB)

Statistikk som er basert på fulldekkende registre, slik som næringsfordelinger, er det uproblematisk å produsere på et hvilket som helst nivå. ESPON KIT benyttet andelen som jobber i såkalte *kreative næringer* som en indikator på en regions potensielle kapasitet til både å generere nye ideer og å ta i bruk ”importerte” ideer til ny næringsvirksomhet (se bl.a. kart 3.25 og 3.26, som riktignok gir et nokså sammensatt og lite entydig bilde av forholdet mellom denne indikatoren og økonomisk vekst).

Endring i næringsstandard medfører at det er vanskelig å lage helt sammenlignbare analyser, men en robust tilpasning til begrepet om kreative næringer er vist i kart 3.30, på BA-regionnivå i Norge. Det fins ingen klar eller autorisert definisjon på denne kategorien, men i kart 3.30 har vi inkludert følgende næringer (femsiffernivå i næringsinndelingen, ”næringsundergruppe”, som er et tilpasset ”norsk” nivå under NACE-klasse, som er firesiffernivå i NACE-klassifiseringen): Utgivelse av bøker, Utgivelse av aviser, Utgivelse av blader og tidsskrifter, Forlagsvirksomhet ellers, Utgivelse av programvare for dataspill, Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer, Etterarbeid knyttet til produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer, Produksjon og utgivelse av musikk- og lydopptak, Radiokringkasting, Fjernsynskringkasting, PR og kommunikasjonstjenester, Arkitekttjenester vedrørende byggverk, Landskapsarkitekttjenester, Reklamebyråer, Industridesign, produktdesign og annen teknisk designvirksomhet, Grafisk og visuell kommunikasjonsdesign, Interiørarkitekt, interiørdesign og interiørkonsulentvirksomhet, Fotografvirksomhet, Undervisning i kunsthøgskole, Annen undervisning innen kultur, Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet innen musikk, Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet innen scenekunst, Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet ikke nevnt annet sted, Tjenester tilknyttet underholdningsvirksomhet, Selvstendig kunstnerisk virksomhet innen visuell kunst, Selvstendig kunstnerisk virksomhet innen musikk, Selvstendig kunstnerisk virksomhet innen scenekunst, Selvstendig kunstnerisk virksomhet innen litteratur, Selvstendig kunstnerisk virksomhet ikke nevnt annet sted, Drift av lokaler tilknyttet kunstnerisk virksomhet, Drift av kunst- og kunstindustrimuseer.

Samlet står disse 31 næringsundergruppene for ca. 2,3 prosent av sysselsettingen i Norge i 2013.

Figur 3.30 Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i "kreative næringer" i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.



(Kilde: NIBR/SSB)

Siden Oslo-regionen – som er så dominerende i totaltallet – ligger i den øverste enden av skalaen vil de aller fleste andre regionene

nødvendigvis måtte ligge lavere enn landsgjennomsnittet. Selv om andelen sysselsatte i kreative næringer ser ut til å samvariere med bystørrelse, er det klare unntak. Dette gjelder særlig de tre regionene i Finnmark som befinner seg i øverste kategori.

I en annen typologi fra KIT-prosjektet ("Europeiske vitenskapsregioner 2007"), karakteriseres Nord-Norge og Agder-Rogaland som "Human capital intensive regions", Hedmark-Oppland som "Regions with no specialization in knowledge activities", og de øvrige norske landsdelene – inklusive Midt-Norge – som "Scientific regions". Den klassen Hedmark-Oppland faller i, er den mest utbredte i Europa; karakteristisk for hele Portugal, det meste av Spania, mye av Frankrike og Italia, nordlige og østlige Tyskland, og hele det østligste Europa. Typologien er basert på flere indikatorer for både humankapitalnivå og forsknings-/vitenskapsaktivitetsnivå, og regionene er vurdert i forhold til det europeiske gjennomsnittet.

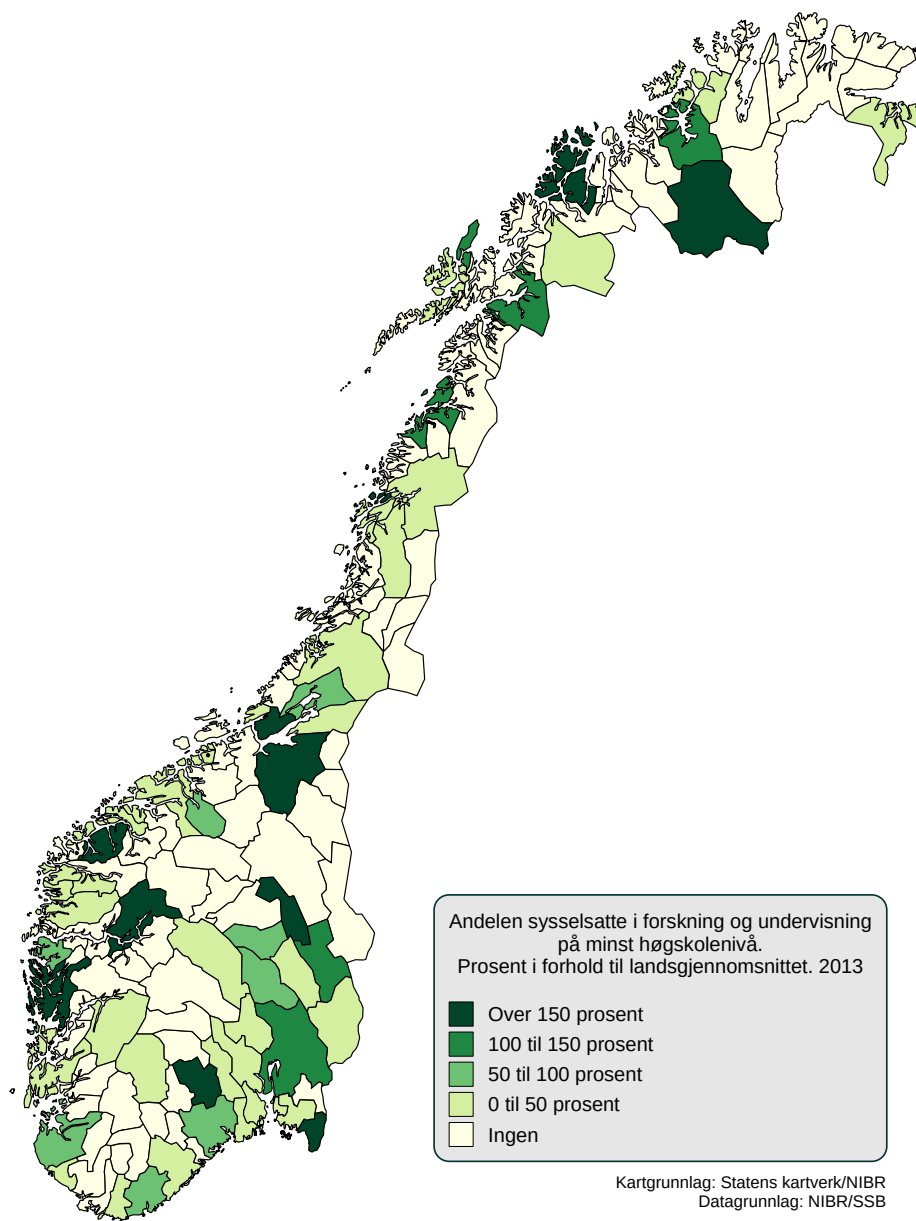
Fordeler vi *sysselsetting* innen FoU og UoH på norske BA-regioner ser vi at arbeidsplasser i denne typen virksomhet er regionalt svært skjevfordelt. Denne typen virksomhet er mer knyttet til noen enkeltregioner enn flere av de andre variablene vi har benyttet i denne oversikten. Dette er som forventet – sysselsetting innen FoU og UoH er nært knyttet til større institusjoner, og i en god del regioner finnes slike institusjoner rett og slett ikke. Det betyr at begrepet "vitenskapsregion" i liten grad er relevant eller fruktbart anvendt på landsdeler eller fylker i Norge. Det er først når vi har en finere regioninndeling, at dette kan ha relevans. Jf. kart 30.

I en tredje KIT-typologi ("Teknologisk avanserte regioner i Europa 2007), klassifiseres det aller meste av Norden (NUTS 2 regioner) som "Advanced-services regions", og de øvrige regionene (som Vestlandet i Norge) klassifiseres som "Technologically-advanced regions" (TAR). Ingen norske eller nordiske regioner klassifiseres som "Low-tech regions" eller "Advanced-manufacturing regions". Indikatorene som er benyttet, er a) spesialisering i høyteknologiske tjenester, og b) spesialisering i høyteknologisk industri. Dette lar det seg gjøre å fremstille for norske BA-regioner. Imidlertid har det kommet ny næringsstandard siden KIT-prosjektet ble gjennomført, så vi må tilpasse inndelingen noe.

Setter vi sammen tallgrunnlaget, blir fremstillingen som vist i kartene 3.32, 3.33 og 3.34 nedenfor, som gir mulighet for – og illustrerer nødvendigheten av – en flernivåanalyse.

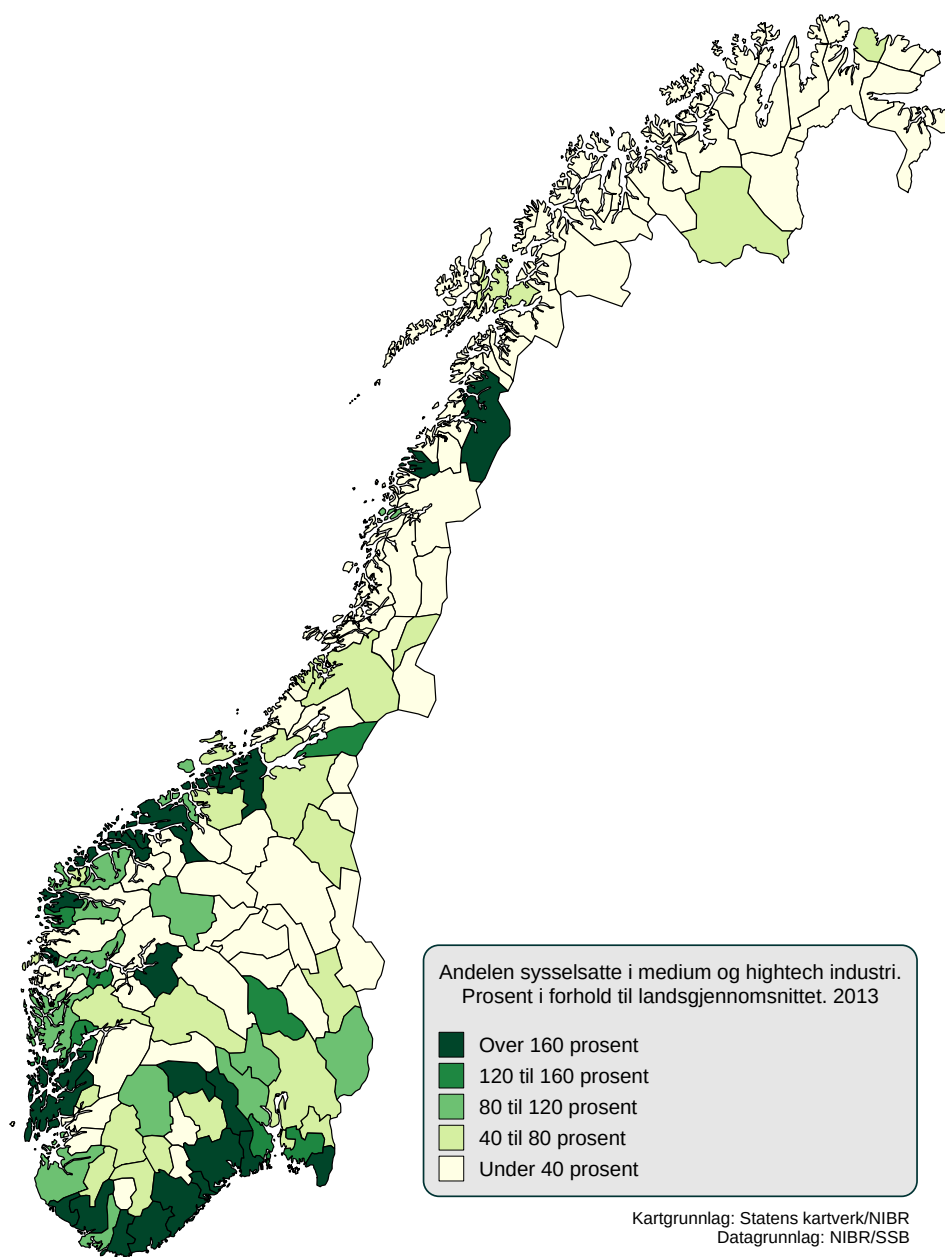
Som vi ser av disse kartene, er den regionale opphopningen av henholdsvis middels- og høyteknologisk industri og kompetanseintensiv tjenesteyting, ganske ulik. Dette illustrerer nok en gang at *landsdel* er et altfor grovt geografisk nivå for analyse av norske regionale forhold, og dette er sannsynligvis tilfelle også for mange andre europeiske land. Det betyr ikke nødvendigvis at landsdel eller fylke er et uinteressant nivå for mer overordnede komparative studier av territorielle mønstre i et europeisk perspektiv.

Figur 3.31 Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i FoU og UoH
(forskning og undervisning på minst høgsolenivå) i 2013.
Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.



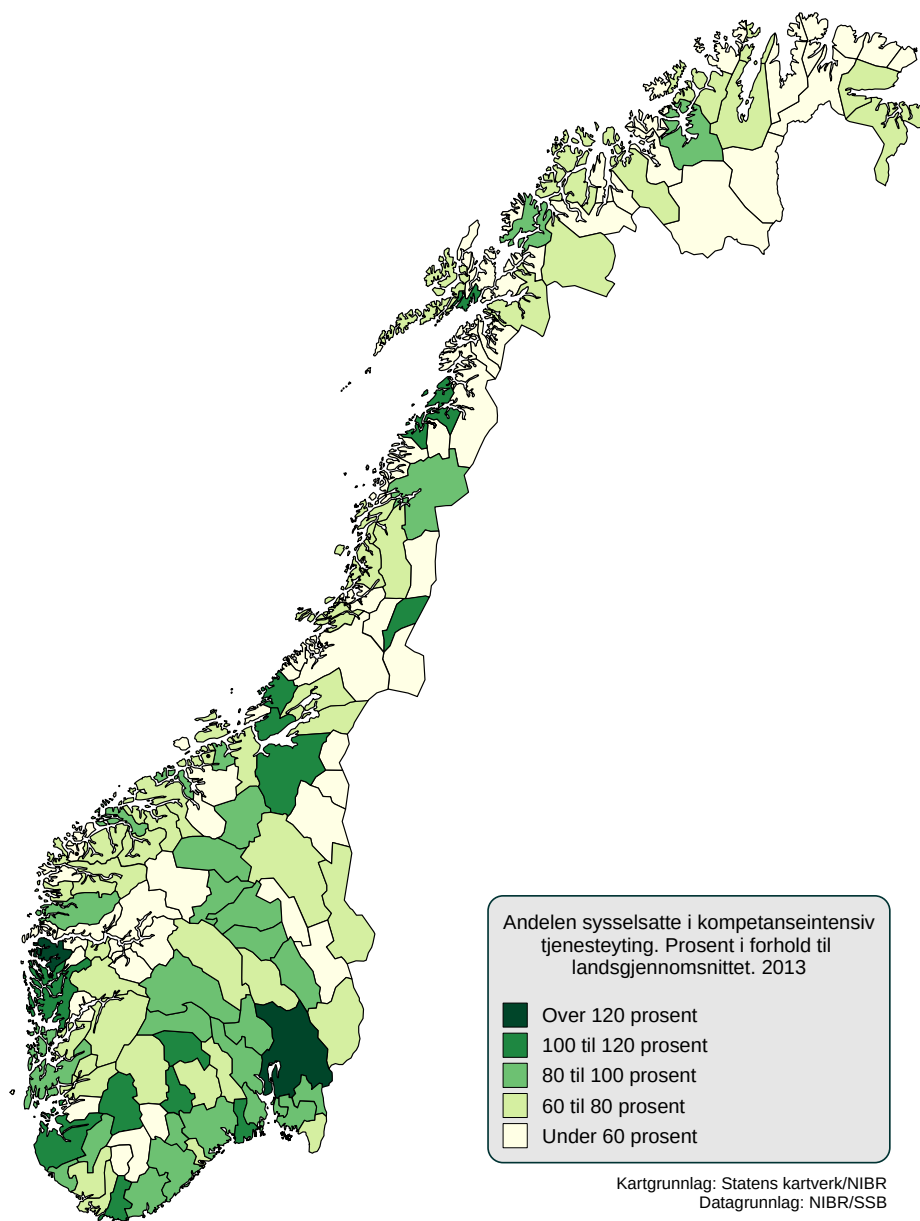
(Kilde: NIBR/SSB)

Figur 3.32 Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i middels- og høyteknologiske næringer i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.



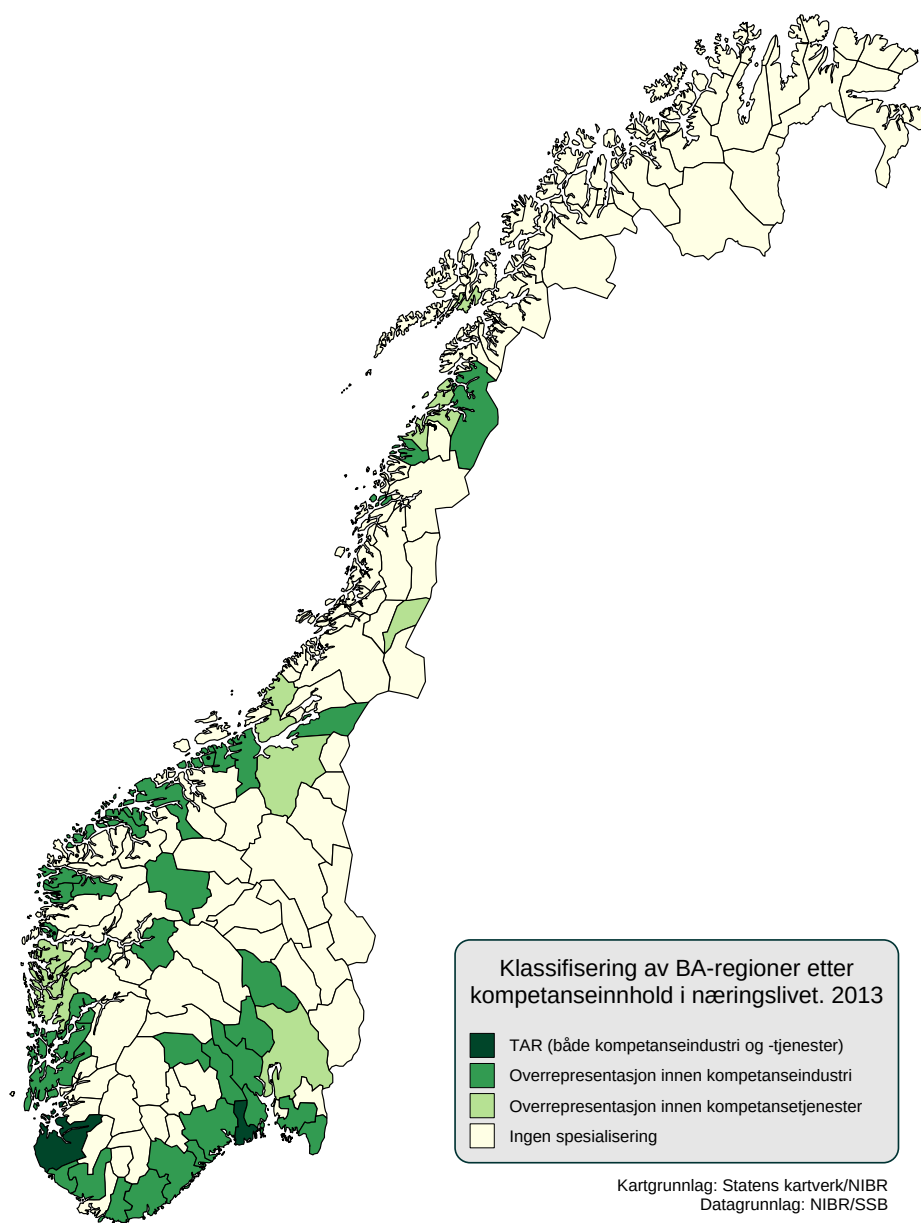
(Kilde: NIBR/SSB)

Figur 3.33 Norske BA-regioner etter andel sysselsatte i kompetanseintensive tjenesteytende næringer i 2013. Indeks; landsgjennomsnittlig andel = 100.



(Kilde: NIBR/SSB)

Figur 3.34 Norske BA-regioner klassifisert etter kompetanseinnhold i regionenes næringsliv i 2013.



(Kilde: NIBR/SSB)

”Technologically advanced regions” er nå snevret inn til Stavanger/Sandnes-regionen på Vestlandet. I tillegg dukker Sandefjord/Larvik-regionen opp i denne kategorien på Østlandet. Regioner med overrepresentasjon av kompetanseindustri finner vi imidlertid langs store deler av kysten i Sør-Norge, mens overrepresentasjon av kompetansetjenestene finner vi først og fremst i regioner med eller nær større byer.

En gjennomgang av indikatorer med hensyn til FoU, innovasjon og kunnskap gir lett et inntrykk av at Norge som helhet og norske regioner *på høyt geografisk nivå* scorer lavt på slike indikatorer. Hovedforklaringen er Norges mangel på høyteknologiske industrivirksomheter; vi har verken en skikkelig bilindustri eller en stor elektronikk-/IT-industri. I praksis er imidlertid bildet mye mer nyansert. Norge har for eksempel en gjennomsnittlig svært høyt utdannet befolkning og relativt mange forskere i forhold til resten av sysselsettingen. Tradisjonelle næringer med lite innslag av egen forskning, får i Norge inn mye kompetanse gjennom investeringer i spesialisert utstyr og kapitalvarer, og enkeltregioner fremstår som både innovative og FoU-intensive i internasjonal sammenheng¹⁹.

I tillegg baseres en del av indikatorene bak ESPON-analysene seg på den kombinerte FoU- og innovasjonsundersøkelsen til OECD/EU. Dette er en utvalgsundersøkelse der metodologien har en viss betydning for resultatet. Norge har et relativt større utvalg og gjennomsnittlig mindre foretak enn de aller fleste andre land, noe som blant annet medfører at andelen foretak som driver med FoU eller innovasjon, framkommer som lavere i Norge enn i andre land.

NUTS 2-inndelingen er gjennomgående klart for grov og skjuler potensielt betydelige interne forskjeller (for eksempel mellom Sør- og Nord-Trøndelag i Midt-Norge, og internt i Nord-Norge). Nord-Norge omfatter en av Norges seks mest innovative BA-regioner, og også Hedmark-Oppland omfatter flere BA-regioner med over landsgjennomsnittlige innovasjonsrater. Nyansene internt i de norske NUTS2-regionene er store med hensyn til de

¹⁹ *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer* (2012). Oslo: Norges Forskningsråd.

refererte indikatorene, jf. bl.a. Gundersen et. al. 2011²⁰ og Onsager et. al. 2010²¹.

Den kanskje viktigste innsikten er likevel at norske regioner fremstår som svært heterogene med ulike kjennemerker/kvaliteter og antakelig svært ulike muligheter og utfordringer. De ulike indikatorene fra ESPON-prosjektene (og da særlig ESPON KIT) – selv om alle er innenfor det vi kan kalle «teknologi- og kunnskapsindikatorer» – beskriver regionene som ganske forskjellige. Det gjør dem relevante for å karakterisere regionene, selv om heterogeniteten først kommer til syne når vi går ned på et lavere geografisk nivå enn det ESPON til nå har hatt mulighet til.

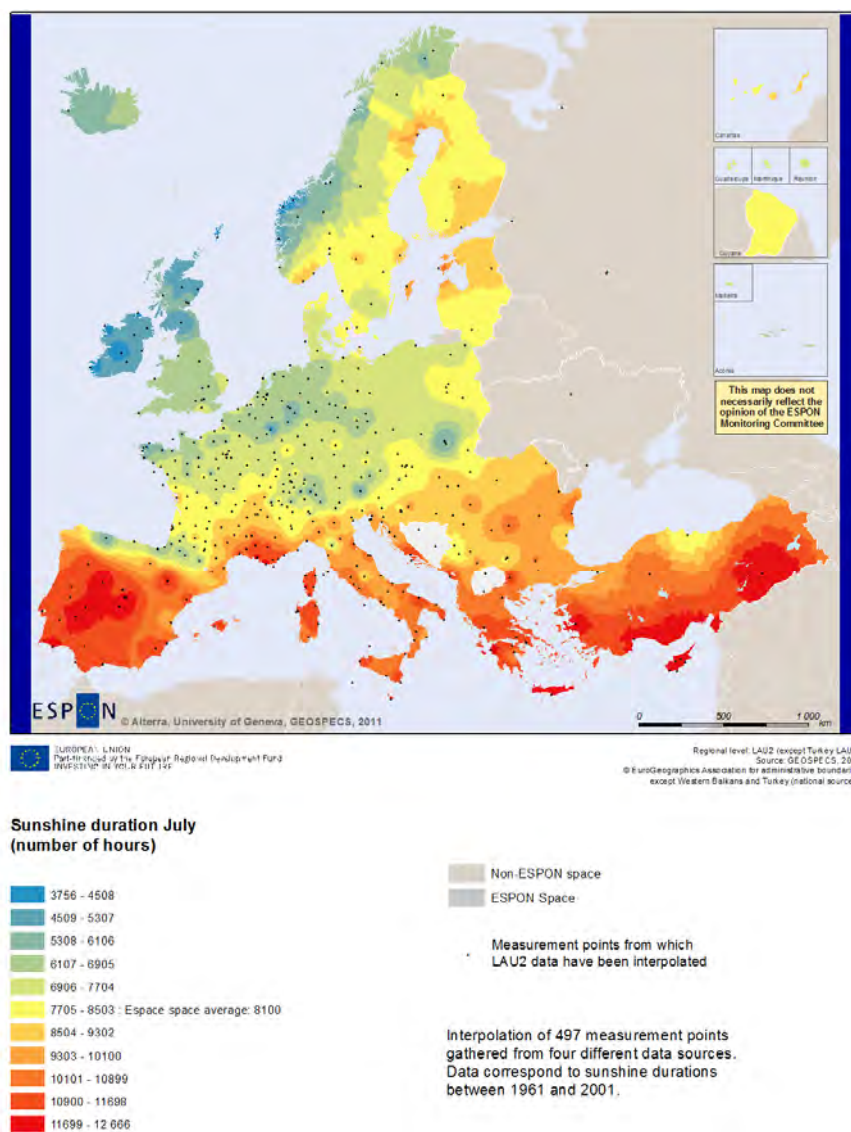
3.7 Klimaforhold og energi

ESPON CLIMATE-prosjektets kart over klimaforhold (bl.a. temperatur og nedbør) dekker ikke Norge (eller bygger på for svakt datagrunnlag for Norske regioner). Disse kartene kan kompletteres med noe innsats, men dette vil ligge utenfor vårt prosjekt. Foreløpig er derfor resultatene av mindre direkte relevans for Norge. Derimot har GEOSPECS interpolert antall soltimer for hele Europa, og produsert kart over middelveidier for hele året, februar og juli. Sistnevnte kartet viser bl.a. Sørlandets klimatiske attraktivitet i internasjonalt perspektiv (se kart 3.35).

²⁰ Gundersen, Frants og Knut Onsager (2011): *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011:12.

²¹ Onsager, Knut, Frants Gundersen og Kjetil Sørli (2010): *Kompetanseintensive næringer og tjenester – lokalisering og regional utvikling*. NIBR-rapport 2010: 20

Figur 3.35 Gjennomsnittlig antall soltimer i juli måned (1961-2001)



(Kilde: ESPON GEOSPECS)

Også prosjektet RERISK sin regionale typologi over ”energy poverty” lider under datamangel for norske regioner. RERISK har produsert kart over sol- og vindenergipotensial på NUTS2-nivå (se kart 3.36). Kartet viser Nord-Norges høye potensial, og de spesielt store mulighetene for vindkraftutbygging i naboregionene Nord-Sverige og Nord-Finland. Kartets verdier for Vest-Norge er imidlertid overraskende lave. Grunnen til dette er at kartet baseres på data fra det Europeiske miljøbyrået (EEA), som tar hensyn til andre parametere enn vindens styrke og kontinuitet. For eksempel anser EEA at vindkraftverk som ligger over 600 meter vil ha en effekttetthet som er 50 prosent lavere enn tilsvarende anlegg på lavere høyder. Dette reduserer potensialet for etablering av vindkraftverk på Vestlandet betydelig (se kart 3.37). Videre anser EEA at må man ta hensyn til det totale ledige arealet i hver region og at det er lettere å etablere vindkraftverk i landbruksområder enn i skogsområder, bl.a. med hensyn til tilgjengelighet. Men den kanskje viktigste begrensende faktoren er at antallet timer i året et vindkraftverk kan forventes å fungere på full kapasitet i henhold til EEA. Dette antallet overstiger 1200 timer per år kun langs kysten, og i indre deler av Østfold, deler av Telemark, Agder og Finnmark (kart 3.38).

Kartets sentrale budskap er at størstedelen av vindkraftpotensialet i Norge ligger i Nord-Norge. Dette er i tråd med konklusjonen i rapporten «Vindkraftpotensialet i Norge» utgitt av Norges vassdrags- og energidirektorat i 2005²², der det heter at *«nesten 70 % av de påviste ressursene ligger i Finnmark»*. To andre viktige vindkraftfylker er Troms og Sør-Trøndelag; deres vindkraftpotensial er imidlertid bare en brøkdel av det som ble påvist i Finnmark. Rapportforfatterne poengterer imidlertid at man kun har kartlagt en liten andel av landområdet i Norge (12,5 %). Videre er det mange andre faktorer som spiller inn, som avstand til forbrukssentre, hensyn til miljø og til andre næringer.

22

<http://www.nve.no/Global/Publikasjoner/Publikasjoner%202005/Rapport%202005/Rapp%2017-2005.pdf>

I den nyere rapporten «Mulighetsstudie for landbasert vindkraft 2015 og 2025» som ble utgitt i 2008²³ er den teknisk realiserbare landbaserte vindkraft estimert til mellom 4200 MW (12,6 TWh) og 4700 MW (14,1 TWh) i 2015 og mellom 5800 MW (17,4 TWh) og 7150 MW (21,5 TWh) innen 2025. Måten dette potensialet fordeles geografisk er forskjellig fra det som ble antydnet i NVE rapporten fra 2005 og i ReRisks kart. Rapportens «Region 1» og «Region 2», som dekker Finnmark, Troms og Nordland nord for Ofoten har et totalt potensial på mellom 850 og 1650 MW, avhengig av nettutbyggingen. Til sammenligning vurderes potensialet i «Region2», som strekker seg fra Trondheimsfjorden til Sognefjorden, til å være på 2200 MW. Totalt sett er forholdet mellom Finnmark og resten av landet omvendt hvis man sammenligner med ressursene som ble påvist i 2005, ettersom over 70 % den realiserbare vindkraften er i andre fylker enn Finnmark. Hvis man legger til grunn det mest ugunstige nettutbyggingsscenariet for Finnmark, har fylker bare 14 % av den realiserbare vindkraften.

Det er derfor problematisk når RERISK-prosjektet i sin sluttrapport presenterer sitt kart som en framstilling av «regioner med det største vindkraftpotensialet, med høye vindhastigheter og store areal»²⁴ og at dette kartet deretter brukes som en komponent for typologiseringen av europeiske regioners situasjon m.h.t. framtidig energiforsyning. Kartet bygger på en rekke underliggende hypoteser som ikke blir presentert, mens andre viktige faktorer som nettverkskapasitet og avstand til forbrukssentra ikke har blitt tatt hensyn til. I tillegg er fremstillingsmetoden misvisende, ettersom man bruker et koropletkart for en absolutt verdi (energiproduksjonspotensialet) som i tillegg har blitt regnet ut bl.a. på grunnlag av regionenes areal. Den grafiske effekten blir dermed at potensialet i store regioner som Nord-Sverige og Nord-Finland overvurderes. Kartet blir, av disse forskjellige grunnene, mer villedende enn informativt.

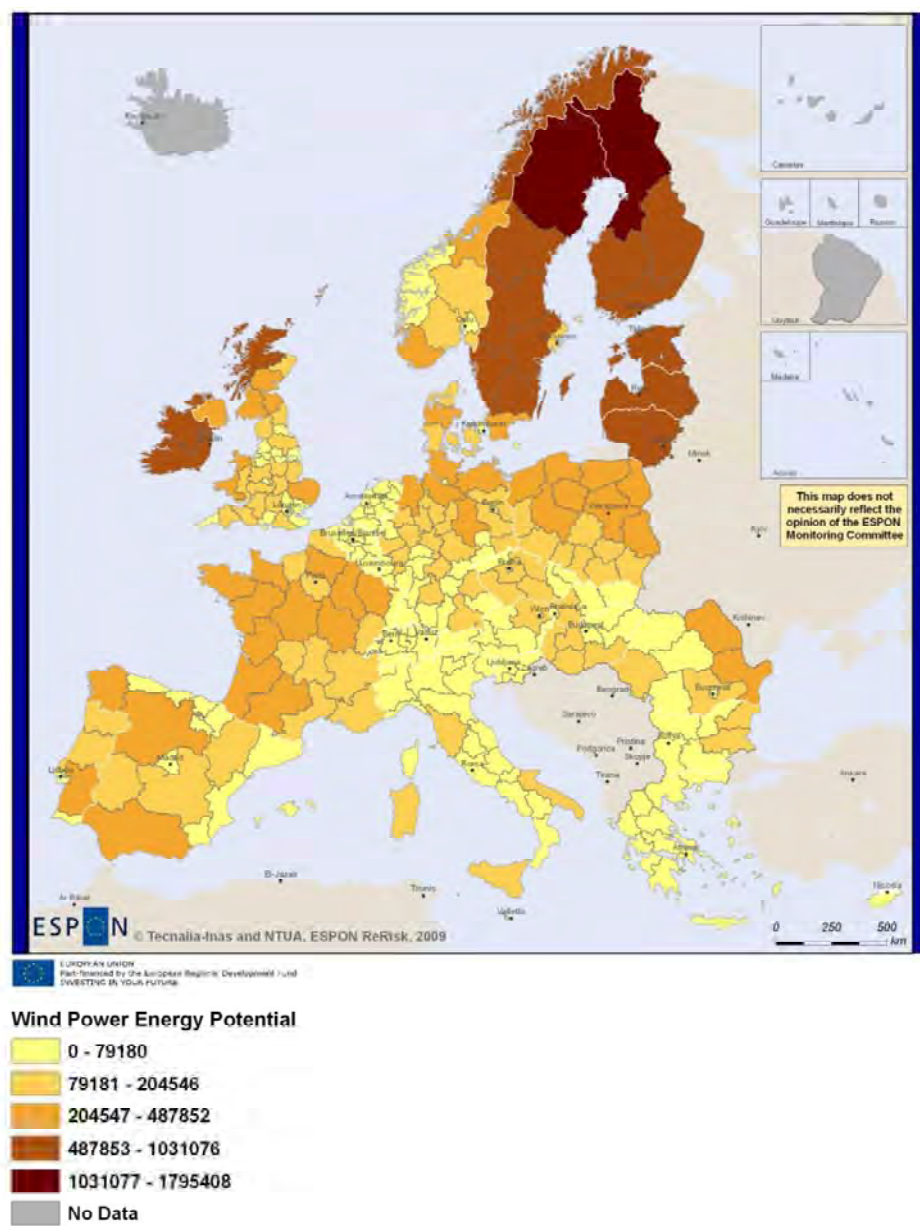
23

<http://www.nve.no/Global/Publikasjoner/Publikasjoner%202008/Rapport%202008/rapport18-08.pdf>

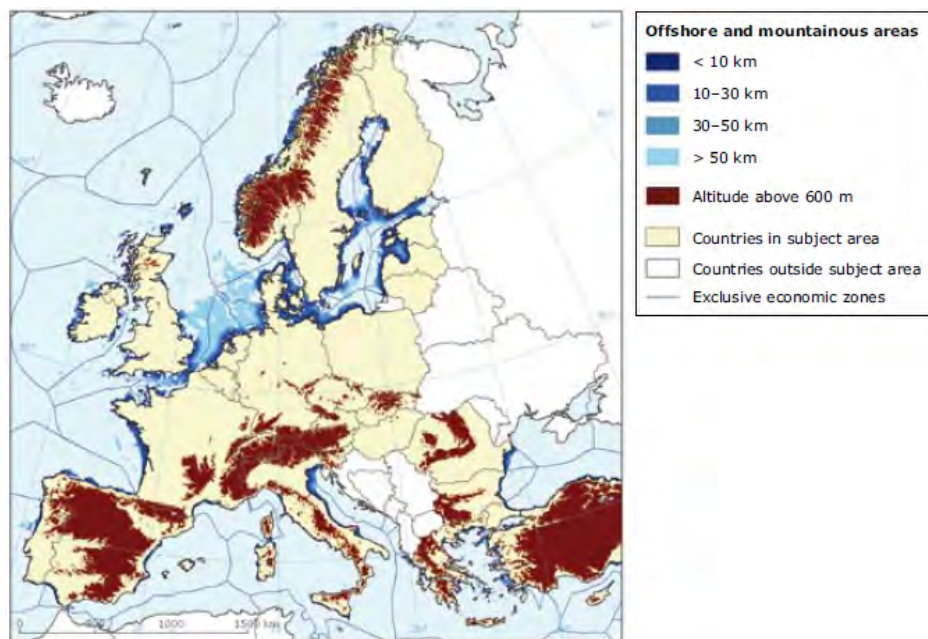
²⁴ “[The] Map [...] highlights the regions with the greatest wind power potential, with high wind speeds and large area size.”

RERISK-kartet illustrerer effekten av at ESPON-programmets ressurser fokuseres på å skape pan-europeiske, syntetiske kvantitative indikatorer som kan fremstilles ved hjelp av kart, i stedet for synteser av problemstillinger, utfordringer og muligheter innenfor hvert tematisk område.

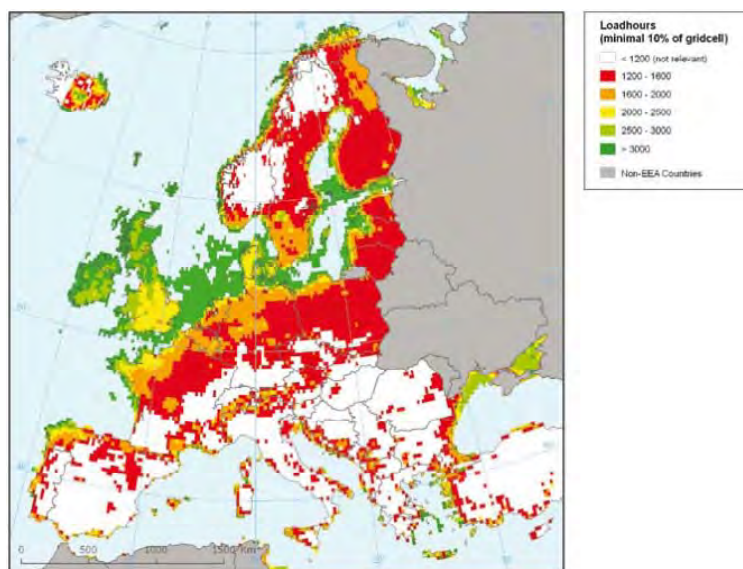
NVE-rapportene var tilgjengelige når RERISK-rapporten ble produsert. Lignende informasjonen kan sannsynlig også hentes fra de fleste land med vindkraftpotensial. Fra norsk synspunkt ville en mer selektiv og kvalitativ oversikt ha vært mer informativ. En slik oversikt kunne for eksempel behandlet hvordan man vurderer potensialet for vindkraftutbygging i forskjellige land, hvilke begrensninger som anses relevante og hvordan man ser for seg samspillet med andre energikilder.

Figur 3.36 *Vindkraftpotensial på NUTS2-nivå*

(Kilde: ESPON RERISK)

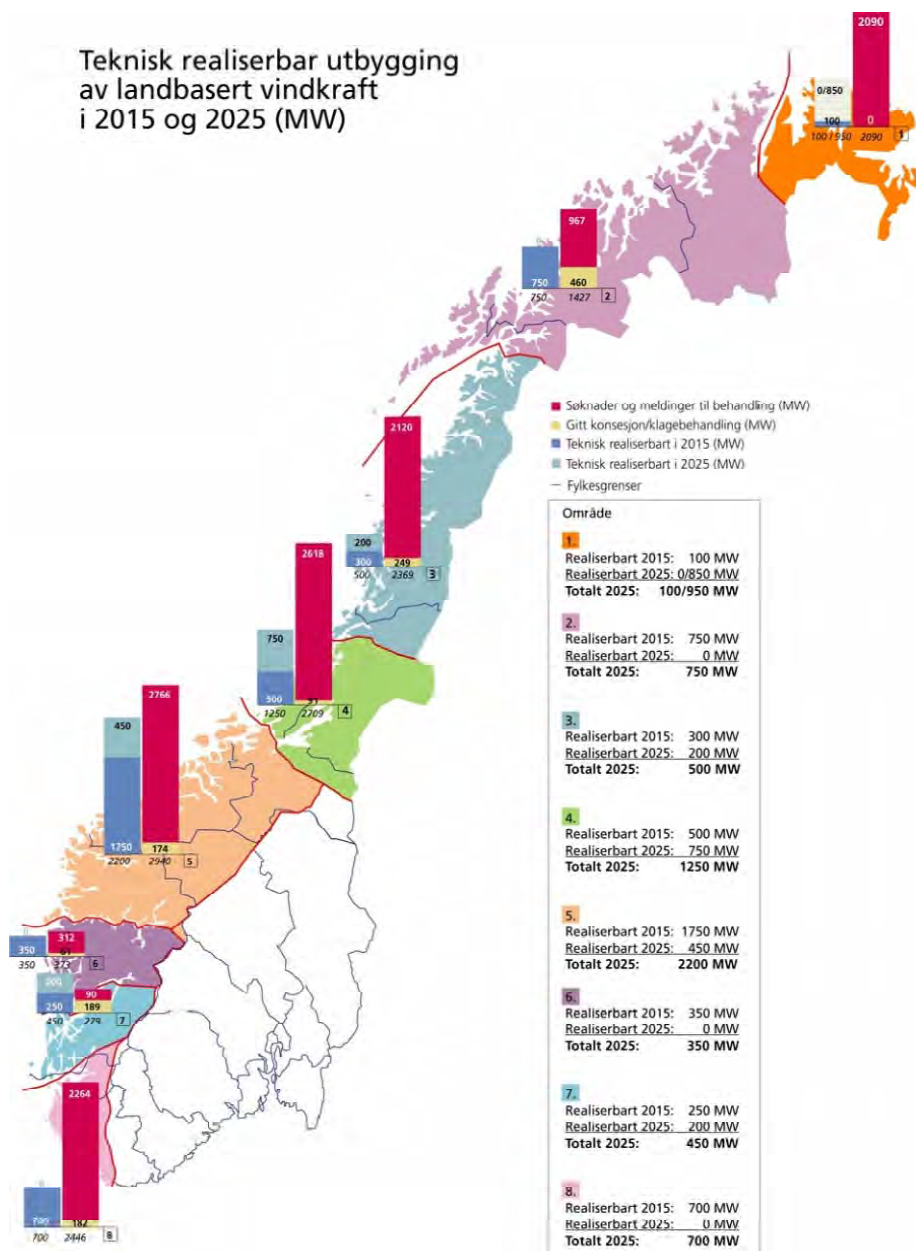
Figur 3.37 *Fysiske begrensinger for utbygging av vindkraft*

(Kilde: EEA 2008)

Figur 3.38 *Antall timer vindkraftverk forventes å fungere på full effekt*

(Kilde: EEA 2008)

Figur 3.39 Teknisk realiserbar utbygging av landbasert vindkraft i 2015 og 2025



(Kilde: NVE 2008)

3.8 Tilgjengelighet og infrastruktur

Både det tidligere nevnte ESDP-dokumentet (1999) og Territorial Agenda of the European Union 2007, peker på mobilitet og tilgjengelighet som nøkkelforutsetninger ("key prerequisites") for økonomisk utvikling i alle EUs regioner.

De fleste tilgjengelighetsindikatorer utviklet av ESPON bekrefter at Norge er et svært perifert land i europeisk sammenheng uten å peke ut muligheter og utfordringer for å utvikle en transportinfrastruktur som ville vært bedre egnet til å opprettholde en spredt bosetting og fremme økonomisk vekst i alle deler av landet. Storparten av det norske territoriet er preget av relativt lav tilgjengelighet uansett transportmåte, men spesielt langs vei og jernbane (jf. bl.a. ESPON Territorial Observations No. 2 2009: *Territorial Dynamics in Europe: Trends in Accessibility*).

ESPON TRACC-prosjektet konkluderer imidlertid at det ikke er empirisk grunnlag for at det skulle være en generell årsakssammenheng mellom lokal og regional økonomisk utvikling og forbedring av transportinfrastrukturen. Den positive korrelasjonen mellom tilgjengelighet og økonomiske indikatorer som bruttoregional-produkt, anses å være et resultat av historiske agglomerasjonsprosesser. Forklaringen kan være at transportinfrastrukturen i Vest-Europa allerede er såpass velutviklet at effekten av nye investeringer blir marginal. Tilgangen til fossil energi gjør videre at kostnader for transport kun utgjør en begrenset andel av totale produksjons-kostnader for de fleste varer. Nivået på transportkostnadene bestemmes videre i større grad av behovet for omlasting og annen håndtering enn av avstand som sådan. For Norges del tilsier dette at utfordringene for norske distrikter i større grad er knyttet til mangelen på agglomerasjons- og stordriftsfordeler enn til lange avstander til markedene. Norske regioner er blant dem med høyest positiv residual i en lineær regresjonsanalyse av tilgjengelighet og bruttoregionalprodukt (jf. kart 3.40). Dette tilsier at man i stor grad har kunnet kompensere for begrensninger knyttet til lav tilgjengelighet.

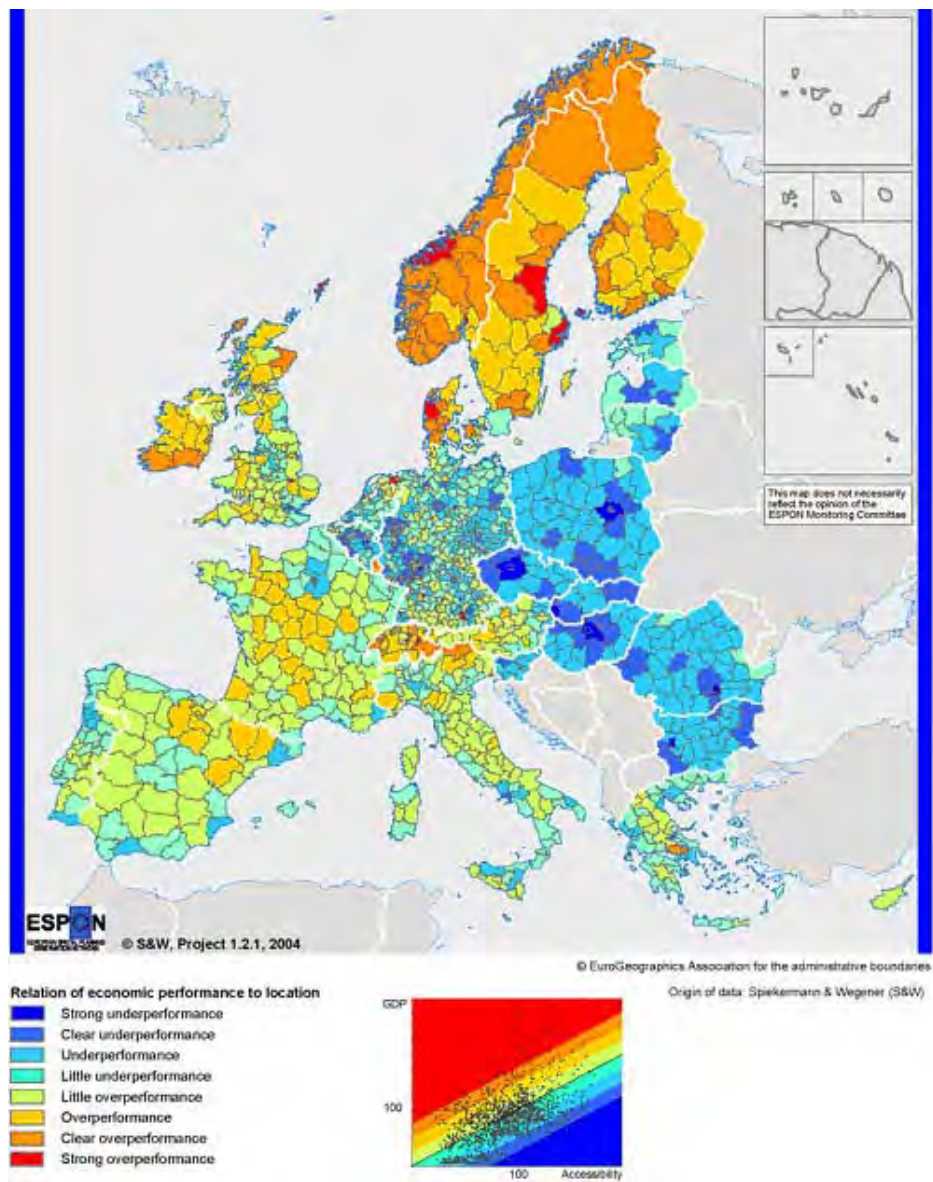
To kart fra prosjektet ESPON SeGI viser "tettheten" av motorveier og andre asfalterte veier (kart 3.41 og 3.42). De gir, ikke uventet, et bilde der spesielt det arealrike og spredtbygde nord og de nyeste EU-medlemsstatene i øst, kommer ut med relativt lav

motorveitethet og også lav tetthet når det gjelder andre asfalterte veier (samlet lengde målt i forhold til arealet), men i sistnevnte tilfelle er bildet noe mer nyansert. Tilgjengelighet beror selvsagt på flere faktorer enn dette og er dessuten basert på flere transportmåter (jf. ovenfor), men kartene er likevel illustrerende.

ESPON bekrefter imidlertid at norske regioner er blant de med høyest andel hushold med bredbåndsinternett, på tross av den spredte bosettingen (se kart 3.43). Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er et viktig verktøy for å redusere smådriftsulemper og heve servicenivået i mindre kommuner og fylker²⁵. «eAdministrasjon, «eDemokrati», telemedisin og IKT-basert fjernundervisning er også potensielt viktige verktøy for å muliggjøre fortsatt spredt bosetting.

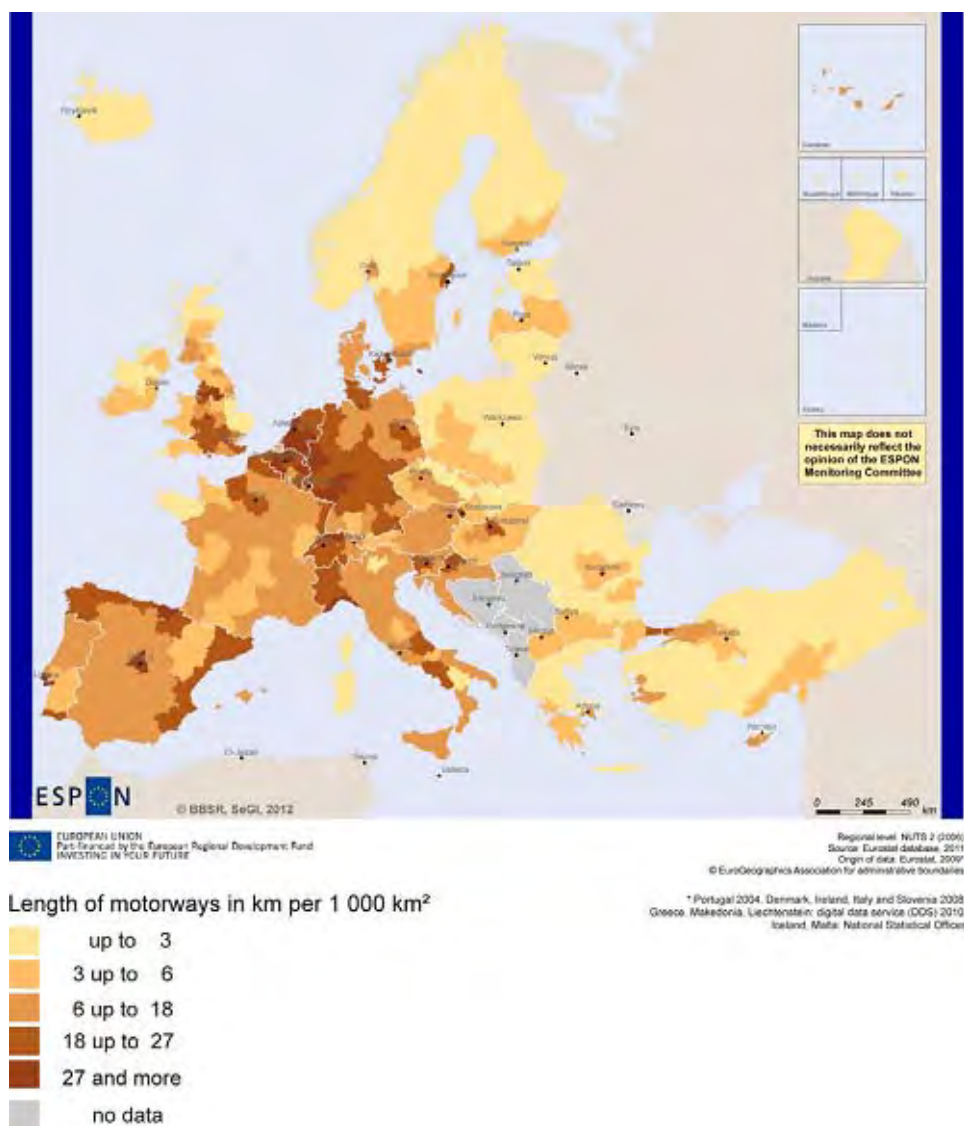
²⁵ NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring».

Figur 3.40 *Sammenheng mellom verdiskaping og lokalisering. NUTS 2.*



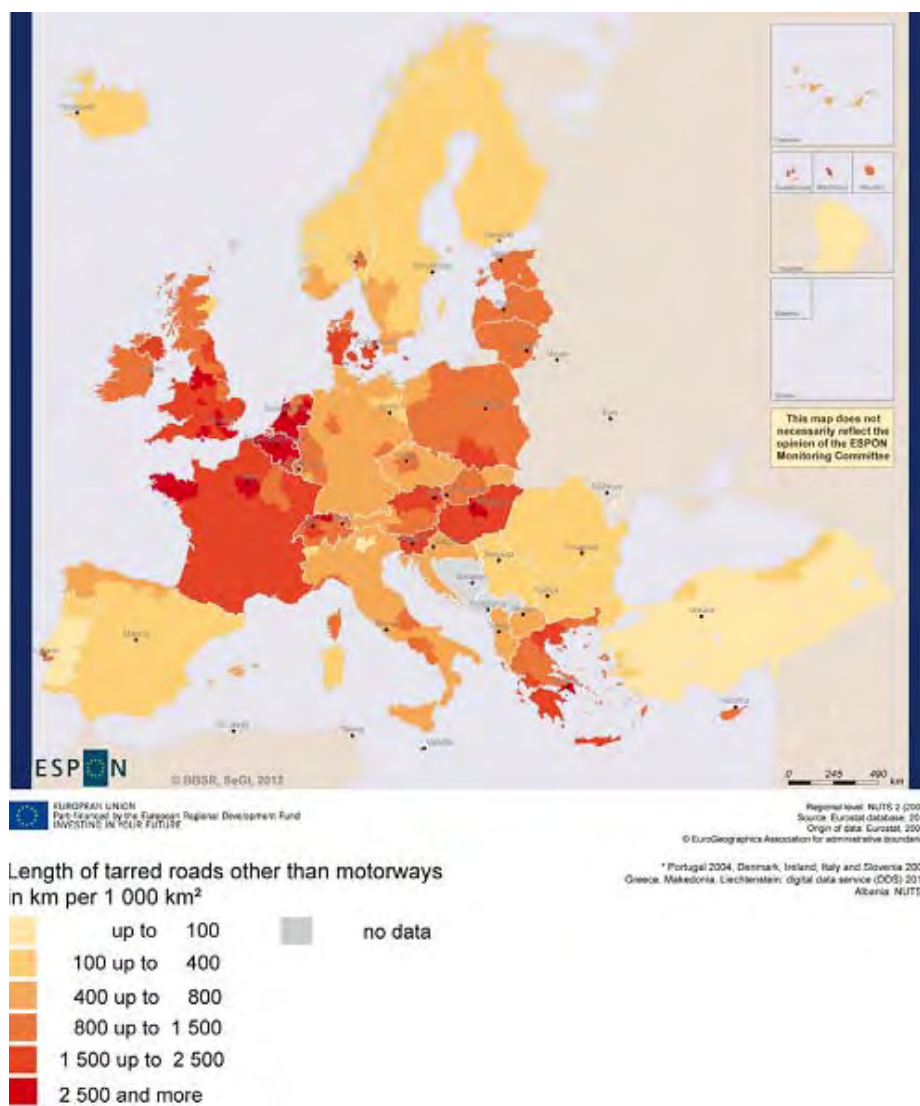
(Kilde: ESPON 1.2.1)

Figur 3.41 *Antall kilometer motorvei per 1000 kvadratkilometer areal.*
NUTS 2.



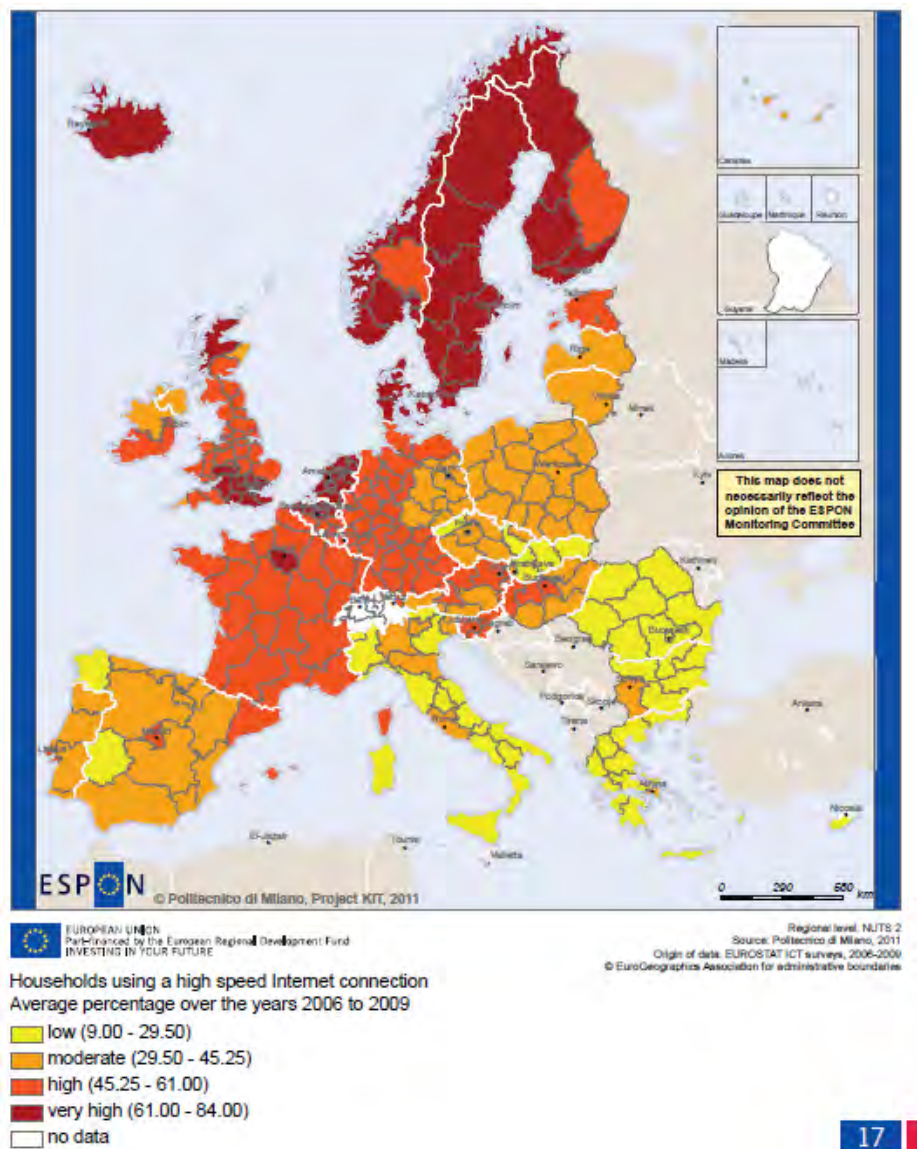
(Kilde: ESPON SeGI)

Figur 3.42 *Antall kilometer asfaltert vei (ikke motorvei) per 1000 kvadratkilometer areal. NUTS 2.*



(Kilde: ESPON SeGI)

Figur 3.43 *Andel hushold med bredbåndsinternett. Gjennomsnitt for årene 2006-2009.*



(Kilde: ESPON KIT)

3.9 Sammendrag

I kapittel 3 har vi gjennomgått sju brede tematiske områder, med sikte på å belyse norske regioner og regional utvikling i Norge ved hjelp av utvalgte resultater fra relevante ESPON-prosjekter. Poenget har vært både å illustrere og drøfte norske forhold i et sammenliknende europeisk perspektiv, og undersøke om noen av ESPONs resultater kan bidra til en bedre forståelse av norsk ”regional virkelighet”. Det siste har forutsatt at vi også måtte reprodusere enkelte av ESPONs beskrivelser på et mer detaljert og relevant regionalt nivå i Norge (i hovedsak BA-regioner).

ESPON programmet begynner gradvis å utvikle analytiske verktøy og kartografiske framstillinger som gir et bedre og mer nyansert bilde av regionale utviklingstrekk i Norge, ved at de til dels tar hensyn til forskjeller innad i regionene eller baseres direkte på kommunale data. Størstedelen av analysene som har blitt gjennomgått her, er imidlertid av begrenset direkte nytte for Norge ettersom de er basert på regionale gjennomsnittsverdier på NUTS 3 (fylker) eller NUTS 2 (grupper av fylker/landsdeler). Fordi de fleste norske regioner er mer utstrakte enn i mange andre europeiske land, og har mer kontrasterte bosettingsmønstre, gir dette et uriktig inntrykk av territoriell samhörighet.

Det medfører for eksempel at hele Norge karakteriseres som et område med demografiske verdier i nærheten av EU-gjennomsnittet, eller med en overrepresentasjon av småbarnsfamilier, når en tilsvarende analyse på kommunenivå viser at størstedelen av landet karakteriseres av svak eller sterk aldring og utflytting.

For enkelte analyser er dette problemet noe mer begrenset, for eksempel når det gjelder «arbeidskraftestatningsratene», målt som forholdet mellom befolkningen som tilhører aldersgruppene 10-19 år og 55-64 år. Vi må imidlertid konkludere med at størstedelen av resultatene fra ESPON-prosjektene generelt ikke kan vurderes som direkte eller umiddelbart politikkrelevante i Norge. De kan imidlertid fungere som et utgangspunkt for videre analyser, og det europeiske komparative perspektivet tilfører en ny kunnskapsdimensjon tross de nevnte utfordringene. Dette tilsier at det er nødvendig å forholde seg til ESPONs produksjon av kart og data på en aktiv måte, som et grunnlag for videre dialog og studier.

Enkelte resultater viser seg ved nærmere gjennomgang å kunne være noe misvisende. Kartet over vindkraftpotensial er kanskje det fremste eksempelet på dette blant kartene som er presentert i dette kapitlet. Det er selvfølgelig ikke tilfelle for størstedelen av ESPONs kart. For alle ESPONs mer komplekse indikatorer er imidlertid en kritisk gjennomgang av metoder og underliggende hypoteser nødvendig før man bruker dem som grunnlag for policyutforming. ESPON-programmets ønske om å skape et «fakta grunnlag for policyutforming» kan enkelte ganger lede til at kart og analyser presenteres uten at metodologiske begrensninger og underliggende hypoteser beskrives og drøftes i tilstrekkelig grad.

Gjennomgangen viser at produksjonen av komparative europeiske resultater for territorielle forhold og territoriell utvikling, er en krevende prosess, som ikke nødvendigvis leder til direkte anvendbare resultater for hvert enkelt land eller for enkeltregioner. Til gjengjeld kan resultatene fungere som utgangspunkt for en rekke analyser. Programmet har imidlertid vist at det også er mulig å produsere resultater på lavere/mer detaljert og hensiktsmessig regionalt nivå (for eksempel kommuner eller BA-regioner) for hele Europa. Selv om dette er svært ressurskrevende for programmet, ville det muliggjøre mer direkte anvendelige flerskalaanalyser (flernivåanalyser). En slik utvikling ville være særlig nyttig fra et norsk synspunkt. Dette bør derfor fremmes selv om det i utgangspunktet vil innebære at programmet ikke vil kunne behandle et like bredt spekter av problemstillinger.

Sammenlikningen av europeiske typologier på NUTS 3 og NUTS 2-nivå og norske data på BA-regionnivå viser verdien av flerskalaanalyser for forståelsen av strukturer og prosesser som forklarer resultatene. Denne typen «selektive zoom» kunne brukes i ESPON på en mer systematisk måte, med sikte på å etablere bedre faktagrunnlag for prosjektenes forsøk på å forklare observerte regionale mønstre og trender.

4 Utfordringer og muligheter i forskjellige typer regioner og områder

4.1 Innledning

I henhold til ESPONs prosjekter framstår det norske territoriet i europeisk perspektiv som relativt mer fjellendt, ruralt, spredtbygd og monosentrisk, og dessuten for en stor del preget av lav tilgjengelighet uansett transportmåte, men spesielt langs vei og jernbane (jf. ESPON Territorial Observation No. 2, November 2009: Trends in Accessibility). Generelt er det lavest tilgjengelighet lengst nord og lengst syd i Europa, men også de sydligste deler av Øst-Europa og de baltiske stater er preget av regioner med relativt lav tilgjengelighet. For Norges del samsvarer dette godt med beskrivelsen i *Meld. St. 13 (2012–2013)*: ”Noreg skil seg ut i europeisk målestokk ved at mykje av landarealet er fjell og vidder, og ved at det ofte er store avstandar arbeidsmarknadene imellom. Samstundes er folketettleiken låg og tilgjenget til både kommunikasjonar og dei store europeiske marknadene er avgrensa.”

En rekke forskjellige avgrensinger og analytiske tilnærminger av Europas geografiske mangfold har blitt utviklet innenfor ESPON-programmets prosjekt. Dette kapittelet beskriver et utvalg av spesiell relevans for Norge: Områder med spesielle kjennetegn og karakteristika (som fjell, øyer og gravgrendte strøk), byregioner og rurale regioner.

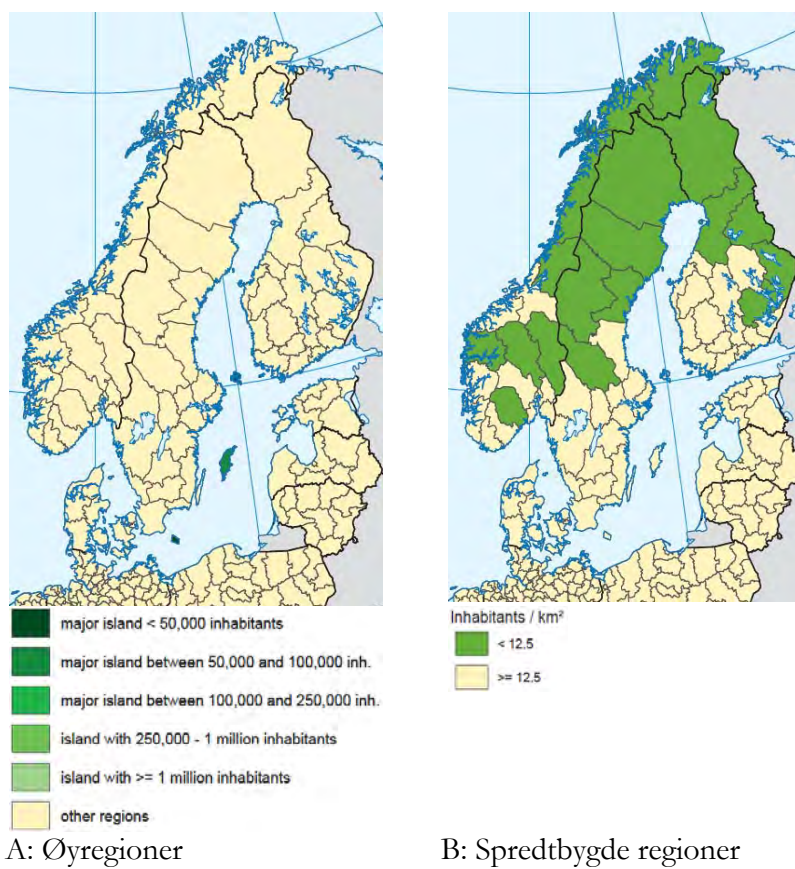
4.2 Områder med spesielle kjennetegn og karakteristika

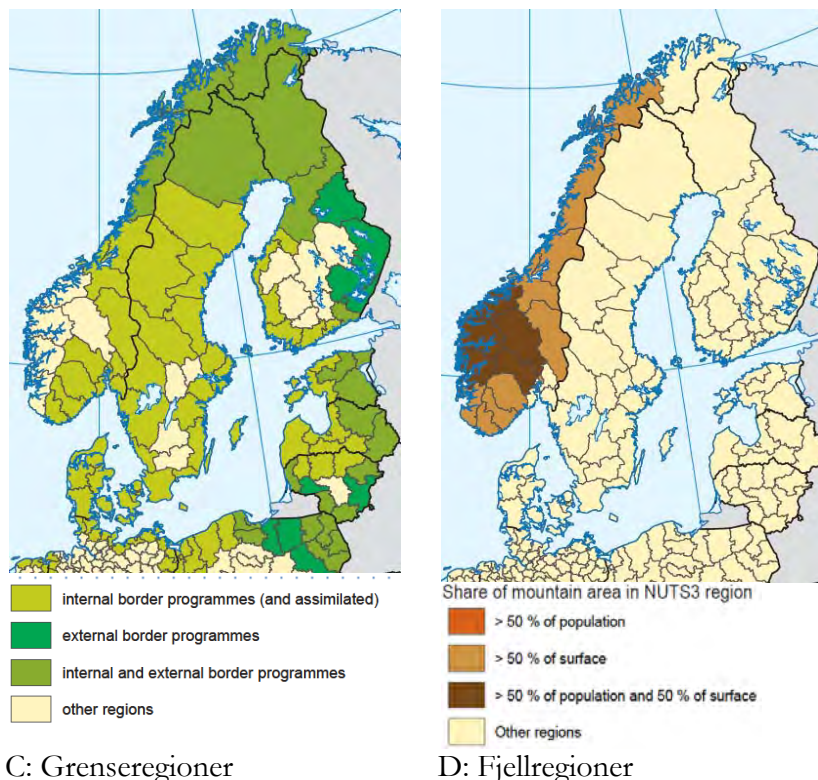
EU-kommisjonen operer hovedsakelig med avgrensninger av områder med spesielle kjennetegn og karakteristika på regionalt nivå. I Annekset til kapittel 3 ("Assessing territorial impacts: European Commission operational guidance") i ESPON-rapporten "Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives – A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission" (2012), er det gitt en kartografisk oversikt over disse sentrale regionale typologiene, som f.eks. ligger til grunn for analysene i Kommisjonen Femte samhörighetsrapport²⁶.

26

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf

Figur 4.1 *Oversikt over fire regionale typologier, som viser øyregioner (A), spredtbygde regioner (B), grenseregioner (C), fjellregioner (D). NUTS 3.*





Av potensiell interesse for Norge er bl.a. øyregioner, spredtbygde regioner, grenseregioner og fjellregioner, som vist i kart 4.1 A, B, C, D ovenfor. Også ulike by- og byregionavgrensninger er selvsagt av interesse, og vil bli berørt i neste kapittel. Typologiene er også presentert i ESPON-prosjektet "ESPON Typology Compilation".

Typologiene illustrerer godt problemet med regionalt nivå, og behovet for mer detaljert analyse så vel som flernivåanalyse, når poenget er å vise annet enn grove og overordnede strukturelle trekk ved hele det europeiske territoriet. For øvrig bør en merke seg at "grenseregioner" her er definert på basis av deltakelse i grenseregionale samarbeidsprogram i programperioden 2007-2013, og vektlegger både EU-interne grenser og EUs yttergrense. Vi viser også til kapittel 3.2 ovenfor.

Modellene og tilnæringsmåten som er illustrert i kapittel 4.4 nedenfor forutsetter en mer detaljert og analytisk tilnærming enn denne oversikten er basert på. I kartet over øyregioner er det for

eksempel vanskelig å identifisere norske øyer, noe som skyldes flere av kriteriene i tillegg til det regionale nivået (bl.a. at hele NUTS 3-regionen skal bestå av øyer, samt fravær av fastlandsforbindelse ved bro/tunell). Videre utgjør Oslo og Akershus, Østfold, Vestfold og Finnmark det eneste «lavlandet» i Norge.

Prosjektet GEOSPECS (under ESPON 2013, med et utvidet studieområde) har utviklet alternative avgrensninger av territorier med geografiske særegenheter (geographic specificities) i LAU 2-enheter (som i Norge tilsvarer kommuner). Kart 4.2 viser LAU 2/kommuner som er preget av ulike typer av geografiske særegenheter og kombinasjoner av slike (fjellområder, tynt befolkede områder, øyer). Denne avgrensningen gjør det mulig å identifisere øykommuner med og uten fastlands-forbindelse, lavlandsområder langs kysten og grisgrendte strøk i Sør-Norge.

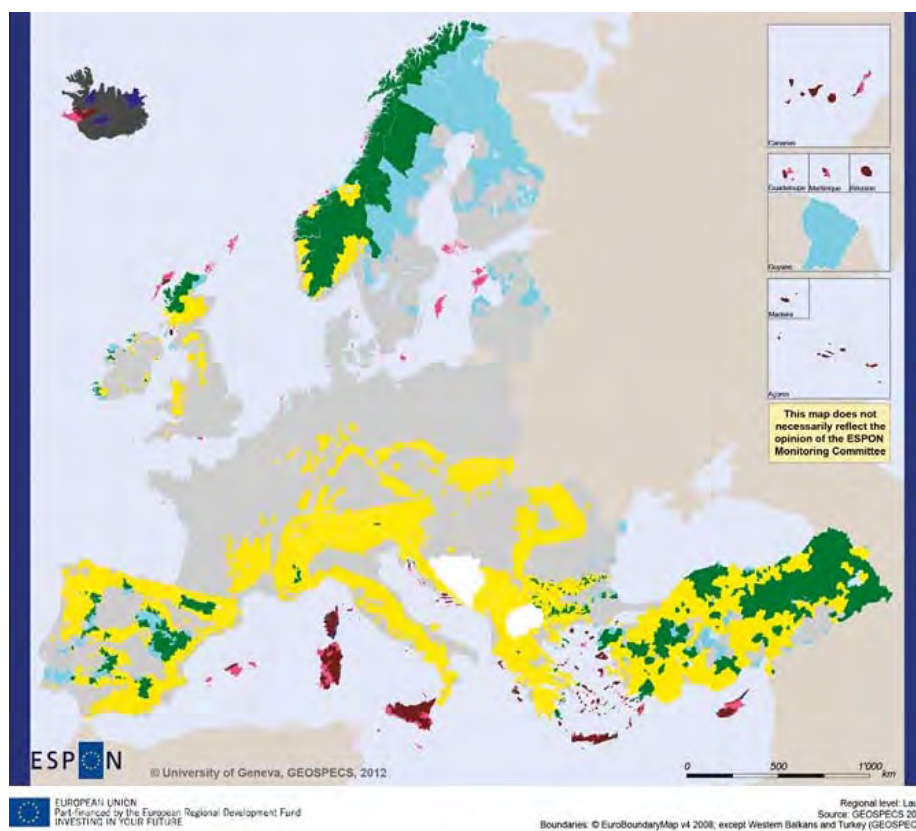
I tillegg til å utføre avgrensningene på et lavere geografisk nivå anvender GEOSPECS alternative avgrensningsmetoder, f.eks. for grisgrendthet. Vanligvis er tynt befolkede områder (spredtbygde områder) avgrenset på grunnlag av befolkningstetthet (antall innbyggere per kvadratkilometer). I dette prosjektet er imidlertid ”Sparsely Populated Areas” (SPAs) isteden definert som områder med *lavt befolkningspotensial* (et begrenset antall personer som kan nå innenfor en generelt akseptert maksimal daglig pendlingsavstand fra hver arealenhet) (se avsnitt 3.2). Denne metoden gjør at grensedragningen mellom fylker og kommuner i mindre grad blir bestemmende for hvilke områder som defineres som «tynt befolkede», ettersom befolkningspotensialet regnes ut på tvers av disse grensene. Videre er denne avgrensningsmetoden intuitivt lettere å knytte til grisgrendte områders hovedutfordring, dvs. begrensninger det lave antallet personer innenfor pendlingsavstand skaper for effektiv tjenesteproduksjon og for opprettholdelsen av mangfold og balanse på arbeidsmarkedet. Befolkningstetthet er i sammenligning et mer abstrakt begrep knyttet til antallet personer per arealenhet.

I dagens EU-medlemsland er det fjellområdene som har størst utbredelse (nesten 29 prosent av arealet, men ”bare” snaut 17 prosent av innbyggertallet). De tynt befolkede områdene (SPA) dekker snaut 17 prosent av arealet og rommer mindre enn én prosent av innbyggerne. Når alle land som inngår i ESPON 2013

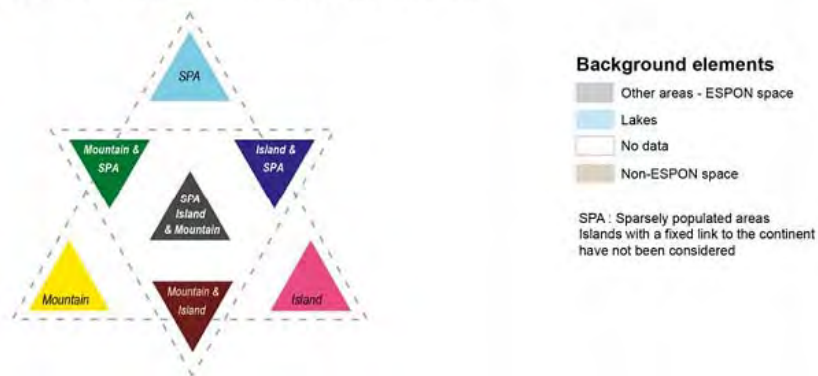
sitt studieområde tas med, øker andelen av arealet definert som fjellområde til drøyt 41 prosent, og andelen av den bosatte befolkningen øker til mer enn en firedel. Også den tynt befolkede arealtypen (SPA) øker sin andel av så vel arealet (drøyt 24 prosent) som av folketallet (snaut fire prosent). Norge har, sammen med Sveits, Liechtenstein, Island, Vest-Balkan og Tyrkia, spesielt høye andeler fjellarealer. Kartet viser dessuten at den dominerende arealtypen i Norge er områder preget av *både* lavt befolkningspotensial (tynt befolkede områder) og fjell (de grønne feltene på kartet). I det nordlige Europa er deler av Sverige i samme situasjon, med overlappende geografiske særegenheter, samt nordlige deler av Skottland, og selvsagt Island som i tillegg er en øy. Lommer av tilsvarende overlappende arealer finnes også lengre syd i EU, som i Spania, og i større deler av kandidatlandet Tyrkia.

Andre GEOSPECS-avgrensninger tar hensyn til at mange kystkommuner og kystregioner er delvis insulære, og dermed må ta hensyn til utfordringer knyttet til dette for bl.a. transport og tilgangen til offentlige og private tjenester. Prosjektet anser at man ikke kan avgrense kyst- og grenseområder, fordi nærhet til en kyst eller grense defineres forskjellig avhengig av problemstilling eller tema. Grenser og kystlinjers innflytelse på f.eks. turisme, attraktivitet, pendlingsmønstre og næringsstrukturer følger forskjellige geografiske mønstre. GEOSPECS har derfor regnet ut kjøretid til nærmeste kyst eller grense, og analysert effekter av nærhet på basis av forskjellige terskelverdier som f.eks. 45 minutter.

Figur 4.2 *Kommuner (LAU 2) preget av (kombinasjoner av) ulike typer geografiske særegenheter (fjellområder, tynt befolkede områder/SPA, øyer).*



Geographic specificities identified in each LAU 2-unit



(Kilde: ESPON GEOSPECS)

4.3 Betydningen av by- og regionavgrensning, og by- og tettstedssystemets struktur

Diskusjonen om utnytting av agglomerasjonseffekter og stordriftsfordeler i sentrale områder, er knyttet både til utfordringer i policyutvikling og planlegging for regional utvikling, og til forklaring av regionale utviklingstrekk og mønstre. Her vektlegges førstnevnte aspekt.

ESPON CAEE-prosjektet analyserer forholdet mellom agglomerasjonsfordeler og urbane og regionale styresett. Fem faktorer for å dra bedre nytte av agglomerasjonsfordeler i urbane områder blir framhevet:

- Forståelse for urbane utfordringer blant regionale og nasjonale aktører, som grunnlag for en gjennomtenkt strategi for investeringer innenfor infrastruktur, utdanning og «megaprojekt», og for plassering av arbeidsplasser innenfor offentlig administrasjon;
- Et organ med tilstrekkelig teknisk kompetanse (f.eks. innenfor transport, arealbruk, miljø, arbeidsmarked, investeringer og markedsføring), som kan bidra til å styre utviklingen i byregionen som helhet;
- Velfungerende vertikalt samarbeid mellom byregionen og det nasjonale nivået, med det urbane kjerneområdet i byregionen som en nøkkelaktør;
- En samlende visjon basert på en realistisk analyse av byregionens styrker og muligheter;
- Sterke horisontale bånd mellom aktører innenfor byregionen;
- En politikk som tar hensyn til den urbane utviklingens miljømessige og sosiale effekter og håndterer disse.

På grunnlag av disse konklusjonene kan man vurdere om norsk politikk for byer og for storbyregioner, og samspillet mellom aktører i berørte deler av landet, ligger til rette for å dra best mulig nytte av agglomerasjonsfordeler.

En nødvendig forutsetning for vellykket politikkutvikling og planlegging i denne sammenhengen, og spesielt med sikte på erfaringsutveksling, læringseffekter og samarbeid på tvers av

landegrenser i Europa, er gode og relevante beskrivelser og analyser av by- og tettstedssystemet og komparasjon basert på internasjonalt harmoniserte definisjoner og kriterier (jf. også kapittel 2 og 3 ovenfor).

ESPON Database prosjektet har gjennomført en avgrensning av tettsteder (Morphological Urban Areas – MUA) og funksjonelle urbane områder (Fuctional Urban Areas - FUA), som dekker størstedelen av ESPON-området. Målet med denne avgrensingen er å legge til rette for komparative analyser av byer i Europa. Avgrensing inneholder imidlertid mange svakheter. En ny versjon vil bli produsert av ESPON M4D-prosjektet i løpet av de neste månedene.

Disse resultatene vil senere eventuelt kunne sammenlignes med avgrensningen av norske storbyregioner²⁷ og BA-regioner. Kombinert med byavgrensninger produsert av OECD og Urban Audit vil man kunne etablere en oversikt over forskjellige tilnærminger i komparative studier av byer og byregioner i Europa.

ESPON 1.4.1-prosjektets definisjon av små og mellomstore byer (Small and Medium-Sized Towns – SMESTO) på grunnlag av urbane sentras strukturerende rolle i den territorielle utviklingen, og ikke befolkningsmasse, kan også være nyttig i dette henseende (resultatene er beskrevet i sluttrapporten fra forprosjektet).

Mangelen på tilgjengelige data på lokalt nivå er en viktig begrensende faktor for ESPON, som programmet har forsøkt å kompensere for ved å benytte seg av *regionale* byavgrensninger. Denne typen tilnærming har også blitt benyttet av EU-kommisjonens Grønnbok ("Green Paper") om territoriell samhörighet, da begrunnet med at regionalpolitikken utformes og gjennomføres på regionalt nivå, og at lokale trender ikke nødvendigvis er regionalpolitisk relevante (jf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0616:EN:NOT>).

Typologier over regioner (NUTS 3 = fylker) basert på graden av «urbanitet» skaper et bilde som det kan være vanskelig å forholde seg til fra norsk synspunkt. Karakteriseringen av Østfold, Vestfold

²⁷ Dag Juvkam, Frode Kann, Jon Inge Lian, Roar Samuelsen og Vidar Vanberg (2011): *Storbyregioners funksjonelle grenser*, NIBR-rapport 2011:16

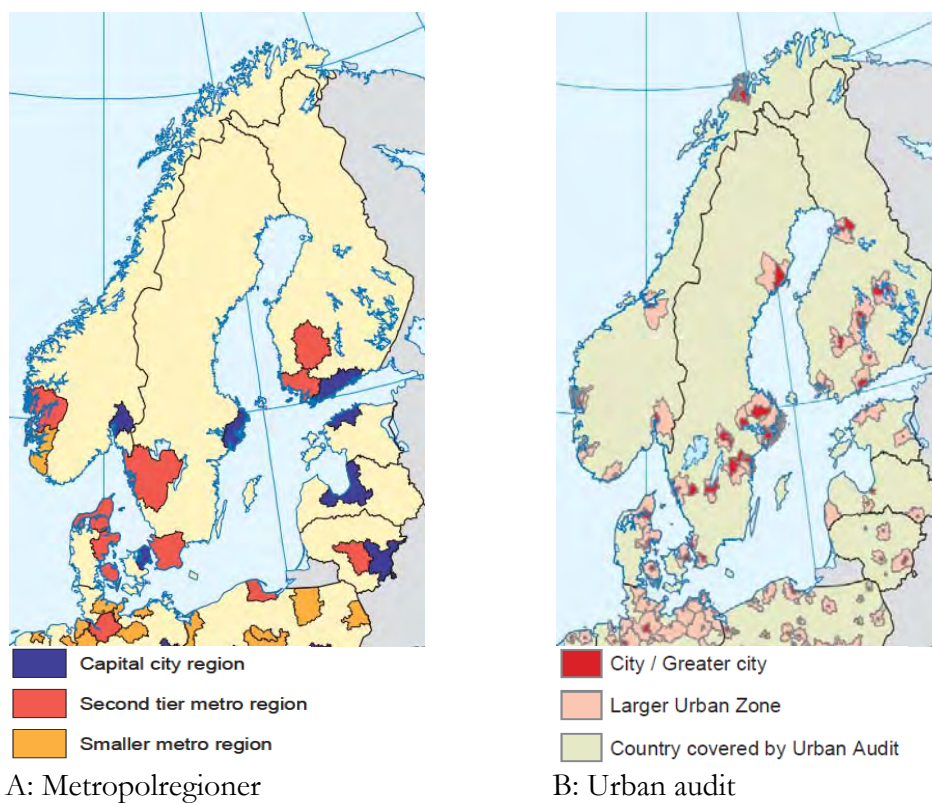
og Telemark som «intermediate remote regions» er for eksempel problematisk når Vest-Agder beskrives som «close to a city».

I henhold til klassifiseringen av *metropolregioner* er Oslo, en «capital city region», Bergen en «second tier metropolitan region» og Stavanger en «smaller metropolitan region». Dette tilsier at det er en betydelig forskjell i graden av «urbanitet» mellom de to sistnevnte byene og et markant skille mellom disse tre byregionene og resten av landet. Urban Audit inkluderer til sammenligning alle norske storbyregioner (jf. kart 4.3 A, B).

ESPON database-prosjektet har, som nevnt ovenfor, avgrenset såkalte Morphological Urban Areas (MUA) og Functional Urban Areas (FUA). Målet har vært å identifisere tettsteder og deres respektive pendlingsomland: MUA-avgrensningen gjøres imidlertid på kommunalt nivå, hvilket medfører at disse «urbane kjerneområdene» blir betraktelig større enn tettstedene (se Kart 4.4). FUAene har derimot som regel samme grenser som tilsvarende BA-region.

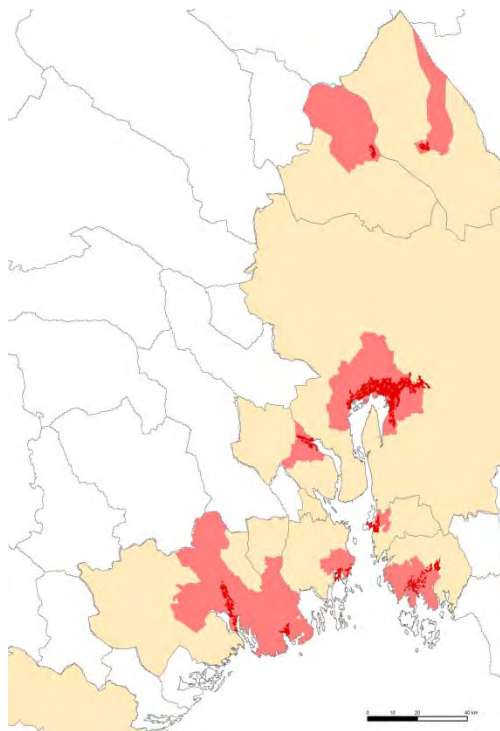
Byavgrensningen i ESPON GEOSPECS-prosjektet baseres på potensielle pendlingsomland som tilsvarer områder som kan nås med en reisetid på maksimum 45 minutter med bil fra *tettstedene*. Dette muliggjør en mer presis avgrensning av områder med urban innflytelse. Videre kan man identifisere hvor nabobyers innflytelsesområder overlapper (se kart 4.5). Jf. også kapittel 3.2.

Figur 4.3 Ulike avgrensninger av europeiske byer og byregioner



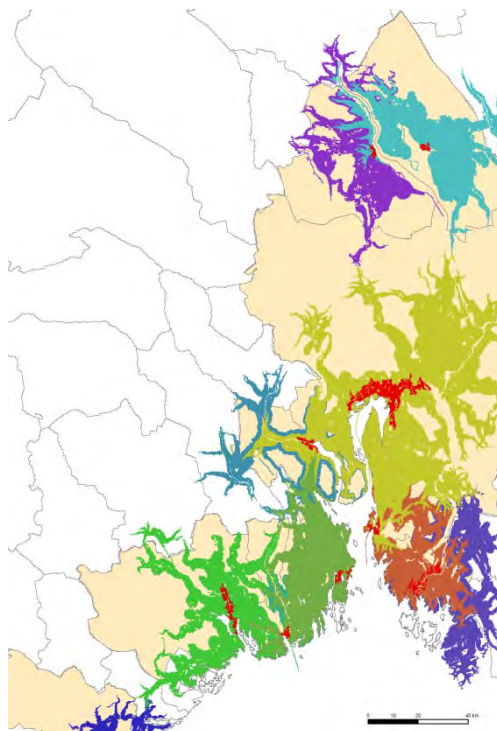
(Kilde: ESPON)

Figur 4.4 Tettsteder (MUA) og funksjonelle byregioner (FUA).



(Kilde: ESPON Databaseprosjektet)

Figur 4.5 Tettsteder (MUA) og PUSH-områder ("potential urban strategic horizons" eller potensielle pendlingsområder)



(Kilde: ESPON GEOSPECS)

Kart 4.6 og 4.7 nedenfor viser hvordan prinsippene for by- og byregionavgrensning anvendt i kart 4.4 og 4.5, slår ut for hele Norge. I prinsippet kan dette utføres for alle tettsteder, eller for utvalgte tettsteder av en viss størrelse/betydning.

Vi nevner også en relativt ny avgrensning av de fem største "storbyregionene" i Norge²⁸ (Oslo-, Kristiansand-, Stavanger-, Bergen- og Trondheimregionen). Denne avgrensningen medfører at disse regionene til sammen rommer ca. halvparten av landets

²⁸ Juvkam, Dag et. al. (2011): *Storbyregioners funksjonelle grenser*. Oslo: NIBR-rapport 2011:16.

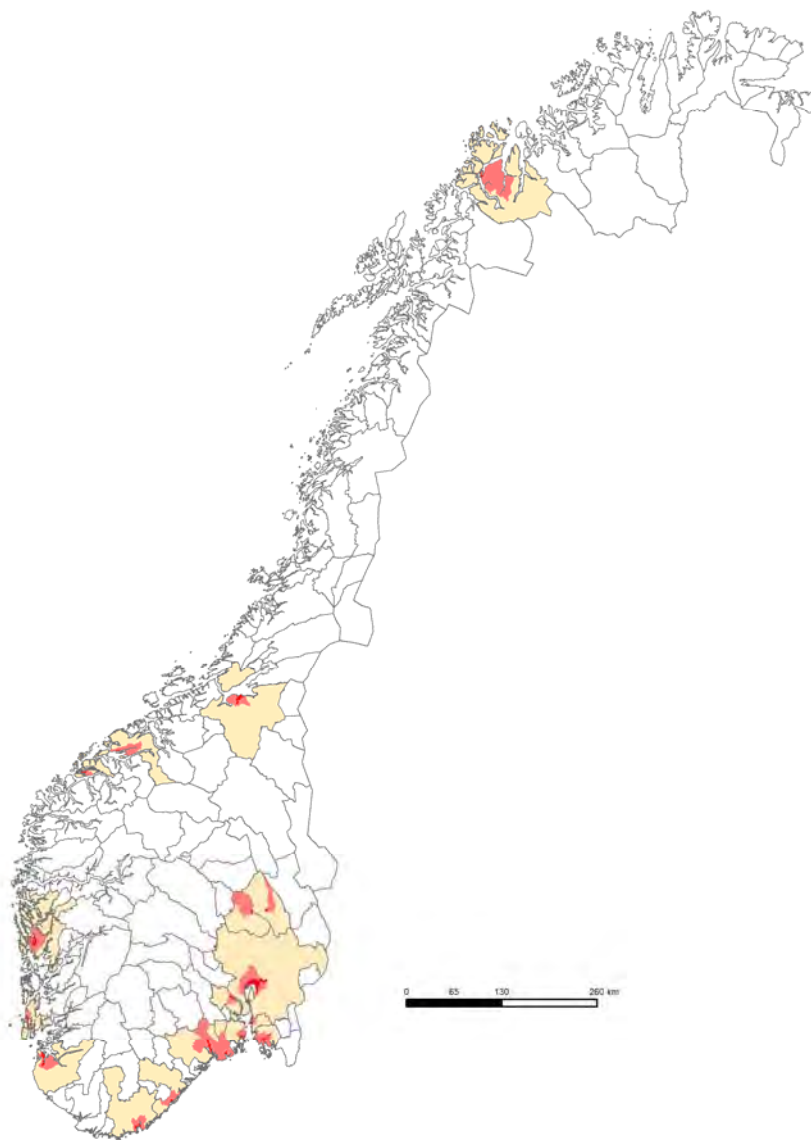
innbyggere og i tiåret 2000-2010 fikk 97 prosent av en samlet netto nasjonal folketallsvekst på drøyt 310.000. Avgrensningen er fra oppdragsgivers²⁹ side ment å skulle anvendes for norske byer/byregioner i bl.a. Urban Audit (jf. ovenfor).

”Sentrumssonen” er her imidlertid avgrenset på grunnlag av kommune (i to tilfeller utgjøres den av mer enn én kommune ut fra bestemte kriterier, bl.a. utbredelsen av det morfologiske tettstedet). Avgrensningen er videre basert på faktisk pendlingsomland heller enn potensielt pendlingsomland, og vil måtte justeres i takt med endrede pendlingsmønstre (der tendensen de siste tiårene har vært økende pendlingsavstander, men liten endring i reisetid).

Denne avgrensningen, og de mange ulike nasjonale (og internasjonale) avgrensningene generelt, illustrerer problemet med å etablere gode og relevante internasjonalt sammenliknbare beskrivelser og analyser av by- og tettstedssystemer. Det understreker viktigheten av ESPONs innsats for å utvikle internasjonalt harmoniserte definisjoner og kriterier for Europa, med sikte på å kunne oppnå politikkrelevante resultater. Slike definisjoner må, ved valg av avgrensningsprinsipper, byggesteiner og grenseverdier, ta hensyn til de betydelige forskjellene som eksisterer mellom land og områder, når det gjelder bosettingsmønster og utforming av bosettingssystemet (inklusive by- og tettstedsstruktur), så vel som dets funksjonelle roller og generelle funksjonalitet. Et aspekt som må vies oppmerksomhet i denne sammenhengen, er at avgrensningskriteriene ofte er empirisk baserte, som for eksempel utbredelsen av det morfologiske området og faktisk pendlingsomland (som også har betydning for vurdering av normativt pendlingsomland). Dette vil innebære at de etablerte avgrensningene vil kunne være gjenstand for konstant endring.

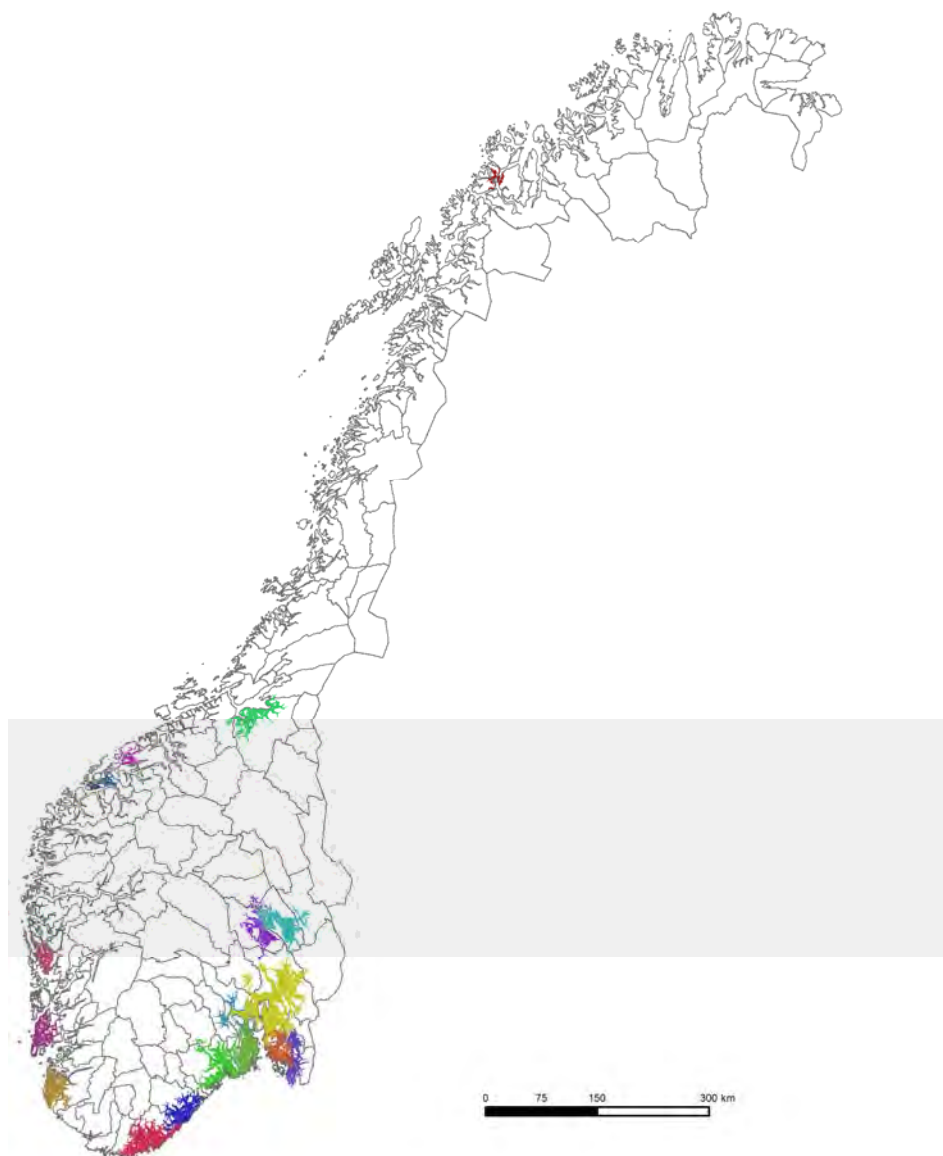
²⁹ Oppdragsgiver for dette prosjektet var KS Program for storbyrettet forskning v/Trondheim kommune.

Figur 4.6 *Tettsteder (MUA) og funksjonelle byregioner (FUA) i Norge.*
Se tekst og forklaring til kart, figur 4.4



(Kilde: Spatial Foresight)

Figur 4.7 Tettsteder (MUA) og PUSH-områder ("potential urban strategic horizons" eller potensielle pendlingsområder). Se tekst og forklaring til kart, figur 4.5

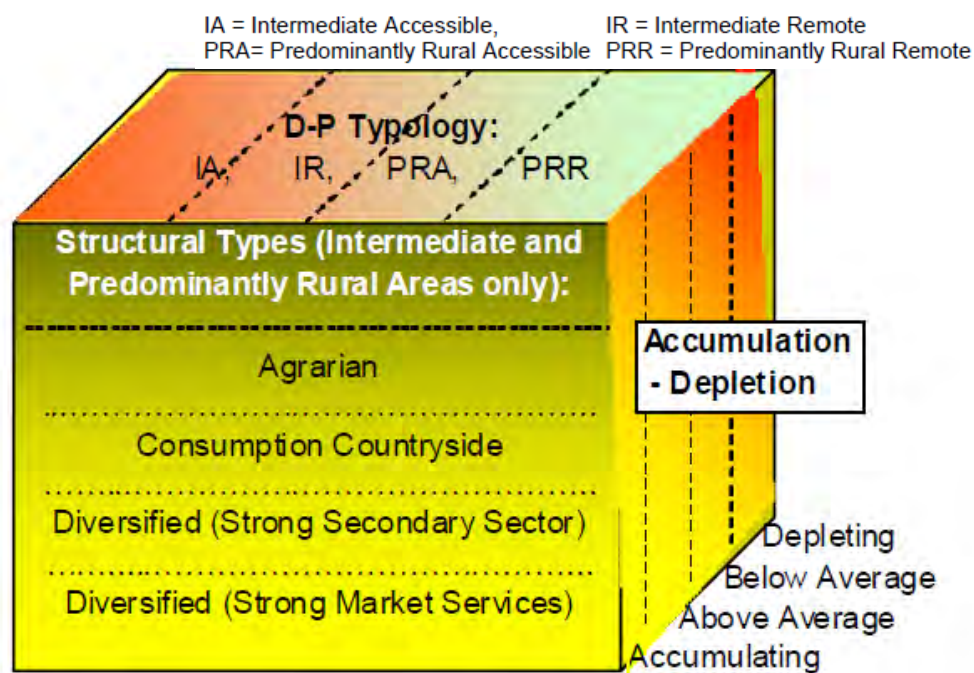


(Kilde: ESPON Spatial Foresight)

4.4 Rurale regioner

EDORA-prosjektets anvendelse av Kommisjonens typologi av regioner basert på begrepsparene urbanitet/ruralitet og bynærhet/isolasjon er beskrevet i avsnitt 3.2. Prosjektet har imidlertid også utviklet en såkalt «strukturell typologi» og en typologi som beskriver verdiskapingen og evnen til demografisk bærekraft («accumulation-depletion typology» eller «performance typology»). Prosjektets utgangspunkt er at eksisterende typologier bygger på stereotypiske og utdaterte forestillinger, som f.eks. at europeiske landsbygder hovedsakelig skulle bestå av agrarsamfunn med utflytting, avhengighetskultur, ukvalifisert arbeidskraft og manglende entreprenørskap. Målet er å skape faktabaserte typologier som bidrar til å legge grunnlaget for en mer balansert distriktpolitikk, på grunnlag av en kryssanalyse av Kommisjonens typologi, den «strukturelle» typologien og «verdiskapings- og attraktivitetstypologien», som beskrevet i figur 4.8.

Figur 4.8 Modell for kryssanalyse av typologier av rurale områder



Den «strukturelle» typologien ble produsert i tre etapper:

1. «Agrar-regioner» ble først identifisert som regioner der alle indikatorer som beskriver andelen yrkesaktive og verdiskapingen innenfor primærnæringene, ligger over gjennomsnittet. Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag er de to eneste nordiske regionene som karakteriseres som «agrar-regioner». Disse finnes ellers hovedsakelig i Øst- og Sør-Europa.
2. Blant resterende rurale regioner ble de som i hovedsak består av «konsumorientert landsbygd» identifisert. Dette er regioner med en et innkvarteringstilbud og en turismeintensitet over gjennomsnittet, god tilgang til naturområder, mindre virksomheter som drives på en mindre kapitalintensiv måte. Alle norske regioner utenom Oslo og Akershus skårer høyt i dette henseende. Dette plasserer Norge i en særstilling i Europa, sammen med Sverige (se kart 4.9).
3. Resterende regioner grupperes på grunnlag av andelen sysselsatte i sekundær- og tertiærnæringene. Ingen norske regioner tilhører gruppen «rurale regioner med sterk industri». Oslo og Akershus klassifiseres som «rural region med sterk tjenestenæring».

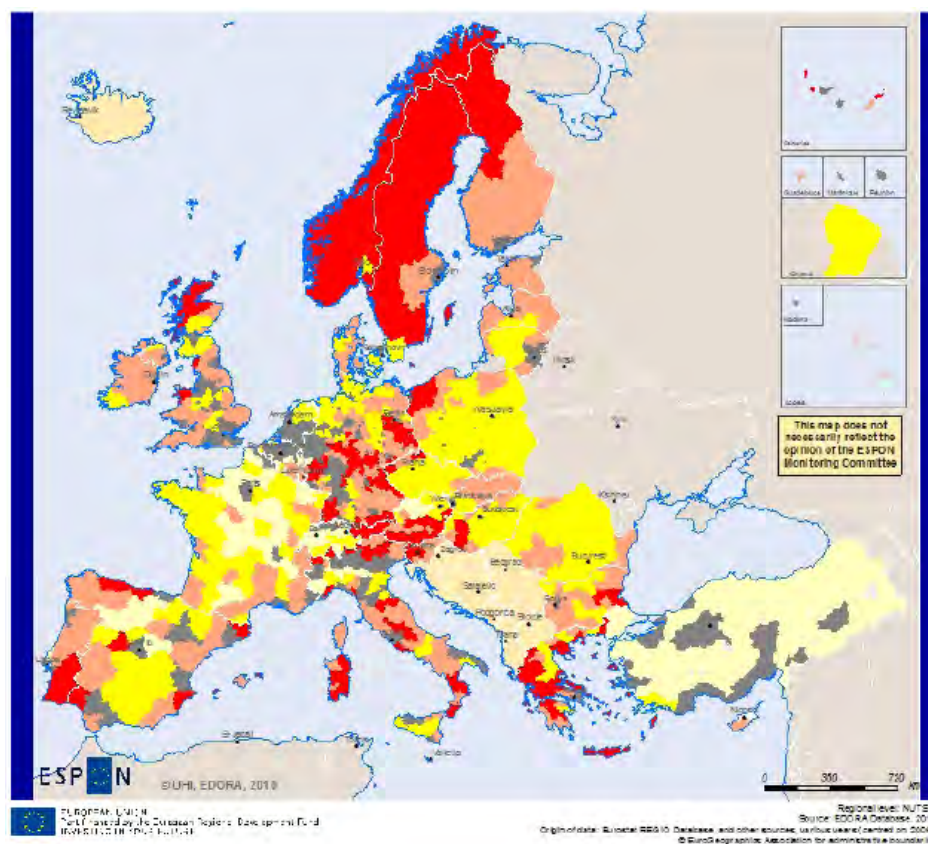
Metodologisk kan man ha reservasjoner mot en typologi over rurale regioner som inkluderer alle norske fylker, og som baseres på data for regionene som helhet (se kart 4.10). Resultatet gir imidlertid et gjenkjennelig bilde fra norsk synspunkt, selv om man kunne ha forventet at skog- og treindustrien i Hedmark og Oppland hadde plassert disse to fylkene i en egen kategori, og karakteriseringen av hele Nord-Norge som en «konsumorientert landsbygd» kan virke overraskende. En typologi basert på kommunedata, der man bare tok hensyn til rurale områder innenfor hvert fylke, hadde sannsynligvis gitt et ganske forskjellig bilde. Blant annet hadde man kunnet se forskjellen mellom innland og kyst.

Skalaproblematikken overskygger hele resten av analysen når det gjelder «verdiskapings- og attraktivitetstypologien». Alle norske regioner klassifiseres som rurale regioner og «akkumulasjonsregioner», på grunnlag av tall for nettomigrasjon mellom 2001 og 2005, brutto regionalprodukt i 2007, økonomisk vekst mellom 1995 og 2006 og arbeidsledighet. Norge og Irland er

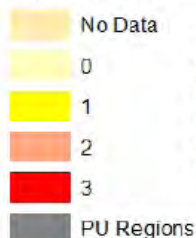
de to eneste landene i Europa som utelukkende består av regioner i denne kategorien. Faktagrunnlaget for denne klassifiseringen blir imidlertid lett misvisende, både fordi man ikke skiller mellom rurale og urbane deler av hvert fylke og fordi brutto regionalproduktets nivå og utvikling ikke gir et pålitelig bilde av de rurale områdenes økonomiske dynamikk. Inntektsnivåer og totalt konsum kunne utgjort et noe bedre faktagrunnlag, hvis man kunne avgrense rurale områder innenfor hvert fylke.

ESPON-programmets analyser av rurale utviklingstrender basert på NUTS 3 data er derfor faglig problematiske. Enkelte av dem må anses som metodologisk svake og kan lett lede til noe misvisende konklusjoner. Videre utredninger av disse spørsmålene må enten baseres på et nytt datagrunnlag på kommunenivå (LAU2) eller på mer kvalitative synteser av utviklingsprosesser, utfordringer og muligheter i rurale områder. Neste avsnitt gir et eksempel på slike kvalitative metoder som har blitt utviklet innenfor rammen av ESPON.

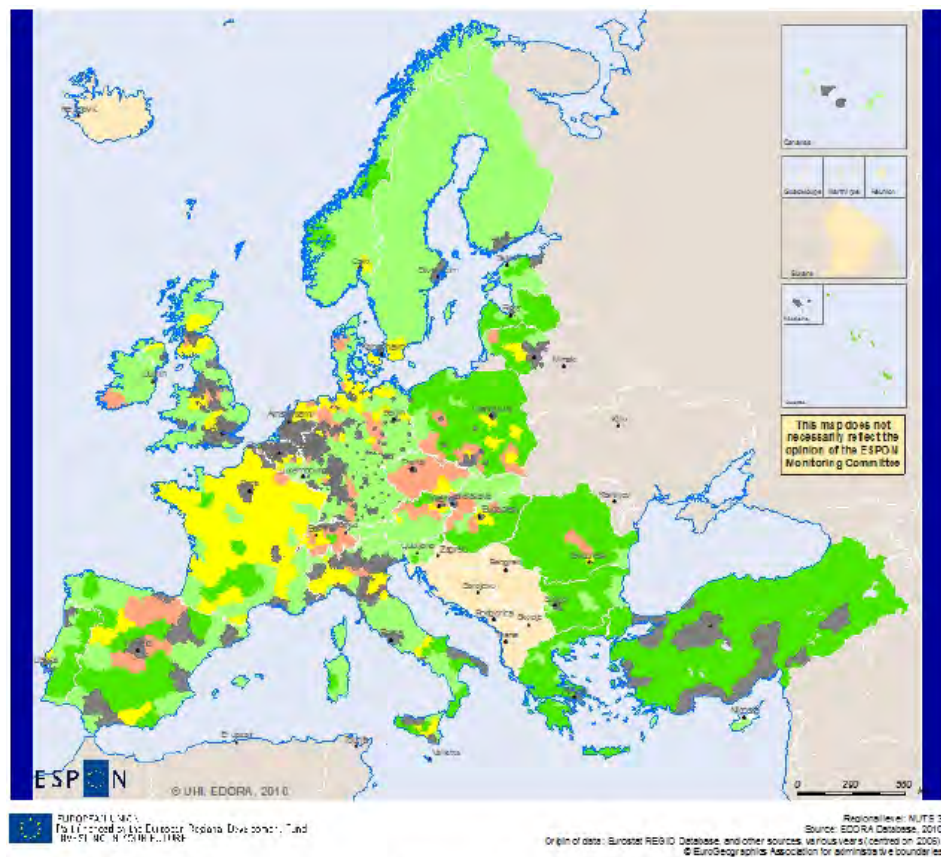
Figur 4.9 «Konsumorientert landsbygd»



Number of Indicators Exceeding the EU27 Average



Norge og Sverige er i en særstilling i Europa. Alle regioner utenfor de største byregionene karakteriseres som «Konsumorientert landsbygd».

Figur 4.10 *Strukturell typologi av rurale regioner*

Structural Types (Intermediate and Predominantly Rural NUTS 3 Regions)

- No Data
- PU Regions
- Agrarian
- Consumption Countryside
- Diversified (Strong Secondary Sector)
- Diversified (Strong Private Services Sector)

Note: A simplified classification procedure was necessary in CH and TR, due to missing data. However it is anticipated that acquisition of a wider range of indicators would not materially change the outcome.

4.5 Utfordringer i områder med geografiske særegenheter – NEXUS-modeller

Nexus-modeller for fjellområder, spredtbygde områder, kystområder og øyer har blitt utviklet av GEOSPECS³⁰. Målet med en nexus-modell er å presentere situasjonen i en region eller en regionkategori på en syntetisk måte. I kolonnen i midten presenteres forutsetninger for regional utvikling. Disse forutsetningene kan være både geografiske og historiske. Generelt anses de å være permanente eller vanskelige å endre på kort og mellomlang sikt.

Disse forutsetningene har implikasjoner for en rekke sosiale og økonomiske prosesser. Slike effekter beskrives til høyre eller venstre for den sentrale kolonnen, avhengig av om de skaper utfordringer eller muligheter for videre regional utvikling. I de ytterste delene av modellen listes typiske sosiale, økonomiske og miljømessige trekk for en region eller regionkategori.

På grunnlag av denne typen fremstillinger kan man både utvikle strategier for en enkelt region og sammenligne situasjoner i forskjellige regioner. I en policydiskusjon gjør modellen det mulig å fokusere på tiltak som er konsentrert om prosesser heller enn utfordringer og muligheter som sådan. I et komparativt perspektiv synliggjør modellen hvordan forskjellige samfunnsøkonomiske og miljømessige situasjoner kan oppstå i regioner med samme type utgangspunkt.

Disse modellene kan tilpasses norske forhold, og relateres til norske typer territorier. Modellene bygges opp ved å svare på en serie med forhåndsdefinerte spørsmål, slik at de alle dekker samme temaer. Et Excelbasert verktøy gjør det mulig å generere «boksene» i modellen automatisk på grunnlag av svarene på disse spørsmålene.

³⁰ I sluttrapporten fra prosjektet GEOSPECS er det gitt en grundig redegjørelse for NEXUS-modellers formål, logikk, egenskaper og anvendelse. Jf.: Gløersen, Erik et. al. (2013): *GEOSPECS European Perspective on Specific Types of Territories*. Applied Research 2012/1/12, Final Report. (http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/geospecs.html)

Slik kan man for eksempel produsere en nexus-modell for ensidige industristeder (Figur 4.11). Norske ensidige industristeder har vært gjenstand for en aktiv statlig omstillingspolitikk siden 1980-tallet, bl.a. på grunnlag av Buvikutvalgets anbefalinger³¹. En nexusmodell for disse områdene reflekterer dermed både effekter av deres geografiske og økonomiske forutsetninger og av en langvarig offentlig politikk.

En slik framstilling er nødvendigvis generaliserende. Den kan inkludere trender som ikke er like fremtredende i alle lokalsamfunn. Kausalforholdene uttrykker imidlertid tendenser som en politikk for disse områdene bør forholde seg til.

Hjørnestensbedriften beskrives både som en ressurs og en utfordring. Mange hjørnestensbedrifter er velkjente i Norge; industristedenes hvor de er lokalisert anses ofte som en del av den nasjonale industriarven, selv om deres økonomiske ofte ikke er like stor som den har vært. Lokalmiljøene er ofte preget av et sterkt felleskap, bl.a. basert på et aktivt fagforeningsliv, en høy grad av lokalpatriotisme og offentlige tjenester av høy kvalitet. Deres transportforbindelser kan ofte være relativt gode, ettersom store infrastrukturinvesteringer har blitt gjennomført i sammenheng med industriutviklingen. Dette skaper et potensial for økonomisk utvikling både for tjenesteaktiviteter utviklet i tilknytning til hjørnestensbedriften og for turismeutvikling.

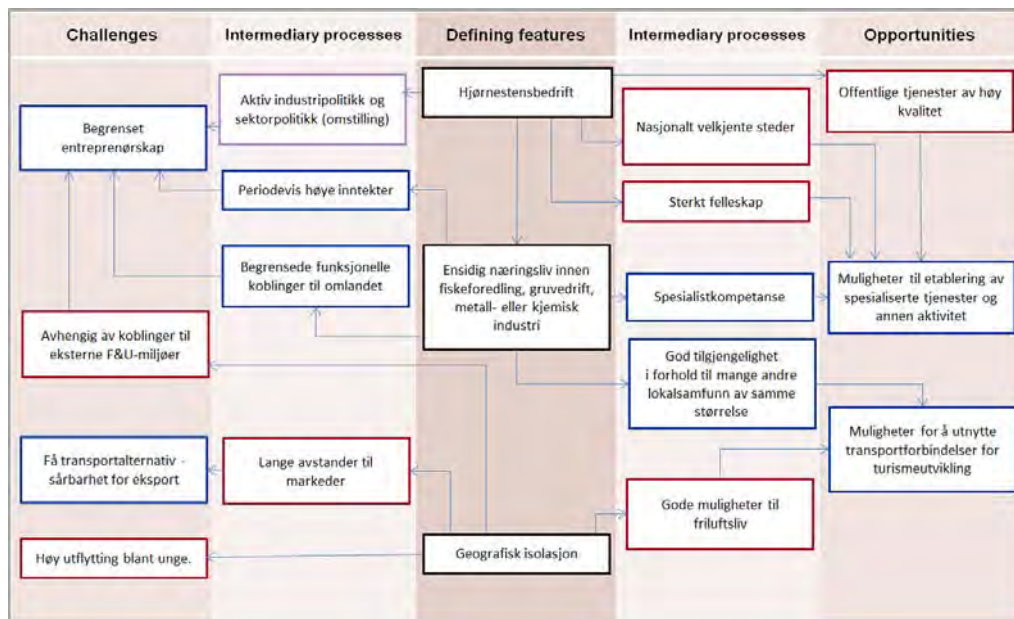
For å dra nytte av disse mulighetene på et langsiktig bæredyktig vis kreves imidlertid en høy grad av entreprenørskap. Den aktive statlige politikken, de periodevis høye inntektene og de begrensede funksjonelle koblingene til omlandet kan virke begrensende på entreprenørskapet. Videre observerer man at mange unge flytter ut av disse stedene. Dette gjelder i særlig grad ungdom med høyere utdanning, som ikke finner tilstrekkelige karrieremuligheter i lokalsamfunnet. Dette kan skape en ond sirkel, ettersom mangelen på entreprenørskap fremmer utflytting blant unge med høy utdanning og dette igjen begrenser entreprenørskapet.

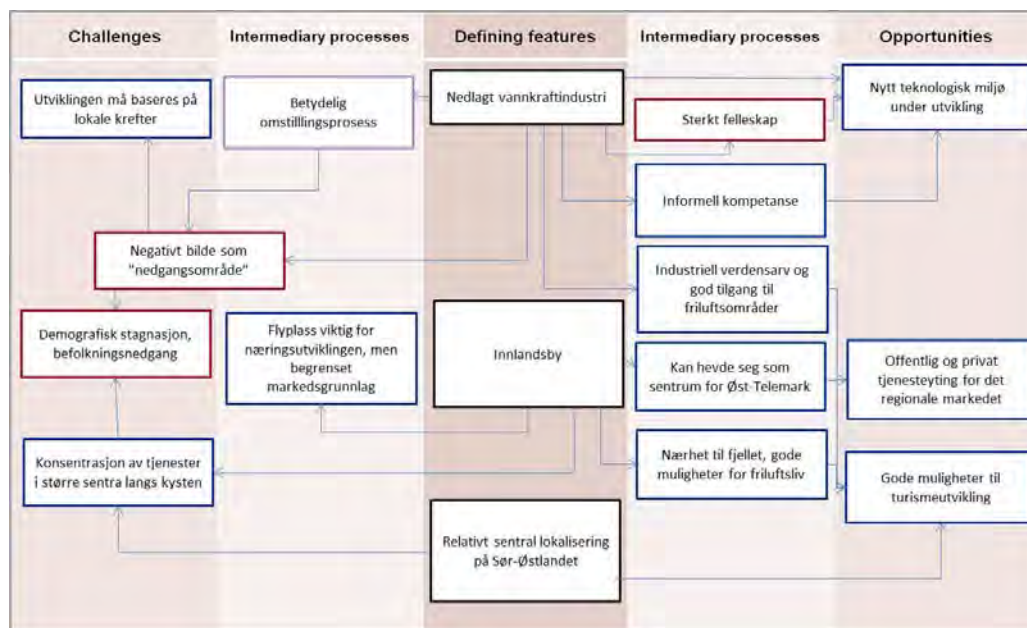
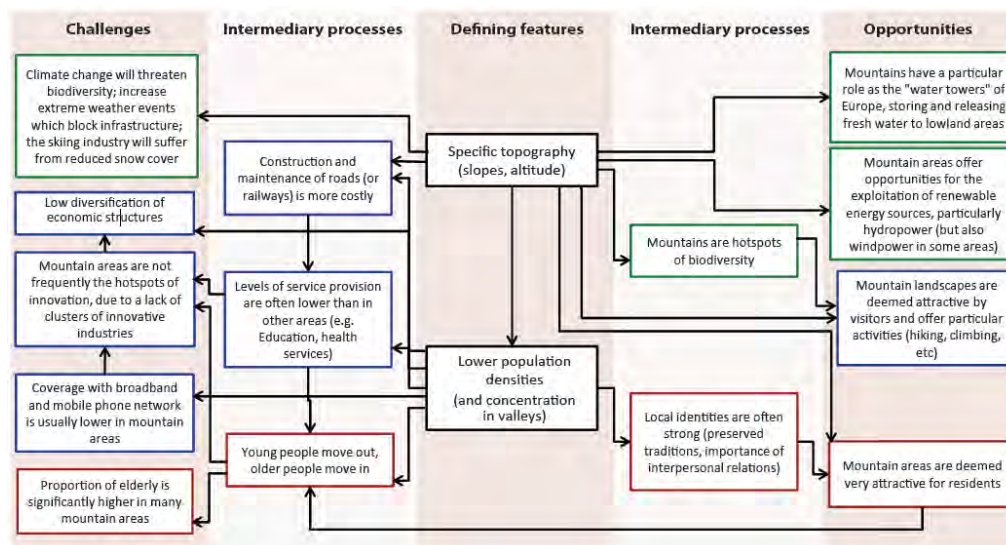
Nexusmodeller kan også utvikles for et lokalområde. Figur 4.12 viser et forslag til nexusmodell for Notodden basert på ESPON PURR (se tekstboks på side 189). Som dette eksempelet viser blir

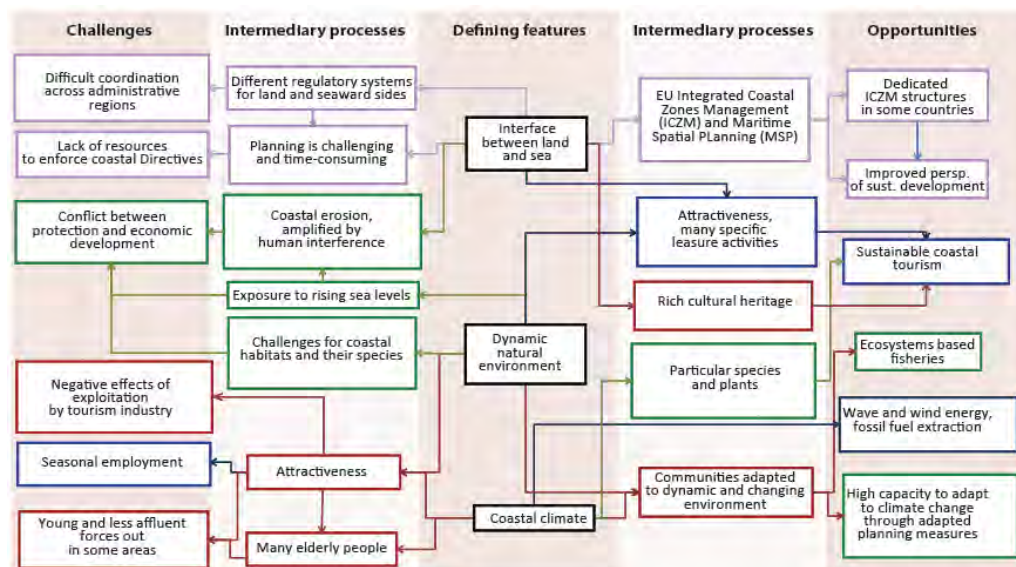
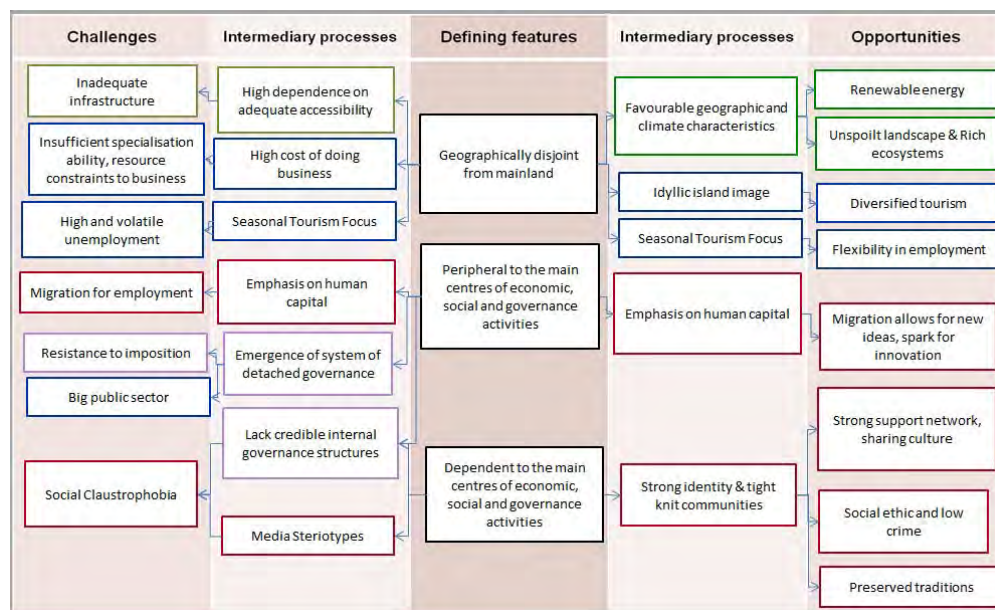
³¹ Buvikutvalget (1983): Problemer og muligheter på ensidige Industristeder, (NOU 83:10)

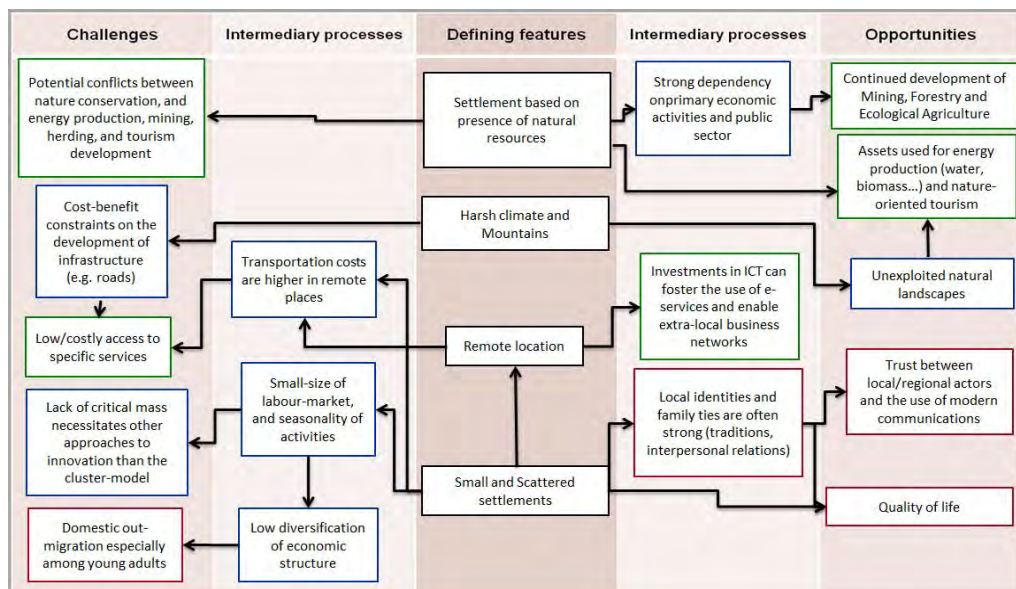
lokale og regionale modeller nødvendigvis forskjellige fra de som beskriver typiske prosesser i en kategori områder, selv om Notodden er et tidligere ”ensidig industristed”). Ved å sammenligne nexus-modeller for lokalområder, regioner og områdetyper (jf. figurene 4.13 til 4.16) kan man få et bedre grep om hvordan regionalpolitiske tiltak kan baseres på generelle prinsipper og samtidig ta hensyn til det store mangfoldet av utfordringer og muligheter.

Figur 4.11 *Nexus-modell for ensidige industristeder i Norge*



Figur 4.12 *Nexus-modell for Notodden*Figur 4.13 *Nexus-modell for fjellområder*

Figur 4.14 *Nexus-modell for kystområder*Figur 4.15 *Nexus-modell for øyer*

Figur 4.16 *Nexus-modell for spredtbygde områder*

4.6 Sammendrag

I kapittel 4 har vi sett søkelyset på noen mer grunnleggende trekk ved den territorielle eller geografiske strukturen, det vil her si ESPONs ulike forsøk på å identifisere og typologisere geografiske områder i Europa etter spesielle kjennetegn og karakteristika. Norge og norske regioner har mange strukturelle særtrekk, naturgeografiske og andre, som ikke deles av det store flertallet av europeiske regioner, men som må antas å ha stor betydning for regional situasjon og utvikling i landet. Det er tilstrekkelig å nevne den svært lave befolkningstettheten (spredtbygdheten) og en svært småskala og nokså spesiell tettsteds- og bystruktur, store fjellarealer, mange øyer etc. Formålet med kapitlet var å vise hvordan dette ser ut på ESPONs Europakart, og vurdere hvor treffende og relevante de presenterte bildene framstår som?

Til slutt i kapitlet illustrerte vi en tilnæringsmåte for presentasjon og vurdering av områder med ulike typer geografiske særegenheter på en syntetisk måte, med sikte på å utvikle strategier for en enkelt region og sammenlikne situasjonen i forskjellige regioner.

Tilnærmingsmåten er kalt "NEXUS-modell" og er utviklet i ESPON-prosjektet GEOSPECS.

Analysen av samfunnsøkonomiske utviklingsprosesser i områder med spesielle kjennetegn og karakteristika, som fjell, øyer og spredtbygde strøk, er særlig viktige fra norsk synspunkt, ettersom størstedelen av landet er berørt. Mens EU-Kommisjonen har produsert regionale analyser av denne typen områder, har ESPON-programmet forsøkt å vise at man må ned på lokalt nivå for å forstå hvilken betydning slike særtrekk kan ha for den økonomiske og sosiale utviklingen. Avgrensninger på dette nivået er en forutsetning for å skape meningsfulle analyser for Norge.

Selv på lokalt nivå er det ikke lett å identifisere mange statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner med geografiske særegenheter og andre områder, ettersom de mulige effektene overskygges av andre, mer betydningsfulle, faktorer som næringsstruktur og nærhet til byer. For å etablere en meningsfull syntese på europeisk nivå, er det derfor mer hensiktsmessig med kvalitative metoder, som illustrert i den nevnte NEXUS-modellen.

Avgrensningene av rurale områder illustrerer med særlig tydelighet begrensningene knyttet til analyser på regionalt nivå, ettersom resultatet i stor grad bestemmes av utviklingstrekk i regionenes urbane deler. Dette fører til typologier som framstår som særlig misvisende i Norge, ettersom det bl.a. kan være store avstander mellom de enkelte fylkenes urbane og rural deler. Det er derfor fra norsk synspunkt særlig viktig å insistere på at ESPONs framtidige analyser av rurale områder baseres på data på kommune- og rutenettnivå.

ESPON operer med en rekke forskjellige avgrensninger av urbane områder, som for eksempel funksjonelle urbane områder (Functional Urban Areas, FUA), tettbygde områder (Morphological Urban Areas, MUA), potensielle pendlingsomland (Potential Strategic Urban Horizons, PUSH) og Urban Audit begreper som «Larger Urban Zone» (LUZ) og «city». I mange av analysene er det kun byer på mer enn 50 000 innbyggere som identifiseres som urbane områder. Dette gjør at mange økonomiske og demografiske polariseringsprosesser av relevans for den framtidig territoriell samhörigheten og balansen i Norge, ikke analyseres.

Prosjektet "Territorial Diversity" (ESPON TeDi)

Prosjektet (Prioritet 2, "Targeted Analysis") ESPON TeDi («Territorial Diversity») analyserte utviklingsmuligheter i fjellområder, gravgrendte strøk og øyer. Dette var et anvendt prosjekt initiert av Kommunal og Regionaldepartementet i samarbeid med myndigheter fra Finland, Kypros, Malta, Romania og Sverige. Nordsjøkommisjonen, det islandske forskningsinstituttet Bygðastofnun og den europeiske interesseorganisasjonen for fjellområder Euromontana hadde observatorstatus. Prosjektet ble gjennomført av Nordregio, Universitet i Genève (Sveits), CEFIDEC (Romania), Panteion universitet (Hellas), Islands Consulting Services (Malta) og Universitetet i Akureyri (Island). Analysen ble basert på en rekke case-studier: Nordkalotten, fjellregionene Valais og Jura i Sveits, Alba og Suceava i Romania og Marathasa og Tylliria på Kypros, øyen Gozo (Malta) og Nord-Island. Prosjektet viser at det er problematisk å skille mellom regioner med «permanente handikapp» og andre regioner, slik EU-traktaten gjør¹. Hovedårsaken til dette er at disse regionenes geografiske særegenheter er kilde både til utviklingsmuligheter og utfordringer. Videre forutsetter begrepet «handikapp» en forestilling om hvordan en «normalregion» fungerer, om hvordan hver region ideelt burde skape velferd for sine innbyggere og bidra til nasjonal og europeisk verdiskaping. Denne typen «norm» er et dårlig utgangspunkt for å ta hensyn til mangfoldet i europeiske regioner.

Det er kvalitative, og ikke bare kvantitative, forskjeller på regionenes utvikling og ambisjoner. På tross av at case-områdene er svært forskjellige, kan man se paralleller:

- Hovedutfordringen i mange områder er å opprettholde bosettingen. De kan dermed ses som «test-områder» for en territoriell politikk som fokuserer på stabilitet og ikke på vekst.
- Ambisjonene for disse områdene er ofte motstridende, ettersom lokale aktører ofte både ønsker å bevare særtrekkene og få tilgang til samme typer tjenester og livsstil som i mer sentrale og urbane områder.
- Den negative oppfattelsen av det egne lokalsamfunnet og miljøet for næringsutvikling er ofte en viktig begrensende faktor. Europeiske prosjekt kan bidra til å endre på dette, blant annet ved å vise til resultat som har blitt oppnådd i områder med tilsvarende utfordringer i andre land.

Prosjektet er et godt eksempel på hvordan ESPON kan bidra til en dialog mellom nasjonale myndigheter rundt et gitt tema. ESPON TeDi har samlet inn empiri og produsert kart og analyser, men også utviklet et begrepsapparat og metoder for å analysere hvilken effekt geografiske særegenheter kan ha på regionale utviklingsmuligheter. Prosjektets resultat har blitt sammenfattet i en «Håndbok om territorielt mangfold».

¹ EU traktatens art. 174: "*particular attention shall be paid to [...] regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density and island, cross-border and mountain regions.*"

5 Redskaper for politikkutvikling

5.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler vi kort noen eksempler på mulige ”redskaper”, slik de er presentert og anvendt i ulike ESPON-prosjekter, som eventuelt kan benyttes i forbindelse med politikkutvikling. Utvikling av slike verktøy eller redskaper er en del av ESPON-programmets formål. Vi berører her bare enkelte typer av konsekvensutredninger og scenarioer, med henvisning til noen ESPON- bidrag i denne sammenhengen.

Videre presenterer ESPON et stort antall strategiske politikk anbefalinger. Noen slike av potensiell interesse for Norge, er også nevnt i kapitlet, som et mulig grunnlag for diskusjon.

Det er også – i en tekstboks – gitt en kort omtale av en nylig publisert veileder i TIA (Territorial Impact Assessment, eller regionale konsekvensutredninger), som bl.a. er basert på bidrag fra ESPON-prosjekter. Vi gir desuten – i en annen tekstboks – et eksempel på hvordan ESPON-resultater og analytiske verktøy som har blitt utviklet for Europa som helhet, kan kombineres med kvalitative studier og prosesser på lokalt og regionalt nivå for å identifisere muligheter og legge til rette for mer målrettede og koordinerte utviklingsprosesser (ESPON-prosjektet PURR).

5.2 Konsekvensutredninger

Enkelte ESPON-prosjekter har analysert regionale effekter av forskjellige former for sektorpolitikk. TIPTAP-prosjektet har sett på europeisk transportpolitikk og landbrukspolitikk, mens ARTS (“Assessment of Regional and Territorial Sensitivity”) har utviklet

en metode for "rask og enkel" evaluering av EU-direktivs regionale effekter. Dette er forskjellige former for såkalt «top-down Territorial Impact Assessment» (TIA), som baseres på modellering av endringer i statistiske verdier på NUTS-nivå. Prosjektet EATIA har produsert en annen type TIA som er mer kvalitativ og baseres på lokale og regionale myndigheters oppfattning av effekter av nasjonale og europeiske politiske tiltak og direktiver.

TIPTAP benytter seg av en revidert versjon av den såkalte TEQUILA-modellen, som tidligere har blitt brukt i ESPON 3.2. Dette er en kompleks kvantitativ modell, som kombinerer direkte enkelteffekter og såkalte «summative» effekter. Prosjektet evaluerer ikke effekter av tidligere landbruks- og transportpolitikk, men analyser effekter av den framtidige politikken innenfor disse feltene på grunnlag av forskjellige scenarier for dens mål og tiltak.

ESPON 2013 ARTS Metoden består av ni etapper:

- (1) Konseptualisering: identifisering av direktivets *intervensjonslogikk, d.v.s. hvilke kausalforhold den forutsetter. Det tas hensyn både til ønskede virkninger og utilsiktede og indirekte effekter. Denne etappen resulterer i en systemisk grafisk fremstilling av hvordan direktivet fungerer og av hvilke effekter den produserer.*
- (2) Identifisering av suksessive alternative binære kausalforhold: i enkelte tilfeller kan enkeltfaktorer lede til at offentlige tiltak får helt forskjellige effekter. Samspillet mellom disse faktorene skaper en typologi av situasjoner som kan illustreres ved hjelp av et «klassifiseringstre», der hver forgrening tilsvare et alternativ mellom to regionale situasjoner.
- (3) Regional sårbarhet: enkelte tiltak berører kun noen typer regioner. Disse kan identifiseres ved hjelp av regionale typologier.
- (4) Eksponeringsmatrise: De regionale effektene av direktivet kvantifiseres innenfor 42 forhåndsdefinerte tematiske felt i kategoriene miljø, økonomi og samfunn. Eksperter evaluerer hvorvidt et direktiv vil ha:
 - Sterk positiv effekt
 - Svak positiv effekt

- Ingen effekt
 - Svak negativ effekt
 - Sterk negativ effekt
 - Ukjent eller uforutsigbar effekt
 - En effekt som ikke allment kan spesifiseres (behov for å ty til et «klassifiseringstre» for å skille mellom forskjellige situasjoner)
- (5) Territorielle konsekvenser: Resultatene fra eksponeringsmatrisen kvantifiseres og summeres for hver enkelt region. Dette gir verdier for territorielle konsekvenser som klassifiseres i ni kategorier fra «særdeles positiv» til «særdeles negativ».
- (6) Plausibilitetstest: klassifiseringen evalueres med hensyn til
 - Helhetsbildet som tegnes
 - Forholdet mellom eksponeringsgraden i hvert enkelt feltEventuelle behov for justeringer presenteres for ekspertgruppen
- (7) Kartlegging av resultatene
- (8) Policyimplikasjoner av geografisk differensierte effekter beskrives
- (9) Resultatene av konsekvensutredningen sammenfattes.

På grunnlag av erfaringer fra disse tre prosjektene kan man produsere konkrete forslag til gjennomføring av territorielle konsekvensutredninger tilpasset norske forhold. Imidlertid forutsetter dette en enighet om de prinsipper som skal ligge til grunn for slike utredninger:

- (1) For hvilke typer sektorpolitikk er territorielle konsekvensutredninger mest relevante?
- (2) Hvilke regiontyper og /eller indikatorer er mest relevante for å modellere territorielt differensierte effekter (tilpasningsevne, graden av risikoeksponering, sårbarhet)
- (3) Hvor store ressurser vil det være aktuelt å legge i territorielle konsekvensutredninger i Norge? Vil det være mest interesse for enklere løsninger, eller for mer inngående analyser?

- (4) Bør norske territoriell konsekvensutredninger fokusere på et «bottom-up» perspektiv, der arbeidet baseres på en dialog med et bredt spekter av lokale og regionale aktører, eller «top-down» modeller som vurderer en politikks bidrag til å nå statistisk definerte mål?

Veileder i regionale konsekvensutredninger (TIA) fra ESPON

Programmet ESPON 2013 har utarbeidet en veileder for ex-ante territoriell konsekvensanalyse: *"Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives - A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission"* (The ESPON 2013 Programme, December 2012).

Veilederen er ment som et "lavterskeltilbud" ("quick, easy-to-use") for forhåndsvurdering (ex-ante vurdering) av både tilsiktede og mulige utilsiktede territoriell konsekvenser av sektorpolitikk (lovgivning og politiske beslutninger, tiltak). Den kan i noen grad vurderes som en parallell til den norske "Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger" (Rundskriv H-06/98, Kommunal- og regionaldepartementet), utarbeidet på grunnlag av Stortingsvedtak av 23. mai 1995, med pålegg om at "det skal utarbeides rutiner som sikrer at de distriktsmessige konsekvensene blir utredet ved viktige omlegginger av politikken". Ved en eventuell framtidig revisjon av den norske veilederen, kan det være grunn til å skjele til metodologien i den nevnte publikasjonen.

Publikasjonen er også potensielt interessant for Norge i lys av den omfattende og tiltakende "europeiseringen" av norsk politikk, inklusive politikk med potensielle regionale effekter.

Den nevnte europeiske veilederen i TIA (Territorial Impact Assessment) referer spesielt til bidrag fra ESPON-prosjektene ARTS (med fokus på regionale effekter av EU-direktiver og regional sensitivitet) og EATIA (med fokus på europeisk sektorpolitikk mer generelt, og en mer kvalitativ tilnærming).

Veilederen beskriver mulige formål med TIA, foreslår et rammeverk og retningslinjer for gjennomføring av TIA, redegjør for TIA-prosessens ulike stadier (fra "screening", via "scoping", til gjennomføring av selve konsekvensanalysen og evalueringen av resultatene). Den beskriver også ulike metoder og redskaper som kan være til nytte i de ulike fasene av gjennomføringen.

5.3 Framskrivinger, scenarier og strategiutvikling

I flere av ESPONs prosjekter er det utarbeidet ulike typer av framskrivinger og scenarioer av varierende kvalitet og med varierende relevans for Norge. Et tidlig eksempel er prosjektet ESPON 3.2 (ESPON 2006), som produserte et stort antall tematiske scenarioer innenfor ni ulike tematiske felt; demografi og flytting, transport, energi, økonomi, styring (governance), EU-utvidelse, bygdeutvikling, klimaendring, samt sosiokulturell utvikling og integrasjon. Tre hovedtyper av scenarioer ble presentert; ett integrert "baseline" scenario (utviklingen uten grunnleggende endringer), to prospektive politikkscenarioer (som illustrerer effekter av politikk med hovedvekt på henholdsvis samhörighet og konkurransekraft) og ett proaktivt scenario (som utforsker veier til måloppnåelse, d.v.s. en ønsket framtidig tilstand). I rapporten fra prosjektet ESPON 3.2 gjennomgås også ulike redskaper og modeller for scenarioutvikling.

Scenarioer er også utviklet i tematiske prosjekter under ESPON 2013, som DEMIFER, ESPON CLIMATE og SeGI. I kapitlet er det vist et par karteksempler på scenarioresultater fra ESPON CLIMATE.

I ESPON-prosjektet SeGI er den framtidige utviklingen av allmenne eller grunnleggende tjenester ("Services of General Interest") fram mot midten av århundret diskutert i lys av både eksplorative og mer normative scenarioer. Det er særlig lagt vekt på betydningen av demografisk og økonomisk utvikling, men også forhold som miljø og klima er trukket inn. Det er utviklet tre eksplorative scenarioer, kalt; et sosialt Europa, et konkurransedyktig Europa og et grønt Europa. Scenarioene indikerer til dels svært ulike "framtid" for territorielle mønstre og ulikheter i Europa.

ESPON har ellers hovedsakelig produsert framskrivinger og scenarier for befolkning/arbeidskraft og klima. Videre har scenarier for energiforsyning blitt produsert av ReRisk-prosjektet, men disse inkluderer dessverre ikke Norge p.g.a. manglende datagrunnlag.

DEMIFERs befolkningsscenarier baseres på MULTIPOLES-modellen som har blitt utviklet av Dorota Kupiszewska and Marek Kupiszewski³² og omfatter bl.a.:

1. Befolkningsendringer avhenging av policyscenario (2005-2050)
2. Effekt av migrasjon på befolkningsendringer (2005-2050)
3. Endringer i demografisk avhengighetsgrad (2005-2050)
4. Endringer i befolkningen i arbeidsfør alder (2005-2050)

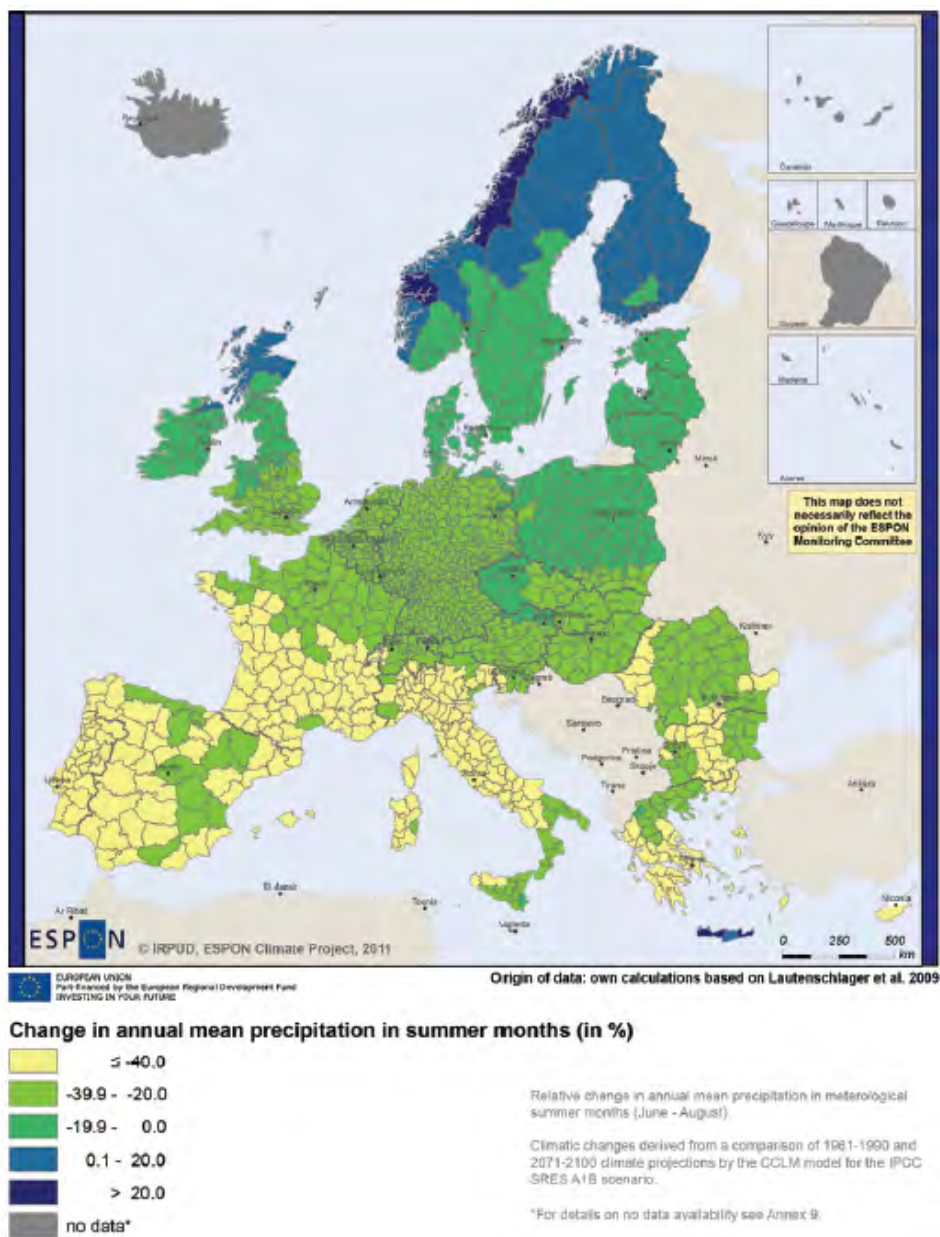
Det er ikke aktuelt å reprodusere disse framskrivingene innenfor rammen av prosjektet. Det kan imidlertid være nyttig ved en senere anledning å kort oppsummere metoder og resultater og evt. sjekke disse mot framskrivinger utført av bl.a. Statistisk sentralbyrå. Der metodene viser seg å være tilstrekkelig sammenlignbare kan man kombinere norske framskrivinger med DEMIFERs og bruke dem som grunnlag for en flerskalaanalyse.

ESPON CLIMATE-prosjektets framskrivinger tilsier at Vestlandet vil være et av områdene i Europa der klimaforandringer vil være blant de største i Europa i løpet av de neste 90 årene (kart 5.1). Samtidig karakteriseres tilpasningsevnen som en av de beste i Europa (kart 5.2). Det kan være fruktbart å sammenfatte prosjektets metoder, resultater og konklusjoner for norske regioner, og sammenligne disse med norske studier.

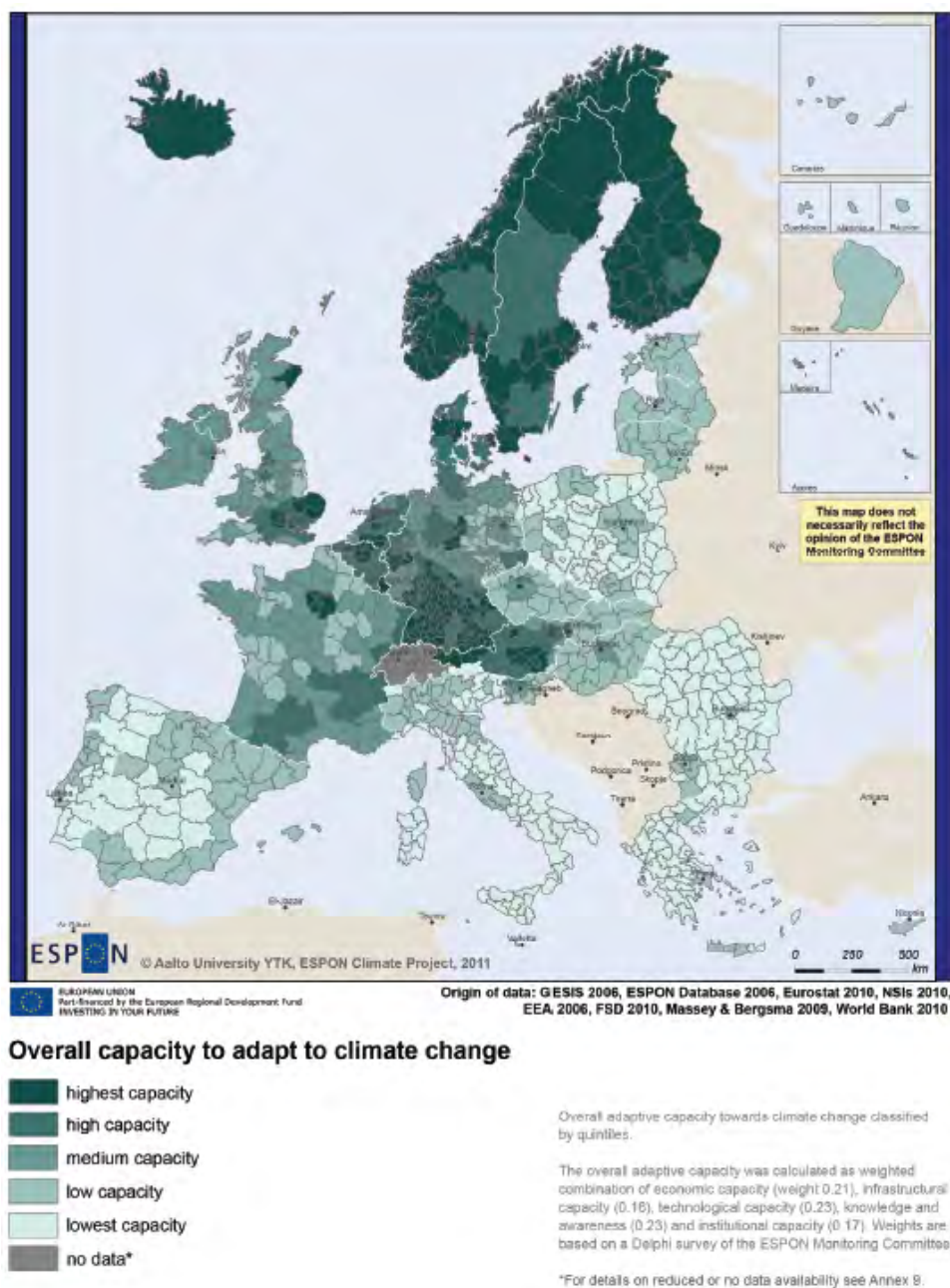
32

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/DEMIFER_Deliverable_D4_final.pdf

Figur 5.1 *Endring i nedbør fra juni til august mellom periodene 1961-1990 og 2071-2100*



(Kilde: ESPON CLIMATE)

Figur 5.2 *Tilpasningsevne til klimaendringer*

Kilde: ESPON CLIMATE

ESPON presenterer et stort antall strategiske anbefalinger. Mange av dem retter seg i første rekke mot EU, eller er av såpass generell karakter at de kan være vanskelige å knytte til norsk regionalpolitisk debatt. Enkelte prosjekter inneholder imidlertid konkrete forslag som kan være av direkte nytte. KIT prosjektet konkluderer f.eks. at:

- Den økonomiske effekten av FoU-investeringer er størst i «European science-based areas» (dvs. i de største europeiske kunnskapssentrene, se kart 3.27 s. 120). På dette grunnlaget advares det mot å tillempe Europa 2020-strategiens «3%-mål» på regionalt nivå.
- Hvis målet er å øke BRP er det mer hensiktsmessig å heve utdanningsnivået og å øke den menneskelige kapitalen enn å investere i FoU.
- I «smart and creative diversification areas» (Sør-Norge unntatt Hedmark-Oppland, se kart 3.27 s. 120) bør man satse på kreativ implementering av innovative løsninger, kapasitetsoverføringer til nye typer aktivitet og økt produktivitet i eksisterende bransjer.
- Det tas til orde for liknende løsninger i «imitative innovation areas» (Hedmark Oppland, Midt-Norge og Nord-Norge), men med enkelte tilpasninger. Der det er mangel på arbeidskraft, er lokalt tilpassede satsinger på utdanning og opplæring særlig virkningsfulle økonomiske verktøy.

Her er det imidlertid betimelig å henvise til forbeholdene i kap 3.1.8, der vi pekte på at det er behov for en mer nyansert regional analyse/typologi, for eksempel basert på BA-regioner.

Et første mål når det gjelder strategiutvikling kan være å skape en oversikt over anbefalinger av denne typen, samt videre å identifisere analytiske innfallsvinkler og metoder for strategiutvikling, som kan være nyttige fra et norsk synspunkt. GEOSPECS-prosjektets nexus-modell (kapittel 4.4) kan være et eksempel på et slikt verktøy.

ESPON SURE (Structured empirical analysis for convergence regions: identifying success factors for consolidated growth) analyserer såkalte «konvergensregioner» med veldig forskjellige forutsetninger enn de man finner i Norge. Listen over faktorer for økonomisk vekst som analyseres, reflekterer dette (se tabell 5.1).

Prosjektet utvikler imidlertid en metodologi for å kombinere komparative analyser basert på kvalitative og kvantitative analyser som man kan hente inspirasjon fra både til komparative analyser av regionale perspektiver for økonomiske utvikling innenfor Norges grenser, og i et bredere transnasjonalt perspektiv. Metoden tar blant annet hensyn til geografiske særegenheter som fjell og øyer, og forsøker statistisk å vise at forskjellige faktorer ikke er like viktige i ulike typer regioner. Den kan dermed være en inspirasjonskilde for norske utredninger som forsøker å vise at regionalt differensierte tiltak for økonomisk vekst er nødvendige.

Tabell 5.1 *Faktorer for langsiktig økonomisk vekst i såkalte «konvergensregioner»*

No.	Factors of influence	Direction of influence	Factor category
1	Knowledge and innovation potentials	+	economic drivers
2	Accessibility (i.e. regional, intra-regional, national and international)	+	
3	Connectivity	+	
4	Quality of life	+	
5	Economic structure (e.g. high share of service sector)	+	
6	Regional financial means (EU funds)	+	
7	Population structure/growth	+	
8	Company taxation	-	economic enablers
9	Taxation for highly qualified persons	-	
10	Regulation of labour markets	-	
11	Regulation of product markets	-	
12	Efficiency of regional administration	+	EU funds allocation
13	Level of decentralisation (regional autonomy)	+	
14	Political loyalty and stability (e.g. low level of corruption)	+	

Scenarier er, som nevnt, et annet viktig verktøy for strategiutvikling. Målet er ikke nødvendigvis utvikle nye scenarier basert på dem man finner i ESPON-prosjektenes rapporter, men å vurdere om metodene som har blitt utviklet, kunne brukes i norsk sammenheng og om resultatene fra ESPONs scenarieprosjekter eventuelt kan brukes til komparative analyser.

MASST-modellen ble først utviklet av ESPON 3.2 prosjektet (jf. ovenfor) for å produsere modeller for regional

samfunnsøkonomisk utvikling basert på forskjellige scenarier m.h.t. til politiske prioriteringer i Europa. SS-LR-prosjektet (Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories) har videreutviklet modellen og tilpasset den til analyser på lavere geografisk nivå (NUTS 3 i stedet for NUTS 2). Dette er en viktig forbedring fra norsk synspunkt. Som nevnt i forprosjektets sluttrapport, gjorde mangelen på resultater under NUTS2-nivå at størstedelen av forskjellene mellom by og land i Norge ikke ble tatt hensyn til i ESPON 3.2 sine scenarier. Det er imidlertid behov for en kritisk gjennomgang av den reviderte versjonen av MASST-modellen, for å vurdere om den kan brukes som grunnlag for modelleringer av den regionale utviklingen i Norge på BA-regionnivå.

Anvendelsen av PURR-metodologien på Notodden kommune

PURR-prosjektet (Potentials of Rural Regions) er et godt eksempel på hvordan ESPON-resultater og analytiske verktøy som har blitt utviklet for Europa som helhet kan kombineres med kvalitative studier og prosesser på lokalt og regionalt nivå for å identifisere muligheter og legge til rette for mer målrettede og koordinerte utviklingsprosesser. Prosjektet er en såkalt «targeted analysis», og har behandlet fem case-områder:

- Notodden (Norge)
- Amata i Latvia
- Cambrian mountains i Wales
- Dumfries and Galloway i Skottland
- North Yorkshire i England

Analysene baseres blant annet på resultat fra andre ESPON prosjekt. Bl.a. struktureres analysene rundt tre av EDORA («European Development Opportunities in Rural Areas») prosjektets «meta-narrativ» for rural utvikling i Europa. Disse «meta-narrativene» fokuserer henholdsvis på landbrukets rolle, på samspillet med urbane områder og på utviklingen av næringer som kan hevde seg på internasjonale markeder. EDORA-typologiene ble også brukt i prosjektet (se avsnitt 4.3), men mer som regionale rammer for de lokale analysene enn som karakteriseringer av Europas rurale områder. Prosjektet har også identifisert rundt 20 scenarier i forskjellige ESPON prosjekt, og går igjennom deres respektive relevans og nytte for case-områdene.

Første etappe i PURRs metodologi for å evaluere rurale utviklingsmuligheter er en flerskala-analysebasert på den såkalte «forstørrelsesglass-metoden». Man ser først på den regionale konteksten på NUTS-2 og NUTS-3 nivå, og zoomer progressivt inn til det lokale nivået, der man kan samle inn mer detaljerte og kvalitative data. Overraskende nok begynnes ikke denne prosessen med en gjennomgang av nasjonale systemer og tiltak som bidrar til sosial og territoriell utjevning, selv om dette i dag er en av de viktigste faktorene for balansert utvikling i rurale områder.

Andre etappe består av en strukturert dialog med lokale aktører, for å nyansere og presisere resultatene fra de statistiske analysene, ta høyde for pågående prosesser, få bedre kunnskap om organisasjoner og enkeltpersoner som spiller en viktig rolle i utviklingsprosessene, forstå hvordan lokale institusjonelle rammer og samspillet mellom utviklingsprosessenes aktører fungerer og ta hensyn til lokale og regionale særtrekk som ikke reflekteres i statistikken.

Resultatene fra disse to førte etappene syntetiseres deretter i et forsøk på å identifisere territorielle utviklingspotensial. I denne tredje etappen bruker man blant annet SWOT som verktøy. På grunnlag av denne syntesen produseres forskjellige forslag for rural utvikling basert på hvert lokalområdes konkurransefortrinn.

I fjerde etappe diskuteres forskjellige scenarier for å «realisere utviklingspotensiale» som har blitt identifisert. Man ser først på sannsynligheten for at markedskreftene uten offentlige insentiv eller andre tiltak skulle ta vare på disse mulighetene. Når dette framstår som mindre sannsynlig forsøker man å identifisere tiltak som på et kostnadseffektivt kan bidra til en slik utvikling. Målet er å presentere forskjellige løsninger og scenarier, som grunnlag for politiske beslutningsprosesser.

Disse metodene har blitt brukt i hvert av de fem case-områdene. PURR-prosjektet viser at selv om enkelte av ESPON programmet pan-europeiske kart og analyser kan anses metodologisk svake og ikke helt lever opp til målet om å legge til rette for en «evidensbasert» europeisk territoriell politikk, er de ikke desto mindre nyttige som ramme for flerskalaanalyser som kombinerer kvantitative og kvalitative data på flere nivåer.

PURR er et såkalt målrettet prosjekt basert på brukerretterspørsel (Priritet 2-prosjekt, jf. kapittel 1.1), en nyvinning i ESPON 2013 som vil bli videreført i neste programfase. Brukerne deltar aktivt både i idé- og gjennomføringsfasen. Jf. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/

5.4 Sammenheng

I kapittel 5 har vi berørt noen mulige ”redskaper”, slik de er presentert og anvendt i ulike ESPON-prosjekter, som eventuelt kan benyttes i forbindelse med politikktutvikling. Det dreier seg vesentlig om typer av konsekvensutredninger og scenarioer, med henvisning til noen ESPON-bidrag i denne sammenhengen.

Det er også gitt en kort omtale av ”veilederen” (publikasjonen) ”Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives - A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission” (The ESPON 2013 Programme, December 2012). Denne er ment som et ”lavterskeltilbud” (“quick, easy-to-use”) for forhåndsvurdering (ex-ante) av tilsiktede og mulige utilsiktede territorielle konsekvenser av sektorpolitikk (lovgivning og politiske beslutninger/tiltak). Veilederen kan i noen grad vurderes som en parallell til den norske ”Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger” (Rundskriv H-06/98, Kommunal- og regionaldepartementet), utarbeidet på grunnlag av Stortingsvedtak av 23. mai 1995, med pålegg om at ”det skal utarbeides rutiner som sikrer at de distriktsmessige konsekvensene blir utredet ved

viktige omlegginger av politikken”. Ved evt. framtidig revisjon av den norske veilederen, kan det være grunn til å skjele til metodologien i den nevnte publikasjonen. Publikasjonen er også potensielt interessant for Norge i lys av omfattende/tiltakende ”europeisering” av norsk politikk.

Den nevnte europeiske veilederen i TIA (Territorial Impact Assessment) referer spesielt til bidrag fra ESPON-prosjektene ARTS (med fokus på regionale effekter av EU-direktiver og regional sensitivitet) og EATIA (med fokus på europeisk sektorpolitikk mer generelt, og en mer kvalitativ tilnærming). I kapitlet nevner vi dessuten ESPON-prosjektet TIPTAP, som har sett spesielt på effekter av europeisk transportpolitikk og landbrukspolitikk. TIPTAP benytter en kompleks kvantitativ modell (TEQUILA) som gir mulighet for å vurdere både direkte enkelteffekter og ”summative” effekter. Tilnærmingsmåten i ARTS er nærmere presentert i kapitlet.

I flere av ESPONs prosjekter er det utarbeidet ulike typer av framskrivninger og scenarioer av varierende kvalitet og med varierende relevans for Norge. Prosjektet ESPON 3.2 (ESPON 2006) produserte et stort antall tematiske scenarioer innenfor ni ulike tematiske felt. Tre hovedtyper av scenarioer ble presentert; ett integrert ”baseline” scenario (utviklingen uten grunnleggende endringer), to prospektive politikkscenarioer (illustrerer effekter av politikk med vekt på henholdsvis samhörighet og konkurransekraft) og ett proaktivt scenario (utforsker veier til måloppnåelse). Det gjennomgås også ulike redskaper for scenarioutvikling. Scenarioer er også utviklet i tematiske prosjekter under ESPON 2013, som DEMIFER, ESPON CLIMATE og SeGI. I kapitlet er det vist et par eksempler på scenarioresultater fra ESPON CLIMATE.

ESPON presenterer videre et stort antall strategiske politikk anbefalinger. Noen slike som er av potensiell interesse for Norge, er nevnt i kapitlet.

Faktaark for de grenseregionale og transnasjonale samarbeidsområdene

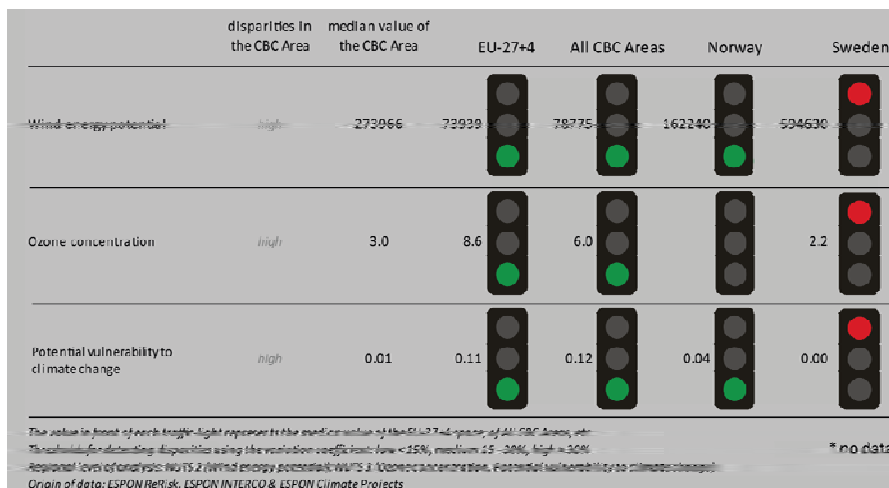
I forbindelse med neste strukturfondsperiode, 2014-2020, har prosjektet ESPON TerrEvi laget såkalte faktaark for de grenseregionale og transnasjonale samarbeidsområdene, i alt 66, hvorav syv dekker Norge. Arkene bygger på resultater fra andre ESPON-prosjekter og er ment som en initiell støtte til utvikling av programmene. De gir et ”glimt” av hva de mange ESPON-prosjektene vil kunne bidra med av faktakunnskap i denne sammenhengen.

Hvert faktaark er delt i tre hoveddeler. Den første delen presenterer et utvalg indikatorer for sammenlikning av situasjonen i programområdet med europeiske gjennomsnittstall, gjennomsnittet for alle programområdene og situasjonen i de enkelte involverte land. Den andre delen presenterer de mest interessante territorielle faktorer for det aktuelle programområdet. Den siste delen gir en veiledning i videre bruk av ESPON-resultater og redskaper. Følgende faktaark dekker Norge: Østersjøen, Botnia Atlantica, Nord ,Nordlig periferi, Norsjøen, Öresund-Kattegat-Skagerrak, Sverige-Norge. Det blir også gjennomført et antall mer dyptgripende case-studier.

Faktaarkene er tilgjengelige for nedlasting fra denne lenken:

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/terrevi_factsheets121128.html?currentPage=2

I tillegg til kart og annen statistisk informasjon, presenteres et antall tematiske ”trafikklys”, som viser hvordan det aktuelle samarbeidsområdet framstår i en videre europeisk og nasjonal konteksts, ved å sammenlikne medianverdier på indikatorene. Grønn betyr at området står seg bedre enn sammenlikningsgrunnlaget, rødt betyr det motsatte og gult betyr omtrent på samme nivå som sammenlikningsgrunnlaget. Nedefor vises, som eksempel, ”trafikklyset” for bærekraftig vekst (”Sustainable growth”) fra faktaarket for Sverige-Norge:



6 Regionaløkonomisk utvikling og territoriell samhörighet – posisjonering av norske regioner i forhold til strategiske EU-mål

6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på noen av ESPONs bidrag når det gjelder å måle og vurdere europeiske regioners situasjon og utvikling i forhold til sterkt vektlagte *strategiske EU-mål*, som den såkalte *Lisboa-strategien* og målet om *territoriell samhörighet* ("territorial cohesion"). *Europe 2020-strategien* for "smart, bærekraftig og inkluderende vekst" er det mest aktuelle uttrykket for en sterk ambisjon om økt vekst og sysselsetting med sikte på å gjenskaping en positiv utvikling etter Europas økonomiske nedtur. De konkrete målene i Europa 2020 strategien handler om sysselsetting, forskning, klima og energi, utdanning og fattigdomsreduksjon.

På bakgrunn av beskrivelsen i tidligere kapitler av det norske territoriets særtrekk i forhold til det bildet som preger storparten av Europa (ESPON-området), kan det synes som et paradoks at så mange av landets regioner (NUTS 2, de syv landsdelene) er blant dem som skårer aller høyest på et sett med indikatorer for utvikling ("performance") i forhold til målene i den såkalte Lisboa-strategien. En indeks basert på syv indikatorer (bl.a. BNP per capita, arbeidsproduktivitet, sysselsettingsrate, sysselsettingsrate blant 55-64 åringer, arbeidsledighet) plasserer alle norske regioner i en av de to kategoriene for mest gunstig utvikling (beste

”performance”) rundt 2006, d.v.s. omtrent midtveis i perioden for planlagt realisering av målene. Jf. kart 54.

ESPON-publikasjonen “Trends in Economic Performance of European Regions 2000-2006” inneholder kart over de mest sentrale tilgjengelig indikatorene for regionaløkonomisk utvikling i henhold til Lisboa-strategien og Europa 2020-strategien. Syv indikatorer har blitt aggregert til en syntetisk «Lisboa-indikator»:

1. Kjøpekraftsjustert brutto regionalprodukt per innbygger
2. Kjøpekraftsjustert brutto regionalprodukt per sysselsatt person (2000 og 2000-2005)
3. Yrkesdeltaking, hele befolkningen
4. Yrkesdeltaking i aldersgruppen 55-64 år
5. Totale utgifter for egen utført FoU, som prosent av brutto regionalprodukt
6. Spredning i regionale arbeidsledighetsrater
7. Andel langtidsarbeidsledige

Disse analysene kan oppdateres på grunnlag av nyere data og reproduseres på lavere geografisk nivå i Norge, som del av en flerskala-analyse av effekter. En slik tilpasning burde også ta hensyn til resultater fra ESPON SIESTA (Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis) når de blir publisert. Videre har rapporten *How to strengthen the “territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion”*³³ introdusert begrepet «territorial keys» som er nyttig for denne typen analyser. «Territorial keys» er målbare, brobyggende indikatorer til Europa 2020-strategiens målsetninger og prinsippene for territoriell samhörighet som formuleres i Territorial Agenda (jf. tabell 6.1).

³³ Böhme, K., P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha & D. Świątek (2011) *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy*. Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.
Se også: Zaucha, J., T. Komornicki, K. Böhme, D. Świątek & P. Žuber (2012) ‘Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020’ *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2012.722976.

Tabell 6.1 «Territorial keys»

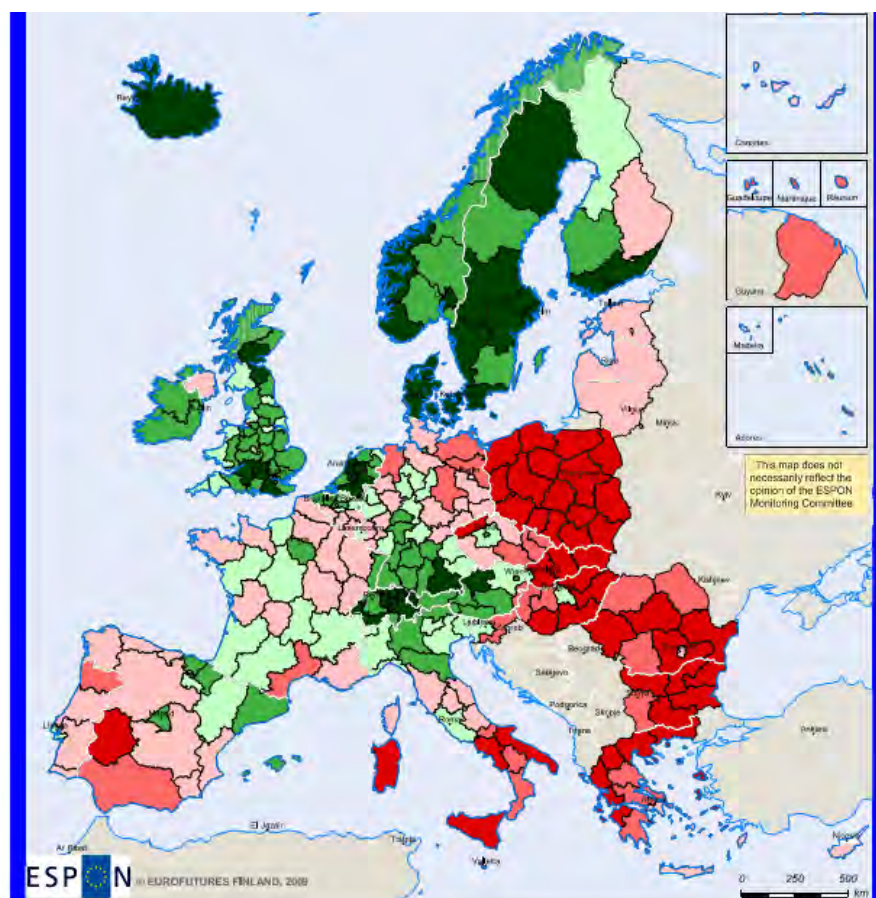
Territorial keys	Linking issues
1. Accessibility	• Global accessibility • European and trans-border accessibility • National accessibility and daily accessibility between metropolises • Accessibility of the main, and secondary, centres (regional accessibility including services of general economic interest) • Modal split, public transport, intermodal transport change • E-connectivity • Access to energy networks
2. Service of general economic interest*	• Services of general economic interest (sparsely populated areas) • Access to services of general economic interest • Investing in education
3. Territorial capacities/endowments/assets	• Territory-bound factors (local <i>milieus</i> etc.) • Local innovation systems & networks • Wise management of cultural and natural assets • Renewable and local energy production • Territorially-related characteristics for energy production • Revitalisation of cities
4. City networking	• Interactions between metropolises at the EU scale • Interactions between the main national growth poles, • Territory-bound factors (local <i>milieus</i> etc.) • Accessibility of metropolises and between metropolises
5. Functional regions	• Enlargement of local labour markets, • Critical mass of means through territorial cooperation, • Accessibility of secondary growth poles and regional centres • Public transport connections to regional centres. • Compact cities (sustainable cities)

Kilde: Böhme et al. (2011)

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu_2020.pdf)

ESPON-analysene kan altså fungere som utgangspunkt for å vurdere i hvilken grad norske BA-regioner (eller fylker) lever opp til målene i Lisboa- og Europa 2020-strategiene. Kartene som produseres kan videre gi et bilde av graden av territoriell samhörighet i Norge, basert på allmenne europeiske perspektiv på hva territoriell samhörighet innebærer. I kapittel 6.2 nedenfor har vi ved hjelp av et utvalg ”Lisboaindikatorer” og beslektede indikatorer, forsøkt å vise i større detalj enn i kart 6.1 (BA-regioner og til dels fylker) hvordan ulike norske regioner framstår i forhold til viktige måldimensjoner i Lisboastrategien.

Figur 6.1 *Sammensatt indikator for utviklingen i henhold til "Lisboamålene", basert på syv indikatorer. Ca. 2006.*



Composite Lisbon performance ca. 2006

Average quartile for all seven mapped indicators:

- 1.0 – 1.5 (High performance, most indicators in the best quartile)
- 1.5 – 2.0
- 2.0 – 2.5 (Medium performance)
- 2.5 – 3.0
- 3.0 – 3.5
- 3.5 – 4.0 (Low performance, most indicators in the worst quartile)
- No data available

For each of the seven variables, all regions are ranked from 1 through 287 and then divided into quartiles (1 through 4). Composite performance calculated as the average of these seven quartile rankings.

Composite performance based on following seven regionalised Lisbon short list indicators:

1. Gross Domestic Product in PPS per capita (ca. 2006)
2. Gross Domestic Product in PPS per person employed (ca. 2005)
3. Employment rate, total (ca. 2006)
4. Employment rate, 55-64 years (ca. 2006)
5. Total intramural R&D expenditure (GERD) as a percentage of GDP (ca. 2006)
6. Dispersion of regional unemployment rates (ca. 2006)¹
7. Long-term unemployment rate (ca. 2006)²

Precise data years vary substantially per region. For exact information, see final report of ESPON 2013 project 2013/3.4/09/Lisbon, 2009.

¹ Coefficient of variance $[\sigma^2 = \frac{\sum (x_i - M)^2}{N-1}]$ of NUTS 3 unemployment rates within each NUTS 2 region.

² Persons unemployed for 12 months or over as a share of the economically active population.

(Kilde: ESPON)

6.2 Regionaløkonomisk utvikling – Lisboaindikatorene

Som det framgår ovenfor (kapittel 6.1), er formålet her å gi et bilde av hvordan *norske regioner* plasserer seg i henhold til EUs overordnede strategiske mål for utviklingen. I denne forbindelse har vi produsert en del kart for norske BA-regioner (og til dels for fylker), basert på ”ESPON-indikatorer” på de aktuelle områdene eller på beslektede indikatorer. ESPONs analyser, bl.a. i forbindelse med midtveisevalueringen av Lisboastrategien, viser, som nevnt, at Norske regioner (NUTS 2, landsdeler) gjennomgående skårer høyt; en syntetisk indeks basert på syv sentrale indikatorer, plasserer samtlige norske regioner i en av de to kategoriene for mest gunstig utvikling.

At norske landsdeler ligger i den øverste enden av skalaen i en sammenstilling av de sju Lisboaindikatorene er som forventet for noen og litt overraskende for en del andre. De som er overrasket er nok de som til stadighet har fått høre at Norge scorer så dårlig i forhold til FoU, innovasjon og andre teknologiske indikatorer, i tillegg til å ligge svært dårlig an på samtlige tilgjengelighetsindikatorer (jf. kapittel 3.8). Norge har rett og slett ikke et næringsliv som driver med eller etterspør FoU eller innovasjon i særlig grad – og i alle fall ikke nok til å nå Lisboamålet om at 3 prosent av BNP skal gå til forskning. Dette er riktignok en sannhet med visse modifikasjoner (som vi skal komme tilbake til).

På den annen side er Lisboaindikatorene langt mer enn bare måling av FoU. Grunnlaget for videre økonomisk utvikling antas også å ligge i befolkningens yrkesdeltaking, arbeidsledighet, verdiskapning osv. Altså størrelser der Norge generelt er helt i den ene (positive) enden av skalaen, ikke bare i europeisk, men også i verdenssammenheng. Sånn sett er det helt som forventet at norske regioner på høyt geografisk nivå scorer så høyt i europeisk sammenheng når indikatorene sammenstilles.

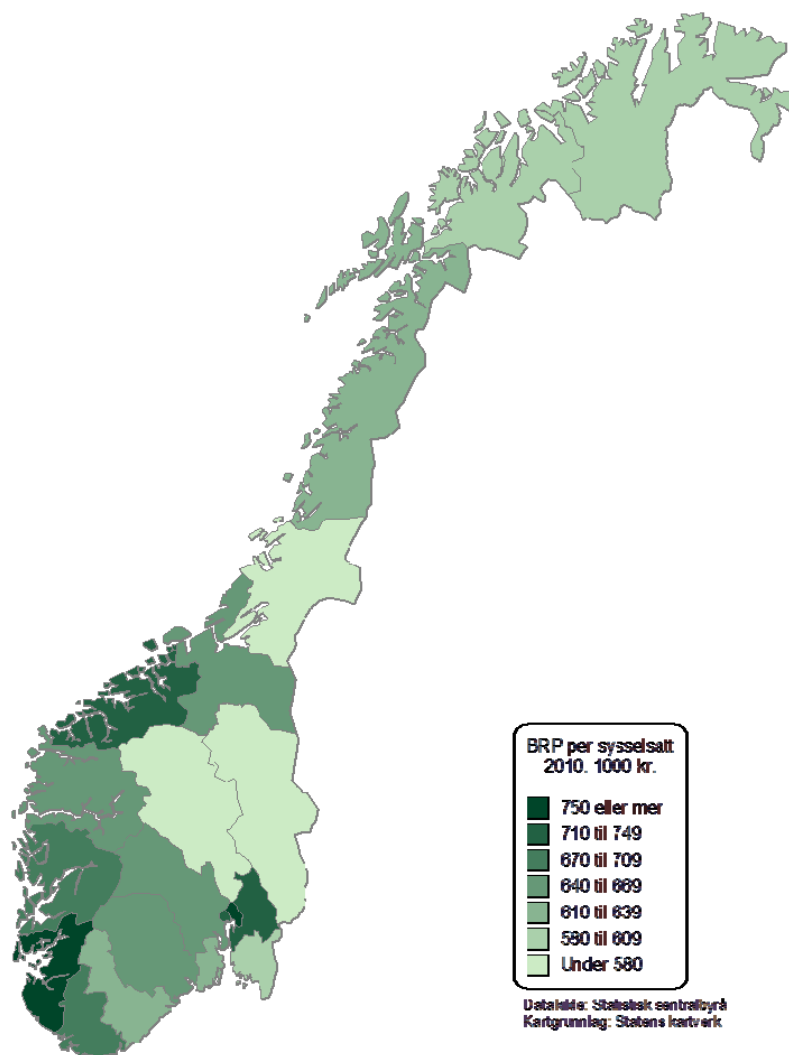
En del av indikatorene er også basert på tunge strukturelle forhold knyttet til hele befolkningen. Størrelser som BNP og yrkesdeltaking (som inngår i fire av indikatorene) er ikke størrelser der en forventer store forskjeller mellom regioner internt i et land, særlig ikke i land med en viss utjamningspolitikk eller helhetlig politikk med hensyn til for eksempel utdanning. Kart 6.1 viser da

også at det er større forskjeller mellom land enn mellom regioner internt i de ulike land. Unntakene finnes og er særlig utpreget øst-vest i Tyskland (ikke overraskende), for det klassiske nord-sør skillet i Italia og øst-vest i Spania.

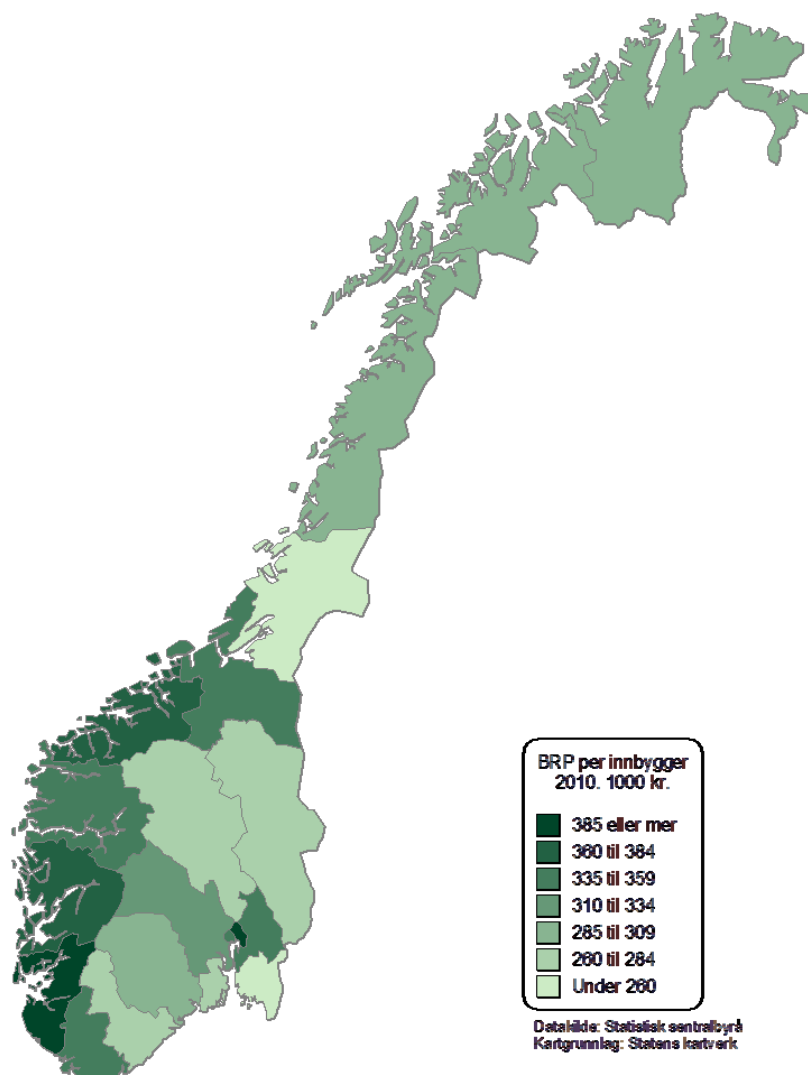
På grunn av Norges særstilling for en del av indikatorene, vil det i mindre grad være interessant å sammenlikne norske regioner med det europeiske gjennomsnittet. De siste årenes økonomiske krise som har rammet ulike land veldig forskjellig, gjør også sammenligningen av eldre årganger mindre relevant. Vi vil derfor først og fremst ta for oss enkeltindikatorene for Norge og presentere disse uavhengig av fremstillingen i kart 6.1. Unntaket er FoU som andel av BNP, der Norge ligger nærmere det europeiske gjennomsnittet enn for de andre indikatorene.

Statistisk sentralbyrå har offentliggjort fylkesfordelt BNP for årene 2008-2010. For disse årene kan vi derfor presentere to av indikatorene på fylkesnivå, men ikke på lavere nivå. Brutto regionalprodukt per innbygger og brutto regionalprodukt per sysselsatt gir et tilnærmet likt bilde for den regionale verdiskapningen. Oslo/Akershus og regionene opp langs kysten fra Vest-Agder til Sør-Trøndelag fremstår som regionene med relativt høyest verdiskapning.

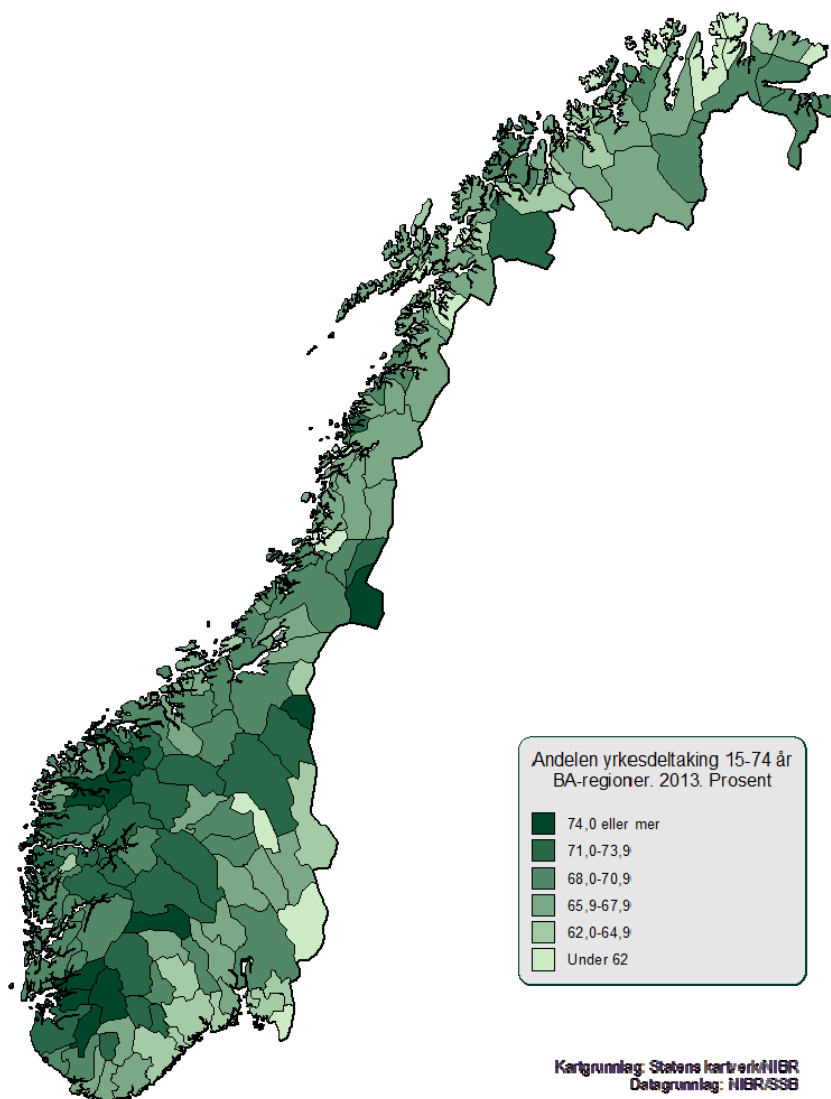
Figur 6.2 *Bruttoregionalprodukt per sysselsatt i Norge 2010. Fylke.*



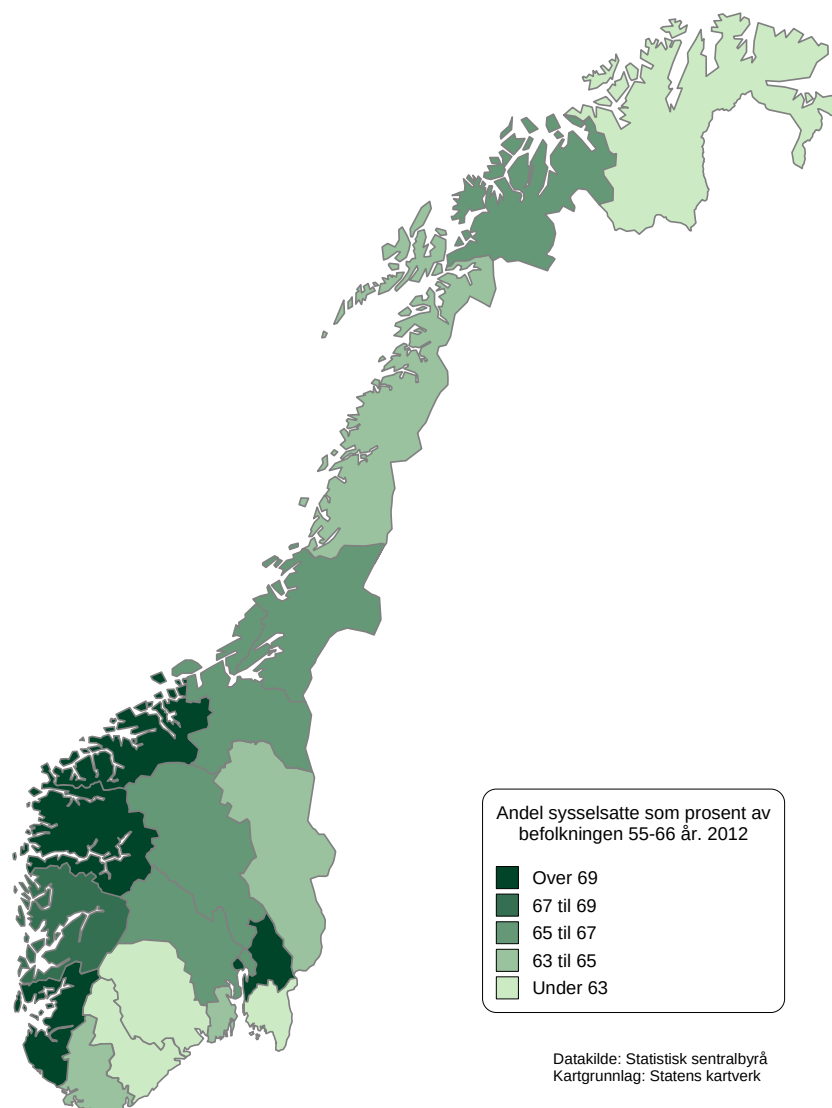
Figur 6.3 *Bruttoregionalprodukt per innbygger i Norge 2010. Fylke.*



Figur 6.4 *Andelen sysselsatte i befolkningen 15-74 år i Norge 2013.*
BA-regioner. Prosent

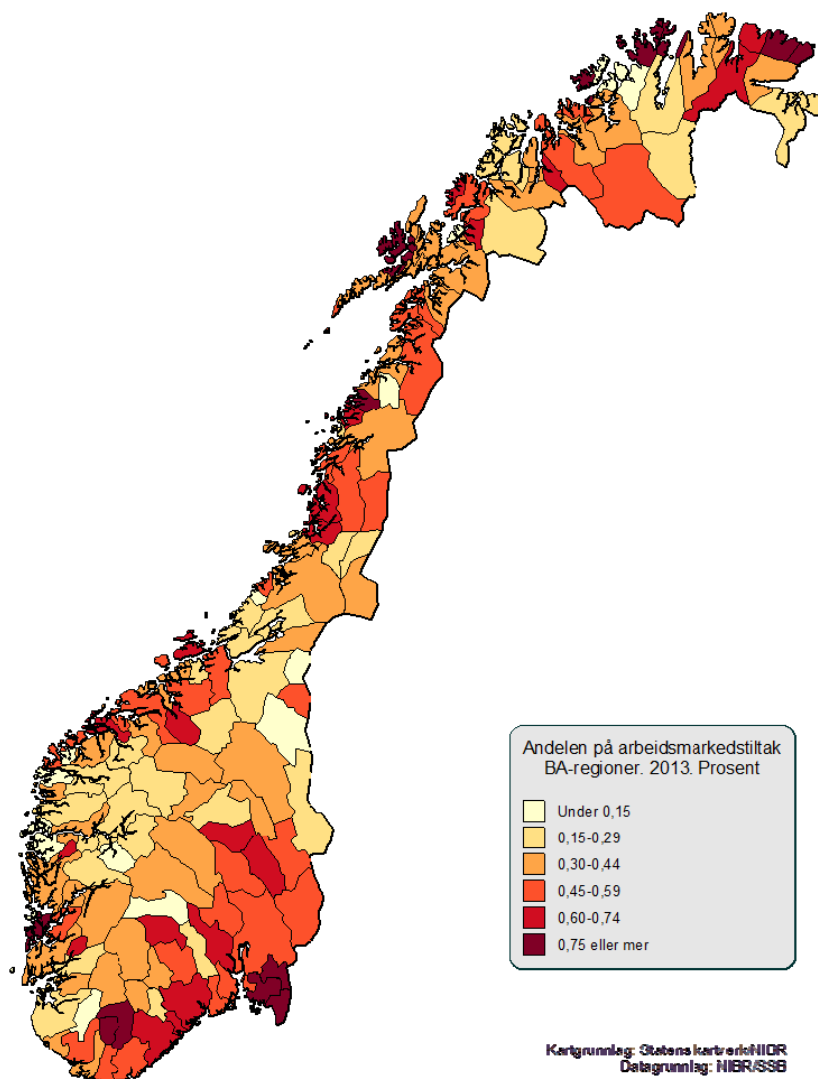


Figur 6.5 *Andelen sysselsatte i befolkningen 55-66 år i Norge 2013.*
Fylker. Prosent



Langtidsledige er ikke tilgjengelig som regional statistikk i Norge. Vi har her benyttet andelen på arbeidsmarkedstiltak. Det viser seg at andelen på arbeidsmarkedstiltak, arbeidsledige og yrkesdeltaking samvarierer i den forstand at det er de mellom-sentrale regionene som kommer dårligst ut. I tillegg har periferien i Nord-Norge høy arbeidsledighet.

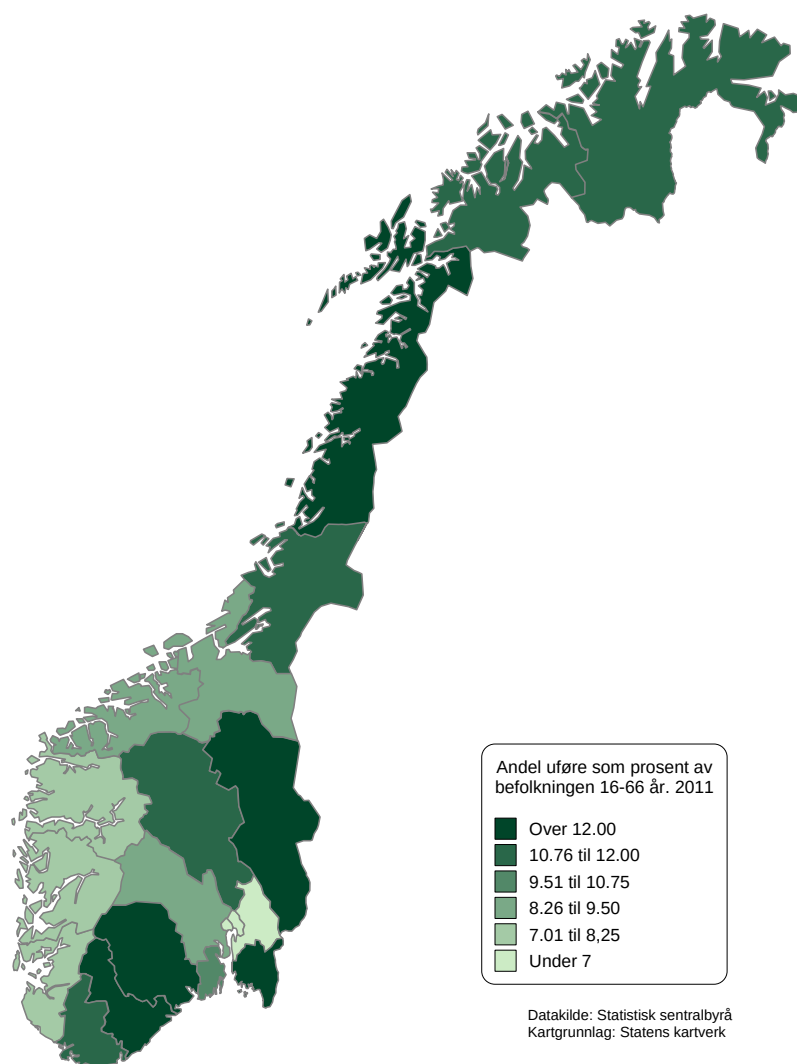
Figur 6.6 *Andelen på arbeidsmarkedstiltak i Norge 2013. BA-regioner. Prosent*



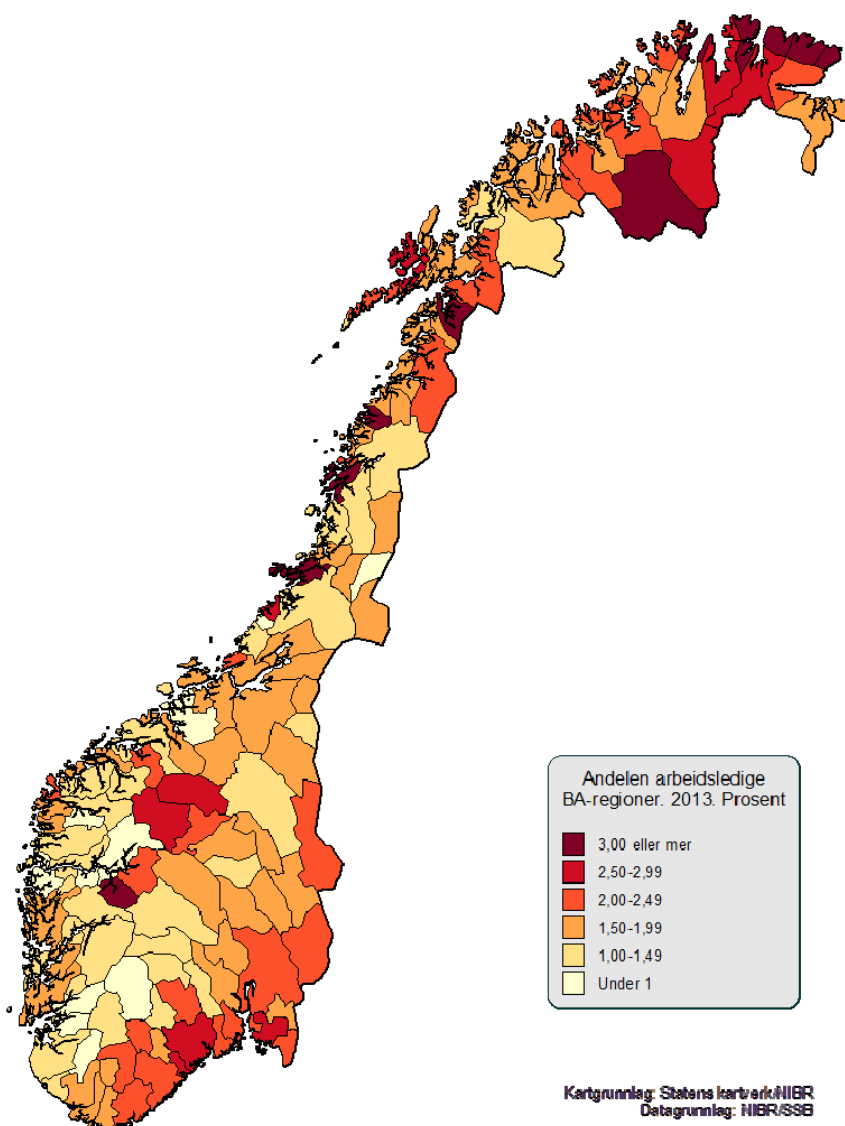
Andelen på arbeidsmarkedstiltak er gjennomgående svært liten for tilnærmet alle BA-regioner. For de minste regionene vil bare én person fra eller til bety endring i klassetilhørighet i kart 6.6. Slik sett er ikke indikatoren noe robust uttrykk for den delen av befolkningen som sliter med å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Et alternativ ville være å fremstille disse tallene på fylkesnivå. Det hadde bedret robustheten betraktelig. Men det ville fremdeles være svært lave andeler og neppe gi et helt reelt bilde av andelen av

befolkningen som har lang vei til sysselsetting. Det ser vi når vi ser på andelen som er uføretrygdet i norske fylker (statistikken finnes ikke offentlig tilgjengelig på kommunenivå). Her er andelen mye høyere, selv om vi ikke kan konkludere med at andelen uføretrygdete kan brukes som substitutt for Lisboaindikatoren ”andelen langtidsledige”. (jf. kart 6.7 og 6.8)

Figur 6.7 *Andelen med uføretrygd i Norge av befolkningen i yrkesaktiv alder. 2011. Fylker. Prosent*



Figur 6.8 *Andelen arbeidsledige i Norge 2013. BA-regioner.*

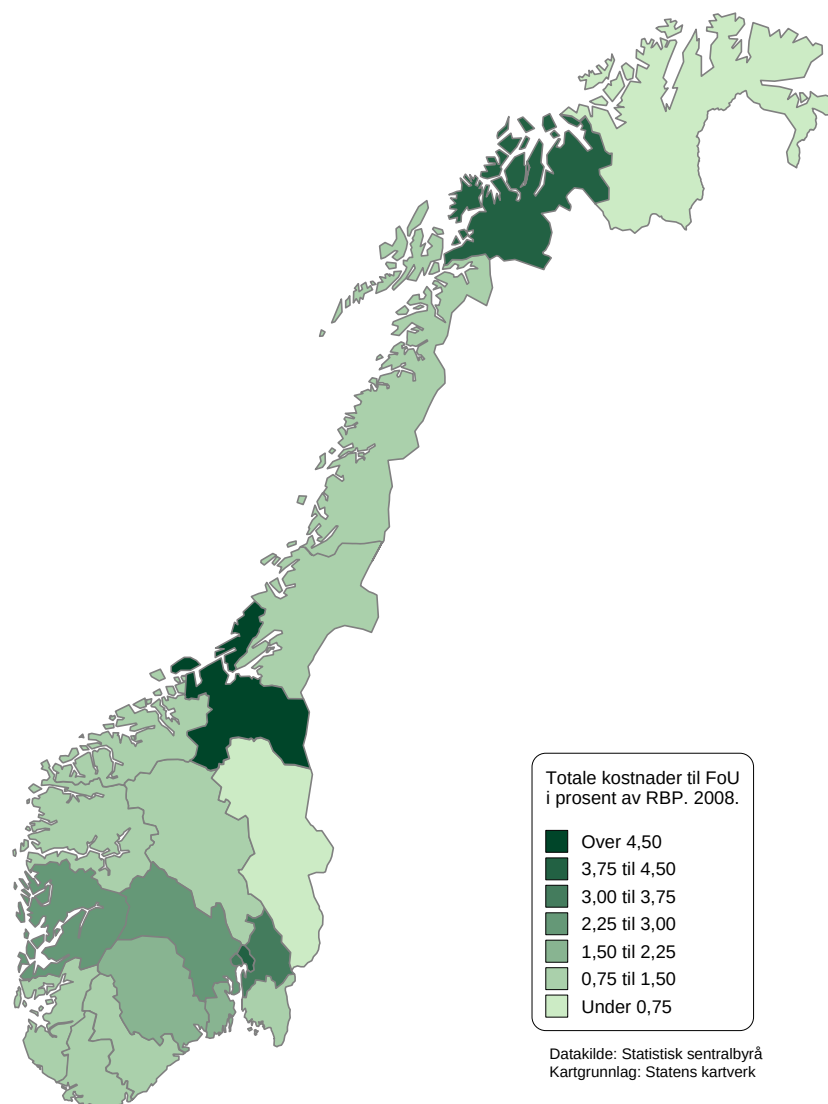


På én "Lisboaindikator" ligger Norge "dårlig" an. Det er på andelen av BNP som benyttes til FoU (kart 6.9). I Norge har vi tre store aktører når det gjelder FoU; næringslivet, instituttsektoren og UoH-sektoren. Alle tre skal innlemmes i datagrunnlaget for Lisboaindikatoren.

Det er imidlertid litt problematisk å benytte egenutført FoU som andel av bruttoproduktet når vi ser på regionale fordelinger, siden egenutført FoU ikke inneholder innkjøpte FoU-tjenester. Hadde innkjøpt FoU vært med, ville for eksempel Rogaland løftet seg, siden oljesektoren er spesielt god på å kjøpe inn FoU-tjenester (men ikke utfører så mye selv). Kjøp av FoU-tjenester har tradisjonelt ligget innbakt i oljeselskapenes konsesjonsvilkår. Utfordringen er at vi ikke kan slå sammen størrelsene, for det som er innkjøpt hos ett foretak kan være utført hos et annet (dvs de selger egenutført FoU til annet foretak). Det er i regionale fordelinger dette er en utfordring. Utføring og bruk av samme FoU kan ofte skje i ulike regioner.

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) er ansvarlig for den samlede norske forskningsstatistikken. De lager selv statistikken for institutt- og UoH-sektoren, mens SSB produserer statistikken for næringslivet. NIFU sammenstiller statistikken, men har sluttet med fylkestall. Den siste årgangen som er tilgjengelig, er for 2008. Den gangen utgjorde UoH og instituttene til sammen like mye som næringslivet (jf. kart 6.4).

Figur 6.9 *Andelen av bruttoregionalprodukt som går til all egenutført FoU i norske regioner. 2008. Fylke. Prosent*



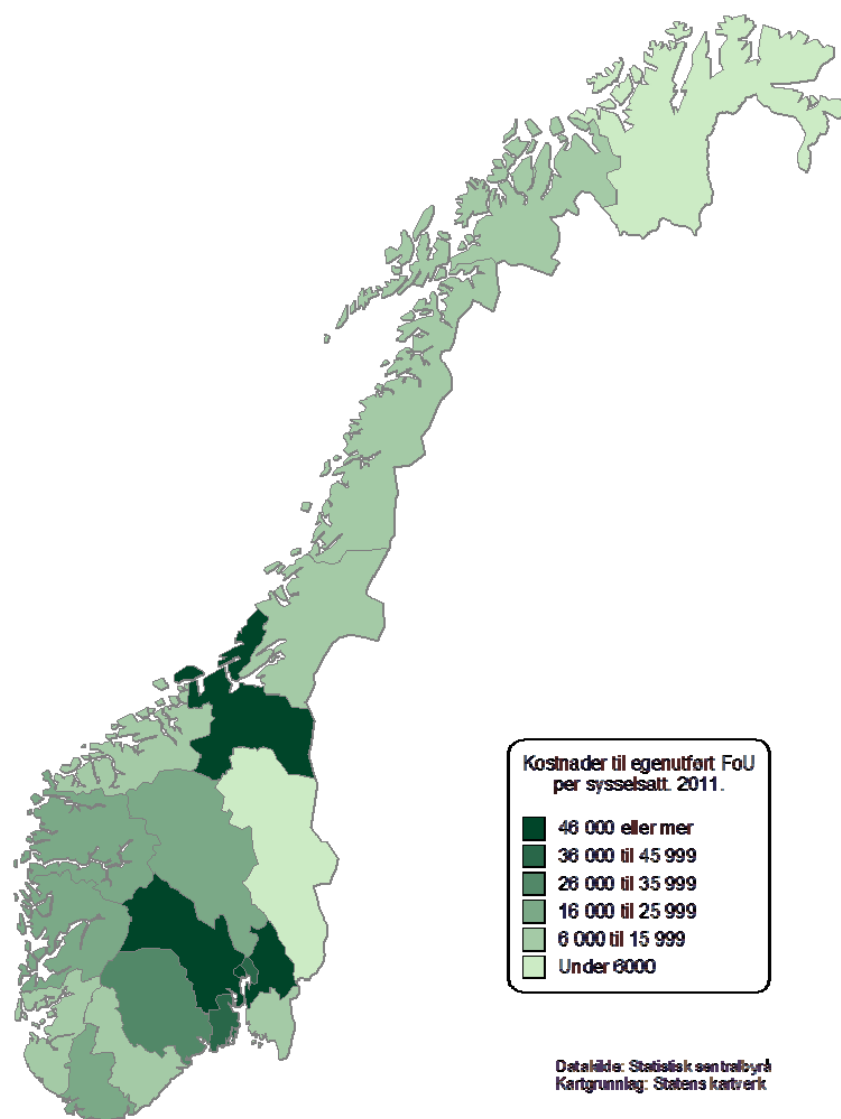
Det er fire fylker som faktisk ligger over Lisboa målet om å benytte minst 3 prosent av BNP på FoU; Akershus, Oslo, Sør-Trøndelag og Troms. Samtidig illustrerer kartet problematikken rundt egenutført kontra innkjøpt FoU. Mye av den FoU-virksomheten som skjer i Sør-Trøndelag (og da særlig NTNU-/SINTEF-systemet) anvendes i

oljesektoren i Hordaland/Rogaland, uten at disse fylkene blir ”godskrevet” dette.

Det at UoH- og instituttsektoren er inkludert i datagrunnlaget kan også gi et skjevt regionalt bilde. Dette er en sektor som produserer FoU som ikke nødvendigvis anvendes i egen region. Særlig for Troms er det viktig med FoU knyttet til universitetssystemet. Som et korrektiv har vi derfor tatt med et tilsvarende kart kun for næringslivet (kart 6.10). Vi har også benyttet sysselsettingen som dekkes av FoU-undersøkelsen, og ikke BRP, som nevner, for at indikatoren ikke skal være for følsom for ulikheter i næringsstruktur eller størrelsen på offentlig sektor.

For FoU i næringslivet ser vi at Buskerud og Vestfold løftes opp. Det er nært knyttet til Kongsbergmiljøet med forgreininger til både Drammen og Horten/Tønsberg. Samtidig ser vi at Troms ikke lengre er i øverste kategori siden UoH- og instituttsektoren er fjernet. Derimot beholder Sør-Trøndelag sin posisjon som et FoU-intensivt fylke. Også næringslivet i Sør-Trøndelag forsker mye, og det er ikke begrenset til NTNU/SINTEF.

Figur 6.10 *Kostnader til egenutført FoU i næringslivet per sysselsatt i Norge 2011. Fylke.*



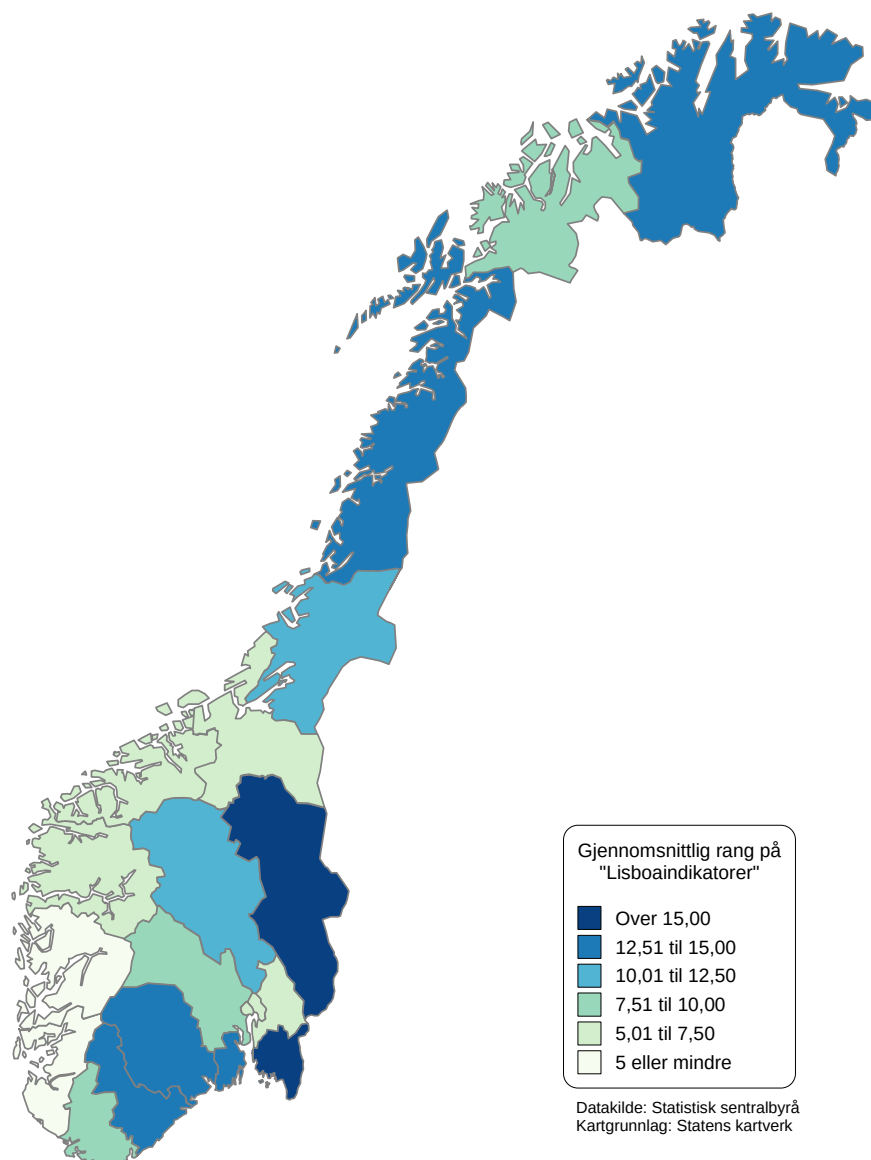
Det er som tidligere nevnt, i mindre grad relevant å sammenlikne norske regioner med gjennomsnittet for europeiske regioner når det gjelder en samlet fremstilling av Lisboaindikatorene. Siden det generelle nivået i Norge ligger langt over gjennomsnittet på for eksempel yrkesdeltakelse og BNP, og langt under når det gjelder

for eksempel arbeidsledighet, vil norske regioner gjennomgående score svært høyt. Det er mer relevant å sammenlikne norske regioner innbyrdes.

Tallstørrelsene på indikatorene er på forskjellig form, så det enkleste er å benytte det enkelte fylke sin rang. Det fylket som scorer høyest/best på indikatoren får rang 1, det nest beste får rang 2 og så videre, helt til 19 for det dårligste fylket. Dette har vi gjort for 8 indikatorer som er «Lisboa-relatert»: BNP per innbygger, BNP per sysselsatt, andelen arbeidsledige, andelen på arbeidsmarkedstiltak, andelen på uføretrygd, andelen yrkesaktive i aldersgruppen 15-74 år, andelen yrkesaktive i aldersgruppen 55-66 år og andelen av BNP som går til forskning.

En sammenstilling av indikatorene blir dermed gjennomsnittet av oppnådd rang for hvert enkelt fylke. Scorer fylket best på alle indikatorene blir rangen 1, men scorer det dårligst blir gjennomsnittsrangen 19. En slik sammenstilling er vist i kart 6.11.

Figur 6.11 Gjennomsnittsrang for 8 indikatorer relatert til "Lisboaindikatorene" i Norge. Fylke.



Selv om ikke forskjellene i tallverdier nødvendigvis er så store på hver enkelt indikator er det et svært tydelig mønster som trer fram når disse settes sammen. Østfold og Hedmark ligger gjennomsnittlig blant de tre dårligste fylkene på alle indikatorene,

mens Rogaland og Hordaland i gjennomsnitt befinner seg blant de fem beste. Selv om en del av fylkene med de største byområdene scorer jevnt over bra, er det ikke et sentrum-periferi-bilde som trer fram. Til det scorer Østfold og Vestfold «for dårlig» og for eksempel Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal «for godt».

6.3 Indikatorer for territoriell samhörighet (INTERCO)

ESPON INTERCO-prosjekts mål var å produsere indikatorer for territoriell samhörighet. Seks typer mål knyttet til territoriell samhörighet ble identifisert, og indikatorer ble valgt ut for hvert av disse målene:

- (1) Sterke og konkurransedyktige lokaløkonomier
 - GDP per capita i PPS
 - Arbeidsledighet
 - Forhold mellom antallet eldre og yrkesaktive
 - Arbeidsproduktivitet innen industri og tjenester
 - Arbeidsproduktivitet per sysselsatt
- (2) Innovative territorier
 - Andel yrkesaktiv befolkning med høyere utdanning
 - F&U investeringer innenfor regionen
 - Sysselsettingsgrad
- (3) Tilgang til tjenester, markeder og arbeidsplasser
 - Tilgang til skole
 - Tilgang til sykehus
 - Tilgang til dagligvarehandel
 - Tilgang til universitet
 - Tilgjengelighet med veitransport
 - Tilgjengelighet med togtransport
 - Tilgjengelighet med lufttransport

- (4) Sosial inkludering og livskvalitet
 - Disponibel inntekt per hushold
 - Forventet levealder ved fødselen
 - Andel unge som ikke fullfører skolegangen («dropout»)
 - Kjønnsbalanse
 - Aldring
- (5) Attraktive regioner med godt økologisk miljø og solid territoriell kapital
 - Potensiell sårbarhet for klimaforandring
 - Luftforurensing (PM₁₀)
 - Luftforurensing (O₃)
 - Soil sealing
- (6) Integrert polysentrisk territoriell utvikling
 - Befolkningspotensial innenfor 50 km
 - Netto-migrasjon
 - Samarbeidsintensitet
 - Samarbeidsgrad

Hovedkonklusjonen er at man observerer sterkest konvergens for målet «Sterke og konkurransedyktige lokaløkonomier», selv om det fortsatt er store forskjeller. For «innovative territorier» og «tilgang til tjenester, markeder og arbeidsplasser» er det stor spredning mellom indikatorene og motstridende trender. Når det gjelder «Sosial inkludering og livskvalitet» er det små forskjeller mellom regionene, men disse er stabile over tid. Når det gjelder «attraktive regioner» og «integrert polysentrisk utvikling» var ingen tidsserier tilgjengelige. Det var derfor ikke mulig å vurdere hvorvidt det er økende eller fallende forskjeller mellom europeiske regioner mht. til disse målene.

Prosjektet indikerer at begrepet territoriell samhörighet egner seg dårlig for kvantitative analyser, selv om det kan bidra til å fremme en transnasjonal dialog om regionalpolitikk og samhörighetspolitikk. Denne konklusjonen står ikke eksplisitt i rapporten, men kan utledes av de mange utilfredsstillende kompromissene i valget av indikatorer og av mangelen på entydige

resultater. Rapportens avsluttende konklusjon er at samhørighetsindikatorer bør fokusere på å måle graden av velferd, fordi dette er politikkenes ultimate mål. Selv om dette argumentet er relevant, innebærer det at prosjektet fra et kvantitativt og analytisk synspunkt ikke ser noen særlig ”merverdi” i begrepet territoriell samhørighet.

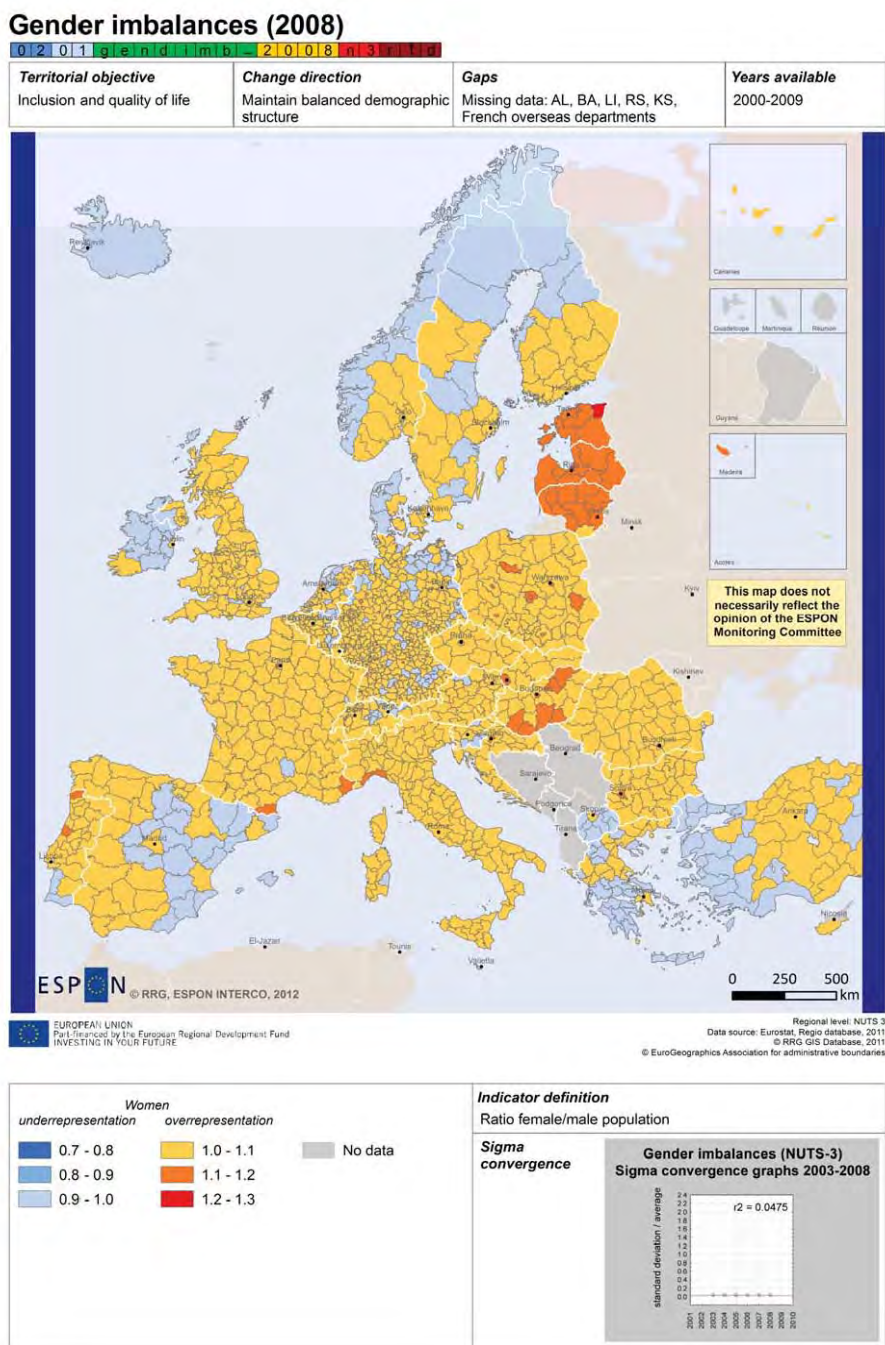
Enkelte av prosjektets kart og resultat gir imidlertid et nyttig bilde av sosiale og økonomiske mønstre i norske regioner sammenlignet med resten av Europa:

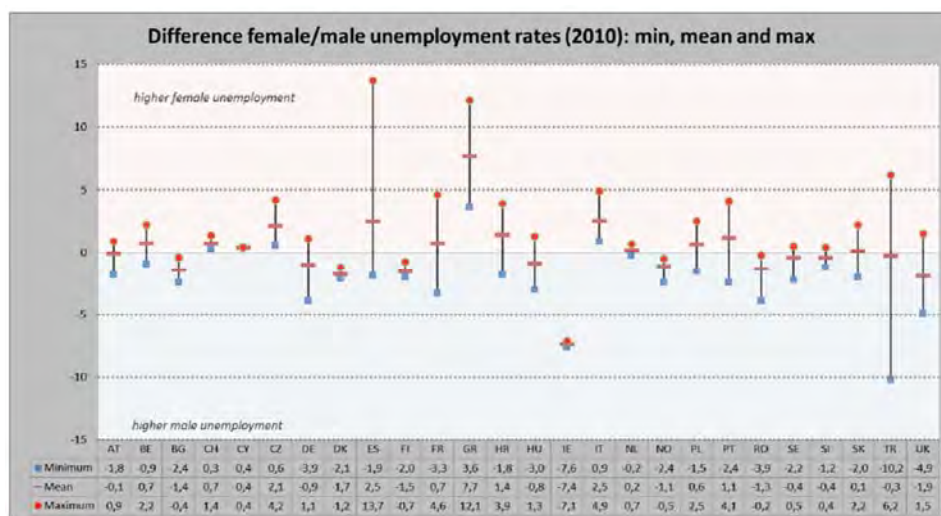
- Kart 6.12 viser at Norge er et av en mindre gruppe land der menn er overrepresentert i enkelte landsdeler. Andre land som inngår i denne gruppen er Spania, Hellas, Irland, Tyrkia, Irland og de andre nordiske landene. Resultatene for Tyskland og Nederland er ikke nødvendigvis signifikative, ettersom NUTS 3 regionene i disse landene er såpass mye mindre enn i andre europeiske land
- Dette kan være en medvirkende årsak til at forskjellen mellom arbeidsledighetstallene for menn og kvinner ikke er ubetydelig i Norge sett i forhold til den lave andelen arbeidsledige (figur 6.13). Høyere arbeidsledighet i regioner med større andel menn leder til høyere mannlige arbeidsledighetsrater.
- Samarbeidsintensiteten, dvs. antallet INTERREG IIIC prosjekt hver region deltar i, sett i forhold til befolkningen, er relativt høy tatt i betraktning at Norge ikke er et EU-land (kart 6.14). Verdiene er imidlertid lave sammenlignet med Sverige og Finland.

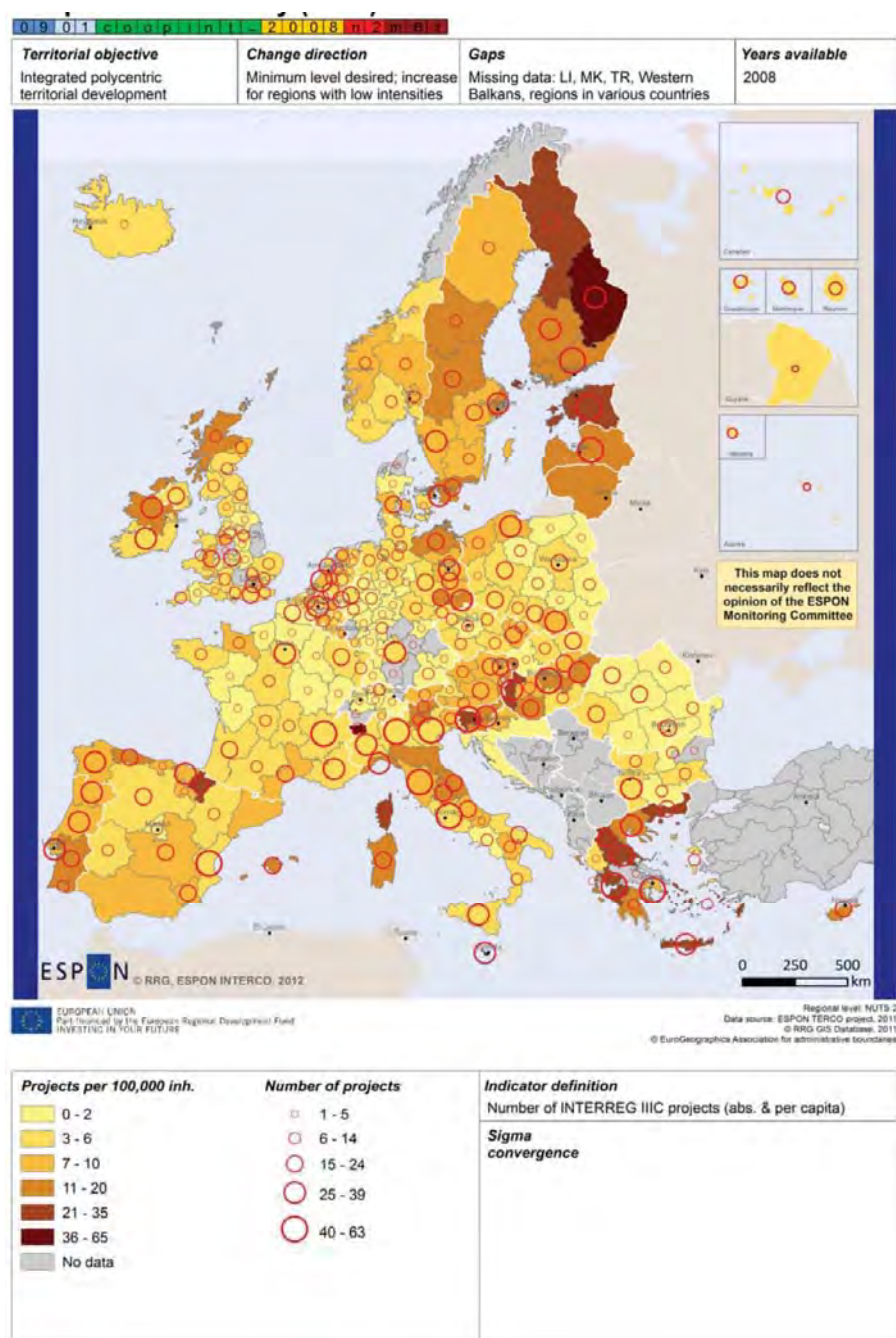
For de fleste miljøindikatorer, som f.eks. konsentrasjon av svevestøv (PM10) og ozon, angir prosjektet at data ikke er tilgjengelige for Norge. Data finnes imidlertid på det europeiske miljøbyrået EEAs hjemmeside³⁴. Spørsmålet er om slike kart egner seg for en fremstilling på NUTS-nivå, ettersom dette til dels er problemer knyttet til urbane områder med store lokale kontraster. INTERCO-prosjektet illustrerer dermed en effekt av samhørighetsdebattens sterke fokus på NUTS-regioner.

³⁴ <http://www.eea.europa.eu/themes/air/interactive/pm10>

Figur 6.12 Overrepresentasjon av menn og kvinner på NUTS 3-nivå



Figur 6.13 *Forskjell mellom arbeidsledighetsrater for menn og kvinner*

Figur 6.14 *Samarbeidsintensitet i INTERREG III C*

6.4 Sammendrag

I dette siste tematiske kapitlet har vi behandlet noen av ESPONs bidrag når det gjelder å måle og vurdere europeiske regioners situasjon og utvikling i forhold til sterkt vektlagte *strategiske EU-mål*, som den såkalte *Lisboa-strategien* og målet om *territoriell samhørighet* ('territorial cohesion'). Særlig sentralt står *Europe 2020- strategien* med målet om "smart, bærekraftig og inkluderende vekst". Det dreier seg i stor grad om en strategi for vekst og sysselsetting med sterk vekt på gjenskaping av en positiv utvikling etter den økonomiske nedturen. De konkrete målene i Europa 2020 strategien er knyttet til sysselsetting, forskning, klima og energi, utdanning og fattigdomsreduksjon.

Formålet med vår gjennomgang i kapittel 6 har ikke minst vært å gi et bilde av hvordan *norske regioner* plasserer seg i henhold til EUs overordnede strategiske mål for utviklingen. I denne forbindelse har vi også produsert en del kart for norske BA-regioner (og til dels for fylker), basert på "ESPON-indikatorer" på de aktuelle områdene eller på beslektede indikatorer. I ESPONs analyser, bl.a. i forbindelse med midtveisevalueringen av Lisboastrategien, viser at Norske regioner (NUTS 2, landsdeler) gjennomgående skårer høyt; en syntetisk indeks basert på syv sentrale indikatorer, plasserer samtlige norske regioner i en av de to kategoriene for mest gunstig utvikling.

Flere av "Lisboaindikatorene" reflekterer tunge strukturelle trekk der en i utgangspunktet ikke venter å finne store variasjoner innenfor de enkelte land, spesielt på høyt regionalt nivå. ESPONs kart viser dermed – som forventet – større forskjeller mellom *land* enn mellom *regioner* i hvert land (unntaket er selvsagt Tyskland, der øst-vest skillet er tydelig).

Som påpekt i tidligere kapitler, er imidlertid landsdel et svært lite hensiktsmessig regionalt nivå for analyser av økonomisk og sosial utvikling i Norge, bl.a. på grunn av regionenes arealmessige omfang sammenliknet med store deler av Europa ellers. Resultatene som kommer fram, er gjennomsnitt av til dels helt ulike situasjoner og trender innad i regionene, og tilsvarende intern variasjon i mulige forklaringsvariable knyttet til bosettingsmønster, urbane og rurale områder, naturgeografi, nærings sammensetning, demografi og andre strukturelle forhold.

Norges særstilling for en del av indikatorene (unntaket er FoU som andel av BNP, der Norge ligger nærmere det europeiske gjennom-

snittet enn for de andre indikatorene) tilsier også at det er mindre interessant å sammenlikne norske regioner med det *europæiske* gjennomsnittet. De siste årenes økonomiske krise, som har rammet ulike land i Europa veldig forskjellig, innebærer dessuten at sammenligning av eldre årganger er mindre relevant. Vi har derfor vist resultater for enkeltindikatorene for Norske regioner for siste tilgjengelige år, og benyttet BA-regioner (funksjonelle regioner) i stedet for landsdeler. For noen indikatorer har vi måttet basere oss på fylke.

For alle indikatorene gir bruk av BA-regioner (og fylker) et klart mer nyansert bilde at norske regioners "Lisboastatus" enn det som framkommer når landsdeler benyttes. Kartene viser bl.a. at fire fylker ligger over Lisboamålet om å benytte minst 3 prosent av BNP på FoU; Akershus, Oslo, Sør-Trøndelag og Troms. En svakhet med ESPONs FOU-indikator på regionalt nivå, er imidlertid at vi i større grad får et bilde av hvor FoU *utføres* enn hvor resultatene *anvendes*. For eksempel anvender oljesektoren i Hordaland/Rogaland særlig mye FoU uten at disse fylkene "godskrives" dette. Når vi forsøker å korrigere for dette løftes bl.a. Buskerud og Vestfold opp, noe som er nært knyttet til Kongsbergmiljøet med forgreininger til både Drammen og Horten/Tønsberg.

En rangering av fylkene etter gjennomsnittsrang på åtte "Lisboaindikator" viser at Østfold og Hedmark gjennomsnittlig er blant de tre "svakeste" fylkene, mens Rogaland og Hordaland befinner seg blant de fem "sterkeste". Fylkene med de største byregionene kommer jevnt over bra ut, men kartet viser ikke et entydig sentrum-periferi skille.

I siste del av kapitlet har vi vist noen hovedresultater fra ESPON-prosjektet INTERCO, som omhandler indikatorer for territoriell samhörighet (territorial cohesion) basert på seks identifiserte dimensjoner eller mål for samhörighet. Selv om det kommer fram enkelte interessante trekk, også for Norge (for eksempel når det gjelder kjønnsbalansen i regionene og samarbeidsintensitet), viser prosjektet at begrepet om territoriell samhörighet antakelig egner seg mindre godt for kvantifisering på regionalt nivå. En konklusjon i prosjektet er at det bør legges større vekt på måling av velferd, som er politikkenes ultimate mål, og at begrepet dermed ikke tilfører noen nevneverdig merverdi fra et kvantitativt-analytisk synspunkt.

7 Noen konklusjoner

En oversikt over rapportens innhold, hovedresultater og vurderinger er gitt i sammendragene av hvert hovedkapittel og i et elleve siders hovedsammendrag. Her vil vi begrense oss til å formulere noen tentative vurderinger og konklusjoner med utgangspunkt i de spørsmålene som lå til grunn for oppdraget.

Norge besitter en solid nasjonal kompetanse- og kunnskapsbase på feltet distrikts- og regionalpolitisk relevant forskning og utredning, d.v.s. forskning og utredning av betydning for regionalpolitikk og regional planlegging i Norge. Forskningsfeltet har lange og solide tradisjoner i Norge, i likhet med regional- og distriktpolitikken. Gjennom de siste tre tiårene er det bl.a. gjennomført flere omfattende og langsiktige forskningsprogrammer på feltet i forskningsrådsregi, med et stort antall prosjekter og involverte forskningsmiljøer og forskere. Den mer kvantitativt orienterte delen av denne virksomheten har i stor grad kunnet nyte godt av en brukbar tilgang på til dels lange tidsserier av registerbaserte data på nokså detaljert regionalt nivå, og i all hovedsak brukbart med ressurser til egen datainnsamling når problemstillingene krevde det.

Det europeiske forskningsprogrammet ESPON bør ikke "evalueres" etter i hvilken grad det har tilført – eller vil kunne tilføre – bedre og mer relevant informasjon og kunnskap, i form av data og umiddelbart anvendelige forskningsresultater, til den kunnskapsbasen landet allerede har tilgang til *om norske regioner og regional utvikling i Norge* ut fra et rent nasjonalt perspektiv.

Hvilken interesse og nytte kan Norge likevel tenkes å ha av å delta i ESPON; et europeisk program for anvendt territoriell forskning med en sterk forankring i EUs politikk og politikkprosesser, og dermed med et klart EU-europeisk perspektiv? Hva kan et slikt program tilføre av kunnskap og innsikter av betydning for regionalpolitikk og regional planlegging i Norge, og evt. for den

nasjonale kompetanse- og kunnskapsbasen på feltet? Disse mer overordnede spørsmålene danner noe av bakteppet for de mer konkrete spørsmålene som forsøkes belyst i dette prosjektet.

Vi kunne føye til et spørsmål om hvilken nytte ESPON kan tenkes å ha av norsk deltakelse og norske forskningsmiljøers bidrag til programmet, og kanskje også i hvilken grad norske og andre europeiske regionalpolitiske aktører på ulike nivåer og innen ulike samfunnssektorer, vil kunne tenkes å ha nytte av – og sågar være avhengige av – samarbeid og samordning på tvers av landegrenser, *som forutsetter en viss grad av felles kompetanse og kunnskap.*

Selv om det i utgangspunktet må renonseres noe på kravet til forskningsgrunnlagets detalj- og presisjonsnivå for å kunne oppnå internasjonal sammenliknbarhet på rimelig sikt, kan et komparativt europeisk perspektiv på regional utvikling i Norge likevel tilføre en viss kunnskapsmessig merverdi. Kapittel 3 gir en rekke eksempler på konkrete resultater fra ESPON prosjekter, som kunne anvendes for bedre å forstå utviklingen i norske regioner i et europeisk perspektiv.

Disse mer grunnleggende spørsmålene må få henge i lufta, men de er åpenbart en del av grunnlaget for at Norge gikk med i ESPON – med finansieringsbidrag, bidrag til styringen av programmet, og ved norsk deltakelse i de transnasjonale prosjektgruppene som gjennomfører selve prosjektene.

Vi kan også tilføye at internasjonalt samarbeid i praksis er en viktig del av norsk distrikts- og regionalpolitikk, der formålet nettopp er å fremme samarbeid og erfaringsutveksling mellom myndigheter og andre aktører i regioner og land i Europa, og dermed *videreutvikle* norsk regionalpolitikk. Interregdeltakelsen (der ESPON inngår) er en sentral del av dette. Det hviler på en forutsetning om at problemstillinger, tematisk orientering og innretninger i EUs regionalpolitikk eller territorielle politikk har både aktuell og potensiell relevans for Norge, ved å bidra til regionalpolitisk samarbeid og et transnasjonalt perspektiv på regional politikk og planlegging, og ved muligens å tilføre nye tenkemåter og perspektiver.

Vi kan her vise til bl.a. rapporten *”Interreg – erfaringer og utfordringer; Norges rolle i transnasjonale og interregionale Interregprogrammer”* (Sverre Mauritzen, NIBR-rapport 2010:22). Norge fulgte også med

interesse utformingen av ESDP (European Spatial Development Perspective) gjennom 1990-årene, som ligger til grunn for forskningsprogrammet ESPON. Politikktutviklingen på det ”territorielle” området i EU de senere årene er omfattende, og kommer bl.a. til uttrykk i dokumentene ”Territorial Agenda of the EU – Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions” (2007) og ”Territorial Agenda 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions” (2011). I 2008 kom Europakommisjonens ”Green Paper on Territorial Cohesion”, og i 2010 lanserte Kommisjonen ”Europe 2020” strategien for vekst og sysselsetting i Europa i kjølvannet av finanskrisen, som også forsøkes tilført en sterk territoriell dimensjon.

Forskningen under ESPON-programmet handler om tema og problemstillinger av relevans for regional utviklingsdynamikk og regionale utviklingsmuligheter, inklusive regionale effekter av sektor- og strukturpolitikk. *Programmet kan også vurderes som bidrag til en maysommelig og langsiktig innsats for å styrke europeisk komparativ regionalforskning og forskningssamarbeid*, ved å i) utvikle en solid felles europeisk forskningsinfrastruktur fra et nokså sparsomt utgangspunkt, og ii) skape kompetente, sterke og varige europeiske forskningsmiljøer og –nettverk *på tvers av nasjons- og regiongrenser*. Programmet skal selvsagt vurderes på grunnlag av oppnådde forskningsresultater, relevans/anvendbarhet i politikk og annen praksis, samt faglig nivå og bidrag til vitenskapen/faglig utvikling på de relevante feltene. Men også andre viktige dimensjoner, noe mer tålmodighetskrevenende, bør inngå blant vurderingskriteriene.

Det mer konkrete utgangspunktet for dette prosjektet var imidlertid følgende: Å ”gjøre ESPON-resultatene mer relevante og tilgjengelige for norsk regionalpolitikk og norsk regionalplanlegging” (jf. kapittel 1.2). I hvilken grad vi har lyktes med dette, og hvilke problemer det har bydd på som evt. kan tilbakeføres til egenskaper ved programmet og dets resultater, går fram av selve rapporten og til dels av sammendragene. Her skal vi bare trekke fram noen mer generelle momenter:

Programmet som helhet (begge faser; ESPON 2006 og ESPON 2013) har en betydelig tematisk bredde og mange prosjekter og aktiviteter, omfatter nå 31 deltakerland (og dermed et stort antall regioner selv på høyt regionalt nivå; tilsvarende landsdeler og fylker) og et betydelig antall forskningsmiljøer og forskere. Med en

relativt beskjedne økonomiske rammer, tilsier dette gjennomgående relativt trange prosjektbudsjetter og korte prosjektperioder. Det setter klare rammer for faglig dybde, etablering av data- og informasjonsgrunnlag, og for involvering av forskere innen de enkelte deltakermiljøer. I første programfase (2002-2006) ble det gjennomført 35 prosjekter/aktiviteter. I andre – og pågående – programfase (2007-2013) vil det i alt bli gjennomført nærmere 70 prosjekter.

Programmet er imidlertid relativt rikt på møtesteder; kontakt- og nettverksaktiviteter av ulike slag for faglig diskusjon og forsker-bruker dialog; programseminarer både for programmets deltakere (interne seminarer) og for formidling mellom programmets deltakere og dets målgrupper/brukere (eksterne seminarer), vitenskapelige seminarer, tematiske workshops, møter mellom programmets nasjonale kontaktpunkter, prosjekter med formidlings- og dialogformål i regi av sistnevnte etc. Denne aktivitetens form og innhold er imidlertid klart preget av programmets nokså sterke styrings-, rapporterings- og policyrelevanskrav, og er moden for en mer grunnleggende evaluering.

Programmets infrastrukturbyggingsambisjon er prisverdig og omfatter bl.a. møysommelig utvikling av en ”ESPON Database”, med formål å tilby et tematisk bredt og innholdsrikt sett med indikatorer og data for sammenliknende regionale/territorielle studier og analyser. Imidlertid preges innsamlingen av informasjon og fakta («evidence») hittil av at den i utilstrekkelig grad bygger på kritiske metodologiske betraktninger. Ett utslag av dette er håndteringen av metadata, som er svært viktig i et så vidt kvantitativt orientert program. ESPON 2006 programmet skapte en database uten tilfredsstillende metadata. Data har dermed i praksis begrenset etterbruksverdi. ESPON 2013 databasen har utviklet metoder og verktøy for å håndtere metadata, men erfaringen hittil synes å være at et mindretall av prosjektene leverer metadata av akseptabel vitenskapelig kvalitet. Ønsket om at resultatene skal være enkelt forståelige og umiddelbart anvendelige kan stå i motsetning til en tilfredsstillende faglig-metodologisk grundighet.

Programmet har lagt stor vekt på *produksjon av kart* som dekker hele Europa (alle regioner i ”ESPON-space”, d.v.s. 31 land, og av

og til også naboland). Datatilgjengelighet har dermed vært en viktig begrensende faktor, som i sin tur har påvirket programmets valg av tema og problemstillinger, og hvordan og hvor grundig de kunne analyseres. Det har også medført at det bare unntaksvis har vært mulig å utføre analyser på lavere geografisk nivå enn NUTS 2 og NUTS 3 (landsdeler og fylker i Norge). Kvalitative analyser av politiske prosesser og av samspillet mellom aktører i den regionale utviklingen har nødvendigvis måtte få en mindre framtredd plass.

Arbeidet med dette prosjektet har bekreftet at bildet som framtrer i territorielle/regionale analyser, er svært sensitivt for metodevalg og valg av regionalt nivå. NUTS 2 og NUTS 3 er lite hensiktsmessige nivåer for å kunne gi en tilstrekkelig nyansert beskrivelse og analyse av regional utvikling i Norge (og mer generelt), også i et sammenliknende europeisk perspektiv. Typologisering av regioner på dette nivået blir lett både misvisende og lite fruktbart, så vel for analyse- som for politikkformål. I gjennomgangen av ESPON-resultater bl.a. for demografisk struktur og flytting, og for næringsstruktur og arbeidsmarked, viser reproduksjonen av enkelte resultater for norske BA-regioner, som ventet, at det skjuler seg betydelige variasjoner innenfor NUTS 2 og NUTS 3 regionene som benyttes i ESPONSs analyser, bl.a. mellom urbane og andre BA-regioner.

Vi må konkludere med at størstedelen av resultatene fra ESPON-prosjektene *generelt* ikke kan vurderes som direkte eller umiddelbart politikkrelevante i Norge. De kan imidlertid fungere som et godt utgangspunkt for videre analyser, og det europeiske komparative perspektivet tilfører en ny kunnskapsdimensjon tross de nevnte svakhetene. Dette tilsier at det er nødvendig å forholde seg til ESPONs produksjon av kart, data og andre resultater på en aktiv og kritisk måte, som et grunnlag for videre dialog og studier. ESPON begynner imidlertid gradvis å utvikle analytiske verktøy og kartografiske framstillinger som gir et bedre og mer nyansert bilde av regionale utviklingstrekk også i Norge, ved at de til dels tar hensyn til forskjeller innad i regionene eller baseres direkte på kommunale data.

Komparative europeiske studier av territorielle forhold og territoriell utvikling, er en krevende prosess, som ikke nødvendigvis gir anvendbare resultater for hvert enkelt land eller

for enkeltregioner. Programmet har, som nevnt, vist at det også er mulig å produsere resultater på mer detaljert og hensiktsmessig regionalt nivå for hele Europa. Selv om dette er ressurskrevende, ville det muliggjøre mer direkte anvendelige flerskalaanalyser og være særlig nyttig fra et norsk synspunkt. Det bør derfor fremmes selv om det i utgangspunktet vil innebære at programmet må begrense spektret av problemstillinger. Sammenlikningen av europeiske typologier på NUTS 3 og NUTS 2-nivå og norske data på BA-regionnivå viser verdien av flerskalaanalyser for forståelsen av strukturer og prosesser. Denne typen «selektive zoom» kunne brukes mer systematisk i ESPON for å forklare observerte regionale mønstre og trender.

Det er ingen tvil om at ESPON i løpet av de siste ti årene har bidratt til at det gradvis er etablert et bedre grunnlag for analyse og sammenlikning av Europeiske territorier under og på tvers av nasjonsnivået. I forhold til utgangspunktet har programmet gitt et ikke ubetydelig tilfang av forskningsresultater med til dels ny og potensielt interessant kunnskap om det ”regionale Europa”. Samtidig er det avdekket hvor vanskelig det er å sammenlikne undernasjonale geografiske områder på tvers av landegrenser i Europa. I praksis har de sammenliknbare statistikkbærende enhetene vært politisk/administrativt definerte geografiske områder (regioner). Slike områder er avgrenset etter ulike prinsipper i de forskjellige landene, og gjenspeiler politisk-historiske forhold i det enkelte land uten hensyn til sammenliknbarhet.

Det har også vært, og er fremdeles, store nasjonale (og regionale) forskjeller i tilgangen på territorielle data på ulike samfunns-områder. I Norge er det relativt god tilgang på registerbaserte data på nokså detaljert territorielt nivå, mens europeiske sammenlikninger som regel har måttet ty til mer omfattede områder, som fylke (NUTS 3) eller landsdel (NUTS 2).

Bidraget til utvikling av et transnasjonalt europeisk forsknings- og utredningsmiljø med fokus på territorielle problemstillinger, er et klart positivt programresultat, som bør utvikles videre. Men for å styrke den faglige utviklingen og rekrutteringen, må det fokuseres på visse utfordringer med sikte på heving av faglig nivå og engasjement. Prosjektenes resultater har for eksempel hittil bare i begrenset grad blitt publisert i anerkjente faglige tidsskrifter.

Programmet er dessuten, på tross av mange prosjekter, nettverks- og formidlingsaktiviteter, relativt lite synlig i akademiske miljøer i Europa.

Én mulig problemfaktor er de krevende administrative prosedyrene, de relativt beskjedne prosjektbudsjettene og en sterk tendens til detaljstyring; både av forskningsdesignet, inklusive problemstillinger og langt på vei metodevalg, og gjennomføringen (grensedragningen mellom ”bestilling” og forskningsdesign, og arbeidsdelingen mellom bestiller og utfører). Dette kan dels bidra til å begrense antallet forskere og institusjoner som vil eller ser seg i stand til å delta i programmet, og dels til å begrense deltakernes muligheter til å kople deltakelsen til sin og sitt fagmiljøs øvrige virksomhet. Det kan være ulike syn på dette, men best kvalitet (og dermed relevans) får vi dersom skillet mellom bestilling og utførelse trekkes riktig og holdes i hevd.