

Arbeidsprogram 2004-2006

-



Nordregio 2003

Nordregio Working Paper 2003:2
ISSN 1403-2511

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development
PO Box 1658
S-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 54 01
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2003

Forord

Nordens og Europas økonomiske og politiske geografi er i stadig forandring, som følge av betydelige befolkningsmessige endringer, økonomisk og kulturell globalisering, kravene til en miljømessig, økonomisk og sosial bærekraftig utvikling og en sterkere internasjonal politisk integrasjon. EU/EØS ventes utvidet sommeren 2004. Internasjonale avtaler får økende betydning for nasjonal politikk. Dette påvirker alle Nordens land og regioner, både de sentralt og de perifert lokaliserte. Å forstå den romlige utviklingen og policyutviklingen i det egne landet og i andre land, og å se sitt egen situasjon i en internasjonal sammenheng, blir derfor stadig viktigere.

I det nordiske regionalpolitiske samarbeidsprogrammet 2001-2005 understrekes behovet for målrettet erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling på dette området. Her står det om Nordregio: *For regionalpolitikken i Norden er det viktig å ha et spesialisert institutt på høyt faglig nivå som med nordiske forutsetninger kan arbeide med regionalpolitikk på den europeiske arena.*

Nordregio er et kunnskapssenter for regioner og sentrale myndigheter i de nordiske landene. Nordregio ser ulike nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i sammenheng og tolker disse til bruk i polycysammenheng og forskning. Nordregio er også et kontaktpunkt for dem som søker kunnskap om den romlige utviklingen og politikken i de nordiske landene.

Nordregio ble etablert av Nordisk Ministerråd den 1. juli 1997. Etableringen tok utgangspunkt i erfaringer fra 30 år med felles nordiske institusjoner innen samfunnsplanlegging og regionalpolitikk. Virksomheten ved NordREFO (Nordisk institutt for regionalpolitisk forskning, etablert 1967), Nordplan (Nordiska institutet för samhällsplanering, etablert 1968) og NOGRAN (Nordiska gruppen för regional analys, etablert 1979) dannet grunnlaget for det nye instituttet.

I dette notatet legger Nordregios styre fram det program instituttet vil arbeide etter i årene 2004-06. Aktiviteten planlegges videreført i samme omfang som nå, og med det samme fokus på de romlige problemstillingene i et internasjonalt perspektiv. De horisontale temaene "bærekraft" og "kohesjon" er gjort tydeligere enn i tidligere programmer. Problemstillingene fokuserer på konsekvensene av den tiltakende politiske og økonomiske integrasjonen i Europa.

Styringen av nordiske institusjoner skjer gjennom treårige kontrakter. Her blir de konkrete resultatmålene og størrelsen på basisfinansieringen fra Nordisk Ministerråd avtalt. De kvantitative produksjonsmålene er angitt i kontrakten for årene 2004-06 mellom NMR og Nordregio, og finnes derfor ikke med i dette arbeidsprogrammet.

Vi håper at forvaltningen på lokalt, regionalt og sentralt nivå, så vel som forskere i Norden og i Europa ellers, vil finne det interessant å ta del i Nordregios virksomhet.

Stockholm, 29. september 2003

Innhold

1. NORDEN I ET NYTT EUROPA.....	5
1.1. Politisk og økonomisk integrasjon og desintegrasjon.....	5
1.2. Nordens felles interesser.....	6
2. NORDREGIOS ROLLE	7
2.1. Mål.....	7
2.2. Komplettere nasjonale institusjoner og bli ledende på området	8
2.3. På tvers av sektorer: "Sustainability" og "cohesion"	9
2.4. Komparative romlige indikatorer	10
2.5. Plattform for samarbeid.....	11
3. DEN NORDISKE OG EUROPEISKE UTVIKLINGENS ROMLIGE DIMENSJONER.....	13
3.1. Befolkning, sysselsetting og økonomisk utvikling	13
3.2. Nasjonal og europeisk utviklingspolitikk	14
3.3. Urbane strukturer og fysisk-funksjonell planlegging.....	16
3.4. Romlig utvikling og planlegging i Europa og nærområdene.....	18
3.5. Den bærekraftige utviklingens ulike dimensjoner.....	20
4. AKTIVITETER 2004-2006.....	22
4.1. Forskning og utvikling	22
4.2. Kurser og konferanser	23
4.3. Tidsskrifter og Internett	24
5. ORGANISERING.....	25
5.1. Prosjektrettet organisering	25
5.2. Bruken av basisfinansieringen.....	25
5.3. Personalet	26

1. Norden i et nytt Europa

I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen for de nordiske landenes interesse for romlige spørsmål i en bredere europeisk sammenheng. Den politiske og økonomiske integrasjonen berører alle land og regioner. Dette reiser et antall utfordringer for de nordiske land generelt og Nordisk Ministerråd spesielt.

1.1. Politisk og økonomisk integrasjon og desintegrasjon

År 2004 representerer en milepæl i Europas politiske utvikling. Da blir de fleste tidligere østblokklandene i Sentral-Europa medlemmer i EU. Flere er allerede med i NATO. Dermed er den geopolitiske situasjonen vesentlig forandret. Men hvordan blir det nye EU? Integrasjonen kan lede til harmonisering av medlemslandenes samfunn og politikk. Men noen av landene ønsker å gå lengre og raskere fram enn andre. For de nye medlemslandene vil det ta langt tid før den økonomiske og sosiale utviklingen kommer så langt at dagens forskjeller utjevnes. I denne situasjonen er det mulig at EU i stedet polariseres, med en kjerne som likner mer på en føderativ stat mens andre står utenfor.

Europas utvikling avhenger også av hvordan relasjonene til nabolandene utvikles, spesielt Russland, Tyrkia og landene på Balkan. Det arbeides nå med å etablere såkalte *neighbourhood instruments* for å stimulere samarbeidet langs grensene. Om dette ikke lykkes, og EU i stedet konsentrerer seg på sine egne reformer, er det risiko for at forholdet til andre land marginaliseres.

På det handelspolitiske området står vi også ovenfor utfordringer. Reduserte handelshindre vil få stor betydning for landbruket og dermed de regioner som er avhengig av matvareproduksjon og tilknyttede næringer. Vi ser også en tendens til at produksjon omlokaliseres fra Vest-Europa til land med billigere arbeidskraft. For Norden gjelder dette spesielt landene rundt Østersjøen, dit vesentlige deler av den tradisjonelle industriproduksjonen nå har flyttet.

Samtidig reformeres EUs institusjoner, og finansieringsstrukturene utvikles for å motsvare behovene i en utvidet union. Framtidskonventet og budsjettet for årene fra og med 2007 er temaer som diskuteres for øyeblikket. Budsjettreformen vil flytte mye av de regionalpolitiske midlene, som utgjør 1/3 av EUs budsjett, til de nye medlemslandene. Sammen med utviklingen av EU/EØS's konkurranseregler får dette vesentlige konsekvenser for alle de nordiske landene.

Danmark, Finland, Sverige og Åland er EU-medlemmer, EØS-avtalen dekker Island og Norge, mens Grønland og Færøyene har handelsavtaler. Den politiske og økonomiske integrasjonen har påtakelige effekter for alle de nordiske land og regioner. I vårt område ser vi også tendenser i retning desintegrasjon, da særlig Færøyene har tatt opp spørsmålet om løsrivelse fra det danske riksfellesskap. Diskusjonen har vært reist også i Grønland og på Åland. Et interessant spørsmål er hvordan mikrostater og semi-autonome områder passer inn i fremtidens Europeiske hus.

1.2. Nordens felles interesser

Norden har lenge vært et laboratorium når det gjelder integrasjon og samarbeide mellom land med varierende samfunnsmodeller og internasjonale institusjonelle medlemskap. Her har andre regioner mye å lære av det nordiske samarbeidet.

Den neste EU-utvidelsen vil kunne påvirke Norden og det nordiske samarbeidet på en grunnleggende måte. Fire av de nye medlemslandene ligger ved Østersjøen, noe som gjør at Østersjøen langt på vei blir et EU-hav. Nå er det for enkelt å tro at utvidelsesprosessen er ferdig i og med medlemskapet. Kandidatlandene har gjort store framsteg de siste ti årene, men mye gjenstår for å integrere disse nye medlemmene i EU og i Norden. Nordisk Ministerråd har i flere år hatt en spesiell oppmerksomhet rettet mot de Baltikum. Det er fortsatt grunn til å ha et tett samarbeid med disse landene, selv om formene for dette sannsynligvis må endres.

EUs Nordlige Dimensjon er en ramme for å ta tak i utfordringene i Østersjø- og Barentsregionen. Det finnes en lang rekke samarbeidsorganer for det nordlige Europa der de nordiske land deltar, ofte med Nordisk Ministerråd som observatør. Et nytt handlingsprogram for den Nordlige Dimensjon er nå under utarbeidelse av EU-kommisjonen og disse regionale organisasjonene. Tre utfordringer vil være sentrale:

- Økonomisk utvikling og samarbeid,
- utvikling av demokrati, og
- ”myk sikkerhet”, dvs. spørsmål knyttet til naturmiljø og forurensninger, eiendomsikkerhet, sosial utvikling og helsesituasjonen.

Russland står i fokus når man diskuterer disse spørsmålene. Et spesiell utfordring gjelder Kaliningrad, som i fortsettelsen blir omringet av EU-land. Men hele Nordvest-Russlands utvikling er viktig for Norden, både som potensiell økonomisk partner og fordi Russlands problemer med den myke sikkerheten har betydning langt utover landets egne grenser. For Nordisk Ministerråd ligger det en rekke utfordringer her, noe som allerede er påpekt av Vismannspanelet og i den nye Nærområdestrategien.

Mye politisk oppmerksomhet vil de neste år bli rettet østover. Samtidig er det deler av Europa som har andre problemstillinger, spesielt i Nordvest-Norden og i Nordens vestlige nærområder. Regioner i Europas nordvestlige periferi vil sannsynligvis også stå foran store utfordringer når det gjelder den økonomiske så vel som den politiske internasjonaliseringen, knyttet til et ensidig og naturressursavhengig næringsliv, svak befolkningsutvikling og relativt sett en ekstremt dårlig transportmessig tilgjengelighet.

Den økende økonomiske integrasjonen og den nye geopolitiske situasjonen i Europa og i Norden betyr også at Nordregios oppgaver og forskningsområder er atskillig bredere og mer kompliserte enn det som tradisjonelt forbindes med regionalpolitisk forskning. Samtidig innebærer det at et institutt som Nordregio, basert på kunnskap fra ulike land og disipliner, behøves enda mer enn tidligere for å forstå den romlige utviklingen og bidra til bærekraftige løsninger på Nord-Europas utviklingsutfordringer.

2. Nordregios rolle

Grunnlaget for Nordregio er gitt i instituttets vedtekter, der fokus for virksomheten er beskrevet. I dette kapitlet beskrives ytterligere noen premisser som er sentrale for alle Nordregios aktiviteter. Vi ser oss selv som et komplement til nasjonale institusjoner, ved at vi fokuserer på politikkområder som er spesialiserte og derfor har begrenset volum i hvert av landene, men som står sentralt i Europaintegrasjonen. Vi mener det er nødvendig å se på alle sider av bærekraftig utvikling i sammenheng, dvs. både den økonomiske utviklingen, den regionale balansen og utviklingen av natur- og kulturmiljøet. For å følge opp utviklingen i Europa er det et stort behov for komparative romlige indikatorer, og her har Nordregio en rolle å spille på vegne av de nordiske land. Vi understreker også instituttets rolle som nettverksbygger og møteplass for praktikere og forskere.

2.1. Mål

Nordregios vedtekter (stadgar) ble vedtatt av de nordiske lands samarbeidsministre den 23. oktober 1996 og er senere revidert den 14. juni 2000. I vedtektene heter det i §1 og §2 om instituttets arbeidsoppgaver og mål bl.a.:

Nordregio skall utveckla och förmedla relevant kunskap gentemot myndigheter inom regional utveckling och planläggning i Norden. Institutionen skall försöka uppnå konvergens mellan regional politik/utveckling å ena sidan och fysisk planläggning å andra sidan, i syfte att främja långsiktig utveckling.

Institutionen skall genomföra och förmedla uppdrags- och temaforskning, bland annat för att utveckla beslutsrelevant kunskapsunderlag för politiker och myndigheter. Institutionen skall arrangera vidareutbildningskurser för förvaltare och planläggare och vidareutveckla och å-jourföra statistikdatabaser.

Nordregio skall arbeta mot att bli det ledande centret för forskning och undervisning inom sakområdet i Europa.

Vedtektene angir både det *saksfelt* Nordregio skal arbeide med (regional utvikling og fysisk-funksjonell planlegging), vår primære *målgruppe* (forvaltningen) og den *virksomhet* instituttet skal drive med (FoU, forskningsformidling, utdanning, statistikk). Videre formuleres to innholdsmessige mål: Vi skal *integrere* de tradisjonelt antagonistiske politikkområdene regionalpolitikk og fysisk planlegging, og vi skal bli *ledende* i Europa på vårt område. Vedtektene legger vekt på den praktiske *nytte* av å ha et felles nordisk institutt på et saksområde som er av de mest sentrale i EU/EØS-sammenheng.

Formuleringene ovenfor har angitt retningen for våre bestrebelser i instituttets første seks år. Vi har lagt vekt på å utvikle en bred kontaktflate både til forskning og forvaltning, og vi har fokusert på problemstillinger av nordisk og europeisk relevans. Nordregio vil ha samme fokus i neste programperiode.

2.2. Komplettere nasjonale institusjoner og bli ledende på området

Det er betydelige forskjeller mellom de nordiske landene mht. innholdet i "våre" politikkområder. Begrepsbruken er så forskjellig at styret ikke har klart å finne et navn på instituttet som er dekkende for innholdet på alle tre skandinaviske språk. Instituttnavnet *Nordregio* er derfor tydeliggjort til *Nordic Centre for Spatial Development*. Dette er et uttrykk for den europeiske ambisjonen for virksomheten: Politikkområdet *spatial development* er typisk "*eurospeak*" og dekker de *romlige* aspektene ved utviklingspolitikk generelt. Nordregios arbeid fokuserer primært på problemstillinger av relevans for regionalpolitikk, regional næringspolitikk, bypolitikk (stadspolitikk) og fysisk-funksjonell planpolitikk.

I EU/EØS-sammenheng har de romlige politikkområdene stor betydning. Økonomisk, sosial og regional *kohesjon* er blant EUs sentrale mål. Om lag 30% av EUs budsjett går til strukturfondene, som er de viktigste økonomiske instrumentene for å stimulere den økonomiske veksten i områder med spesielle strukturutfordringer. En del av strukturpolitikken er å stimulere til samarbeid i grenseregioner og i større transnasjonale regioner, bl.a. gjennom fellesskapsinitiativet Interreg. Planleggingen av Transeuropeiske nettverk (TEN) er et instrument for å knytte Europas deler tettere sammen. Med den forestående EU-utvidelsen blir utfordringene enda større, både hva angår den fysiske transportinfrastrukturen og målene om å redusere de økonomiske forskjellene innen EU/EØS-området. Vi kan også forvente en endring i EUs jordbrukspolitikk mot en økt vekt på utviklingen i landsbygdsområder.

Utviklingen på disse politikkområdene får vesentlig betydning for de nordiske land og deres regioner. I alle land er det visse regioner som vil få fordeler av den økonomiske og politiske integrasjonen, mens andre vil kunne bli tapere. Alle de nordiske landene omfattes av stadig mer omfattende felles regelverk, noe som langt på vei gir rammene for den nasjonale politikken.

Nordregios oppgave er derfor å ta fram underlag for policyutforming når det gjelder regional utvikling og fysisk-funksjonell planlegging. Nordregio skal tolke effektene av utfordringer med åpenbare romlige konsekvenser på områder som globalisering, EUs østutvidelse og miljøpolitikken. Nordregio skal også beskrive og analysere den romlige utviklingen i de nordiske landene og de nasjonale politikkene på dette området, til bruk innen så vel som utenfor de nordiske land.

Nordregio arbeider gjennom å se kunnskap fra mange berørte politikk- og fagområder og fra flere land i sammenheng. Arbeidet kjennetegnes av internasjonale sammenlikninger, bruk av komparative data og av helhetsperspektiv. Nordregio skal være et *fagmiljø for forskning, dokumentasjon, utredning, rådgivning og undervisning om romlig utvikling på et nordisk og europeisk nivå som kompletterer nasjonale institusjoner og blir ledende på området*. Dette innebærer at Nordregio skal

- være et faglig sterkt FoU-institutt med spisskompetanse innen vårt kjerneområde romlig utvikling – en nordisk søyle i europeisk sammenheng,
- legge sammen nasjonal og spesifikk kompetanse til en større helhet og tolke denne kunnskapen i et for de nordiske landene relevant perspektiv,

- være et kunnskapssenter for regioner og sentrale myndigheter i de nordiske landene,
- være et kontaktpunkt for dem som behøver kunnskap om den romlige utviklingen og politikken i de nordiske landene og dermed bidra til at våre løsninger blir kjent utenfor Norden,
- skape en arena for utbytte av erfaringer mellom landene og mellom forskere og praktikere.

Instituttets arbeid kan defineres langs tre dimensjoner:

- *Temaområder*: Romlige utviklingstrekk og de politikkområder som er opptatt av romlig utvikling, dvs. regionalpolitikk, regional næringspolitikk, bypolitikk og fysisk funksjonell planpolitikk.
- *Geografisk fokus*, dvs. et internasjonalt perspektiv i tre sammenhenger: Norden internt, Norden og nærområdene samt Norden og Europa.
- *Virksomhetsformer*: Forsknings- og utviklingsarbeid, kurs/konferanser og kunnskapsformidling gjennom tidsskrifter og Internett.

Merverdien av Nordregios arbeid skapes av syntesen mellom temaområdene, virksomhetsformene og de geografiske dimensjonene. Nordregios styrke er at vi kan bevege oss mellom de ulike komponentene og skape en bedre forståelse som grunnlag for å identifisere utfordringer og å formulere relevante løsninger på de problemstillingene vi står ovenfor.

Med denne bredden i innhold og virksomhetsformer er vi vel tilpasset våre brukeres skiftende behov. Vi utfører forskning og policyrettede analyser, og gir komparative oversikter over policy- og fagfronten. Resultatene presenteres slik oppdragsgivere og brukere ønsker det, muntlig så vel som skriftlig.

2.3. På tvers av sektorer: "Sustainability" og "cohesion"

De romlige problemstillingene går i sin natur på tvers av den sektorinndelingen som preger offentlig politikk i alle land. På regionalt nivå er det tydelig at alt henger sammen med alt, og at det er i helhetsgrepet at positive utviklingssynergier kan skapes.

To nøkkelbegreper står sentralt for de perspektiver som Nordregio arbeider ut fra:

- *Sustainability* - nødvendigheten av å se de sentrale utviklingsdimensjoner i sammenheng for å oppnå bærekraftig utvikling, dvs. den økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjonen.
- *Cohesion* - dvs. nødvendigheten av å arbeide for økonomisk utvikling i alle deler av EU/EØS-området slik at forskjellene mellom befolkningsgrupper, regioner og land blir redusert.

Bærekraftig utvikling er et politisk mål på alle nivåer og for mange sektorer. Målsettingen bygger på Brundtland-kommisjonens rapport fra 1987 (*Our Common Future*) og formuleringen *"en bærekraftig utvikling er en utvikling som tilgodeser våre behov i dag uten å redusere kommende generasjoners muligheter til å tilgodese"*

sine". Bærekraftig utvikling har tre dimensjoner - den økonomiske, den sosiale og den miljømessige. Bak politikken på området finner vi en idé om *økologisk modernisering*, dvs. en antakelse om at økonomisk vekst og miljøhensyn kan kombineres. Dette forventes oppnådd ved at miljøspørsmålene integreres i eksisterende normer, rutiner og aktiviteter. Erfaringene hittil viser at dette er en krevende oppgave.

Målsettingen om bærekraftig utvikling har hatt stort gjennomslag. I de nordiske landene arbeides det nå med integrasjon av bærekraftsperspektiver i sektorforvaltningene. Det er da viktig å forstå de grunnleggende målkonflikter som finnes både mellom sektorinteresser og innen de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling. Det er i dag en mangel på analyse av disse konfliktene, og av forskjellene i perspektiv og rasjonale. Derfor er det også vanskelig å gi konstruktive bidrag til hvordan målet om en bærekraftig utvikling kan nås. Å omsette bærekraftsbegrepet til operasjonelle mål og praktisk handling er en stor utfordring

Kohesjon er et lite brukt begrep i Norden, men målsettingene om regional balanse er velkjente. Den regionale utviklingspolitikken var gjennom flere tiår primært fokusert på å fordele den økonomiske veksten geografisk slik at alle deler av landene ble modernisert og kunne bidra til landenes velferdsutvikling. De senere årene er det blitt tydeligere at det kan være en motsetning mellom nasjonal økonomisk vekst og geografisk balanse, og for flere av landene er den økonomiske veksten prioritert selv om den regionale utviklingen samtidig er blitt mer polarisert. Vi ser nå at spørsmål om bystrukturer er aktuelle i EU-samarbeidet så vel som i hvert av de nordiske land, og at regional balanse nå forsøkes oppnådd gjennom innsatser rettet mot bystrukturene og byene som motorer for sine omland.

Den økonomiske utviklingsdimensjonen og miljødimensjonen er dårlig integrert med hverandre. Det handler her om å ta vare på utviklingspotensialet og dermed tilstrebe økt kohesjon nasjonalt og i Europa, samtidig som den økonomiske utviklingen foregår på en måte som er langsiktig bærekraftig. Forvaltningen av miljøarven – der både kulturmiljø og naturmiljø inngår – er spesielt interessant i en utviklingssammenheng. For Nordregio er det naturlig å legge vekt på de romlige dimensjonene i dette, slik det f.eks. er gjort i ESDP når romlig planlegging på regionalt så vel som europeisk nivå løftes fram som et instrument for bærekraftig utvikling.

Det står i Nordregios vedtekter at vi skal tilstrebe konvergens mellom regional utvikling og fysisk-funksjonell planlegging. I alle våre aktiviteter vil vi derfor legge til grunn et romlig perspektiv der både kohesjons- og bærekraftsperspektivene er integrert.

2.4. Komparative romlige indikatorer

Innen et utvidet EU/EØS-område pågår et samarbeid der de romlige perspektivene er sentrale. Gjennom ESDP og senere ESPON er det utviklet et omfattende forskningssamarbeid som dekker store deler av Europa. Dessuten forutsetter for eksempel håndhevelsen av konkurransereglene at det finnes komparative indikatorer for sosioøkonomisk utvikling på regionalt nivå. Det er derfor nødvendig å løfte fram forhold som er spesielle for Norden, slik at disse problemstillingene ikke

marginaliseres i den allmenneuropeiske debatten. Nordregios utfordringer er ut fra dette

- med sosioøkonomiske indikatorer å beskrive de nordiske landene, regionene og kommunene i en komparativ internasjonal sammenheng,
- å konkretisere de nordiske særtrekkene i en allmenneuropeisk kontekst, og
- å følge med i den bredere europeiske diskusjonen om utvikling av nye indikatorer.

Nordregios arbeid med komparative romlige indikatorer er utvidet vesentlig de siste årene. Rent geografisk arbeider vi i tre ulike sammenhenger: Norden, Østersjøregionen og Europa. Tyngdepunktet i analysearbeidet vil fortsatt være Norden. Her vil vi arbeide på kommunalt og regionalt nivå. Det regionale nivået dominerer i Østersjø- og Europaarbeidet. Vi arbeider allerede nå med flere studier som rent geografisk omfatter om lag 30 europeiske land.

Tematisk fokuserer vi på

- basisindikatorer for lokal og regional utvikling,
- romlige indikatorer for bærekraftig utvikling og økonomisk kohesjon,
- indikatorer for urbane strukturer,
- indikatorer for regional konkurransekraft, og
- utvikling av nye synteseindikatorer for å beskrive nye problemstillinger.

Indikatorarbeidet skal være en integrert del av alle Nordregios tematiske virksomhetsområder. Arbeidet skal ha policyrelevans og bidra til å støtte de nasjonale, transnasjonale og regionale myndighetene i deres arbeid.

2.5. Plattform for samarbeid

En viktig oppgave for Nordregio er å være nettverksbygger, møteplass og arena for forskere og praktikere fra ulike land og regioner. Denne oppgaven løser vi på flere måter:

- I to tredeler av våre prosjekter arbeider vi sammen med andre FoU-institusjoner, enten ved at andre er underleverandør til oss eller ved at Nordregio er underleverandør til andre. Fra starten av har vi ønsket å samarbeide i nettverk. En årsak er at brede nettverk er nødvendige for å løse oppdragene på beste måte, og at denne måten å arbeide på øker vår egen fleksibilitet. Den andre årsaken er at vi, ved å invitere andre inn i våre prosjekter, plasserer oss mer sentralt i de faglige nettverkene og at vi på denne måten medvirker til at forskere fra Norden og Europa møter hverandre og samarbeider.
- Nordregio arrangerer hvert år om lag 20 seminarer, konferanser og kurser. Her møtes praktikere og forskere fra et stort antall land for å diskutere utviklingstrender, policyutvikling og forskningsresultater. Dermed bidrar vi til å skape en plattform for samarbeid mellom organisasjoner og personer med samme type oppgaver.
- Nordregio legger ut FoU-resultater på Internett og vi gir ut to tidsskrifter, det ene utgis kvartalsvis og har forvaltningen som målgruppe, mens det andre utgis

elektronisk og har forskere som målgruppe. Her fokuserer vi spesielt på internasjonal komparasjon og informasjonsutveksling over landegrensene.

Nordregio vil legge vekt på rollen som nettverksbygger og samarbeidsplattform også i neste programperiode.

3. Den nordiske og europeiske utviklingens romlige dimensjoner

I dette kapitlet går vi nærmere inn på de saksområdene vi arbeider med. Vi har delt arbeidsområdet i fem delvis overlappende deler.

Innenfor hver overskrift peker vi på noen spørsmål som vi tror vil være spesielt relevante de nærmeste årene. Disse må i neste omgang omformuleres til problemstillinger vi i løpet av programperioden kan arbeide med i FoU-prosjekter samt belyse gjennom kurser/konferanser og i våre tidsskrifter.

3.1. Befolkning, sysselsetting og økonomisk utvikling

De nordiske landene står foran utfordringer når det gjelder den demografiske utviklingen. Dette har også en klar regional dimensjon. Under den økonomiske høykonjunkturen i andre halvdel av 1990-tallet økte den regionale polariseringen i Norden. Hovedstads- og storbyregionene vokste og ble sterkere, mens den tradisjonelle periferien hadde vesentlige utfordringer når det gjelder befolkningsutvikling, sysselsetting og inntekter. Tendensene fra de første årene av 2000-tallet viser at utviklingen avmattes noe i takt med at høykonjunkturen dempes. Om den generelle økonomiske utviklingen på nytt skyter fart vil polariseringstakten sannsynligvis øke igjen.

I EU er forskjellene mellom landene blitt redusert over tid, samtidig som det har skjedd en polarisering innad i landene - om enn ikke like sterk som i Norden. Todelingen mellom Øst- og Vest-Europa er fortsatt tydelig, selv om de relative forskjellene også her har minsket kraftig. På et lavere geografisk nivå, dvs. innenfor de enkelte regionene, skjer det også en konsentrasjon.

Den regionale polariseringen har de siste årene tatt nye uttrykk, bl.a. i en økende konsentrasjon av kunnskapsavhengige næringer, en internasjonal konkurranse med sterke lokale og regionale effekter og en aldersdemografisk kløft mellom sentrum og periferi av stor betydning for framtidig utvikling. Den økonomiske omstruktureringen, der vi går fra en produksjonsfiksert til en konsumfiksert økonomi, innebærer også store endringer i den geografiske fordelingen av arbeidsplasser.

Det er stor spennvidde når det gjelder lokale arbeidsmarkeder i Norden, fra hovedstadsregionene og et antall middelstore byregioner som gjennomgående viser sysselsettingsvekst, til de mange små stedene som ikke lenger fungerer som åpne markeder for arbeid.

I de storbybaserte arbeidsmarkedsregionene blir behovet for høyt utdannet arbeidskraft stort sett dekket, mens det voksende behovet for arbeidskraft til sosial service viser seg vanskelig å dekke med lokal arbeidskraft med tilstrekkelige språkkunnskaper. I avfolkningsregionene blir det stadig vanskeligere å rekruttere personer til å arbeide innen omsorgen for den stadig aldrende befolkningen. Utvidelsen av det felles EU/EØS-arbeidsmarkedet gir muligheter for økt arbeidskraftsinnvandring, men dette vil neppe være tilstrekkelig til å møte utfordringene.

Det økende utdanningsnivået gjør at stadig flere har en formalkompetanse som kvalifiserer til et nasjonalt og internasjonalt arbeidsmarked. Store deler av ungdomskullene flytter i forbindelse med utdanningen. For mange periferiregioner er dette en av faktorene bak den demografiske utviklingen.

Trusselen om en tiltakende mangel på arbeidskraft i hele Norden innebærer betydelige utfordringer for arbeidsmarkedspolitikken og den regionale utviklingen. Arbeidskraftsmangelen vil i seg selv virke strukturendrende. Den spredtbygde strukturen vi har i store deler av Norden medfører at sysselsettingspolitikken må være lokalt tilpasset og dermed at man har god innsikt i hvordan de lokale arbeidsmarkedsregionene fungerer.

I Norden har vi ultraperifere områder som vi knapt finner maken til i andre deler av Europa, både i nord og i vest. Utviklingen her vil sannsynligvis mer enn før bygge på områdenes egne ressurser og potensialer. Spesielt for de vestnordiske autonomier, men også for andre deler av den nordlige periferi, er koplingen til den integrerte økonomi en viktig problemstilling.

Spørsmål i programperioden 2004-06:

- Hvordan vil den regionale balansen utvikle seg i de nordiske landene, gitt den demografiske situasjonen og den økende økonomiske og politiske integrasjonen i Europa?
- Hva er sammenhengen mellom demografisk utvikling og sysselsettingsutvikling? Hvilke faktorer påvirker mobiliteten, i dens ulike dimensjoner, på det utvidede og stadig åpnere nordeuropeiske arbeidsmarkedet?
- Hvordan påvirkes de nordiske arbeidsmarkedene – fra de polysentriske storbyregionene til de små arbeidsmarkedene i periferien – ut fra det nye næringslivets logikk, kommunikasjonssystemenes utvikling, demografiske trender og menneskers vurdering av livsstil og livsmiljø?
- Analysene av den romlige utviklingen vil framover bære preg av at vi i økende grad vil arbeide med en paneuropeiske perspektiver og en geografi som omfatter mer enn 30 land. Hvordan kan vi utvikle indikatorer som fanger diversiteten i utviklingsutfordringer i dette territoriet?

3.2. Nasjonal og europeisk utviklingspolitikk

De nordiske landene har en utfordrende geografi når det gjelder næringslivets utvikling, med mange små øyer av bosetting omgitt av store vann- eller landområder. Siden mange av utfordringene likner hverandre, er det interessant å se hvordan de håndteres i ulike land og regioner.

Den nasjonale politikken for regional utvikling forstås forskjellig i hvert av de nordiske landene. Dette har med historiske forhold, institusjonelle forhold og variasjoner i politiske konsensus- og konfliktdimensjoner å gjøre. Vi kan skjelne mellom en fordelingsorientert og en utviklingsorientert tilnærming til den regionale utviklingen. De siste årene har den utviklingsrettede regionalpolitikken vunnet terreng, både innholdsmessig og som begrep. I Sverige er ordet regionalpolitikk til og

med gått ut av offisiell bruk, og fokus er flyttet mot en regionalt tilpasset politikk for økonomisk og sysselsettingsmessig vekst.

Regionalpolitikkenes institusjonelle forutsetninger er under endring. Tre forhold kan spesielt fremheves:

- De demografiske endringene, som både medfører en reduksjon i antall personer i arbeidsstyrken og et økende antall personer som krever omsorg – spesielt i perifere strøk.
- Kravene til bærekraftig utvikling, som medfører at politikken samtidig skal kunne bidra til økonomisk vekst, sosial utjevning og en langsiktig god forvaltning av natur- og kulturmiljøet.
- Fokus på innovasjoner og innovasjonssystemer, som krever sektoroverskridende utviklingsinnsatser og legger vekt på institusjonell læring.

De siste års endringer i regionalpolitikken nasjonalt er i stor grad påvirket av EUs strukturpolitikk. I alle EU/EØS-landene gjennomføres både den generelle næringspolitikken og den regionale utviklingspolitikken innenfor de rammene som er gitt av konkurransereglene. Dette har klare konsekvenser for landenes muligheter til selv å utvikle sin politikk for økonomisk utvikling.

EUs felles regionalpolitikk har også stor betydning for utviklingen av den regionale utviklingspolitikken i Norden. For medlemslandene står EU-bidraget gjennom strukturfondene for hhv. 50% (Danmark, Finland) og 33% (Sverige) av budsjettet for regionale utviklingstiltak i disse landene. EØS-landene (Island og Norge) deltar i deler av dette gjennom Interreg-programmer.

Sammen med strukturfondspengene har det fulgt et regelverk for implementeringen av regional politikk, og dette har spilt en vesentlig rolle for de endringer som har skjedd innen politikkområdet de siste årene. Stikkord er flerårige programmer, partnerskap, formulering av resultatmål og systematisk oppfølging av disse målene. Dette har selvsagt størst betydning for medlemslandene, men også i Norge har man søkt å implementere strukturfondenes arbeidsmåter nasjonalt så godt det går uten støtte fra EU-regelverket.

Med utvidelsen til 25 medlemsland vil EUs regionalpolitikk forandres. Kohesjonspolitikken vil de nærmeste årene forskyves østover, til de nye medlemslandene. For de nåværende medlemslandene er det grunn til å tro at de viktigste av dagens programområder blir forlenget i en overgangsperiode, samtidig som det åpnes for et antall nye programmer med et mer tematisk innretning. Dette kan innebære steg mot en re-nasjonalisering av den regionale utviklingspolitikken i Vest-Europa. Dette vil være en av problemstillingene i diskusjonen av det regionalpolitiske regelverket for den neste strukturfondsperioden fra 2007.

Også innen EUs landbrukspolitik kan vi vente endringer i årene som kommer, i og med diskusjonen om en forskyvning fra produksjonsstøtte til landsbygdsutvikling. De nordiske medlemslandene støtter denne utviklingen. En slik omlegging vil kunne få konsekvenser for forholdet mellom landbrukspolitik og regionalpolitikk.

I alle de nordiske landene diskuteres nå ansvarsfordelingen mellom de ulike politiske og administrative nivåene. I Finland vurderes innføring av direkte folkevalgte forsamlinger på regionalt nivå, mens Norge og Danmark diskuterer å ta dem bort. I Sverige introduseres et indirekte valgt regionalt nivå i noen län, og i Island pågår en prosess med kommunesammenslåing. Det er interessant å legge merke til at disse diskusjonene skjer samtidig i alle land, men at den nasjonale konteksten vurderes å være så spesiell at erfaringsoverføring synes vanskelig.

”Governance” er et begrep som nå anvendes flittig, og som handler om de regler og prosesser som påvirker hvordan makt utøves i et politisk felleskap, spesielt når det gjelder åpenhet, delaktighet, ansvarsfordeling og effektivitet. I den romlige sammenhengen har dette både med reglene for beslutningsfatningen å gjøre, men også med ikke-hierarkiske forhandlingssystemet – der spørsmål om nettverk, partnerskap og innflytelse blir viktige.

I Nordens nordlige deler generelt, i Island, på flere danske øyer, på Færøyene, i Grønland og på Åland har vi kommunestruktur der mange kommuner har svært få innbyggere, selv om de spesielt i nord dekker store arealer. Her har man spesielle utfordringer når det gjelder avveiningen mellom et dagens lokaldemokrati og en effektiv tjenesteproduksjon.

Spørsmål i programperioden 2004-06:

- Den regionale internasjonaliseringen og polariseringen medfører nye utfordringer for regional politikk. Hvordan skal velferds- og balansehensyn ivaretas innen for den nye regionalpolitiske agendaen?
- Hvordan kan regionalpolitikken utvikles institusjonelt, slik at den regionale polariseringen møtes samtidig som fokus ligger på demografi, bærekraftig utvikling og innovasjoner?
- Hvilke følger får det for de nordiske landene at strukturfondenes betydning for den regionale utviklingspolitikken avtar, mens betydningen av konkurransereglene og nasjonale prioriteringer øker?
- Hvilke resultater gir den nasjonale regionale utviklingspolitikken og de europeiske strukturfondsprogrammene, i de nordiske så vel som i andre land? Og hvordan kan metodene for evaluering av utviklingsprogrammer forbedres?
- Dersom det europeiske og regionale nivået får økt innflytelse, hvilken rolle får da det nasjonale nivået? Hva blir statens rolle innen regional utvikling og fysisk-funksjonell planlegging i årene framover?
- Hvilke territorielle inndelinger fungerer best ut fra hvilke hensyn? Hvilke løsninger vil kunne gi gode betingelser for regional utvikling og fysisk-funksjonell planlegging under ulike modeller for organisering av det regionale nivået?
- Hvordan utvikles demokratiet dersom beslutningsfatning og medborgerinnflytelse kanaliseres gjennom nye former for governance?

3.3. Urbane strukturer og fysisk-funksjonell planlegging

Demografiske, økonomiske og kulturelle endringer gjør at vi i økende grad interesserer oss for utviklingen av byområdene. Byenes influensområde – pendlingsregionene - blir større i utstrekning, mens antallet pendlingsregioner minsker. Spesielt storbyene er sentra for en voksende kulturproduksjon og -konsum.

For Norden er det et interessant spørsmål hvilken rolle de folketallsmessig små byregionene kan få her. For 30-40 år siden forsøkte man i flere land å utvikle byer utenfor hovedstadsområdene som vekstsentre og dermed dempe presset i hovedstadsområdene og oppnå en bedre regional balanse. Nå er disse idéene igjen på agendaen. I Finland er den regionale politikken og bypolitikken integrert. Island har i sin nye regionalplan lagt vekt på å utvikle byer i periferien. Sverige har en politikk for å knytte byene sammen i større sammenhengende urbane områder, såkalt *regionförstoring*. Norge har nylig lansert en bypolitikk som ser byene som motorer for sine omland. Vi kan se tendenser i retning av en integrert romlig planlegging i stedet for at landsbygdspolitik og urbanpolitikk er separate politikkområder, og til at byregionenes utforming og tilgjengelighet blir elementer i en regional utviklingspolitikk.

I europeisk sammenheng fremheves *polysentrisme* som en måte å samtidig arbeide for økonomisk vekst og regional balanse. Polysentrisme innebærer utvikling av flerkjernige byområder der de enkelte nodene i nettverket har sine spesialiserte roller slik at det oppstår en arbeidsdeling innen byregionen. På europeisk nivå har en forsterkning av integrasjonen mellom større byregioner i periferien, for eksempel de nordiske hovedstadsområdene, vært lansert som et virkemiddel for å oppnå en bedre balanse i forhold til kjerneområdet fra London til Milano. Dette reiser noen spesielle spørsmål i de nordiske landene, der bystrukturen er relativt svak.

Innen planleggingsområdet er behov for å tenke romlig i stedet for sektorielt. Romlig planlegging skjer dessuten på flere geografiske nivåer. Denne utviklingen legger grunnlaget for et systemperspektiv der grensene mellom planlegging, regional utviklingspolitikk og miljøpolitikk viskes ut. Bypolitikken blir en del av den romlige politikken, med et innhold som strekker seg fra spørsmål om europeiske og nasjonale urbane systemer via regionale identiteter til trafikk-løsninger og bebyggd miljø.

Samtidig med denne horisontale integrasjonen pågår diskusjoner om planleggingsnivåer og ansvarsfordelingen mellom disse. En interessant fenomen er at det opprettes planleggingsnivåer som ikke motsvares av tradisjonelle administrative og politiske systemer, som for eksempel ulike former for regionale partnerskap og transnasjonale og grenseoverskridende planleggingsregioner. Vi ser at romlig planlegging nå også foregår på europeisk og nasjonalt nivå. Dermed forandres også planleggingens innhold. Et interessant spørsmål er om man gjennom regional politikk og fysisk-funksjonell planlegging *både* kan stimulere den økonomiske konkurranseevnen *og samtidig* kan oppnå en balansert romlig utvikling – og det er her begrepet polysentriske bystrukturer kommer inn.

Lover og regelverk på planområdet er nå under utredning i flere nordiske land. Det kommunale nivået er sterkt i alle landene, samtidig som kommunegrensene er for trange for mange spørsmål knyttet til miljø og økonomisk utvikling. Utvikling av den fysisk-funksjonelle planleggingen på regionalt nivå kan reise maktfordelingsspørsmål og skape behov for nye planverktøy.

Spørsmål i programperioden 2004-06:

- Hva er Nordens særtrekk i et europeisk perspektiv, og hvordan samspiller den fysisk-funksjonelle planleggingen i de Nordiske landene med det europeiske nivået?
- Hvordan passer konsepter som polysentrisitet og byregioner som motorer for økonomisk utvikling i de nordiske landene, gitt vår geografiske struktur? Hvordan kan man håndtere den geografiske skalaen, der investeringer for polysentrisitet i Europa lett kan bety økt monosentrisitet nasjonalt?
- Hvilke planverktøy kan utvikles for en bypolitikk som integrerer spørsmål om byenes utforming og deres funksjoner nasjonalt og for sitt omland?
- I byregionene møtes de fleste samfunnsinteressene og behovet for koordinering av sektorinteresser blir åpenbart. Hvordan kan vi integrere vertikale og horisontale perspektiver i den romlige planleggingen?

3.4. Romlig utvikling og planlegging i Europa og nærområdene

Romlig planlegging betyr at man ser ut over de administrative grensene, dvs. kommuner, regioner og land. Dette er nødvendig fordi mange av dagens utfordringer viser helt andre geografiske mønstre.

Diskusjonen om en romlig planlegging i et europeisk perspektiv ble først initiert i Europarådets regi, der CEMAT-komiteén i flere år har hatt dette på agendaen. Også CPMRs underkomitéer for Østersjøregionen og Nordsjøregionen har utarbeidet perspektivnotater for romlig utvikling. Østersjøregionen var først ute med et transnasjonalt planleggingssamarbeid og utarbeidet VASAB-dokumentet (*Visions And Strategies Around the Baltic Sea*), som senere ble en modell for andre regioner.

Etter 10 års diskusjon ble *European Spatial Development Perspective* (ESDP) vedtatt i 1999. De tre grunnleggende målene i dette dokumentet er:

- Utvikling av et balansert og polysentrisk bysystem og et nytt forhold mellom by og land.
- Likeverdig adgang til infrastruktur og kunnskap.
- Bærekraftig utvikling med god forvaltning og beskyttelse av naturen og kulturen.

For å oppnå dette må utviklingsmålene, utjevningsmålene og forvaltningsmålene stemme overens med hverandre. Senere er begrepet ”territoriell kohesjon” lansert som et stikkord for ESDP-målene. Vi kan se på ESDP-prosessen som en diskurs som bare delvis passer situasjonen i Norden, men uavhengig av formuleringene er det behov for å forstå den romlige utviklingen, de ulike forestillingene om utvikling og de målkonflikter som ligger innbakt i dette.

Et transnasjonalt samarbeid om romlig planlegging ble innledet i 1997 gjennom Interreg II C- og IIIB-programmer. Alle de nordiske landene og selvstyrende områdene deltar i minst ett av programmene for Østersjøregionen, Nordsjøregionen og Nordlig Periferi.

Som oppfølging av ESDP ble det i 1999-2000 gjennomført et *Study Programme on European Spatial Planning* (SPESP) – med Nordregio som europeisk koordinator. I årene 2002-06 gjennomføres nå et FoU-program kalt *European Spatial Planning*

Observation Network (ESPON). Målet med ESPON er å operasjonalisere og kartlegge Europas romlige utvikling, undersøke hvordan ESDP-prinsippene er operasjonalisert i EU-landene og se på de romlige konsekvensene av europeiske sektorpolitikker.

I dette reises flere utfordringer for de nordiske landene. Det ene er at man fremover bør se seg selv som del i en større sammenheng. Dette kan i sin tur innebære behov for sterkere statlig engasjement i den fysisk-funksjonelle planleggingen. Videre har Norden en beliggenhet i grenselandet mellom øst og vest, hvilket gir grunnlag for en rekke problemstillinger i årene som kommer. Det er også et spørsmål om de nordiske landene har noen interesser å ivareta i de paneuropeiske planprosessene som sannsynligvis vil følge av den økende europeiske integrasjonen.

Norden har en 30-årig tradisjon innen grenseregionalt samarbeid, og Nordisk Ministerråd yter økonomisk støtte til åtte grenseregioner. Etter Finlands og Sveriges EU-medlemskap har aktiviteten blitt mangedoblet fra 1996. Det gjennomføres nå programmer over de nordiske lands grenser så vel som over grensene til de østlige og de vestlige nærområdene.

Deler av de *vestlige* nærområdene, i Skottland, Canada og USA har de samme problemstillinger som Vest- og Nord-Norden knyttet til regionalpolitikk og romlig samfunnsplanlegging for områder med befolkningsnedgang, store avstander og små markeder. Her må løsninger finnes lokalt og vil variere fra region til region, og man vil kunne ha mye å vinne ved å overføre idéer og erfaringer mellom regionene. I disse områdene er dessuten grensehindre av en annen karakter enn dem vi finner i mer sentrale deler av Norden.

I de *østlige* nærområdene skjer det forandringer i regionalpolitikken gjennom de baltiske landenes og Polens EU-medlemskap. De nye medlemslandene får tilgang på Interreg-midler på samme måte som andre medlemsland, mens nye instrumenter ventes utviklet for å stimulere samarbeidet langs de ytre grensene. De nye medlemslandene står foran store utfordringer når det gjelder de institusjonelle forutsetningene for implementering av en regional politikk styrt etter et felles regelverk for EU. Det kreves nye regionale organisasjoner, og mange personer skal lære seg nye tenkemåter og systemer.

For de nordiske landene innebærer utviklingen at det blir enklere enn i dag å utvikle det grenseregionale og transnasjonale samarbeidet i Østersjøregionen. Vi vil gå fra en situasjon der man har forsøkt å hjelpe disse landene, til en situasjon der vi skal samarbeide med dem på like vilkår. I disse landene er romlig planlegging, som et helhetsbegrep der både økonomiske, miljømessige og sosiale spørsmål inngår, et nytt arbeidsfelt. De nordiske landene har interesse av å knytte de baltiske landene nærmere seg også på dette området, og det er da spørsmål om å utvikle modeller som passer der og som er kompatible med det syn vi i Norden har på romlige spørsmål.

Fokus vil også måtte rettes mot Kaliningrad, Nordvest-Russland, Hviterussland og Ukraina, som i framtiden vil grense mot EU. Problemstillingene her vil konsentreres rundt grensekontroll, miljøforhold, ”soft security” og demokrati. Av hensyn til den økonomiske integrasjonen i Barentsregionen og Østersjøregionen har Norden har en egeninteresse av å assistere disse landene i oppbyggingen av nye systemer for fysisk-funksjonell planlegging.

Spørsmål i programperioden 2004-06:

- Hvordan blir de nordiske land påvirket av, og hvordan kan de påvirke den paneuropeiske romlige planleggingen og utviklingen? Hvilket syn har de nordiske landene på seg selv i et paneuropeisk perspektiv, og hvordan ønsker man å bli sett på i andre land?
- Hvordan skal et fungerende grenseoverskridende samarbeid kunne utvikles, slik at den sosiale situasjonen og miljøsituasjonen kan forbedres, kommunikasjonssystemer utvikles og økonomisk utvikling stimuleres?
- Hvordan vil de institusjonelle forutsetningene for implementering av europeiske strukturinnsatser utvikles i de nye EU-landene, med for dem nye krav til partnerskap, regional tenkning og finansielle rutiner?

3.5. Den bærekraftige utviklingens ulike dimensjoner

Bærekraftig utvikling er en av de viktigste målsettingene for bypolitikk og fysisk-funksjonell planlegging. Middelet tros være en bred, horisontal integrasjon av ulike sektorpolitikker med ansvar for naturmiljø, økonomisk utvikling og sosiale aspekter. De siste årene har dessuten spørsmål om kultur og kulturmiljø fått en mer framtredd plass. Likevel er det ikke alltid klart at bærekraftsbegrepets tre dimensjoner skal ses som likeverdige, og de romlige aspektene av bærekraftig utvikling er fortsatt relativt dårlig utviklet. Bl.a. derfor har planministrene komplettert Nordisk Ministerråds strategidokument "Bærekraftig utvikling - En ny kurs for Norden" med handlingsprogrammet "Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden".

Mens bærekraftig utvikling er et relativt nytt begrep, har kohesjon vært en bærende tanke i den nasjonale så vel som i den europeiske diskursen om romlig utvikling. Begrepet omfatter både elementer fra eldre debatter om utjevning og nye elementer som har med forholdet mellom by og land, bystrukturer og policyregimer å gjøre. I enkelte sammenhenger anvendes "territoriell kohesjon" om den romlige dimensjonen i bærekraftsbegrepets sosiale aspekter.

Mange ser de nordiske landene som pionerer på miljøområdet. Alle landene har utarbeidet bærekraftstrategier der relevansen av romlig planlegging påpekes. Etter hvert har spørsmål om regional økonomisk utvikling fått en mer fremtredende plass og "bærekraftig økonomisk vekst" er blitt en vanligere formulering. Det er et åpent spørsmål om dette kan få mer enn en retorisk betydning.

Kohesjonsperspektivene reiser også den motsatte problemstillingen, nemlig en forståelse av bærekraftig økonomisk vekst der forvaltningen av natur- og kulturmiljøet inngår som en viktig del av vekststrategien. Det bevaringsverdige er ofte avhengig av økonomisk utnyttelse for å kunne bestå. Dette er kanskje lettest å se når det gjelder kulturlandskap, men kan også gjelde kulturminner.

De verdi- og målkonfliktene som finnes bygd inn i dette utgjør en stor utfordring. Vi har belyst dette i flere sammenhenger allerede, der vi ser at problemstillinger som er politisk følsomme blir unngått i debatten. Spørsmålet om hvilke konsekvenser en politikk for bærekraftig utvikling kan få for vår moderne livsstil diskuteres sjelden.

Den regionale politikken for økonomisk vekst er et nytt område for implementering av det politiske målet om bærekraftig utvikling. Ambisjonene om å integrere bærekraftsaspektene har nå spredt seg fra de tradisjonelle arenaene for miljøspørsmål, til arenaer der miljøhensyn tradisjonelt har vært oppfattet som hinder snarere enn som muligheter for utvikling. Denne forandringen kan sees som en del av den langsiktige prosessen med å institusjonalisere, dvs. gi praktisk hverdagslegitimitet til bærekraftig utvikling som politisk mål og gå fra retorikk til handling i beste fall. På den ene siden viser erfaringer at vi må forvente at dette går langsomt. På den andre siden domineres dagens teorier for regional utvikling så vel som den politiske retorikken på området av stikkord som innovasjon og flersektorielt samarbeid. Partnerskapsmodellen arbeider gjennom dialog og samarbeid. Dette kan gi en beredskap for læring, også i forhold til bærekraftig utvikling.

Planprosessene blir ofte vurdert som avgjørende for utfallet av planleggingen. Dette er i tråd med diskusjonen om governance, og speiler planleggingens kompleksitet. Spesielt tydelig er prosessorienteringen i planleggingen for bærekraftig utvikling, der man ikke lenger bare tror på ensidige tekniske løsninger.

Spørsmål i programperioden 2004-06:

- Hvordan kan vi gjennomføre planprosesser som både integrerer kravene til bærekraftig utvikling og territoriell kohesjon? Hvilke premisser for planleggingen må ligge til grunn for å oppnå en bærekraftig utvikling?
- Hvordan skal natur- og kulturarven forvaltes slik at det økonomiske potensialet realiseres samtidig som at natur- og kulturverdiene bevares?
- Vil bærekraftsperspektivene være annerledes i Norden enn lengre sør, for eksempel innen bypolitikken?
- Hvordan kan formuleringene om bærekraftig utvikling konkretiseres i regional sammenheng, og hvordan kan de (legitime) målkonfliktene som ligger innebygget i bærekraftsbegrepet beskrives, analyseres og håndteres? Hvordan kan forskningen bidra til å finne løsninger som sikrer en bærekraftig utvikling?
- Hvilke erfaringer har vi med bærekraftig utvikling som et horisontalt mål i regionale utviklingsprogrammer?

4. Aktiviteter 2004-2006

I dette kapitlet beskriver vi nærmere på hvilken måte vi vil arbeide med problemstillingene ovenfor. Nordregio arbeider med tre typer aktiviteter: FoU-oppdrag, kurs & konferanser og skriftlig kunnskapsformidling gjennom tidsskrifter og Internett.

4.1. Forskning og utvikling

Den største aktiviteten ved Nordregio er *forskning og utredning*. Prosjektene utføres for Nordisk Ministerråd og for et stort antall andre oppdragsgivere, og har vanligvis et anvendt siktemål. Det er gjennom FoU-arbeidet vi skaper grunnlaget for de øvrige aktivitetsområdene. Om lag 60% av antall prosjekter og 80% av omsetningen ved instituttet gjelder FoU-prosjekter. Nordisk Ministerråd har samlet sett stått for ½ av oppdragsomsetningen i de foregående to programperiodene, EU-programmer og EU-kommisjonen for ¼ og departementer, myndigheter, regioner og kommuner i de nordiske landene for ¼. Basisfinansieringen fra Nordisk Ministerråd har de siste årene stått for om lag 25% av FoU-prosjektene, mens resten er utført for andre oppdragsgivere.

Tidsskriftsartikler, bøker, rapporter og arbeidsnotater er de tradisjonelle formene for resultatrapportering fra forsknings- og utredningsinstitutter. Som et anvendt rettet institutt legger vi vekt på både å rapportere resultatene til oppdragsgiverne, å formidle resultater til forvaltningen generelt, og å bidra til den akademiske debatten på vårt fagfelt.

Skriftlig rapportering er en sentral del av leveransen til oppdragsgiver. Ofte blir resultatene publisert av oppdragsgiverne. Dessuten har Nordregio både en rapportserie og en working paper-serie. Vi har i de to foregående programperiodene publisert om lag 100 arbeider, mens ytterligere om lag 160 policyorienterte artikler og oppdragsrapporter er publisert av andre. Resultater er også formidlet muntlig. Hittil har Nordregio-ansatte holdt over 650 foredrag.

Den akademiske rapporteringen skjer gjennom vitenskapelige artikler, bøker og bokkapitler. Hittil har Nordregios medarbeidere publisert over 100 slike arbeider. Disse utgis vanligvis ikke i Nordregios egne publikasjonsserier.

Alle publikasjoner vi selv utgir legges ut på vår hjemmeside på Internett. Her er det også mulig å hente statistikk og karter til bruk i presentasjoner. Besøket på vår hjemmeside øker stadig, og Internett er nå vår viktigste kanal for formidling av resultater.

I programperioden vil vi prioritere metodeutvikling og sikring av den forskningsmessige kvaliteten i vårt arbeid, bl. a. gjennom å stimulere den tverrgående faglige diskusjonen internt. Å etablere og vedlikeholde rutiner for institusjonell læring og akkumulering av erfaringer er spesielt viktig for et institutt der alle medarbeidere har tidsavgrensede kontrakter og turnoveren alltid vil være stor. I perioden 2004-06 er det, som følge av at mange kontrakter løper ut og mange sentrale medarbeidere

forlater instituttet, spesielt nødvendig å legge vekt på syntese og formidling av resultater.

4.2. Kurser og konferanser

Vårt andre arbeidsområde er *undervisning* og inkluderer kurser, konferanser og seminarer. Undervisningen skal som hovedregel være forskningsbasert, og den bygger for en stor del på de øvrige aktivitetene ved instituttet og de faglige nettverk vi har. I de første to programperiodene har vi hatt ansvar for 110 arrangementer med over 4000 deltakere.

Kurser og seminarer gir, i tillegg til selve undervisningen, viktige bidrag til utvikling av nettverk blant praktikere fra flere land. De bidrar til vår oversikt over forholdene i ulike land og regioner, de gir mulighet til å formidle resultater fra de oppdragsprosjekter vi arbeider med, og diskusjonen gir innspill til formulering av nye problemstillinger.

Undervisningsvirksomheten kan deles i fire:

- *Åpne kurs*: Vi har to kursprogrammer der deltakerne rekrutteres individuelt:
 - URSA, *Urban and Regional Studies Academy*. URSA har forvaltningen i de nordiske land og regioner som primær målgruppe. Kursene arrangeres som et antall moduler som det er mulig å kombinere til en større helhet.
 - SIRIUS, *School for International Regional Development Studies*. Dette er et mer europeisk rettet undervisningstilbud, etablert i samarbeid med University of Strathclyde. Fra 2003 kommer også InTeReg i Wien og University of Warsaw med som partnere i SIRIUS. Kursene arrangeres vanligvis over en uke og er rettet spesielt mot forvaltningen i nåværende og kommende EU-land.
- *Bestilte kurs*: Vi arrangerer kurser for oppdragsgivere, enten som en del av URSA eller SIRUS-konseptene, eller uavhengig av disse – i blant som engangsaktiviteter, i blant som serier. Vi har hittil hatt to serier med bestilte kurs:
 - *Kulturen og naturen*, for miljøforvaltningen i de nordiske land.
 - *Romlig planlegging*, for planleggere for de baltiske land og Polen.I tillegg har vi arrangert enkeltstående kurser for en rekke ulike oppdragsgivere.
- *Seminarer og konferanser*: Dette er viktige elementer i formidlingen av FoU-resultater og i utvikling av nettverk på tvers av landegrensene og på tvers av skillet mellom forvaltning og forskning.
- *Utviklingsprosesser*: Vi påtar oss oppdrag som prosessdrivere for oppdragsgivere som ønsker at internasjonale perspektiver skal ligge til grunn for deres utviklingsarbeid.

Undervisning og formidling forblir en viktig del av aktivitetene på Nordregio i perioden 2004-06. Vi har gode møtefasiliteter i lokalene på Skeppsholmen, men holder også kurs og konferanser andre steder i Norden og Europa. Flere av de åpne kursene er imidlertid blitt møtt mindre interesse enn vi ønsker. I programperioden vil

vi derfor se over kurs- og konferanseaktiviteten med sikte på å nå våre målgrupper på en mer kostnadseffektiv måte.

4.3. Tidsskrifter og Internett

Internett er nå den fremste kanalen for resultatrapportering og formidling. I tillegg utgir vi to tidsskrifter for å nå så vel forvaltningen som forskersamfunnet. Dette er vårt tredje aktivitetsområde. En synlig posisjon i den faglige debatten er nødvendig for å fylle funksjonen som et kompetansesenter for de romlige problemstillingene. Nytt av vår virksomhet er nært knyttet til at interessante og relevante resultater blir kjent og benyttet av beslutningsfattere i de nordiske landene.

Siden mars 2001 er *Journal of Nordregio* det organ som henvender seg til politikk og forvaltning. Tidsskriftet er engelskspråklig, kommer kvartalsvis og trykkes i dag i 2100 eksemplarer hvorav ca. 1700 eksemplarer sendes gratis til abonnenter. Tidsskriftet byr på en blanding av nyheter, debatt og feature fra forskning, politikk og forvaltning innenfor Nordregios fagfelt. Vi tror at tidsskriftet har et potensial på 3000-3500 abonnenter. For kommende arbeidsperiode er det et mål å øke antall abonnenter til 2500.

I 2003 har vi introdusert Nordregios vitenskapelige Internettbaserte tidsskrift *European Journal for Spatial Development* (EJSD). Dette er en referee-journal som skal gi vitenskapelig merittering. Publikasjonen utgjør Nordregios vindu mot det europeiske forskersamfunnet. EJSD har to redaktører fra Nordregio og et redaksjonsråd sammensatt av 10 universitetsprofessorer fra ulike nordiske og europeiske land. Målsettingen er å publisere 10 artikler pr. år.

Internett blir stadig viktigere som formidlingskanal. I 2002 hadde vi over 100.000 besøk på hjemmesiden www.nordregio.se. De siste årene har veksten i besøksantallet ligget på ca 60% pr. år. Alle våre rapporter gjøres tilgjengelig via Internett. Her har vi også en kartdatabase der besøkere gratis kan laste ned karter til bruk i analyser og presentasjoner. Nordregio er dessuten medeier i *Database for Business and Public Administration* som har data og karter for Østersjøregionen.

5. Organisering

Nordregio er en prosjektorganisasjon, som arbeider på oppdrag for NMR og andre oppdragsgivere. Bruken av basisfinansieringen og rekrutteringen av medarbeidere er de to viktigste verktøyene for utviklingen av instituttet.

5.1. Prosjekttrettet organisering

Den viktigste interne organisatoriske enheten ved Nordregio er *prosjektet*. Fra etableringen høsten 1997 har vi startet nesten 350 prosjekter. All faglig aktivitet er prosjektorganisert, innen så vel FoU som kurs/seminarer og tidsskrifter, og prosjektledelsen skifter mellom medarbeiderne. Som hovedregel har alle prosjekter flere medarbeidere, og alle medarbeidere arbeider med mer enn ett prosjekt.

Det aller fleste FoU-prosjektene er oppdrag for eksterne oppdragsgivere. Nordregio påvirker prosjektsammensetningen gjennom bruken av basisfinansieringen og gjennom våre anstrengelser for å vinne oppdrag i konkurranse med andre, men oppdragsgiverne har likevel avgjørende betydning for virksomheten totalt sett.

Gjennom prosjektorganiseringen sikres oversiktighet i ressursallokeringen. Nordregios policy er at det ikke skal skje kryss-subsidiering mellom ulike prosjekter og oppdragsgivere.

5.2. Bruken av basisfinansieringen

Instituttets virksomhet er delvis finansiert av Nordisk Ministerråd gjennom basisbevilgingen. Basisfinansieringen har hittil stått for ca 40% av antallet prosjekter og ca 30% av prosjektomsetningen.

Basisfinansieringen disponeres av Nordregios styre ut fra en treårig kontrakt med Nordisk Ministerråd ved Nordisk embetsmannskomite for regionalpolitikk (NÄRP).

Basisfinansieringen anvendes til følgende formål:

- Arbeid som har karakter av infrastruktur eller som finansieres av Nordregio fordi det er en del av instituttets formål, som f. eks. instituttbiblioteket, URSA, Journal of Nordregio, EJSO og den løpende utviklingen av statistikkdatabasen.
- Forskningsprosjekter som styrker instituttets faglige plattform og handler om problemstillinger som er sentrale i arbeidsprogrammet.
- Forprosjekter og strategiske prosjekter der formålet er å øke kompetansen internt og gjøre oss i stand til å få oppdrag fra andre.
- Seminarer, konferanser og andre formidlingstiltak
- Forskningsprosjekter i nettverk med institusjoner i de nordiske landene og medfinansiering av europeiske samarbeidsprosjekter.
- Ledelsen av instituttet - styret, ekspertrådet og andre ”nordiske kostnader”.

Bruken av basisfinansieringen konsentreres til de områder som er identifisert som spesielt interessante i arbeidsprogrammet. Basisfinansieringen er avgjørende for

undervisningen og kunnskapsformidlingen, og for vår rolle som møteplass. Det er disse aktivitetene som mye av den nordiske nytten bygger på, og som har Nordisk Ministerråd som naturlig oppdragsgiver. Basisfinansieringen er også avgjørende for arbeidet med de langsiktige perspektivene, da det er ved hjelp av denne at de sentrale linjene i Nordregios virksomheten kan sikres.

Samfinansiering mellom basisbevilgningen og andre oppdragsgivere er i mange sammenhenger ønskelig og nødvendig. Basisfinansieringen brukes imidlertid ikke til subsidiering av oppdragsprosjekter. Spesielt restriktive er vi når det gjelder oppdrag vi har fått i konkurranse med andre.

5.3. Personalet

Personalet er enhver kunnskapsorganisasjons fremste ressurs. I og med vårt internasjonale og komparative perspektiv er personalsammensetningen spesielt viktig, og å ta vare på kompetansen hos personalet blir da avgjørende. Nordregio tar hvert år i mot flere gjesteforskere og praktikanter. Dette bidrar ytterligere til å øke vår bredde og kapasitet, og forsterker de faglige nettverkene.

Det er nødvendig å rekruttere forskere som er langt framme i fronten innen sine respektive spesialområder, som i sum dekker bredden i de romlige problemstillingene, og som til sammen har en god oversikt over forskningen og forvaltningen i de aktuelle landene. Nordregio vil derfor, også i fortsettelsen, legge stor vekt på en god balanse i staben når det gjelder fagområder og nasjonalitet. Å sikre en god sammensetning på dette området er viktig både for kvaliteten i vårt arbeid og vår konkurransekraft i de aktuelle landene. En flernasjonal stab er i seg selv med på å sikre den nordiske relevansen og nytten.

Vi vil også ivareta de likestillingsmessige aspekter ved virksomheten, i tråd med Nordisk Ministerråds policy.

Vi vil få en betydelig personalomsetning i de kommende år, fordi mange kontrakter løper ut etter 8-års-regelen. I desember 2003 har Nordregio 32 ansatte, hvorav 27 forskere og fem administratorer. Av forskerne vil minst 12 ha forlatt instituttet ved utgangen av 2006. Administratorene er fast ansatt, men høy medianalder kan innebære behov for nyrekruttering også her.

Den høye personalutskiftingen skaper utfordringer både når det gjelder avslutningen av de nåværende kontraktene og når det gjelder rekruttering og innfasing av nye medarbeidere. Her er individuelle løsninger nødvendig. Ved avgang av nøkkelpersoner vil det sannsynligvis bli nødvendig å flytte løpende oppdrag over til vedkommendes nye arbeidsgiver. I og med at de oppdrag Nordregio får i så stor grad er avhengig av den bemanning instituttet har, er det grunn til å vente at virksomhetens innhold vil kunne endres som følge av den personellutskiftingen som vil komme gradvis i løpet av de neste årene. Det er nødvendig å iverksette spesielle tiltak for å sikre kunnskapsoverføringen innad i instituttet når turnoveren nå øker.