

Masteroppgåve

Jorunn Kristina Skodje

På grensa til EU

Ein analyse av motiva for, og effekten av,
Noreg si deltaking i Interreg

Masteroppgåve i europastudier

Trondheim, mai 2015

NTNU
Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Jorunn Kristina Skodje

På grensa til EU

Ein analyse av motiva for, og effekten av,
Noreg si deltaking i Interreg

Masteroppgåve i europastudier
Trondheim, mai 2015

Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Forord

Først vil eg takke rettleiaren min, Lise Rye, for grundige tilbakemeldingar og eit kritisk blikk. Du har hjelpt meg å halde stø kurs, og dytta meg i riktig retning når eg har stått fast. Utan deg hadde denne oppgåva vore eit skikkeleg rot.

Eg vil også takke Kari Mette Elden og Ole Harris Hanssen på Sør-Trøndelag fylkeskommune for at de har tatt dykk tid til å gje meg informasjon og hjelp. Dette har gjort oppgåva betre og livet mitt enklare.

Takk til familie og vener som har gitt meg moralsk stønad og fylt fritida mi med sprell. Eg vil rette ein særskild takk til mamma, Sigrid Marie og Ida Lovise for språkvask og tilbakemeldingar. Det var naudsynt.

Til slutt vil eg takke folka på euromaster for to fine år og lange dagar på lesesalen. Masterlivet hadde ikkje vore like bra utan dykk.

Jorunn Kristina Skodje

Trondheim, 14. mai 2015

Innhold

Forord	i
1. Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Interreg	2
1.3 Tidlegare forskning	3
1.4 Teoretisk rammeverk.....	5
1.4.1 Europeisering	6
1.4.2 Multi-level governance	9
1.5 Tilnærming og forskingsdesign.....	11
1.6 Kjeldematerialet	12
1.7 Oppgåva si utforming og sentrale funn	13
2. Bakgrunn	15
2.1 Regionalpolitikken til EU.....	16
2.1 Regionalpolitikken til Noreg	18
3. Analyse og diskusjon	21
3.1 Frå nordisk til europeisk samarbeid	21
3.1.1 Noreg blir med i Interreg	21
3.1.2 Trøndelag og Interreg.....	26
3.1.3 Diskusjon.....	26
3.2 Interreg og fylkeskommunen	29
3.2.1 Fylkeskommunen som internasjonal aktør.....	29
3.2.2 Effekt og utfordringar.....	31
3.2.3 Diskusjon.....	34
3.3 Nordens grønne belte	35
3.3.1 Mål	36
3.3.2 Resultat.....	38
3.3.3 Diskusjon.....	40
4. Konklusjon	45
Bibliografi	49

1. Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne oppgåva er norsk deltaking i Den europeiske union (EU) sitt regionale utviklingsprogram, Interreg. Interreg vart starta opp i 1990 som ein del av regionalpolitikken til EU, med det mål å føre til sosial og økonomisk utjamning på tvers av EU. Noreg har sidan 1996 delteke i Interreg på lik linje med medlemslanda i EU. Denne oppgåva undersøker kvifor Noreg vart med i Interreg og kva effekt dette har hatt i norske regionar.

Noreg si deltaking i regionalpolitikken til EU er eit lite diskutert, men interessant tema. Regionalpolitikk fell utanfor avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), og Noreg er derfor ikkje formelt med i dette området. Likevel blir norske regionar og distrikt i stor grad påverka av EØS-avtalen sine generelle reglar for den indre marknaden gjennom dei fire fridommane, reglar om offentleg stønad og offentlege anskaffingar (NOU 2012:2, 2012).

Et interessant trekk ved utviklingen av den norske tilknytningen til Interreg er at dette i motsetning til de fleste andre EU-programmene Norge deltar i ikke er omfattet av EØS-avtalen, og at det heller ikke er inngått noen annen generell tilknytningsavtale mellom Norge og EU. (NOU 2012:2, 2012, s. 534)

Sidan det ikkje ligg føre ein generell avtale, betyr dette at Stortinget ikkje har hatt ein prinsipiell diskusjon om deltakinga i Interreg. Likevel har Stortinget kjennskap til samarbeidet gjennom saker som angår distriktpolitikken og gjennom finansiell stønad (NOU 2012:2, 2012).

Det offentlege kunnskapen om Noreg si deltaking i Interreg er lav, sett bort i frå aktørar som deltek i Interreg-prosjekt. Det er derfor lett å oversjå kva dette samarbeidet tyder for norske regionar og kva Noreg ønsker å oppnå ved eit slikt samarbeid. Det lave kunnskapsnivået står i kontrast til at Interreg i laupet av dei siste tiåra har utvikla seg til å bli eit av dei største programsamarbeida Noreg har med EU (NOU 2012:2, 2012).

Føremålet med denne oppgåva er å rette søkelyset mot norsk deltaking i EU sitt interregionale samarbeid. Med dette som bakteppe er oppgåva si problemstilling todelt:

1. *Kvifor har Noreg aktivt søkt å ta del i Interreg?*
2. *Kva effekt har denne deltakinga hatt i regionane?*

Oppgåva undersøker prosessen som leia Noreg inn i Interreg-samarbeidet, og analyserer motiva for dette. Vidare analyserer oppgåva korleis Interreg har ført til endringar i fylkeskommunane sine arbeidsoppgåver og endra fylkeskommunens tilnærming til interregionalt samarbeid. I tillegg tek oppgåva føre seg fire utvalde Interreg-prosjekt for å undersøke kva resultat desse har ført til.

Oppgåva tek utgangspunkt i tidlegare forskning, men ønsker samstundes å kaste lys på problemstillinga med ny empiri. Funna i oppgåva blir i tillegg diskutert ut i frå omgrepa *europisering og Multi-level governance*¹. Oppgåva ser på den historiske utviklinga av regionalpolitikken til EU og Noreg, og bruker denne som bakgrunn for analysen. Ved å undersøke ulike sider av Interreg-deltakinga har denne oppgåva som føremål å gje eit heilskapleg bilete av Norsk deltaking i Interreg og sette denne i samanheng med teoretiske tilnærmingar til europeisk integrasjon.

1.2 Interreg

Interreg er EU sitt program for å fremje sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom interregionalt, transregionalt og grenseregionalt samarbeid. Føremålet er å løyse felles regionale utfordringar og skape økonomisk og sosial utvikling, særleg i regionar som har dårlegare kår enn gjennomsnittet i EU. Interreg vart lansert i 1990 med eit budsjett på 1 milliard ECU², men har i laupet av dei siste 25 åra utvikla seg til å bli eitt av dei viktigaste verkemidla i samhørighetspolitikken³ til EU (Europakommisjonen, 2015). Programma er delt inn i budsjettperiodar på 6-7 år. I dag er Interreg inn i sin femte budsjettperiode, Interreg V, som går frå 2014 til 2020. Noreg deltok for første gang i Interreg i 1996, med krav frå EU om å finansiere eiga deltaking fullt ut. Statlege middel frå Kommunal- og Moderniseringsdepartementet dekkjer 50% av den norske deltakinga, medan fylkeskommunane og andre prosjektpartnerar finansierer det resterande beløpet (NOU 2012:2, 2012).

Interreg er delt i tre hovudprogram: *Interreg A* dreier seg om grenseregionalt samarbeid mellom regionar som ligg på kvar si side av nasjonale grenser, enten internt i EU eller langs EU si ytre

¹ Omgrepa vil bli diskutert i kapittel 2.

² European Currency Unit (ECU) er ei tidlegare valuta- og regneining, brukt av EU før innføringa av euroen i 1999.

³ Samhørighetspolitikken (Cohesion Policy) er ein del av regionalpolitikken til EU, og fokuserer på økonomisk utvikling og sosial utjamning mellom landa og regionane i EU. Les meir i Kapittel 2.2

grense. *Interreg B*-programma dreier seg om transnasjonalt samarbeid mellom regionar som er i same geografiske område eller som har same utfordringar. *Interreg C* er programmet for interregionalt samarbeid, og er retta mot å utvikle nettverk og erfaringsutveksling mellom regionale aktørar i alle regionane i EU (NOU 2012:2, 2012).

Sidan Interreg kom i gang tidleg på 90-talet har populariteten og omfanget av programma gradvis auka. Interreg har i dag utvikla seg til å bli eit av dei største samarbeida Noreg har med EU (NOU 2012:2, 2012). Dette kjem fram av stadig auka budsjett og status, både i EU og i Noreg. I EU er Interreg eitt av to hovudmål i samhørighetspolitikken, og har eit samla budsjett på over 10 milliardar euro, der mesteparten går til grenseregionalt samarbeid, Interreg A (Europakommisjonen, 2015). I perioden 2007-2013 deltok Noreg i til saman 11 underprogram fordelt på alle tre Interreg-programma (Interreg.no, utan år-a). Den statlege finansieringa av norsk deltaking i Interreg i perioden 2007-2013 var på 730 millionar norske kroner, der 68 % gjekk til grenseregionalt samarbeid (Interreg A) (Mauritzen, 2010). Interreg-deltakinga har derfor vist seg å ha ein viktig plass i våre regionalpolitikken til Noreg og EU.

1.3 Tidlegare forskning

Det har vore lite forskning på forholdet mellom den europeiske integrasjonsprosessen og endring i det regionale styringsnivået i Noreg. Forskinga som finst⁴ har i stor grad retta seg inn mot korleis EU påverkar sentralforvaltninga i Noreg (Grindheim & Trondal, 2007). Det finst altså lite litteratur som rettar seg direkte mot det regionale nivået og ser på korleis deltaking i Interreg-programma påverkar regional utvikling (Leknes, Fitjar, Thygesen, & Mauritzen, 2011). Det har derfor vore lite fokus på norske motiv for Interreg-deltaking og prosessen som leia Noreg inn i Interreg. Deltakinga blir nemnd i offentlege dokument i samanheng med regionalpolitikk og internasjonalt samarbeid, men utan at det blir gjort greie for avgjerda om å bli med. Derfor er det heller ikkje særleg stor offentleg kunnskap om Interreg-programmet, trass i at det har vist seg å vere eit av dei største programsamarbeida mellom Noreg og EU (NOU 2012:2, 2012). Dette gjer det interessant å forske vidare på dette.

Grindheim og Trondal (2007) har fokusert si forskning på regional endring som konsekvens av europeisk integrasjon. Dei argumenterer for at det regionale styringsnivået står ovanfor store

⁴ Sjø til dømes Larsen, Lægred og Wik (1999), Lægred (2000), Larsen, Lægred og Trondal (2003), Dyrdal, Lægred og Rubecksen (2006) og Tallberg (2012).

utfordringar i møte med eit Europa som set større krav til deltaking og demokrati. Dei argumenterer for at forholdet mellom norske regionar og EU er særleg interessant å sjå nærare på. Dei konstaterer at det regionale forvaltningsnivået i stor grad blir påverka av EØS-avtalen og anna tilknytning til EU. Likevel har den empiriske forskinga på europeisering i stor grad vore fokusert på det sentrale styringsnivået, og i liten grad sett på korleis fylkes- og kommuneadministrasjonen blir påverka. For det det andre har den teoretiske forskinga på europeisering også i stor grad vore fokusert på sentralforvaltninga, da denne spelar ei viktigare rolle for statsapparatet. Grindheim og Trondal (2007) har likevel sett lite på korleis Interreg aleine påverkar regional forvaltning.

Heller ingen norske offentlege utgreiingar har i stor grad diskutert korleis norsk regionalforvaltning blir påverka av EU og EØS. Unntaket er NOU 2012:2 som tek føre seg Noreg sitt forhold til EU og EØS, og gjer kort greie for norsk deltaking i Interreg. Dette indikerer at mange overser den viktige understatlege dimensjonen ved europeiseringa av Noreg. Dette er ein konsekvens av at det regionale nivået har ein relativt svak institusjonell tilknytning til EU-nivået. Samanlikna med dei andre nordiske landa er norske fylkeskommunar gjennomgåande mindre internasjonalt retta og har svakare kontakt med EU-institusjonane (Trondal, 2007). Dermed blir ikkje dei norske regionane direkte påverka av EU i like stor grad som i medlemslanda. Det regionale nivået i Noreg blir derimot påverka av EU gjennom deltaking i ulike europeiske program, slik som Interreg (Grindheim & Trondal, 2007). Det i stor grad fylkeskommunane som arbeider med Interreg, og staten har liten innverknad på kva prosjekt norske regionar deltek i. Derfor blir også norske regionar påverka, men utan at dette er like synleg som i andre medlemsland.

Sjølv om forskning på effekten av EU på norske regionar er underrepresentert, eksisterer det nokre undersøkingar på området, som denne oppgåva bygger vidare på. Stokka (2009) har sett på korleis europeisk samarbeid har endra haldningane og rolletolkinga til tilsette i fylkeskommunane. Han argumenterer for at fylkeskommunen opplever en viss europeisering, men at dette varierer sterkt. Aalbu, Austin, Hauge og Råd (2006) har sett på fylkeskommunen som internasjonal aktør, og kome fram til at grenseregionalt arbeid har stor betydning for fylkeskommunens internasjonale engasjement. Særleg dei siste 10 åra har det internasjonale arbeidet skutt fart. Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003) har forska på i kva grad globalisering har påverka distriktspolitikken i Noreg, og ser på den aukande regionaliseringa i Noreg. Alle desse nemnar grenseregionalt samarbeid, men ser på endring i det regionale

styringsnivået i ein svært brei kontekst. Denne forskinga fokuserer på strukturelle endringar på regionalt nivå, og Interreg blir her berre omtalt som ein del av ein større prosess.

Forsking som går direkte på deltaking og utbytte av Interreg er stort sett kartleggingar, rapportar og undersøkingar. Desse er ofte skrivne på oppdrag frå statlege organisasjonar, og har derfor eit empirisk og avgrensa fokus. Leknes et al. (2011) sin studie fokuserte på kva som skulle til for at fylkeskommunane skulle følgje opp Interreg-prosjekt. Dei argumenterer for at deltakinga i Interreg set spor etter seg, men at dei ikkje fann ein eintydig konklusjon over betydninga av deltaking i Interreg. Mauritzen (2010) har først og fremst sett på deltaking i Interreg B og C program, men ser også på Noreg sin veg inn i Interreg. Han konkluderer med at Noreg frå starten av har vore tidleg ute med å engasjere seg i Interreg og dei ulike prosjekta. Moen og Skålnes (2005) utførte ein studie om resultat frå Interreg A, B og C. Her peikar dei på at fleire prosjekt har hatt problem med å måle resultata opp mot mål som er generelle, og at dei dermed kan verke som mindre vellukka enn dei eigentleg er. Statskonsult (2005) har i stor grad sett på endringstrekk i regionalpolitikken til EU, og kva dette vil seie for Noreg. Studien argumenterer for at det regionale nivået blir påverka direkte gjennom EØS-avtalen, men òg indirekte gjennom tankegoods og idear.

Tidlegare litteratur på området har i avgrensa grad sett Interreg i samanheng med teoretisk litteratur om europeisk integrasjon. Sjølv om dei empiriske studiane indikerer at Interreg-deltakinga har gitt positivt utbytte, peikar dei også på at det ikkje er ein eintydig konklusjon. Tidlegare forsking har i liten grad sett på kvifor Noreg ønskja å vere med i Interreg-samarbeidet. Den forskinga som finst på dette området viser berre til historiske fakta, utan å diskutere motiv. Oppgåva vil her gje eit meir nyansert bilete av norsk deltaking i Interreg.

1.4 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet tek føre seg hovudtrekka i to teoretiske tilnærmingar som begge tek utgangspunkt i den europeiske integrasjonsprosessen. Denne oppgåva omtalar desse som tilnærmingar, snarare enn teoriar. Dette er fordi ingen av desse prøver å gje ei fullstendig forklaring på EU som politisk system, men fokuserer på utvalde delar av integrasjonsprosessen og søker å gi eit rammeverk for forståing. Kapittel 1.4.1 gjer greie for omgrepet europeisering, medan kapittel 1.4.2 gjer greie for Multi-level governance. Desse to tilnærmingane er ikkje motstridande, men gir derimot to komplementære vinklingar på europeisk integrasjon. Ved å

identifisere ulike mekanismar i europeiseringsprosessen vil ein betre kunne forstå endringar i Noreg, på regionalt så vel som på nasjonalt nivå.

1.4.1 Europeisering

Europeisering er eit omgrep som forsøker å forklare samspelet mellom EU og medlemslanda, eller tredjeland, som har tilknytning til EU. Det eksisterer mange ulike tolkingar av europeisering og kva det inneber. Likevel er desse ulike tolkingane meir komplementære til kvarandre enn ekskluderande. Denne oppgåva har ei brei tilnærming til omgrepet, og støttar seg til Börzel og Panke (2013, s. 116) sin definisjon: “europeanization generally refers to interactions between the EU and its member states or third countries”. Europeisering er altså ein gjensidig samhandlingsprosess mellom EU og europeiske statar, og endrar seg etter tidsperiode og geopolitisk situasjon. Europeisering kan også påverke regionane inne i ein stat. Europeisering inneber ein grad av *endring* som følgje av samhandling mellom EU og europeiske statar. Men akkurat kva som endrar seg, *korleis* dette gjeng føre seg og *kvifor* det skjer er derimot ikkje klart (Olsen, 2002). Europeisering kan til dømes vere strukturelle endringar i institusjonar, endring i identitet og normer, eller endringar i maktstrukturar, enten i eit serskild land eller i EU generelt.

Olsen (2002) argumenterer for at omgrepet europeisering ikkje er ein fullverdig forklaring av prosessane i EU, men ein bør sjå på dette på som eit utgangspunkt for forståing og for å vekke merksemd rundt europeiseringsprosessen. Samstundes er det viktig å sjå på EU som eit system i stadig endring, som følgje av samhandling med statar, globalisering og skiftande politisk miljø. Europeisering er derfor eit omgrep for betre å forstå integrasjonsprosessen i Europa og forklare samhandlinga mellom dei ulike forvaltningsnivåa, og korleis dei påverkar kvarandre. Europeisering fungerer i denne oppgåva som eit utgangspunkt for å analysere i kva grad norsk regionalpolitikk blir europeisert innanfor rammene av norsk samarbeid med EU.

Europeisering blir i denne oppgåva delt i to tilnærmingar. Desse to prosessane er parallelle og komplementære (Grindheim & Trondal, 2007). Omgrepet *nedanfrå-og-opp-europeisering* prøver å analysere korleis medlemslanda og andre statlege aktørar er med på å utforme og påverke EU. Her er det altså EU som institusjon, i tillegg til prosessane som fører til EU si politikktutforming, som er i fokus (Börzel & Panke, 2013). Medlemslanda og andre undernasjonale aktørar forsøker å få gjennomslag for sine interesser på overnasjonalt nivå. Ulike nasjonale og regionale aktørar har ulike ressursar, interesser og målsettingar, i tillegg til ulikt høve til påverknad (Grindheim & Trondal, 2007). Dette forklarar at nokre aktørar har meir

å seie for politikktutforminga på overnasjonalt plan enn andre. Figur 1 viser at påverknad, til dømes idear og interesser, går frå det undernasjonale nivået opp til det nasjonale, og at det nasjonale nivået igjen påverkar det overnasjonale nivået.

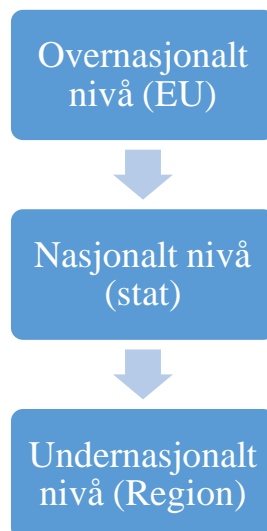
Figur 1: Nedanfrå-og-opp-europeisering



(Kjelde: Figur laga av forfattar)

Omgrepet *ovanfrå-og-ned-europeisering* tek føre seg korleis EU sin politikk legg føringar på medlemslanda og undernasjonale aktørar, til dømes gjennom reglar, krav og arbeidsmetodar. Her er det sentrale spørsmålet korleis politikk, avgjerdsprosessar og institusjonar i medlemslanda blir endra som følgje av europeisk integrasjon (Börzel & Panke, 2013). Figur 2 viser korleis påverknad går frå det overnasjonale nivået til det nasjonale, og deretter frå det nasjonale til det undernasjonale nivået.

Figur 2: Ovanfrå-og-ned-europeisering



(Kjelde: Figur laga av forfattar)

For at det skal vere snakk om ein europeiseringsprosess må der vere ein grad av *misfit*, eller ulikskap, mellom staten eller regionane og EU (Börzel & Panke, 2013; Börzel & Risse, 2003). Misfit kan kom til uttrykk både formelt, gjennom lovgiving og jurisdiksjon som krev tilpassing på nasjonalt nivå, og uformelt, gjennom idear, normer og praksis som gradvis påverkar det nasjonale forvaltningsnivået og fører til endring i politisk praksis og organisering (Tallberg, Aylott, Bergström, Vifell, & Palme, 2010). Europeisering krev altså ein viss grad av *endring* som følgje av tilpassingspresset mellom EU og staten. Om staten allereie er i samsvar med EU sine reglar vil det ikkje vere naudsynt å tilpasse seg, og det vil dermed ikkje vere snakk om ein europeiseringsprosess. På den andre sida vil presset for å tilpasse seg auke når nasjonale reglar og institusjonar er vesentleg annleis enn på EU-nivå.

Europeisering kjem til syne i varierende grad i dei ulike statane og innan ulike område av politikken (Börzel & Risse, 2003). Dette er for det første avhengig av graden av misfit i dei ulike landa, da misfit er ein naudsynt føresetnad for endring. For det andre er det avhengig av dei statlege institusjonane si evne til å få EU til å adoptere deira reglar og normer som nye europeiske standardar, eller å blokkere ny lovgiving i EU som vil føre til misfit. Samstundes er europeisering avhengig av dei statlege institusjonane si evne til å dra nytte av EU systemet og fremje endring innanriks (Börzel & Risse, 2003). Dermed kan europeiseringsprosessen også føre til at statane blir meir ulike, nettopp på grunn av ulik reaksjon på tilpassingspresset.

Europeiseringsprosessen er ikkje statisk. Graden av europeisering er i konstant endring ettersom innanrikspolitiske mål og nasjonale ressursar endrar seg. Det same er graden av misfit mellom EU og dei nasjonale styringsnivåa (Börzel & Risse, 2003). I tillegg kan det vere vanskeleg å isolere resultata av europeisering, da fleire ulike faktorar som globaliseringstendar og innanrikspolitiske forandringar også spelar inn på forholdet mellom EU og europeiske statar (Tallberg et al., 2010). Dette viser at europeisering som teoretisk omgrep er i stadig endring, og ein må sjå på dette som eit teoretisk utgangspunkt for forståing og tolking, ikkje ein rigid fasit på korleis statar blir påverka av EU og omvendt.

Europeisering går også føre seg på det regionale, undernasjonale nivået. Trondal og Grindheim (2007, s. 13) peikar på to ulike definisjonar av europeisering av regionane: *europeisering som deterritorialisering* viser til at den regionale forvaltninga blir svekka som følgje av svakare og endra territorielle grenser. Dette utfordrar dei tradisjonelle skilja mellom organisasjonar, institusjonar og regional forvaltning basert på territorielle grenser. Dette fører etter kvart til ei svekking av territoriet som arena for avgjerder. Samstundes vil europeiseringa ha ulik

påverknadskraft på ulike institusjonar og politikkområde, avhengig av regionale faktorar. *Europeisering som transformasjon* fokuserer derimot på at europeiseringa har ført til omfattande endringar i struktur, virkemåte eller styringsprinsipp i regionen. Døme på dette er avvik frå tidlegare avgjerdsstrukturar, endring i preferansar og normer, og transformasjon av lover og regelverk (Grindheim & Trondal, 2007).

1.4.2 Multi-level governance

Multi-level governance⁵ er ei teoretisk tilnærming som forklarar den komplekse samhandlinga og politikktutforminga på tvers av ulike territoriale styringsnivå i Europa (Hooghe & Marks, 2001). Multi-level governance oppstod på 1990-talet som eit ønske om å forstå europeisk integrasjon og det særleine ved styresettet til EU. Grunnprinsippet er at det er fleire ulike territoriale styringsnivå enn det nasjonale som legg føringar for politikktutforminga (Christiansen, 2013). Det vil seie at både overstatlege og understatlege nivå kan påverke og legge føringar på politikktutforminga på nasjonalt plan. Multi-level governance står dermed i kontrast til andre teoriar om europeisk integrasjon, som neo-funksjonalisme, og intergovernmentalisme, som ønsker å forklare europeisk integrasjon som ein heilskap. Denne tilnærminga prøvar å gje ei betre forståing for den komplekse avgjerdsprosessen inne i EU, og korleis denne skil seg frå prosessane i statar som ikkje tek del i eit overnasjonalt samarbeid. Multi-level governance bygger derfor vidare på det meir omfattande og diffuse omgrepet europeisering.

Det er i hovudsak to europeiseringsprosessar som har ført til at ein har fått auka behov for ei tilnærming som Multi-level governance i Europa (Hooghe & Marks, 2001). For det første har europeisk integrasjon skote fart på samhandlinga og harmoniseringa mellom europeiske land. Dette har endra korleis politiske avgjerder blir vedtatt: fleire avgjerder som tidlegare vart tatt på det nasjonale nivå har no blitt flytta opp på det overnasjonale, europeiske nivået. For det andre har auka regionalisering av nasjonalstatane ført til at det regionale styringsnivået opptreir meir autonomt enn tidlegare. Til dømes har fleire regionar i Noreg oppretta egne kontor i Brussel og EU har oppretta ein eigen Regionkomité⁶. Desse to prosessane har utvikla seg parallelt, og lukkar ikkje kvarandre ute. Andre europeiske institusjonar har også blitt tildelt politisk makt, og har som ein konsekvens blitt meir autonome og lausrive frå staten. Den

⁵ Blir ofte omsett til 'fleirnivåstyre' på norsk, men er her likevel omtalt som Multi-level governance for å ikkje forveksle denne EU-spesifikke teorien med andre forståingar av fleirnivåstyre.

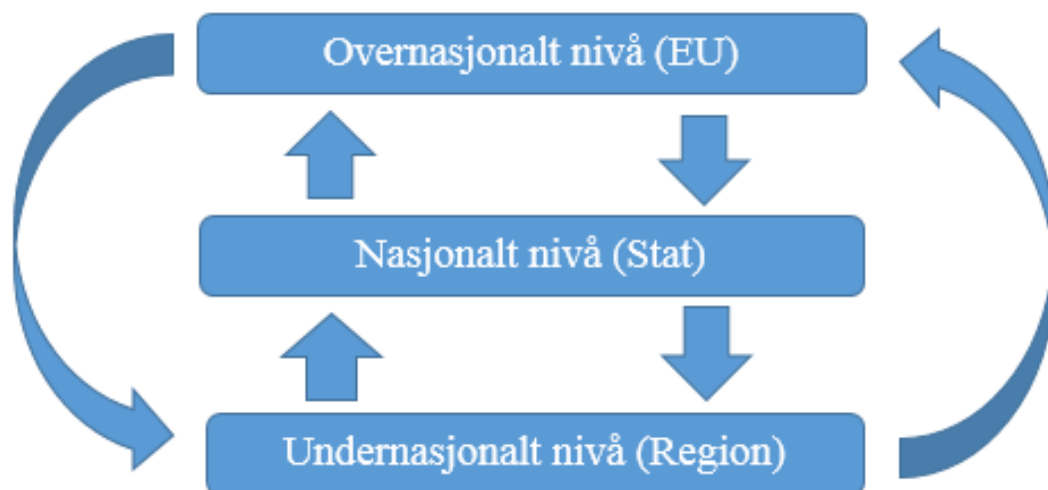
⁶ European Committee of the Regions (CoR)

europeske sentralbanken og Den europeiske domstolen er døme på slike institusjonar som har blitt oppretta på overnasjonalt nivå og som har myndighet til å utforme politikk som vil gjelde på nasjonalt nivå.

EU-politikk har på denne måten gått frå å vere eit ‘two-level game’ mellom statane og EU sine institusjonar, til å vere eit ‘multi-level game’ med fleire nivå og institusjonar (Christiansen, 2013). Auka samhandling mellom statane i Europa har dermed lege til grunn for utviklinga av eit nytt politisk system som litt etter litt viskar ut dei tradisjonelle skilja mellom nasjonal, undernasjonal og overnasjonal politikktutforming. Den tradisjonelle nasjonalstatens monopol på politikktutforming blir dermed utfordra av overnasjonale og undernasjonale styringsnivå (Christiansen, 2013).

Figur 3 demonstrerer korleis EU-politikk no er eit ‘multi-level game’. Figuren viser korleis politikk blir lasta opp og ned mellom styringsnivåa, der pilane symboliserer påverknad og kva veg denne går. Figuren viser også korleis det overnasjonale og undernasjonale nivået kan gå heilt utanom det nasjonale nivået, og påverke kvarandre. Dette er eit særskild trekk for Multi-level governance si tilnærming til politikktutforminga til EU.

Figur 3: Multi-level governance.



(Kjelde: Figur laga av forfattar)

Dette har igjen opna fleire nye kanalar for samhandling mellom dei ulike nivåa, og nasjonale styresmakter er ikkje lenger det einaste kontaktpunktet mellom det europeiske og det regionale nivået. Dei regionale og overnasjonale nivåa kan ofte gå heilt utanom det nasjonale

styringsnivået og dermed legge føringar for den nasjonale politikken på utradisjonelle måtar (Hooghe & Marks, 2001). Nye politiske og administrative nettverk oppstår, og knyter saman aktørar på tvers av sektorar og styringsnivå (Grindheim & Trondal, 2007). Nasjonalstaten er framleis ein viktig aktør i europeisk politikkkutforming, men har ikkje lenger monopol på politikkkutforminga. For å forstå europeisk politikkkutforming er det naudsynt å også forstå samhandlinga mellom dei ulike aktørane og nivåa. Det er nettopp denne komplekse samhandlinga som Multi-level governance prøver å skape eit rammeverk for.

Multi-level governance byggjer på europeisering og desse omgrepa er ofte overlappende. Dei kan derfor i nokre tilfelle vere vanskeleg å skilje frå kvarandre. Begge to skildrar forholdet mellom statar og EU, og ser på samhandlingsprosessen mellom desse. Likevel er Multi-level governance særleg retta mot EU som politisk system, og dei ulike styringsnivåa og institusjonane. Særleg fokus blir retta mot det undernasjonale styringsnivået og korleis dette har utvikla seg til å bli meir autonomt som følgje av europeisk integrasjon. Europeisering har eit større fokus på samhandling og påverknad mellom nivåa, og kven som er pådrivar og mottakar av endringsprosessane. Europeisering er ei tilnærming til korleis endring i Europa skjer som følgje av - eller reaksjon på – samhandling med EU. Der europeisering skildrar prosessane for samhandling og påverknad mellom statar og EU generelt, skildrar Multi-level governance dei strukturelle kanalane for politikkkutforming og samhandling mellom dei ulike forvaltningsnivåa i EU, med fokus på regionane.

1.5 Tilnærming og forskingsdesign

Føremålet med oppgåva er å få best mogeleg innsikt i, og forståing av, eit konkret avgrensa fenomen. Denne oppgåva nyttar seg derfor av eit kvalitativt forskingsdesign. Kvalitative studiar gir grunnlag for å fordjupe seg i dei fenomena ein studerer på bakgrunn av fyldige data. Forskaren må deretter tolke datautvalet for å oppnå forståing om det valde fenomenet. Tolking har derfor ein sentral plass innanfor kvalitative metode (Thagaard, 2009). McNabb (McNabb, 2010, s. 225) forklarar bruken av kvalitativ metode slik: «the uses for [qualitative] data go beyond simple description of events and phenomena; rather, they are used for creating understanding, for subjective interpretation, and for critical analysis as well».

Denne oppgåva er ein casestudie, med norsk deltaking i Interreg som fokusområde og utgangspunkt for forskning. Det som særpregar ein slik studie er at analysen er retta mot å studere

ei stor mengde informasjon om ein særskild case (Thagaard, 2009). Ein casestudie er brukande når ein ønsker å forske på eit spesifikt samstundes fenomen, der konteksten spelar ei viktig rolle og ikkje alltid kan skiljast frå sjølve fenomenet (Yin som sitert i McNabb, 2010, s. 237). Denne studien forsøker å kome fram til innsikt i, og kunnskap om, eit avgrensa tema. I tillegg har denne som mål å oppnå kunnskap og forståing som peikar utover det særskilde fenomenet studien fokuserer på (Thagaard, 2009).

Oppgåva bruker dokument som grunnlag for å svare på problemstillinga, og tek derfor form som ei dokumentanalyse. Dokumenta som blir brukte er laga til andre føremål enn til den aktuelle forskinga. Dermed samlar ein informasjon om særskilde saksforhold frå eit bestemt tidrom, men som er laga med ulike føremål (Tjora, 2010). Ei dokumentanalyse passar bra til oppgåva sitt tema og for å svare på problemstillinga. Oppgåva tek føre seg dokument som er skrivne uavhengig av kvarandre og som kan gje verdifull informasjon når dei blir sett saman og analysert. I ei dokumentanalyse er det viktig at kjeldene blir vurderte i høve til den konteksten den er utforma i (Thagaard, 2009). Forfattaren må vere klar over at dokumenta er skrivne med eit særskild føremål og til ei særskild målgruppe. Bruken av historiske dokument gir samstundes forskaren eit anna tidsbilete, og kan dermed føre til betre innsikt i korleis konteksten forma hendingar i det aktuelle tidsrommet. Slik unngår oppgåva å dra slutningar basert på notidas forståing, og betre skildre kva dei offisielle motiv og intensjonar var (Tjora, 2010). Utval av data utgjer derfor eit viktig grunnlag for dokumentanalyse.

1.6 Kjeldematerialet

Oppgåva fokuserer på skriftlege, empiriske kjelder som er relevant for temaet i oppgåva. Data vart samla inn ved hjelp av arkivøk på nett, søk på bibliotek og dokument frå arkivet til Sør-Trøndelag fylkeskommune. Sluttrapportane frå Interreg-prosjekta ligg ute på nettsidene til Interreg Sverige-Norge, og vart henta der⁷.

Oppgåva tek føre seg offentlege dokument som til dømes stortingsmeldingar, komitéinnstillingar og internasjonale strategiar frå nasjonale og regionale styresmakter. Her vil offentlege haldningar og motiv kome fram, og vil saman med tidlegare forskning danne

⁷ www.interreg-sverige-norge.com

grunnlaget for analyse og diskusjon. Dokumenta er i all hovudsak skrivne i perioden frå midten av 90-talet og fram til i dag.

I tillegg undersøker oppgåva fire utvalde prosjekt frå det grenseregionale samarbeidet mellom Noreg og Sverige i perioden 2007-2013, Interreg IV A. Kapittel 3.3 tek derfor utgangspunkt i sluttrapportane frå fire avslutta prosjekt innanfor Nordens grønne belte. Prosjekta som er valde er ulike, både i innhald og resultat, slik at dei på best mogeleg vis kan vere representative for Nordens grønne belte generelt. Det vart derfor lagt vekt på å velje både 'best practice' prosjekt og mindre vellukka prosjekt. Prosjekta har blitt valde ut på bakgrunn av vurderinga i ein ekstern evalueringsrapport laga av *Kontigo*⁸, egne vurderingar og samtalar med tilsette i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Det er rekna med at det som står i desse kjeldene samsvarar med dei faktiske motiva som låg til grunn for deltaking i Interreg, og at dei resultatane som er oppgitt i rapportane er lik det faktiske utbytte. Dokumenta er likevel alltid skrivne i ein kontekst, med eit særskilt føremål og mottakar. Dette vil kunne ha prega dokumenta sitt innhald og fokus. Dokumenta som er inkludert i oppgåva er offentlege, og tilgjengeleg for alle, sjølv om nokre er henta frå arkiv. Det er mogeleg å oversjå relevante dokument som av ulike grunnar ikkje er tilgjengeleg. Dette kan vere ein veikskap ved oppgåva. Likevel tek analysen utgangspunkt i dei kjeldene som har vore tilgjengelege på det aktuelle tidspunktet.

1.7 Oppgåva si utforming og sentrale funn

Oppgåva er delt i fire kapittel. Kapittel 2 er eit bakgrunnskapittel der regionalpolitikken til EU og Noreg blir gjort greie for. Her tek oppgåva først føre seg den historiske utviklinga av EU sin regionalpolitikk, frå å vere ikkje-eksisterande til å omfatte ein tredel av EU sitt totale budsjett. Deretter blir utviklinga av Noreg sin regionalpolitikk etter 1980-talet gjort greie for, med fokus på korleis regionalpolitikken til EU og Noreg nærma seg kvarandre på midten av 90-talet.

Kapittel 3 er delt i tre, og inneheld analyse og diskusjon av problemstillinga. Kapittelet 3.1 analyserer prosessen som førte til norsk deltaking i Interreg og identifiserer Noreg sine motiv for denne deltakinga. Kapittelet argumenterer for at ønsket om å bevare det nordiske samarbeidet etter at Sverige og Finland hadde blitt med i EU var utslagsgjevande for at Noreg

⁸ Hugosson, Olmsäter, Skålnes og Hallin (2013)

vart med i Interreg. Samstundes eksisterte det ei frykt for at norske grenseregionar ville få svekka konkurransekraft når dei svenske og finske grenseregionane fekk stønad frå strukturfondet til EU. Økonomiske interesser var derfor òg gjeldande. Trass i at Noreg no tek del i Interreg har graden av tilpassing vore lav for Noreg som stat. Det er dermed i avgrensa grad europeisering som førte til avgjerda om å ta del i Interreg.

Kapittel 3.2 undersøker korleis Noreg si deltaking i Interreg har påverka rolla til fylkeskommunen. Kapitlet argumenterer for at fylkeskommunen sitt internasjonale utviklingsarbeid har utvikla seg til å bli eit av dei viktigaste oppgåvene til fylkeskommunane, og at Interreg-deltakinga har gitt dette arbeidet viktig innhald. Fylkeskommunen har derfor vore gjenstand for ei viss europeisering gjennom arbeidet med Interreg, og har utvikla seg til å bli ein større internasjonal aktør.

Kapittel 3.3 tek føre seg fire utvalde prosjekt frå Interreg IV A Nordens grønne belte. Her blir fellestrekk i mål og resultat undersøkt. Aktørane meiner dei har fått eit positivt utbytte av deltakinga i eit Interreg-prosjekt. Samstundes vil tidsbruk og tilgjengelege ressursar vere essensielt for om prosjektet fungerte i samsvar med måla. Regioner og regionale aktørar kan bli europeisert gjennom arbeidet med Interreg fordi deltakinga i prosjekt vil kunne føre til endra arbeidsmåtar, preferansar og struktur i regionen.

I kapittel 4 grip oppgåva tilbake til den overordna problemstillinga. Her konkluderer oppgåva med at Noreg sine motiv for å bli med i Interreg var todelt: det var dels historiske og dels interessebaserte motiv som gjorde at Noreg vart med. Ein effekt av deltakinga er at Interreg har vore delaktig i framveksten av fylkeskommunen som internasjonal utviklingsaktør, og gitt nytt innhald til fylkeskommunens rolle. Deltakinga har vidare vore i hovudsak positiv for dei norske regionane og regionale aktørane, og har særleg ført til auka kompetanse og nettverk hos aktørane. Basert på desse funna argumenterer oppgåva for at norske regionar har blitt europeisert som følge av deltakinga i Interreg, men i varierende grad.

2. Bakgrunn

Dette kapittelet greier ut om konteksten til analysen, og tek føre seg utviklinga i regionalpolitikken i Noreg og EU dei siste tiåra. I kapittel 2.1 gjer oppgåva greie for regionalpolitikken til EU, med fokus på historisk utvikling og regionalpolitiske verkemiddel. Kapittel 2.2 tek føre seg norsk regionalpolitikk, og undersøker korleis denne har utvikla seg til å bli meir lik den EU fører. Først blir omgrepa 'region' og 'regionalpolitikk' definert og diskutert.

I norsk samanheng blir 'region' ofte brukt som eit namn på forvaltningsnivået mellom kommune og stat, altså fylkeskommunar. Det finst likevel fleire ulike definisjonar av ein region, og omgrepet blir brukt på mange ulike måtar avhengig av føremålet. Ein region kan inkludere fleire land, fleire fylke eller eit område innanfor eitt fylke. Regionen kan altså ha ein politisk funksjon og vere eit geografisk område å utøve politikk på, men det kan også referere til eit kulturelt homogent område som kan brukast til identitetsforming, som til dømes Catalonia i Spania (Lysgård, 2007). Ein region kan også vere sett saman av fleire fylkeskommunar, men da er det ofte snakk om fylkeskommunar som arbeider saman, eller har felles utfordringar. Slik kan både Skandinavia og Trøndelag vere ein region, avhengig av konteksten. Regionane på forvaltningsnivå i Europa er svært ulike, både når det kjem til geografi og folketal. I føderale statar som Tyskland og Sveits har regionane mykje makt, medan norske fylkeskommunar til samanlikning har lite makt (Johnstad et al., 2003). Denne oppgåva refererer til ein region som eit forvaltningsnivå mellom kommune og stat, i norsk samanheng fylkeskommunen, med mindre noko anna er spesifisert.

Regionalpolitikk er politikk for å stimulere regionen si utvikling, og er derfor særleg retta mot dei utfordringane regionane har. Den norske regionalpolitikken tek sikte på å påverke utviklingstrekk og drivkreftene i samfunnet (St.meld. nr. 13 (2012-2013)). I Noreg er distriktpolitikken ofte nemnt i same andedrag som regionalpolitikk. Denne oppgåva tar utgangspunkt i Johnstad et al. (2003, s. 9) sin definisjon av regionalpolitikk og distriktpolitikk:

Regionalpolitikk er en term som benyttes både om utviklingspolitikk innen en region og om nasjonal politikk hvor noen regioner favoriseres for å overkomme særlige problemer i disse regionene. [...] Distriktpolitikk er en regionalpolitisk innsats, som er rettet mot de områder av landet som har spesielle utviklingsproblemer p.g.a. usentral beliggenhet.

2.1 Regionalpolitikken til EU

Regionalpolitikken til EU omfattar tiltak med det mål å auke den økonomiske og sosiale samhörigheten i EU. I praksis betyr dette å jamne ut økonomiske, sosiale og territoriale skilje i EU gjennom å forbetre den økonomiske veksten og livskvaliteten (Europakommisjonen, 2014). Derfor har regionalpolitikken til EU hatt som overordna mål å arbeide for sosial og regional utjamning, både mellom regionar i same land og mellom dei ulike medlemslanda. Politikken til EU på dette området blir kalla *Cohesion Policy*, noko som på norsk blir oversett til *samhörighetspolitikk*. Dette signaliserer at EU sitt mål er å skape samhald mellom statane og at å investere i mindre utvikla regionar fører til samhald i heile EU.

Gjennom ei rekke fond, som samla blir kalla strukturfonda⁹, ønsker EU å få fart på den regionale næringsutviklinga og utvikle sterke regionar. Dette er viktig for å styrke EU si samla konkurransevne (Statskonsult, 2005). I dag er dei regionalpolitiske midla den største enkeltposten på EU sitt budsjett, med 352 milliardar euro til disposisjon, meir enn ein tredel av det totale budsjettet til EU for perioden 2014-2020. EU sine 274 regionar er delt inn i tre kategoriar: mindre utvikla regionar, overgangsregionar og utvikla regionar. Mindre utvikla regionar blir definert som eit område med eit bruttonasjonalprodukt (BNP) som er mindre enn 75 % av EU-landa sitt samla gjennomsnitt, medan overgangsregionar har ein BNP mellom 75 % og 90 %. Utvikla regionar er regionar har ein BNP på over 90% av gjennomsnittet i EU. Da Sverige og Finland vart medlem i 1995, opna EU i tillegg for at område med spreidd busetjing også kan få særskilde vilkår og stønad (Europakommisjonen, 2014). Dette inkluderte også særskilde vilkår til norske regionar, gjennom EØS-avtalen.

Regionalpolitikken til EU skal vere eit supplement til medlemslanda sin eigen politikk. Sjølv om medlemslanda i EU har stor grad av sjølvstyre når det kjem til utforming og gjennomføring nasjonal regionalpolitikk, har EU likevel stor innverknad på regionane gjennom den felles regionalpolitikken. I tillegg har dei generelle reglane til EU stor påverknad. Gjennom til dømes dei fire fridomane og reglar for offentleg stønad og offentlege anskaffingar set EU rammer for korleis styresmakter i medlemslanda kan utøve regionalpolitikken (NOU 2012:2, 2012).

⁹ EU sitt strukturfond (Structural Fund) er ein finansiell mekanisme for å jamne ut dei økonomiske og sosiale skilja i EU. Det er samansett fire fond: European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) og Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) (Cini & Pérez-Solórzano Borragán, 2013). Saman med EU sitt Cohesion Fund utgjer det om lag ein tredel av det totale budsjettet i EU.

Regionalpolitikken til EU i seg sjølv er derfor ikkje regulerande av natur, men heller ein omfordelingspolitikk som gir middel til utviklingsføremål.

Regionalpolitikken til EU har utvikla seg til å bli både viktig og omfattande, særleg dei siste tjue åra. Sjølv om regionalpolitikk vart introdusert med Romatraktaten i 1957 kom ikkje den felles regionalpolitikken i gang før 1975, etter at Storbritannia, Irland og Danmark vart medlemmar, da skilnadane mellom landa og regionane vart større. Den verkelege satsinga skjedde likevel ikkje før på slutten av 80-talet: etter den andre utvidingsrunden vart Spania, Portugal og Hellas medlemmar av EU, og dei sosiale og økonomiske skilnadane mellom medlemslanda vart da enda meir påfallande. Regionalpolitikk og intensjonane om regional utjamning og utvikling vart derfor innlemma i EU sitt lovverk med Enhetsakten¹⁰ i 1986.

For perioden 1994-1999 vart budsjettet dobla, noko som understrekar det auka fokuset på regionalpolitisk satsing. Den store aust-utvidinga i 2004 gjorde EU til eit mykje større område med ti nye medlemsland og 20 % auke i den totale befolkninga (Europakommisjonen, 2014). I tillegg vart skilnadane mellom landa mykje større enn tidlegare, da dei nye landa generelt hadde svakare økonomi og dårlegare sosiale forhold enn dei gamle medlemslanda. Dette gjorde regionalpolitikken til eit enda meir aktuelt verkemiddel for økonomisk vekst og sosial utjamning. EU har over tid både fått nye mandat og større kompetanse til å forme regionalpolitikken i Europa.

Regionalpolitikken til EU har i hovudsak vore eit verkemiddel for økonomisk utjamning mellom regionane, med det mål å optimalisere verknaden av den indre marknaden. Sidan 90-talet har det likevel vore ei dreining i regionalpolitikken med det føremål å skaffe legitimitet for EU, der prinsippet om subsidiaritet¹¹, nærleik til folket, står sentralt. Europakommisjonen har ønska å styrke dialogen mellom dei regionale, nasjonale og overnasjonale nivåa. Opprettinga av Regionkomitéen i Maastricht-traktaten i 1992 understreka ønsket om å involvere regionane som ein *utviklingsaktør*, ikkje berre ein forvaltar av politikk. Samstundes har også territorialt samarbeid mellom regionar og over landegrenser blitt viktigare for EU (Statskonsult, 2005). Utviklinga i EU har gjort regionalpolitikken både djupare og breiare, men samstundes har ansvaret og makta blitt fordelt på fleire aktørar. Regionalpolitikken til EU har dermed blitt meir

¹⁰ Single European Act på engelsk. Den første store traktatendringa, signert i 1986, som fullførte den indre marknaden og endra avgjerdsmekanismene i EU.

¹¹ Subsidiaritet er eit prinsipp i EU om at sekundærlovgeving og politiske avgjerder i utgangspunktet skal skje på lågast mogeleg nivå i EU, nærast til dei som blir påverka.

kompleks og grip inn i dei fleste andre politikkområde. Dette kan sjåast i samanheng med eit auka fokus på 'regionane sitt Europa' og utviklinga i retning sterkare regionalt sjølvstyre (NOU 2012:2, 2012).

2.1 Regionalpolitikken til Noreg

Regionalpolitikk har historisk sett vore eit viktig politikkområde for det norske folk (NOU 2012:2, 2012). Regionane i Noreg og resten av Norden (utanom Danmark) er prega av store geografiske område, lav folketettleik og spreidd busetjing. Dette fører til utfordringar knytt til kommunikasjon og arbeidsmarknad. Den norske regionalpolitiske tradisjonen har sidan 70-talet vore fokusert på å behalde busetjingsmønsteret og sikre gode levekår i heile landet, og er derfor særleg retta mot distrikta (St.meld. nr. 13 (2012-2013)). Dette står i kontrast til EU si regionalpolitiske satsing, der målet er økonomisk og sosial utjamning med fokus på regionar med låg sysselsetting og svak økonomisk utvikling. Regionalpolitikk var på 90-talet eit forholdsvis nytt prioritert område for EU, medan det i Noreg allereie var eitt av dei tre viktigaste saksområda. Trass i dette har utviklinga i både Noreg og EU ført til at norsk og europeisk regionalpolitikk har blitt likare dei siste tiåra.

Norsk regionalpolitikk gjekk gjennom ei vesentlig endring i perioden før EØS-avtalen vart diskutert, men denne endringa kom utan press frå EU. Etter ein sterk statleg økonomi på 60-talet, førte den økonomiske nedgangstida på 70-talet til at den norske regionalpolitikken gradvis gjekk bort frå eit system med sterke statlege stønadsordningar og offentleg planlegging. På 80-talet fokuserte ein derfor på utvikle regionane og distrikta gjennom «næringsmessig nyskapning og omstilling» (NOU 2012:2, 2012, s. 516). Regionalpolitikken var altså inne i ei brytningstid på 90-talet, da regionalpolitikken fokuserte meir på innovasjon, ressursar og vekst i næringane.

Denne typen regionalpolitikk passa mykje betre til EU enn den som var blitt ført tidlegare (NOU 2012:2, 2012). No var dei regionalpolitiske verkemidla i både EU og Noreg retta mot å bidra til økonomisk vekst i regionane gjennom utvikling av næringslivet. Likevel var det framleis store skilnader i *målsettinga* for regionalpolitikken. I EU var økonomisk og sosial skilnad eit aukande problem, og gjorde seg særleg gjeldande etter Aust-utvidinga. I Noreg var det framleis eit hovudmål å oppretthalde busetjinga i distrikta, og ein ønska derfor å skape attraktive regionar gjennom fleire arbeidsplassar og eit blomstrande næringsliv.

Da Noreg forhandla om EØS-avtalen vart regionalpolitikken halden utanfor, sidan det ikkje vart rekna som ein del av den indre marknaden (NOU 2012:2, 2012). Regionalpolitikken vart ikkje satt i samanheng med andre viktige delar av EØS-avtalen som kunne ha påverknad på regionane. EØS-avtalen har likevel utvikla seg til å ha stor og aukande innverknad på norske regionar, gjennom dei fire fridommane og andre reglar for den indre marknaden som til dømes reglar for offentleg stønad. Den store arbeidsinnvandringa frå austeuropeiske EØS-land har også vore viktig for å skaffe nok arbeidskraft til norsk næringsliv, og sørgjer for å oppretthalde busetjinga i distrikta. Samstundes er distrikta prega av mykje eksportretta industri, og er dermed avhengig av god økonomi og kjøpekraft i Europa for å kunne få seld varene sine (Meld. st. 5 (2012-2013)). Dette knyter utviklinga av distrikta i Noreg saman med utviklinga i Europa, og legg grunnlaget for internasjonalisering av regionane.

Norsk regionalpolitikk har blitt påverka av trendane i Europa. Tidlegare kunne endringar i norsk distrikts- og regionalpolitikk skulde innanlandske strukturendringar, men utviklinga dei siste tiåra må ein sjå i samanheng med internasjonalisering og auka påverknad utanfrå (Johnstad et al., 2003). Stokka (2009) peikar på to utviklingstrekk som har vore med på å endre norsk regionalpolitikk. Den eine er at EU har auka sitt regionale fokus og har sett i verk fleire tiltak for å oppnå sosial og økonomisk utjamning. Denne utjammingspolitikken er sentral i EU si politiske satsing. Det andre utviklingstrekket er at norske regionar ikkje har funne sin plass i høve til andre institusjonar som kommune og stat. Den vidare eksistensen og oppgåvene til fylkeskommunen har vore oppe til debatt dei siste tiåra. Medan fylkeskommunen har mista arbeidsoppgåver og gått gjennom ein nedbyggingsprosess, har likevel regionane blitt eit nytt satsingsområde for utvikling (Statskonsult, 2005). Desse to utviklingstrekk fører til at regionane sjølv tek initiativ til å samarbeide med EU på nye område, noko som er heilt i tråd med EU sin politikk for territorialt samarbeid. Regionalpolitikken til Noreg og EU har dermed vore i utvikling, og kome nærare kvarandre. Denne utviklinga må ein sjå i lys av den auka globaliseringa av næringsverksemda både i Noreg og Europa.

Dei norske styresmaktene har i dag to hovudtilnærmingar for å ta vare på interessene til aktørar i regionane og oppretthalde busetjinga i distrikta. Den eine er gjennom regelverket for offentleg stønad til svakare stilte regionar, i norsk samanheng distrikta, ved å utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen. Den andre er å gjere det moglege for norske aktørar å samarbeide på tvers av landegrensene i regionalpolitiske program, som til dømes Interreg (St.meld. nr. 13 (2012-

2013)). Internasjonalt samarbeid er derfor blitt ein integrert del av det regionale utviklingsarbeidet.¹²

¹² Dette er vidare diskutert i kapittel 3.2.

3. Analyse og diskusjon

Dette kapitlet undersøker, analyserer og diskuterer problemstillinga. Kapitlet er delt i tre underkapittel, der det første undersøker kvifor Noreg har søkt å ta del i Interreg og dei to neste tek føre seg kva effekt denne deltakinga har hatt. Funna frå analysen blir diskutert i slutten av kvart kapittel, og sett i samanheng med europeisering og Multi-level governance.

Kapittel 3.1 analyserer vegen inn i Interreg for Noreg, og undersøke motiva for norsk deltaking i det regionale utviklingsprogrammet til EU. Kapitlet argumenterer for at Noreg sine motiv for deltaking i Interreg var todelt. Før det første var det sterke historiske band mellom dei nordiske landa som det var ønskeleg å vidareføre da Sverige og Finland gjekk inn i EU og Noreg vart ståande utanfor. For det andre spelte interessebaserte motiv ei stor rolle fordi ein frykta at norske regionar skulle sakke akterut når svenske og finske naboregionar fekk finansiering frå EU.

Kapittel 3.2 undersøker kva effekt norsk deltaking i Interreg har hatt på fylkeskommunane og kva utfordringar dette har ført med seg. Her argumenterer kapitlet for at fylkeskommunane har blitt ein aktiv internasjonal aktør og har utvikla internasjonale strategiar som følgje av deltakinga i Interreg. Deltakinga i Interreg har stort sett vore positiv for fylkeskommunane, men den nye internasjonale rolla har også ført med seg utfordringar.

Kapittel 3.3 gjer eit djupdykk ned i fire Interreg-prosjekt og undersøker samanhengen mellom målsettingar og resultat i desse prosjekta. Prosjekta høyrer til programmet Nordens grønne belte, som er eit av tre delprogram i Interreg IV A Norge-Sverige. Kapitlet trekker først fram måla dei ulike prosjekta hadde satt seg. Deretter tek kapitlet føre seg fellestrekk i resultatata frå prosjekta, og felles utfordringar. Analysen argumenterer for at utvikling av nettverk, kompetanseheving hos aktørane og læring gjennom samarbeid blir rekna som svært viktig i prosjekta. Samstundes blir mangel på tid og ressursar rekna som store utfordringar. Analysen kjem i tillegg fram til at samsvaret mellom målsettingar og oppnådde resultat burde bli styrka.

3.1 Frå nordisk til europeisk samarbeid

3.1.1 Noreg blir med i Interreg

Det aukande regionale utviklingssamarbeidet i Europa på 80-talet vart peikt på som den største utfordringa for distriktspolitikken i Noreg på fleire tiår. Det stod klart for norske politikarar at

den europeiske regionalpolitikken var inne i ein endringsprosess som Noreg ikkje hang med på. Dette gjaldt også for dei andre nordiske landa. Skilnaden mellom Norden og EU når det kom til satsing på regional utvikling og økonomisk stønad kom klart fram tidleg på 90-talet. Nordens økonomiske stønad til slike føremål var nemleg 6,7 gonger lågare enn i EU (Normanssen, 1993). EU hadde utvikla regionalpolitikken i ei retning som skilde seg frå den Noreg hadde ført dei siste tiåra, da EU hadde større fokus på regionale aktørar si rolle i utviklingsarbeidet.

Norske styresmakter ønska å legge ein ny strategi for regionalpolitikken på 90-talet. Sjølv om det ikkje var full semje om kor djuptgripande dei regionale trendane i EU ville vere for Noreg, var det stor interesse frå både nasjonale og regionale aktørar om å delta i den europeiske utviklingstrenden. Regjeringa Brundtland III la vekt på at den regionalpolitiske satsinga i større grad måtte konsentrere seg om 'hjelp til å hjelpe seg sjølv', gjennom tverrsektorielt samarbeid og gjennom å sjå på utvikling av regionar og distrikt som ein heilskap. Regjeringa peika på at OECD og EF allereie hadde sett fokus på dette i sin politikk (St. meld. nr. 33 (1992-1993)). Kommunal- og arbeidsdepartementet understreka ønsket om å involvere dei regionale aktørane meir: «det er en økende erkjennelse av at distriktpolitikk i større grad må utvikles og gjennomføres i samarbeid mellom overnasjonale, nasjonale og lokale organer. Lokalnivået må i større grad trekkes inn [...]» (St. meld. nr. 33 (1992-1993), s. 18). Kommunalkomiteen meinte også at regionale aktørar burde bli stimulert til å ta del i utviklinga i dei tilfella dei ulike aktørane sjølv hadde interesse av det (Normanssen, 1993). Det skulle altså vere enklare for dei regionale aktørane å identifisere sine interesser og behov i den regionale utviklinga.

Det var òg eit ønske frå dei regionale aktørane å delta i det aukande regionale samarbeidet innan ei europeisk ramme. «På tvers av tradisjonelle riksgrenser ser [regionale aktører] mulighetene til å ivareta egne interesser, bedre konkurranseevnen og skape arbeidsplasser og vekst, i en tid med sterk internasjonalisering» skreiv Dagens Næringsliv i 1993 (Normanssen, 1993). Det eksisterte altså eit innanrikspolitisk ønske om at den norske regionalpolitikken skulle nærme seg den europeiske. Regionalpolitikken vart derfor gradvis endra til ein som likna meir på den som EU førte, med fokus på regional eigenutvikling. Dette gjorde det enklare for norske styresmakter å ta stilling til deltaking i Interreg, da dette vart aktuelt på midten av 90-talet.

Da medlemskap i EU vart aktuelt for dei nordiske landa, stod det nordiske grenseregionale samarbeid ovanfor ei utfordring. Etter Sovjets fall tok det ikkje lang tid før dei nordiske landa søkte om EF-medlemskap, samstundes som EØS-avtalen var under utforming. Det nordiske grenseregionale samarbeidet hadde allereie eksistert sidan 60-talet, i regi av mellom andre

Nordisk Ministerråd (NOU 2012:2, 2012). Desse samarbeida var viktige for alle dei nordiske landa, og det eksistere eit sterkt ønske om å halde fram med samarbeidet i framtida. Stortinget var tidleg klar over konsekvensane EU-avstemminga kunne få for det nordiske samarbeidet: «medlemskap i EF for [Sverige og Finland] vil endre grunnlaget for det nordiske samarbeidet, EFTA-samarbeidet og det fremtidige EØS-samarbeidets virkemåte», slo Stortinget fast i forkant av signeringa av EØS-avtalen (St.prp. nr. 100 (1991-1992), s. 54). EØS-avtalen inneheldt ingen avtalar om samarbeid på det regionalpolitiske området, noko som ville føre til ei splitting av dei nordiske landa dersom berre nokre land vart med i EU. Det vart derfor naudsynt å ta stilling til framtida til dei nordiske samarbeidet i lys av potensielle EU-medlemskap.

Dei nordiske landa kom til å vere tent med å halde fram med dette samarbeidet innan ei ny europeisk ramme. Innstillinga frå Utanriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen peika på at dei nordiske landa hadde hatt eit nært og vellukka samarbeid fram til 1992, og at det derfor eksisterte eit sterkt ønske frå alle partar om å vidareføre dette (Innst. S nr. 248 (1991-1992)). EØS-avtalen førte med seg nye felles krav og reglar som ville føre til auka samarbeid mellom dei nordiske landa, også på nye område. Det nordiske samarbeidet vart stilt framføre nye utfordringar med samarbeid innan ei breiare europeisk ramme med felles reglar og harmonisering på stadig nye område. Samstundes ville det europeiske samarbeidet bringe nye høve for utvikling av dei eksisterande nordiske samarbeida. Eit nytt samarbeid mellom dei nordiske landa ville bli både meir omfattande og meir forpliktande innan ramma av eventuelt framtidig EU-medlemskap, slo Nordisk Råd fast i ein mellomrapport før avstemminga (St.prp. nr. 100 (1991-1992)). I møte med EU ville dei nordiske landa vere tent med å stå saman for å best sikre sine interesser og innverknad. Dei nordiske landa konkluderte derfor med at å vidareføre det nordiske samarbeidet i ei ny europeisk ramme ville vere positivt, både økonomisk, politisk og samfunnsmessig (Innst. S nr. 248 (1991-1992)).

EU-avstemminga i 1994 skapte ei utfordring for det nordiske regionale samarbeidet, sidan Sverige og Finland gjekk inn i EU, medan Noreg valde å stå utanfor. Det vart da enda viktigare for Noreg å finne gode alternativ for å kunne ta vare på regionale interesser og samstundes halde fram med det nordiske grenseregionale samarbeidet. Norske styresmakter utarbeidde derfor ein todelt Europa-strategi: for det første var EØS-avtalen den viktigaste tilknytninga til EU og Europa, og denne måtte bli fremja av norske styresmakter. For det andre utforska norske

styresmakter kva for nokre andre samarbeid som kunne vere aktuelle for å sikre norske interesser (Mauritzen, 2010). Sidan regionalpolitikk ikkje var omfatta av EØS-avtalen vart det viktig å finne ein måte å bevare det historiske samarbeidet med nabolanda.

Det var likevel meir enn det historiske samholdet mellom dei nordiske landa som tala for å bli med i Interreg. Regjeringa var uroa for om norske regionar skulle bli marginalisert i etterkant av EU-avstemminga. Utanriksminister Bjørn Tore Godal frykta det europeiske samarbeidet ville ha negativ effekt på norske regionar dersom Noreg stod utanfor samarbeidet.

Det har vært Regjeringens linje å være offensiv, å forsøke og ligge i forkant i regionaliseringsutviklingen. Vi har ønsket å være med å legge premissene for den grenseoverskridende regionaliseringen i Nord-Europa. Vi føler at dette er blitt enda viktigere etter at Norge sa nei til medlemskap i EU, fordi vi ikke kan risikere at EUs regioner samarbeider stadig mer seg imellom mens vi blir stående på sidelinjen. [...] Det er en viktig grunn til at vi forsøker å få nær tilknytning til det regionale samarbeidet som organiseres innenfor EU. (Godal, 1995, utan side)

Økonomiske interesser spelte ei stor rolle for Noreg si interesse for Interreg. Kommunalminister Berge var uroa for at den økonomiske støtta Sverige og Finland fekk frå EU sitt strukturfond kunne gje konkurransefordelar, samanlikna med dei norske grenseregionane, og dermed marginalisere dei norske grenseregionane. Deltaking i Interreg kunne dermed vere med på å utlikne konkurransefordelane naboregionane ville få. I tillegg ville det vere enklare å samarbeide om problem i dei nordiske grenseområda, samt å sikre norske interesser i Barentssamarbeidet¹³, meinte Berge (Magnus, 1995; "Regjeringen sier ja til regionalt EU-program," 1995). Både dei innanriks- og utanrikspolitiske utviklingane på 90-talet ville på sikt kunne føre til dårlegare vekstvilkår for regionane. Derfor etterspurde Berge meir innovasjon, samt samarbeid mellom utdanning- og forskning og næringsliv i regionale strategiar (Magnus, 1995). Kommunal- og arbeidsdepartementet understreka også at målsetjinga for norsk deltaking i Interreg-programma var å forbetre vekstpotensialet i grenseregionane, og samstundes utlikne eventuelle konkurranseulempar desse regionane fekk av det norske utanforskapet samanlikna med dei svenske og finske regionane (St. meld. nr. 31 (1996-1997)). Interreg var ei løysing på desse nye utfordringane fordi ein deltok på like vilkår som nabolanda, samt fekk i gang eit

¹³ Barentssamarbeidet vart starta opp i 1993 mellom Noreg, Finland, Sverige og Russland. Hovudmålet er å sikre fred og stabilitet i Nordområda.

grenseregionalt samarbeid på tvers av ulike sektorar og fagområde. Regional utvikling og sektorsamordning var i tråd med det som no var både EU og Noreg si regionalpolitiske linje.

Sverige og Finland var også interessert i å vidareføre det eksisterande grenseregionale samarbeidet, men no med økonomisk stønad frå strukturfondet til EU (Mauritzen, 2010). Sverige og Finland tok derfor tidleg initiativ for å inkludere Noreg i Interreg, for dermed å kunne bevare det nordiske samarbeidet. I 1994 hadde Sverige understreka si interesse for å få Noreg med på det grenseregionale samarbeidet i møter med Europakommisjonen, og fått klarsignal til å invitere Noreg. EU ønska på si side at tiltaka i Interreg skulle oppmuntre til samarbeid mellom ytre grenseområde i medlemslanda og nabolanda (Sør-Trøndelags fylkeskommune, 1995, Vedlegg 1). Noreg var derfor velkommen i Interreg, særleg fordi program som tok for seg nordområda ville vere poenglause utan norsk deltaking.

Noreg vart inkludert i Interreg i 1995, etter at Sverige og Finland hadde formelt invitert Noreg til å vere med i samarbeidet (NOU 2012:2, 2012). Den svenske arbeidsmarknad-ministeren Anders Sundstrøm formulerte dette ønsket i eit brev til den norske kommunalministeren, Gunnar Berge ("Sverige vil ha Norge med i interregionalt samarbeid," 1995). Den norske regjeringa takka deretter ja til invitasjonen om å delta, og dermed var Noreg offisielt med i Interreg II ("Regjeringen sier ja til regionalt EU-program," 1995). Berge gjorde greie for regjeringa sitt syn på saka for Stortinget 16. mai 1995, der han i ei politisk utaling fortalde om regjeringa sine planar om å sette av middel til Interreg-deltaking. Stortinget var her informert om regjeringa si avgjerd, utan at det var ein prinsipiell diskusjon rundt dette i Stortinget i forkant av avgjerda (NOU 2012:2, 2012).

Alle norske grenseregionar til Sverige og Finland vart godkjent for Interreg-program av EU. Dei grenseregionale samarbeidsorganisasjonane som eksisterte i 1995 hadde allereie utarbeidd felles Interreg A-søknadar før Noreg formelt vart med i Interreg, noko som demonstrerer at det òg var stor interesse frå det regional nivået om å delta. Arbeidet med å inkludere Noreg i Interreg var viktig både for regionane og myndighetane i Noreg og dei andre nordiske landa, for å ta vare på og utvikle felles grenseregionalt samarbeid. I tillegg utforska EU høve for nye program i Interreg som omfatta større geografiske område, noko som Noreg tidleg viste interesse for. Ein ny runde med invitasjonar frå Sverige og Finland førte til at Noreg også kom med i *Interreg II C for Østersjøen og Nordsjøen* i 1997, som første tredjeland (Mauritzen, 2010). Noreg har altså delteke i Interreg-samarbeida på grunnlag av ein ståande invitasjon frå

Sverige og Finland om å delta på lik linje som dei andre medlemslanda. Sidan 1995 har Noreg derfor blitt rekna som ein naturleg og likeverdig partner i Interreg-samanheng.

3.1.2 Trøndelag og Interreg

Historiske motiv var i stor grad gjeldande for Trøndelag si interesse for å delta i Interreg. Samarbeidet mellom Jämtland og Trøndelags-fylka har lange historiske band og dei to fylka har like demografiske forhold og lik næringslivsutvikling. Nord-Trøndelags fylkeskommune understreka dei tette historiske banda til Jämtland som grunnlag for samarbeid i Interreg-prosjekta. Jämtland grensar direkte mot Trøndelagsregionen, og har i tillegg ein demografi som svarar til Nord-Trøndelag (Nord-Trøndelags fylkeskommune, 2004). Gjennom det Midtnordiske samarbeidet frå slutten av 70-talet vart Noreg, Sverige og Finland enda tettare knytte til kvarande med mange felles prosjekt og dette hadde i tida som følgde blitt fordjupa og har inkludert ei rekke aktørar i Trøndelags- og Jämtlandsregionen. Dette la eit godt grunnlag for å vidareføre samarbeidet mellom Jämtland og Trøndelag innanfor Interreg II, og det første samarbeidet mellom desse regionane var Nordens grønne belte, som vart lansert i 1996 (Europakommisjonen, 1996).

Det eksisterte også sterke interessebaserte motiv for samarbeid mellom Trøndelag og Jämtland. Gjennom å samle ressursar og kompetanse ville ein utvikle regionen med bakgrunn i dei felles utfordringane i grenseregionen. Likskapane gjer at dei har hatt like utfordringar knytte til busetjing og økonomi. Nord-Trøndelag drog dette fram som grunnlaget for interesse for samarbeid mellom desse to fylka spesielt (Nord-Trøndelags fylkeskommune, 2004). Sør-Trøndelag peika på at Interreg kunne gi ei konkretisering av det samarbeidet som fann stad mellom Jämtland og Trøndelag, og gje samarbeidet vesentleg betre finansiering (Sør-Trøndelags fylkeskommune, 1995). Vidare utvikling av det grenseoverskridande samarbeidet mellom Jämtland og Trøndelag i form av deltaking i Interreg var derfor sterkt ønska frå Trøndelag si side.

3.1.3 Diskusjon

Noreg kom med i Interreg på bakgrunn av eit sterkt ønske frå nasjonalt og regionalt hald om å ta vare på det historiske samarbeidet mellom dei nordiske landa innan ei europeisk ramme. Det eksisterte samstundes eit sterkt ønske frå Sverige og Finland om at Noreg skulle bli med i Interreg. I tillegg frykta Noreg at utanforskapen av EU ville føre til dårlegare økonomiske vilkår og svekka konkurransekraft i dei norske grenseregionane. Norsk regionalpolitikk gjekk

gjennom ei vesentlig endring i perioden før Interreg var aktuell for Noreg, utan at denne endringa kom etter press på EU. Denne typen regionalpolitikk passa mykje betre til EU/EØS enn den som hadde blitt ført tidlegare, og gjorde samarbeid med EU både mogeleg og ønska. Dette gjorde at overgangen til deltaking i EU sine program enklare, sidan graden av tilpassingspress mellom Noreg og EU var relativt lav.

Deltakinga i Interreg har fellestrekk med Noreg si tilknytning til EU gjennom Schengen-avtalen. Også med denne avtalen var det eit uttalt mål å bevare det historiske samarbeidet som hadde teke stad med den nordiske passunionen. Samstundes vart dei historiske motiva supplert med interessebaserte motiv: norske styresmakter frykta konsekvensane av å stå utanfor, medan dei andre nordiske landa vart medlem av EU og Schengen. Norske styresmakter ønska også etter kvart i tillegg å ta del i andre delar av Schengen-avtalen, som indre reisefridom og politisamarbeid (NOU 2012:2, 2012). Det nordiske historiske samarbeidet har derfor spelt ei grunnleggande rolle for Noreg sine motiv for tilknytning til EU, samstundes som Noreg etter kvart har utvikla eit sterkare interessebasert motiv for å delta i europeisk samarbeid.

Den norske deltakinga i Interreg var ikkje kontroversiell. Det norske ønsket om å vidareføre det historiske grenseregionale samarbeidet i Norden indikerer at dette handla meir om eit fruktbart regionalt samarbeid enn tilpassing til EU sine reglar og avgrensa handlingsfridom. Interreg var eit verkemiddel for å gjennomføre EU sine regionalpolitiske mål. Likevel var desse måla så allmenne og så vagt formulert at dei ikkje innebar kontroversar for Noreg. I tillegg var EU sitt prinsipp om subsidiaritet, at politikk skal formast på det lågaste nivået, i stor grad gjeldande i regionalpolitikken (Mauritzen, 2010). Deltaking i Interreg medførte heller ingen direkte tap av suverenitet eller innføring av reglar og la dermed ikkje direkte føringar på norsk regionalpolitikk.

Det høge konfliktnivået før EU-avstemminga i 94 gjorde det vanskeleg å diskutere Noreg si tilknytning til EU, for å unngå å miste popularitet. Med Interreg fekk det europeiske samarbeidet derimot et tydeleg praktisk preg, som gjorde at Interreg ikkje vart sett på som politisk ladd.

Fokus er gradvis forskjøvet fra diskusjonen om EU som institusjon og synet på norsk medlemskap, til Europa som arena for samarbeid. Og dermed avpolitiseres det internasjonale arbeidet: Man kommer bort i fra EU-kampen og kan åpne seg for impulser utenfra uten å se en politisk agenda bak. Flere personer blir involvert i faglig samarbeid, og de internasjonale oppgavene blir

mer hverdagslige for flere deler av fylkeskommunenes forvaltninger. (Aalbu et al., 2006, s. 6)

Avpolitiseringa av samarbeidet med EU må derfor sjåast på som den viktigaste grunnen til at deltakinga ikkje er kontroversiell. Interreg sin regionalpolitiske profil passar godt inn i det norske ønsket om samarbeid med naboregionane. Når dette i tillegg tek form som eit nordisk samarbeid vekker Interreg enda mindre skepsis. Samstundes blir Interreg-prosjekta i hovudsak gjennomførte av fylkeskommunane sine tenestemenn, ikkje politikarar (Trondal, 2007). Europa og EU blir derfor i denne samanhengen sett på som ein arena for samarbeid og innovasjon, snarare enn eit overstatleg prosjekt (Aalbu et al., 2006).

I laupet av dei siste 25 åra har også regionane si interesse for Interreg vekse, og den regionale utviklinga har i stor grad blitt internasjonalisert. Fylkeskommunane er positiv til å halde fram med samarbeidet som allereie eksisterte i grenseregionane. Det aukande engasjementet frå norske aktørar i Interreg viser at den norske regionalpolitikken har blitt stadig meir dreia mot eit europeisk samarbeid. Fokuset i dette samarbeidet ligg i stor grad på innovasjon, tilgjenge og bærekraft, med det mål å skape attraktive byar og regionar, noko aktørane er interessert i (NOU 2012:2, 2012). Deltaking i EU sitt regionale utviklingsprogram er først og fremst avhengig av finansiering frå statsbudsjettet. Det at Interreg-samarbeidet har stått stødig i tjuve år, og samstundes fått stadig auka budsjett må derfor tolkast som ei sterk interesse frå Regjering og Storting for å halde fram med Interreg-samarbeidet. Likevel har Noreg, som tredjeland, ingen innverknad på utviklinga av eller premissane for Interreg-samarbeidet.

Ønsket om å delta i Interreg kom frå både nasjonale og regionale aktørar, og i Stortinget har Interreg-deltakinga alltid hatt brei politisk oppslutning (Mauritzen, 2010). Sjølv om Stortinget aldri har hatt ein prinsipiell diskusjon om deltakinga i Interreg, var Stortinget godt informert (NOU 2012:2, 2012). Interreg har seinare blitt omtalt i fleire stortingsmeldingar som eit positivt verktøy for utvikling. Deltakinga har stått stødig gjennom fleire regjeringar og er godt integrert i regionale utviklingsstrategiar.¹⁴ Interreg-samarbeidet er likevel ikkje særleg kjent i det offentlege rom og den norske deltakinga i Interreg blir sjeldan prinsipielt diskutert. Dette kan vere eit resultat av det Interreg ikkje er særleg konfliktfylt, og dermed lite interessant å ta opp for norske media.

¹⁴ Dette blir diskutert vidare i kapittel 3.2

Var norsk deltaking i Interreg eit resultat av europeisering og tilpassingspress frå EU? Graden av misfit mellom EU og Noreg har på generell basis vore avgjerande for europeiseringa av Noreg. Regionalpolitikk vart ikkje inkludert i EØS-avtalen, fordi Noreg og EU sin politikk for distrikt, landbruk og fiskeri var svært ulik (NOU 2012:2, 2012). På desse områda ville derfor graden av misfit mellom Noreg og EU vorte svært høg, og ført til sterkt tilpassingspress for Noreg.

Grenseregionalt samarbeid var derimot ikkje kontroversielt for Noreg, sjølv om dette området også er underlagt regionalpolitikken. Det ville ikkje innebere store endringar for Noreg sin del å bli med i Interreg, og graden av misfit var derfor lav her, i motsetnad til andre regionalpolitiske område. Dei eventuelle ulempene Noreg ville få ved å ta del i Interreg var derfor ikkje store nok til å trumfe dei sterke historiske og interessebaserte motiva for å delta. Noreg måtte sjølvsagt følgje dei reglane for interregionalt samarbeid som var bestemt av EU, og dermed vere underlagt ovanfrå-og-ned- europeisering. Likevel var desse reglane ikkje kontroversielle for Noreg, og passa godt overeins med nasjonale interesser. Norsk forvaltning var også i stand til å implementere nye reglar raskt. Dette ville gjere at Noreg raskt kunne dra nytte av Interreg-deltakinga. Samstundes gjorde det tidlegare nordiske samarbeidet at dei dei norske regionane var godt budd på å samarbeide med svenske og finske regionar.

Graden av misfit mellom Noreg og EU på grenseregionalt samarbeid var derfor ikkje stor, og vidareutvikling av det nordiske samarbeidet var ønskeleg frå norsk side. Både det nasjonale og regionale forvaltningsnivået var positive til styrka grenseregional utvikling, og styrka regional eigenutvikling. Ved holde regionalpolitikken generelt utanfor EØS-avtalen, samstundes som ein kunne delta i Interreg, hadde Noreg funne ei løysing som passa svært bra for norske interesser. Dermed var ikkje avgjerda om å delta i Interreg eit resultat av sterk europeisering eller press frå EU, men basert på ønsket om å bevare det historiske samarbeidet, og interesser for regional økonomiskutvikling.

3.2 Interreg og fylkeskommunen

3.2.1 Fylkeskommunen som internasjonal aktør

Deltaking i Interreg endra premissa for regional utvikling i Noreg. Auka internasjonalisering og europeiske trendar førte til at regional sjølvutvikling vart viktigare enn direkte økonomisk

stønad til svakare stilte regionar. Norske styresmakter såg at fylkeskommunane kom til å få nye arbeidsoppgåver knytt til internasjonalisering: «som del av et internasjonalt samfunn med et næringsliv som blir mer og mer internasjonalt, er det behov for at norske regioner spiller en større rolle også i det internasjonale arbeidet» (St.meld. nr. 27 (2001-2002), s. 45); «Den internasjonale dimensjonen vil derfor også få en sentral plass i den regionale utviklingsrollen som nå utvikles for fylkeskommunene» (St.meld. nr. 27 (2001-2002), s. 135). Da Noreg vart med i Interreg fekk regionale styresmakter ansvar for prosjekta og vart dermed sterkare representert i internasjonalt arbeid. Ved tusenårsskiftet signaliserte Utanriksdepartementet at Interreg kom til å bli viktigare med den føreståande aust-utvidinga av EU (St.meld. nr. 27 (2001-2002)). Aust-utvidinga ville skape enda større skilnadar inne i EU, og dermed føre til auka fokus på regional økonomisk og sosial utjamning i regionalpolitikken til EU. Dette ville igjen føre til at norske regionale styresmakter ville få auka ansvar og arbeid med Interreg.

Det regionale forvaltningsnivået har gjennomgått ei re-orientering dei siste tjue åra som har resultert i at fylkeskommunen har fått ei ny rolle. Samstundes som dei norske fylka miste tradisjonelle arbeidsoppgåver til staten, har regionalt og internasjonalt samarbeid blitt stadig viktigare. Dette har ført til at regionalt samarbeid no har blitt det viktigaste satsingsområdet for fylkeskommunane (Stokka, 2009). Interreg-samarbeidet støttar opp under norsk regionalpolitikk, og har over tid utvikla seg til å bli ein vesentleg del av det regionale utviklingsarbeidet (Moen & Skålnes, 2005). Det er i hovudsak regionale og lokale aktørar som er med i utforminga, gjennomføringa og oppfølginga av dei ulike programma (St.meld. nr. 23 (2005-2006)). Fylkeskommunane har derfor utvikla seg frå å vere ein forvaltar av nasjonal politikk til å bli ein internasjonal aktør med ansvar for utforming og gjennomføring av regionalpolitikken. Dei arbeider no for regional utvikling og for å betre økonomien og næringslivet i sitt område. Deltaking i europeiske samarbeidsprosjekt som Interreg er eit døme på dette (Stokka, 2009).

Det er likevel store skilnadar i arbeidet med europeisk samarbeid mellom dei ulike fylkeskommunane, både når det kjem til korleis arbeidet blir organisert, men også korleis det internasjonale arbeidet er forankra i det regionale utviklingsarbeidet. «Forankringen ser ut til å henge sammen med hvilken type samarbeid fylket involverer seg i og hvordan dette kan relateres til det økonomisk-strukturelle utgangspunktet for regionen» meiner Stokka (2009, s. 16). Geografi spelar også ei viktig rolle for kva slags form det europeiske samarbeidet tek. Dei fylkeskommunane som deltek i Interreg A-program er prega av geografisk nærleik, medan dei

fylkeskommunane som deltek i B- og C-program, hovudsakeleg på Vestlandet, er prega av meir strategiske val av prosjekt som i større grad er retta mot utvikling av næringslivet (Stokka, 2009). Dette kjem av at Vestlandet ikkje har utanlandske naboregionar med felles utfordringar knytt til demografi og geografi, og derfor har større fokus på næringslivet sine behov. I tillegg er deltakinga i Interreg-program i stor grad styrt av fylkeskommunen sitt budsjett for regional utvikling, samt målsettingane i den internasjonale strategien til kvar enkelt fylke. Dette spelar ei rolle for kva slags prosjekt som blir gjennomført. Det er klart at regional utvikling gjennom europeisk samarbeid blir sett på som ei ny, men sentral arbeidsoppgåve for alle fylkeskommunane: «deltakelse i Interreg-programmene kan sees på som en modernisering av norsk regionalpolitikk i forhold til arbeidsmåter, samarbeid, partnerskap og langsiktig tenkning» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 31). Denne nye forma for samarbeid gjer at fylkeskommunen har blitt ein sentral aktør i utforminga og gjennomføringa av det grenseregionale samarbeidet.

3.2.2 Effekt og utfordringar

Europeisk, regionalt samarbeid har blitt stadig meir aktuelt, og regjeringa la i 2013 vekt på at det auka samarbeidet med andre europeiske regionar har vore positiv for regionane, og ført til læring og utvikling i distrikta. I tillegg har særleg Interreg-samarbeid ført til nye impulsar og konkrete løysingar på problem på tvers av sektorar og landegrenser (Meld. st. 5 (2012-2013)). Leknes et.al. (2011) slår fast at Interreg-prosjekta har sett varige spor i den regionale utviklinga. Gjennom prosjekta har fylkeskommunane merka effekt som auka kompetanse, auka beviljingar, nye tenestetilbod, nye infrastrukturtiltak, og auka omfang av nettverkssamarbeid med regionar i andre land. Dette verkar positivt inn på næringslivet i regionane og fører til auka sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene, i tråd med Interreg sine målsettingar (Interreg.no, utan år-a).

Det var hovudsak dei regionale aktørane som skulle administrere Interreg-prosjekta. Interreg har derfor naturleg nok fått ein viktig plass i fylkeskommunane sitt internasjonale arbeid (Aalbu et al., 2006). Interreg-midla vart oppfatta som viktige ressursar som kunne brukast til å utvikle eige fylke. Interreg-programma vart ikkje sett på som eit tillegg til fylkeskommunane sitt arbeid med regional utvikling, men vart oppfatta som ein integrert og naturleg del av det regionale utviklingsarbeidet (Moen & Skålnes, 2005).

Norsk deltaking i Interreg har vore positivt for fylkeskommunane. Interreg-programma blir sett på som eit verkemiddel for å oppnå regionale målsettingar, som i stor grad fokuserer på økonomisk utvikling, betra levevilkår og auka innovasjon i næringslivet. Etter Interreg II-perioden (1996-2000), slo Utanriksdepartementet fast at norske fylker hadde hatt stort utbytte av å delta i Interreg-programma (St.meld. nr. 12 (2000-2001)). Det vart lagt vekt på vidareføringa og styrkinga av det nordiske samarbeidet, samstundes som Interreg også styrka samarbeidet med ulike aktørar i same region (St.meld. nr. 12 (2000-2001)). Fylkeskommunane har på denne måten blitt ein sterkare internasjonal aktør, og bruker internasjonalt samarbeid som eit verktøy i ein større utviklingsamanheng.

Noreg si deltaking i Interreg har i særleg grad ført til kompetanseheving i det regionale nivåets internasjonale engasjement. «Kunnskapen om EUs regionalpolitikk var liten og betydningen av erfaringsutveksling og internasjonal nettverksbygging var lite påaktet. Dette har de senere årene endret seg betydelig» (St.meld. nr. 27 (2001-2002), s. 135). Fylkeskommunane har fått meir erfaring i internasjonalt samarbeid, noko som har ført til at fylkeskommunane får «en mer forpliktende kobling mellom plan og virkemiddelbruk enn vi vanligvis finner i Norge» (St.meld. nr. 12 (2000-2001), s. 195). Interreg har dermed skapt eit kompetanseløft for det regionale forvaltningsnivået, og endra fylkeskommunane si tilnærming til internasjonalt samarbeid.

Interreg-deltakinga har også ført til at fylkeskommunane har utarbeidd internasjonale strategiar. I laupet av den første Interreg-perioden Noreg deltok i, Interreg II, fekk dei fleste fylkeskommunane utvikla eigne internasjonale strategiar og handlingsplanar. Da Noreg først vart med i Interreg i 1996 var slike strategiar sjeldne, men i dag er det utenkeleg for fylkeskommunane å ikkje ha ein gjennomarbeidd internasjonal strategi. I dag har derfor dei fleste større kommunar og fylkeskommunar ein internasjonal strategi og ser på Interreg som ein naturleg og viktig del i det regionale utviklingsarbeidet: «Interreg-arbeidet kan sjåast som ei modernisering av norsk regionalpolitikk, både i høve til arbeidsmåtar, samarbeid, partnerskap og i høve til langsiktig tenking» (Moen & Skålnes, 2005, s. 11).

Interreg-deltakinga er godt forankra i fylkeskommunane sine internasjonale strategiar, planar og mål. For Nord-Trøndelags fylkeskommune er til dømes hensikta med deltaking i Interreg-prosjekt å betre regionalt utviklingsarbeid og nå måla i regionale planar og strategidokument (Nord-Trøndelags fylkeskommune, 2004). Det er viktig at deltakinga i Interreg-programma blir nytta til å forsterke dei regionale satsingane, og at Interreg-programmet blir mest mulig integrert

med anna utviklingsarbeid og forvaltning av verkemiddel i det enkelte fylke. Interreg har utvikla seg til å bli den største internasjonale innsatsen i Trøndelag.

Interregprogrammet representerer et betydelig utviklingsarbeid og genererer store virkemidler til aktiviteter i felles fylkesplan og fylkeskommunenes satsinger. Samarbeidet på tvers av fylkes- og landegrensar og virkemidlene gir fylkeskommunene en ekstra dimensjon i sitt utviklingsarbeid. (Sør-Trøndelags fylkeskommune & Nord-Trøndelags fylkeskommune, 2013, s. 10).

Kravet om å bli ein aktiv internasjonal aktør var ei stor utfordring for fylkeskommunane i starten av Interreg-samarbeidet. Interreg førte med seg strukturelle endringar, som saman med eit vesentleg større byråkrati vanskeleggjorde overgangen frå tidlegare samarbeid til samarbeid innan ramma av Interreg (Nordregio, 2010). Trass i at fylkeskommunane hadde lang erfaring med grenseoverskridande samarbeid, kravde det nye samarbeidet innanfor Interreg mykje ressursar og tid. For dei tilsette i fylkeskommunane betydde dette nye arbeidsoppgåver å setje seg inn i, og nye reglar og rapporteringskrav frå EU som måtte følgjast opp. Fordi Interreg involverte svært mange partar, frå nasjonale departement til fylkesadministrasjon og nyoppretta komitear, var organiseringa av Interreg II komplisert. Store ressursar og mykje tid vart derfor lagt inn for få Interreg opp å gå dei første åra av norsk deltaking, før ein i det heile kunne fokusere på gjennomføring av prosjekta . Nordens grønne belte kom til dømes derfor først i gang etter ein arbeidskrevjande og problematisk start som tok lenger tid enn dei hadde rekna med (Sør-Trøndelags fylkeskommune, 1997).

Ei anna utfordring var lav kunnskap og lite informasjon om høvet til å delta i Interreg-prosjekt. Sør-Trøndelag fylkeskommune peika til dømes på at mangelen på ressursar og tid førte til at informasjons- og pådrivaraktiviteten som skulle skje i forkant av prosjekta ikkje vart gjennomført i like stor grad som ønska (Sør-Trøndelags fylkeskommune, 1997). Innarbeiding av rutinar, organisering og koordinering av samarbeidet var altså utfordrande for fylkeskommunane. Dei ytra derfor ønske om ei betre sektorsamordning av regionale verkemiddel på 2000-talet, noko som heng saman med utfordringar knytt til den endra rolle til fylkeskommunane som regional utviklingsaktør (Statskonsult, 2005). Sektorsamordning blir derfor dratt fram som eit viktig resultat av Interreg, og har gjort arbeidet til fylkeskommunane enklare og meir oversikteleg i ettertid (St.meld. nr. 12 (2000-2001); St.meld. nr. 27 (2001-

2002)). Interreg-deltakinga var derfor stort sett utfordrande i starten, og utfordringane knytt til dette minka gradvis da sektorsamordning vart ein realitet.

3.2.3 Diskusjon

Norske fylkeskommunar blir til ein viss grad europeisert gjennom arbeidet med Interreg. Europeisering på regionalt nivå i Noreg er i hovudsak basert på frivillig og ønskeleg tilpassing, og i mindre grad basert på normativ tilpassing som følgje av EØS-avtalen sine reglar (Trondal, 2007). Det regionale forvaltningsnivået i Noreg har likevel endra seg som følgje av samhandling med EU, og deltek dermed i ein europeiseringsprosess. Fylkeskommunane må følgje reglar og krav som følgje av deltakinga i Interreg. Samstundes fører samarbeidet mellom norske og svenske aktørar på lokalt og regionalt nivå til endringar på høgare nivå. Dermed ser vi her at fylkeskommunen deltek i, og blir påverka av, både ein ovanfrå-og-ned og ein nedanfrå-og-opp europeiseringsprosess.

Interreg inngår som eit verktøy eller verkemiddel for dei involverte aktørane for å oppnå sine eigne målsettingar, samstundes som ein oppfyller målsettinga til EU om regional integrasjon og utvikling. Leknes et al. (2011, s. iii) understreker at Interreg fungerer som eit verktøy for regionane: «interreg [oppfattes] i begrenset grad som et instrument for vertikal europeisering, tilpassing til EU-politikk, men i stedet som et virkemiddel for regional utvikling og økt politisk makt til regionene». Interreg er dermed ikkje noko norske regionar deltek på som eit resultat av ytre press frå nasjonalt eller overnasjonalt nivå, men spring ut av ei genuin interesse frå ulike aktørar, både på lokalt og regionalt nivå. Dette må derfor sjåast på som ei idébasert tilpassing og ei nedanfrå-og-opp europeisering, der samarbeid mellom lokale og regionale aktørar har utvikla seg til ei endring i fylkeskommunal satsing.

Interreg har ført til at det regionale forvaltningsnivået i Noreg, fylkeskommunen, har utvikla seg til å bli ein internasjonal utviklingsaktør. Rundt tusenårsskiftet signaliserte regjeringa eit ønske om at fylkeskommunen si rolle som utviklingsaktør skulle styrkast, gjennom mellom anna større ansvar for regional næringsutvikling, og fridom til å tilpasse verkemidla til det regionen trong. Etter at fylkeskommunen vart fråteke sentrale arbeidsoppgåver har internasjonalt arbeid derfor vore viktig for å fylle den nye rolla som utviklingsaktør. Her har Interreg prosjekta vore sentrale.

Deltakelsen og erfaringer fra dette arbeidet som i stor grad må sies å dreie seg om prosjektsamarbeid, brukes aktivt og bevisst av fylkeskommunene i arbeidet

med å stake ut en rolle som regional utviklingsaktør. Interregdeltakelsen har gitt muligheter for midler og finansieringskilder slik at en rekke ideer og prosjekter har blitt realisert. Disse prosjektene brukes bevisst når fylkeskommunene redegjør for hvilke oppgaver de har i sin regionale utviklerrolle. (Statskonsult, 2005, s. 26)

Deltakinga i Interreg har dermed ført til ei *eupeisering som transformasjon* i fylkeskommunane. Det regionale styringsnivået i Noreg kan neppe seiast å ha blitt meir autonomt, eller fått meir makt i forhold til sentralforvaltninga dei siste tjue åra. Likevel har arbeidet med Interreg ført til ei utvikling av fylkeskommunen si rolle, og den har fått større ansvar og oppgåver knytt til det internasjonalt arbeid og utvikling av eigen region. Mykje av det internasjonale samarbeidet Noreg har blir i dag administrert og utført av fylkeskommunane. Derfor har deltaking i Interreg, saman med strukturelle endringar innanriks, vore med på å utforme fylkeskommunen si nye rolle, ved å endre og definere arbeidsoppgåver, reglar og arbeidsmåtar.

3.3 Nordens grønne belte¹⁵

Nordens grønne belte er eitt av tre program i *Interreg IV A Sverige-Norge*. Nordens grønne belte omfattar Interreg IV A prosjekt i Jämtland i Sverige og Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag i Noreg. I nokre prosjekt har også Västernorrland i Sverige vore inkludert. Gjennom grenseoverskridande samarbeid har Nordens grønne belte som mål å auke regionen sin attraktivitet og konkurransedyktighet. Programmet har hatt som overordna mål å fremje økonomisk vekst og skape eit attraktivt livsmiljø i regionen, og prosjekta må ha minst ein norsk og ein svensk partner. Alle typar prosjekt kan delta, så lenge dei arbeider for dei overordna mål til Nordens grønne belte. I perioden 2007-2013 hadde programmet ei budsjetttramme på 120 millionar euro, der EU bidrog med 37 millionar, Sverige 31 millionar og Noreg 52 millionar (Interreg.no, utan år-b).

Kapittelet skildrar fire prosjekt frå Nordens grønne belte, og tek utgangpunkt i prosjekta sine egne evalueringar i sluttrapportane, som er blitt skrivne etter prosjektslutt. Dei fire sluttrapportane er ganske ulike i innhald og lengde. Den eine sluttrapporten er på 86 sider

¹⁵ Bokmål: Nordens grønne belte, svensk: Nordens gröna bälte, engelsk: Nordic Green Belt

(Rondell), medan dei andre tre er på mellom 10-15 sider. Dette viser at det er stor variasjon i kor detaljert prosjekta bli skildra og kva resultat som blir gjort greie for. Først gjer kapittel 3.3.1 kort greie for innhald og hovudmål i dei ulike prosjekta. Kapitel 3.3.1 undersøker deretter resultatane frå prosjekta, og supplerer dette med døme frå prosjekta. Deretter diskuterer oppgåva samanhengen mellom mål og resultat og peikar på grunnar til nokre prosjekt har lukkast betre enn andre.

3.3.1 Mål

Prosjektet *Rondell* har hatt som mål å skape nettverk og kompetanseutvikling for personar som arbeider med ungdomsspørsmål. Prosjektpartnerane var Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommunar, Nord-Trøndelag barne og ungdomsråd, nordtrønderske kommunar, Jämtlands läns landsting og Läns-kulturen. Prosjektet gjekk føre seg over tre år, mellom 2008 og 2012. En 'rondell' (svensk for rundkjøring) er i denne samanhengen vaksne nøkkelpersonar som arbeider med ungdom, og fungerer som ein rettleiar for dei. Desse personane finst ofte på lokalt nivå innan det offentlege, foreiningar og frivillige organisasjonar og er til dømes kulturskulelærarar, leiarar for fritidsaktivitetar, eller dei arbeider med ungdomsspørsmål på andre måtar. Desse personane arbeider ofte tett på ungdommen, men kan kjenne seg isolert frå andre i same situasjon eller med liknande problem knytt til arbeidet, og saknar eit nettverk som kan gje dei betre føresetnader for arbeidet dei gjer for ungdom. Rondell ønska å løyse desse utfordringane gjennom å styrke og utvikle nettverket mellom nøkkelpersonane, og hadde særleg fokus på den langsiktige effekten av prosjektet (Rondell, 2011).

Bygdene danser er eit prosjekt som har hatt som overordna mål å forsterke folkedans som kulturarv, kunstnarisk uttrykk og samarbeidsform på tvers av regionane. Prosjektet hadde to partnerar, Norsk senter for folkemusikk og folkedans og Regionförbundet Jämtlands län. Prosjektet gjekk føre seg i eitt år frå sommaren 2012 til sommaren 2013. Prosjektet har kartlagt kulturarv i form av folkedans og vidareført dette til dagens ungdom gjennom undervisning og oppsetting av førestillingar. I tillegg ønska ein å utvikle nye pedagogiske metodar på tvers av landegrensene. Prosjektet ønska på sikt å skape nye arbeidsplassar i regionane, knytt til folkedans (Bygdene danser, 2013).

SÖT-samarbeidet bygger på eit mangeårig samarbeid mellom dei tre byane og regionsentra Sundsvall (Västernorrland), Östersund (Jämtland) og Trondheim (Sør-Trøndelag). Desse tre byane var partnerar i prosjektet, som gjekk føre seg frå 2008 til 2011. Samarbeidet hadde som overordna mål å utvikle og marknadsføre regionen som ein attraktiv region å bu i, og hadde tre

målområde: utvikle infrastruktur og bærekraftig transport, utvikle kunnskap og kompetanse, og utvikle kultur og opplevingsnæringar. Desse tre byane fungerer som 'motorar' i sin eigen region, og har mange strukturelle fellestrekk. Samstundes har desse områda vore prega av eit tett historisk samarbeid gjennom tusen år (SÖT-samarbeidet, 2011).

Prosjektet *Norsk-svensk førskulelærerutdanning med fokus på barnekultur og kulturarv* fokuserte på å kombinere kulturarvspedagogikk med eit samarbeid mellom norske og svenske førskulelærerutdanningar. Dronning Mauds Minne høgskole for førskulelærerutdanning og Sverresborg folkemuseum og Høgskolen i Nord-Trøndelag var norske prosjektpartarar, medan Mittuniversitetet var svensk partner. Prosjektet varte frå hausten 2008 fram til hausten 2012, og bygger på ein forstudie frå 2007. Hovudmålet var å utvikle ei førskulelærerutdanning med ein sterk barnekulturprofil, og gode formiddelar for kulturinstitusjonane med kunnskap om born. Prosjektet førte saman utdanningsinstitusjonar og museum frå begge sider av landegrensa og oppretta ei felles klasse for norske og svenske førskulelærarstudentar (Norsk-svensk førskulelærerutdanning, 2012).

Alle prosjekta har mål som svarar til hovudmålet til Nordens grønne belte, nemleg å styrke attraktiviteten og konkurransevna i regionane. Dette ønsker ein å oppnå gjennom grenseregionalt samarbeid med fokus på økonomisk vekst gjennom mellom anna fjerning av grensehinder, utvikling av næringsliv og kompetanseutvikling, samt forbetra infrastruktur. Nordens grønne belte ønsker også å bidra til eit attraktivt livsmiljø i regionen, gjennom å fokusere på folkehelse, kultur og utvikling av byer og bygder (Interreg.no, utan år-b). Grenseregional meirverdi, kunnskapsutveksling og læring gjennom samarbeid har derfor vore viktige mål for Interreg-prosjekta.

Dei fire prosjekta hadde alle ganske vage hovud- eller delmål, som gjekk ut på å utvikle netteværk, kompetanse og samarbeid. Her står aktørane fritt til å tilpasse måla til prosjektet til dei lokale forholda, men kan finne det vanskeleg å rapportere om i kor stor grad prosjektet har lukkast med dette. I tillegg hadde nokre prosjekt konkrete mål, som å utvikle ei felles førskulelærerutdanning med fokus på barnekultur og kulturarv, og utdanne nye førskulelærarar basert på denne nye pedagogiske metoden. Nokre prosjekt hadde målsettingar om å skape langvarige resultat og ringverknadar utover det avgrensa tidsrommet prosjektet føregjekk i. Andre hadde ikkje intensjonar om å gjere anna enn å nå dei måla som var satt i det enkelte prosjekt.

3.3.2 Resultat

Interreg-prosjekta blir i stor grad vurderte som vellukka av deltakarane sjølve, og aktørane er generelt svært positive til grenseoverskridande samarbeid. Tidlegare forskning av Interreg-samarbeida viser at deltakarane sjølve meiner i all hovudsak å ha hatt positivt utbytte av å delta, sjølv om graden av utbytte har variert noko. Dette samsvarar i stor grad med det denne oppgåva har konkludert med etter å ha gått gjennom dokument, rapportar og erfaringar med Interreg.

Innhaldet i sluttrapportane frå dei utvalde prosjekta i denne oppgåva understrekar i stor grad av Interreg-samarbeidet dreier seg om nettverksbygging og samarbeid. Dette blir sett på som viktige resultat frå deltakinga i Interreg, og som svært positivt og nyttig for aktørane. Dette gjeld på tvers av landegrensene så vel som mellom ulike aktørar i same region. Alle fire prosjekta hadde auka samarbeid og utvida nettverk som mål for prosjekta, enten som eit hovudmål eller delmål. Dette viser at prosjekta sjølv meiner at dei har enten heilt eller delvis oppnådd sine mål, og at resultatane svarar til desse. Til dømes hadde prosjektet med førskuleutdanningar som hovudmål å skape samhørighet og relasjonar mellom pedagogar, kulturformidlarar og forskarar i Norden. Dette har også prosjektet oppnådd gjennom å ha ein felles utdanning med svenske og norske studentar, og ved å knyte saman utdanningsinstitusjonar og kulturinstitusjonar. Prosjektet har lukkast med dette målet, og har i tillegg vore til inspirasjon for andre europeiske samarbeid (Norsk-svensk førskolelærerutdanning, 2012). I prosjektet Rondell var hovudmålet vore å skape langsiktige nettverk for ungdomsspørsmål også etter at prosjektet var slutt, noko som har resultert i svært mange treff, prosjekt og samlingar, både for rondellar og ungdom i regionane. I tillegg har mange av desse halde fram i tida etter at prosjektet vart avslutta, noko som blir identifisert som særleg godt utbytte (Hugosson et al., 2013). I Bygdene danser har prosjektet resultert i eit stort nettverk og utvikla samarbeidet mellom fleire ulike grupper med felles interesse for folkedans (Bygdene danser, 2013).

Prosjekta har auka kunnskapen og kompetansen til aktørane og dei som fekk delta i prosjekta. Til dømes resulterte Bygdene danser i at det i dag finst ein solid kunnskap om lokale dansetradisjonar og har resultert i ein verdifull oversikt over ulike dansekulturar. Prosjektet inkluderte over 1000 unge mellom 16 og 19 år, og vidareførte og utvikla kunnskap om den historiske kulturarven knytt til dans i dei ulike regionane som deltok i prosjektet. Gjennom samarbeidet med prosjektet Bygdene danser tileigna aktørane seg verdifull innsikt og erfaringar om den felles kulturarven i området (Bygdene danser, 2013). Førskulelærerutdanning-prosjektet

fokuserte også på gjensidig læring, og at ein gjennom utveksling av informasjon, metodar og resultat kunne få ei breiare forståing av kulturarv, barndom og utdanning (Norsk-svensk førskolelærerutdanning, 2012).

I sluttrapportane vart alle prosjekt bedne om å vurdere den ‘grenseregionale meirverdien’ som det enkelte prosjekt førte med seg. Dette viser at det frå EU si side er ønskeleg å knyte band og skape kontaktar mellom regionane. Å sette regionen på kartet, utvikle forståinga av felles kultur, historiske tradisjonar og utvikle teknologi og infrastruktur har vore ein viktig del av Interreg-prosjekta, og dette kjem også fram i sluttrapportane. Mykje av suksessen frå dei ulike prosjekta ligg i at det har lukkast i å skape eit utgangspunkt for samarbeid mellom organisasjonar og aktørar på regionalt nivå. Dette vil vere eit potensielt springbrett for andre samarbeid.

Fleire av prosjekta har resultert i nye verktøy som aktørane kan ta i bruk for å samarbeide enda tettare. I SÖT-samarbeidet sin sluttrapport kjem det fram av at prosjektet har vore framgangsrikt og at dei overgripande måla for samarbeidet har blitt nådd (SÖT-samarbeidet, 2011). Dei måla som ikkje har blitt nådd har også gitt utbytte, fordi det har lagt grunnlag for vidare utvikling av samarbeidet. Rapporten drar fram dialog, nettverk, samt alliansedanning og samarbeid mellom aktørar, som nyttige verkemiddel for å nå måla for økonomisk vekst og næringsutvikling. Mellom anna har dette ført til utbygging og forbetring av infrastrukturen av transportåraane mellom dei tre byane, samarbeid mellom lærestadane og kommunane i regionen, og framtidig vekst i kulturnæringane (SÖT-samarbeidet, 2011). Etablering av nettverk, og utvikling av kompetanse på tvers av grenser gjer framtidig samarbeid enklare, samstundes som eksisterande infrastruktur og prosjekt kan vidareutviklast til ytterligere tverrsektorielt samarbeid.

Mangel på tid blir dratt fram som ei av dei største utfordringane. Tidsperspektivet har vore essensielt i planlegginga og gjennomføringa av prosjekta, og har derfor blitt dratt fram som ei mulig årsak til mangelfulle resultat. Bygdene danser vart i stor grad påverka av at prosjektet, som var planlagt å vare i tre år, berre varte i eitt år. Dette på grunn av at ingen av prosjektaktørane kunne garantere middel for meir enn eitt år. Det planlagde prosjektet vart dermed for komplekst og for langsiktig til at det vart realistisk å oppnå alle måla som vart sett for den opphøvelege treårsperioden (Bygdene danser, 2013). I tillegg vart prosjektet forsinka, noko som kan ha hatt innverknad på resultatata. Mangelen på tid har derfor gjort det vanskeleg å fullføre felles planar som strekte seg ut over tidsperioden på eitt år. Rondell sin sluttrapport peikar også på mangel på tid som det vanskelegaste med samarbeidet. Fleire frå målgruppa

(rondellane) hadde vanskar for å bruke tid og krefter på å utvikle seg sjølve, når dei følte at det var ungdommen som burde vere i fokus i arbeidet deira (Rondell, 2011). Dette hadde negativ effekt, da dei involverte ikkje sette av nok tid til eigen utvikling gjennom prosjektet.

Det økonomiske perspektivet blir også dratt fram som ei utfordring i rapportane. Aktørane i Bygdene danser hadde ikkje finansielt handlingsrom for å sette av middel til tre år, og dermed vart prosjektet ikkje like omfattande som planlagt (Bygdene danser, 2013). Mangel på middel blir også peika ut som hinder for utvikling for Rondell, der ein etterlyste politisk vilje til å avsette middel til ungdomsføremål. Rondell hadde derfor hatt som delmål å betre statusen og haldninga til ungdomsspørsmål i håp om at politikarane vil følgje opp ungdomsarbeidet meir (Rondell, 2011). Alle prosjekta har i ulik grad hatt utfordringar knytt til store avstandar, noko som først og fremst auka kostnadane, men også kravd tid og ressursar til planlegging og reiser. Tilgang til finansielle middel har derfor vore essensielt for om prosjektet har lukkast eller ikkje. Uventa finansielle utfordringar kan derfor vere med på å undergrave prosjekta sine resultat.

Språk, avstandar og kultur har til ein viss grad skapt utfordringar. I prosjektet om førskulelærerutdanninga, utgjorde også dei språklege og kulturelle skilnadane størst utfordringar, særlig når det kom til studentane si forståing og tolking av faglege omgrep og konsept (Norsk-svensk førskulelærerutdanning, 2012). Dette førte til at prosjektet ikkje heilt klarte målet med å skape ei felles utdanning.

3.3.3 Diskusjon

Aktørane i Interreg-prosjekta meiner ofte at dei har lukkast i forhold til intensjonane med Interreg generelt, men er likevel usikre på om dei har lukkast å få resultat som samsvarar med eigne mål (Statskonsult, 2005). Kapittelet argumenterer for at rapportane er ikkje alltid like gode på å identifisere dei konkrete utbytta, og fokuserer meir på det generelle utbyttet aktørane har fått frå deltaking. Dette kan komme av at det kan vere vanskeleg å talfeste utbytte av prosjekta, når måla har vore knytt til nettverk og læring. Det kan derfor vere ei utfordringa å sjå direkte samanheng mellom mål og resultat, når dette ikkje kjem til syne gjennom nye arbeidsplassar, eller økonomisk forteneste. Dette støttar opp om funna i Moen og Skålnes (2005) sin studie.

Dei aller fleste prosjekta i Nordens grønne belte har hatt eit positivt utbytte av samarbeidet, både når det gjeld å oppnå mål som prosjektet har sett seg, og auka integrasjon over landegrensene. Likevel kan det bli knytt uvisse rundt verdien av programma fordi det ikkje går klart fram kva

prosjekta har oppnådd (Hugosson et al., 2013). Dette kan vise at samarbeidet har sett utydelege mål og derfor har hatt vanskeleg for å vise til konkrete resultat av samarbeidet. For mange prosjekt kan det vere vanskeleg å måle konkret utbytte av Interreg-prosjekt, og dermed kan dei verke lite hensiktsmessige for aktørane. Det kan dermed bli ei utfordring å finne aktørar som er villige til å satse tid og ressursar på nye prosjekt. Prosjekt med konkrete mål vil dermed ha det enklare med å forklare kva dei har fått ut av samarbeidet enn prosjekt som har meir diffuse mål. Dei prosjekta som fekk høg score for å nå måla sine i Kontigo sin eksterne evalueringsrapport hadde nettopp svært konkrete mål (Hugosson et al., 2013). Dette viser at det kan vere utfordrande å sjå samanhengen mellom mål og resultat for mange prosjekt. For å forbetre prosjektsamarbeida må aktørane mellom anna arbeide meir med måla ein sett seg for prosjekta.

Resultat av samarbeid vil ofte komme over tid. Dette gjer det vanskelegare å forsvare tid og ressursbruk på prosjekt som ikkje gjer konkret avkastning med ein gong. Nettverka og kompetansen som vart danna under prosjekta vil først få konkrete resultat i etterkant av prosjekta. SÖT-samarbeidet viser at prosjekt kan utvikle seg til noko meir over tid og at prosjekt som har vart over lengre tid har resultert i fleire konkrete resultat. Eit døme på dette er ei vidareføring av SÖT-prosjektet, Green Highway¹⁶, som har gått frå å vere eit informasjonsprosjekt til eit stort prosjekt med konkrete resultat i infrastrukturen, og som i tillegg har ført til vidare samarbeid i andre prosjekt (SÖT-samarbeidet, 2011). Rondell hadde frå første stund fokus på langsiktig effekt av prosjektet, og at resultatene av prosjektet skal leve vidare etter at prosjektet blir avslutta (Rondell, 2011). Resultat frå prosjektet viste også at mange av nettverka og samarbeida som vart laga ville halde fram etter at prosjektet gjekk mot slutten. Dette peikar på at dei som har målfesta langsiktige resultat for prosjektet oftare vil få utbytte av prosjekt i lang tid framover, og slik skape ein meirverdi i regionen over tid. Dette argumentet blir styrka av prosjekt som Bygdene danser, der prosjektet hadde ein klar målsetting om å utvikle nye pedagogiske metodar. Prosjektet måtte avsluttast tidlegare enn planlagt og nådde av denne grunn ikkje opp til målet (Bygdene danser, 2013).

Nettverk og kompetanseutvikling krev tid til å utvikle seg til konkrete resultat. Prosjekta kan likevel bidra til positiv utvikling i regionen på lang sikt. Mange av dei avslutta Interreg-prosjekta blir følgd opp av nye, enten direkte eller gjennom tematisk vidareføring (Leknes et al., 2011). Dette tyder på at det er ønskeleg å fortsette med fleire av prosjekta, og at dei ulike

¹⁶ Ei vidareføring av SÖT-samarbeidet, frå 2011-2014. Har som mål å lage ein fossilbrenselfri transport-korridor mellom Noreg og Sverige. Les meir om dette prosjektet på www.greenhighway.nu.

aktørane har hatt eit utbytte av samarbeidet. Dette ser vi tydeleg ved SÖT-samarbeidet, som byggjer på langvarig samarbeid. Førskulelærerutdanninga understrekar også at det faktiske resultatet av prosjektet vil komme først etter at lærarstudentane er ferdig med utdanninga, og dei nye lærarstudentane vil kunne sette teori ut i praksis (Norsk-svensk førskulelærerutdanning, 2012).

Det kan vere ei utfordring å måle utbyttet av prosjekt som har diffuse og lite konkrete målsettingar. Slik vil enkelte prosjekt kunne verke meir vellukka enn andre, trass i at desse prosjekta kan ha fått utbytte i mindre målbare verdiar, som erfaring, nettverk og kunnskap. Også samarbeid må lærast, og Interreg-prosjekta er eit viktig første steg mot vidare samarbeid for mange aktørar. Nord-Trøndelag fylkeskommune understreka at dei i framtida vil måtte vere enda tydelegare på kva dei ønsker å få ut av Interreg-samarbeidet og kven dei ønsker å delta med (Nord-Trøndelags fylkeskommune, 2004). Dette viser at aktørane er klar over utfordringar knytt til mål og samarbeid, og ser på dette som eit utgangspunkt for forbetring.

Det regionale nivået i Noreg blir europeisert gjennom deltakinga i Interreg. Resultata av Interreg-prosjekta viser at grenseregionalt samarbeid at vore fruktbart, og ført til auka samarbeid og integrering mellom Trøndelag og Jämtland. Det kjem tydeleg fram at deltaking i Interreg har ført til endring og utvikling i både regionane generelt, men også hos dei enkelte aktørane. Haldningane til europeisk samarbeid gjennom Interreg er positive hos aktørane, fordi Interreg-prosjekta i fleire tilfelle fører med seg varige resultat. Resultata kjem fram i form av at samarbeidet heldt fram, nye nettverk og utvikling av infrastruktur. Prosjekta har også ført til gjensidig læring og kompetanseutvikling gjennom auka samhandling med regionar frå andre land. Dette viser at deltaking i Interreg har ført til endringar på regionalt nivå. Interreg har brakt med seg reglar som har sat krav til aktørane, og endra korleis dei arbeider og kva dei fokuserer på. Dette demonstrerer korleis regionane har blitt europeisert gjennom ovanfrå-og-ned-europeisering.

Interreg har gjort det moglege for både private og statlege aktørar å utvikle seg sjølve og sin eigen region. Det er her snakk om ei europeisering som transformasjon, der dei regionale aktørane og institusjonane har fått fleire insentiv for å samarbeide grenseregionalt. Samstundes har deltaking i Interreg ført til endring i normer, kunnskap og preferansar hos aktørane og deltakarane. Interreg kan her ha ført til utvikling av heilt nye samarbeid og institusjonar, som til dømes ei ny førskulelærerutdanning. Deltaking i Interreg fører dermed til at samarbeid mellom regionar frå ulike land kan føre til endringar på høgare nivå, til dømes inne i staten.

Dette viser at nedanfrå-og-opp-europeisering òg gjer seg gjeldande her, og at dette er eit resultat av regionane si deltaking i Interreg. Dette demonstrerer at dei to europeiseringsprosessane er komplementære og parallelle.

4. Konklusjon

Denne oppgåva har undersøkt Noreg si deltaking i EU sitt regionale utviklingsprogram, Interreg. Oppgåva har tatt utgangspunkt i eksisterande forskning på området og bygd vidare på denne i lys av ny empiri og omgrepa *eupeisering* og *Multi-level governance*. Føremålet med oppgåva har vore å gje eit heilskapleg bilete av norsk deltaking i Interreg. Oppgåva har analysert deltakinga utifrå ei todelt problemstilling: *kvifor har Noreg aktivt søkt å ta del i Interreg, og kva effekt har dette samarbeidet hatt i regionane?* Oppgåva vart løyst gjennom ein kvalitativt casestudie, og brukte dokument som kjeldematerial.

Problemstillinga vart undersøkt gjennom ein tredelt analyse. Først vart det gjort greie for prosessen som leia fram til Norsk deltaking i Interreg gjort greie for, og motiv for deltakinga vart analysert. Her argumenterte oppgåva for at norsk regionalpolitikk stod framføre eit vegskilje på midten av 90-talet, samstundes som EU-avstemminga i dei nordiske landa gjorde dette skiljet tydlegare. Det eksisterte eit sterkt ønske i Noreg, og Norden, om å halde fram med det grenseregionale samarbeidet, med no innan ramma av eit europeisk samarbeid. Det var derfor sterke historiske motiv som gjorde Noreg interessert i å delta i Interreg.

Samstundes ønska ikkje norske styresmakter at regionale aktørar skulle få dårlegare konkurransevilkår samanlikna med svenske og finske regionar, som no fekk økonomisk stønad frå EU gjennom Interreg. Interessebaserte motiv gjorde derfor deltakinga enda meir aktuell. Deltakinga i Interreg har ikkje vore kontroversiell, mykje på grunn av samarbeidets praktiske natur.

Analysen sin andre del tok for seg kva effekt Interreg har hatt på fylkeskommunen. Oppgåva argumenterte for at fylkeskommunen har utvikla seg til å bli ein viktig internasjonal aktør, der arbeidet med Interreg står sentralt. Det er i hovudsak to komplementære prosessar som har ført til dette. Før det første miste fylkeskommunane fleire sentrale oppgåver til staten ved tusenårsskiftet. For det andre var det ønskeleg at det regionale nivået tok større ansvar for eiga utvikling, der Interreg og internasjonalt samarbeid vart stadig meir aktuelle satsingsområde. Dette førte til nytt innhald i fylkeskommunen si rolle, samstundes som det førte med seg administrative utfordringar.

Til slutt tok analysen føre seg fire utvalde prosjekt frå Interreg IV A programmet Nordens grønne belte. Her argumenterte oppgåva for at aktørane i dei utvalde programma var positive til eige resultat. Dette stemmer overeins med tidlegare forskning på området. Særleg utvikling av

nettverk, kompetanse og samarbeid har blitt peikt på som nyttig utbytte i alle prosjekta. Dette har skapt viktige verktøy for vidare utvikling av regionen som heilskap. Mangel på økonomiske ressursar og tidsbruk har vore utfordrande for fleire av prosjekta. Oppgåva har argumentert for at fokus på samanhengen mellom mål og resultat burde bli styrka. Samstundes peikar oppgåva på at utbyttet av Interreg-prosjekt kan vere utfordrande å måle, men at prosjekta ofte vil føre til grenseregional meirverdi over tid.

Oppgåva konkluderer med at historiske og interessebaserte motiv la grunnlaget for norsk deltaking i Interreg. Deltakinga har ført til at fylkeskommunen har utvikla seg til å bli ein internasjonal aktør med nye arbeidsoppgåver, samstundes som Interreg-prosjekt er eit viktig verkemiddel for å nå regionale målsettingar, og eit verktøy for samarbeid og utvikling i regionane.

Funna i oppgåva understrekar av *misfit* mellom EU og staten er ein føresetnad for europeisering. Dei sterke norske interessene bak deltakinga i Interreg gjorde at graden av misfit var liten. Avgjerda om å bli med i Interreg var derfor ikkje eit resultat av europeisering. Deltakinga i Interreg, derimot, har ført til at fylkeskommunen og andre regionale aktørar delvis har blitt europeisert fordi dei har gått gjennom ein endringsprosess. Noreg og norske regionar var oppteken av å stake ut ei ny rolle for fylkeskommunane på midten av 90-talet, og dette fall naturleg saman med deltakinga i Interreg og utviklinga av ei sterkare internasjonal rolle for fylkeskommunane. Likevel har fylkeskommunane og dei regionale aktørane blitt europeiserte gjennom lovar og reglar relatert til deltakinga i Interreg-prosjekt. Samstundes har denne deltakinga ført til mellom anna nye arbeidsmetodar, kompetanseutvikling og infrastruktur både hos fylkeskommunane og andre aktørar i regionane. Dette må sjåast på som ei europeisering av norske grenseregionar.

Oppgåva si metode kan vere både avgrensande og styrkjande. Ved å legge offentlege dokument til grunn for analysen, vil dei offisielle haldningane og motiva til Interreg frå den tida dokumenta vart skrivne kome klart fram. Det har derimot vore ei utfordring å få tilgang til dokument frå tidleg 90-tal som ikkje er digitalisert, og å finne relevante interne dokument. Dette utgjer derfor ein veikskap i oppgåva. Utvalet sin storleik har vore tilpassa til oppgåva sitt omfang, og oppgåva sitt utval av rapportar vil derfor vere avgrensande. Ved å bruke rapportar frå Interreg IV A Nordens grønne belte som grunnlag for resultatane, har oppgåva fått eit godt innblikk i nettopp dette området. Ved å sjå på fleire prosjekt frå Interreg B og C aukar likevel potensialet til å avdekke fleire funn. Samstundes vil det vere interessant å gjennomføre

ein tilsvarande analyse av motiva til EU for å initiere Interreg, og undersøke om programma har ført til tilsvarande endring i medlemsregionane som i Noreg.

Bibliografi

- Aalbu, H., Austin, P., Hauge, O., & Råd, O. G. (2006). *Norske regioner som internasjonale aktører*. Oslo: Asplan Viak, EuroFutures.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2013). Europeanization. I M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán (Red.), *European Union Politics* (s. 115-125). Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe. I K. Featherstone & C. M. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 57-80). Oxford: Oxford University Press.
- Bygdene danser. (2013). *Sluttrappport Prosjekt: Bygdene danser*. Henta frå http://www.interreg-sverige-norge.com/wp-content/uploads/2014/07/N30441_29_12_Srapp_Bygdene_Dansar.pdf
- Christiansen, T. (2013). Governance in the European Union. I M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán (Red.), *European Union Politics* (s. 103-114). Oxford: Oxford University Press.
- Cini, M., & Pérez-Solórzano Borragán, N. (Red.). (2013). *European Union politics: Fourth Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Dyrdal, M., Læg Reid, P., & Rubecksen, K. (2006). *EU i norsk sentralforvaltning* (Vol. 2). Bergen: Rokkansenteret.
- Europakommisjonen. (1996). *Interreg II Nordens gröna bälte (Jämtlands län-Tröndelag) 1995-1999*. Henta frå Sør-Tröndelag fylkeskommune sitt arkiv.
- Europakommisjonen. (2014). *The European Union explained: Regional policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europakommisjonen. (2015). *European Territorial Co-operation*. Henta 28.04.2015, frå http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
- Godal, B. T. (1995). *Internasjonalt regionalt samarbeide og forholdet til nasjonalstaten. Møte i kontaktutvalget for fylkeskommunene på Østlandet, 16. juni 1995*. Regjeringen Brundtland III Henta frå https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/internasjonalt_regionalt_samarbeide/id261424/.
- Grindheim, J. E., & Trondal, J. (2007). *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hugosson, J., Olmsäter, T., Skålnes, S., & Hallin, G. (2013). *Interreg Sverige-Norge IV A. Utvärderingens slutrapport*. Stockholm: Kontigo.
- Innst. S nr. 248 (1991-1992). (1992). *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samúyke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. Oslo: Utenriks- og konstitusjonskomiteen
- Interreg.no. (utan år-a). *EUs territorielle samarbeid: INTERREG*. Henta 17.04.2015, frå <http://www.interreg.no/IREG/Web.nsf/ABOUT?OpenForm&TM=>
- Interreg.no. (utan år-b). *Interreg IV A*. Henta 17.04.2015, frå <http://www.interreg.no/IREG/Web.nsf/ABOUT?OpenForm&TM=ABOUTKAT001>
- Johnstad, T., Klausen, J. E., & Mønnesland, J. (2003). *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Læg Reid, P. (2000). *Europeisering og forvaltningstilpasning i Norden*. Bergen: LOS-senteret.
- Larsen, G., Læg Reid, P., & Wik, M. H. (1999). *EU i Norge: europeisering av norsk sentralforvaltning* (Vol. R9908). Bergen: LOS-senteret.
- Leknes, E., Fitjar, R. D., Thygesen, J., & Mauritzen, S. (2011). *Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Lysgård, H. K. (2007). Utfordringer i et grenseregionalt samarbeid. I J. Trondal & J. E. Grindheim (Red.), *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 95-108). Bergen: Fagbokforlaget.
- Magnus, G. (1995, 16. mai). EU-program frister, *Aftenposten*, s. 4. Henta frå <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002199505160202&serviceId=2>
- Mauritzen, S. (2010). *Interreg - erfaringer og utfordringer: Norges rolle i transnasjonale og interregionale Interreg-programmer (B og C)*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- McNabb, D. E. (2010). *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches (second edition)*. New York: M. E. Sharpe.
- Meld. st. 5 (2012-2013). (2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.

- Moen, B., & Skålnes, S. (2005). *Noreg i Europa: om norsk deltaking i INTERREG-program : kva nytte har Noreg av å delta i Interreg III-programma A, B og C?* (82-7071-542-5). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Nord-Trøndelags fylkeskommune. (2004). Vedlegg 1: Melding om fylkeskommunens internasjonale engasjement. Trøndersk samordning av internasjonalt arbeid. Henta frå http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2004/FT/Vedlegg%5CFT04042_1.htm
- Normannsen, S. W. (1993). Grenseløse utfordringer, *Dagens Næringsliv*, s. 10. Henta frå <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055008199306170030&serviceId=2>
- Norsk-svensk førskolelærerutdanning. (2012). *Norsk-svensk førskoleutdanning med fokus på barnekultur og kulturarv: Sluttrapport 2009-2012*. Interreg Norge-Sverige Henta frå http://www.interreg-sverige-norge.com/wp-content/uploads/2014/07/N30441_157_08_Srapp_Norsk_Svensk_forskolararutbildning_med_fokus_pa_barnkultur_och_kulturarv.pdf.
- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952. doi: 10.1111/1468-5965.00403
- Regjeringen sier ja til regionalt EU-program. (1995, 16. mai). *NTB*. Henta frå <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013199505162109&serviceId=2>
- Rondell. (2011). *Sluttrapport Rondell*. Interreg Norge-Sverige Henta frå http://www.interreg-sverige-norge.com/wp-content/uploads/2014/07/N30441_30_08_Srapp_Rondell.pdf.
- Sør-Trøndelags fylkeskommune. (1995). *Sak 146/95 Søknad om deltagelse i Interreg. Jämtland/Trøndelag*. Henta frå Sør-Trøndelag fylkeskommune sitt arkiv.
- Sør-Trøndelags fylkeskommune. (1997). *Sak 145/97 Interreg-programmet Nordens Grønne Belte - statusrapport og bevilgning av regional finansiering 1997*. Henta frå Sør-Trøndelag fylkeskommune sitt arkiv.
- Sør-Trøndelags fylkeskommune, & Nord-Trøndelags fylkeskommune. (2013). *Vedlegg 1 – Internasjonal strategi for Trøndelag 2013-2016, inkludert Fylkesspesifikke satsinger - STFK*. Henta frå Sør-Trøndelag fylkeskommune sitt arkiv.

- SÖT-samarbeidet. (2011). *Sluttrapport SÖT - ett samspel mellan Sundsvall, Östersund och Trondheim*. Interreg Norge-Sverige Henta frå http://www.interreg-sverige-norge.com/wp-content/uploads/2014/07/N30441_24_08_srapp_SOT_ett_samspel_mellan_Sundsvall_Ostersund_och_Trondheim.pdf.
- St. meld. nr. 31 (1996-1997). (1997). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 33 (1992-1993). (1992). *By og land hand i hand. Om regional utvikling*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2000-2001). (2000). *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 13 (2012-2013). (2012). *Ta heile Noreg i bruk*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2005-2006). (2005). *Om gjennomføring av europapolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 27 (2001-2002). (2001). *Om EØS-samarbeider 1994-2001*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 100 (1991-1992). (1992). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Statskonsult. (2005). *Europeisering av regionalpolitikken? Eksempler på utvikling i Norge*. Oslo: Statskonsult Henta frå <http://www.difi.no/sites/difino/files/2005-08.pdf>.
- Stokka, E. (2009). Regional utvikling og europeisk samarbeid: en kilde til endring? *Stat & Styring*, 19(01), 14-16.
- Sverige vil ha Norge med i interregionalt samarbeid. (1995, 11. mai). *NTB*. Henta frå <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013199505111466&serviceId=2>
- Tallberg, J. (2012). Europeiseringen av Norge i ett jämförande perspektiv. *Internasjonal Politikk*, 70(3), 287-302).
- Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Vifell, Å. C., & Palme, J. (2010). *Demokratirådets rapport 2010: Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS förlag.

- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Trondal, J. (2003). Transformasjon av staten – Hvilken betydning har EU? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(1), 28-54.
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I J. E. Grindheim & J. Trondal (Red.), *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen: Fagbokforlaget.