



leva Lapinskaite

Regionhovedstadens rolle i regional utvikling

– En komparativ analyse av Trondheim og Bilbao

Masteroppgave i europastudier

Trondheim, våren 2013

Forord

Gjennom min studietid på Europastudier ved NTNU har jeg alltid vært interessert i problemstillinger som angår Norges relasjoner med EU. I august 2012 begynte jeg som hospitant hos Trondheim kommune ved den internasjonale seksjonen. Ved å delta på ulike aktiviteter der ble jeg kjent med de aktuelle problemstillingene som kommunen og regionen jobber med. Dette trigget min nysgjerrighet og jeg ville utforske dette nærmere. Valget av temaet for denne masteroppgaven falt dermed på regionhovedstadens rolle i regional utvikling.

Arbeidsprosessen med denne masteroppgaven har vært utfordrende, lærerik og interessant. Jeg vil takke min veileder Jan Erik Grindheim for nyttige kommentarer. En stor takk rettes også til Gerhard Dalen, direktør for internasjonale relasjoner i Trondheim kommune, for god dialog og inspirasjon. Til slutt vil jeg takke min samboer for tålmodighet og støtte gjennom hele prosessen, og min familie og venner for oppmuntring, og for at de alltid har tro på meg.

Trondheim, mai 2013

Ieva Lapinskaite

Innhold

Forord	1
Figurer	3
1. Introduksjon	5
2. Teoretiske tilnærminger og empirisk introduksjon	7
3. Metode	14
4. Betydningen av EU-medlemskap	18
5. Betydningen av den statlige strukturen	27
6. Betydningen av partnerskaps- og nettverkssamarbeid	34
7. Avslutning	44
Litteraturliste	46

Figurer

Figur 1. Min analytiske modell for studiet av regionhovedstadens rolle i regional utvikling.	14
---	----

KAPITTEL EN

Introduksjon

De siste årene har EU satt regionalisering på den politiske agenda med et mål om å styrke det regionale styringsnivå og skape "Regionenes Europa". I en slik utvikling spiller ikke bare regioner men også byer en viktig rolle. I denne masteroppgaven tar jeg opp denne problemstillingen om hvilken rolle regionhovedstaden spiller i den regionale utvikling og hvilke faktorer har betydning for dens rollen. Jeg benytter meg av komparativ analyse hvor jeg sammenligner Trondheim som en regionhovedstad i Trøndelag med Bilbao som hovedstad i den spanske provinsen Vizcaya og et sentrum for Baskerland. Jeg har valgt et formelt perspektiv hvor jeg vil se på de institusjonelle og strukturelle sidene ved disse storbyenes rolle som regionale utviklingsaktører. Ettersom det ikke eksisterer noen konkret forskning på dette området vil jeg med denne oppgaven aktualisere denne problemstillingen og legge et grunnlag for videre og mer inngående forskning om dette temaet.

Regional utvikling kan sees på som et målestokk for de aktivitetene som settes i gang, og kan måles på flere forskjellige måter. Den kan måles i form av befolkningsutvikling, nyskapingsevne, sysselsetting, levestandard og miljø (Arbo, 2005). Virkningsforhold kan være uoversiktlige og kompliserte, og ikke minst kan slike størrelser være påvirket av flere forhold. Derfor skal jeg ikke i min oppgave ha effektevaluering men heller fokusere på selve prosessene og aspektene som kan ha betydning for regional utvikling og den rollen som regionhovedstaden spiller her. Ved å ta utgangspunkt i teoretiske tilnærminger om regionalisering, flernivåstyre og styring (*governance*) har jeg utledet tre uavhengige variabler for den empiriske analysen i oppgaven: *EU-medlemskap*, *statens struktur* og *partnerskaps-og nettverkssamarbeid*. Min analytiske modell til komparativt studie av Trondheim og Bilbao består av disse uavhengige variablene og den avhengige variabel *regionhovedstadens rolle*. Modellen legger til rette for studiet av empiriske sammenhenger og variasjoner mellom variablene, og fungerer som et grunnlag for denne masteroppgaven.

Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av til sammen sju kapitler. I kapittel to presenterer jeg de sentrale teoretiske tilnærmingene om sentralstedsteori, regionalisering, flernivåstyre og styring (*governance*) med tilknyttet empirisk introduksjon som eksisterer på området. I kapittel 3 presenterer jeg den analytiske modellen med variablene EU-medlemskap, statens struktur og partnerskaps-og

nettverkssamarbeid som et utgangspunkt for et komparativt studie av empiriske sammenhenger og variasjoner mellom Trondheims og Bilbaos roller som regionhovedsteder. Ettersom Trondheim og Bilbao er forskjellige enheter med ulik tilknytning til EU og tilhørighet til ulike statlige strukturer har jeg tatt utgangspunkt i *Most Different Systems Design* som min forskningsstrategi, hvor jeg kan fokusere på viktige forhold i og mellom disse enhetene.

I kapitlene fire, fem og seks studerer jeg selve rollen til regionhovedstad og hvilke faktorer som kan påvirke den. I kapittel fire viser at jeg at europeisering av Norge og Spania viser ut hovedskillet som EU-medlemskap representerer. Trondheim og Bilbao følger samme strategiske utviklingsmål som Europa 2020 innebærer, men har samtidig utviklet ulike roller som regionhovedsteder sett fra et overordnet perspektiv. I kapittel fem vil jeg vise hvordan de ulike statlige strukturer i Norge og Spania tilrettelegger for Trondheims og Bilbaos roller i regional utvikling ved å fokusere på regionaliseringsprosess i begge landene. På grunn av regionalisering som en åpen nedenfra prosess har omstendigheter på det lokale- og regionale nivå gitt Bilbao en mer helhetlig rolle som et attraktivt urbant regionsenter. Trondheims rolle derimot har gjennomgått et skifte på grunn av et tilpasningspress som en regionalisering overfra skaper i Norge. Kapitlene fire og fem lager en overordnet kontekst og på denne måten tilrettelegger for empirisk analyse av betydning av partnerskaps- og nettverkssamarbeid for regionhovedstadens rolle. Mine funn i kapittel seks knyttet til partnerskapssamarbeid på det lokale- og regionale nivå avslører en uavklart holdning til Trondheims rolle i regionen, samtidig som utviklingen rundt Bilbao har ført til en enighet i byregionen om en sentralisering rundt storbyen og på denne måten skapt en stabil rolle til den.

Ved å oppsummere mine analytiske konklusjoner finner jeg at det er den statlige strukturen og de regionale- og lokale omstendigheter som kommer fram gjennom partnerskaps- og nettverkssamarbeid, som påvirker regionhovedstadens rolle i regional utvikling mest, samtidig som EU legger en viktig kontekst for prioriteringer og aktiviteter på det lokale- og regionale nivå.

KAPITTEL TO

Teoretiske tilnærminger og empirisk introduksjon

Den regionale utvikling kan ses i sammenheng med teoretiske tilnærminger om regionalisering, flernivåstyre og styring (*governance*) som legger en kontekst rundt regionhovedstad som et senter for dens omland. I dette kapittel vil jeg presentere disse teoretiske tilnærmingene med en empirisk introduksjon.

Regionhovedstad

Walter Christaller utviklet i 1933 en sentralstedsteori hvor han beskriver en byregion som en sentrert region med et sentralsted i midten og et omland og dets befolkning rundt seg. Slike sentralsteder har sentrale funksjoner som omlandet benytter seg av (Getis og Getis, 1966). *Regionhovedstad* kan defineres som et slikt regionsenter. Nordtug (2000) skiller mellom to funksjoner til et regionsenter. Den formelle funksjonen omfatter offentlige funksjoner som administrasjon, mens den folkelige funksjonen omfatter tjenesteyting og kultur. Innenfor begge disse perspektivene får regionsentre en service- eller vertskapsfunksjon i forhold til omlandet.

De senere omfattende globaliseringstrendene har endret forholdene mellom by og omland i retning av mer interaksjon og sammenflyting (Hidle m.fl., 2005). Dette resulterer i at de tradisjonelle geografiske trendene blir utfordret, som igjen utfordrer Christallers sentralstedsteori. Fenomenet urban agglomerasjon innebærer et dynamisk forhold mellom senter og periferi ettersom det går en tiltrekning mot et senter samtidig som det skjer en desentralisering ut mot periferien (Hidle m.fl., 2005).

Dette kan resultere i at det kan være vanskelig å finne en entydig og klar definisjon av begrepet *region* som igjen kan påvirke definisjonen av *regionhovedstad*. Regioner kan være mange type enheter og det finnes ingen gitte kriterier på deres avgrensning. Jervell (1998) og Bourne (2007) definerer region som en politisk og administrativ enhet som ligger under det nasjonalstatlige nivå. Region i denne definisjonen er et mer politisk område som har formelle institusjoner, og andre utøvende og administrative organer. På en annen side trenger ikke en region utelukkende å være kun et politisk område, men kan også være et funksjonelt område med institusjoner ansvarlige for planlegging og gjennomføring av regional politikk. Den tredje type region Bourne (2007) viser til er region som et kulturelt område, særlig når den har etnisk eller lingvistisk særpreg.

Trondheim og Bilbao er begge regionhovedsteder i sine respektive regioner. Byregioner som inneholder et felles marked for bolig, arbeid og tjenester defineres som funksjonelle regioner (Leknes og Thygesen, 2008). På denne måten kan slike funksjonelle regioner kjennetegnes ved å inneholde en by som sin kjerne som resten av regionen er avhengig av. I denne oppgaven definerer og avgrensner jeg Trondheim og Bilbao på to måter. Jeg bruker henholdsvis Trøndelag og Baskerland som den geografiske avgrensningen av det regionale begrepet. Den mer konkrete definisjonen jeg benytter meg av er knyttet til den funksjonelle byregion. I Storbymeldingen (St. Meld. nr. 31 (2002-2003)) avgrensnes Trondheimsregionen til å omfatte kommunene Trondheim, Rissa, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu, Stjørdal og Leksvik. Til denne avgrensningen vil jeg også legge til Orkdal kommune basert på arbeidspendling (Leknes og Thygesen, 2008). Trondheim med sine 160 000 innbyggere og sin beliggenhet midt i Trøndelag har en dominerende bystruktur i regionen og inneholder mange senterfunksjoner for hele Trøndelag og til dels Midt-Norge (Leknes og Thygesen, 2008).

Bilbao er hovedstaden i provinsen Vizcaya som utgjør en av tre provinsene i País Vasco. País Vasco, eller Baskerland på norsk, er en av 17 selvstyrende regioner i Spania. Bilbao blir beskrevet som den viktigste byen i Baskerland med sine 350 000 innbyggere. 80 prosent av Vizcayas innbyggere bor i Bilbaos byområde (Plöger, 2007). Byregionen Bilbao består av 30 kommuner av ulik størrelse og seks av dem har mer enn 50 000 innbyggere: Bilbao, Barakaldo, Getxo, Portugalete, Santurtzi og Basauri.

Regionalisering og flernivåstyre

Regioner i Europa har lenge vært påvirket av den europeiske integrasjonsprosessen. Lansering av Enhetsakten i 1986 og etablering av det indre marked, Maastricht traktaten i 1992 og Lisboa traktaten er sentrale hendelser som har medført ideen om "Europe of the regions" som et av de ledende prinsippene i EU (Forelesning 05.10.2011). Dette innebærer en målsetning om sterkere og mer selvstendige regioner. Enhetsakten styrket EUs regionalpolitikk og partnerskapsprinsippet innført med en reform av strukturfondene i 1988 førte til at regionene fikk en sterkere rolle i EUs beslutningsprosessen (Kettunen og Kungla, 2005). Regionkomité ble senere lansert med Maastricht traktaten og er et lovgivende organ som vurderer EUs lovgivning og politikk utfra et lokalt og regionalt perspektiv. Lisboa traktaten har styrket samspillet mellom Regionkomiteen og EP ytterligere ved at komiteen

har fått sterkere stilling når det gjelder høringer i EP. Dette kan føre til at lokale og regionale interesser blir bedre ivaretatt i EU (Utenriksdepartementet, 2009).

Gjennom en regionaliseringsprosess hvor oppgaver, ansvar og ressurser blir desentralisert fra det statlige til det regionale nivå får regioner en sterkere rolle både på nasjonalstatlig nivå og europeisk nivå. Dette indikerer en utvikling hvor regioner får mer ansvar for sin egen utvikling (Jervell, 1998). Regionalisering kan også føre til sammenkomst av regioner på tvers av landegrenser og ikke minst møtet mellom regionale aktører og EU-institusjoner (Kommunal-og regionaldepartementet, 2004).

Regionalisering fører på denne måten til integrering av det regionale nivå i et flernivåstyre ettersom denne prosessen bryter ned den hierarkiske statlige strukturen både fra innsiden og utsiden til nasjonalstaten. Flernivåstyre innebærer at beslutningsmyndighet deles mellom ulike nivåer. I EU har vi det lokale- og regionale nivå, det nasjonale nivå og øverst det overnasjonale nivå. Hensikten med denne delingen av styre på forskjellige nivåer er å sikre at avgjørelser tas på det nivået som har best beslutningskompetanse. Gjennom EUs flernivåstyre søkes det dermed å sikre subsidiaritet og proporsjonalitet. Beslutninger i EU-systemet ønskes å tas nærmest mulig dem som blir berørt av dem, og på det nivå som er mest kvalifisert til å ta avgjørelser (Torgersen, 2007). Regionaliseringsprosessen integrert i et slikt flernivåsystem styrker nærhetsprinsippet (Sturm og Dieringer, 2005), noe som kan resultere i sterkere rolle og mer ansvar for regioner.

Marks (1993) ser ikke på slike institusjonelle endringer som noe som kan plasseres på en skala fra desentralisering til sentralisering. I stedet argumenterer han for en tosidig prosess som innebærer både desentralisering av beslutningstaking til det subnasjonale nivå og sentralisering av beslutningsmakten på det overnasjonale nivå. Dette kan føre til at det oppstår et kompleks institusjonelt samarbeid. Marks, Hooghe og Blank (1996) argumenterer videre for at de europeiske nasjonalstatene mister sin suverenitet på grunn av den kollektive beslutningstaking i EU og dens overnasjonale institusjoner. De hevder at nasjonalstatene har mistet makten til å formidle nasjonale interesser på de internasjonale arenaer. Når nasjonalstatlige myndigheter har overført sine kompetanser til de overnasjonale institusjonene i EU har denne prosessen ført til at det oppstod et behov for direkte gjensidig utveksling av informasjon mellom aktørene som kommer fra ulike politiske styringsnivå (Marks, Nielsen, Ray og Salk 1996). På denne måten åpnes det for direkte interaksjoner mellom det regionale og det overnasjonale nivå, noe som gjør at den vertikale rangeringen av styrenivåene ikke har like stor betydning lenger. En slik kobling av forvaltningsnivåene er

igjen et kjennetegn ved en regionaliseringsprosess og viser at flernivåstyre kan være et uttrykk for og brukes som strategi for regional utvikling.

Regionalisering i Norge og Spania

Grindheim (2008) viser at den europeiske integrasjonsprosessen har kommet lengst på det regionale nivå på grunn av at det har vært brukt *soft law* her i stedet for *hard law*. *Soft law* definerer han som harmonisering av politikk og forvaltning gjennom tiltak som ikke er legalt bindende, mens *hard law* på sin side omfatter forordninger og direktiver vedtatt i EU og pålagt medlemstatene. Både ”myk” og ”hard” lovregulering påvirker europeisering av det regionale styringsnivået og dette nivåets grad av selvstendighet, men europeisering basert på *soft law* gir sterkere effekt fordi at ”myke” tiltak og programmer fører til etablering av felles målsetninger, transnasjonal problemforståelse og interregional politikktutforming (Grindheim, 2008).

Europeisering er et begrep som brukes til å ”analysere betydningen av integrasjonsprosessene for nasjonal utvikling, eller mer presist for å beskrive nasjonal forandring som reaksjon på regional integrasjon i Europa” (NOU 2012:2, s. 807). I Norge finner den norske Europautredningen at selv om Norge har blitt kraftig europeisert på alle samfunnsområder har den ikke alltid fulgt utviklingen i EU (NOU 2012:2). Dette gjelder blant annet den regionale utviklingen som påvirker regionhovedstadens rolle. På den ene siden viser Europautredningen (NOU 2012:2) at norske regioner har ikke blitt styrket i like stor grad som i EU-land. En forklaring utredningen viser til er at Norge ikke er EU-medlem og dermed ikke har samme premisser for deltakelse i de europeiske beslutningsprosessene. En annen forklaring kan være at Norge er en enhetsstat med en betydelig grad av hierarkisk struktur og ikke har gjennomført strukturelle endringer som kunne styrket det regionale nivå. Kettunen og Kungla (2005) hevder at den institusjonelle arkitekturen i EU kan også bidra til at nasjonalstatlige myndigheter får en rolle som ”gate-keepers” mellom det europeiske nivå og subnasjonale nivåer. Basert på en empirisk analyse av europeiseringseffekt på enhetsstatene Finland og Estland finner de at europeisering ikke styrker regioner og regionaliseringsreformer i enhetlige stater. På den andre siden er et av hovedbudskapene i *Innenfor og Utenfor. Norges avtaler med EU* (NOU 2012:2) at norsk europapolitikk er ikke utenrikspolitikk lenger men handler stadig mer om en innenrikspolitisk gjennomføring. Dermed påvirkes det regionale nivå på samme måte som det nasjonale nivå, både som bruker og forvalter.

Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-2003)), hvor den norske regjeringen fokuserer på storbyenes regionale betydning, kan anses å markere et skille i norsk by- og regionalpolitikk. Gjennom denne stortingsmeldingen ønsker regjering å utvikle en egen storbypolitikk som vektlegger storbyenes rolle for sine regioners utvikling ved å spille regional, nasjonal og internasjonal rolle, og ikke minst gjennom partnerskap mellom involverte aktører. I Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003)) legger regjeringen vekt på samarbeid og dialog mellom storbyene og fylkeskommunen på den ene siden, og mellom storbyene og staten på den andre siden. Dette for videreutvikling av vekstkraftige regioner både i nasjonal og internasjonal sammenheng.

Spania på sin side kan defineres som en sterkt desentralisert stat hvor regioner er gitt høy grad av politisk, administrativ og økonomisk selvstyre (Marks, Nielsen, Ray og Salk, 1996). I perioden fra 1939 til 1975 var Spania underlagt Franco diktatur og de sentraliserte statlige maktstrukturer undertrykte regioner. I 1978 ble Spania demokrati og den nye grunnloven gjeninstitusjonerte den regionale makten. Selv om Baskerland har oppnådd høy grad av regionalt selvstyre er dens forhold til sentrale myndigheter komplisert og anstrengt nettopp på grunn av denne tradisjonelle etterstrebeelse av størst mulig regional uavhengighet (Plöger, 2007). Baskerland skiller seg ut fra andre regioner i Spania fordi at den er en såkalt nasjonalistisk region, og i tillegg til å påvirkes av regionalisering er den også preget av regionalisme. I denne masteroppgaven vil jeg ikke gå inn på de kulturelle aspektene knyttet til dette ettersom dette er et eget tema med egne teoretiske tilnærminger.

Posisjonen til Baskerland i forhold til det sentrale styringsnivået ble styrket etter valgene i 1993 og 1996 hvor den spanske regjering var avhengig av det sterke nasjonalistiske parti i denne regionen for å få et flertall i parlamentet (Bache og Jones, 2000). Som følge av dette ble regionens forhandlingsevne og dens politiske posisjon i landet styrket. Dette kan videre indikere at regionenes selvstyre i Spania er avhengig av hvilken posisjon sentrale myndigheter har ovenfor dem. Når det kommer til forholdene knyttet til flernivåstyre finner Bache og Jones (2000) at i løpet av de første medlemskapsårene har den spanske regional deltakelse i sakene som angikk EU og dens regionalpolitikk, særlig strukturfondene, vært begrenset og det nasjonalstatlige nivå beholdt kontrollen over blant annet finansiering. Etter hvert ble det utviklet flere samarbeids- og koordineringsmekanismer mellom disse styrenivåene som ga mer regional selvstyre også i saker som angikk EU. På den annen side kommer Börzel (1999) til nokså annerledes konklusjon i sin empiriske analyse av institusjonell tilpasning til europeisering i Tyskland og Spania. Hun hevder at spanske regioner har utnyttet europeiske ressurser til å få adgang og innflytelse på EU-nivå uten å gå

via det statlige nivå. Dette gjør de også uten å samarbeide med nasjonalstaten og uten å koordinere sin aktivitet seg imellom. En slik deltakelse er mer lobbyvirksomhet og kan derfor ikke kompensere for fraværende formell beslutningsmakt eller hindre sentralisering av implementering av EU-politikk (Börzel, 1999).

Styring (*Governance*)

Amdam og Bukve (2004) legger vekt på overgangen fra *government* til *governance* som en viktig endring som har skjedd i regionalpolitikk. Begrepene viser til en forskjell på hvem som styrer og hvordan det styres. *Governance* kan defineres som styresett som omfatter miljø og metoder som har betydning for gjennomføring av styringen, mens *government* referer til de styrende institusjonene (Trøndsdal m.fl., 2012). Denne endringen indikerer en fremvekst av regionale partnerskap som ideal på regional utviklingsarbeid. Partnerskapstenking er et av idealene som norske aktører har hentet inspirasjon fra EU (NOU 2012:2). Ifølge Farsund og Leknes (2005) er denne partnerskapsmodellen basert på dialog hvor tillit og gjensidig avhengighet mellom de involverte aktørene er sentrale faktorer. *Governance* går dermed på tvers av strukturene i staten som er basert på *government*, og på denne måten kan det åpnes for utvikling av dynamiske forhold både innenfor og på tvers av styringsnivåene i et flernivåsystem. Partnerskapsprinsippet liggende i *governance*, i tillegg til desentralisering knyttet til regionalisering og nærhetsprinsippet som flernivåstyret legger opp til, kan bli sett på som en vei å omgå det nasjonalstatlige nivå (Sturm og Dieringer, 2005). Ifølge Bache og Jones (2000) er dette partnerskapsprinsippet som skal bidra til en mer effektiv regionalpolitikk et bevis i seg selv på et flernivåstyre, og kan sees på som et eksempel på hvordan nærhetsprinsippet kan bli realisert i praksis.

Ifølge Marks, Nielsen, Ray og Salk (1996) er forutsetningen for et flernivåstyre nemlig det at flere aktører fra ulike styringsnivåer deltar i ulike *policy networks*. På denne måten skapes det en direkte interaksjon mellom for eksempel regionale og overnasjonale aktører. Dette kan også indikere at ingen aktør har eksklusiv kompetanse på et bestemt politikkområde. På den annen side kan regionenes tilstedeværelse og deltakelse på de europeiske arenaer skape ikke kun interaksjon, men også friksjon og konflikt mellom regionale og statlige myndigheter. Flernivåstyre kan dermed inneholde flere *governance* mekanismer enn samarbeid i form av partnerskap. Benz og Eberlein (1998) viser til alternative mekanismer som konkurranse og hierarki. Europeisering og regionalisering kan skape et tilpasningspress som i sin tur kan utfordre gamle og nye *governance* mekanismer og

instrumenter liggende innenfor nasjonalstaten. Regionalisering kan dermed føre til en innenriks konflikt hvor politisk makt, ressurser og lojaliteter omfordeles. Regional deltakelse og representasjon på EU-nivå kan dermed ifølge Marks, Nielsen, Ray og Salk (1996) betraktes som et resultat av overlappende kompetanser, spenninger og konflikter i et flernivåsystem.

Marshall (2005) studerer europeisering på det urbane nivå og hevder at som følge av den dynamiske interaksjonen mellom lokale aktører og EU får aktørene på det urbane nivå mer innflytelse på lokal utvikling. Dette kan resultere i en overgang fra den hierarkiske strukturen som *government* representerer til den mer horisontale og fleksible *governance* i form av utvidede partnerskap. Dette kan igjen påvirke relasjoner mellom ulike styringsnivåer i form av mer interaksjon mellom dem i en kontekst av et flernivåstyre. Ifølge Benz og Eberlein (1998) er også den nasjonalstatlige strukturen avgjørende for hvordan en byregion vil tilpasse seg et slikt system av flernivåstyre.

Det har ikke blitt gjort ytterligere forskning som tar for seg regionhovedstad i en konkret sammenheng. I denne masteroppgaven skal jeg dermed studere regionhovedstadens rolle i regional utvikling og hva som kan påvirke den. Ved å fokusere på de formelle og strukturelle sidene til denne problemstillingen ønsker jeg å danne et overordnet grunnlag som kan brukes i videre og mer inngående forskning på området.

Konklusjon

Regionhovedstad som et senter for dens omland påvirkes av regionalisering, flernivåstyre og *governance* strukturer. Gjennom regionalisering og integrering av det regionale- og lokale nivå i et flernivåstyre innenfor et nasjonalstatlig rammeverk får regionale og lokale aktører mer ansvar for sin egen utvikling. Dette åpner for styring på tvers av hierarkisk organiserte styringsnivåer og dannelser av partnerskap som et viktig prinsipp for arbeidet med regional utviklingspolitikk. Utfra denne teoretiske og empiriske konteksten har jeg utledet tre følgende aspekter som kan ha betydning for regionhovedstadens rolle: EU-medlemskap, statens struktur og partnerskaps-og nettverkssamarbeid. Disse aspektene presenterer jeg ved hjelp av en analytisk modell i neste kapittel.

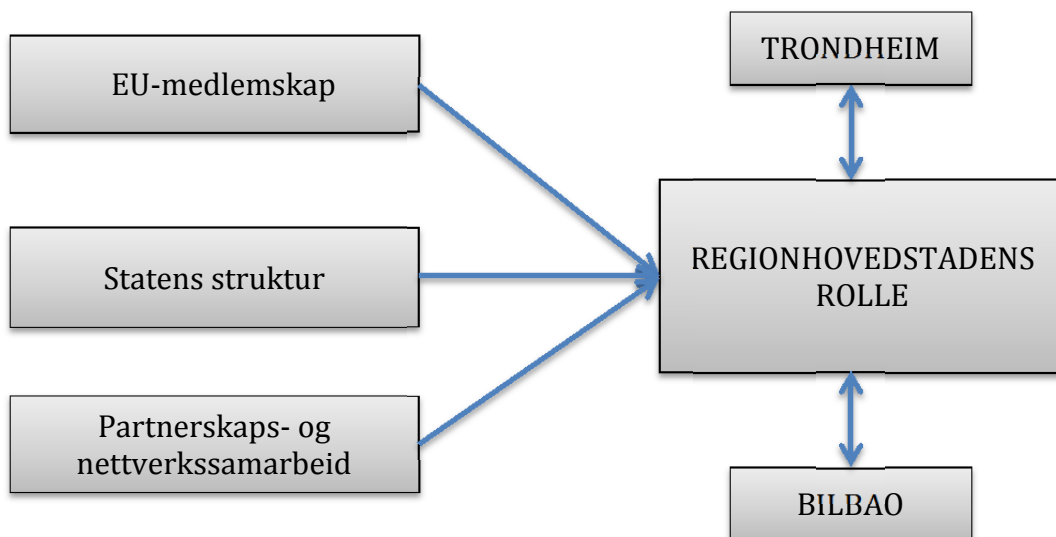
KAPITTEL TRE

Metode

Jeg skal studere rollen til Trondheim og Bilbao som regionhovedsteder i sine respektive funksjonelle regioner ved å benytte meg av den komparative modellen hvor jeg tar utgangspunkt i betydningen av EU-medlemskap, statens struktur og partnerskaps- og nettverkssamarbeid. For å dekke de formelle og strukturelle sidene ved denne problemstillingen har jeg benyttet meg av dokumentstudier som datainnsamlingsmetode. I dette kapittel presenterer jeg mitt metodologiske grunnlag og de sentrale utfordringene jeg har møtt som har hatt betydning for datamaterialets og oppgavens validitet og reliabilitet.

Analytisk modell

Følgende modell illustrerer oppbyggingen av analysen i denne masteroppgaven, og bygger på det teoretiske grunnlaget til regionalisering, flernivåstyre og *governance* som omtalt i kapittel to.



Figur 1. Min analytiske modell for studiet av regionhovedstadens rolle i regional utvikling.

Modellen viser ulike variablsammenhenger som skal brukes til å studere variasjon mellom regionene til Trondheim og Bilbao ved hjelp av analyse av sammenhenger mellom den avhengige, *regionhovedstadens rolle*, og de uavhengige variablene som er *EU-medlemskap*,

statens struktur og partnerskaps- og nettverkssamarbeid. De empiriske variasjonene skal belyse hvilken rolle Trondheim og Bilbao har i den regionale utviklingen og hvilke faktorer har betydning for den.

Operasjonalisering av disse forklaringsfaktorene er gjennomført på bakgrunn av det teoretiske rammeverket, det eksisterende empiriske grunnlaget omtalt i kapittel to, og mitt eget skjønn. Denne operasjonaliseringen fanger opp innholdet i min problemstillingen og tilfredstiller mine hensikter med denne oppgaven. Dette bekreftes ved at de analytiske funnene i oppgaven viser at de teoretiske tilnærmingene om regionalisering, flernivåstyre og *governance* har relevans for regionhovedstadens rolle i regional utvikling.

Komparativ metode

Den komparative metoden i følge Collier (1993: 105) ”*refers to the methodological issues that arise in the systematic analysis of a small number of cases, or a "small N".*” En videreføring av denne definisjon som kan tilpasses mer konkret mitt analytiske tilfelle er å se på den komparative metoden som ”*a method of discovering empirical relationships among variables*” (Lijphart, 1971: 683).

Forskningsstrategien som jeg vil bruke i min analyse er *Most Different Systems Design (MDSD)*. Denne strategien går ut på å sammenligne veldig forskjellige enheter som har den avhengige variabelen til felles (Lor, 2011). Som allerede nevnt i det forrige kapitlet er Trondheim og Bilbao begge regionhovedsteder i sine respektive funksjonelle regioner, men de tilhører forskjellige statlige strukturer og har ulik tilknytningsform til EU som kan ha betydning for deres rolle som regionale utviklingsaktører. Slike omstendigheter som angår enhetene vil regnes som uavhengige variabler. Jeg vil se på de ulike variasjonene i variablene for Trondheim og Bilbao ved å studere dem hver for seg, og sammenligne dem til slutt.

Fordelen ved å bruke kun to enheter er at det er lettere å fokusere på forhold i selve enhetene og deres særegenheter. På en annen side kan det ikke trekkes generaliserende slutninger fra forhold mellom variablene på tvers av enheter. Ifølge Lor (2011) kan forskeren ved å bruke få enheter gå mer i dybde i de utvalgte enhetene og det blir lettere å gjøre sammenligninger ettersom det kan brukes mindre abstrakte begrep og konsepter. I tillegg kan det vies mer oppmerksomhet til oppståtte kompliserte forhold innenfor selve enhetene og/eller mellom dem. Ettersom Trondheim og Bilbao er to forskjellige enheter og har gjennomgått ulik utvikling, har det vært viktig for meg å kunne ha mulighet til å fokusere på de sentrale aspektene som kan forklare likheter og forskjeller mellom dem. En slik dybde i

analysen vil gi høyt nivå av intern validitet (Lor, 2011). På en annen side vil den eksterne validitet være lav ettersom funnene ikke kan generaliseres slik de kan gjøres ved å sammenligne mange enheter.

Dokumentstudier

I dette studiet av regionhovedstadens rolle i regional utvikling har jeg valgt et formelt perspektiv hvor jeg ønsker å analysere de institusjonelle og strukturelle sidene ved Trondheims og Bilbaos roller som regionale utviklingsaktører. Jeg har dermed basert min datainnsamling på dokumentstudier. Dokumentanalyse er en betegnelse for *”studier som er skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet”* (Thaagard, 1998: 62). Det finnes flere fordeler ved å bruke dokumentstudier sammenlignet med andre forskningsmetoder. For det første er dette en kostnadseffektiv datainnsamlingsmetode ettersom informasjonen er allerede produsert og ligger tilgjengelig (Denscombe, 1998). For det andre kan innholdet i dokumenter forvris i like stor grad som det kan være tilfellet i en interaksjon mellom en forsker og en informant i for eksempel et intervju (Corbetta, 2003). Dokumenter har blitt laget uavhengig av forskeren og forskningsprosjektet, og dermed ikke er påvirket av disse. Samtidig er det viktig å være bevisst på at dokumenter er skrevet i en viss kontekst og med et visst formål (Yin, 1994). De kan være styrende med et formål om å påvirke. Det er derfor viktig å vurdere dokumenter som kilder i forhold til den konteksten de har oppstått i (Thaagard, 1998). Ulempen med denne datainnsamlingsmetoden er at dokumentstudier kan gi flere utfordringer og begrensninger knyttet til dataens nøyaktighet og fullstendighet (Patton, 2002).

Som allerede nevnt fokuserer jeg i denne masteroppgaven på de formelle og offisielle sidene ved problemstillingen om regionhovedstadens rolle. For dette formål har jeg brukt offentlig publiserte dokumenter. Datainnsamlingen min bestod hovedsakelig av strategiske virksomhetsplaner og offentlige rapporter, som har gitt et godt og objektivt grunnlag for mine selvstendige tolkninger og analyse. Samtidig har jeg vært bevisst på at dokumentene har vært utformet i en viss sosial kontekst og med et visst formål som jeg har tatt i betraktning gjennom hele oppgaven. Dokumentstudier har gitt meg et tilstrekkelig datagrunnlag, selv om det kunne være språklig utfordrende å finne de rette dokumenter for å studere Bilbao slik at jeg fikk et godt sammenligningsgrunnlag. De offentlige dokumentene til Bilbao som ble brukt her er de som er publisert på engelsk. Forvandlingen av Bilbao fra en industri- til kunnskapsby har fått stor internasjonal oppmerksomhet og mange internasjonale eksperter er

engasjert i byens og regionens utvikling. Dette kan være årsaken til at mange av de offisielle dokumentene er skrevet på eller oversatt til engelsk. I tillegg er Spania et EU-medlem og mye av den dokumenterte kommunikasjonen med EU, i form av rapporter og strategier, kan foregå på engelsk og er tilgjengelig på EUs sine databaser. Dermed har jeg gjennom dokumentstudier fått et egnet datagrunnlag for mine analyser av de formelle og strukturelle sidene ved regionhovedstadens rolle i Trondheim og Bilbao. Ettersom det ikke eksisterer noe konkret forskning om regionhovedstadens rolle i regional utvikling er mitt formål med denne masteroppgaven å dekke de formelle og strukturelle aspektene, som kan legge et grunnlag for videre og mer inngående forskning på dette området.

Konklusjon

Ved å bruke Trondheim og Bilbao som to forskjellige enheter i en komparativ analyse vil jeg fokusere på sentrale forhold i og mellom dem som kan ha betydning for deres roller som regionhovedsteder i den regionale utvikling. Forskjellen mellom enhetene knyttet til forholdet til EU og den statlige strukturen, og språklige utfordringer har ført til at det har vært vanskelig å finne de rette dokumentene for å lage et godt sammenligningsgrunnlag. Ettersom jeg har bare to enheter har jeg mulighet til å utdype kompliserte forhold knyttet til dem, og har på denne måten oppnådd høy grad av intern validitet. På en annen side fører det lave antallet enheter til til lav ekstern validitet og funnene ikke kan generaliseres.

Videre fortsetter jeg med min empiriske analyse av betydningen av EU-medlemskap, statens struktur og partnerskaps- og nettverkssamarbeid for regionhovedstadens rolle i regional utvikling basert på min analytiske modell.

KAPITTEL FIRE

Betydningen av EU-medlemskap

I dette kapittel skal jeg se på betydningen av EU-medlemskap for regionhovedstadens rolle hvor hovedskille går mellom Norge som ikke-medlem og Spania som EU-medlem. Jeg begynner med å gi en kort redegjørelse for EUs regionalpolitikk og Europa 2020 strategien som setter det overordnede rammeverket for den regionale utvikling i Europa. Deretter setter jeg norsk regionalpolitikk i et europeisk perspektiv for å vise de sentrale likhetene og forskjellene mellom Norge og EU på dette området. Norge som ikke EU-medlem er ikke forpliktet til å følge verken dens regionalpolitikk eller Europa 2020 strategi, i motsetning til Spania. Etter å ha presentert denne overordnede konteksten snevrer jeg det inn til å studere hvordan Trondheim og Bilbao forholder seg til de strategiske Europa 2020 målsettingene.

Mine analytiske funn viser at EU-medlemskap ikke har stor betydning på grunn av at europeisering gjelder likt for Norge og Spania, noe som gjenspeiler seg i at Trondheim og Bilbao følger begge hovedprinsippene i de strategiske målsettinger i Europa 2020 strategien i like stor grad, selv om deres rolle som regionhovedstad kommer til uttrykk på forskjellige måter i denne sammenheng.

EUs regionalpolitikk og Europa 2020 strategi

EU har en felles regionalpolitikk og denne handler om solidaritet og kohesjon. Etter Enhetsakten i 1986 som innførte det indre marked og en rekke utvidelser har forskjellene mellom landene og regionene i EU økt (Forelesning 05.10.2011). EUs regionalpolitikk går dermed ut på å vise solidaritet med mindre utviklede land og regioner, og har som hensikt å redusere økonomiske, sosiale og territorielle forskjeller mellom Europas regioner (Forelesning 05.10.2011). EU vil at alle regioner skal kunne realisere sitt potensiale. Hovedinstrumentet i gjennomføringen av en slik politikk er strukturfondene, som består av Det europeiske regionale utviklingsfondet, Det europeiske sosialfondet og Kohesjonsfondet. Gjennom finansiering av vanskeligstilte regioner og områder med høyt vekstpotensial støtter EU økonomisk vekst, konkurranseevne, sysselsetting og bærekraftig utvikling i disse regionene. I perioden 2007-2013 har EU bevilget 347 milliarder euro til regionalpolitiske formål (Forelesning 05.10.2011).

Det overordnede rammeverket til hvordan disse midlene skal brukes er definert i EUs Europa 2020 strategi. Europa 2020 er EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Denne er basert på

Lisboastrategien som ble vedtatt av de europeiske stats- og regjeringssjefene i Lisboa i 2000, og hadde som formål å øke regionenes attraktivitet og styrke deres konkurranseevne slik at EU skulle bli den mest konkurransedyktige økonomien i verden innen 2010 (Lisbon European Council, 2000 og European Council Brussels, 2005).

I Europa 2020 strategien fortsetter EU med denne strategiske tenkemåten, men konsentrerer seg mer om hvordan EU kan komme seg etter den økonomiske krisen. Strategien inneholder fem konkrete følgende utviklingsmål for EU-landene innen utgangen av 2020 (European Commission, 2010):

1. Økt sysselsetting fra 69 prosent til 75 prosent.
2. Økt forskning hvor tre prosent av BNP skal brukes på forskning og utdanning.
3. Klima-og energimål som innebærer 20 prosent reduksjon i klimagassutslipp, 20 prosent andel fornybar energi og 20 prosent økning i energieffektivitet.
4. Utdanningsmål som vil redusere skolefravall ned til fra 15% prosent til 10 prosent, og få minst 40% av de mellom 30 og 34 år fullført høyere utdanning.
5. Fattigdomsreduksjon hvor minst 20 millioner personer skal fjernes fra kategorier som risikerer fattigdom eller utstøting.

Sammen med underliggende delstrategier skal disse målene fremme en smart, bærekraftig og inkluderende vekst for hele Europa. I gjennomføringen av Europa 2020 strategien må medlemslandene sette nasjonale mål ut fra deres eget utgangspunkt ved å utarbeide nasjonale reformprogrammer. I disse programmene tar EU-medlemsland nasjonale omstendigheter i betraktning og oversetter hovedmålsettingene i Europa 2020 til nasjonale mål, og spesifiserer hvilke handlinger og reformer skal gjennomføres for å oppnå disse målene (European Commission, 2010).

I utarbeidelse av nasjonale reformprogrammer legges det vekt på deltakelse og medvirkning fra det regionale-og lokale nivå. EU legger partnerskapsprinsippet som den grunnleggende forutsetningen for å oppnå målene til Europa 2020. Både horisontalt samarbeid på det lokale- og regionale nivåene og vertikalt mellom styringsnivåene er viktige virkemidler for å oppnå EUs strategiske målsettinger innen 2020 (Europa 2020). Det er flere fordeler ved å inkludere lavere styringsnivå i arbeidet med Europa 2020 strategien. For det første besitter lokale og regionale aktører verdifulle ressurser i form av informasjon om lokale forhold, kompetanse og midler til å bidra til Europa 2020. For det andre er lokale og regionale myndigheter sentrale i implementering og forvaltning av strukturelle reformer og EUs beslutninger. I tillegg er de mottakere av regional finansiering og midler fra EUs strukturfondene, og dermed spiller de en viktig rolle i forhold til bruk administrering og

forvaltning av disse. For det tredje er det viktig at alle styringsnivåer har et eierskap til strategien for effektiv oppnåelse av strategiske mål nasjonalt og i EU-sammenheng.

EU understreker i rapporten *The urban and regional dimension of Europe 2020* (European Union, 2011) at også byer bør spille en aktiv rolle i utvikling av regionale strategier. Byer har gode forutsetninger til å skape innovasjon ved å tilby et dynamisk miljø til blant annet næringsliv og forskningsmiljøer. Byenes rolle står også sentralt i kampen mot klimautfordringer og mange av sosiale problemer som fattigdom og utestenging. Disse aspektene kommer innenfor målsettingene til Europa 2020 strategien, og dermed blir det viktig å inkludere byene i planlegging og implementering av strategiske tiltak rettet mot slike formål. Ved å integrere storbyen som en sentral del av utviklingsplanlegging regionalt kan effektive og målrettede tiltak treffes og gjennomføres som vil gi positive ringvirkninger for resten av regionen og landet.

Norsk regionalpolitikk i et europeisk perspektiv

Norges tilknytning til EU kan hovedsakelig defineres gjennom EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994. EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk og Norge har sin egen politikk på dette området. Den norske regionalpolitikken defineres som en offentlig innsats for å utvikle vekstkraftige regioner og sikre likeverdige levevilkår i hele landet (NOU 2012:2). Hovedmålsettingen er å ta hele landet i bruk ved å opprettholde bosettingsmønsteret og la alle bosette seg der de vil. På denne måten vil den norske regionalpolitikken bidra til verdiskapning, arbeidsplasser og velferd der folk bor (Forelesning 05.10.2011).

Hovedforskjellen mellom norsk og EUs regionalpolitikk er at den sistnevnte setter solidaritet og kohesjon som den grunnleggende prioritering i regionalpolitikk, mens i Norge ønsker de norske myndighetene først og fremst å bevare bosettingsmønsteret. De overordnede målsettingene om vekst og utjevning står sentralt som regionalpolitiske mål i både Norge og EU, men de har ulike begrunnelser. I EU er det større inntektsforskjeller mellom regioner og land enn i Norge, og målet om utjevning står dermed sterkt. EU har også høyere bosettingstetthet enn Norge har, og målet om bevaring av bosettingsmønsteret er ikke like aktuelt i EUs regionalpolitikk.

Selv om EØS-avtalen ikke omfatter EUs regionalpolitikk, er Norge allikevel tilknyttet dette politikkområde. Deltakelsen i det indre marked gjennom EØS og regelverket for de fire friheter som regulerer blant annet konkurranse, handel, investeringer og arbeidsmarked påvirker aktiviteter som foregår på det lokale- og regionale nivå, og gir samme muligheter og

utfordringer for norske byer og regioner som i EU-medlemsland. indirekte via deltakelse i det indre marked gjennom EØS, Interreg-samarbeid og regionenes Brusselkontorer. Norge er også tilknyttet de myke sidene ved EUs regionalpolitikk ved å delta i det regionale samarbeidet i Interreg og etablering av regionale Brusselkontorer.

EU kan også ha en rolle som et forbilde for norsk regionalpolitikk. Når felles regionalpolitikk utformes på det overnasjonale nivå i EU settes det også standarder som skaper trender og inspirasjon som påvirker Norge, selv om Norge ikke er EU-medlem og ikke deltar i EUs beslutningsprosesser. Norge blir påvirket av den mer generelle utviklingen av EUs regionalpolitikk. I de senere årene har EU vært opptatt av å utvikle ”regionenes Europa” og presset på å styrke det regionale nivå har vært sterkt. Den norske forvaltningsreformen, som jeg kommer tilbake til i neste kapittel, skulle styrke det regionale nivå i Norge ved å slå sammen fylkeskommuner i større regioner.

Trondheim og Europa 2020 strategi

Den felles fylkesplanen for Trøndelag *Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett* (Trøndelagsrådet, (2005-2008) og (2009-2012)) identifiserer hovedretninger for utviklingen av hele Trøndelag, mens de årlige samhandlingsprogrammer setter mer detaljerte mål for videre utviklingsarbeid i regionen. I felles fylkesplan for perioden 2009-2012 setter Trøndelagsrådet blant annet klima, energi, arbeidskraft, forskning og utvikling, og bærekraftig bruk av naturressurser på agenda. Disse prioriteringsområdene er tydelig i tråd med innholdet i Europa 2020 strategien, selv om de konkrete målsettingene ikke er like målbare slik som i EUs strategi.

Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommuner inkluderer Trondheim kommune som en likeverdig partner i utarbeidelse av felles fylkesplan (Trøndelagsrådet, (2005-2008) og (2009-2012)), og på denne måten setter storbyen som et strategisk ressurscenter for oppnåelse av de overfor nevnte målsettingene i Trøndelag. En slik partnerskapstenkning mellom styringsnivåene er klart i tråd med prinsippene som EU har lagt om inkludering av byen i utviklingspolitikk. Trondheims rolle som storbyen og regionhovedstaden er tydelig understreket. For det første er byens betydning for den regionale utviklingen allerede anerkjent i dens likeverdige deltakelse med fylkeskommunene i utarbeiding av disse strategiske målsettingene. For det andre er Trondheim sett på som en drivkraft i regionen på grunn av sine forsknings- og kompetansemiljøer. For å skape mer innovasjon og en positiv utvikling i

hele regionen må disse miljøene videreutvikles og brukes effektivt og målrettet, slik at de kommer hele regionen til fordel.

Trondheim kommune har vedtatt fire hovedmål i *Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020* (Trondheim kommune, 2010) som skal oppnås innen utgangen av året 2020. Trondheims kommune vil at Trondheim i 2020 skal være en internasjonalt anerkjent teknologi- og kunnskapsby, bærekraftig og miljøvennlig, inkluderende og mangfoldig, med Trondheim kommune som en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver. Trondheim kommune setter i denne strategiske planen byens kompetansemiljøer som den beste forutsetning for utvikling på det lokale- og det regionale nivå. Dette igjen bekrefter Trondheims rolle som kompetansesenter i regionen. Disse prioriteringene med følgende delstrategier er klart i tråd med målene nedtegnet i Europa 2020 strategien.

Bilbao og Europa 2020 strategi

Spania ble EU-medlem i 1986 og har siden blitt tilknyttet EUs regionalpolitikk. Denne, og Europa 2020 strategiske målsettinger er bindende for Spania og dens regioner.

I Bilbao har Bilbao Metropoli-30 (ikke datert) utarbeidet en *Revitalization Plan for Metropolitan Bilbao* som har lagt et grunnlag for den lokale- og regionale utviklingen i og rundt storbyen. Planen ble påbegynt på slutten av 1980-tallet men har fremdeles relevans og er det styrende strategiske dokumentet for gjenoppbygging av Bilbao by og dens omland. Planen oppdateres med Strategiske refleksjoner som, ved å se tilbake på de allerede utførte utviklingstiltakene, legger overordnede føringer og prioriteringer for videre utvikling og på denne måten bringer de grunnleggende prioriteringene fra Revitaliseringsplanen videre i framtiden.

Selv om Revitaliseringsplanen ble utarbeidet før målene i Europa 2020 strategien ble satt på agenda, er flere av prioriteringene i planen i tråd med det EU ser som viktige utviklingsmål. I likhet med EU understrekes det i planen betydningen av partnerskap som et viktig ressurs for å oppnå effektive resultat, og særlig partnerskapssamarbeid mellom offentlig og privat sektor er sett på som en viktig forutsetning for utvikling av den funksjonelle byregionen Bilbao. Revitaliseringsplanen inneholder åtte prioriteringer med kortsiktige og langsiktige mål for gjenoppbygging av byregionen Bilbao og forbedring av levevilkår til dens innbyggere. Investering i menneskelige ressurser, miljømessig gjenreising og sosial handling er blant disse som kan betraktes å være i samsvar med EUs strategiske målsettinger. Planen legger ambisjoner om et innovativt og fleksibelt utdanningssystem, et

næringsliv som bruker menneskekompetanse på en strategisk og målrettet måte, og en status for Bilbao som en teknologi- og kunnskaps by og region. Planen legger dermed investering i forskning og utdanning som en viktig prioritering.

For å skape et trivelig plass å bo for sine innbyggere er opprydding i miljøet en grunnleggende prioritering i Revitaliseringsplanen. Dette innebærer både et kortsiktig og langsiktig mål. For det første må det ryddes opp i gamle forfalne områder, og luft- og vannkvalitet må reguleres. For det andre legger planen opp til langsiktige mål om endring av menneskenes holdning til miljø og bruk av miljøvennlige teknologier i blant annet industri. Til slutt presenteres det i planen en målsetting om sosial handling som setter menneskenes velvære i en urban region i fokus ved å prioritere tiltak mot sosial utestenging og fattigdom.

Bilbao har en sentral betydning for oppnåelse av disse målene. Det ligger mange miljøutfordringer i byen og den miljømessige oppryddingen av byen er sentral. I tillegg finnes det sosiale problemer i byen og tilrettelegging for sosial inkludering og trivsel er viktige mål. Revitaliseringsplanen (Bilbao Metropoli-30, ikke datert) understreker Bilbaos sentrale rolle som et urbant senter for den moderne industriregionen. Byens attraktivitet og drivkraft skal brukes i videre utvikling av den funksjonelle byregionen.

Betydning av EU-medlemskap for regionhovedstadens rolle

Hovedforskjellen mellom Norge og Spania når det kommer til betydningen av EU-medlemskap er den formelle tilknytningsformen til EU. Spania er EU-medlem og er dermed forpliktet til å følge EUs regionalpolitikk samtidig som den får midler fra EU gjennom strukturfondene til regional utvikling. Norge på sin side er tilknyttet EU først og fremst gjennom EØS-avtalen som ikke omfatter EUs regionalpolitikk. Selv om Norge ikke er direkte knyttet til EUs regionalpolitikk, påvirkes det regionale- og lokale nivå, i likhet med Spania, indirekte gjennom aktiviteter knyttet til det indre marked, de ”myke” delene av regionalt samarbeid som for eksempel Interreg, og de generelle trendene fra EU.

Trondheim og Bilbao følger prinsippene nedtegnet i Europa 2020 strategien i lokale- og regionale utviklingsstrategier. Selv om Norge er ikke EU-medlem og strategien er ikke bindende for landet, ser vi at Trondheim følger hovedtrendene i like stor grad som Bilbao. Dette viser at Trondheim vil jobbe aktivt på disse områdene og ikke avvike for mye fra andre europeiske land og regioner og den politikken som EU fører. Selv om Norge har et annet økonomisk utgangspunkt enn de fleste EU-medlemsland og kan velge andre løsninger, har landet en åpen økonomi og påvirkes av det som skjer utover egne statsgrenser.

De strategiske aspektene som Europa 2020 inneholder har relevans for Norge og norske regioner gjennom nye EØS-vedtak og regelverk, og norsk deltakelse i ulike EU-samarbeidsprogrammer. I regionens og kommunens strategiske utviklingsplaner ser vi at de vil styrke regionen og storbyen for å forberede seg til framtidig konkurranse, og her vises det først og fremst til økt innsats i forskning og næringsliv som er sentrale målsettinger i Europa 2020 strategien. Trondheims rolle som et senter for forskning og utdanning i regionen understrekes tydelig, med et konkret mål om å styrke den ytterligere slik at den kan opprettholde og videreutvikle statusen sin som en kompetanseby. En slik rolle til Trondheim er sentral for utvikling av hele regionen, og samsvarer med føringer fra EU om byenes viktige utviklingsrolle og den norske Storbymelding (St. meld. nr. 31 (2002-2003)).

Det samme gjelder også for Bilbao, selv om det kommer til uttrykk på en litt annen måte. Revitaliseringsplanen legger føringer for å løfte opp hele byen og gjøre den om til et attraktivt senter for dens byregion ved å etablere målsettinger knyttet til miljømessig opprydding og langsiktige miljöhensyn, sosial handling i bekjemping av fattigdom og utestenging, og utdanning og kunnskap. I motsetning til Trondheim, hvor fokuset knyttet til dens rolle i regional utvikling ligger på kompetansemiljøer, løftes hele Bilbao opp og har en betydning for utviklingen i byregionen i sin helhetlige attraktivitet som et urbant senter. Dette viser at selv om Trondheim og Bilbao forholder seg i mer eller mindre grad likt til Europa 2020 målsettinger ettersom begge inkluderer de viktigste prinsippene i sine regionale og lokale utviklingsstrategier, kommer deres rolle til uttrykk på forskjellige måter. Trondheim drar styrke av sine utdannings- og kunnskapsmiljøer, mens Bilbao som en storby er viktig i seg selv for den regionale utvikling.

Når aktørene i Trondheim og Bilbao i sin utviklingsplanlegging forholder seg til samme strategiske målsettinger nedtegnet i Europa 2020, viser det at i realiteten trenger ikke EU-medlemskap å utgjøre en forskjell mellom Trondheim og Bilbao og deres rolle som regionhovedsteder i den regionale utvikling. Det er viktig å skille mellom europeisk integrasjon og europeisering i denne sammenheng. Europeisk integrasjon handler om den formelle integrasjonen mellom statene i Europa knyttet først og fremst til traktatverket, mens europeisering handler om den mer hverdagslige politiske og administrative virksomhet på alle styringsnivå (Grindheim, 2008). Europeisering gjelder dermed ikke bare EU-medlemmer, men også Norge via EØS-avtalen og deltakelse på de europeiske arenaer. Derfor er det mulig å sammenligne Norge og Spania på et likt grunnlag når det kommer til det regionale- og lokale nivå og betydning av EU.

Grindheim (2008) hevder videre at europeisering er sterkest på det regionale nivå i Europa på grunn av det ”myke” samarbeidet og lovverket på dette området. På den ene siden viser Trondheims tilfelle at norsk regional utvikling følger trendene og utviklingen i EU, men på den andre siden finner utvalget bak utredningen *Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU* (NOU 2012:2) at det norske regionale- og lokale nivå er ikke blitt styrket i like stor grad som følge av EØS-avtalen og de andre avtalene med EU, slik tilfellet er i EU-medlemsland. Utvalget begrunner dette med blant annet at norske regioner ikke har samme deltakelsesmuligheter i EUs beslutningsprosesser, at de ikke deltar i EUs strukturfondene, og at den strukturelle organiseringen av Norge legger opp til at regioners interesser overfor EU representeres hovedsakelig gjennom den nasjonale regjeringen. Ifølge Europautvalget (NOU 2012:2) styres den norske europapolitikk etter utenrikspolitisk modell, selv om Norges avtaler med EU, og særlig EØS-avtalen, legger opp til at norsk utenrikspolitikk knyttet til EU er blitt innenrikspolitikk.

Min analytiske gjennomgang av Trondheim og Bilbao overfor viser derimot at norsk utenforskap trenger ikke å påvirke norske regioner og kommuner når det kommer til den regionale utviklingspolitikk. De sentrale prinsippene nedtegnet i Europa 2020 strategien gjenspeiler seg i like stor grad i strategiske utviklingsplaner i Trondheim og Bilbao. Lokale- og regionale aktører, også de norske, har adgang til mange arenaer på EU-nivå, og gjennom blant annet samarbeid i Interreg, Brusselkontorer og forvaltning av vedtak knyttet til det indre marked deltar de kontinuerlig i den daglige virksomheten til EU. Slike arenaer gir regionene en mulighet til å omgå det statlige nivå og samhandle direkte med aktører fra andre land og regioner i EU, og ikke minst selve EU-institusjoner. Dette gir ressurser i form av politisk kapital og ikke minst en europeisk profil som gjør regioner uavhengige av nasjonal regjering (Church og Reid, 1996). Ettersom Norge er en enhetsstat hvor regioner er underordnet staten kan regionale aktørers deltakelse på de europeiske arenaer gi dem viktige ressurser og kontakter til å være mer selvstendige og fremme regional utvikling uavhengig av staten. Dette ser vi i Trondheims tilfelle hvor de regionale- og lokale utviklingsmål er klart i tråd med de langsiktige europeiske prioriteringer i Europa 2020 strategien. Dette er en viktig faktor som skiller den norske staten og regioner i denne sammenheng. Den norske statens samarbeid med EU er preget av at Norge ikke er EU-medlem, mens det regionale- og lokale nivå har på sin side et mer gunstig utgangspunkt (Råd, Aalbu, Hauge og Austin, 2006).

I Spania som er EU-medlem og forpliktet til å følge målene nedtegnet i Europa 2020 strategien ved årlig utarbeidelse av nasjonale reformprogrammer skapes det også et samspill mellom styringsnivåene i et flernivåsystem. Regionalpolitikken integreres i et flernivåsystem

hvor alle styringsnivåer samarbeider. For å oppfylle forutsetningene i et slikt flernivåstyre er det viktig at lokale og regionale aktører aktivt involveres tidlig i prosessen til utarbeidelse av nasjonale reformprogrammer for å unngå en ovenfra og ned-tilnærming i implementering av EUs regionalpolitikk. Dette forutsetter at lokale og regionale myndigheter har kapasitet til å utvikle egne utviklingsstrategier, som igjen er avhengig av den nasjonalstatlig konteksten, institusjonell og administrativ kapasitet og ikke minst deres egen evne til å kommunisere sine preferanser til og påvirke det statlige og det overnasjonale nivåene. Lokale og regionale aktører må kommunisere sine preferanser ikke bare til EU-nivå men også til det nasjonale nivå, noe som forutsetter et samarbeid i et flernivåstyre. I dette tilfelle vil ikke lokale og regionale aktører omgå det statlige nivå, men heller skape et samspill med det og EU for å nå felles målsettinger.

Konklusjon

EU legger et overordnet rammeverk for den regionale utviklingen som påvirker regionhovedstadens rolle. En slik europeisering påvirker Norge og Spania og visker ut det formelle hovedskillet som EU-medlemskap representerer. Min analyse viser at på den ene siden følger Trondheim og Bilbao prinsippene nedtegnet i Europa 2020 strategiske målsettinger i like stor grad i sine regionale og lokale utviklingsplaner, men på den andre siden uttrykkes deres rolle som regionhovedsteder på forskjellige måter. Bilbao er viktig som en attraktiv storby i sin helhet for den regionale utviklingen, mens i Trondheims tilfelle fokuseres det mer konkret på dens kompetansemiljøer for oppnåelse av regionale-og lokale målsettinger. Selv om Trondheims og Bilbaos regionale- og lokale utviklingsmål ligner hverandre inkluderes storbyen på ulike måter og har ulik betydning for utviklingen i deres respektive funksjonelle regioner.

KAPITTEL FEM

Betydningen av den statlige strukturen

Den statlige strukturen legger et nasjonalt rammeverk for utviklingen på det regionale- og lokale nivå. Norge og Spania er begge enhetsstater, men inneholder ulik grad av desentralisering. I dette kapittel skal jeg se på hvordan denne statlige konteksten påvirker regionale nivå i begge landene og hvilken betydning dette kan ha for Trondheims og Bilbaos rolle som regionhovedsteder i den regionale utviklingen.

Min analyse viser at regionalisering i Spania har kommet lenger enn i Norge. Den desentraliserte enhetsstatlige strukturen legger til rette for en høy grad av regionalt selvstyre og handlingsrom for spanske regioner, og på denne måten åpner for en regionaliseringsprosess nedenfra hvor lokale- og regionale aktører selv tar initiativ og ansvar for egen utvikling. I Norge er de nasjonale bestemmelsene mer førende og styrer regionaliseringsprosessen ovenfra, som det norske lokale- og regionale nivå tilpasser seg til, slik analysen av Trondheims rolle i regional utvikling viser.

Den norske statlige strukturen

Norge er delt inn i tre forvaltningsnivåer som er stat, fylkeskommuner og kommuner. Norge er en enhetsstat idet dens suverenitet og politisk autoritet ligger på det høyeste styringsnivået og er forankret i sentrale statlige institusjoner (St. meld. nr. 12 (2006-2007)). Dette innebærer at de sentrale myndighetene overfører kompetanse og oppgaver til de to lavere styringsnivåene gjennom egne lover og vedtak. Prinsippet om det lokale selvstyre i Norge er ikke grunnlovsfestet men er en integrert del av den politiske styringsstrukturen siden lansering av formannskapslovene i 1837. Den norske grunnloven fra 1814 innførte ingen endringer i embetsmannsstyret i norske byer og bygder, og mangelen på det lokale selvstyre ble oppfattet som et problem. Formannskapslovene innførte dermed lokaldemokrati ved å innføre folkevalgte organer på det kommunale nivå (St. meld. nr. 12 (2006-2007)).

For å reformere og styrke det regionale nivå har den norske regjeringen i 2006 lagt fram en stortingsmelding *Regionale fortrinn–regional framtid* (St. meld. nr. 12 (2006-2007)), også kalt forvaltningsmeldingen. Reformen tok utgangspunkt i generalistprinsippet som skulle medføre en flerfunksjonell oppgaveportefølje for regioner hvor alle regioner skulle ha samme oppgaveansvar. Regjeringen ville med denne reformen styrke folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av myndighet og ansvarsdeling mellom

styringsnivåene, skape vekst og sysselsetting basert på regionale og lokale forutsetninger, og skape en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved å sette ulike sektorer i en sammenheng innenfor en region (St. meld. nr. 12 (2006-2007)). Ved å få flere nye virkemidler og mer beslutningsmyndighet skulle regioner spille en sentral rolle i regional utvikling. Regjering ville legge til rette for at utviklingen skulle skje nedenfra ettersom det er de lokale og regionale myndighetene som har mest og best kunnskap om forholdene på deres nivå, og har dermed beste forutsetninger for en målrettet og effektiv innsats i regional utvikling.

Samarbeidet mellom Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Trondheim kommune om felles fylkesplan for hele Trøndelag, *Kreative Trøndelag-Her e alt mulig uansett* (Trøndelagsrådet, (2005-2008) og (2009-2012)) kan sees på som et forsøk på å arbeide i større regioner. Dette vitner om regionalisering i Norge hvor den regionale utviklingen blir sett i en større målestokk. Arbeidet med felles fylkesplan begynte før forvaltningsreformen skulle vedtas, og på denne måten kunne Trøndelags fylkene få et komparativt fortrinn i forhold til andre regioner. Ved å inkludere Trondheim i denne prosessen styrkes dens rolle og betydning i den regionale utvikling etter føringer lagt i Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-2003)).

Perioden 2009-2012 var den siste periode med felles fylkesplan for Trøndelag. I nåværende periode utarbeider fylkeskommunene separate strategier og Trondheim kommunens rolle har blitt redusert til et høringsinstans. Dette kan igjen ses å være i sammenheng med den feilslåtte forvaltningsmeldingen. Denne utviklingen rundt samarbeidet om felles fylkesplan i Trøndelag vitner om et svekket regionalt fellesskap, en svekket regionaliseringsprosess i Norge, og ikke minst en svekket rolle for Trondheim som regionhovedstad.

Den spanske statlige strukturen

Spania er delt inn i tre nivåer som er staten, selvstyrende regioner og lokale enheter (Gobierno de España, ikke datert). Kommuner, provinser, øyer, byer og byområder faller innenfor kategorien lokale enheter. Ut fra denne inndelingen tilhører Bilbao et slikt byområde hvor flere kommuner, som utgjør store urbane områder deler økonomiske og sosiale bånd, går sammen for å planlegge og koordinere sine aktiviteter i et fellesskap (Gobierno de España, ikke datert).

Den andre artikkelen i den spanske grunnloven fra 1978 legger grunnlaget for den territorielle organiseringen av Spania.

The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish nation, the common and indivisible country of all Spaniards; it recognises and guarantees the right to autonomy of the nationalities and regions of which it is composed, and the solidarity amongst them all. (Tribunal Constitucional de España, 1978: Article 2).

Artikkelen understreker enheten av den spanske nasjonen, samtidig som den anerkjenner og garanterer rettigheter til selvstyre og selvbestemmelse for regionene. Denne grunnloven ble utarbeidet etter fallet til Francos diktatoriske regime hvor myndighet var sentralisert på det statlige styringsnivå (Plöger, 2007). Grunnloven fra 1978 ga opphav til spanske *Comunidades autónomas*, selvstyrende regioner, og i dag er Spania oppdelt i 17 slike regioner. Selv om de spanske regionene har høy grad av politisk og økonomisk selvstyre utgjør de ikke en føderal statlig struktur. Spanias suverenitet er forankret og representert i de statlige institusjonene, og ikke i regionene. Spania kan dermed defineres som en sterkt desentralisert enhetsstat med en betydelig maktoverføring til det regionale styringsnivået (Bache and Jones, 2000).

Denne politiske og administrative inndeling av den statlige territorielle strukturen bygger på Lov om selvstyre (Statute of Autonomy). Dette er en lov som betegner organiseringen av selvstyre til en subnasjonal enhet og de konkrete spesifikasjonene knyttet til dette. Loven inneholder bestemmelser om blant annet styre, valgpraksis, regionspesifikke omstendigheter og fordeling av kompetanse mellom styringsnivåene (Euskadi, ikke datert). Dette viser at de territorielle maktforholdene mellom styringsnivåene er organisert mer ut fra deres kompetanseområder enn etter hierarkisk prinsipp (Gobierno de España, ikke datert). På en annen side kan Baskerlands forhold til det sentrale styringsnivået beskrives som ustabil og komplisert, og dreier seg først og fremst om den uavgjorte situasjonen angående Baskerlands nasjonalistiske ambisjoner (Plöger, 2007). Baskerlands posisjon i forhold til det sentrale styringsnivå har blitt styrket etter valgene i 1993 og 1996, og siden dette har forholdet mellom disse styringsnivåene vært preget av mer samarbeid enn konkurranse og konflikt (Bache og Jones, 2000 og Börzel, 1999).

Regionalt selvstyre og stort regionalt handlingsrom slik det nasjonalstatlige rammeverket legger til rette i Spania kan sees på som en viktig faktor som gjorde Bilbaos gjenoppbygging mulig. Da Spania ble demokrati på slutten 1970-tallet og regionene fikk tilbake sitt selvstyre ble den industrielle krisen i Bilbao stadig med omfattende. Gjeninnføring av regionalt selvstyre og handlingsrom gjorde at de lokale og regionale aktørene fikk makt og myndighet til å treffe passende prioriteringer og tiltak i riktig tid for å bekjempe krisen. Dette

gjorde den regionale utviklingen enklere å gjennomføre, og tilpasse den til gjeldende omstendigheter på lokalt- og regionalt nivå.

Den spanske grunnloven legger også økonomisk uavhengighet og selvforsyning som viktige prinsipper når det kommer til det lokale- og regionale selvstyre i Spania. Dette innebærer at lokale og regionale aktører selv kan bestemme hvordan ressurser skal fordeles og brukes, og at det til enhver tid må foreligge nødvendige ressurser for utøvelse av deres oppgaver. I tillegg gir artikkelen 40 i Baskerlands Lov om selvstyre regionen rettigheter til fiskalt selvstyre og skattinnsamling gjennom sine tre provinser (Euskadi, ikke datert). Dette spesielle Baskerlands status sammenlignet med andre regioner i Spania har betydning for etablering av et system som fremmer investeringer og gjør det enklere for regionen å tilpasse seg til gjeldene økonomisk situasjon til enhver tid. Dette kan gjøre planlegging og gjennomføring av regionale og lokale utviklingsstrategier enklere og mer treffende.

De nevnte omstendighetene knyttet til regionalt og fiskalt selvstyre og handlingsrom er viktige aspekter for tilrettelegging for Bilbaos rolle som regionhovedstad slik at dens bypolitikk og byutvikling er i samsvar med regionale behov og prioriteringer.

Betydningen av den statlige strukturen for regionhovedstadens rolle

Det overordnede statlige rammeverket er likt i Norge og Spania, siden begge landene defineres som enhetsstater og deres statlige suverenitet er forankret på det sentrale statlige styringsnivå. Samtidig finnes det forskjeller innenfor dette enhetsstatlige rammeverket, og den tydeligste forskjellen mellom Norge og Spania finner vi når vi ser på regionalisering. Redegjørelsen og analysen i dette kapittel tyder på at regionalisering i Spania har kommet lenger og de spanske regionene har mer selvstyre enn tilfellet er i Norge. Den norske forvaltningsreformen fulgte ikke de samme trendene mot større desentralisering og sterkere regioner som vi ser nå i Europa. Dette hadde implikasjoner for Trøndelag og Trondheims rolle som storbyen i regionen. Som nevnt overfor har arbeidet med felles fylkesplan opphørt, og fylkene konsentrerer seg nå mer på utviklingen i sitt eget fylke, samtidig som Trondheims kommune har mistet sin deltakerstatus som en likeverdig partner i regional utvikling og er nå kun et høringsinstans. Anerkjennelse av storbyen Trondheim som er regionhovedstad og dens betydning for den regionale utviklingen er dermed blitt svekket. Dette viser at beslutninger som blir tatt på det øverste statlige nivå i Norge styrer utviklingen på det regionale nivå og den rollen som regionhovedstaden skal spille her. Regionalisering i Norge skjer dermed som

en ovenfra og ned- prosess hvor det regionale- og lokale nivå handler ut fra den nasjonalstatlige konteksten.

Situasjonen i Spania er annerledes. De nasjonale omstendighetene knyttet til diktaturets fall og ny grunnlov i 1978 har lagt en overordnet kontekst for regionaliseringsprosessen, men den andre artikkelen i grunnloven legger ingen konkrete føringer for hvordan det regionale- og lokale selvstyre skal organiseres. Grunnloven åpner på denne måten for en ”open-ended” desentralisering og regionalisering som en mer nedenfra prosess. Det regionale- og lokale nivå kan på denne måten være med på å styre disse prosessene, som igjen fører til at de kan gis mer makt og ansvar for sin egen utvikling. Initiativene blir tatt på det lokale- og regionale nivå, og regionalisering er ikke avhengig av stimulans fra og beslutninger tatt på det nasjonale nivå slik tilfellet er i Norge. I Spania handler regioner og lokale myndigheter først og fremst ut fra de omstendigheter på deres eget nivå, samtidig som dette skjer innenfor de forutsetningene som enhetsstatlige konteksten legger til rette.

Disse nevnte aspektene har betydning for byen Bilbao som regionhovedstad ved å legge en kontekst rundt utviklingen i byregionen. Det regionale selvstyre har gitt et stort handlingsrom for planlegging og gjennomføring av nødvendige prioriteringer og tiltak for gjenoppbygging av byen og dens omland. Dette muliggjorde sentralisering av denne utvikling rundt storbyen Bilbao som et urbant og attraktivt senter, og en drivkraft for den videre utvikling i byregionen.

Et annet viktig aspekt er fiskalt selvstyre nedtegnet i Baskerlands Lov om selvstyre og de tilhørende økonomiske mulighetene som regionen besitter. Som nevnt tidligere gir dette et økonomisk handlingsrom til å foreta og gjennomføre sentrale politiske prioriteringer i den regionale utvikling. Bilbao by er en sentral del av denne utviklingen som først og fremst går ut på gjenoppbygging av Bilbaos byregion etter den industrielle krisen. Den finansielle friheten har vært viktig til å løfte opp byen, gjøre den til et attraktivt sted lokalt,- nasjonalt- og internasjonalt, og reformere den tidligere industriby til en moderne kunnskapsby. På denne måten legges forutsetninger til rette for videreutvikling av Bilbaos rolle i den funksjonelle byregionen.

I videreføring av dette overordnede rammeverket for regionalisering ser vi en annen viktig forskjell mellom Norge og Spania knyttet til oppgavefordeling. I Norge er det staten som bestemmer hvilke oppgaver og kompetanse skal overføres til de regionale- og lokale nivåene. Dette tilsier en mer hierarkisk enhetsstatlig struktur hvor det regionale styringsnivå ligger i et spenningsfelt mellom sentral styring og lokal uavhengighet. Det midterste nivået er

preget av en slags dualisme. På den ene siden må det ivareta statens interesser i forhold til regionene, men på den andre siden står det også for det lokale fellesskap i forhold til staten (Hansen, 2007). Dette er ikke så tydelig i sterk desentralisert Spania. Den territorielle inndelingen i Spania er ikke organisert etter hierarkisk prinsipp og de ulike styringsnivåene må sees i sammenheng ut i fra deres kompetanseområder (Gobierno de España, ikke datert). Dette legger bedre forutsetninger for et gjensidig samarbeid om regional utvikling i et flernivåstyre hvor de lokale- og regionale nivåene kan selv ta initiativ og ansvar for egen utvikling.

I Norge har staten overført likt ansvar og like oppgaver til fylkeskommuner og kommuner. Forvaltningsmeldingen som skulle føre til sammenslåinger av fylkeskommuner og inndeling av Norge i større regioner skulle beholde dette generalistprinsippet, og de norske regioner ville fått like oppgaver. I Spania derimot spesifiseres hver regions kompetanser i Lov om selvstyre, noe som kan indikere en asymmetrisk makt- og myndighetsoverføring. Dette kan indikere at regionhovedstadens rolle i Spania påvirkes mer av den regionale- og lokale konteksten innenfor det statlige rammeverket, enn tilfellet er i Norge hvor det nasjonalstatlig nivå kan oppfattes som mer styrende. I Bilbaos tilfelle ser vi at de regionale- og lokale omstendighetene krevde en sentralisering rundt storbyen og en rolle for Byen som et attraktiv urbant senter som kunne være en drivkraft for utvikling av en ny og moderne kunnskapsregion. I Trondheim, derimot, ser vi at politiske hendelser på det nasjonalstatlige nivå har stimulert et regionalt samarbeid hvor Trondheims rolle har først og fremst vært å bidra med sine kompetansemiljøer i den regionale utviklingen.

Ettersom byer spiller en viktig rolle som sosial arena for dialog mellom involverte aktører og interessenter i regionens utvikling, er det viktig at nasjonale politiske reguleringer ikke hindrer men tilrettelegger for økonomisk, sosial og territoriell rolle for regionsentrene. Dette er en viktig forutsetning for etterlevelse av Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-2003)) i Norge og samsvarer med retningslinjer lagt av EU i forhold til byenes sentrale betydning i den regionale utviklingen (European Union, 2011).

Konklusjon

Den nasjonale konteksten som den statlige strukturen tilrettelegger er viktig for den regionale utviklingen og legger et rammeverk rundt regionhovedstadens rolle, slik vi ser i analysen av Trondheim og Bilbao. Selv om Norge og Spania er enhetsstater har de ulik grad av desentralisering som har betydning for regionaliseringsprosessen og det regionale selvstyre.

Den ovenfra styrte regionaliseringsprosess i Norge har skapt et tilpasningspress i Trøndelag hvor Trondheims rolle som et kompetansesenter i regionen har blitt både styrket og svekket med skiftende omstendighetene knyttet til forvaltningsreformen. Den spanske desentraliserte statlige strukturen har lagt til rette for en åpen regionaliseringsprosess hvor det regionale- og lokale nivå har selv tatt ansvar for å tilpasse sin egen utvikling til gjeldende omstendigheter. Dette har gitt Bilbao en mer helhetlig rolle som et urbant og attraktivt senter i den funksjonelle byregionen.

KAPITTEL SEKS

Betydningen av partnerskaps- og nettverkssamarbeid

Utviklingen i EU og den statlige strukturen i Norge og Spania legger prinsippet om partnerskaps- og nettverkssamarbeid som en viktig del av regional utviklingspolitikk. Dette vil jeg vise i dette kapittel ved å sammenligne betydningen av nettverkssamarbeid i Bilbao og Trondheim for deres rolle som regionale utviklingsaktører ved å se på fire sentrale nettverksorganisasjonene. I Bilbao jobber Bilbao Metropoli-30 og Bilbao Ría 2000 for gjenoppbygging av Bilbao og dens omland etter den industrielle krisen som rammet byregionen på 1970-tallet. I Trondheims tilfellet er det opprettet et samarbeid om felles fylkesplan for Trøndelag i Trøndelagsrådet hvor Trondheim kommune har deltatt som en likeverdig partner med fylkeskommunene. Trondheim kommune er også en deltaker i nettverksorganisasjonen Trondheimsregionen som fokuserer på nærings- og arealutvikling i den funksjonelle byregionen.

Den følgende analytiske gjennomgangen viser at partnerskapssamarbeidet i Trøndelag indikerer en uavklart holdning til Trondheims rolle som regionhovedstad, mens Bilbaos rolle som et regionsenter er mer tydelig på grunn av det sentraliserte samarbeidet rundt storbyen i byregionen.

Bilbao Metropoli-30 og Bilbao Ría 2000

I Bilbao er det organisert to sentrale partnerskapssamarbeid med et felles hovedmål for begge, som er å gjenoppbygge byen Bilbao og dens omland. Bilbao Metropoli-30 har stått for hjernekraften og den strategiske tenkningen og planleggingen, mens Bilbao Ría 2000 har stått for en handlekraftig gjennomføring av konkrete tiltak på veien mot en ny og attraktiv Bilbao.

Bilbao Metropoli-30 ble etablert i 1991 som en forening mellom og en møteplass for aktører fra offentlig og privat sektor, og består nå av over 130 medlemmer. Et offentlig – privat samarbeid er selve prinsippet som definerer organisasjonens virksomhet. En annen grunnleggende aspekt ved Bilbao Metropoli-30 er dens upolitiske og nøytrale natur som gjør at dens medlemmer har en mer teknisk rolle. Organisasjonen fungerer dermed som et uavhengig forum hvor ulike idéer og perspektiver kan møtes for å skape et felles langsiktig mål for framtiden (Bilbao Metropoli-30, 2011).

Bilbao Metropoli-30 tok ansvaret for planlegging og gjennomføring av Revitaliserings planen for Bilbaos metropol-områdene og implementering av dens strategiske

prioriteringer (Bilbao Metropoli-30, 2011). Arbeidet med Revitaliseringsplanen begynte på slutten av 1980-tallet da den industrielle krisen i Bilbao nådde toppen (Plöger, 2007). Planen inneholder ideer som skal skape et åpent, integrert, kreativt, sosialt og kulturelt samfunn i Bilbao og dens region. Bilbaos rolle som regionhovedstad kommer tydelig fram som et sted hvor gode ideer skal skapes og realiseres til fordel for hele regionen, og gjenoppbygging av Bilbao betraktes som avgjørende for utviklingen av hele Baskerland. Revitaliseringsplanen skal forvandle Bilbao fra en gammel industriby til en moderne og attraktiv kunnskapsby.

Bilbao Ría 2000 ble etablert i 1992 og er en offentlig finansiert selskap med likt fordelt eierskap mellom sentrale myndigheter i Spania og baskiske regionale myndigheter. Organisasjonen består av aktører fra offentlig sektor på alle styringsnivåer og er basert på konsensusprinsippet hvor enstemmighet er sett på som en garanti for en vellykket gjenoppbygging av Bilbao-regionen. De offentlige aktørene i Bilbao Ría 2000 er de som eier sentrale arealområder i Bilbao og dens omland, og hele arbeidet i organisasjonen er basert på at den investerer i utvikling av disse områdene og selger andeler videre til private. Kapitalen investeres igjen i ny utviklingsaktivitet (Bilbao Ría 2000, ikke datert).

Arbeidet til Bilbao Ría 2000 for fornyelse av Bilbao by og dens omland begynte med å forbedre og løfte opp byens sentrumsområdene, som først og fremst innebar urban utvikling, transport og miljø. På denne måten skulle man flytte byens tyngdepunkt tilbake til elva ved å ta i bruk gamle industriområder, havne- og jernbaneområder. Gjenoppbygging av Bilbaos byregion krevde at byen Bilbao måtte restruktureres og bygges om til et ressurscenter for resten av regionen. Dette krevde en koordinering av interesser og innsats, samt en betydelig forbedring av infrastruktur (Bilbao Ría, ikke datert).

Trøndelagsrådet og Trondheimsregionen

I Trøndelag er det organisert to partnerskapssamarbeid med Trondheim som en sentral deltaker. Trøndelagsrådet er et politisk styringsorgan for arbeidet med felles fylkesplan for Trøndelag, og Trondheimsregionen er en arena for samarbeid mellom 10 kommuner og Sør-Trøndelags fylkeskommune om nærings- og arealutvikling i Trondheimsregionen.

Trøndelagsrådet ble opprettet i 2000 som et samarbeidsorgan mellom Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og Trondheim kommune fikk full deltakerstatus i 2004. Trøndelagsrådet skal arbeide for hele Trøndelags interesser, fremme samarbeid og koordinere aktiviteter i regionen. Grunnlaget for samarbeidet var gjensidig erkjennelse av felles utfordringer og fordeler av samhandling og utnytting av hverandres ressurser. Trøndelagsrådets fremste

funksjon er å være ei styringsgruppe til den felles fylkesplanen for Trøndelag, *Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett* (Trøndelagsrådet (2005-2008) og (2009-2012)).

Hovedmålsettingen i felles fylkesplan, som gjelder i fire år om gangen og vil skape en attraktiv og kreativ region, er en balansert utvikling i hele regionen hvor partnerskapstenking betraktes som en kritisk ressurs for en slik regional utvikling. Arbeidet med felles fylkesplan kan betraktes å være unikt fordi at en storby samarbeider om regional utvikling med to fylkeskommuner og eksterne aktører i én felles prosess. Trondheims rolle som en sentral aktør i dette partnerskapet anerkjennes ved at den er en selvstendig og likeverdig partner med fylkeskommunene i utarbeidelse av felles fylkesplan som selv godkjenner planen gjennom egne vedtak. Dette viser at storbyen Trondheim er et ressurscenter som er viktig for hele regionen. Et gjensidighetsforhold mellom Trondheim og omlandet er tydelig understreket og Trøndelags videre utvikling knyttes til utviklingen av regionhovedstaden Trondheim. Samarbeidet kan dermed sees å være i tråd med Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-2003)), forvaltningsmeldingen (St. meld. nr. 12 (2006-2007)), og ikke minst partnerskapstenkingen i EU.

Arbeidet med felles fylkesplan begynte i 2004 og i perioden frem til 2012 er det utarbeidet to felles fylkesplaner. Den nåværende planstrategi er delt i en fellesdel og to fylkesvise strategier. Dette kan tolkes som en svekkelse av en felles holdning til regionale utfordringer og prioriteringer, og indikerer en svekket felleskap i Trøndelag. Dette er også et tegn på at regionalisering har blitt svekket og fylkene har nå større fokus på eget fylke og utviklingen som skjer der. I fremtidig arbeid med regionale planstrategier blir alle kommuner i begge fylker høringsinstanser og Trondheims rolle som likeverdig partner i dette samarbeidet avsluttes ved at byens engasjement i Trøndelagsrådet avvikles (Trondheim kommune, 2013).

Trondheimsregionen er en annen nettverksorganisasjon og er et samarbeid mellom Trondheim, Stjørdal, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa og Leksvik kommunene, og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Disse kommunene danner en funksjonell byregion med felles arbeids-, bolig- og servicemarked med maksimalt én times arbeidsreisetid inntil Trondheim og har minst 10% arbeidsinnpendling i Trondheim (Trondheimsregion, 2010). Hensikten med samarbeidet er å styrke utviklingen i Trondheimsregionen slik at den blir mer konkurransedyktig i nasjonal og internasjonal sammenheng. Overordnet mål er å øke regionens andel av landets verdiskapning, samt å gjøre regionen det beste stedet å utvikle næringsliv, kultur, forskning, utdanning og levere tjenester til befolkning. Storbyen Trondheim og dens utdannings- og forskningsmiljøer er sett

på som regionens fremste fortrinn. Trondheimsregionen utarbeider to regionale planer som er *Interkommunal arealplan* og *Strategisk næringsplan*, hvor Trondheimsregionen har etablert et Næringsråd som et styreorgan for arbeidet med den sist nevnte bestående av toppledere fra næringsliv, FoU og offentlige myndigheter (Trondheimsregionen, 2010).

I *Strategisk Næringsplan* (Trondheimsregionen, 2010) beskrives Trondheims rolle som et ressurscenter for kunnskap og kompetanse som må brukes aktivt i utvikling av næringsliv i hele regionen. Her finner vi igjen en antydning til samme gjensidighetsforholdet mellom byen og dens omland som i felles fylkesplan. I en funksjonell byregion er det et gjensidig forhold mellom et regionsenter og dets omland, og begges utvikling må sees i sammenheng ettersom de kan styrke og utfylle hverandre. Mange av regionens største og viktigste bedrifter er lokalisert i ulike deler av Trøndelag mens de sentrale forsknings- og kompetansemiljøene, samt virkemiddel- og tilretteleggingsapparatet er sentralisert i Trondheim. Samhandling mellom bedriftene spredt over hele regionen og Trondheims kunnskapsmiljøer er dermed viktig for utviklingen av hele byregionen.

Betydning av partnerskaps-og nettverkssamarbeid for regionhovedstadens rolle

Partnerskaps-og nettverksorganisasjonene gjennomgått overfor har trekk som viser likheter og forskjeller mellom dem, og mellom byene Bilbao og Trondheims og deres tilhørende regioner.

Aktørene i Bilbao og Trondheim hadde forskjellige utgangspunkt og initiativer for å starte et samarbeid i de overfor nevnte partnerskapsorganisasjonene. I Bilbao var hendelser på det lokale- og regionale nivå et utgangspunkt for etablering av Bilbao Metropoli-30 og Bilbao Ría 2000. En industriell krise krevde en total renovering av byen som skulle skape en positiv effekt for dens omland og resten av regionen. Samhandlingen i Trøndelag om felles fylkesplan var på sin side initiert på grunn av den kommende forvaltningsreformen som skulle etablere større og sterkere regioner i Norge. Det er beslutninger tatt på det nasjonale nivå som hadde betydning for dannelse av partnerskap i Trøndelagsrådet. Partnerskapsamarbeidsprosessen i Bilbao kan dermed defineres som en nedenfra prosess som var initiert på det subnasjonale nivå på grunn av utviklingsbehovet liggende der, som i sin tur inkluderte aktørene fra høyere styringsnivåene i én felles samhandlingsprosess. I Trondheim har prosessen vært omvendt og kan defineres å være en tilnærmet ovenfra og ned-prosess hvor de lokale- og regionale aktørene har vært påvirket av de nasjonale

beslutningene knyttet til forvaltningsreformen (St. meld. nr. 12 (2006-2007)) og ønsket om en viktigere rolle for storbyer i Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-2003)).

Dette viser at partnerskapssamarbeid som Trondheim deltar i er stadig påvirket av det nasjonale nivå, mens i Bilbao er det lokale- og regionale nivå som selv har tatt ansvaret og initiativ til samarbeid. Dette kan indikere at Trondheims rolle som en regionhovedstad er i noen grad avhengig av den nasjonale konteksten, noe som har sammenheng med den norske statlige strukturen. I Bilbaos tilfelle har Bilbao selv et ansvar for sin egen rolle og er mindre avhengig av den nasjonale konteksten. Dette kan igjen ha en sammenheng med et sterkt selvstyre på det regionale nivå i en desentralisert statlig struktur i Spania.

Forskjellige utgangspunkt for samarbeid gjenspeiler seg også i de ulike grunnene aktørene hadde for å opprette partnerskaps- og nettverksorganisasjonene. I Bilbao var det en konkret sak som gjaldt, gjenoppbygging av Bilbao og dens omland, som gjorde at aktørene forente seg rundt et felles mål. I Trondheims tilfelle ble samarbeidsorganisasjonene etablert på et mer generelt ønske om en koordinert samhandling i regionen, og særlig med storbyen, for å utnytte hverandres styrker. Partnerskapssamarbeidet i Trondheim er ikke basert på en kampsak slik det er tilfellet i Bilbao, og samarbeidet er basert på det å jobbe videre på samme utgangspunkt og bygge på det som allerede var vellykket, og på denne måten styrke regionen for å gjøre den mer konkurransekraftig.

Etablering av alle fire omtalte organisasjoner og deres nåværende virksomhet er basert på konsensusprinsippet hvor enstemmighet er viktig i arbeidet med regional utvikling. Konsensus kan imidlertid forstås og tolkes på forskjellige måter når det kommer til Bilbaos og Trondheims rolle som regionhovedsteder. Bilbao har opplevd en stor krise som kan sees på som en utløsende årsak til et behov for en rask mobilisering av sentrale aktører slik at en målrettet og effektiv gjenoppbygging av byen og dens omland kunne finne sted. Bilbaos kritiske rolle som en hovedstad og et senter i regionen kommer tydelig fram. Aktørene måtte handle raskt og innovativt ettersom de tradisjonelle regionale utviklingsinstrumentene ikke var tilstrekkelige. På grunn av tydelige og synlige problemene var det ikke vanskelig å oppnå enighet i samarbeidet om å løfte Bilbao opp i både nasjonal og internasjonal sammenheng ved hjelp av sentralisering rundt storbyen som i sin tur skulle gi fordeler for hele regionen.

Trondheim og dens tilhørende region på sin side har ikke opplevd et slikt akutt behov for forandringer og har aldri vært i krise, men har alltid stått sterkt med sine viktige miljøer innenfor teknologi og forskning. Konsensus i dette tilfelle dreier seg, som allerede nevnt, om å bygge det regionale samarbeidet videre på det som allerede var vellykket. En slik situasjon kan skape en uklar visjon for partnerskapet, som igjen kan gjenspeile seg i en uklar rolle til

regionhovedstaden. En mulig forklaring på dette kan være at aktørene har forskjellige interesser som gjør at det kan være vanskelig å komme til enighet, og på denne måten prege samholdet. For å oppnå konsensus mellom forskjellige aktører er det dermed ofte nødvendig å inngå kompromisser. Dette kan over tid føre til at samarbeidet og dets formål blir utydelig, dets strategiske prioriteringer vannes ut og svekkes, og organisasjonenes virksomhet mister legitimitet. I Bilbao har aktørene fra ulike sektorer og styringsnivåer klart å mobilisere seg rundt konsensus om felles mål, prioriteringer og strategier nettopp på grunn av felles forståelse av eksisterende utfordringer og rollen som storbyen skal spille i utviklingsarbeidet.

Enighet kommer til uttrykk i overordnede målet til partnerskapssamarbeidet i både Bilbaos og Trondheims tilfelle, som er å skape en balansert utvikling i deres respektive regioner. En slik balansert utvikling påvirkes av den eksisterende spenningen mellom en storby og dens omland, og det kan være vanskelig å finne en riktig tilnærming som kan forene målsettinger om storbyfokus og balansert regional utvikling. Hvordan skal regionhovedstadens rolle tilrettelegges hvis ønsket er å skape en balansert utvikling i hele regionen? I Bilbao har aktørene innsett viktigheten av dens rolle for omlandet, mens i Trondheim viser utviklingen et ennå uavklart forhold til hva dens rolle skal være i regional utvikling. I Bilbaos tilfelle har de sentrale aktørene blitt enige om at sentralisering måtte til for at byen skulle bli sterkere og ha en betydning for hele region. Partnerskapssamarbeidet i Bilbao sentrert rundt dens rolle som regionhovedstad omtales som en suksess.

I Trondheims tilfelle ligger det også et ønske om en balansert utvikling med en storby som et ressurscenter for resten av regionen, men den senere utviklingen i partnerskapsvirksomhetene hvor omstendigheter rundt Trondheims rolle har skiftet, tyder på et fravær av enhetlig forståelse av dens betydning for det regionale samarbeidet og den regionale utviklingen. Det eksisterer en enighet om at byens kunnskaps- og kompetansemiljøer er avgjørende for oppfylling av målene i både fylkesplanen og Strategisk næringsplan som tyder på at Trondheim er vesentlig for den regionale utviklingen, men avvikling av felles fylkesplan med Trondheim som en selvstendig og likeverdig partner med fylkeskommunene indikerer et opphør av enhetlig og målrettet samordning av regionens interesser og ressurser. Dette kan dermed tolkes som en indikasjon på en uklar holdning til regionhovedstadens rolle i den regionale utviklingen.

Et annet aspekt som fremkommer her og styrker den nevnte holdningen til Trondheims rolle, er endring i Trondheim kommunens prioriteringer når det gjelder samarbeidet i regionen. Sammenlignet med Bilbao har Trondheims rolle hatt et større rekkevidde ut i region vurdert ut fra partnerskapssamarbeidet om felles fylkesplan i

Trøndelagsrådet. Arbeidet med felles fylkesplan tok utgangspunkt i den kommende forvaltningsreformen og skulle gi regionen et komparativt fortrinn dersom reformen ble innført. Regionreformen ville ført til sammenslåinger av Sør- og Nord- Trøndelag til én større region og for at Trondheim skulle bety noe for den regionale utviklingen i en slik kontekst, måtte den innrette seg til et slikt partnerskap. Etter hvert viste det seg at forvaltningsreformen ikke styrket det regionale nivå i Norge slik intensjonen var, og arbeidet med felles fylkesplan opphørte. Samarbeidet i Trondheimsregionen har derimot bestått og Trondheims rolle har gått fra å bety noe for hele Trøndelag til å bli mer fokusert rundt nettverkssamarbeidet i Trondheimsregionen som inkluderer storbyen med sine kunnskapsmiljøer som regionens største fortrinn.

Bilbaos rolle på sin side har alltid vært begrenset til å gjelde området av 30 kommuner som utgjør Metropolitan Bilbao og omtales ikke videre i en større territoriell kontekst til Vizcaya provinsen eller hele Baskerland. Bilbao er selve senteret og fokuset for partnerskapssamarbeidet i de respektive organisasjonene Bilbao Metropol-30 og Bilbao Ría 2000. Samhandlingen handler først og fremst om utviklingen i Bilbao og dens gjenoppbygging som i sin tur inkluderer de omkringliggende kommunene som utgjør Metropolitan Bilbao. I Trondheims tilfelle dreier partnerskapet seg først og fremst om utviklingen av hele regionen hvor Trondheim er gitt en rolle som en selvstendig og ressurssterk partner. Selv om Trondheims rolle omtales konkret som et kompetansesenter for hele regionen og det råder enighet om det, kan det fremdeles oppstå uenighet og ulike oppfatninger av hvordan dens rolle skal være når samarbeidet gjelder et stort territorielt område hvor aktørene har ulike interesser og prioriteringer, særlig når det hviler ingen akutte utfordringer som krever endringer i utviklingsarbeidet i regionen.

OECD-rapporten (OECD project, 2006) viser at Trondheim har et stykke å gå når det kommer til samhandling mellom de sentrale aktørene i regionen. På den ene siden viser rapporten at ressursene og forutsetningene for dette er til stedet, men på den andre siden står ikke resultatet til forventningene. Dette kan indikere blant annet aktørenes manglende tillit til hverandre og at partnerskapet er vanskelig å gjennomføre i praksis. En av grunnene til en slik konklusjon kan være den uklare oppfatningen av Trondheims rolle i regional utvikling som regionhovedstad. I Bilbaos tilfelle derimot omtales partnerskapssamarbeidet som suksess. Dette kan ha en sammenheng med at Bilbao Metropol-30 og Bilbao Ría 2000 ble etablert i forbindelse med den industrielle krisen hvor kjernevirksomheter i Bilbao falt bort og alle involverte aktører hadde ett felles mål om å skape en positiv utvikling for Bilbao og dens omland. Selv om organisasjonenes dokumenter omtaler ikke hverandre direkte må begge

virksomhet sees i sammenheng ettersom det er et tydelig samspill mellom dem. Bilbao Metropoli-30 kan beskrives som en hjerne bak idéene for revitalisering av Bilbao, mens Bilbao Ría 2000 står for handlekraften i gjennomføring av konkrete tiltak ved å sette disse idéene ut i praksis. Her ser vi en tydelig arbeidsfordeling mellom disse organisasjonene som kan være en viktig grunn til en effektiv og målrettet oppnåelse av mange av de oppsatte målene for gjenoppbygging av Bilbao-regionen.

En slik arbeidsfordeling ser vi ikke mellom Trøndelagsrådet og Trondheimsregionen. I stedet for å fordele utviklingsarbeidet mot ett felles mål i regionen har de noen sammenfallende arbeidsområder. På den ene siden kan dette være positivt ettersom de mest strategisk viktige områder i regionen som næringsliv og forskning får mer oppmerksomhet og styrkes. I denne sammenheng kan Trøndelagsrådet forstås å lage mer overordnede mål for hele regionen gjennom felles fylkesplan, mens Trondheimsregionen jobber med færre men mer konkrete utviklingsområder, som næringsliv og arealplanlegging, som videre forsterker innholdet i fylkesplanen, nemlig storbyen og kompetansemiljøene. På denne måten styrker de hverandre på de sammenfallende utviklingsområdene. På den andre siden kan dette resultere i usikkerhet rundt ansvarsfordeling, og i dette tilfellet er det viktig med tilstrekkelig koordinering og samspill mellom organisasjonene på disse områdene slik at regional utviklingen blir mest mulig balansert og målrettet. Selv om arbeidet i disse organisasjonene er koordinert og de holder hverandre oppdatert ved at flere av representantene deltar i begge organisasjonene, er det ingen organisert arbeidsfordeling mellom dem slik det er i Bilbaos tilfelle og dette kan igjen skape usikkerhet rundt Trondheims rolle som regionhovedstad.

Den viktige rollen som regionhovedstad besitter er tydelig i partnerskaps- og nettverksorganisasjonene i Bilbao og Trondheim, selv om den kommer til uttrykk på forskjellige måter. Et slikt partnerskapsamarbeid i Bilbao- og Trondheim regionene samsvarer med det teoretiske og empiriske fokusskifte fra *government* til *governance*. De omtalte partnerskapsorganisasjonene illustrerer et system for interaksjon mellom ulike aktører i en nettverksformede struktur der det skjer styring uten klare styrere (Rhodes 1996). I en slik regional *governance* fungerer det regionale nivå som en arena for koordinering på tvers av ulike sektorer og styringsnivåer. I begge tilfeller ser vi at regionssentrene kan ha en funksjon som en arena for dialog mellom ulike aktører og på denne måten spiller en viktig rolle for forening av interesser og prioriteringer i hele regionen.

Verken regionhovedstaden som en storby eller en region kan defineres av deres administrative grenser lenger, og dermed får deres politikk og aktiviteter innflytelse utover deres administrative enhet. I en slik kontekst kan det være fordelaktig med et

partnerskapssamarbeid hvor alle ressurser kan utnyttes effektivt og målrettet, og særlig storbyen i regionen som er ressurscenter spiller en viktig rolle for hele regionen slik vi ser det i tilfellene til Bilbao og Trondheim. Forskjellen mellom dem er den reelle anerkjennelse av deres rolle som et slikt ressurscenter i praksis. Bilbao har fått slik anerkjennelse i form av sentralisering som gjorde at storbyen fikk en avgjørende betydning for hele region. Dette ser vi ikke ennå i Trondheim som er betraktet mer som en likeverdig partner og deltaker i regionale nettverksorganisasjonene diskutert overfor, samtidig som anerkjennelse av byen som regionhovedstad kommer i form av at dens kompetansemiljøer er sett på som regionens største fortrinn.

En samordning av felles interesser og prioriteringer innad i byene og regionene gjennom partnerskap og samhandling gjør at lokale- og regionale aktører står også sterkere sammen i et perspektiv av et flernivåstyre. En koordinert og samordnet innsats gjør påvirkning av sentrale myndigheter og EU mer målrettet og effektiv, som igjen kan resultere i at det blir lettere å få gjennomslag for regionenes interesser og løse utfordringer den står ovenfor, og på denne måten drive den regionale utviklingen fremover. Aktørene tar mer ansvar i egne hender, og selv planlegger og gjennomfører regionale utviklingsstrategier. En slik partnerskapstenkning ser vi i Bilbao hvor de deltakende aktørene i Bilbao Metropoli-30 og Bilbao Ría 2000 kommer fra ulike sektorer og ulike politiske styringsnivåer, mens i Trondheims tilfelle begrenses samarbeidet til å inkludere det lokale- og regionale nivå som utnyttes i påvirkningsarbeid overfor høyere styringsnivåer. Vi ser en integrering og koordinering av lokal, regional, nasjonal og overnasjonal politikk og aktivitet i et flernivåstyre. Nærhetsprinsippet som ble forsterket med Lisboa traktaten medfører at høyere styringsnivå blir erstattet ble lavere et, men dette kan også medføre at det oppstår nye relasjoner mellom forskjellige styringsnivå. Særlig når utfordringer har ulik territoriell karakter kan det være viktig at lavere styringsnivå samarbeider med høyere styringsnivå om felles utviklingsstrategier.

Konklusjon

Partnerskapssamarbeidet tilsier at Bilbaos rolle har vært stabil, mens i Trondheim har det skjedd en reorientering fra å ha fokus på hele Trøndelag til å konsentrere seg mer om det nærliggende omlandet rundt selve byen som omfattes av Trondheimsregionen. Bilbao og Trondheim har tilnærmet seg hverandre på denne måten og Trondheimsregionen kan tilsvare Bilbao byregion i en slik sammenlikning. På en annen side ser vi at utviklingen av

partnerskapssamarbeidet i Trondheims tilfelle tyder på en uavklart holdning til Trondheims rolle i regional utvikling som regionhovedstad, i motsetning til Bilbao hvor partnerskapssamarbeidet har tilrettelagt for sentralisering rundt storbyen og på denne måten tydeliggjort dens rolle.

KAPITTEL SJU

Avslutning

Ved å studere betydning av EU-medlemskap, den statlige strukturen i Norge og Spania og partnerskaps- og nettverkssamarbeid har jeg analysert Trondheims og Bilbaos rolle som regionhovedsteder i deres funksjonelle regioner. Trondheims rolle har alltid vært knyttet til dens kompetansemiljøer men har variert etter skiftende nasjonale omstendigheter og partnerskapsamarbeid i regionen. Dette indikerer en uavklart holdning til hvilken rolle byen skal spille i den regionale utviklingen. Bilbaos rolle derimot har alltid vært stabil og dreier seg hovedsakelig om å være et urbant og attraktivt senter for hele byregionen som den regionale utviklingen kan sentrere seg rundt.

EUs regionalpolitikk og strategiske Europa 2020 målsettinger legger overordnede føringer for den regionale utvikling i Europa på samme måte som den statlige strukturen legger et nasjonalt rammeverk for det regionale- og lokale nivå. Disse aspektene legger rammer rundt regionalisering og flernivåstyre, og påvirker samarbeidsstrukturene i de regionale og lokale partnerskaps- og nettverksorganisasjoner. Den komparative analysen av Trondheim og Bilbao som to ulike enheter med ulik tilknytning til EU og tilhørighet til ulike statlige strukturer viser at regionhovedstadens rolle i regional utvikling påvirkes av disse faktorene i ulike grad. Min analyse viser at selv om begge byene og regionene forholder seg EUs utviklingsmål- og strategier, har EU-medlemskap liten betydning for byenes rolle som regionhovedsteder. Europeisering har visket ut skillet mellom EU-medlemmer og ikke-medlemmer, noe som fører til at det regionale- og lokale nivå kan påvirkes av utviklingen i EU uavhengig av et medlemskap. Betydningen av EU-medlemskap begrenses dermed til å legge en kontekst rundt aktiviteter og utvikling på lokalt- og regionalt nivå. Analyse av enhetene Trondheim og Bilbao viser at regionhovedstadensrolle er mer betinget av regionale- og lokale behov og omstendigheter som vises i partnerskaps- og nettverkssamarbeid, og det nasjonalstatlige rammeverket som tilrettelegger for hvordan byens rolle kan utvikle seg i en funksjonell region.

I denne oppgaven ville jeg aktualisere temaet knyttet til regionhovedstad og skape en grunnleggende forståelse for hva denne rollen innebærer og hvilke faktorer kan ha betydning for den. For å gi et fullstendig svar på denne problemstillingen trenges det ytterligere forskning. Jeg har fokusert på de formelle og strukturelle sidene ved regionhovedstadens rolle

i regional utvikling med et formål om å danne et grunnlag for videre og mer inngående forskning på området.

Litteraturliste

Arbo, Peter (2005): *Fylkesplanlegging og regional samstyring*. Norut NIBR Finnmark. Arbeidsnotat 2005:1002;

Amdam, Roar og Oddbjørn Bukve (2004): "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling", i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet- tilfellet Noreg*. Norges Forskningsråd. Trondheim: Tapir akademisk forlag. S. 11-19;

Bache, Ian og Rachel Jones (2000): "Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom", i *Regional and Federal Studies*. Vol. 10, No. 3. S. 1-20;

Benz, Arthur og Burkard Eberlein (1998): *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*. European University Institute, Working Paper RSC No 98/31;

Bilbao Metropoli-30 (ikke datert): *Revitalization Plan for Metropolitan Bilbao*.

Bilbao Metropoli-30 (2011): *Bilbao Metropolitano 2030*. Strategic Reflection;

Bilbao Ría 2000 (ikke datert): *Bilbao Ría 2000*;

Bourne, Angela K. (2007): "Regional Europe", i Michelle Cini (red.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. S. 288-303;

Börzel, Tanja A. (1999): "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", i *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37, No. 4. S. 573-596;

Church, Andrew og Peter Reid (1996): "Urban Power, International Networks and Competition: The Example of Cross-border Cooperation". *Urban Studies* 33(8): 297-318;

Collier, David (1993): "The Comparative Method", i Ada W. Finifter (red.): *Political Science: The State of the Discipline II*. American Political Science Association. S. 105-119;

Corbetta, Piergiorgio (2003): *Social Research: Theory, Methods and Techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications;

Denscombe, Martyn (2007): *Research Guide for small-scale social research projects*. Third edition. Berkshire: Open University Press;

European Commission (2010): *Europe 2020. A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication from the Commission. Brussels COM (2010) 2020;

European Council Brussels (2005): *Presidency Conclusions*;

European Union (2011): *The urban and regional dimension of Europe 2020*. Report from the Commission;

Euskadi (ikke datert): *The Statute of Autonomy of the Basque Country*. Hentet 01.05.2013 fra http://www.basques.euskadi.net/t32-448/en/contenidos/informacion/estatuto_guernica/en_455/adjuntos/estatu_i.pdf;

Farsund, Arild og Einar Leknes (2005): *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Stavanger: Rogalandsforskning: Rapport RF-2005/058;

Forelesning (05.10.2011): "Annerledeslandet?", i Lise Rye (2011) *EUR3409, Norge og EU etter 1994*, NTNU;

Getis, Arthur og Judith Getis (1966): "Christaller's Central Place Theory", i *Journal of Geography*. Vol. 65, No. 5. S. 220-226;

Gobierno de España (ikke datert): *Local government in Spain*;

Grindheim, Jan Erik (2008): *Stat, region, union. Flernivåstyre i Den europeiske union*. Avhandlingen levert for graden philosophiae doctor, Universitetet i Bergen;

Hansen, Tore (2007): *På vei mot en norsk regionreform*. Hentet 01.04.2013 fra http://www.som.gu.se/digitalAssets/1294/1294431_241-252.pdf;

Hidle, Knut m.fl. (2005): *Samspill i fem norske byregioner*. Kristiansand: Agder- og Rogalandsforskning: FoU-Rapport nr. 4/2005;

Jervell, Sverre (1998): *Norge foran oppbruddet. Datateknologien, europeiseringen og regionaliseringen er i ferd med å omforme hele det norske samfunn*. Oslo: Europaprogrammet;

Kettunen, Pekka og Tarvo Kungla (2005): "Europeanization of Sub-National Governance in Unitary States: Estonia and Finland", i *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 3. S. 253-378;

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommuner*. Faglig utredning, publikasjonsnummer H-2156;

Leknes, Einar og Janne Thygesen (2008): *Utviklingen av en byregion rundt Trondheim og en landsdelsregion i Midt-Norge*. Arbeidsnotat IRIS – 2008/216;

Lijphart, Arend (1971): “Comparative Politics and the Comparative Method”, i *American Political Science Review*. Vol. 65, No. 3. S. 682-693;

Lisbon European Council (2000): *Presidency Conclusions*;

Lor, Peter (2011): “Methodology in comparative studies”, i *International and comparative librarianship: a thematic approach*. Hentet 14.12.2012 fra <http://pjlors.files.wordpress.com/2010/06/chapter-4-draft-2011-04-20.pdf>;

Marks, Gary (1993): “Structural policy and multilevel governance in the EC”, i Alan Cafruny og Glenda Rosenthal (red.): *The state of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner;

Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray og Jane E. Salk (1996): “Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union”, i *Comparative Political Studies*. Vol 29, No. 2. S. 164-192;

Marks, Gary, Liesbet Hooghe og Kermit Blank (1996): “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3. s. 341-378;

Marshall, Adam (2005): “Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”, i *Journal of European Public Policy*. Vol. 12, No. 4. S. 668-686;

Nordtug, Joar (2000): *Regionsenter Trondheim. Funksjon i et regional perspektiv*. Steinkjer: Nord-Trøndelags forskning;

NOU (2012:2): *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet;

OECD project (2006): *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development*. Trøndelag (Mid-Norway Region): Final Regional Report;

Patton, Michael Q. (2002): *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage;

Plöger, Jörg (2007): *Bilbao City Report*. Centre for Analysis of Social Exclusion. CASEReport 43;

Rhodes, R.A.W. (1996): “The New Governance: Governing without Government”, i *Political Studies*. Vol. 44, No. 4. S. 652-667;

Råd, Oddny Grete, Hallgeir Aalbu, Olav Hauge og Peter Austin (2006): *Norske regioner som internasjonale aktører*. KS;

St. meld. nr. 31 (2002-2003): *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement;

St. meld. nr. 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn-regional framtid*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement;

Sturm, Prof. Dr. Roland og Jürgen Dieringer (2005): "The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europa: Theoretical Perspectives", i *Regional and Federal Studies*. Vol. 15, No. 3. S. 279-294;

Thagaard, Tove (2011): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget;

Torgersen, Astrid (2007): "Demokrati gjennom regionalisering", i Jan Erik Grindheim og Jarle Trondal (red.): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget. S. 23-37;

Tribunal Constitucional de España (1978): *The Constitution*. Hentet 01.04.2013 fra <http://www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx#121>;

Trondheimsregionen (2010): *Strategisk næringsplan. Om hvordan vi skal forene hjernekraft og handlekraft*.

Trondheims kommune (2010): *Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020*;

Trondheim kommune (2013): *Møteprotokoll Bystyret*. Arkivsak 13/4150;

Trøndelagsrådet (2005-2008): *Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett*. Felles fylkesplan 2005-2008;

Trøndelagsrådet (2009-2012): *Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett*. Felles fylkesplan 2009-2012;

Trønsdal, Sissel, Gerhard Dalen og Ole Harris Hanssen (2012): *Hvordan styrke Trøndelags territorial samhandlingskraft, regionale konkurransekraft og territorial posisjonering i lys av EUs regionalpolitikk*. Høgskolen i Nord Trøndelag: Regional utviklingsledelse i et europeisk perspektiv;

Utenriksdepartementet (2009): *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*. Notat. Europapolitisk seksjon;

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.