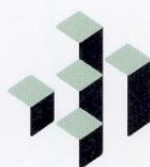


**By, omland og samhandling  
av betydning for regional vekst og  
utvikling**

NIBR's innspill til Distriktssenterets  
Arbeidsseminar i Byregionprogrammet (KMD)  
7. mai 2014



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

[www.NIBR.no](http://www.NIBR.no)

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR)  
Gaustadalleen 21 - 0349 Oslo

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Knut Onsager - tlf. 46170487 eller Guri Mette Vestby - tlf. 46170344

# Forord

Notat er basert på et foredrag og innspill til Distriktssenteret i forbindelse med et arbeidsseminar i Byregionprogrammet (KMD), som ble avholdt på Gardermoen 7.mai 2014. Prosjektleder for dette lille notatet har vært Knut Onsager, som sammen med andre NIBR-forskere har skissert elementer til helhetlige regionale samfunnsanalyser som har relevans for byregionene i dette programmet.

Oslo 30. april 2014

Guri Mette Vestby,  
Konst.forskningsjef

---

# Innhold

Forord.....	3
1 Introduksjon .....	5
2 Litt om mål og begreper .....	6
3 Noen elementer i en helhetlig samfunnsanalyse .....	10
3.1 Senterstrukturer, tjenesteforsyning og arbeidsmarked	10
3.2 Demografiske strukturer, dynamikk og utvikling.....	11
3.3 Næringsstruktur, dynamikk og utvikling.....	13
3.4 Boligbygging og samhandling i by og omland.....	17
3.5 Samordning og samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling og planlegging.....	18
3.6 Syntese og anbefalinger.....	19
Referanser: .....	20
Vedlegg.....	23

# 1 Introduksjon

I KMDs "Utviklingsprogram for byregioner" skal det gjennomføres utviklingsprosjekter i byregionene. Distriktssenteret (DS) har fått ansvaret for å veilede kommunene og drifte et nasjonalt læringsnettverk med deltakerne i programmet. NIBR ble invitert av DS til et arbeidsseminar 7 mai 2014 under tittelen : *"Hvordan tilnærme seg en helhetlig samfunnsanalyse for samhandling for økonomisk vekst i en region?"*. Distriktssenteret ønsket innspill som kunne bidra til å "hjelp Distriktssenteret og kommunene til å stille de riktige og viktige spørsmålene i oppstarten av arbeid med samfunnsanalyser i enkeltregionene",..... "kunnskapsbidrag om regionalt samspill og regional vekst, som kunne være av konkret nytte for byregionene"...ideer til mulige problemstillinger og forskningsspørsmål, metoder og data som ville være relevante".

I KMDs Veiledning for bestilling av FoU vedr samfunnsanalyser i Byregionprogrammet står det at "Formålet med disse utredningene bør være å belyse den økonomiske samhandlingen mellom kommunene i byregionen og de unike forhold som kan beskrive og forklare muligheter for samhandling mellom by- og omlandskommunene i de enkelte deltakerregionene, som kan bidra til vekst i hele regionen". Videre at "formålet med programmet, og utredningene, vil være avgrenset til (denne) typen samhandling der målet er å skape eller styrke økonomisk vekst i regionen. Tilflytting og attraktivitet, og dermed stedsutvikling i bred forstand, er ikke et mål for dette programmet, og en utredning i fase 1 bør derfor ikke avgrenses til denne type problemstillinger."

Notatet er basert på en presentasjon som ble holdt på et arbeidsseminar som Distriktssenteret arrangerte på Gardermoen 7. mai 2014. Her redegjøres litt for noen av de mest sentrale temafeltene og elementene som ble presentert og som vi mener bør inngå i helhetlige samfunnsanalyser i regionene.

## 2 Litt om mål og begreper

Ett hovedmål med KMDs Byregionprogram er å bidra til å styrke byregionenes egen vekst- og utviklingsevne, og i programteksten retter man et særlig søkelys på betydningen av samhandling og vekstspredning mellom by og omland. Programmet omfatter både små og store byregioner. Så langt har 33 byregioner fått støtte til å starte opp konkrete utviklingsprosjekter med søkelys på intraregional samhandling av betydning for den regionaløkonomiske veksten. Det er en svært stor spennvidde mellom regionene som skal i gang når det gjelder bystørrelse (2.000–250.000 innbyggere) og omland, selv om de fleste (ca.30) er små- og mellomstore byregioner og som er fordelt rundt i hele landet.

I følge teksten i program- og prosjektoptaler knyttes hensikten med satsingen til generelle mål om økonomisk vekst/regional vekst i byregioner, og dette igjen til generelle begreper som by, omland og samhandling. Hvordan dette skal konkretiseres og operasjonaliseres vil da langt på vei bli opptil den enkelte byregionen og påvirket av deres svært ulike forutsetninger, muligheter og utfordringer. I det følgende gis det noen kommentarer til disse begrepene.

Begrepet *økonomisk vekst* knyttes gjerne til mål og indikatorer for endringer i økonomisk verdiskaping, arbeidsplasser og sysselsetting. Økonomisk vekst i en region kan drives fram av ulike prosesser som blant annet økt ressursbruk (natur, mennesker, kapital), økt etterspørsel (eksternt/eksport, lokalt/regionalt), økt produktivitet (arbeidsdeling/spesialisering, kompetanseutvikling/FoU/innovasjon etc.), næringsutvikling og -dynamikk (innovasjon, nyetableringer, nye næringer etc.), mer effektiv samhandling (reduert friksjon/kostnader, bedre utnyttelse av synergier etc.). For de fleste kommuner og regioner vil vekst eller opprettholdelse av arbeidsplasser og sysselsetting oftest være det viktige, som en viktig forutsetning for å kunne øke eller opprettholde folketall og velferd. Vekst i verdiskaping er i mange regioner en viktig forutsetning for å opprettholde eller øke antallet arbeidsplasser og folketallet, selv om vekst i folketallet i seg selv også vil kunne generere vekst i arbeidsplasser og verdiskaping. Vekst i verdiskaping er imidlertid ikke direkte koplet til vekst arbeidsplasser, dvs. i enkelte bransjer og områder kan vekst i økonomisk verdiskaping være viktigere en vekst i arbeidsplasser.

I enkelte av KMDs programnotater skinner det i noen grad i gjennom at næringsutvikling og vekst av arbeidsplasser i privat sektor bør ha en spesiell oppmerksomhet i utviklingsprosjekter utenfor de største byområdene. Dette påvirkes naturligvis primært av andre faktorer enn den intraregionale samhandlingen, men denne kan i noen grad forsterke eller svekke veksten. At vekst i arbeidsplasser vil være et sentralt mål for små- og mellomstore byregioner er naturlig gitt den konkurransesituasjon de står ovenfor blant annet i forhold til storbyregionene når det gjelder tilgang på kapital, arbeidskraft og folk. For storbyregionene som i utgangspunktet har en særlig

sterk vekst av arbeidsplasser i privat sektor er det ikke gitt at målet med utviklingsprosjektet bør være å forsterke veksten av arbeidsplasser. Der vil det være mer naturlig å knytte begrepet økonomisk vekst til robust og bærekraftig verdiskaping der vekstmål ikke operasjonaliseres til vekst i arbeidsplasser og folketall.

*Samhandling.* Begrepet samhandling er mangetydig, og kan vel her forstås som ulike typer samspill og interaksjoner mellom by og omland som er av betydning for økonomisk utvikling i regionen. I så fall vil både samarbeid og konkurranse kunne inngå i begrepet samhandling, og man vil kunne ha både intenderte og ikke intenderte effekter av samhandlingen av betydning for regional vekst. Intraregional samhandling kan påvirke den økonomisk utvikling i regionen, men generelt tyder forskningen på at slike forhold har en begrenset rolle for å forklare den samlede økonomisk veksten i regioner. Til det er blant annet betydningen av eksterne relasjoner og utvekslinger med omgivelsene for stor og omfattende. Økt eller bedre intraregional samhandling vil imidlertid kunne bidra til å styrke regionens kapasitet og evne til i noen grad å påvirke utbyggings- og vekstprosesser i eget område. Betingelser, muligheter og begrensninger for dette må imidlertid bygge på fakta og kunnskap om lokale og regionale egenskaper når det gjelder strukturelle og ressursmessige forutsetninger, vekstprosesser og utviklingsmønstre.

*By, omland og byregioner.* Dette er mangetydige begreper hvis egenskaper, roller og funksjoner i forhold til regional økonomisk vekst påvirkes av flere forhold som sentralitet, bystørrelse og -type, ressurs- og næringsbaser, funksjoner man ser på og kontekstuelle forhold (eks. beliggenhet, tilgjengelighet). En by er i fysisk forstand sammenhengende tett bebyggelse over en bestemt størrelse, og det er ingen formelle krav eller allmenne regler for nedre grense i folketall for når tettsted blir by. I norske offentlige dokumenter har det vært vanlig å betegne tettsteder med over 5.000 innbyggere som byer (mot 10.000 i internasjonale klassifiseringsstandarder/UN), og der det skilles mellom små- og mellomstore byer (5.000-50.000 innbyggere) og storbyer<sup>1</sup> (<50.000 innbyggere). I forskningslitteratur har man hatt en lavere nedre grense for byer knyttet til begrepet "bygdebyer" (>1000 innbyggere)<sup>2</sup>. I henhold til KMDs standardiserte byinndeling består Byregionprogrammets prosjektportefølje således av alt fra storbyer til bygdebyer.

Byer er ellers karakterisert av tetthet i økonomisk, sosial og kulturell aktivitet, som gir ulike bånd, relasjoner, bånd og effekter til omlandet. De fleste byene (i vårt land) har enten vokst fram som (ulike typer) *sentralsteder* med viktige tjenestefunksjoner for omlandet og/eller som *produksjons- og industristeder* med varierende, men ofte svakere omlandsdannede funksjoner (utover avtaker av råvarer/halvfabrikata fra deler av omlandet). Med kunnskaps- og opplevelsesøkonomien betegnes byer oftere også som *kunnskapsnoder* og *kreative sentra* for innovasjon, næringsutvikling og opplevelse i regioner. Her beskrives på den ene siden byene som viktige arenaer der lokale/regionale aktører og kompetanser kan møtes og koples til nasjonale og internasjonale impulser og nettverk. Og på den annen side beskrives by og omlands komplementære roller i utvikling av ulike typer kultur- og opplevelsesnæringer, herunder byenes utvidede rolle for både egen befolkning og befolkningen i omlandet, men også omlandets betydning for bybefolkningen.

<sup>1</sup> I internasjonale standarder defineres storbyer som de med over 250.000 innbyggere (United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)).

<sup>2</sup> I Norge bor halvparten av befolkningen i de fem største byregionene, men i en europeisk kontekst er Norge karakterisert ved en spredt og svært småskala by- og tettstedstruktur (Gløersen et.al.2013). Funksjonsinnholdet i små og mellomstore byer er imidlertid langt større i Norge enn i tilsvarende bystørrelser på kontinentet (Foss et.al. 2006).

Samlet blir derfor byen ofte betegnet både som *ressurs-, service- og vekstsentra* der det tilbys mange arbeidsplasser, tjenester, kulturtilbud, boliger og markeder for omlandets befolkning og næringsliv, mens omlandet i større grad betegnes som *ressurs-, produksjons-, bo- og rekreasjonsområde* som forsyner byene med arbeidskraft, råvarer, industrivarer, bolig- og hytteområder, rekreasjons- og økosystemtjenester m.m. Byene beskrives også som motorer for regionaløkonomisk vekst og vekstpoler med vekstsprednings- og utarmingseffekter til omlandet. Denne typen beskrivelser av by og omland, og deres relasjoner, omtales i både klassisk og nyere regionallitteratur. Konkret vil dette naturligvis varierer mye empirisk betinget av blant annet skala, funksjoner og effekter man ser på.

Det kan imidlertid være grunn til å understreke at by og omland prinsipielt kan inngå kan i tre helt ulike typer *funksjonelle regioner*, som også er forskjellige former for *samhandlingsregioner*. Utgangspunktet her er regioner basert på bestemte funksjoner, og det kan derfor skilles mellom sentrerte regioner, næringsøkonomiske regioner og organiserte regioner.

(1) *Sentrerte regioner* dannes av sentralsteder (by/tettsteder) og deres integrasjons- og influensområder av ulike typer. En særlig viktig variant er her bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) der by og omland er integrert i felles bo- og arbeidsmarkeder<sup>3</sup> (Juvkam 2002, Gundersen og Juvkam 2013). Dette gjør de mest grunnleggende former for funksjonelle byregioner i vår tid. Hovedkriterier for avgrensning her er største tettsted og dagpendlingsomlandet (kriterier for pendling over kommunegrense). Noe av grunnlaget for BA-regioners utvikling er økende arbeidsdeling i næringslivet og sterk vekst innenfor markedslokalisert tjenesteyting. De grunnleggende økonomiske relasjonene mellom by og omland gjenskapes hele tiden blant annet fordi omlandet er avhengige av tjenestene som byene tilbyr, samtidig som tjenestesektorens størrelse og vekst skaper de fleste arbeidsplassene omlandsbefolkningen pendler til og er avhengige av. Arbeidsplassveksten og kommunikasjonsutviklingen har medført større geografisk atskillelse mellom arbeids- og bosteder. Byenes vekst, utstrekning og influensområder utvides til større geografiske områder. I denne typen region er det en skjevhet i et sentralisert arbeidsmarked og konsentrasjon av arbeidsplasser, og mindre sentralisert boligmarked og bosetting. I forhold til pendlingsomfang er det særlig de store byene som knytter til seg et stort omland. Går man nedover i senterhierarkiet, vil imidlertid ofte omfanget av aktiviteter og relasjoner mellom enheter som utgjør omlandet for senteret være større en det som retter seg mot selve senteret. Ved dannelsen av sentrerte funksjonelle regioner vil dette ofte være tilfelle i de ytre delene av en regionene, og senterets posisjon vil ikke være like markert.

(2) *Næringsøkonomiske regioner* kan forenklet betegnes som regioner med tettere økonomiske og/eller kompetansemessige interaksjoner og samhandling mellom bedrifter og næringer innenfor regionen enn utenfor. Næringsregioner vil imidlertid kunne være konstituert av ulike typer interaksjoner og avhengigheter, og derfor også ha høyst varierende i innhold, form og størrelse. De vil kunne ha større eller mindre overlapp og sammenfall med både sentrerte regioner og organiserte regioner. Med utviklingen av en mer kunnskapsbasert økonomi der human kapitalen

<sup>3</sup>Det utvidede begrepet bo-, arbeids- og serviceregioner (BAS) ble tidligere brukt som planbegrep og strategi for å utvikle større sammenhengende bo-, arbeids- og serviceregioner og som betegnelse på "et geografisk område som i størst mulig grad omfatter både bostedene, arbeidsplassene og det daglige fritids- og servicetilbudet til de som bor i et område" (St.meld. 2001-02). I praksis finnes imidlertid ikke gjensidig utelukkende og komplette *serviceregioner* ettersom ulike tjenester har forskjellige terskelverdier og dermed omland. *BA-regionenes servicetilbud og -forsyning* (typer og antall) er imidlertid av relevans for å vurdere deres funksjonalitet og attraktivitet.



spiller en nøkkelrolle vil imidlertid bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) bli viktigere som nærings- og kompetanseutviklende regioner. Slike byregioner er en type næringsøkonomiske regioner gjennom arbeidsdeling og transaksjoner mellom vare- og tjenestenæringer i by og omland, men hvor det også vil kunne være utviklet spesifikke næringsmessige kompetansebaser forankret til felles arbeidsmarked, mobilitet og samhandling mellom bedrifter, og mellom bedrifter og kunnskapsinstitusjoner i regionen. Andre typer næringsregioner vil være knyttet til funksjonelle næringsklynger og innovasjonssystem som går på tvers av BA-regionenes grenser. Eksempelvis vil oftest BA-regioners "eksport"-orienterte basisnæringer svært ofte være integrert i større eller andre næringsregioner der verdikjede- og innovasjonssystemene ikke avgrenses av BA-regioner eller fylkesgrenser. Ulike typer regionale samarbeidsinstitusjoner for innovasjon og næringsutvikling går også ofte på tvers av BA-regionene, selv om det også i en del områder er sammenfall her.

(3) *Organiserte regioner* er knyttet til en eller annen organisert enhet for bestemte formål. Dette kan være politiske og administrative enheter (kommune, fylkeskommune), planleggings- og utviklingsenheter m.m. i både offentlig og privat regi. En del slike enheter (eks. kommuner) danner også grunnlag for større organiserte regioner. På initiativ fra kommuner, og til dels fylkeskommuner, er det slik sett opprettet mange interkommunale samarbeid mellom grupper av nabokommuner for ulike formål. Det er slik etablert regionråd mange steder, som har et generelt politisk og forvaltningsmessig samarbeid mellom medlemskommunene. Det finnes ellers et stort antall samarbeidsregioner for mer avgrensede formål knyttet til kommunal politikk, tjenesteproduksjon, næringsutvikling m.m..

Byregionene som pt. har fått støtte i KMDs byregionprogram representerer i hovedsak ulike typer organiserte små- og mellomstore by- og omlandsregioner (BOK) som igjen utgjør deler av større funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA).

## 3 Noen elementer i en helhetlig samfunnsanalyse

Byregioners egenskaper og forutsetninger for økonomisk vekst, og muligheter for å påvirke dette på lokalt og regionalt nivå, vil generelt variere mye betinget av blant annet by/tettstedstørrelser, ressurs- og næringsbaser, institusjonelle forhold, beliggenhet m.m. I utgangspunktet bør en helhetlig samfunnsanalyse som skal belyse noen viktige egenskaper ved, og forutsetninger for, økonomisk vekst og utvikling ta utgangspunkt i fakta og kunnskap regionens strukturelle forutsetninger, vekst- og utviklingsdynamikk, samhandlingsmønstre og barrierer. I det følgende omtales noen av de deltemaene man bør ha noe faktakunnskap om i den konkrete regionen når man skal vurdere den økonomiske veksten og felt for samhandling.

### 3.1 Senterstrukturer, tjenesteforsyning og arbeidsmarked

Viktige strukturelle forutsetninger for økonomisk utvikling i regioner er egenskaper ved by- og senterstrukturene, byens/sentrenes serviceforsyning og -funksjoner i regionen samt egenskaper ved bo- og arbeidsmarkedsregionen (BA) de utgjør eller inngår i. Både senterstrukturer, servicefunksjoner og bo- og arbeidsmarkedets kvantitative og kvalitative egenskaper representerer viktige betingelser for regional vekst og attraktivitet. Dette er også strukturelle forhold med relevans for samhandling på flere områder, men hvor relevans og behov vil variere mye blant annet mellom store og små byregioner. Samhandlingsområder mer relevans her er blant annet knyttet til flersentrert regionutvikling for bedre å utnytte komplementariteter og/eller bedre samlokalisering av arbeidsplasser og boliger i knutepunkter. Andre er knyttet til bedre kollektiv transportinfrastruktur for mer effektive og attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner eller sammenkopling av små arbeidsmarkeder til større gjennom kommunikasjonsutbygging (regionforstørring).

Dette innebærer at det vil være behov for noe faktakunnskap om :

- Hva karakteriserer by/tettstedstrukturer i (BOK-) regionen ?
- Hva karakteriserer byene/tettstedene som servicesentra og BOK-regionen som serviceregion ? Hva karakteriserer tjenesteforsyningen og – tilbudet i regionen ?
- Hva karakteriserer BOK som bo- og arbeidsmarkedsregion (BA) ? Hva karakteriserer pendlingsmønsteret og integrasjon med andre BA-regioner ?

Empirisk dokumentasjon om slike forhold vil være et viktig faktaunderlag sammen med analyser av befolknings- og næringsutvikling og samhandling i forhold til nærings- og samfunnsutvikling. Med basis i spesielle register- og surveydata (SSB/NIBR) kan slike forhold kartlegges.

## 3.2 Demografiske strukturer, dynamikk og utvikling

Demografiske strukturer, bostedsattraktivitet og endringsprosesser representerer viktige betingelser for og drivkrefter bak økonomisk vekst i by og omland, og byregioner.

*Demografiske strukturer<sup>4</sup> og dynamikk* (bofasthet, nat.tilvekst og flyttinger) i by og omland gir viktige betingelser og føringer for regionaløkonomisk vekst (Sørli 1995/2010, Florida 2005). Det påvirker tilgang på arbeidskraft og kompetanse til næringsliv og offentlig sektor, behovet for velferdstjenester, etterspørsel etter boliger, husholds- og produsenttjenester for øvrig m.m. Tilgang på menneskelige ressurser (arbeidskraft og kompetanse) er en viktig forutsetning for innovasjon, næringsutvikling og mye av tjenesteforsyningen. Dette har naturligvis betydning for utvikling i arbeidsplasser og økonomisk verdiskaping i regioner. De demografiske strukturene og endringskomponenter handler om sammensetning av ulike sosio-demografiske grupper i by og omland (eks. alder, kjønn, utdanning, oppvekstbakgrunn) og viktige endringsprosesser knyttet til disse. Dette går blant annet på egenskaper ved de ulike kommunenes befolkninger, hvor ulike grupper bor og arbeider innenfor byregionen. Dette gir også innblikk i hvordan demografiske strukturer og bølger (eldre- og yngrebølger) vil slå ut på arbeidskrafttilbud og etterspørsel samt tjenestebehov i tiden framover.

En viktig del av dette er knyttet til *bostedsattraktiviteten*. Det å ha, og å utvikle, attraktive bosteder og bostedsregioner med evne til å beholde en stor andel av sine bofaste og innflyttere (hvorav mange potensielle videreflyttere) er en viktig forutsetning for nærings- og tjenesteutvikling (utover tilflytting utenfra). En svært grov indikator på realisert bostedsattraktivitet er knyttet til nettoinnflytting, men denne sier ikke noe om årsaker, betingelser og potensialer med relevans for målrettede tiltak. Dessuten ligger det en feilkilde i at nettoutflytting ikke «tar høyde for» naturlig livsfaseflyttinger grunnet utdanning.

Bostedsattraktivitet handler om kvaliteter som bidrar til bosetting og tilflytting for ulike grupper, og går på flere steds- og regionkvaliteter og muligheter knyttet til arbeid, tjenester, bolig, utdanning, sosialt miljø, opplevelse (kultur, natur), levende samfunn. Tilgangen på attraktive jobber og gode jobbmuligheter for toinntektshusholdninger er av de viktigere faktorene, men for mange kommuner og regioner erfarer er ikke dette nok, og at andre steds- og miljøkvaliteter i tillegg er vesentlig for bostedsvalg og flytting. Nyere studier av bo- og flyttemotiver understreker at steds- og miljøkvaliteter, målt ved 22 indikatorer, har fått økende betydning i forhold til arbeidsrelaterte motiver (Sørli m.fl.2013). I små og mellomstore byregioner flytter folk nokså kort innenfor regionen, gjerne rett til nabokommunen, og i disse flyttingene er motivene knyttet til bolig, familie og kvaliteter ved sosiale miljøer. Nærhet til bysentrum viser seg å være vesentlig for både tilflyttere og tilbakeflyttere, noe små og mellomstore byregioner bør legge til grunn for en by/omlandsanalyse (Vestby og Sørli 2012). Samtidig vil nettopp mangfoldet i muligheter rundt slike byer være av verdi; stedet kan tilby også mindre lokalsamfunn eller spredtbygde områder i

<sup>4</sup>Alders-, kjønns- og utdannings sammensetning etc.

akseptabel pendlingsavstand til byen. Folk flytter eller velger å bli boende, ut fra vurderinger av de livskvaliteter og stedskvaliteter som eksisterer *innenfor en regional kontekst*. Dette gjør de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene særlig relevante. Regionens konkurransefortrinn består av summen av kommunenes fortrinn, mangfold og muligheter, og enkeltkommunene drar nytte av dette enten det dreier seg om boligtilbud, arbeidsmarked, utdanningsmuligheter, friluftsmuligheter, kulturliv, service eller tjenesteproduksjon.

Viktige betingelser for bostedsattraktivitet er lokalisering og utvikling i det offentlige og private *tjenestetilbudet* i regionen. Tilgang på ulike tjenester og service er viktig for personer og husholds vurderinger av bostedsattraktiviteten, både i tettsteder i distriktene og småbyer (Vestby og Skogheim 2010, Onsager m.fl. 2013). Dette er også viktig for annet næringsliv som benytter tjenestene og indirekte ved at det styrker mulighetene for å rekruttere og holde på arbeidskraft. *Boligforhold* har også vesentlig betydning for bostedsattraktiviteten. Nabokommuner konkurrerer ofte om å være mest mulig attraktive for bosetting. Siden innbyggere har hele regionen som et potensielt bosettingsområde, bør kommunene legge vekt på det regionale perspektivet. Kommunene vil ha nytte av å vurdere sin funksjonelle region som bostedsregion, styrke det interkommunale samarbeid om dette, samordne samarbeidet med entreprenører og private utbyggere og bli bedre til å informere så vel innbyggere som potensielle tilflyttere om muligheter i dag og de nærmeste årene (Ekne Rud m.fl. 2013)<sup>5</sup>. Ettersom boligpolitikken i dag i stor grad formes av private aktører, er samhandling mellom kommuner i regionen desto viktigere.

I utgangspunktet vil evnen til å beholde, og få tilført, kompetansepersonell være av særlig betydning for innovasjon og næringsutvikling samt kvalitet i spesialiserte tjenester. Enkelte utredninger har vist at næringer med høy andel ansatte med høyere utdanning også har høyere verdiskaping per årsverk, høyere innovasjonsrater og vekstrater i sysselsettingen, enn næringer med lavere andel av slike utdanningsgrupper. I deler av litteraturen har også mye oppmerksomhet vært rettet mot bostedsvalgene til folk nettopp med høyere utdanning og folk med "kreative kompetanser"<sup>6</sup>, blant annet som følge av deres (potensielt viktige) rolle for innovasjon, næringsutvikling og spesialisert tjenesteyting. Disse gruppernes bostedsvalg (vurdering og realisering av bostedsattraktivitet) får slik sett vesentlig betydning for regioners vekstmuligheter, spesielt innenfor kompetansenæringer, som utgjør en økende del av næringslivet. Kompetansearbeidsplasser er ikke bare viktig for verdiskapingen i regionen, men også for personers vurdering av arbeids- og karrieremuligheter og for tiltrekningskraften som ligger i antakelser om hvilke sosiale miljøer som finnes på stedet. Å velge bosted dreier seg i noen grad også om identitetsforvaltning for det enkelte individ eller familie; det å føle seg hjemme et sted kan for noen være å bo i et område der innbyggerne enten deler visse kjennetegn, eller befester sin identitet. Generelt har utviklingen av mer "urbane bostedspreferanser" knyttet til muligheter i urbane arbeidsmarkeder og bosteder bidratt til å gi byregioner attraktivitets- og vekstfortrinn i en

---

<sup>6</sup>Byers egenskaper som bostedsattraktive og mangfoldige samfunn for mange ulike typer mennesker og livsstiler har blitt trukket fram som en viktige betingelser for byenes roller som kreative sentra og vekstmiljøer for nye næringer (Jacobs 1964, Florida 2005). I studier har dette også blitt knyttet til begrepet den "kreative klassens" rolle og bostedsorientering som forutsetning og drivkraft bak veksten av nye næringer i en del større byer (Florida 2005).

mer utpreget kunnskaps- og serviceøkonomi. Generelt vil imidlertid vurderinger av bostedsattraktivitet ofte kunne variere en del mellom befolkningsgrupper.

Regioners fortrinn, attraktivitet og utviklingsmuligheter som bosteder påvirkes av flere faktorer og komplementariteter (arbeidsmarked, boligtilbud, tjenesteproduksjon, kultur- og friluftsmuligheter) som kommuner i sterkt varierende grad klarer å samhandle om på regionalt nivå. Internt i regioner er det ofte også konkurranse mellom kommunene om å være mest attraktive for bosetting. Mange by- og omlandskommuner vil imidlertid ha mye å hente på i forhold til konkurranseevne og robust regional utvikling på å styrke samhandling knyttet til viktige faktorer som bidrar til bostedsattraktivitet.

Fakta og kunnskap om demografiske strukturer, endringskomponenter samt bostedsattraktivitet, er vesentlig for å kunne forstå viktige betingelser for regional vekst og utvikling de senere årene og i tiden framover. Dette innebærer at by- og omlandskommunene bør systematisere fakta og kunnskap om:

- Hva karakteriserer de demografiske strukturene og endringskomponentene i by- og omlandskommunene ?
- Hvilke føringer, implikasjoner og utfordringer gir dette for nærings- og tjenesteutviklingen i by- og omlandskommunene framover ?
- Hva kjennetegner bostedsattraktivitet i by- og omlandskommunene og regionen m.h.t. arbeidsmarked, boligområder/boligtyper, offentlige og private tjenester og service, kulturelle og sosiale opplevelsestilbud og muligheter ?
- Hva har karakterisert samhandlingsmønsteret mellom by- og omlandskommunene når det gjelder vesentlig faktorer som påvirke bostedsattraktiviteten i regionen og hvordan kan dette eventuelt samhandlingen om det styrkes ?

For å belyse slike felt kreves bruk av spesielt utvalgte og tilrettelagte register- og surveydata (SSB/NIBR), foruten noe dokumentstudier og informantintervjuer blant ulike grupperinger.

### 3.3 Næringsstruktur, dynamikk og utvikling

Byens og omlandets ressursbaser, næringsstrukturer og vekstdynamikk naturligvis sentralt for utvikling i regionens arbeidsplassstilgang, sysselsetting, skatteinntekter og verdiskaping. Næringsutviklingen i et område påvirkes naturligvis av både regioninterne og –eksterne forhold, og som man har begrenset innflytelse over på lokalt og regionalt nivå. Fakta og kunnskap om egenskaper, betingelser og drivkrefter bak den regionale næringsutviklingen er imidlertid viktig som underlag for å kunne vurdere relevante og påvirkbare handlingsfelt på lokalt og regionalt nivå.

Litteraturen om regionaløkonomisk vekst omtaler enkelte generelle forhold som kan være verdt å ha med seg som bakteppe. Mye oppmerksomhet har i litteraturen vært viet betydningen økonomisk tetthet gjennom samlokalisering (agglomerasjonsøkonomi) som gir opphav til eksternøkonomiske fordeler og selvforsterkende vekst i både *byer og næringsklynger* (Jacobs 1961, Krugman 1991, Duranton og Puga 2004, Marshall 1920, Porter 2002). Dette handler i begge

tilfeller om nærhetsfordeler og synergieffekter mellom samlokaliserte bedrifter/bransjer, og kan gi reduserte transaksjonskostnader, økt kunnskapsoppbygging og innovasjon med regionale veksteffekter. I (særlig større) byer gir særlig næringsdiversitet, store kunnskapsressurser, "kritisk masse" og markedsforhold særlig gode betingelser for innovasjon og næringsvekst, inkludert radikal innovasjon og nye næringer. I regionale næringsklynger er det bedrifter og bransjer i samme og/eller relaterte bransjer som gir grunnlag for spesialisert kunnskapsutvikling og oppgraderingsinnovasjoner innenfor mer avgrensede produkt- og markedsfelt. I småbyer vil sistnevnte type oftere være mest framtrødende, mens i større byer vil man ofte ha fordeler av både av næringsdiversitet og spesialiserte klynger. Dette gjør også at næringsmiljøer i små og store byer vil ha ulike betingelser og muligheter for endogene vekst, tiltrekning og omstilling under skiftende rammevilkår. I større byer vil dette oftere enn i små byer gi selvforsterkende vekst som gir opphav både til konsentrasjons- og spredningsprosesser innenfor byregionen.

Byenes rolle som *sentralsteder og servicesentra* for omlandet er som tidligere nevnt mye omtalt. Byregionens servicetilbud og tjenester, og lokaliseringen av ulike typer tjenester mellom by og omland er ellers viktig for næringsutviklingen, og ellers for bo- og livskvaliteten til personer i regionen (kfr. forrige kapittel). Dette påvirker slik sett den regionale bosteds- og næringsattraktiviteten, som altså ikke bare handler om tiltrekningskraft men også om regionens evne til å holde på de personer og bedrifter man allerede har. Derfor må regionens servicetilbud og tjenester, og lokaliseringen, ofte som en del av slike regional næringsanalyser. Ellers beskrives byene også som *kunnskapsnoder og kreative sentra* i kunnskaps- og opplevelsesøkonomien (Amin & Thrift 2002, Vatne 2005). Mye oppmerksomhet rettes mot kunnskapsintensive tjenester og opplevelsesnæringsers innovasjons- og vekstfordeler i byer (særlig større byer). Samtidig har innovasjon i tradisjonelle ressursbaserte næringer og utvikling av nye ressursbaserte næringer bidratt til både vekst i verdiskaping og nye arbeidsplasser i mange typer omland og omlandsregioner. En del av disse næringens vekst- og utviklingspotensialer ligger nettopp forankret til omlandets ofte unike ressursbaser og utviklingshistorier. By og omland er slik sett utviklings- og vekstområder for ulike typer av kunnskaps- og opplevelsesnæringer og kunder i by og omland internt og eksternt av regionen (Lorentzen & Hansen eds. 2012).

By og omland er ellers karakterisert av en funksjonell *arbeidsdeling* i næringslivet, som gir opphav til bestemte relasjoner og avhengigheter mellom by og omland. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom ulike næringsspesialiseringer i by og omland, som gir opphav til bestemte komplementariteter og avhengigheter mellom by og omland, og ulike regionstyper. Det økonomiske grunnlaget er en stadig mer framskreden arbeidsdeling i næringslivet, som ikke bare omfatter primær og sekundære næringer, men også rask voksende tertiær og kvartære næringer. Dette resulterer blant annet i de private servicenæringene har sterkest vekst og opphoping i de større byene (og ofte sentralt i disse), mens vareproduksjonen på sin side i større grad fornyes og videreutvikles i omlandet til større byer og i mindre by- og tettstedsregioner. Arealkrevede distribusjonsnæringer lokaliseres i omlandet særlig til de større byene. Markedsstørrelse, økonomiske terskler og rekkevidder forklarer mye av (særlig de private) servicenæringenes lokalisering og vekstmønstre. Mye av tjenesteytingen baserer seg på at kunder velger nærmeste sted for å dekke sine behov og velger lokalisering etter markedsgrunnlag. Resultatet er et forholdsvis finmasket nett og desentralisert lokalisering av ordinære tjenester som dekker daglige behov (eks. dagligvarer), og et mer grovkornet nett og konsentrert lokalisering av mer sjeldne

brukte kunnskapstjenester. Sistnevnte klumper seg sammen sentralt ofte i større byer med god tilgang på kompetansepersonell og nærhet til krevende kunder (eks. hovedkontor) og plasseringer på attraktive lokaliteter med god tilgjengelighet (ift. transport) og synlighet. For opplevelsesnæringene er imidlertid lokaliseringen og interaksjonen mellom by og omland noe annerledes. Mens bybefolkning vil kunne være et nødvendig markedsgrunnlag for omlandets opplevelsesnæringer vil byenes kulturnæringer og opplevelser også i stor grad betjene omlandsbefolkningen. I mange omland har enkelte opplevelsesnæringer (eks. reiseliv) med avledet virksomhet (eks. handel, bygg/anlegg) vært viktig vekstnæring mye forankret til naturgitte forutsetninger (rekreasjonsområder, hyttetomter etc). Utviklingen av en velferds-, service- og opplevelsesøkonomi har derfor bidratt til en betydelig vekst mange tjenesteytende næringer langt nedover i by- og tettstedshierarkiene og utover i omlandet, selv om veksten og potensialene varierer mye for ulike områder. En utfordring her er også at en god del av veksten i omlandsregioner og småbyregioner har vært knyttet til mindre attraktive jobber i ressursbasert industri og sesongbetont reiseliv.

Blant annet som det følge av det som er omtalt over er regionale næringsmiljøer langt mer varierte og ulike enn det den aggregerte regionale sektorspesialiseringen som følger sentraliteten skulle tilsi. Med basis i ulike regionale historier og fortrinn har det utviklet seg en stor mosaikk av ulike (by-) regionale næringsmiljøer med store variasjoner i produksjons- og markedsspesialiseringer selv om de ligger på samme sentralitetsnivå. Det er med basis i unike regionale ressurser og fortrinn at også en del av mulighetene og potensialene for innovasjon og næringsutvikling innenfor basisnæringer ligger framover i ressurs- og opplevelsesbasert økonomi.

Viktige inntak for å beskrive egenskaper, betingelser og forutsetninger for næringsutvikling og vekst i byregioner ligger i *næringsstrukturene*. Fakta og kunnskap om regionenes næringsstrukturer, vekst og utvikling i by og omland, er derfor et helt vesentlig inntak for å forstå og vurdere viktige betingelser og muligheter for næringsutvikling i regionen. Dette vil kreve områdespesifikke analyser av næringsstrukturene, vekst drivere og –mønstre, og der næringer grupperes etter ressursbase, verdikjedeposisjon og hovedmarked. Her har varianter av økonomisk baseteori relevant med sitt prinsipielle skille mellom basisvirksomhet og avledet virksomhet etter hvor inntekten tjenes opp. For basisvirksomheten befinner markedet seg i hovedsak et annet sted enn der virksomheten er lokalisert, og produkter eksporteres i hovedsak til andre steder, regioner og land. Eksportinntekten brukes til etterspørsel etter lokale produkter som produseres i andre sektorer og gir ringvirkninger til avledet virksomhet. Omfanget av avledet virksomhet avhenger av størrelsen på inntekten fra basisvirksomheten. Det ligger i dette at ulike næringer kan være basisnæringer forutsatt at inntekten tjenes opp, dvs. markedet, ligger utenfor regionen. Store deler av industrien, landbruk og fiskeri, men også mye av reiselivet og deler av forretningsmessig tjenesteyting er basisnæringer (deler av statlig byråkrati og sentralt finansierte offentlige velferdstjenester kan også forstås som spesifikke basisnæringer). Typisk avledet virksomhet er personretta offentlig og privat tjenesteyting, inkludert varehandel, mange velferdstjenester m.m. Her kan det skilles videre mellom hovedtyper basisnæringer, bostedsnæringer (lokalt/regionalt orienterte), opplevelses- og besøksnæringer (blandede regionale og overregionale marked). Poenget er at regionale egenskaper ved basisnæringene og avledete næringer er viktig for å forstå strukturelle betingelser, vekstprosesser og potensialer for vekst i regionen, herunder skille ikke-

påvirkbare fra påvirkbare forhold som kan være et innsatsområde for samhandling i regionen ( mellom by og omland, eller ulike deler av omlandet).

*De kunnskapsmessige infrastrukturene og innovasjonssystemet* som næringsmiljøet er forankret til har også betydning for regional innovasjon og næringsutvikling. Mye oppmerksomhet på feltet har vært viet strukturer, systemer og konsepter på regionalt nivå (eks. Cooke et al 1998, Asheim et.al. 2011), selv om det ikke betyr at nasjonale og internasjonale kunnskapsnettverk og innovasjonskoplinger ofte kan være vel så viktig og viktigere. Forskningen viser at evne til å rekruttere riktig, og beholde, kvalifisert arbeidskraft er av de viktigste faktorene som begrenser bedriftenes innovasjonsevne, men også mangelen på informasjon og samarbeidspartnere, både på regionalt og (inter-) nasjonalt nivå (Onsager et.al. 2010, Gundersen og Onsager 2011). Lokalt/regionalt samarbeid om innovasjon er imidlertid svært viktig for en stor andel av de innovative bedriftene. Selv om bedrifter og institusjoner i by og omland inngår i RIS er denne litteraturen og forskningen lite eksplisitt på den intraregionale by- og omlandsdimensjonen. Kunnskapsmiljøene vil ofte være samlokalisert i byen (UoH, FoU), mens mange av brukerne i næringsliv og forvaltning vil være mer spredt lokalisert i både by og omland. Å styrke samhandling om rekruttering, læring/kompetanseheving og innovasjon mellom opplærings-, utdannings- og FoU-institusjoner, og bedrifts- og næringsmiljøene, i by og omland, har vesentlig betydning for å styrke den regionale næringsutviklingen i mange områder.

Samhandling mellom by og omland som prinsipielt kan styrke betingelsene for innovasjon og næringsutvikling kan eksempelvis blant annet skje gjennom næringspolitiske utviklingstiltak for bedre utnyttelse av komplementaritet i nærings- og kompetansmiljøene i by og omland, bedre tilpasning av opplærings- og utdanningstilbud samt innovasjonssystemet til nærings- og kompetansmiljøene i by og omland (dvs. for bedre utnyttelse av regionale fortrinn og vekstmuligheter), samordnet senterutvikling, areal- og transportplanlegging.

Det vil derfor være viktig at by- og omlandskommunene henter inn faktakunnskap om:

- Hva kjennetegner bedrifts- og næringsstrukturene i by og omland ? Hvilken nærings- spesialiseringer og komplementariteter har man mellom by og omland ? Hva har man av produsentrettet servicen i by og omland, og regionen ?
- Hva karakterisere vekstmønstre og drivkreftene bak næringsutviklingen i regionen ? Hva er strukturelt og hva er mer påvirkbart ?
- Hvilke tradisjoner er det for samhandling om rekruttering, kompetanse, innovasjon og næringsutvikling mellom by og omland, og hva kan man eventuelt bygge videre på ?
- På hvilke områder kan samhandlingen særlig styrkes i forhold til næringsutvikling ? Hvilke spesielle muligheter og utfordringer er knyttet til konkrete næringer (eks. teknologi, handel, næringsmidler, opplevelse) ?

Å utvikle strategier og tiltak for økt samhandling må bygge på et faktagrunnlag lokale og regionale nærings- og kompetansebasert, vekstdynamikk (sysselsetting, innovasjon, nyetableringer etc.), relasjoner og samhandling (mønstre og barrierer) i regionen. Dette er fakta som må legges til grunn for å kunne belyse muligheter, utfordringer og tiltaksområder for økt samhandling mellom



by og omland. Dette kan bygges på analyser av utvalgte og tilrettelagte register- og surveydata<sup>7</sup> (SSB/NIBR), foruten enkelte andre typer data og metoder (informanter/dokumenter/fokusgruppemøter).

### 3.4 Boligbygging og samhandling i by og omland

For enkelte av byregionene vil forhold knyttet til boligbygging ha betydning for den regionale veksten, og derfor omtales dette også her. Veksten i befolkning og boliger i byområder har tradisjonelt skjedd gjennom byspredning. I større byområder har byveksten fortsatt inn i omlandskommunene, med bilbasert enebolig- og småhusbygging. Mange av beboerne i omlandskommunene har hatt byen som arbeidsplass, men omlandet som bosted og oppvekststed for barn. Vekst i byområdet har ført til vekst i omlandet. Et boligmarked med rimeligere, større og tryggere boliger i omlandet har særlig lagt grunnlaget for barnefamilienes bosettingsmønster (Barlindhaug 2013).

*Markedets rolle i utbyggingspolitikken.* I dag står profesjonelle utbyggere, inkludert boligbyggelagene, for mesteparten av nybyggingen og private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter. Dette er særlig framtreddende i pressområder. I perioden fra 1990 og fram til i dag har private utbyggere fått en betydelig rolle i detaljreguleringen ved at disse fremmer reguleringsforslag.

I områder med knapphet på areal vil prisen på en bestemt tomt knyttes til transportkostnadene fra tomten inn til byområdetets kjerne (Barlindhaug 2012). Forenklet vil boligprisene i byområdetets randsoner ha en likevektpris tilsvarende summen av tomtekostnaden i randsonen og byggekostnadene. Når et byområde vokser, vil randsonen bli liggende lenger og lenger fra sentrum i byområdet. Innover mot byområdetets kjerne øker prisene i takt med sparte reisekostnader inn til kjernen.

Å bygge ut transportnettene med hurtiggående transportmidler vil i følge denne modellen være et effektivt prisreducerende tiltak for de sentrale områdene av byområdet fordi fordelene med å bo sentralt sammenlignet med randsonen vil reduseres. Økt boligbygging gjennom byspredning vil trekke i motsatt retning – da vil økte reisekostnader for beboerne i de sist produserte boligene gjøre det relativt sett mer attraktivt å bo i sentrale deler av byområdet og dermed føre til prisvekst der. Et slikt utbyggingsmønster gir over tid større og større forskjeller i prisnivået mellom byen og omlandet.

I de siste årene har utbyggingspolitikken dreid seg fra byspredning gjennom feltutbygging til fortetting og transformasjon innenfor den eksisterende byggesonen. Det er den enkelte kommune som er planmyndighet i arealpolitikken, og som potensielt har betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen. Prisen på boliger påvirkes av tilgangen på boliger, og i pressområder er også arealtilgangen og transportkostnader viktig. En rekke sentrale forutsetninger og endringer

<sup>7</sup> I Norge mangler offentlige tilgjengelige data om vare- og tjenestestrømmer mellom bedrifter på kommunenivå, og dermed muligheter for direkte å belyse vare- og tjenestestrømmer mellom by- og omlandskommuner i samme region. Uten egne surever kan imidlertid en god del gjøres gjennom tilnæringer basert på annen dokumentasjon og ulike typer strukturstatistikk.

påvirker kommunal og regional planlegging<sup>8</sup>. Samtidig er det problemer knyttet til boligplanlegging i flerkommunale byområder. Kommunene har sterke incentiver hver for seg til å sikre interessen i egen kommune. Noen kommuner vegrer seg for å legge til rette for boligbygging, mens andre ønsker vekst, selv om utbyggingsmønsteret kan bryte med statlige og regionale føringer.

For by- og omlandskommuner særlig i pressområder er egenskaper ved boligbyggingen – og -markedet kunne være et relevant tema her. I denne sammenheng innbærer dette noe faktakunnskap om:

- Hva har karakterisert boligbyggingen de senere årene i by- og omlandskommunene ?
- Hvor stor andel er fortetting og byutforming rundt knutepunkter, og hvor mye innenfor eksisterende byggesone ? Går boligbygging i området i større grad mot byen og i mindre grad mot omlandet ?
- I hvilken grad vil en mer samordnet areal- og transportplanlegging kunne komme til å bryte med viktige bolig- og bostedspreferanser for bestemte grupper som kommunen/regionen ønsker å beholde eller tiltrekke seg ?
- Hvordan kan samhandling knyttet til boligutbyggingen styrke byregionens attraktivitet ?

Empiriske analyser på dette feltet må blant annet bygge på data og informasjon fra SSB statistikk (pris, bygg, bolig, befolkning), bo- og flytteregisteret (NIBR-versjonen), foruten plandokumenter knyttet til boligbygging og infrastruktur.

### 3.5 Samordning og samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling og planlegging

Mangelen på geografisk overensstemmelse ("spatial fit") mellom viktige samfunns- og forvaltingsregioner (eks. bo- og arbeidsmarkedsregioner vs. kommuner/fylker) skaper en del utfordringer for ressursbruk, virkemidler, plan- og utviklingsarbeid i mange land (Moss and Newig 2010, Hanssen mfl 2012, Harvold et al 2007). En samordnet utvikling av byområder på tvers av kommunegrenser, er en av de største planmessige utfordringer man står overfor i Norge i dag. Det er eksempelvis liten sammenheng mellom de funksjonelle bo- og arbeidsregionene og de planstrategier som mange kommuner legger opp til. Den nye plan- og bygningsloven vektlegger i mye større grad enn tidligere betydningen av interkommunalt plansamarbeid. Det er et stort omfang av interkommunalt samarbeid mellom kommuner, men plansamarbeid av denne typen er sjelden av forpliktende karakter (Harvold & Skjeggedal 2012), bl.a. fordi lokalpolitikken ofte setter klare grenser for plansamarbeid. Politikken er territorielt avgrenset til kommunen. De lokale politikerne vil styre bruken av eget areal uten hensyn til nabokommunen. Samtidig ser vi at det har utviklet seg mange former for regionalt samarbeid mellom by- og omlandskommuner og mellom offentlige og private aktører som skal kompensere for dette, innen områder som tjenesteyting, areal- og

<sup>8</sup> Ved endringen av Plan- og bygningsloven i 2008/09 ble regionale og statlige myndigheter tillagt større innflytelse på boligbyggingens lokalisering. Loven pålegger regjeringen hvert fjerde år å utarbeide nasjonale forventninger til regional planlegging for å oppnå en bærekraftig utvikling, og der by- og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur er noen av temaene som berøres der. Nasjonal Transportplan, statlige planretningslinjer (SPR) og gjeldende rikspolitiske retningslinjer (RPR) er andre sentrale forutsetninger for regional og kommunal planlegging. Det foreligger også nasjonale føringer for kultur- og jordvern. Hver valgperiode skal det også utarbeides en regional planstrategi og regional plan som skal vedtas av Fylkestinget. Kommunene er pålagt å utarbeide en kommunal planstrategi innen et år etter siste kommunevalg.

transportplanlegging samt nærings- og samfunnsutvikling. Ofte er imidlertid disse samarbeidene svake når det gjelder forpliktende og bindende strategier ut over kommunenivå (Harvold og Tesli 2013). I tillegg får private aktører en stadig viktigere rolle i planleggingen (Nordahl et al 2009). Tidligere forskning har også pekt på problemet med at kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheters (Innovasjon Norge, Fylkesmannen, NAV) virkemidler og innsats for å fremme sysselsetting og næringsutvikling i regionen *ikke* er tilstrekkelig koordinert (se for eksempel Hanssen mfl 2012, Hanssen mfl 2011). Samordningen av virkemidler og bedre samarbeid mellom kommuner blir viktigere for å skape økt handlingsrom for regional utvikling og vekst (Meld. St. 13 2012-2013, Higdem mfl. 2011).

En helhetlig samfunnsanalyse som skal belyse betingelser, barrierer og muligheter for samhandling mellom by og omlandskommuner bør innhente noe fakta og kunnskap fra regionen når det gjelder:

- Hvilke tradisjoner har det vært for samordning eller samarbeid på sentrale samfunnsfelt (næring, tjenester, areal/transport, utbygging.) ? Hva slags samordningsrutiner og nettverksarenaer har man hatt og som det kan bygges videre på ?
- Hvilke betingelser og flaskehals er det for mer systematisk samordning og samarbeid mellom kommunene for å styrke betingelser for regional utvikling og vekst i hele regionen (ikke bare i bykommunen) ?
- Hvordan kan plan- og utviklingssamarbeidet forankres politisk i alle by- og omlandskommunene, slik at lokalpolitikken ikke blir et hinder for samordnet innsats om regional plan og utvikling? Hva slags prosesser må til?
- Hvordan kan koordineringen av virkemidler for innovasjon og næringsutvikling mellom i nivåer (stat, fylke, kommune) og kommunene i regionen forbedres ? Hvilke arenaer må skapes ? Hvordan bør og kan fylkeskommunen bidra inn i denne koordineringen?

Problemstillingene over kan klarlegges gjennom intervjuing med noen utvalgte nøkkelaktører i kommunene (administrative og politiske representanter), foruten med statlige regionale myndigheter og utvalgte næringsaktører. Man bør også få noe informasjon her om fordeler og ulemper de ulike kommunene vil kunne ha av å inngå i et byregionsamarbeid.

### 3.6 Syntese og anbefalinger

De ulike delene og elementene av samfunnsanalysen må naturligvis avslutningsvis analyseres som helhet, og vil samlet måtte danne et viktig faktagrunnlag for drøftinger og anbefalinger av sentrale strategi- og tiltaksområder for samhandling av betydning for den aktuelle regionens vekst og utvikling. Dette vil bør være en helhetlig syntese (status, utvikling og utfordringer) basert på de foran omtalte delanalysene og som kan brukes inn i de drøftinger som må gjøres i byregionene når det gjelder valg av samhandlings- og tiltaksfelt i neste fase.

## Referanser:

Asheim, BT, Smith, H.L., og Oughton, C. (2011): "Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy". *Regional Studies*, 45 (7): 875-891.

Barlindhaug, R, Bayer, S. og K.R. Tronstad (2013): Boligpolitisk analyse av Jæren. NIBR-IRIS-rapport 2013/168.

Barlindhaug, R. (2010): Boligmarked og flytting i storbyene. NIBR-rapport 2010:15

Barlindhaug, R. Juvkam, D., Sørli, K. og I. Texmoen (2010): Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer. NIBR-rapport 2010:17.

Barlindhaug, R., E.Børrud, B. Langset, og B.Nordahl (2012): Nye boliger i storbyene. Kven kjøper og slags bokvalitet tilbys. NIBR rapport 2012:31.

Barlindhaug, Rolf (2012) Urbane boligmarkeder. I Nordahl, Berit (red) *Boligmarked og boligpolitikk*, s. 57-72. Akademika forlag, Trondheim  
Barlindhaug, Rolf (2013) *Housing motives in migration between municipalities*. Paper presentert på ENHR-konferanse i Tarragona, Spania, 19-22 juni 2013.

Barlindhaug, Rolf, Stian B. Bayer, Kristian R. Tronstad (2013) Boligpolitisk analyse Jæren. Rapport IRIS - 2013/168

Cooke, at. Al. Cooke, P., Heidenreich, M., Braczyk H.J.( 1998): "Regional innovation systems: the role of governance in a globalized world". 2nd edition.

Duranton and Puga (2000): "Diversity and Specialisation in Cities: Why, where and when does it matter ? *Urban Studies*, 37, 3: 533-555.

Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2012): Potensial for regionforstørring. TØI-rapport 1208/2012.

Foss, O. og Selstad, T.(1997): Regional arbeidsdeling. Tano forlag.

Foss, O., Juvkam, D. og Onsager, K. (2006): "Små og mellomstore byers rolle i regional utvikling". NIBR-notat: 2006:11.

Florida; R. (2005). *Cities and the Creativ Class*. New York. Routledge

Gundersen, F. & D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. NIBR: Oslo

Gundersen, F., B. Langset, K. Sørli og V. Vanberg (2013): Regionale tyngdepunkt i Sør-Trøndelag» *Rapport 2013:13*, Oslo: NIBR.

Gundersen, F. og K.Onsager (2011): "Regional innovasjon og næringsutvikling". NIBR-rapport 2011:12.

Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Ove Langeland (red) *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

- Hanssen, G.S, E. Nergaard, A. Skaalholt and J. Pierre (2011) 'Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: To much or too little top-down control?' *Urban Research and Practice*, 4 (1), pp 38-57.
- Harvold, K, H. Hofstad, K. Sørli & E. Vindenes (2007): Spredt boligbygging i sentraliseringens tid. NIBR-rapport 2007:22. NIBR: Oslo
- Harvold, K. & T. Skjeggedal (2012): Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning. NIBR: Oslo
- Harvold, K & A. Tesli (2013): Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby- Otta. NIBR-rapport 2013:15. NIBR: Oslo.
- Higdem, Ulla, Jan Erling Klausen, Gro Sandkjær Hanssen, Asgeir Skålholt (2011) *Regionalt framsyn Hedmark – gjennomgang og presentasjon av et regionalt framsynsprosjekt i Hedmark*. ØF-rapport nr. 02/2011, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Jacobs, J. (1969): *The Economy of Cities*. Random, New York.
- Lorentzen; A. & Hansen eds., 2012: *The City in the Experience Economy*. Routledge.
- Moss, T. and J. Newig (2010) 'Multi-level Governance and Problems of Scale. Setting the Stage for a Broader Debate', *Environmental Management*, 46 (1) 1-6.
- Nordahl, B., K. Harvold & R. Skogheim (2009): Forhandlingsbasert byutvikling. NIBR-rapport 2009:20. NIBR: Oslo
- Onsager, Gundersen og Sørli (2010) : Osloregionen: mangfold, innovasjon og utvikling. NIBR-rapport 2010:12.
- Onsager, K., Aslesen, H., Gundersen, F., Isaksen, A. og O. Langeland (2010): "City regions, advantages and innovation". NIBR Rapport 2010:5.
- Onsager, K. (2009): "By- og småstedsregionene i Innlandet. Kompetanse, innovasjon og utvikling". Kap. 1 Johnstad og Hauge (red.): Samhandling og innovasjon. Aktører, systemer og initiativ i Innlandet. Oplandske Bokforlag.
- Onsager, K., Isaksen, A., Fraas M. og T.Johnstad. (2007): "Technology Cities in Norway: Innovating in Global Networks". *European Planning Studies*, Vol.15, No. 4, April 2007.
- Onsager, K. (2012): "Regional næringsutvikling i fortid, nåtid og framtid". Kapittel 3 i Hanssen G.S., Klausen, J.E. og Langeland, Ove (red) (2012) *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo. Abstrakt.
- Porter, M. (2003) *The economic performance of regions*. *Regional Studies* 37(6&7): 549-78.
- Ruud, Marit Ekne og Lene Schmidt, Kjetil Sørli, Ragnhild Skogheim, Guri Mette Vestby *Boligpreferanser i distriktene*. NIBR-rapport 2014:1
- Skogheim, R. (2013): Nasjonale utviklingsprogram som virkemiddel i stedsutvikling. Plan, nr.3/2013.
- Sørli, K. (1995): *Regionaldemografi*. Tano forlag.
- Sørli, K. Aure, M. og Langset B. (2012): Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22
- Sørli, K. Marit Aure, Bjørg Langset : Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22
- Vanberg, V. (2011): *Senterutvikling mot 2020*. NIBR-rapport 2011:9.

Vatne, E. (2005), «Norges storbyer – romlig utstrekning og økonomisk funksjon», i Vatne, E. (red.), *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Scandinavian Academic Press. Oslo.

Vestby, G.M., og R.Skogheim (2010): *Florø i fokus -sosiokulturell stedsanalyse for byutvikling og profilering*. NIBR-rapport 2010:6.

# Vedlegg

## Helhetlig samfunnsanalyse for by- og omlandskommunene (BOK) - noen hovedelementer:

1. By- og omlandskommunenes (BOK) - senterstrukturer og regionale integrasjon
  - a. By/tettstedstrukturene i BOK
  - b. Sentralsteds- og servicefunksjoner i BOK og BOK som serviceregion
  - c. BOK som bo-, arbeids- og pendlingsregion (BA) og integrasjon i andre/større BA-regioner
2. Demografiske strukturer og bostedsattraktivitet i by, omland og region (BOK) – status, utvikling og utfordringer
  - a. Befolkningsstrukturer (alder, kjønn, komp, opprinnelsesland) og utviklingstrekk
  - b. Demografiske endringskomponenter (nat.tilvekst, inn/utflytting)
  - c. Bostedsattraktivitet – egenskaper og komplementariteter i by, omland og region
3. Næringsstrukturer og –utvikling i by, omland og region (BOK) – status, utvikling og utfordringer
  - a. Næringsstrukturer, fordeling og spesialiseringer
  - b. Kunnskapsmessig infrastruktur og innovasjonssystem
  - c. Innovasjons- og vekstanalyse
  - d. Samhandling og barrierer (ift. rekruttering, utdanning/kompetanse, innovasjon og markedsutvikling) innenfor strategisk utvalgte næringer med utviklingspotensial
4. Samordning og samarbeid om planlegging, samfunns- og næringsutvikling (BOK) - status, utvikling og utfordringer
  - a. Tradisjoner for samordning/samarbeid (ift. næring, tjenester, næring, arealbruk, infrastruktur, bolig, transport og senterutvikling).
  - b. Samordningsrutiner og nettverksarenaer man har hatt/har som man (eventuelt) kan og bør bygge videre på
  - c. Hvilke betingelser og flaskehals er det for mer systematisk samordning og samarbeid mellom kommunene for å styrke robust utvikling og vekst i hele regionen (ikke bare i bykommunen)
5. Syntese (status, utvikling og utfordringer) og anbefalte strategi- og tiltaksområder for samhandling om vekst i hele byregionen