



25/06/15

Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling in- nenfor regional- og distriktspolitikken

Delrapport 1

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2013

Foto forside: Anne Lise Grastveit

Sammendrag	6
Bakgrunn	6
Den vanskelige helheten	6
Attraktivitet – nytt begrep i norsk regionalpolitikk	7
Nytt paradigme: Det endogene og det eksogene må ses i sammenheng	8
Attraktivitet på norsk – programteori for attraktivitet	8
Bostedspreferanser har blitt tillagt for mye vekt – strukturelle forhold betyr mest	9
Stedstypologi for å forstå effektmangfold	10
Hva man lokalt bør gjøre	11
Hva det offentlige bør gjøre	11
1 Innledning	13
Problemstilling	13
Begrepsbruk	14
1.1 Metode	15
1.2 Leserveiledning	15
1.3	
1.4	
2 Attraktivitet – nytt begrep i norsk regionalpolitikk	16
2.1 Attraktive lokalsamfunn er et strategisk mål i distrikts- og regionalpolitikken	16
2.2 Tiltak for å fremme regional attraksjon må sees i sammenheng med tiltak for å fremme regional verdiskaping	17
2.3 Teori tilsier at steder kan forsterke egen attraksjonskraft	18
3.1 Attraktivitet på norsk – programteori for attraktivitet	21
3.2 Attraktivitet er knyttet til flyttebalansen	21
3.3 Strukturelle forhold påvirker også flyttestrømmene	22
3.4 Tre hovedtyper attraktivitet	22
3.5 Effekter av attraktivitetssatsinger – slik programteorien ser det	23
Behov for mer kunnskap om årsakssammenhenger og samspillet mellom endogene og eksogene forhold	23
4.1 3.5.1 Bostedspreferanser har blitt tillagt for mye vekt – strukturelle forhold betyr mest	24
3.5.2 Særlig tre forhold må studeres nærmere	25
4 Strukturelle forhold har konsekvenser for muligheter til å påvirke	28
Alle lokalsamfunn tilpasser seg en verden i rask endring	28
4.2 4.1.1 Globale verdikjeder og lavere transaksjonskostnader	28
4.3 4.1.2 Kina og India har endret «alle» priser	30
4.1.3 Befolkningen eldes	31
4.1.4 Økende rikdom øker etterspørsel etter bolig og reiseopplevelser	32
4.1.5 Voksende innvandring	33
Sterk vekst i urbane områder, men Norge har kommet sent	36
Lokalsamfunn har ulikt utgangspunkt for å respondere på samfunnsendringer	39

5	Befolkningsvekst varierer med sentralitet, men næringsutvikling forklarer mest	40
	Lokalsamfunn endres ved å respondere på endringer utenfor dem selv	40
	Variasjoner i befolkningsvekst samvarierer med innenlandsk flytting	42
	Befolkningsutvikling i kommuner i mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner	45
	Befolkningsutvikling i kommuner i nest mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner	47
5.1	Befolkningsutvikling i kommuner i mellomsentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner	49
5.2	Befolkningsutviklingen i kommuner i nest minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner	
5.3		50
5.4	Befolkningsutvikling i kommuner i de minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene	51
5.5		
5.6		
6	Effekter av stedsutvikling avhenger av stedstypologi	52
5.7	Hva bør det offentlige gjøre?	53
	6.1.1 Skille mellom lokalsamfunn i og utenfor større BoA regioner	53
6.1	6.1.2 Økt trivsel – relevante mål for stedsutviklingstiltak utenfor større regioner	55
	6.1.3 Forskning tyder på at trivselsfremme kan være god samfunnsutvikling	57
	Stedstypologi gir implikasjoner for virkemiddelbruk	58
6.2	6.2.1 A. Stedet er nær regionens næringsmessige tyngdepunkt	58
	6.2.2 B. Stedet er relativt langt fra regionens tyngdepunktet	59
	6.2.3 C. Stedet har virksomheter som handler med kunder utenfor regionen, men er lokalisert relativt langt fra regionens tyngdepunkt	59
	6.2.4 D. Små lokalsamfunn som er sin egen region, uten pendlingskoblinger til andre regioner	60
7	Behov for offentlige tiltak for trivselsfremme	62
	Referanseliste	64

Sammendrag

Bakgrunn

Offentlig innsats innenfor regional- og distriktspolitikken er begrunnet med Regjeringens ønske om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet.

Mye av den offentlige innsatsen forvaltes av fylkeskommunene, gjennom programkategori 13.50 over statsbudsjettet. Fylkeskommunen er et selvstendig politisk styrt forvaltningsnivå og prioriterer hvordan midlene skal anvendes, innenfor et overordnet målhierarki.

Målene for 13.50 skiller mellom tiltak som skal bidra til økt verdiskaping i næringslivet og tiltak som i primært er rettet mot å øke regioners eller lokalsamfunns attraktivitet for befolkning og virksomheter. Attraktiviteten for befolkningen er viktig også for næringslivets utvikling, slik at ulike målsetninger henger tett sammen.

Det er generelt en utfordring for små lokalsamfunn og bygdesentra å være attraktive for tilflytting og lokalisering av virksomheter. Over lang tid har det vært en økende konsentrasjon av virksomheter og mennesker i og rundt byer og større tettsteder. En rekke mindre steder og tynt befolkede kommuner har netto nedgang i folketall – en trend som har vært stabil de siste 30 årene. Men det er også motsatte tendenser. Det finnes flere eksempler på mindre lokalsamfunn som lykkes i å tiltrekke seg både tilflyttere og investeringer.

Det er ikke åpenbart hva som skaper ulik utvikling mellom små lokalsamfunn. Heller ikke er det klart om det er mulig å påvirke samfunnsmessige drivkrefter som bidrar til økende sentralisering. Programkategori 13.50 hviler imidlertid på en antakelse om at det er mulig for små lokalsamfunn å påvirke

sin egen utvikling, gjennom blant annet tiltak for å øke attraktiviteten.

Denne rapporten svarer på Kommunal – og moderniseringsdepartementets utlysning av prosjektet «*Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktspolitikken*»

Formålet med utredningen er todelt:

1. For det første ønsker departementet en kritisk gjennomgang av rasjonale for innsats knyttet til stedsutvikling og lokal samfunnsutvikling, med et særlig blick på det distriktspolitiske virkeområdet.
2. For det andre ønsker departementet en systematisk oversikt over fylkeskommunens faktiske innsats og resultater knyttet til stedsutviklingstiltak under programkategori 13.50.

Denne rapporten svarer på delmål 1. Vi ser på hvordan ulike samfunnsutfordringer påvirker ulike lokalsamfunn ulikt, og drøfter hvordan dette gir forskjellig utgangspunkt for stedsutviklingstiltak. Rapporten konkluderer med at effekten av stedsutviklingstiltak bør vurderes opp mot egenskaper ved det enkelte sted og lanserer en stedstypologi som kan forenkle denne vurderingen.

Den vanskelige helheten

Distrikts- og regionalpolitikken gjennomsyres av begrep som rommer ulikt innhold for ulike aktører: *hovedtrekkene* i bosettingsmønsteret, *attraktivitet*, *lokalsamfunn* og *sted*. Ulike aktører benytter da også ulike begreper om den offentlige innsatsen rettet mot å utvikle attraktive lokalsamfunn

«Stedsutviklingstiltak» er det mest tradisjonelle begrepet på denne type tiltak. Begrepet *sted* har imidlertid ulike betydninger, og stedsutviklingstiltak skaper ulike assosiasjoner. Det primære ved begrepet *sted* for planleggere er ofte det bygde miljøet, mens det for arkitekter er det bygde miljøets kvaliteter, inklusive opplevelseskvaliteter, skjønnhet og estetikk. Videre er *sted* noe mennesker er inne i, og i inngrep med.

De ulike måtene å se steder på gjør at en må tenke tre-dimensjonalt om steder:

1. Sted som et spesifikt punkt på jordas overflate (lokalitet),
2. Sted som setting for handlinger (locale)
3. Stedsfølelse (sense of place)

Det tre-dimensjonale stedet er alle disse dimensjoner på en gang. Det betyr at i stedsutviklingstiltak må alle tre dimensjonene vurderes – man må ha en *helhetlig forståelse* av stedet.

Stedet må på den ene siden forstås som *lokalitet*. Dette er det fysiske og materielle sted, med alt som følger av romlig lokalisering (avstander og del av større funksjonelle regioner), topografi (og det som følger av den, bl.a. reisetid) og ressursgrunnlag for næringsvirksomhet og opplevelser. *Setting*, viser til der hvor menneskers handlinger og interaksjon finner sted. Slik kan sted forstås som lokalsamfunn. Sted kan med andre ord forstås som det sosiale sted, med folk og deres levde liv, næringsliv, kulturaktiviteter o.a. Til sist kan sted forstås som en opplevd følelse eller *mening*. Sted kan slik forstås som det opplevde sted med kultur, historie, estetikk osv.

Vi legger denne helhetlige stedsforståelsen til grunn i vår vurdering av rasjonale for bruk av 13.50-midlene til utvikling av attraktive lokalsamfunn.

Attraktivitet – nytt begrep i norsk regionalpolitikk

Attraktivitet har de siste femten årene etablert seg som et viktig begrep innen norsk distriktpolitikk. Attraktivitetsvendingen i distrikts- og regionalpolitikken hviler på en teoretisk antagelse at vekstkraften kommer fra lokalsamfunnene selv. Før attraktivitetsvendingen ble vekstkraften i langt større grad sett på som noe som kom utenfra. Vendingen i forståelsen av utviklingskraft hviler på tilsvarende teoretiske skifter innen utviklingsteori.

Teorier om så vel regionalutvikling som bygdeutvikling skiller mellom utvikling som kommer utenfra (eksogen) og innenfra (endogen). I det *eksogene utviklingsparadigmet* ses utviklingen i mindre områder som funksjonelt avhengig av markedsutvikling for enkelt næringer eller oppkobling til byer. For å skape utvikling i mindre regioner tilsier det eksogene paradigmet utbygging av infrastruktur, relokalisering av virksomheter, økonomiske kompensasjonsordninger (som skattefradrag og differensiert arbeidsgiveravgift) og sektorspesifikke tiltak. Dette paradigmet har dominerte regional- og distriktpolitikk i Europa og i Norge fram til 1990-tallet.

Utover 1990-tallet fikk et nytt teoretisk basert paradigme betydelig gjennomslag: *det endogene utviklingsparadigmet*. I det endogene utviklingsparadigmet ses vekstkraften å komme «innenfra» eller nedenfra – fra lokalsamfunnet, fra naturressursene, kulturen og human-kapitalen som finnes i regionen eller lokalsamfunnet. Innenfor dette paradigmet er fokuset å bygge kapasitet lokalt, slik at den lokale vekstkraften kan løses ut.

Det er det endogene paradigmet som har løftet fram menneskers kreativitet, steders estetikk og lokalt kulturliv som kilde til vekst. Ikke minst har den amerikanske økonomen og geografen Richard Florida

fått mye oppmerksomhet ved sin vektlegging av høyt utdannedes bostedsvalg som en sentral drivkraft for regional vekst. Men også økonomer som Edvard Glaeser har på lignende måte pekt på at regioners sammensatte beholdning av attraksjoner innen kultur, trygghet, opplevelser og boligkvaliteter (ameniteter) betyr mye for enkeltmenneskers bosetningsvalg.

Framveksten av teorier om *den kreative økonomien* og *opplevelsesøkonomien* har bidratt sterkt til at begrep som sted, stedsutvikling og attraktive bosteder har blitt viktig også som mål for spesifikke tiltak innenfor regionalutviklingen. Teoriene gir begrunnelse for at steder kan forsterke egen attraksjonskraft, og dermed økonomiske utvikling, ved å investere i steds ameniteter, som arkitektur, kultur, landskap, infrastruktur, offentlig orden o.a. Gjennom å utvikle stedet, bidrar man til å tiltrekke ressurspersoner som igjen bidrar til positiv regional utvikling og samfunnsutvikling – i alle fall i teorien.

Nytt paradigme: Det endogene og det eksogene må ses i sammenheng

Både det endogene og det eksogene paradigmet har blitt kritisert. Det eksogene paradigmet ble kritisert fordi utviklingstiltakene paradigmet foreskrev (som næringsstøtte) ble vurdert å vedlikeholde eller skape avhengighet av offentlige virkemiddelbruk.

Det endogene paradigmet har på sin side blitt kritisert for å ta en elitistisk tilnærming til utvikling hvor deler av distriktsbefolkningen neglisjeres – det er den kreative middelklassens preferanser som skal gis forrang i stedsutviklingen. Det endogene paradigmet har videre blitt kritisert for å ha et naivt syn på utvikling, hvor utvikling er noe som skjer uavhengig av antatt langt viktigere ikke-lokale forhold

som globalisering, internasjonal handel, samt nasjonale og overnasjonale forhold (EU) rammebetingelser.

Etter vår vurdering er kritikken av det endogene utviklingsparadigmet for å ha en naiv tro på at lokalsamfunns rom for utvikling en viktig kritikk. De senere årene har det i økende grad kommet en teoretisk erkjennelse at det eksogene og det endogene henger sammen. Denne erkjennelsen kan betegnes det *neo-endogene paradigmet* innen utviklingsteori. Nyere utviklingsteori understreker med andre ord at utvikling ikke kan ses å komme som en følge av enten eksogene eller endogene forhold. Utvikling kommer som en følge av både eksogene og endogene forhold som er i samspill med hverandre. Neo-endogen utvikling er forståelsesrammen vi tar med oss videre når vi nå går inn i programteori for attraktivitet.

Attraktivitet på norsk – programteori for attraktivitet

Begrepet 'programteori' viser til hvordan noe antas å virke, og består av et sett spesifikke, begrunnede antagelser om hvordan noe fungerer. En nyere sentral modell for å forstå sammenhengen mellom innsats for stedsutvikling og utvikling av lokalsamfunn er *Telemarksforsknings programteori for attraktivitet*.

Telemarksforskning legger til grunn at attraktivitet er knyttet til flyttebalansen og defineres som det som kan påvirkes lokalt, eller som er unikt ved det enkelte sted, og som påvirker flyttestrømmen til eller fra. Det tas hensyn til at en rekke forhold utenfor lokalsamfunns kontroll preger flyttebalansen til et sted eller kommune, kalt strukturelle forhold. Programteorien vektlegger like fullt at variasjoner mellom

steders attraktivitet lar seg forklare gjennom lokalt påvirkbare faktorer.

Selv om programteorien vektlegger at strukturelle forhold begrenser handlingsrommet for lokalsamfunns attraksjonskraft, er den primært opptatt av det endogene. Hovedbegrunnelsen er at 13.50-midlene er rettet inn mot endogene utviklingstiltak. Den videre begrunnelsen for hvordan lokale tiltak kan påvirke flyttebalansen til et sted er nært koblet til det endogene utviklingsparadigmets forståelse av utvikling. Lokale attraktivitetstiltak kan enten ha som mål å tiltrekke seg næringsliv eller besøkende som skaper arbeidsplasser og derigjennom innflytting, eller bidra til at stedet blir attraktivt som bosted uavhengig av det lokale arbeidsmarkedet og dets utvikling.

Når man ser bort fra strukturelle forhold, skiller Telemarkforsknings programteori mellom tre typer attraktivitet: bedriftsattraktivitet, besøksattraktivitet og bostedsattraktivitet. Bedrifts-, besøks- og bostedsattraktivitet er igjen påvirket av fire faktorer som kan forklare variasjoner i attraktivitet:

- Bygninger og areal
- Ameniteter
- Identitet og kultur
- Omdømme

Programteorien har mye for seg. Den peker på forhold som er sentrale både i utviklingsteori og på forhold som er viktige i en flerdimensjonal stedsforståelse – og den erkjenner at det eksogene har en betydning. Etter vår vurdering er det imidlertid behov for mer kunnskap om årsakssammenhenger, blant annet når det gjelder samspillet mellom endogene og eksogene forhold.

Bostedspreferanser har blitt tillagt for mye vekt – strukturelle forhold betyr mest

Innenfor akademisk litteratur er den teoretiske retningen som vektlegger at regional utvikling og vekst kan forklares av bostedspreferanser blitt kritisert for å overdrive bostedspreferansens betydning – for man finner ikke dette igjen i empirien når man undersøker hvordan regioner i USA og Europa utvikler seg ulikt over lange tidsrom.

Det er i dag en del viktige samfunnsmessige utviklingstrekk som påvirker alle lokalsamfunn og steder i Norge. Hvilke muligheter lokalsamfunn har for å respondere på endringer i deres omgivelser betyr mye for hva som er realistiske utviklingsmuligheter for det enkelte lokalsamfunn og derigjennom hvordan offentlige virkemidler mest realistisk kan påvirke utviklingen. Spesielt vil endringer i grunnleggende teknologiske eller markedsmessige forhold påvirke steder og lokalsamfunn ulikt.

En serie strukturelle forhold påvirker mulighetene til lokal samfunnsutvikling i Norge: utviklingen av en internasjonal økonomi med globale verdikjeder, voksende innvandring, sterk urban vekst, økende geografisk variasjon i aldring og en betydelig og langvarig folketallsnedgang i de mest perifere delene av landet.

Hovedbildet er at de mest urbane områdene vokser mest, men bildet er langt fra entydig. Det er betydelige variasjon mellom kommuner med samme grad av geografisk sentralitet. Den store spredningen i befolkningsvekst vi ser mellom kommuner kan i all hovedsak tilskrives ulikheter i nettotilflytting.

Hva som driver netto innenlandsk flytting er imidlertid ikke lett å identifisere statistisk, men hvor sentral den regionen en kommune tilhører, betyr relativt mye. Tilrettelegging for boliger eller forskjønning av

sentrum er eksempler på stedsutviklingstiltak som kan gi helt ulike resultater om et sted er innenfor eller utenfor pendleravstand til en sentral regions sentrum.

Det er likevel næringsutvikling som i størst grad forklarer hvilke regioner som vokser. Denne kunnskapen vil være av stor betydning for hvordan stedsutviklingstiltak vil virke. Stor nettoinnvandring til Norge gir for eksempel norske lokalsamfunn større muligheter til befolkningsvekst enn tidligere. Men hvordan den bidrar til mest langvarig vekst, hvordan og i hvilken grad avhenger av både eksogene og endogene forhold. For eksempel vil lokalsamfunn med virksomheter som leverer til internasjonale markeder i langvarig vekst ha et helt annet behov for arbeidskraft enn lokalsamfunn preget av virksomheter med fallende markeder. Behov gir arbeidsmuligheter og utløser tilflytting, og omvendt.

Utviklingen på internasjonale markeder er et eksempel på eksogene forhold. Tilrettelegging for arbeidsinnvandring gjennom bl.a. integrering og inkludering i lokalsamfunnet er eksempler på endogene tiltak som bygger på kunnskap om eksogene forhold.

Telemarksforsknings programteori legger stor vekt på både bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet. Det skilles imidlertid lite mellom hvilke typer teknologi eller markeder bedriftene har (utenom besøk og annet). Det blir dermed vanskelig å avgjøre hva som påvirkes av strukturelle forhold og hvordan stedsutviklingstiltak faktisk virker.

I forhold til programteorien til Telemarksforskning er det da særlig tre forhold som må studeres nærmere:

- a) *Kausaliteten mellom stedsutviklingstiltak og attraksjon.*
- b) *Hvilken rolle geografisk avstand spiller for stedsutviklingstiltak.*

- c) *Hvilken rolle geografisk funksjon og steds samspill med andre steder har for virkningen av stedsutviklingstiltak.*

Stedstypologi for å forstå effekt mangfold

Som nevnt er en helhetlig forståelse av sted viktig når man skal påvirke stedsutvikling. Sted som lokalitet (geografisk funksjon sett i forhold til andre steder, avstand o.a.) er i liten grad til stede i eksisterende begrunnelse for stedsutviklingstiltak. Dette er uheldig. Ulike typer lokalsamfunn har ulike utgangspunkt for stedsutviklingen, noe som gir føringer for hvilke resultater en kan vente av stedsutviklingstiltak. For å bedre kunne forstå dette, har vi utviklet en typologi av lokalsamfunn basert på om lokalsamfunnet er en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion eller ikke, deres funksjon innenfor en større region og geografiske avstand til sentrum.

Vi foreslår fire stedstypologier som kan benyttes til å forstå steds ulike effektpotensiale når det gjelder offentlig virkemiddelbruk over 13.50-posten:

Stedstype A, er nær senter, typisk med kort pendleravstand til byers sentrum. Stedets eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningen eget kjøp av varer og tjenester.

Stedstype B har tidsmessig lengre pendleravstand, som boligmarkedet kompenserer gjennom lavere boligpriser. Eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningens eget kjøp av varer og tjenester

Stedstype C har om lag samme pendleravstand til Senter som B, men har egen produksjon av varer og tjenester som kan eksporteres ut av regionen. Næringsvirksomheten har lavere krav til formell kompetanse enn Senter.

Stedstype D er ikke del av et pendlingsomland. Behov og bosettingsønske må i langt større grad å være knyttet til stedets egen attraksjonskraft, uten at andre steds attraksjon spiller noen direkte rolle – til det ligger de for langt unna.

Ulikhet i potensiell effekt av tiltak innebærer også at stedsutvikling ikke kan begrunnes på samme måte på tvers av grunnleggende egenskaper ved et sted eller lokalsamfunn. Typologien gir implikasjoner for valg av stedsutviklingstiltak.

Hva man lokalt bør gjøre

Lokalsamfunn som utformer egne attraktivitetstiltak, bør særlig tenke over følgende tre typer spørsmål:

1. Hva slags arbeidsplasser har vi? Hva er vår kompetanse her?
2. Hva er våre muligheter til å utvikle verdiskapende funksjoner og attraktivitetsskapende egenskaper for hele regionen?
3. Hva er flyttemønsteret til vårt sted? Hvem flytter fra og hvem flytter til? Kommer det innvandrere?
4. Hva kan vi gjøre for å inkludere innvandrere (bedre) i lokalsamfunnet?

Hva det offentlige bør gjøre

Vår gjennomgang av rasjonale for stedsutviklingstiltak tydeliggjør at tiltak kan skape endringer i mange lokalsamfunn, selv om type tiltak og effekter av tiltak vil avhenge av stedenes utgangspunkt. Vi vil imidlertid tilføye et par refleksjoner som kan være nyttige i vurdering av hvordan en framover bør tenke om offentlige bevilgninger til stedsutvikling.

- Målformuleringen om at midler skal fremme attraktivitet i form av nettotilflytting er en for smal

målformulering. Det er mer realistisk og hensiktsmessig å utarbeide målformuleringer som er geografisk differensierte. På steder langt fra større arbeidsmarkedsregioner er det bedre å begrunne at stedsutviklingstiltak rett og slett skal ha som mål å øke befolkningens trivsel med eget bomiljø og lokalsamfunn.

- Det ikke opplagt at det offentlige skal ha en egen budsjettsatsing for å fremme lokal trivsel. Vår gjennomgang av hvordan stedsutviklingstiltak kan virke tilsier likevel dette. Det er en rekke forhold som er viktige for befolkningens trivsel og framtidstro som krever både koordinering, organisering og eksternfinansiering for å realiseres. Det offentlig vil alltid ha en rolle i å koordinere viktige samfunnsmessige prosesser og finansiere fellesgoder, selv om rammene må tilpasses normale budsjettoverveielser og prioriteringer. Her er det viktig å minne om at «det offentlige» ikke bare er ulike sektorer, men også flere politisk styrte nivå. Det er staten som tildeler attraktivitetsmidlene til fylkeskommunen. Fylkeskommunen forvalter midlene og benytter midlene til å støtte tiltak. Både fylkeskommuner og primærkommunene kan se aktivitetsmidlene i sammenheng med andre samvirkende tiltak finansiert over andre budsjettposter. Dette innebærer at det kan være rom for ulike vurderinger mellom tildelende, forvaltende og anvendende nivå om hva som skal oppnås med midlene. Skal attraksjonsmidlene utløse genuine attraksjons- og trivselsfremmende prosesser lokalt, bør det være rom for at midlene kan fremme regionale og lokale vedtatte målsetninger for regional utvikling. Rapporteringen av resultater og måloppnåelse som fylkeskommunene er pålagt å gjøre, bør reflektere dette fylkeskommunale handlingsrommet for regional utvikling.

- Den relative betydningen av stedsutviklingstiltak vil variere, bl.a. ut fra typologien nevnt over. Særlig viktig synes det å være i områder av typen «C» - hvor utvikling av egne komparative fortrinn kan være av stor betydning for hvordan stedet utvikler sin funksjonelle rolle innenfor et større arbeidsmarked, og derigjennom hvilken vekstbane stedet kan få. Offentlige innsats overfor områder av typen «D» kan også bety relativt mye, rett og slett fordi eksterne ressurser til små områder langt fra andre, vil tydeliggjøre at også slike områder kan være verdifulle bo og oppvekstområder. Dette gjelder selv om befolkningsutviklingen er preget av at lokalsamfunnet tilpasser seg en ny (ev. lavere) befolkningslikevekt.
- Det er begrenset kompetanse om hva som kreves av langvarige stedsutviklingstiltak. Kompetanse om hvordan stedsutviklingstiltak kan utløse positive dynamiske virkninger i et lokalsamfunn er ulikt fordelt. En grunn er at det ofte er behov for å trekke på kunnskap fra flere utdannings- og erfaringsbakgrunner. Når kompetanse er en begrenset ressurs, bør kompetansen som finnes samles. Per i dag samles den i fylkeskommunenes utviklingsavdelinger. Det framstår som fornuftig at det er et apparat over primærkommunene som ivaretar og videreutvikler kompetanse om stedsutvikling, i det minste over de minste primærkommunene. Slike organer har også muligheter til å utvikle monitoreringssystemer som kan brukes for å få informasjon om når det er særlig behov for tiltak av ulik type. Hvem som bør ha en slik rolle, kan være aktører som fylkeskommunen, fylkesmannen, Distriktssenteret eller Husbanken.

1 Innledning

Problemstilling

1.1 Regjeringen ønsker å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for å sikre størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil. Dette er begrunnelsen for offentlig innsats som skal støtte opp om lokale og regionale fortrinn, sikre vekstkraften i større og mindre arbeidsmarkeder og legge til rette for en balansert regional utvikling.¹

Mye av den offentlige innsatsen til distrikts- og regionalpolitikk er det fylkeskommunene som forvalter, gjennom programkategori 13.50 over statsbudsjettet. Fylkeskommunen prioriterer selv mellom tiltak som tydelig er rettet mot å bidra til økt verdiskaping på ulike måter og tiltak som i større grad er særlig rettet mot å øke regioners eller lokalsamfunns attraktivitet for befolkning og virksomheter. Attraktiviteten for befolkningen er viktig også næringslivets utvikling, slik at ulike målsetninger henger tett sammen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også, gjennom flere år, tatt initiativ til og gjennomført større satsinger for å bidra til attraktive lokalsamfunn. Senest i perioden 2010-2015 hadde departementet en satsing på lokal samfunnsutvikling (LUK), men også Bolyst-satsingen, småsamfunns-satsingen og andre tidsavgrensede satsinger har vektlagt å øke steders attraktivitet.

Det er generelt en utfordring for små lokalsamfunn og bygdesentra å være attraktive for tilflytting og lokalisering av virksomheter. Over lang tid har det vært en konsentrasjon av virksomheter og mennesker i og rundt byer og større tettsteder. En rekke

mindre steder og tynt befolkede kommuner har netto nedgang i folketall. Men det er også motsatte tendenser. Det finnes flere eksempler på mindre lokalsamfunn som lykkes i å tiltrekke seg både tilflyttere og investeringer.

Det er ikke åpenbart hva som skaper ulik utvikling mellom små lokalsamfunn eller om det er mulig å påvirke samfunnsmessige drivkrefter som bidrar til økende sentralisering. Programkategori 13.50 hviler imidlertid på en antakelse om at det er mulig for små lokalsamfunn å påvirke sin egen utvikling, gjennom blant annet tiltak for å øke attraktiviteten.

Denne rapporten svarer på Kommunal – og moderniseringsdepartementets utlysning av prosjektet «Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktpolitikken»

Formålet med utredningen er todelt:

1. For det første ønsker departementet en kritisk gjennomgang av rasjonale for innsats knyttet til stedsutvikling og lokal samfunnsutvikling, med et særlig blikk på det distriktpolitiske virkeområdet.
2. For det andre ønsker departementet en systematisk oversikt over fylkeskommunens faktiske innsats og resultater knyttet til stedsutviklingstiltak under programkategori 13.50.

Departementet har lyst ut dette prosjektet blant annet fordi det er begrenset kunnskap om *i hvilken* grad småsamfunn kan påvirke sin egen utvikling – og i så fall *hvordan* steder kan påvirke sin egen utvikling.

¹ Se for eksempel Meld. St. 13 (2012-2013) – Ta heile Noreg i bruk.

Denne rapporten drøfter problemstilling A ovenfor, herunder hvordan ulike samfunnsutfordringer påvirker ulike lokalsamfunn ulikt, noe som igjen gir forskjellig utgangspunkt for stedsutviklingstiltak.

Problemstilling B er analysert i en egen studie av hva slags typer attraktivitetsfremmende tiltak fylkeskommunen bruker penger på og hvilke resultater det er mulig å se av pengebruken. Også den studien gjennomføres i samarbeid mellom DAMVAD og Bygdeforskning. Studien vil bl.a. drøfte om det er sammenheng mellom hva som kan sies å være rasjonale for innsats og faktisk innsats. Problemstilling B dokumenteres i egen rapport.

Begrepsbruk

1.2

Ulike aktører benytter ulike begreper om offentlig innsatsen rettet mot å utvikle attraktive lokalsamfunn. «Stedsutviklingstiltak» er det mest tradisjonelle begrepet og mye relatert forskningslitteratur tar utgangspunkt i begrepet «stedet».

Begrepet sted har imidlertid ulike betydninger, og stedsutviklingstiltak skaper ulike assosiasjoner. Det primære ved begrepet sted for planleggere er ofte det bygde miljøet, mens det for arkitekter er det bygde miljøets kvaliteter, inklusive opplevelseskvaliteter, skjønnhet og estetikk (Cresswell 2004, Williams 2014).

I klassisk stedsgeografi er man opptatt av at steder er noe mennesker er inne i, og i inngrep med. Mellom steder er det rom og rom er koblet til bevegelse. Mens sted er koblet til pause, til stoppene på reiser gjennom geografisk rom. Sted blir dermed en sfære med mening (Cresswell 2004).

De ulike måtene å se steder på gjør at en kan tenke på steder som geografiske områder med tre dimensjoner:

1. Sted som et spesifikt punkt på jordas overflate (lokalitet),
2. Sted som setting for handlinger (locale)
3. Stedsfølelse (sense of place)

Sted er med andre ord mer enn det fysiske stedet. Stedet må på den ene siden forstås som *lokalitet*. Dette er det fysiske og materielle sted, med alt som følger av romlig lokalisering (avstander og del av større funksjonelle regioner), topografi (og det som følger av den, bl.a. reisetid) og ressursgrunnlag for næringsvirksomhet og opplevelser.

Setting, viser til sted som der hvor menneskers handlinger og interaksjon finn sted (Agnew 1987, Castree, 2009). Slik kan sted forstås som lokalsamfunn. Sted kan med andre ord forstås som det sosiale sted, med folk og deres levde liv, næringsliv, kulturaktiviteter o.a.

Til sist kan sted forstås som en opplevd følelse eller *mening*. Sted kan slik forstås som det opplevde sted med kultur, historie, estetikk osv.

Disse tre dimensjonene virker sammen og påvirker hverandre (jf. Halfacree, 2006, Frisvoll, 2012). Det er viktig å ha med seg alle de tre aspektene ved et sted når vi diskuterer hvorfor og hvordan stedsutviklingstiltak kan påvirke utviklingsretningen til enkeltsteder og lokalsamfunn.

Samfunnsutvikling er et viktig begrep i forvaltningsapparatet. Lokale samfunnsutviklingstiltak er imidlertid ofte samme typer tiltak som tiltak som omtales som stedsutviklingstiltak blant forskere. I forvaltningen skapes det gjerne assosiasjoner til fysisk oppgradering av stedet – som spesifikt geografiske

punkt – når man snakker om stedsutvikling. Behovet for et bredere begrep – samfunnsutvikling – er relatert til at man ønsker å synliggjøre at samfunnsutvikling dreier seg om så mye mer enn at et sted skal se pent ut.

Tiltak for å skape attraktive lokalsamfunn er heller ikke entydig. Dette henger sammen med at det ikke finnes entydige definisjoner på hva som er attraktivt. Denne diskusjonen er imidlertid mye større, og vi kommer tilbake til dette i kapittel 2.

I rapporten kommer benyttes stedsutviklingstiltak og samfunnsutviklingstiltak som synonymer.

Kapittel 5 går nærmere inn på hva som forklarer variasjoner i befolkningsvekst på kommunenivå og hvordan veksten varierer rent geografisk.

I kapittel 6 viser vi at effekten av stedsutviklingstiltak bør vurderes opp imot egenskaper ved det enkelte sted. Vi lanserer der en typologi som kan forenkle denne vurderingen.

Metode

1.3

Rapporten er basert på en gjennomgang av og oppsummering fra relevant litteratur fra forskning og utredning/evaluering, med hovedvekt på norsk litteratur.

Vi har i tillegg visualisert dagens utvikling ved hjelp av offentlig statistikk for befolkningsutvikling og næringsutvikling.

1.4

Leserveiledning

Kapittel 2 drøfter bakgrunn for hvorfor begrepet attraktivitet har oppstått som organiserende begrep i norsk regionalpolitikk.

Kapittel 3 drøfter den mest langtkommende programteorien for stedsutviklingstiltak i Norge.

Kapittel 4 går gjennom viktige strukturelle endringer i vår tid som påvirker alle lokalsamfunn.

2 Attraktivitet – nytt begrep i norsk regionalpolitikk

De siste femten årene har attraktivitet vokst fram og etablert seg som et viktig begrep inn i norsk distriktspolitikk.² Begrepet indikerer at regional vekstkraft også initieres nedenfra, fra lokalsamfunnene selv (endogen utviklingskraft). Dersom attraktivitet ikke påvirkes av lokalsamfunnene selv,^{2,1} kan regional vekstkraft kun skapes gjennom statlig politikk og overføringer (eksogen utviklingskraft). Vektleggingen av attraktivitet som forklarende begrep for regional vekst kan forstås som økt vektlegging av at lokalsamfunn kan fremme egen vekst gjennom å øke lokalsamfunnets attraktivitet som bosted.

Dette kapitlet diskuterer hvordan begrepet attraktivitet er diskutert i litteratur som har vært viktig for utvikling av norske attraktivitetsfremmende virkemidler.

Attraktive lokalsamfunn er et strategisk-mål i distrikts- og regionalpolitikken

Mesteparten av midlene over programkategori 13.50 er det fylkeskommunene som prioriterer bruken av, i kraft av å være regional utviklingsaktør. Bruken av midlene skal være forankret i målsettingene med programkategorien, som framgår av tabell 2.1.

Det å utvikle attraktive regioner inngår som ett av tre strategiske mål for budsjettmidlene som programkategori 13.50 utgjør, henholdsvis økt verdiskaping, forbedrede lokale og regionale rammebetingelser og attraktive regioner og sentra. Begrunnelsen for og bruken av fylkeskommunens støtte til tiltak for økt verdiskaping er inngående drøftet i prosjektet «Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene», utført av selskapene Menon og Damvad (Jakobsen m.fl., 2015).

TABELL 2.1

Mål for programkategori 13.50 i 2015.

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 1.2 Styrke overlevelsessevnen og veksten i etablerte bedrifter 1.3 Øke antallet lønnsomme etableringer
2 Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Styrke tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene 2.2 Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulempen i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter

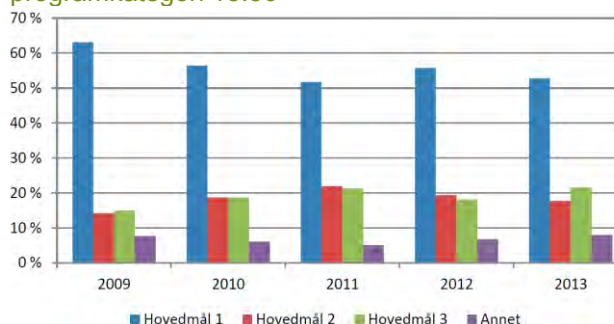
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon, Prop. 1 S (2014-2015)

² I norske regionalmeldinger ble begrepet benyttet i regionalmeldingen i 2005 (St. meld. Nr. 25 (2004-2005)), men ikke i regionalmeldingen i 2001 (St. meld. Nr. 34 (2000-2001))

Utviklingen i fordeling av midler på hovedmålene er oppsummert i figur 2.2.

FIGUR 2.2

Fordeling av midler mellom de tre hovedmålene i programkategori 13.50



Kilde: KRD, Aktivitetsrapport 2014

I dette prosjektet er det begrunnelsen for tiltak under hovedmål 3 som er drøftes. Tiltak for å bygge attraktive lokalsamfunn besluttet primært av fylkeskommunene, men departementet har også selv tatt initiativ til nasjonale, overgripende satsinger innen tematikken. Eksempelvis har Småsamfunnssatsingen, Bolyst-satsingen, LUK-programmet og nå Byregionprogrammet alle elementer av samfunnsutvikling og stedsutvikling i seg. Offentlig innsats på å fremme attraktive lokalsamfunn har således over lang tid vært vektlagt både nasjonalt så vel som regionalt.

Tiltak for å fremme regional attraksjon må sees i sammenheng med tiltak for å fremme regional verdiskaping

Tiltak for å styrke regional verdiskaping er som det framgår av målstrukturen over, en vel så viktig del av begrunnelsen for programkategori 13.50. Den faglige begrunnelsen for å styrke regional verdiskaping er utførlig drøftet i Jakobsen m.fl. (2015).

Jakobsen m.fl. (2015) analyserer kilder til verdiskapingsforskjeller mellom regioner, og har utviklet en modell for regionale verdiskapingssystemer. Systemet består av bedriften og de ressurser i næringsomgivelsene (omgivelsesfaktorer) som påvirker bedriftens forutsetninger for produktivitet, innovasjon, og vekst.

Det regionale verdiskapingssystemet består av heterogene omgivelsesfaktorer, noe som gjør at bedrifter har tilgang på omgivelsesfaktorer av ulik omfang, kvalitet og pris. Disse heterogene omgivelsesfaktorene er delvis immobile. Omgivelsesfaktorene er gjensidig avhengige (komplementære), noe som leder til at mobile faktorer kan forsvinne fra regioner hvis øvrige faktorer er svake. Tilsvarende svekkes mulighetene for å tiltrekke relevante omgivelsesfaktorer. Kombinasjonen av disse tre egenskapene (heterogenitet, mobilitet og komplementaritet) fører til at bedrifters vekst- og lønnsomhetsmuligheter avhenger av hvor de er lokalisert.

Jakobsen m.fl. (2015) hevder at tiltak for å styrke svake omgivelsesfaktorer i enkeltregioner kan bidra til å hindre regionale forvitringsspiraler. I samme retning virker tiltak for regionforstørrelser. Gjennom virkninger i arbeidsmarkedet vil tiltak for å bryte lokale næringsmessige forvitringsspiraler også bidra til styrke bosettingen i lokalsamfunnene, gitt at tiltakene har effekt. Den overordnede målsettingen med tiltak for å stimulere lokal og regional næringsutvikling og stedsutvikling vil derfor ha betydelig overlappende målsettinger.

Jakobsen m.fl. (2015) hevder også at den regionalpolitiske målsettingen for programkategori 13.50 tilsier at prioritering av fattige regioner er viktigere enn regioner med nedgang i folketall. Med fattige regioner mener de regioner med relativ lav verdiskaping per sysselsatt.

Vurderingene i Jakobsen m.fl. (2015) er i stor grad sammenfallende med vurderingene i denne rapporten. Nedenfor vil vi argumentere for at regional næringsutvikling betyr svært mye for handlingsrommet og virkninger av stedsutviklingstiltak. Det er derfor åpenbart at tiltak for å fremme regional verdiskaping og stedsutvikling bør sees i sammenheng. Også i vurdering av begrunnelser for stedsutviklingstiltak er det behov for å vurdere andre begrunnelser enn hvordan tiltakene påvirker befolkningsutviklingen isolert sett.

I denne rapporten rendyrker vi imidlertid drøfting av hvilke begrunnelser som gjelder for tiltak som primært tar sikte på å fremme steders attraktivitet som bosted.

2.3 Teori tilsier at steder kan forsterke egen attraksjonskraft

Teorier om både regionalutvikling, stedsutvikling og bygdeutvikling skiller mellom utvikling som kommer utenfra (eksogen) og innenfra (endogen). I europeisk sammenheng var den eksogene forståelsen av regional- og stedsutvikling lenge helt dominerende.

I det *eksogene utviklingsparadigmet* ses områdene som skal utvikles å være funksjonelt avhengig av markedsutvikling for enkelt næringer eller oppkobling til byer. For å skape regional utvikling foreskriver det eksogene paradigmet utbygging av infrastruktur, relokalisering av virksomheter, økonomiske kompensasjonsordninger (som skattefradrag og differensiert arbeidsgiveravgift) og sektorspesifikke tiltak. Dette paradigmet dominerte regional- og distriktpolitikk i Norge og Europa fram til 1990-tallet.

Utover 1990-tallet fikk et nytt teoretisk basert paradigme betydelig gjennomslag: *det endogene utviklingsparadigmet*. I det endogene utviklingsparadigmet ses vekstkraften å komme «innenfra» eller nedenfra – fra lokalsamfunnet, fra naturressursene, kulturen og human-kapitalen som finnes i regionen eller lokalsamfunnet. Innenfor dette paradigmet er fokuset å bygge kapasitet lokalt, slik at den lokale vekstkraften kan løses ut. Der det første paradigmet var sektorielt orientert (altså gav støtte til distriktsnæringer) er den andre territorielt orientert (Gkartzios & Scott, 2014).

Både det endogene og det eksogene paradigmet har blitt kritisert. Det eksogene paradigmet ble kritisert fordi utviklingstiltakene paradigmet foreskrev (som næringsstøtte) ble vurdert å vedlikeholde eller skape avhengighet av offentlige virkemiddelbruk. Virkemiddelbruken ble også hevdet å ha en destruktiv effekt på lokalt særpreg og å være påtvinget. Det endogene paradigmet har også blitt kritisert for å ta en elitistisk tilnærming til utvikling hvor deler av distriktsbefolkningen neglisjeres.

Det endogene paradigmet videre har bl.a. blitt kritisert for å ha et naivt syn på utvikling, hvor utvikling er noe som skjer uavhengig av antatt langt viktigere ikke-lokale forhold som globalisering, internasjonal handel, samt nasjonale og overnasjonale forhold (EU) rammebetingelser (Gkartzios & Scott, 2014). Det er like fullt det endogene paradigmet som har løftet fram betydningen av regioner eller steders attraktivitet som kilde til vekst.

«Vekstkraft nedenfra gjennom attraktivitet» er med andre ord ikke en særnorsk begrepsbruk, men må sees på bakgrunn av utvikling av en internasjonal akademisk diskusjon om hva som forklarer hvorfor noen regioner vokser mer enn andre.

Ikke minst har den amerikanske økonomen og geografen Richard Florida fått mye oppmerksomhet ved sin vektlegging av høyt utdannedes bostedsvalg som en sentral drivkraft for regional vekst (se bl.a. Florida, 2002 og 2008). Florida framhever at høyt utdannede søker til områder hvor de både kan utfolde sine talenter og som tilfredsstiller denne gruppens krav til skjønnhet og kulturelle verdier. Florida omtaler den brede gruppen av mennesker med mellom lang eller høy utdanning som den kreative klassen og vektlegger at veksten i denne gruppen må sees på bakgrunn av at problemløsning, kreativitet og opplevelser gradvis har blitt stadig viktigere i moderne økonomier

Økonomer som Edvard Glaeser har på lignende måte pekt på at regioners sammensatte beholdning av attraksjoner innen kultur, trygghet, opplevelser og boligkvaliteter (ameniteter) betyr mye for enkeltmenneskers bosettingsvalg (Glaeser, 1992 og 2011). Mer enn Florida har Glaeser lagt vekt på at enkeltmennesker legger vekt på samlet nytte av lønn og ameniteter når de velger hvor de bosetter seg. Det er totalnyttens av avkastning av arbeid og ameniteter som driver individenes bostedsvalg.

Glaeser viser også at større og tette byer tenderer til å gi produktivetsfordeler, som igjen gir grunnlag for høyere avkastning av arbeid. Steder eller regioner som forener høy avkastning med høye amenitetsverdier vokser mest. Steder med lavere avkastning på arbeid, må kompensere med høyere amenitetsverdier, og omvendt.

Framveksten av teorier om *den kreative økonomien* og *opplevelsesøkonomien* har bidratt sterkt til at begrep som sted, stedsutvikling og attraktive bosteder har blitt viktig også som mål for spesifikke tiltak innenfor regionalutviklingen.

Som nevnt legger teoriene som har inspirert begrepsbruk og politikk, vekt på at økonomisk vekst i økende grad hviler på bruk og utvikling av menneskers talent (humankapital). Steder som tiltrekker seg de mest talentfulle vil lettere vokse enn andre steder, rett og slett fordi humankapital er den viktigste og den knappeste ressursen i moderne økonomier.

Teoriene bygger også på at dagens postmoderne, mobile mennesker søker seg til steder med tydelige positive stedegne egenskaper som rammer for sine liv og iscenesettelse av seg selv. Siden det er stedegne egenskaper som mobile mennesker er på jakt etter, blir steder oppfattet å konkurrere om å tiltrekke seg de smarteste og mest kreative menneskelige ressursene og derigjennom legge til rette for økonomisk vekst (Castree, 2009, Florida, 2008, Kråke, 2010).

Teoriene over gir begrunnelse for at steder kan forsterke egen attraksjonskraft, og dermed økonomiske utvikling, ved å investere i stedsameniteter, som arkitektur, kultur, landskap, infrastruktur, offentlig orden o.a. Gjennom å utvikle stedet, bidrar man til å tiltrekke ressurspersoner som igjen bidrar til positiv regional utvikling og samfunnsutvikling – i alle fall i teorien.

Norsk regionalpolitikk har i økende grad tatt opp i seg den teoretisk påpekte sammenhengen mellom stedsattraksjon som et utgangspunkt for regionalutvikling. De regionalpolitiske Stortingsmeldingene «Hjerte for heile landet» (St.meld. nr. 21 (2005-2006)) og «Lokal vekstkraft og framtidstru» (St.meld. nr 25 (2008-2009)) og den siste regionalmeldingen «Ta heile Norge i bruk» (Meld. St. 13 (2012-2013)) løfter alle fram attraktivitet og attraktive lokalsamfunn som viktige element i den norske distrikts- og regionalpolitikken. Flyttestrømmene fra

bygd til by skal bremses eller snus gjennom bl.a. å øke distriktenes attraksjonskraft.

Som nevnt har det endogene utviklingsparadigmet blitt kritisert for å en for naiv tro på at lokalsamfunns rom for utvikling er autonomt – løsrevet alle andre forhold enn det som finnes på stedet. De senere årene har det i økende grad kommet en teoretisk erkjennelse at det eksogene og det endogene henger sammen. Denne erkjennelsen kan betegnes det neo-endogene paradigmet innen utviklingsteori. Nyere utviklingsteori understreker med andre ord at utvikling ikke kan ses å komme som en følge av enten eksogene eller endogene forhold. Utvikling kommer som en følge av både eksogene og endogene forhold som er i samspill med hverandre (Gkartzios & Scott, 2014). *Neo-endogen utvikling* er forståelsesrammen vi tar med oss videre når vi nå går inn i programteori for attraktivitet.

3 Attraktivitet på norsk – programteori for attraktivitet

Telemarksforskning har presentert den mest omfattende og grundige teori, i norsk sammenheng, for å forstå hvordan stedsutviklingstiltak kan påvirke lokalsamfunns attraktivitet og derigjennom netto tilflytning. Telemarksforskningens teori skiller mellom strukturelle forhold utenfor lokalsamfunnets kontroll og hvordan lokalsamfunn selv kan påvirke nettoflytting til et sted gjennom å endre stedets attraktivitet. Teorien vurderes imidlertid til å legge for stor vekt på betydningen av bostedspreferanser. Årsakssammenhengen mellom stedsutviklingstiltak og attraktivitet vurderes også som uklar. Teorien vurderes også til å legge for liten vekt på hvordan geografisk avstand og geografisk funksjon legger rammer for hvordan tiltak påvirker attraktivitet.

Dette kapitlet diskuterer Telemarksforskningens programteori opp imot andre teorier for regional utvikling.

Som nevnt finnes tre teoretiske forståelsesrammer (paradigmer), for hva som former lokalsamfunns utvikling: en retning som fokuserer på ytre forhold (eksogen utvikling), en retning som fokuserer på indre forhold som lokalsamfunnet selv kan gjøre noe med (endogen utvikling), og en tredje vei, som ser utvikling som skapt/påvirket av både ytre og indre forhold i samspill med hverandre.

En nyere sentral norsk modell for å forstå sammenheng mellom innsats for stedsutvikling og utvikling av lokalsamfunn er Telemarksforskningens programteori for attraktivitet, som ble utviklet i et oppdrag for KRD for å gi en vurdering av hvordan prosjektene som blir finansiert med regionalpolitiske budsjettmidler (programkategori 13.50) er ment å virke:

“Programteorien skal være et redskap for bedre å kunne vurdere resultater og effekter av innsatsen, og for å kunne målrette midlene både fra sentralt hold og fra

fylkeskommunene mer presist. (Vareide m.fl., 2013b: s. 5)»

Begrepet ‘programteori’ viser til hvordan noe antas å fungere. Den er et sett spesifikke og grunngitte antagelser om hvordan noe fungerer for noen i en gitt årsakssammenheng (Vareide m.fl., 2013b)

Attraktivitet er knyttet til flyttebalansen

Vareide m.fl. (2013a og b) finner at hva som menes med ‘attraktivitet’ i norsk distrikts- og regionalpolitikk er uklart – annet enn at den har vært knyttet til en målsetning om å styrke bosettingen i distriktene gjennom å få til en positiv flyttebalanse i distriktene eller i det minste redusere utflyttingen. I norsk sammenheng synes dermed ‘attraktivitet’ å være nært knyttet til flyttebalansen og flyttestrømmer.

‘Attraktivitet’ defineres som det som kan påvirkes lokalt, eller som er unikt ved det enkelte sted, og som påvirker flyttestrømmen til eller fra. Vektleggingen av at lokalsamfunnets egen innsats for å øke egen attraktivitet påvirker flyttestrømmene, er nært koblet til det endogene utviklingsparadigmets forståelse av utvikling. Denne påvirkningen skjer enten ved at stedet tiltrekker seg næringsliv eller besøkende som skaper arbeidsplasser og derigjennom innflytting, eller at stedet er attraktivt som bosted uavhengig av det lokale arbeidsmarkedet og dets utvikling (Vareide m.fl., 2013b).

Politikk for økt attraktivitet må derfor rette seg mot egenskaper ved steder som skaper *høyere innflytting eller lavere utflytting*. Definisjonen på attraktivitet som stedlig egenskap som kan påvirkes lokalt er begrunnet i mangeårig arbeid i en norsk kontekst (Vareide, m.fl., 2013b: s. 8).

Strukturelle forhold påvirker også flyttestrømmene

3.2 Nyere utviklingsteori peker som nevnt på at endogene og eksogene forhold samvirker i et steds utvikling (jf. neo-endogen utviklingsforståelse). Telemarkforsknings programteori er også meget oppmerksom på at eksogene forhold begrenser handlingsrommet for lokalsamfunns attraksjonskraft. Attraksjon er ikke alt.

I programteorien omtales de eksogene forhold som strukturelle forhold. De defineres som forhold lokalsamfunnet ikke kan gjøre noe med, eksempelvis næringslivets størrelse, om stedet er en del av en større arbeidsmarkedsregion o.a. Strukturelle forhold kan være langt viktigere for omfang av flyttestrømmer til eller fra et sted, enn stedlige attraktivitetsegenskaper.

Programteorien skiller mellom flytting som skyldes stedets attraktivitet og flytting som skyldes det som man ikke kan påvirke lokalt (altså strukturelle forhold) (Vareide, m.fl. 2013a og 2013b). Men teorien konsentrerer seg om å forklare hva som gir stedlig attraktivitet gjennom å se på det endogene. Selv om programteorien erkjenner at både eksogene og endogene forhold spiller inn på et steds attraktivitet, er den primært opptatt av det endogene. Hovedbegrunnelsen er at 13.50-midlene er rettet inn mot endogene utviklingstiltak.

Tre hovedtyper attraktivitet

Når man ser bort fra strukturelle forhold, skiller Telemarkforsknings programteori mellom tre typer attraktivitet: bedriftsattraktivitet, besøksattraktivitet og bostedsattraktivitet.

Bedrifts-, besøks- og bostedsattraktivitet er igjen påvirket av fire faktorer som kan forklare variasjoner i attraktivitet:

- Bygninger og areal
- Ameniteter
- Identitet og kultur
- Omdømme

Bygninger og areal er viktige, og mangel på sådanne, vurderes av Telemarksforskning som en viktig årsak til manglende vekst. Tilgjengelighet til boliger og tomteareal er viktige faktorer for bostedsattraktivitet, mens overnattingskapasitet, hytter og areal for hyttebygging er viktige faktorer for besøksattraktivitet. For bedriftsattraktivitet ser programteorien at næringsarealer og -lokaler er viktige. *Ameniteter* viser til ulike typer fysiske kvaliteter og tjenestetilbud som eksisterer på et sted – kvaliteter som kan gjøre stedet attraktivt. Gode skoler, barnehager, kulturtilbud, privat tjenestetilbud, tilgang på natur, fritidstilbud og estetisk vakre sentrum er eksempel på slike kvaliteter som programteorien vurderer som viktige for bostedsattraktivitet. Mye av det som er viktig for bostedsattraktivitet er også viktig for besøksattraktivitet. For bedriftsattraktivitet er det særlig tilgang på forretningstjenester, kompetanseinstitusjoner og en næringsvennlig kommune som eksemplifiserer viktige ameniteter.

Identitet og stedlig kultur er attraktivitetsskapende forhold knyttet til stedegne sosiale relasjoner og holdninger – den kollektive mentaliteten på et sted. Er stedet preget av en samarbeidskultur og utviklingskultur? Eller er det et sted hvor janteloven råder og man helst ikke skal stikke seg fram? Programteorien peker på at et sted som er preget av åpenhet og toleranse er mer attraktivt som bosted. Steder preget av gjestfrihet er mer attraktive å besøke enn ugjestfrie steder. Programteorien løfter videre fram at en god del av bedriftsattraktiviteten og innovasjonsevnen er grunnet i stedlige kulturelle forhold.

Omdømme er assosiasjonene personer uten tilknytning til stedet har av stedet. Programteorien påpeker at dette er et forhold som i prinsippet er løsrevet fra de faktiske forhold ved stedet. Programteorien peker på at steder kan påvirke og forbedre omdømme gjennom markedsføring og reklame. Omdømme ses å ha betydning for både bosettingsattraktivitet, besøks- og bedriftsattraktivitet. Programteorien presiserer at det er snakk om ulike typer omdømme, som ikke behøver å sammenfalle: et sted kan ha et godt næringsomdømme, men ha et dårlig omdømme som bosted.

en opplevelse av å bo på et penere sted eller at festivaler setter «stedet på kartet». Men i bunnen av disse resultatene forventer programteorien å se effekter på flyttestrømmen.

Programteorien påpeker også at siden strukturelle forhold er det som i størst grad påvirker flyttestrømmene, kan ikke et attraktivitetstiltak dømmes som mislykkes bare fordi man ikke ser en umiddelbare eller direkte effekt på flyttestrømmen (Vareide, m.fl. 2013b). Likevel, dersom programteorien skal forklare sammenheng mellom attraktivitetsfremmende tiltak og nettoflytting, bør det etter vår vurdering kunne forventes effekter på lang sikt.

Effekter av attraktivitetssatsinger – slik programteorien ser det

3.4

3.5

Innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn, som finansieres over programkategori 13.50, er knyttet til en målsetting om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Et utgangspunkt for programteorien synes å være at opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret må skje gjennom å påvirke flyttestrømmene, som i dag går fra distriktsonråder til mer sentrale strøk. Som vi også har sett definerer programteorien attraktivitet som en stedlig egenskap som påvirker flyttestrømmen til et sted. Programteorien vektlegger videre at flyttestrømmer kan påvirkes av innsats for å øke et steds attraktivitet.

Selv om flyttemønstre står sentralt, har imidlertid programteorien et åpnere blikk for resultater og effekter enn bare om tilflyttingen til et sted øker eller fraflyttingen fra et sted avtar. Det er et bredt mangfold av prosjekter som kan ha en innretning mot å øke et steds attraktivitet, og noen aktiviteter kan gi resultater som bare svært indirekte påvirker flytting. Eksempelvis ved at forskjønnning av et sentrum gir

Behov for mer kunnskap om årsakssammenhenger og samspillet mellom endogene og eksogene forhold

Programteorien skiller mellom hvordan lokalsamfunn kan påvirke nettoflytting til et sted gjennom å endre stedets attraktivitet og strukturelle forhold utenfor lokalsamfunnets kontroll. I Vareide m.fl. (2013b, side 6) heter det:

«Som kommentert ovenfor, er attraktivitet direkte knyttet til flyttestrømmer. En politikk for økt attraktivitet må derfor rette seg mot egenskaper ved steder som skaper høyere innflytting eller lavere utflytting. Det er imidlertid en rekke strukturelle og andre forhold som påvirker flyttestrømmene, men som ikke har med steders attraktivitet å gjøre. Attraktivitet er dermed bare ett av flere forhold, som til sammen skaper flyttestrømmer mellom regioner, og mellom distrikter og sentrale strøk. En programteori for attraktivitet må derfor definere de viktigste drivkreftene bak flyttestrømmene, slik at en kan skille mellom flytting som skyldes stedlig attraktivitet og flytting som skyldes andre forhold. Andre forhold som kan påvirke flyttestrømmene er strukturelle forhold

og økonomiske rammebetingelser som ikke kan påvirkes lokalt. Attraktivitet er knyttet til forhold som kan påvirkes lokalt, eller som er unikt ved det enkelte stedet, og som påvirker flyttestrømmen til eller fra stedet.»

Tiltakene programteorien omhandler er knyttet til attraktivitetsfremme og ligger således innenfor det endogene handlingsrommet. Mens det å gjøre noe med de strukturelle forholdene, krever eksogene tiltak.

Programteorien er utformet slik at den også kan fange inn tiltak som er rettet inn mot strukturelle forhold. Det framstår like fullt som uklart hvordan strukturelle forhold øker eller svekker mulighetene for å oppnå effekter av tiltak for å fremme lokalsamfunnsattraktivitet. Vil attraktivitetsfremmende tiltak alltid påvirke flyttestrømmer positivt? Hvis ikke, når er det grunn til å vente at noe virker og når ikke? Hva er implikasjonen dersom strukturelle forhold gjør at aktivitetsfremmende tiltak ikke påvirker flyttestrømmer? Hvilke effekter kan attraktivitetsfremmende tiltak ha i slike situasjoner?

3.5.1 Bostedspreferanser har blitt tillagt for mye vekt – strukturelle forhold betyr mest

Innenfor akademisk litteratur er den teoretiske retningen som vektlegger at regional utvikling og vekst kan forklares av bostedspreferanser blitt kritisert for å overdrive bostedspreferansens betydning. Storper og Venables (2004) og Storper (2011 og 2013) viser empirisk at hverken bostedspreferanser, endring i bostedspreferanser eller endringer i relativ be-

tydning i ameniteter kan forklare hvordan større regioner i USA og Europa utvikler seg ulikt over lange tidsrom.

Storper m.fl. mener det ikke er mulig å forklare endringer i regional vekst uten å trekke inn at regioner har en eksisterende beholdning av teknologi, kunnskap og produksjonsapparat, samt naturressurser. Regionens mange aktører samvirker i et komplisert system som bringer regionens ressurser i kontakt med resten av verden. Når markedsmuligheter åpner seg for regionens kunnskap, teknologi eller andre ressurser, øker avkastningen på ressursene og veksten tiltar. Motsatt, dersom priser eller behov for regionens opparbeidede ressurser faller, faller avkastningen og veksten. Ny vekst krever i et sånt tilfelle omstilling og det er regionenes evne til nettopp å benytte egne ressurser i en omstillingsprosess som forklarer en eventuell ny vekst.

Storper (2011) viser at ulike regioners utvikling i stor grad er en funksjon av hvilken rolle regionen har i internasjonal og nasjonal arbeidsdeling, dvs. at det er regioner som har betydelige innslag av næringer koblet til økende internasjonal etterspørsel som vokser mest. Befolkningsutviklingen er en funksjon av hvilken type ekspertise som etterspørres av slike næringer.

En viktig implikasjon av resonnementet over er at øvrige næringer, og deres behov for sysselsatte og innbyggere, igjen er en funksjon av befolkningsveksten,³ drevet av næringer som produserer etterspurte «handlbare» tjenester, teknologi eller varer. Det synes dermed ikke å være slik at eksistensen av kulturelle tjenester, opplevelsesnæringer⁴, varia-

³ Se også DAMVAD og Samfunnsøkonomisk analyse (2013), som utdyper dette for en spesifikk næring, serveringsnæringen

⁴ Vi mener her typiske opplevelsesnæringer som primært tilbyr opplevelser til regionens egen befolkning. Det er hovedtyngden av kultur og under-

holdnings næringer. Et mindre antall opplevelsesnæringer er store eksportrettede turistdestinasjoner. Slike tjenester er i prinsippet «handlbare» som annen tjenesteeksport. I så fall driver slike virksomheter regional vekst som annen eksport gjør det.

sjon i handletilbud, eller offentlig personrettede tjenester for den saks skyld driver befolkningsvekst, men omvendt. Økende befolkning gir muligheter for vekst i næringer som både inngår i begrepet besøksnæringer og i begrepet ameniteter.

Vektleggingen av at regioner vokser som følge av vekst i internasjonalt rettet næringsliv kan synes opplagt, men har også konsekvenser for hvordan vi skal tenke om stedsutviklingstiltak.

Programteorien formulert av Vareide m.fl. (2013b) legger stor vekt på både bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet. Det skilles imidlertid lite mellom hvilke typer teknologi eller markeder bedriftene har (utenom besøk og annet). Det blir dermed vanskelig å avgjøre hva som påvirkes av strukturelle forhold og hvordan stedsutviklingstiltak faktisk virker.

Eksempelvis er det grunn til å anta at tiltak som forskjønner et sted isolert sett er positivt for besøksnæringer. Jo penere, jo hyggeligere er det å drikke kaffe eller handle. Men hvis utviklingen av slike næringer bestemmes av antall innbyggere på stedet i utgangspunktet, vil forskjønningen primært ha en trivselseffekt for innbyggerne. Besøksnæringseffekten vil i beste fall være en sekundær virkning. Flyttebalansen som følge av forskjønningen vil i så fall ikke endres som følge av endringer i besøksnæringen, men bare hvis forskjønningen i seg selv medvirker til innflytting eller forhindrer fraflytting, i så fall som en funksjon av en rekke forhold uavhengig av utviklingen i besøksnæringen.

3.5.2 Særlig tre forhold må studeres nærmere

Som nevnt viser nyere teori om regional-, steds- og bygdeutvikling til at det er et viktig samspill mellom

endogene og eksogene forhold. I forhold til programteorien til Telemarksforskning er det da særlig tre forhold som må studeres nærmere:

- a) *Kausaliteten mellom stedsutviklingstiltak og attraksjon er uklar.* Hvis strukturelle forhold knyttet til næringsstruktur forklarer langsiktig befolkningsutvikling, hvilken rolle spiller da stedsutviklingstiltak for å påvirke næringsstrukturen? Kan næringsstrukturen i det hele påvirkes av stedsutviklingstiltak?
- b) Hvilken rolle spiller *geografisk avstand* for stedsutviklingstiltak? Vil samme tiltak virke likt uavhengig av om stedet ligger langt fra andre steder eller om avstanden er kort?
- c) Hvilken rolle spiller *geografisk funksjon* og steds samspill med andre steder? Ulike steder kan være koblet sammen ved at de ivaretar ulike funksjoner innenfor en større region. F.eks. kan det innenfor en region være steder som domineres av; utadrettet produksjon, logistikk funksjoner, administrasjon og rene bosteder uten utadrettet produksjon. Hvilken ramme legger steds funksjonelle rolle på lokalsamfunnets muligheter for å øke egen attraktivitet?

Det er også viktig å minne om at økonomisk utvikling ofte har en stegvis natur – man bygger stein på stein på det man historisk har vært gode til på stedet med de ressurser og komparative fortrinn man har hatt (materielle så vel som immaterielle). Innimellom oppstår også radikale brudd, som tvinger hele samfunn til å gå inn i omfattende omstillingsprosesser. Eksempelvis har endringer i skogbruksteknologi radikalt endret behovet for arbeidskraft i norsk skogbruk, noe som har skapt store omstillingsutfordringer for flere skogbruksbygder.⁵ Programteorien er vanskelig å anvende for å vurdere attraktivitet

⁵ Se omtale av hvordan Trysil har omdannet seg fra å være skogbruksbygd til reiselivsdestinasjon i Menon og Damvad (2015) analyse av verdiskapingstiltak under 13.50.

opp mot radikale brudd i den økonomiske utviklingen.

Geografisk avstand er nevnt i programteorien som et viktig strukturelt forhold, spesielt pendleravstand. Men også her er det behov for å tydeliggjøre hvordan geografisk avstand, enten til markeder eller til andre regioner påvirker handlingsrommet for stedsutviklingstiltak. Pendlingsmuligheter vil f.eks. ha stor betydning for om et tiltak kan tiltrekke mennesker som ønsker å bo på stedet, men jobbe et annet sted. Er pendlingsavstanden lang, vil samme tiltak primært påvirke de som allerede bor og arbeider på stedet. Skal tiltaket påvirke flyttingen på et sted med lang pendlingstid til andre steder, kreves trolig andre tiltak enn når pendlingstiden er kort.

Når steder har ulike roller innenfor større geografiske regioner, vil det også påvirke effekten av tiltak. Stedets attraktivitet vil i stor grad være knyttet til hvordan stedets funksjonelle rolle samvirker med andre nærliggende eller fjerntliggende steder. Det er lett og se at stedsutviklingstiltak som på den ene siden forskjønner et (f.eks.) tidligere havneområde til et nytt flott boligområde, kan miste rollen som et logistisk knutepunkt. Dermed endres stedets funksjonelle rolle og sammenkobling med andre områder. Effekten av tiltaket kan både være stedet blir mer attraktiv for tilflytting fra andre nærliggende boområder, men mister attraksjon for virksomheter. For innbyggere med kompetanse knyttet til bedriftene som blir borte kan stedet miste attraktivitet. Uten å forstå og avveie denne sammenhengen vil stedsutviklingstiltaket kunne få en annen effekt enn tiltenkt.

Tilsvarende kan det tenkes utviklingstiltak for å koble bosetting tettere til nye logistikksentra som vokser fram. Virkningen av slike tiltak er vanskelig å finne igjen innenfor programteorien formulert av Væreide m.fl. (2013)

Telemarksforskningens programteori bygger bare delvis på teorier for at endringer i bostedspreferanser påvirker regional utvikling. I anvendelsen av programteorien er det like fullt viktig å understreke at vektlegging av bostedspreferanser ikke har samme forklaringskraft over alt.

Spesielt har Richard Floridas teori om den kreative økonomien spredd seg fra USA til Europa og Norge hvor teorien påvirker politikktutforming og virkemiddelutforming i helt andre kontekster enn dens hjemlige kontekst (Asheim & Hansen, 2009, Kräfte, 2010). Det er på ingen måte opplagt at det å stimulere mindre steders attraksjonskraft får samme effekt i norske lokalsamfunn som i store byområder i USA.

Floridas teori har etter hvert blitt gjenstand for kraftig kritikk fra internasjonal forskning. Kritikken kan grupperes i to grupper: den ene gruppen kritiserer Florida for manglende empirisk støtte, mens den andre kritiserer Floridas teoretiske grunnlag og grunnlaget for å komme med politikkanbefalinger (Asheim og Hansen, 2009). Forskning som setter et kritisk blikk på Florida finner at Florida overdriver betydningen av den kreative klassen, løfter fram til dels feil kreativ klasse som den man må forsøke å tiltrekke seg, og er for enfoldig i forståelsen av hva som er attraktivt for ulike mennesker (jf. Asheim & Hansen 2009, Christophers 2008, Gibson & Klocker 2005, Kräfte 2010, Lewis & Donald 2010, Tochtermann 2012).

Kräfte (2010) finner f.eks. at det er vitenskapelige og teknologisk kreative yrker som ser ut til å ha avgjørende betydning for regionaløkonomisk prestasjon – ikke uten videre høystatuspersoner innen finans, ledelse og kultur, som løftes fram av Florida som dem man må forsøke å tiltrekke seg om man ønsker økonomisk vekst.

Det er grunn til å anta at gode bomiljø er viktig for alle lokalsamfunn, men kritikerne peker på at attraksjonskraft basert på preferansene til Floridas' kreative klasser ikke nødvendigvis vil avstedkomme økonomisk vekst. Attraktivitet ovenfor hvem og hvorfor (formål), blir med andre ord et relevant spørsmål (Asheim og Hansen, 2009).

Også anvendelsen av Florida i politikktutforming og virkemiddelapparat har blitt kritisert for å være for ukritisk og for dogmatisk – man glemmer å sjekke om forutsetningene er til stede (Gibsen & Klocker 2004, Peck 2005).

Kreativ økonomi og stedsattraktivitet er teoretiske konsepter som vi har sett har blitt unnfanget med byer og by-regioners globale konkurranse seg imellom. Det er ikke noe galt i å overføre denne tenkningen til steder med andre geografiske funksjoner og kontekster. Men det kan være galt i å forvente de samme vekst-effektene fra attraktivitetssatsinger i mindre, mer perifert beliggende steder. Det vil spesielt være et problem dersom vekst-effektene forutsetter en regionale minstepørrelse for å utløse agglomerasjonseffekter, stordriftsfordeler eller sentralstedsfunksjoner.

Etter gjennomgang av teori for attraktivitet synes det behov for å gå enda et lite stykke for å forstå hvordan stedsutviklingstiltak kan tenkes å virke og dermed også begrunnes.

4 Strukturelle forhold har konsekvenser for muligheter til å påvirke

Teori om attraktivitetstiltak har kommet et stykke på vei, men vi trenger mer forståelse for strukturelle forhold og konsekvensene disse har for attraktivitetstiltak

I dette kapitlet påpeker vi en del viktige samfunnsmessige utviklingstrekk som påvirker alle lokalsamfunn og steder i Norge. Vi gjør dette primært for å forstå hvilke samfunnsmessige rammebetingelser stedsutviklingstiltak må forholde seg til. Hvilke muligheter lokalsamfunn har for å respondere på endringer i deres omgivelser betyr mye for hva som er realistisk utvikling for det enkelte samfunn og for hvordan offentlige virkemidler kan påvirke utviklingen. Spesielt vil endringer i grunnleggende teknologiske eller markedsmessige forhold påvirke steder og lokalsamfunn ulikt, avhengig av utgangspunkt. Stor nettoinnvandring til Norge gir norske lokalsamfunn større muligheter for befolkningsvekst enn tidligere.

4.1

Alle lokalsamfunn tilpasser seg en verden i rask endring

I dette delkapitlet vil vi løfte fram fire grunnleggende samfunnsendringer som vil påvirke og kreve tilpasninger i alle lokalsamfunn. Samfunnsendringene har til dels revolusjonerende kraft og vi vurderer det som åpenbart at endringer vil påvirke forskjellige lokalsamfunn ulikt. Avhengig av ressursmessig, teknologisk og kompetansemessig utgangspunkt vil tilpasninger til samfunnsmessige endringer innebære både nye muligheter for vekst i inntekt og befolkningsutvikling, eller motsatt.

Av flere grunner kan det hevdes at verden gjennomlever en distinkt omformingstid som historikerne

ennå ikke har gitt noe navn. I 1991 ble Sovjetunionen oppløst og vi fikk World Wide Web. Endringene symbolisere et sammenfall av både politiske, markedsmessige og teknologiske trendbrudd som til sammen påvirker alle deler av samfunnet. Sammen med enkelte andre sakte virkende endringer har endringstakten i alle deler av verden økt vesentlig raskere enn ti-årene før 1990. Nedenfor løfter vi fram fem endringskrefter som i særlig grad har endret alle samfunn siste par ti-år.

4.1.1 Globale verdikjeder og lavere transaksjonskostnader

Globalisering er et begrep som de siste ti-årene er brukt så ofte og om så mye at det ofte kan synes mer som en tom besvergelse. Men, globaliseringen er høyst reell. Kort fortalt handler globalisering om at verden oppleves som mindre. Stadig flere prosesser som tidligere hadde lokalt eller regionalt nedslagsfelt, foregår nå i global eller tilnærmet global skala. Markeder for både varer, tjenester og arbeidskraft blir i økende grad internasjonale, og internasjonal handel vokser enda raskere enn den globale økonomien.⁶

Vi går ikke her inn på den brede globaliseringsdebatten, men nøyer oss å peke på at spesielt de dramatiske endringene knyttet til digitalisering av alt som kan digitaliseres har medført at kostnadene ved økonomisk samkvem på tvers av lange avstander i løpet av en kort tidsperiode har blitt dramatisk enklere og billigere på kort tid. En konsekvens er at regional næringsutvikling i økende grad påvirkes av om virksomhetene inngår som leverandører til globale verdikjeder eller ikke.

⁶ Se Huwart og Verdier (2013) for en utførlig gjennomgang av globalisering av ulike markeder

De seneste årene har vi sett at mange bedrifter har spesialisert seg på å bli særlig dyktige på enkelte områder samtidig som verdikjedene de inngår i splittes opp geografisk. Hvert enkelt foretak ønsker vanligvis de aller beste innsatsvarene, noe som har bidratt til å drive fram spesialisering i alle foretak. IKT har i vesentlig grad forenklet både søken etter gode partnere og dialog mellom forretningspartnere. Konsekvensen er tydeligst for produsenter av varer og tjenester som produserer varer som kan handles over lange avstander.

Konsekvensene er tvetydige. Behovet for kontakt med bedrifter i nabolaget er mindre viktig når innsatsvareinformasjon lar seg kodifisere. På den annen side øker behovet for kontakt med partnere i nærheten som produserer innsatsvarer som krever mye ikke-kodifiserbare kommunikasjon. Det gjelder typisk ulike kunnskapsintensive tjenester.

For å styrke egen konkurranseevne har også mange bedrifter valgt å skille ut virksomheter til andre leverandører som har spesialisert seg innenfor andre aktiviteter enn de man selv er gode på. Vi har derfor sett en kraftig vekst i handel som er drevet fram gjennom både nasjonal og internasjonal outsourcing. Eksempelvis har flere norske virksomheter plassert sin telefonvirksomhet til Finnmark.

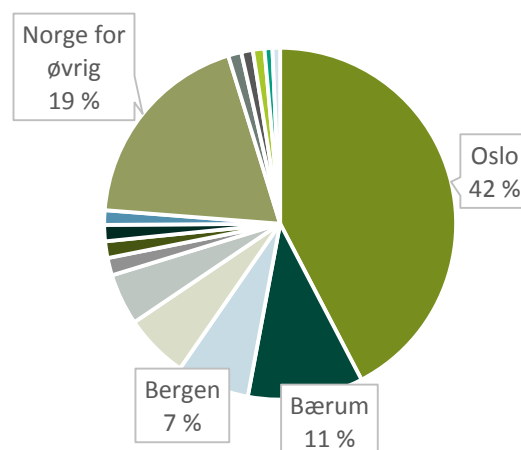
Outsourcing av mer komplekse oppgaver synes imidlertid de aller seneste årene til en viss grad å ha blitt reversert, i takt med økende behov for hyppige ansikt-til-ansikt kontakt mellom utviklarmiljøer og strategiske beslutningsorganer.⁷

Utviklingen har imidlertid forsterket en utvikling i retning av at teknologiske virksomheter i mindre grad

trenger å være lokalisert nær kunder, men hvor nærhet til nøkkelmedarbeideres bosted blir viktigere. Regioner med stort innslag av spesialisert arbeidskraft vil dermed bli relativt mer attraktive for virksomheter som trenger denne kompetansen. Tilsvarende blir det mer risikofyllt for virksomheter å være lokalisert i en region med begrenset utvalg av personer med nøkkelkompetanse.

Et eksempel på hvordan nærheten til nøkkelkompetanse spiller en stor rolle, kan visualiseres ved å se på lokaliseringen av næringer som IT-tjenester og informasjonstjenester. Bedriftene i disse næringene er sterkt digitaliserte og kan i prinsippet være lokalisert over hele Norge. Likevel arbeider over halvparten av de sysselsatte i disse næringene i Oslo og Bærum, jf. Figur 4.1. Tilsvarende utgjør sysselsettingen i disse to kommunene om lag 20 prosent av alle sysselsatte.

FIGUR 4.1
Andel av sysselsetting i næringene IT-tjenester og informasjonstjenester. Fordelt på kommuner. 2013



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

⁷ Se eksempelvis The Economist, 19. januar 2013. Special report: [Outsourcing and offshoring](#). *Here, there and everywhere*

4.1.2 Kina og India har endret «alle» priser

De siste to ti-årene har internasjonal økonomi vært preget av at folkerike land som Kina og India på kort tid har blitt integrert i den internasjonale markedsøkonomien, med påfølgende store konsekvenser for prisingen av særlig råvarer og arbeidskraft. De fleste råvarepriser har økt som følge av økt etterspørsel, mens prisen på spesielt ufaglært arbeidskraft har kommet under press gjennom at over 2 milliarder mennesker har blitt integrert i markedsøkonomien.

De store endringene i relative priser vi har sett de siste par tiårene har forsterket en utvikling i retning av en klart skarpere arbeidsdeling i hvor ulike typer næringsvirksomhet finner sted. Arbeidsintensiv produksjon har blitt og blir konsentrert til områder hvor arbeidskostnadene er relativt lave. Energikrevende produksjon flyttes til land med relativt billig energi. Kunnskapsbasert produksjon, både innenfor industri og tjenester, lokaliseres der kunnskapen finnes. Denne utviklingen pågikk lenge før en begynte å snakke om globalisering, men tempoet i endringene har de siste tiårene vært høyere enn før, og omfanget mer omfattende.

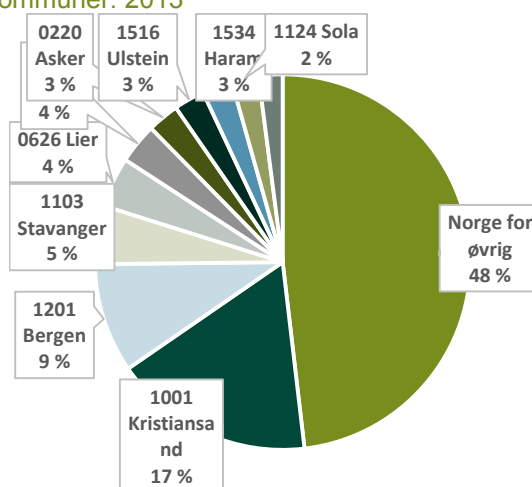
Norge har i meget stor grad nytt godt av dette ved at prisen på råvarebaserte norske eksportprodukter har økt i pris relativt til arbeidsintensive importprodukter. Samtidig er den relative gunstige prisutviklingen ikke gunstig for alle. Virksomheter som har spesialisert seg innenfor produkter det har blitt mindre etterspørsel etter opplevde fallende priser. Eksempelvis er det i de siste årene blitt gjennomført nedleggelser i flere betydelige norske papirfabrikker, som en direkte følge av lavere global etterspørsel etter spesielt avispapir. Også prisvariasjonen har økt usikkerheten om framtidige priser har økt, noe som har gjort investeringer i eksportrettet virksomhet langt mer risikofyllt.

Regionalt i Norge har vi sett sterkest vekst i områder som har mange virksomheter som leverer attraktive teknologiprodukter, kunnskapstjenester og/eller leverer etterspurte råvarer som olje og gass. En viktig drivkraft er en stadig sterkere etterspørsel fra øvrig næringsliv etter bistand fra spesialiserte og kunnskapsintensive problemløsere.

Et eksempel på dette er at den geografiske fordelingen av maskinindustri er helt annerledes enn for digitale tjenester som vist over. Maskinindustri virksomheter er lokalisert på steder med sterkt innslag av teknologidrevne industrimiljøer med sterke tilknytninger til petroleumssektoren. jf. Figur 4.2

FIGUR 4.2

Andel av sysselsetting i maskinindustri. Fordelt på kommuner. 2013



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Utviklingen gjenfinnes også tydelig i data for hvilke næringer som vokser og hvilke som faller som andel av samlet sysselsetting. Figur 4.3 oppsummerer utviklingen i sysselsettingsandeler for norske næringer fordelt på elleve kategorier. Næringskategoriene er grove, men indikerer likevel klart hvilke næringer som vokser og hvilke som minker i sysselsettingsmessig betydning.

Veksten i kunnskapsintensive næringer og annen forretningsmessig tjenesteyting kan i stor grad forklares med drivkreftene vi har kort kommentert over.

Veksten i helse- og omsorg skyldes andre forhold.

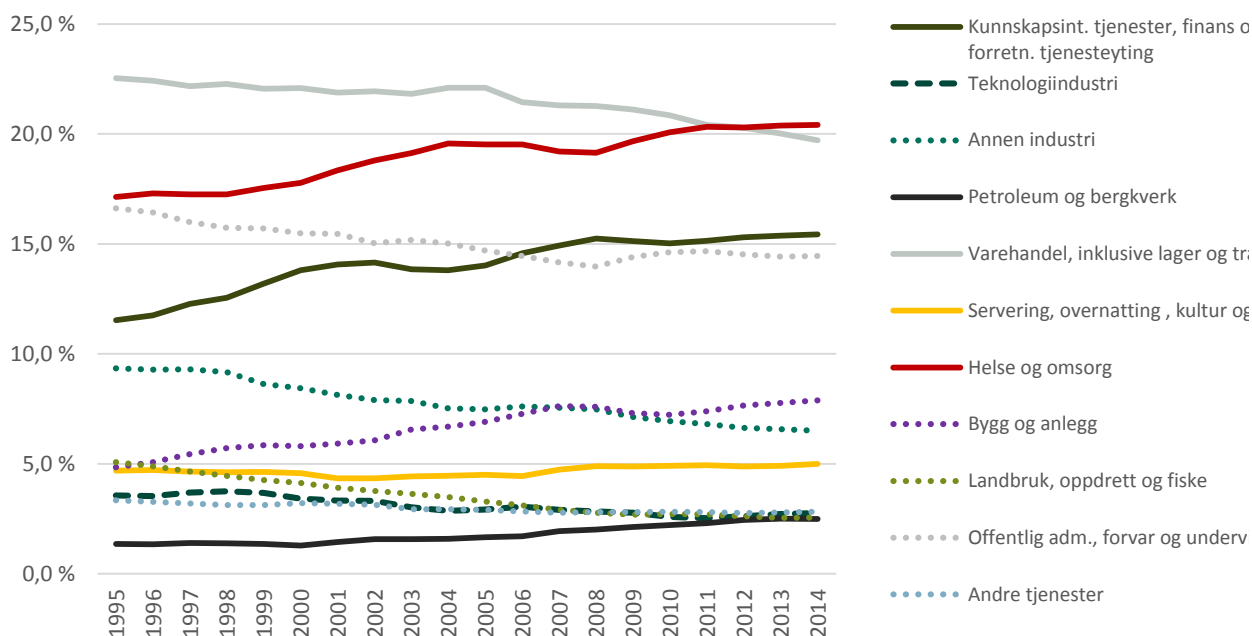
4.1.3 Befolkningen eldes

Sammensetningen av selve befolkningen påvirker hvilke varer og tjenester som etterspørres og derigjennom også næringsstruktur. I Norge som i andre OECD-land vil spesielt en gradvis aldring av befolkningen endre både næringsstruktur og tilhørende bosetting – både ved at eldre etterspør andre varer og tjenester enn yngre og ved at færre sysselsatte per innbygger tvinger fram arbeidssparende effektiviseringer der hvor det er mulig.

Virkningene av demografiske endringer skjer imidlertid over et mye lengre tidsrom enn hva som følger av globaliseringen og IKT-revolusjonen. I løpet av de neste 25 årene vil andelen personer over 67 år øke fra 14 prosent i 2014 til 20 prosent i 2040.⁸ Andelsøkningen tilsvarer en økning på 46 prosent.

FIGUR 4.3

Andeler av samlet sysselsetting fordelt på elleve næringskategorier. 1995 – 2014.



Kilde: Nasjonalregnskapet. Bearbejdet av DAMVAD

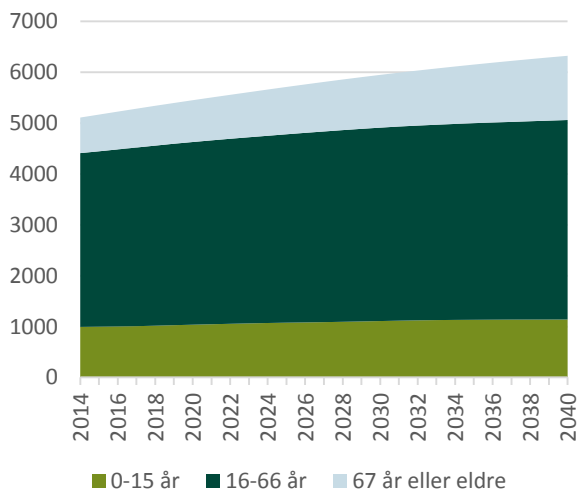
⁸ Basert på mellomalternativet til SSBs befolkningsframskrivninger.

De demografiske endringene alene tilsier at stadig flere mennesker vil arbeide innenfor helse- og omsorgsyrkene. Veksten i helse og omsorgssektoren må også sees på bakgrunn av at befolkningen – ettersom samfunnet blir rikere – ønsker å bruke mer ressurser på slike tjenester.

Mens sykehus er preget av betydelige stordrifts- og spesialiseringsfordeler, vil omsorgsoppgaver typisk lokaliseres der brukerne bor. I praksis arter det seg ved at sykehusene lokaliseres til større byer, mens vi finner omsorgstjenester og –institusjoner over hele landet. Omfanget av omsorgsykker henger imidlertid klart sammen med hvor befolkningen bor, sjeldent motsatt.

FIGUR 4.4

Framskrevet befolkning i Norge. Fordelt på aldersgrupper. 2014-2040



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD
Note: Mellomalternativet

4.1.4 Økende rikdom øker etterspørsel etter bolig-goder og reiseopplevelser

Kontinuerlig produktivitetsutvikling har over lang tid har gradvis økt disponibel inntekt for de aller fleste i Norge. Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1)

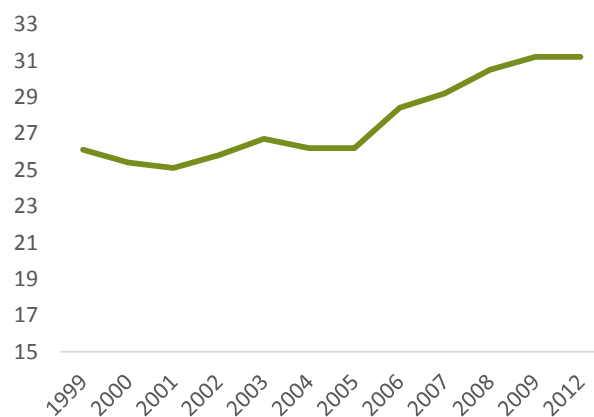
beregner at den disponible realinntekten per innbygger var 185 prosent høyere i 2013 enn i 1970.

I tillegg til at innovasjoner av ulike slag utvider tilbudet av varer og tjenester, medvirker økte realinntekter til at etterspørselen retter seg mer mot såkalt inntektselastiske goder enn andre goder. Inntektselastiske goder er goder hvor etterspørselen øker mer enn inntekstveksten etter hvert som inntekten øker.

Skal vi tro SSBs forbruksundersøkelser er det få goder nordmenn verdsetter høyere enn boliger og fritidseiendommer. Nordmenns utgifter til boliger og fritidsboliger øker betydelig mer enn inntektsøkningen, noe som gir en økende etterspørsel etter alle typer leveranser direkte og indirekte til husholdningens bolig- og hytteetterspørsel.

FIGUR 4.5

Prosent av husholdningens forbruk til bolig, lys og brensel. 1999 – 2012



Kilde: SSB, Forbruksundersøkelsen

Så vel bygging av boliger og hytter som salg av byggnings- og innredningsartikler er en betydelig næringsaktivitet i Norge. Utviklingen er imidlertid konjunkturutsatt, både fordi byggeaktiviteten påvirkes av flyttinger og innvandring, og fordi etterspørselen etter inntektselastiske goder stiger og faller mer enn utviklingen i realinntektene.

Reiseopplevelser er et annet gode som verdsettes høyere med økende realinntekt. De fleste husholdninger ser ut til å redusere etterspørselen etter dyre kapitalgjenstander før feriebudsjettet krympes vesentlig.

Som en følge av økt etterspørsel etter opplevelser av ulike slag, har næringer som selger populære opplevelser vokst, samtidig som opplevelseselementer får stadig større plass i verdikjeder som spesielt retter seg mot personkunder.

Villigheten til å reise langt for å få tilgang til genuine opplevelser ser også ut til å øke, ikke bare som følge av økende levestandard, men også som følge av at det å reise for mange blir en viktig verdi i seg selv. Valg av reise- og feriemål er blitt en måte å kommunisere og skape sin identitet på.

Reiseliv er en mangeartet næring, som involverer mange offentlige sektorer og mange private aktører sammen med organisasjoner og foreninger. Årsaken til at folk reiser på ferie er ikke for å sove i en annen seng, men for å oppleve noe. Dette noe kan være kulturelle opplevelser, eksotiske omgivelser, vakkert landskap, turmuligheter, bademuligheter eller besøk i kommersielle anlegg.

Samlet har befolkningens økte vektlegging av reiseopplevelser muliggjort næringsutvikling på områder uten nødvendigvis mye annet næringsliv. Samtidig er reiselivsnæringen preget av at det er mange enkeltelementer som tilsammen gir en totalopplevelse. Det er derfor betydelige komplementaritet mellom aktører som tilbyr reiselivsopplevelser – reiselivsaktør A tjener på at reiselivsaktør B tilbyr et produkt som forsterker verdien av As og omvendt. Begge kan tjene på å samarbeide om fellesgoder som profilering og infrastruktur investeringer. Denne komplementariteten bidrar både til vekstmuligheter og til å

begrense hvor mange større kommersielle reiselivs-satsinger som lar seg utvikle – og hvor mange steder som kan vente vesentlig vekst i reiselivet.

4.1.5 Voksende innvandring

Befolkningsveksten i Norge har de siste årene vært vesentlig høyere enn i de fleste europeiske land. Det er en vesentlig årsak til denne veksten – innvandring. Spesielt har innvandringen vært høy siden 2004, jf. Figur 4.6.

Effekten merkes over hele landet, ved at alle (!) norske kommuner har hatt netto tilflytning av utenlandske statsborgere de siste 10 år. I gjennomsnitt innvandrerbefolkningen doblet seg fra 2005 til 2015, fra 7,9 pst av befolkningen til 15,6 pst.⁹

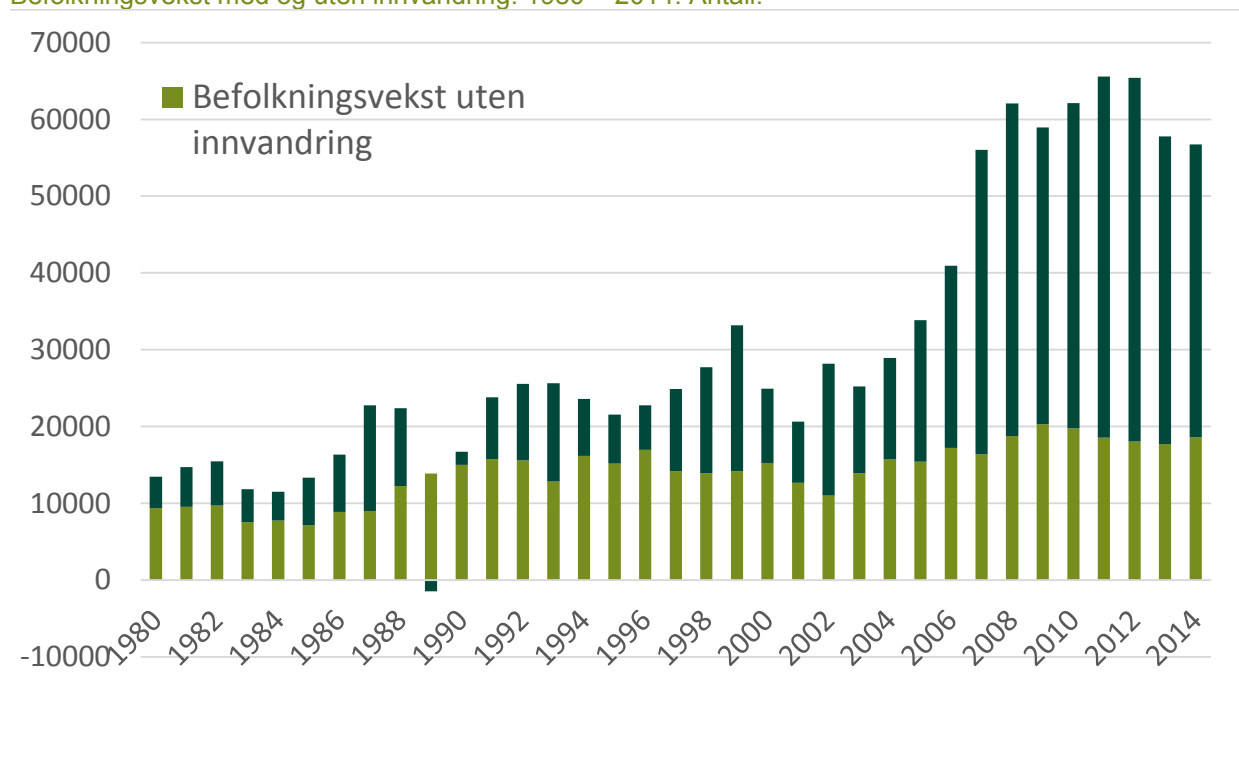
Det er særlig to årsaker til den relativt sterke innvandringen til Norge. Landet har i perioden hatt en høyere inntektsvekst enn de fleste andre europeiske land, spesielt etter finanskrisen i 2009. Videre har utvidelsen av EU, og dermed EØS-avtalen, i 2004 og 2007 medført at mulighetene til å komme til Norge som arbeidsinnvandrere har blitt åpnet for innbyggere fra flere land.

Det er da også økningen i arbeidsinnvandrere som er påfallende sterk. Etter EU utvidelsen har Norge mottatt flere arbeidsinnvandrere enn alle de andre nordiske landene til sammen.

Første kvartal 2015 har nettoinnvandringen til Norge svekket seg. Det skyldes i all hovedsak at arbeidsinnvandringen har blitt redusert, mens utvandringen fra tidligere arbeidsinnvandrere har økt. Den mest sannsynlige årsaken er nedgangen i aktivitetsnivået i petroleumssektoren. Den svekkede nettoinnflyttingen til Norge første kvartal 2015, kan tilsa at befolkningsveksten i Norge vil bli lavere i årene som

FIGUR 4.6

Befolkningsvekst med og uten innvandring. 1980 – 2014. Antall.



Kilde: SSB, tilrettelagt av Damvad

⁹ Innvandrerbefolkningen er definert som personer født utenfor Norge og barn av foreldre hvor begge er født utenfor Norge

kommer. Det er ikke opplagt at kommende innvandrere vil spre seg like mye over hele landet, som til dels har vært tilfelle så langt. Dersom innvandringstallet fortsetter å synke og kombineres med mindre spredning i bostedsvalg, vil innvandreres bostedsvalg bety relativt mer for lokal befolkningsvekst.

Søholt m. fl. (2014) har analysert hvordan innvandringen fordeler seg i Norge. Konklusjonen er at spesielt arbeidsinnvandrere flytter til bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) som tidligere har hatt lav innvandring fra utlandet, også regioner som tidligere opplevde befolkningsnedgang. Søholt m. fl. (2014) viser at innvandrere til dels har en annen bosettingsprofil enn majoritetsbefolkningen. Mens flertallet av nordmenn med høyere utdanning bosetter seg i sentral strøk, viser Søholt m. fl. (2014) at innvandrere med høy utdanning fordeler seg utover hele landet. I 129 av 160 BA-regioner overstiger andelen innvandrere med høy utdanning tilsvarende andel i majoritetsbefolkningen. Samtidig kommer det fram at innvandrere ofte er overkvalifisert for de jobbene de har.

Det er regionene rundt de største byene som har høyest innvandrerandel. I Oslo er andelen hele 32 pst. når vi ser på innvandrerbefolkningen i sin helhet. I Stavanger er tilsvarende andel 22 pst.

Men andelsveksten er sterkest i en del mindre kommuner, spesielt i kommuner med sterk vekst i lokalt næringsliv. Eksempelvis utgjør innvandrerbefolkningen 20 pst i Frøya ved inngangen til 2015, som er en andelsvekst på over 400 pst de siste ti år. I Ulstein utgjorde innvandrerbefolkningen 22 pst, noe som tilsvarte en andelsvekst på 200 pst i samme periode. Andelsveksten i Oslo var til sammenligning 43 pst i samme periode.

Den relativt sterke innvandringen er åpenbart et nytt grunnlag for befolkningsvekst for alle lokalsamfunn.

Hvordan innvandrere slår rot og integreres i de enkelte lokalsamfunn betyr åpenbart mye for hvordan denne befolkningsgruppen bidrar til langsiktig befolkningsvekst på stedet. I den sammenheng synes det viktig å forstå hvilken innvandrergruppe lokalsamfunnet appellerer til. Søholt m. fl. (2014) viser at mens arbeidsinnvandrere bosetter seg der det i utgangspunktet er arbeidsmuligheter, bosetter innvandrere med flyktningebakgrunn seg i større grad ut fra andre kriterier.

For flyktninger blir bosettingen til dels bestemt av kommunenes mottakspolitikk og integreringsstøtte. Etter en periode viser imidlertid analyser av deres flyttemønster at om lag en av fire sekundærflytter til mer sentrale strøk (Stambøl 2013, Thorsdalen 2014).

Søholt m. fl. (2014) viser til at hvor lenge innvandrere bor på et sted, er viktig for å forstå forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere når det gjelder integrasjon i arbeidsmarked og andre arenaer. Lengre botid øker gjerne deltakelsen i samfunnet, rett og slett ved at innvandrere over tid har mulighet til å lære seg bedre norsk, og at de dermed får utnyttet kompetansen bedre enn de gjør umiddelbart etter innvandring.

Studier av innvandring så langt tyder på at innvandring har gitt et nytt grunnlag for befolkningsvekst i de fleste lokalsamfunn. Det kan tenkes både situasjoner hvor innvandring gir muligheter for å rekruttere arbeidskraft som ellers ikke er tilgjengelig og for å utvikle ny næringsvirksomhet, f.eks. ved at nye mennesker ser muligheter dagens innbyggere ikke ser. Søholt m. fl. (2014) nevner flere eksempler på dette, både knyttet til partnere til arbeidsinnvandrere med jobb, livsstilsinnvandrere og flyktninger. Forutsetningen er at lokalsamfunnet evner å integrere de nyankomne befolkningsgruppene.

For mindre steder kan både livsstilsinnvandrere og flyktninger bety relativt mye for å bremse eller motvirke en eventuell befolkningsnedgang, rett og slett fordi hvert menneske betyr mer på små enn i store samfunn. Påpekningen til Søholt m. fl. (2014) om at flyktnings bosetning i en lengre periode til dels er politisk bestemt, tilsier at flyktninger kan bli et viktig befolkningsmessig aktivum for samfunn som kan og ønsker å investere i integreringstiltak av flyktninger.

Sterk vekst i urbane områder, men Norge har kommet sent

4.2

Koblet til de grunnleggende endringskreftene nevnt over, vil pågående flytting fra tynt befolkede distrikter til urbane strøk være en avgjørende rammebetingelse for all stedsutvikling. Den økende sentraliseringen som følger av dette er også en delbegrunnelse for mer aktiv stedsutvikling.

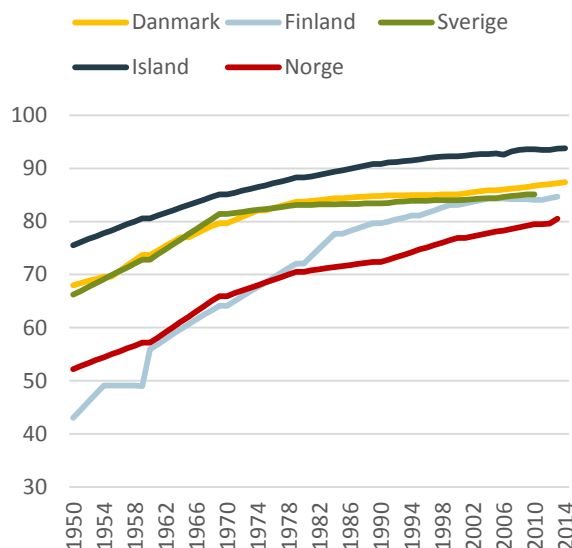
Den tilsynelatende kontinuerlige urbaniseringen kunne også bli behandlet som en samfunnsmessig drivkraft, samtidig som utviklingen også må ses delvis som et resultat av endringen beskrevet i kapitlet foran. Hvordan lokalsamfunnene forholder seg til denne utviklingen er uansett så viktig for mulighetene til å lykkes med stedsutvikling, at vi behandler den særskilt.

Når vi drøfter urbanisering er det verdt å merke seg at Norge historisk og fremdeles har en mer spredt bosetting enn de fleste europeiske land. I så godt som alle land øker andelen av befolkningen som bor i urbane områder.¹⁰ Norge er altså mindre preget

av denne utviklingen enn mange andre land, både ved at antall innbyggere per kvadratkilometer er lavere enn i andre europeiske land og ved at urbaniseringsgraden er lavere enn i sammenlignbare land. Urbanisering i form av tilflytting til større og mindre tettsteder, har også utviklet seg saktere enn de fleste andre europeiske land, også når vi sammenligner med nabolandene.

FIGUR 4.7

Andel av befolkningen i tettsted. Nordiske land. 1950 – 2014.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statistics Iceland, Statistiska centralbyrån, Statistikcentralen, FN og Panda.

Note: Data hentet fra datagrunnlaget i NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

Utviklingen er like fullt entydig.¹¹ Både i Norge og andre europeiske land går flyttestrømmene i

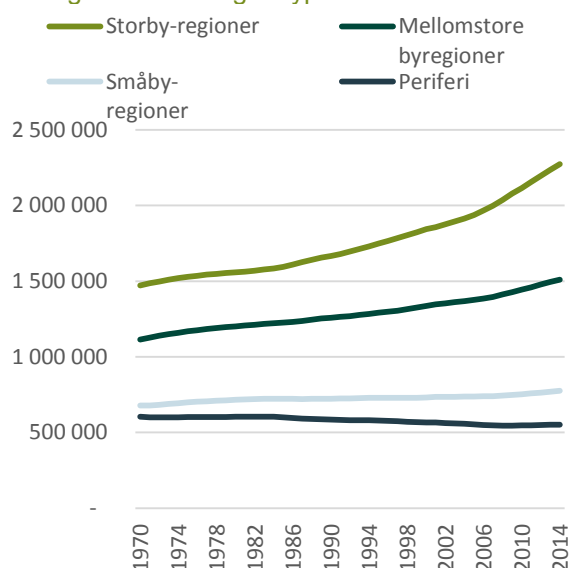
¹⁰ Omtrent halvparten av verdens befolkning bodde i urbane områder i 2007 og det er ventet at nærmere 70 pst. av verdens befolkning vil bo i urbane områder i 2050 (OECD, 2009)

¹¹ Tettstedsdefinisjon i Figur 4.7 omfatter alle tettsteder med flere enn 200 innbyggere. Definisjonen av tettsted er Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon: En hus samling hvor det bor minst 200 personer, og hvor avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke

skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks. være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling. Tettstedene avgrenses uavhengig av de administrative grensene.

økende grad til de største bo- og arbeidsmarkedsregionene, jf. Figur 4.8. Folketallet i de største bo- og arbeidsregionene, kalt storbyregioner, økte med 55 prosent fra 1970 til 2014. Tilsvarende utvikling i de minste regionen var -9 prosent.¹²

FIGUR 4.8
Befolkningsutvikling. Fordelt på bo- og arbeidsmarkedsregioner etter region typer. 1970 - 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Note: Data hentet fra datagrunnlaget i NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1) har lagt stor vekt på forstå hva som driver den sentraliseringen og urbaniseringen vi ser i så godt som alle land. Kommisjonen viser til en bred gruppe av studier som underbygger at utviklingen i retning av gradvis større byregioner og økende befolknings tetthet gir produktivetsgevinster. Deler av gevinstene gir grunnlag for høyere inntekter, som igjen til trekker innbyggere. Studiene har ulike faglige be grunnelser for at tetthet skaper produktivetsgevinster og inngår i en internasjonal debatt om hvorfor

byregioner vokser. De viktigste sammenhengene som litteraturen peker på er:¹³

- Agglomerasjon i form av et større arbeidsmar ked gir enklere og bedre kobling mellom ar beidsgivere og arbeidstakere, kunder og leve randører, partnere i felles prosjekter, eller entre prenører og finansører (Puga, 2010).
- Byenes tetthet og mangfold tilrettelegger for at folk samhandler og lærer av hverandre, og slik stimulerer til innovasjon, spredning av kunns kap og tilegnelse av ferdigheter (Glaeser m.fl., 1992, Glaeser, 2011, Storper & Venables, 2004. DAMVAD, 2013).
- Større markeder muliggjør mer effektiv deling av lokal infrastruktur og fasiliteter og et større mangfold av leverandører (Puga 2010, Combes m.fl. 2010)
- Større byer har utviklet funksjonell spesialisering innen ledelse og hovedkontorfunksjoner, som igjen har medført ulike typer markedsinno vasjoner (Duranton og Puga 2005)

Argumentene over illustrerer forhold som både kan forklare at byregioner tiltrekker seg virksomheter som ønsker å være tett koblet til antatt mest produktive forretningsmiljøer og arbeidstagere som søker arbeid.

Hvor mye faktorene over faktisk påvirker virksom heters produktivitet og verdiskaping er imidlertid ikke opplagt. Produktivitetskommisjonen peker på at produktivetsgevinstene ved agglomerasjon trek ker i retning av økende inntektsforskjeller mellom regioner. Samtidig tilsier kunnskapsspredning at læ ringseffekter o.a., etter hvert spres til alle regioner, noe som tilsier mindre regionale forskjeller i inn tektsmuligheter.

¹² Bo- og arbeidsmarkedsregionene bygger på Gundersen og Jukvam (2013). Storbyregionene omfatter både byer og et relativt stort omland av kommuner hvor de fleste pendler til den største byen i regionen.

¹³ Påpekningene er hentet fra NOU 2015: 1. Referansene er i stor grad fra samme sted, men supplert noe.

Det er altså ikke opplagt at produktivitetsøkningen øker kontinuerlig med byenes størrelse. Grünfeldt m. fl. (2014) dokumenter at produktivitet målt som verdiskaping per sysselsatt er høyere i storby-områder enn i landet som helhet. Høyest er verdiskapingen per sysselsatt i Oslo-regionen. Men samtidig varierer produktivitsveksten mellom storbyregioner og Oslo-regionen har lavere vekst enn Norge utenom de store byregionene. Når veksten fordeles på antall innbyggere framstår ikke lenger Oslo-regionen som noen vekstregion. Funnene bekreftes av Skogstrøm m. fl. (2015).

Også OECD (2012) viser at veksten i urbane områder har en tendens til å bremse når de når et visst nivå av bruttoprodukt per innbygger. Forklaringer på denne oppbremsingen kan være at de ledende regionene opplever høyere faktorkostnader og/eller ulemper ved agglomerasjonen, slik som høyere transportkostnader, mindre produktivitet knyttet til lang pendlingstid og arbeidskraftoverskudd.

Dersom det er avtakende produktivitsgevinster ved økende byvekst tilser det at det vil utvikle seg en likevekt i de fleste land, hvor produksjon og innbyggere fordeler seg slik at de «er best mulig» tilpasset tilgjengelig teknologi, kompetanse og markedsmuligheter. Det at Norge i utgangspunktet har en relativt spredt befolkningen kan imidlertid tale for at landet vil oppleve sterkere urbaniseringstendenser ennå lenge, noe som i stor grad vil påvirke handlingsrommet for lokalsamfunn både innenfor større bo- og arbeidsmarkedsregioner og lengre unna.

Litteraturen referert over gir imidlertid ikke en uttømmende forklaring på hva som skaper forskjeller mel-

lom regioner. En forklaring er trolig at næringsstrukturen er forskjellig. Skogstrøm m.fl. (2015) finner f.eks. at det er en sterk sammenhengen mellom vekst i verdiskaping på kommunenivå med vekst i den delen av næringslivet som eksporterer varer og tjenester ut av kommunen. For andre deler av næringsliv og offentlig sektor er det liten sammenheng med vekst i verdiskaping og vekst i virksomheter.

En annen grunn kan være ulik fordeling av høyt utdannede, talenter i befolkningen, naturressurser eller andre egenskaper ved en regions faktorgrunnlag eller geografi.

Ulikhet i verdiskapingsvekst og inntektsvekst vil over tid gi impulser til flytting. I dette prosjektet er vi særlig opptatt av hva som påvirker bostedsvalg og befolkningsutvikling. I hvilken grad bostedsvalg er påvirket av de samme kreftene eller virker uavhengig av bedriftslokalisering er noe vi kommer tilbake til. Det er imidlertid allerede her verdt å understreke at det til dels er store forskjeller i befolkningsutvikling både mellom kommuner med samme grad av sentralitet og mellom kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregioner.¹⁴ Eksempelvis sank befolkningen i Loppa kommune i perioden 1990-2015 tilsvarende 2,1 prosent årlig, mens folketallet i Bykle økte i samme periode tilsvarende 1 prosent årlig. Lignende varierer befolkningsutviklingen mellom kommunene Froland og Åmli i bo- og arbeidsmarkedsregionen Arendal mellom +1,2 og -0,3 årlig vekst i perioden 1990-2015.

Selv om det er de største by-områdene som vokser mest, varierer altså veksttakten mye både mellom byer, mellom mindre tettsteder innenfor større byregioner og mellom mindre lokalsamfunn utenfor større byregioner.

¹⁴ I henhold til inndeling i Gundersen og Jukvam (2013).

Lokalsamfunn har ulikt utgangspunkt for å respondere på samfunnsendringer

4.3

Hva betyr så eksistensen av store samfunnsmessige endringer for lokal stedsutviklingsarbeid? Det første svaret er at så vel regionalpolitiske myndigheter og lokalsamfunn må erkjenne at ulike lokalsamfunn har svært forskjellig utgangspunkt for å respondere på grunnleggende samfunnsmessige endringer. Dette gjelder befolkningsstørrelse, befolknings sammensetning, befolkningens kompetanse og næringsgrunnlag. Også utviklingen i slike stedsspesifikke karakteristika varierer mye mellom steder.

Når vi ser på utviklingen av norske lokalsamfunn, er det nyttig å minne om at den variasjonen vi ser faktisk skjer innenfor samme land. Det kan synes som en triviell påpekning, men er likevel viktig fordi forskjeller mellom land har andre forklaringer enn forskjell innenfor et land. Et land som Norge har små språkforskjeller, ingen egentlige handelshindringer, samme valuta og et relativt enhetlig politisk system. Selv om tilgang til ulik virkemiddelbruk varierer en del, er det grunn til å regne med at forskjeller mellom steders utvikling både forklares av:

- Hvilke befolkningsmessig og næringsmessig utgangspunkt et sted har, normalt utviklet over lang tid
- Hvordan samfunnsmessige endringskrefter påvirker lokalsamfunnets opparbeidede utgangspunkt
- Hvordan lokalsamfunnet responderer på samfunnsmessige endringskrefter, herunder hvordan aktører samvirker og hvordan lokalsamfunnet samvirker med andre lokalsamfunn innenfor større regioner

Storper (2013) peker på at lokalsamfunns egen evne til å reflektere over eget utgangspunkt, er avgjørende også for deres evne til å reagere adekvat på grunnleggende samfunnsendringer. Med samme utgangspunktet er det nærliggende å anta også målsettinger for stedsutviklingsarbeid og tilhørende strategier bør variere. Eksempelvis kan et lokalsamfunn som må innse at eget og regionens næringsgrunnlag mest sannsynlig vil forbli smalt, ha mest å vinne i å sikre grunnlaget for et godt samfunn rundt de muligheter næringsgrunnlaget gir. Lokalsamfunn som kan trekke på et stort mangfold av næringsmuligheter har langt større muligheter til å utforme vekststrategier, og vekststrategiene kan variere.

Vi kommer tilbake til i siste kapittel hvilke implikasjoner som følger av at ulike typer lokalsamfunn har ulike næringsmessige og geografiske utgangspunkt.

5 Befolkningsvekst varierer med sentralitet, men næringsutvikling forklarer mest

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor nordmenn bor og hvilke kommuner som har opplevde vekst og nedgang. Hovedbildet er som påpekt tidligere at de mest urbane områdene vokser mest, men bildet er langt fra entydig. Det er betydelige variasjon mellom kommuner med samme grad av sentralitet.

Kapitlet viser også at den store spredningen i befolkningsvekst vi ser mellom kommuner i all hovedsak kan tilskrives ulikheter i nettotilflytting. Hva som driver netto innenlandsk flytting er ikke lett å identifisere statistisk, men hvor sentral regionen en kommune er innenfor, betyr relativt mye.

En diskusjon av stedsutviklingstiltak blir mer konkret når vi ser hvor nordmenn faktisk bor og hvordan utviklingen har påvirket de mange norske steder lokalsamfunn. I dette kapitlet presenterer vi data og kart som viser dette. Vi ser også på i hvilken grad variasjoner i befolkningsvekst kan forklares av noen kjente felles utviklingstrekk, koblet til diskusjonen i forrige kapittel.

Kartene er organisert ut fra bo- og arbeidsmarkedsregioner med ulike grad av sentralitet, hvor sentraliteten er bestemt av sentraliteten til den mest sentrale kommunen i regionen. Regioninndelingen tar utgangspunkt i hvilke kommuner som er koblet sammen gjennom bl.a. pendling og følger Gundersen og Jukvam (2013).

Lokalsamfunn endres ved å respondere på endringer utenfor dem selv

Før vi presenterer kart over hvor variert befolkningsutviklingen er, vil vi dvele litt med det faktum at historien er full av eksempler på at tettsteder og byer først har utviklet seg raskt, for så stoppe opp eller ekspandere. Enkeltindivider bosetter seg der hvor det er bosetting fra før. Samtidig responderer både individer, virksomheter og samfunn på alt som endrer eller kan endre vilkårene for bosetting og inntekt. I Norge er stasjonsbyene langs jernbanestrekningen eksempler på framvekst av tettsteder som en direkte følge av enkeltbeslutninger knyttet til lokalisering av en i sin tid nyskapende infrastruktur.

Også politiske beslutninger har gitt utgangspunkt for nye steder, som så har fått sin egen dynamikk. Eksempelvis er mange byer et resultat av at et makt-sentrum tiltrakk ulike typer aktiviteter som så ble en hel by. De fleste hovedsteder eller historiske universitetsbyer er slik eksempler. Dagens Köln i Tyskland visualiserer hvordan enkeltbeslutninger langt tilbake i tid har formet bosetning opp til i dag. Byen er et direkte resultat av etablering av en militærforlegning i det tidlige Romerriket.¹⁵

Variasjoner i koblinger mellom lokalisering av infrastruktur eller større administrative enheter og gode vilkår for annen produksjon, handel og administrasjon forklarer svært mye av hvilke regioner som har vokst. Noen ganger utløser enkeltinvesteringer en selvforsterkende vekst. Andre ganger forsterket f.eks. en infrastrukturinvesteringen en underliggende vekst som allerede var til stede. Når koblingen var svake ble veksten svakere.

¹⁵ Byen ble sannsynligvis grunnlagt 38 f.Kr. som romersk administrasjonsby etter seier over en lokal stamme. Den framvoksende byen ble etterhvert kalt Colonia Claudia Ara Agrippinensis, der Colonia er opphav til dagens bynavn. Vannforsyning fikk byen

rundt 80 e. Kr. fra fjellkjeden Eifel rundt 60 km sørvest for byen. Eifelakvedukten er en av de lengste kjente romerske akvedukter og slynget seg over 95 km gjennom kupert terreng.

Mange steder har også opplevde en tilbakegang når ny teknologi ga grunnlag for investeringer i helt nye transportårer, organisasjonsformer eller oppgivelse av enkelt produksjoner. Tydeligste eksempler er først tidlig oppgang, så nedgang i ensidig industristeder koblet til opprinnelig investeringer og så nedlegging av kraftkrevende industri. Overgang fra skipstrafikk til biltransport langs Vestlandet har også skapt nye geografiske mønstre.

Uansett utgangspunkt utvikler lokalsamfunn seg gjennom at de responderer på kontinuerlige endringer i omgivelsene på en måte som bidrar til mer eller mindre befolkningsvekst og næringsvirksomhet. Regioner og lokalsamfunn som på en eller annen måte har evnet å utvikle kompetanse og økonomiske virksomheter tilpasset både radikale og kontinuerlige teknologiske endringer, har generelt opplevde større befolkningsvekst enn andre.

Sammenhengen er drøftet inngående i Storper (2011) som dokumenterer at det er vanskelig å forklare at en region kan vokse over lang tid uten at den har vekst i næringer som selger varer og tjenester ut av regionen.

Det er ikke alltid lett å se hvilke næringer som selger slike varer. Tross økende globalisering, produserer de fleste virksomheter og sysselsatte i alle rike land tjenester til egen befolkning. Slike virksomheter er bare indirekte koblet til hvordan internasjonalt konkurranseutsatte næringer utvikler seg, primært ved at konkurranseutsatt næringsliv genererer inntekter som benyttes til innenlandsk produserte tjenester. Så godt som all offentlig virksomhet produserer tje-

nester for innenlandsk befolkning. Det samme gjelder næringer som varehandel, servering, innenlandsk transport og bygg og anlegg. I alle rike land utgjør slik hjemmeorientert tjenesteproduksjon over 2/3 av de sysselsatte. I Norge er andelen om lag 70 pst.¹⁶

Det er dermed ikke så lett å få øye på hvilke næringer som driver befolkningsutviklingen. I kapittel 4 viste vi imidlertid at veksten i kunnskapsintensiv tjenesteproduksjon er en slik. Dette er også næringer som lokaliserer seg ofte meget sentralt i byer, noe som er et sterkt argument for å forklare den befolkningsveksten vi ser i urbane strøk.

¹⁶ Beregnet på bakgrunn av nasjonalregnskapet. Følgende næringer leverer tjenester primært til egen befolkning: elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning, vannforsyning, avløp og renovasjon, bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel og reparasjon av motorvogner, transport utenom

utenriks sjøfart, post og distribusjonsvirksomhet, serveringsvirksomhet, omsetning og drift av fast eiendom, offentlig administrasjon og forsvar, undervisning, helse- og omsorgstjenester, kultur og underholdningstjenester.

Variasjoner i befolkningsvekst samvarierer med innenlandsk flytting

Lokalsamfunnenes ulike respons på samfunnsendringer vil over tid slå ut i ulik befolkningsutvikling. Vi ser også at variasjonene mellom kommuner i forhold til hvilke som vokser og hvilke som mister innbyggere varierer mye. Mønsteret er ikke entydig.

For å få litt mer kontroll på hvilke faktorer som påvirker befolkningsutviklingen mest, har vi gjennomført to enkle regresjonsanalyser. Vi har først målt i hvilken grad de demografiske variablene; netto innenlandsk flytting og innvandring samvarierer med befolkningsvekst. Årsaken er at begge kan være et uttrykk for respons på attraktivitet i en eller annen forstand og hypotesen er at samvariasjonen er stor.

Vi har deretter analysert samvariasjonen innenlandsk nettoinnflytting og sentralitet og sysselsetningsvekst. Innenlandsk netto innflytting er valgt fordi det er den som samvarierer mest med variasjonene i kommunenes befolkningsvekst.

Før vi presenterer regresjonsanalysene er det verdt å minne om at regresjonsanalyser ikke kan konkludere om det er en årsakssammenheng. Vi kan ikke være sikre på hva som forårsaker hva, bare at det er en samvariasjon. I kommenteringen av regresjonsanalysene nedenfor legger vi til våre tolkninger. De skal imidlertid oppfattes som nettopp tolkninger av observerte samvariasjoner.

Det andre er at det kan være mange faktorer som kan forklare en sammenheng. Vi kommenterer også dette.

Når vi har testet sammenhengen mellom kommunenes befolkningsvekst og netto innflytting og innvandring, har vi sett på prosentvis årlig befolkningsvekst fra 2005 til 2013. Årsaken til at vi har valgt å

starte med 2005 var at innvandringen skjøt fart dette året. Vi har også sett på tilsvarende beregninger årene før, og kommenterer resultatene i forhold til dette.

Forklaringsvariablene vi har valgt er:

- Andelen netto innflytting (innvandring og netto innenlandsk innflytting samlet) av kommunens innbyggertall, samme år
- Andelen netto innenlandsk innflytting av kommunens innbyggertall, samme år
- Andelen netto innvandring av kommunens innbyggertall, samme år
- Tilsvarende for året før
- Samt befolkningsveksten året før. Dette for å korrigere for en type følgevirkning.

Resultatet er (som ventet) at alle forklaringsvariablene har en statistisk samvariasjon med befolkningsveksten på et meget høyt signifikansnivå ($p < 0,001$). Interessant nok er det variasjoner i *netto innenlandsk flytting* året før som varierer mest med kommunenes ulike befolkningsvekst. Netto innenlandsk flytting forklarer hele 62 pst av befolkningsvariasjonen i kommunene året etter. Tilsvarende forklarer innvandring fra utlandet 12 pst av variasjonen i kommunenes befolkningsvekst året etter innvandringen, jf. figur 5.1 og 5.2. Når vi ser dem samlet forklarer disse to faktorene 87,5 pst av variasjonen i kommunenes befolknings vekst.

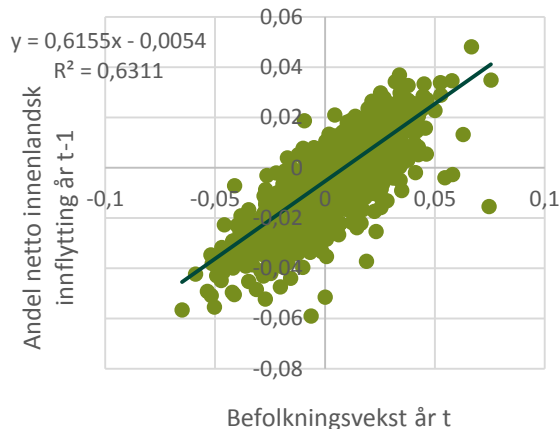
En årsak til at variasjoner i innvandring forklarer så pass mye mindre av variasjonene i kommunenes befolkningsvekst er dels at innenlandsk nettoflytting er betydelig større enn innvandring og at innvandringen har to ganske ulike forløp som til dels motvirker hverandre, som påpekt av Søholt m. fl. (2014) og referert i kapittel 4.1.5. Arbeidsinnvandrere innvandrer til kommuner med arbeidsmuligheter, mens

personer med flyktningstatus til dels flytter uavhengig av dette, i tråd med hvilke kommuner som stiller bolig og annet til rådighet.

Det samme mønsteret finner vi for perioden før 2005, men da er samvariasjonen mellom befolkningsvekst og netto innenlandsk flytting enda sterkere og samvariasjonen med innvandring svakere.

FIGUR 5.1

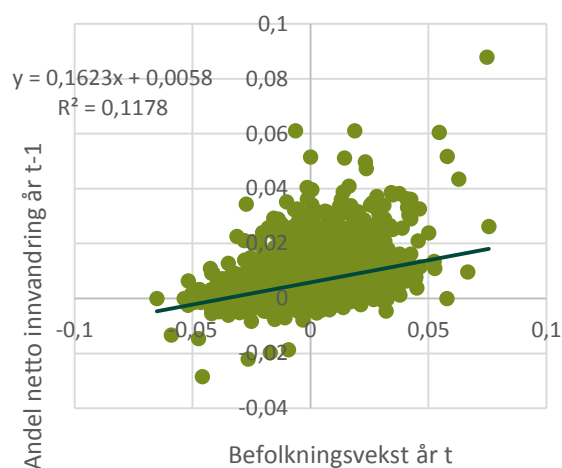
Samvariasjon mellom netto innenlandsk flytting og årlig befolkningsvekst i norske kommuner. Andeler av kommunens innbyggertall. 2005 - 2013



Kilde: Befolkningstall fra SSB. Beregnet av DAMVAD

FIGUR 5.2

Samvariasjon mellom innvandring og årlig befolkningsvekst i norske kommuner. Andeler av kommunens innbyggertall. 2005 - 2013



Kilde: Befolkningstall fra SSB. Beregnet av DAMVAD

På bakgrunn av ovenstående har vi også sett hvordan innenlandsk netto innenlandsk flytting på kommunenivå varierer med forhold som:

- Sentraliteten til regionen kommunene er en del av
- Kommunens egen sentralitet, innenfor regionen
- Sentralitet uavhengig av region
- Sysselsettingsutviklingen i regionen
- Netto innenlandsk flytting året før, for å korrigere for stivhengighet

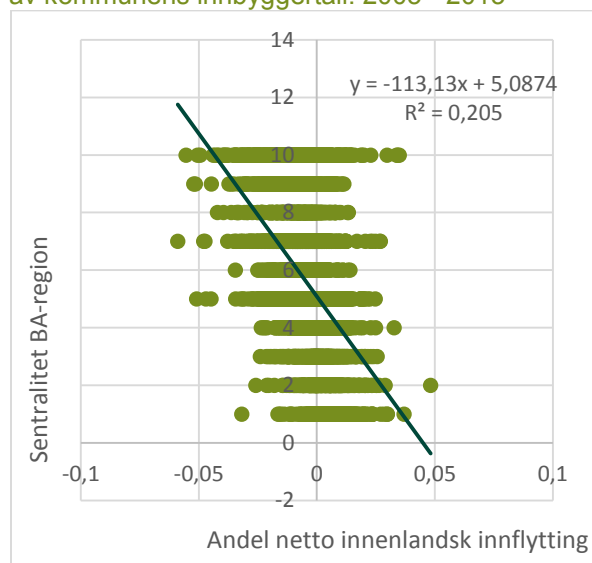
Resultatene er her langt fra entydige. Alle argumentet har en sterk signifikant samvariasjon med netto innenlandsk flytting ($p < 0,001$), også når vi analyserer dem samlet. Men de forklarer bare en begrenset del av den variasjonen vi ser i innflyttingen til kommunene.

Størst forklaringskraft har sentraliteten til *regionen* kommunen tilhører. Regionens sentralitet forklarer om lag 20 pst av den variasjonen vi ser i netto in-

nenlandsk flytting jf. figur 5.3. En kommunes sentralitet samvarierer også med netto innenlandsk innflytting, men i betydelig mindre grad.

FIGUR 5.3

Samvariasjon mellom netto innenlandsk flytting og årlig befolkningsvekst i norske kommuner. Andeler av kommunens innbyggertall. 2005 - 2013



Kilde: Befolkningstall fra SSB. Beregnet av Damvad
Note: Jo høyere tall, jo mindre sentral er regionen

av handlbare varer og tjenester, og at disse møter etterspørselsvekst. Vi kommenterer likevel betydningen av næringssammensetningen noe mer inngående i kapittel 6.

Et annet forhold er at netto tilflytting til en kommune kan være påvirket av andre forhold enn geografisk sentralisering og næringsmuligheter. I så fall snakker vi om betydningen av rene bostedspreferanser. For betydningen av stedsutviklingstiltak vil slike analyser være interessante, men det foreligger ikke materiale som kan avklare betydningen av slike fullt ut.

I det følgende går vi noe dypere inn i hvordan befolkningsutviklingen varierer innenfor de ulike sentralitetstypene norske regioner kan deles opp i.

Også kommunens sysselsettingsvekst samvarierer som nevnt signifikant med netto innflytting, men her er forklaringskraften meget begrenset, helt nede 2 prosent.

En tolkning av hvorfor sysselsettingsendringer ikke forklarer mer enn det gjør er, er det meste av sysselsettingen er en funksjon av befolkningsveksten, eksempelvis så følger butikkansatte og serveringssysselsetting etter at mennesker flytter til et sted, sjelden omvendt. De langsiktige endringer som former hvilken sysselsetting kommunene har, krever mer *sofistikerte analyser enn vi har gjennomført her*. Teori tilsier imidlertid at langsiktig sysselsettingsendringer følger regionens omfang av produksjon

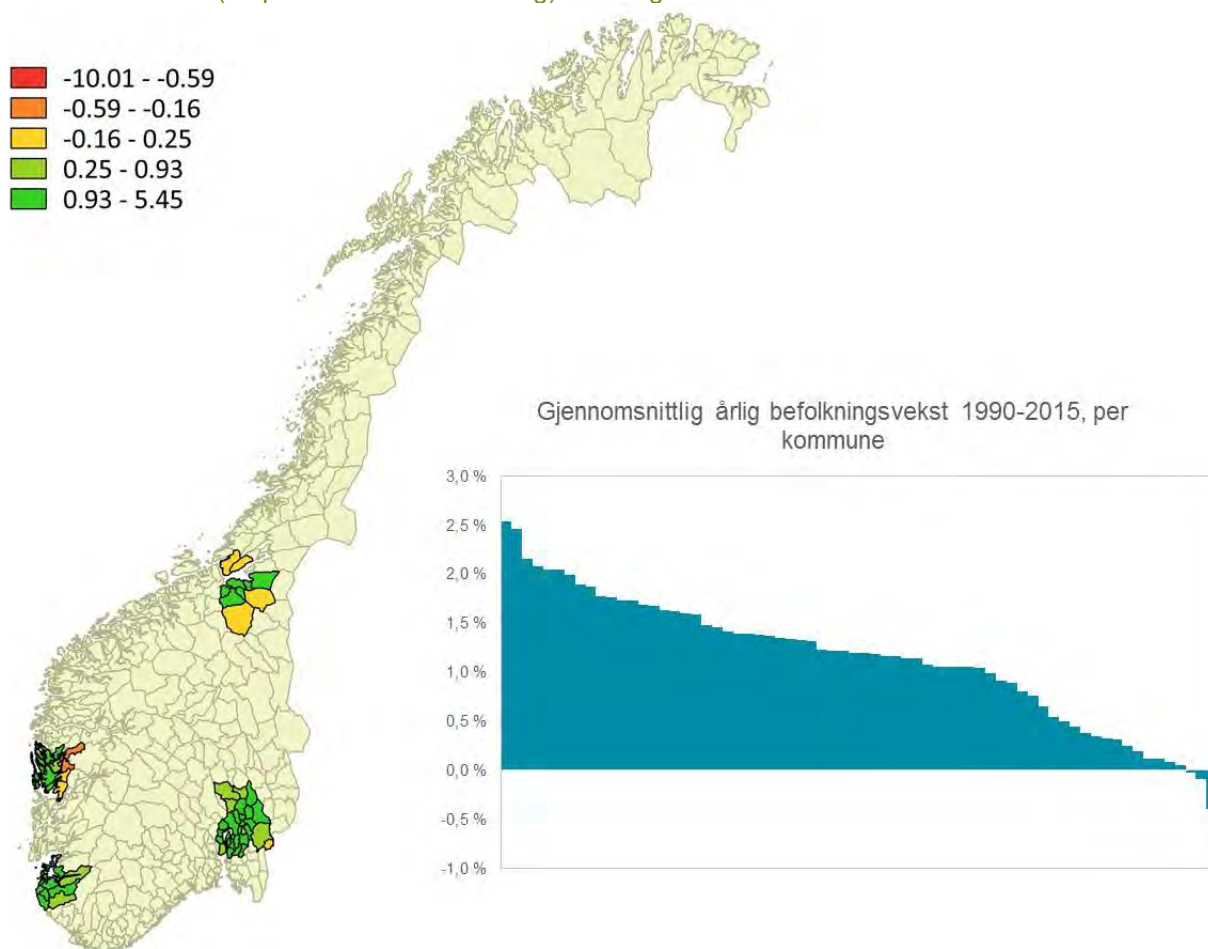
Befolkningsutvikling i kommuner i mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner

5.3 Når vi sammenligner befolkningsveksten på kommune nivå, ser vi at det er kommunene *rundt* de storbyene som vokser rasket. Veksten er åpenbart koblet til sysselsettingsvekst i byene de er koblet til, både gjennom pendling og ved at ulike steder i de omkringliggende kommunene er koblet funksjonelt til de samme byene.

Pendling gjør at bosetting og arbeidsbeslutninger kan separeres. For mange gir det muligheter for å velge bosted ut fra rene bostedspreferanser. Bosetningsbeslutningen følger dermed to beslutninger: 1) hvilken region gir best arbeidsbetingelser for enkeltpersoner og familier, og 2) hvilket sted i regionen

FIGUR 5.4

Gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling i kommuner i mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, sentraltetsnummer 1 (45 pst av samlet befolkning). Endring 1990-2015



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

passer best til egne og familiens bostedspreferanse. Bostedspreferansene kan være knyttet til både til boligkvaliteter, steds-kvaliteter, boligpris og transporttid. Det er summen som blir gjenstand for avveining.

De siste årene er det åpenbart steder rundt byene som har tiltrukket flest mennesker. Det er også der boligbyggingen har vært sterkest. Veksthastigheten på kommunenivå faller jo lenger unna kommunene ligger byenes sentrum, noe som tyder på at pendlertid er en viktig del av de fleste bostedspreferanse.

Vektleggingen av pendling og pendlingstid er koblet til at de beste arbeidsmulighetene er i byenes sentrum. Arbeidsmulighetene er klart mer diversifisert i de største byene enn både i byens omland og i mindre byer. Skogstrøm m.fl. (2015) dokumenter imidlertid at det ikke nødvendigvis er vekst i sysselsettingsmuligheter som er størst i de største bykommunene, men at det er der inntektsmulighetene er høyest. Også inntektsulikhetene er størst i de største byene. Betydningen av pendlingsmuligheter ved bostedsvalg vil derfor også variere med hvilke arbeidsmuligheter den enkelte har i byenes sentrum.

Pendlingsmulighetene får en annen dimensjon, og til dels retning, i kommuner og steder som i varetar næringsfunksjoner byenes sentrum ikke kan. Det gjelder spesielt kommuner som har utviklet viktige logistikkfunksjoner for hele bo- og arbeidsmarkedsregionen de er en del av. Typisk vil det være kommuner langs innfartsårene til byene (som kommunene sør og nord for Oslo), men også produksjonssteder med arealkrevende produksjoner som ikke egner seg i tette byer. Ågotnes (Fjell kommune) og Hanøytangen (Askøy kommune) utenfor Bergen kan være eksempler på slike steder.

En stor del av befolkningsveksten på steder innenfor sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner kan i stor grad forklares med om stedet har gode pendlermuligheter til regionens sentrum eller om stedet har fått en viktigere funksjonell rolle i regionen. Vi kommer senere tilbake til hvor stor rolle.

Utover pendleravstand og funksjonell rolle, er variasjonene mellom de ulike kommunenes befolkningsvekst så stor at det er rimelig å anta at også stedets ameniteter og utvikling av disse spiller en rolle for befolkningsveksten. Det er rimelig å anta at stedsutvikling kan påvirke tilbudet av slike ameniteter og at det igjen kan påvirke hvilke steder innenfor sentrale regioner som tiltrekker seg flest innflyttere.

Befolkningsutvikling i kommuner i nest mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner

5.4

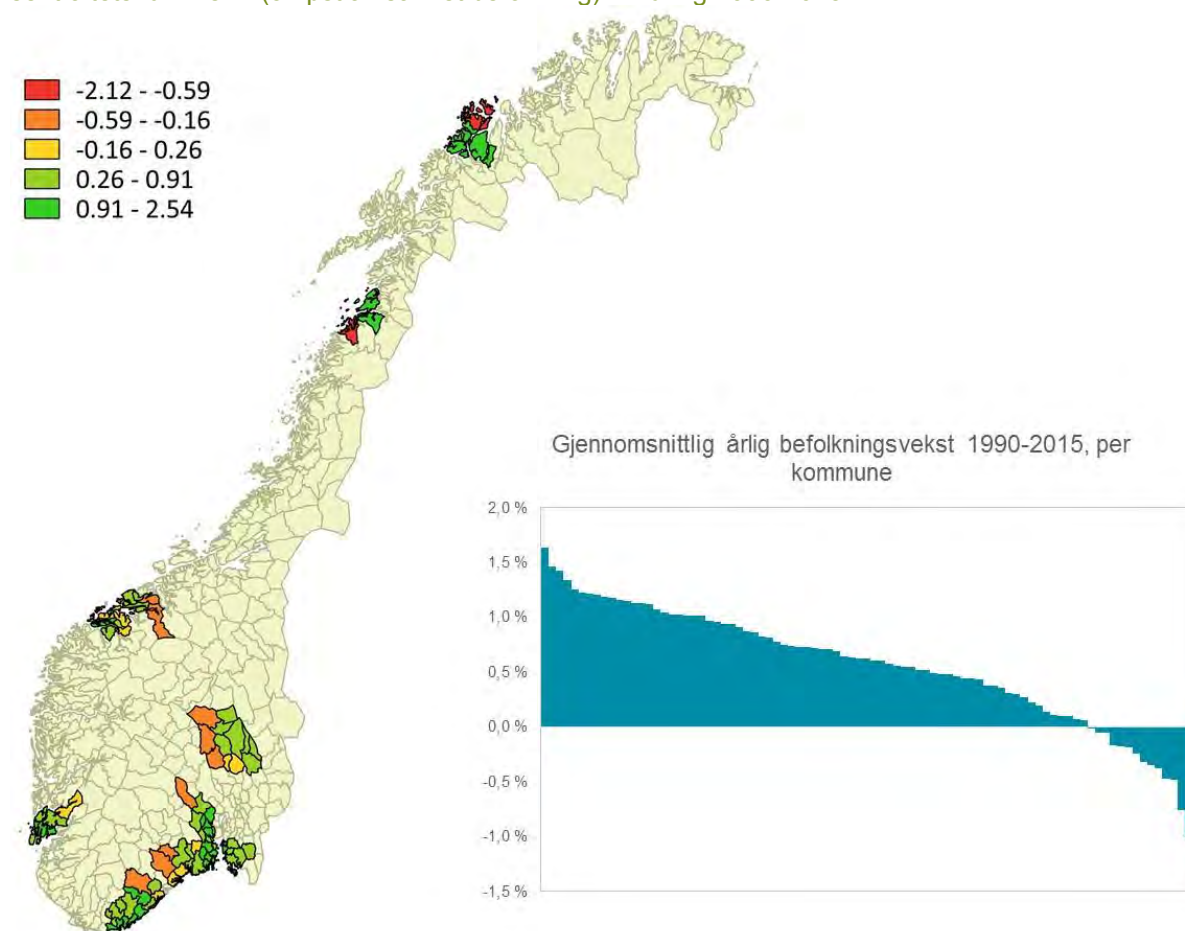
Når vi ser på utviklingen i kommuner innenfor de nest mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene finner vi mye av det samme mønsteret som i de mest sentrale regionene: pendlingsavstand til re-

gionens sentrum og funksjonell arbeidsdeling forklarer mye av forskjellene i befolkningsvekst mellom kommunene.

Det er likevel noen slående forskjeller. Mer enn i de sentrale regionene er det bykommunene som vokser raskest og flere av kommunene har steder med svak oppkobling til regionenes sentra.

FIGUR 5.5

Gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling i kommuner i nest mest sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, sentraltetsnummer 2 (31 pst av samlet befolkning). Endring 1990-2015



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

For steder med svak oppkobling til regionens sentra vil veksten i større grad være koblet til utviklingen i eget næringsliv.

Skogstrøm m.fl. (2015) viser også at det til dels er en konkurranse om å tiltrekke seg husholdningsrettede tjenester mellom steder innenfor slike regioner. Det er rimelig å tenke at stedsutvikling kan påvirke denne konkurransen. Stedsutvikling kan dermed både få en betydning for hvilke steder som vokser fram som følge av rendyrkede bostedspreferanser og hvilke som tiltrekker regionalt rettet næringsliv, som f.eks. kjøpesentra o.a.

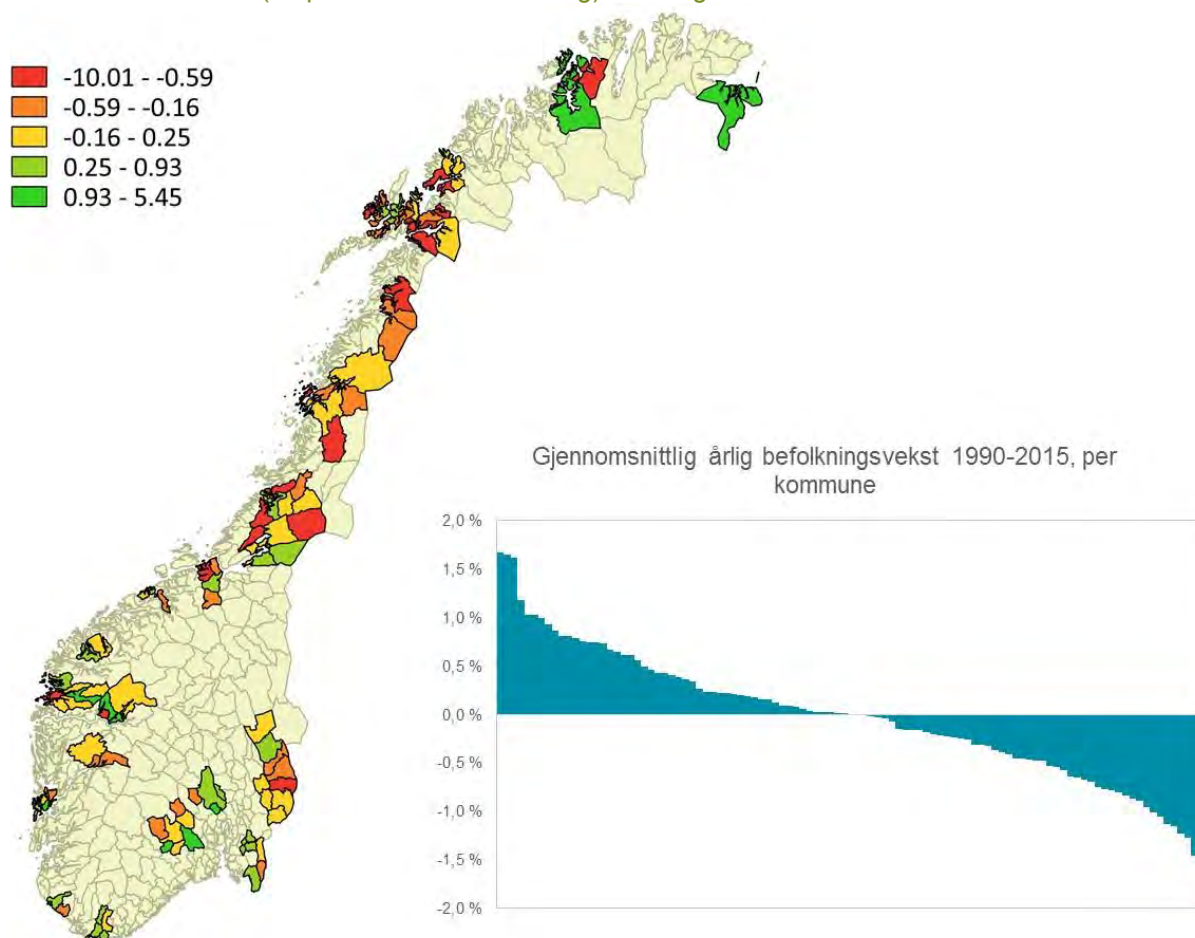
Befolkningsutvikling i kommuner i mellomsentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner

5.5 Forskjeller i befolkningsveksten i kommuner i regioner på et medium sentralitetsnivå er klart koblet til tettstedenes størrelse. Kommuner med befolkningsnedgang har alle relativ små tettsteder.

Regionene har et diversifisert næringsliv, men mindre enn i de sentrale regionene og mer enn i de minst sentrale regionene. Næringsprofilene varierer derfor også en god del mellom kommunene og veksten i kommunene synes i sterk grad å være påvirket av dette.

FIGUR 5.6

Gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling i kommuner i mellom sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, sentralitetsnummer 3 (15 pst av samlet befolkning). Endring 1990-2015



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

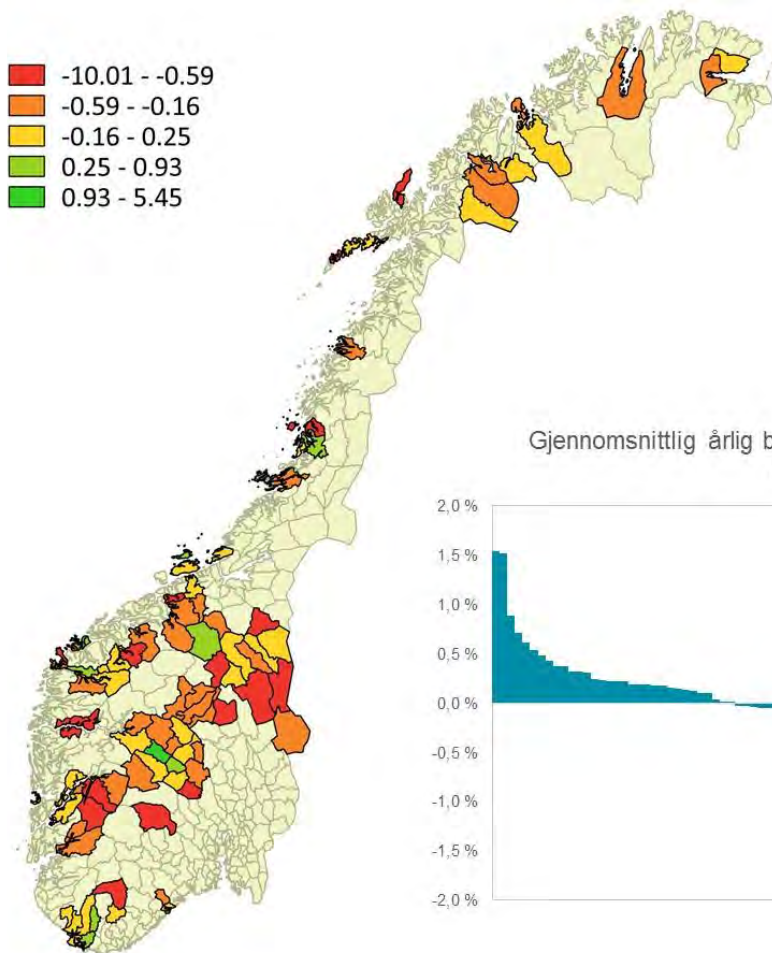
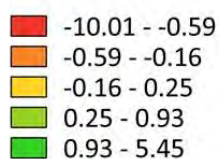
Befolkningsutviklingen i kommuner i nest minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner

^{5.6} Kommuner innenfor de nest minst sentrale regionene er klart koblet til utvikling i regionens næringsliv. Regioner med vekst i næringsliv har også vekst i befolkningen, mens det motsatte er også tilfelle:

Stedsutvikling kan tenkes å virke svært ulikt på steder hvor region opplever næringsvekst eller ikke. I regioner med næringsvekst kan stedsutvikling være viktig både for å trygge veksten, rekruttere arbeidskraft og muligens også legge til rette for mer differensiert næringsliv. På steder hvor regionen mister sysselsetting vil stedsutviklingen trolig mer ha preg av å sikre konsentrasjon om de mulighetene som gjenstår eller effektivisere tilgangen til de amenitetene som kan utvikles på stedet.

FIGUR 5.7

Gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling i kommuner i nest minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, sentraltetsnummer 4 (8 pst av samlet befolkning). Endring 1990-2015



Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst 1990-2015, per kommune



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

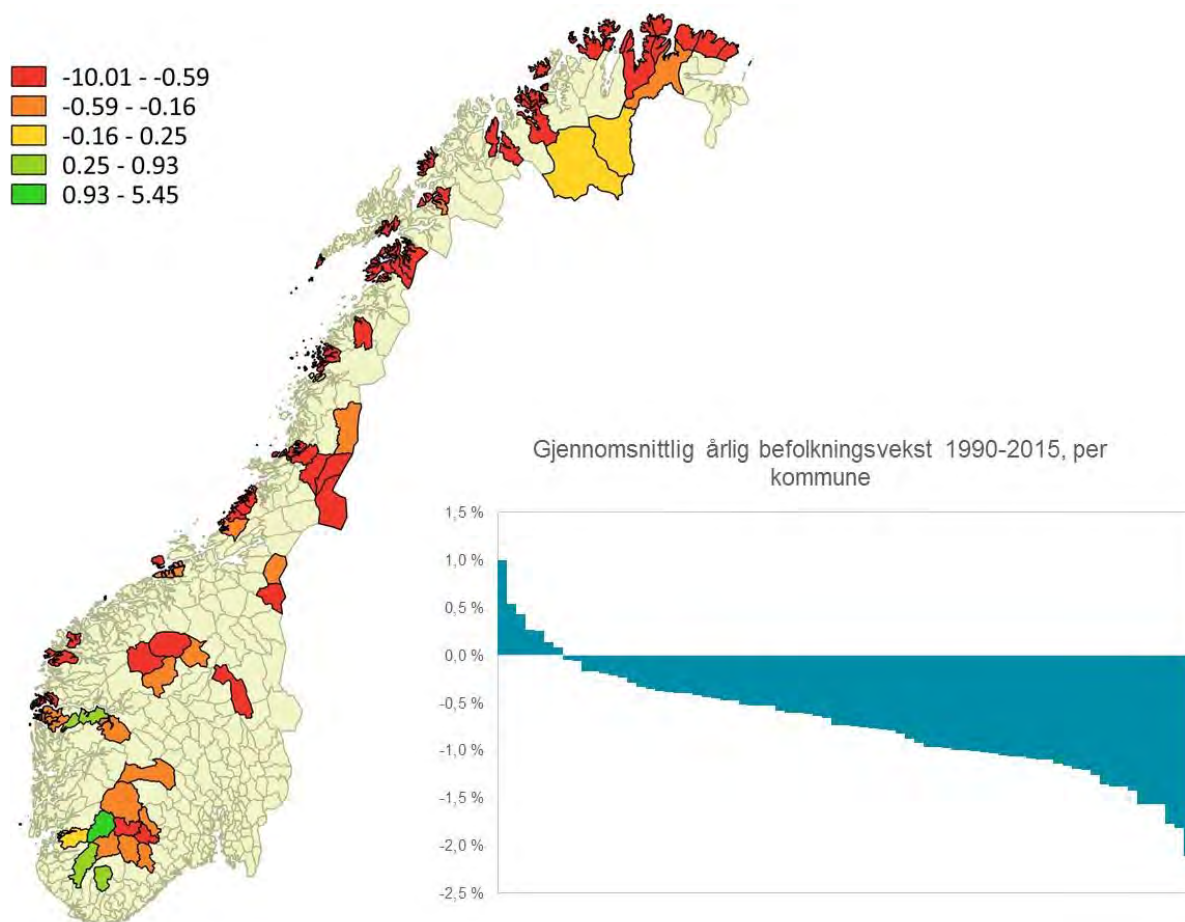
Befolkningsutvikling i kommuner i de minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene

5.7 Kommuner og steder i de minst sentrale regionene er i stor grad overlatt til seg selv. Det er lite, om noen oppkobling til større steder. Her er befolkningsutvikling klart koblet til sysselsettingsmulighetene, som ofte er innenfor tradisjonelle ressursbaserte næringer.

Stedsutviklingstiltak kan tenkes både for å øke bokvalitetene for de som bor der. Derigjennom trygges det produksjonsgrunnlaget som er på stedet, og nye kan søkes utviklet.

FIGUR 5.8

Gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling i kommuner i minst sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, sentraltetsnummer 5. 1990-2015



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

6 Effekter av stedsutvikling avhenger av stedstypologi

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan egenskaper ved lokalsamfunn gir føringer for hvilke resultater en kan vente av stedsutviklingstiltak. Ulike egenskaper gir grunnlag for utvikling av en typologi av lokalsamfunn basert på om lokalsamfunnet er en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion eller ikke, deres funksjon innenfor en større region og geografiske avstand til sentrum.

Som vi så foran hviler attraktivitetssatsingen på økonomiske teorier som setter mennesket og menneskets skaperkraft i sentrum for økonomisk utvikling – framfor strukturelle og romlige forhold. Steder konkurrerer med andre steder om å tiltrekke seg «de riktige» menneskene og «de riktige» bedriftene.

Dette er en konkurranse som både er global, nasjonal og lokal. Om steder skal lykkes i denne konkurransen må de – sier teorien om den kreative økonomien – gjennomføre tiltak som gjør de mer attraktive for de menneskene og bedriftene man må tiltrekke seg. Vi viste også at dette er en forståelse av økonomisk utvikling som har blitt kritisert: både for å mangle støtte i empirien (altså man finner ikke igjen disse forholdene når man ser på den faktiske økonomiske utviklingen) og for å ukritisk bli omsatt til politikk for regional utvikling i kontekster som er grunnleggende forskjellig fra byregionene den ble unnfanget med tanke på. Paradigmat har med andre ord blitt kritisert for å miste de stedegne forutsetningene av syne.

Det kan også stilles spørsmål ved selve utgangspunktet for attraktivitetsteorier – opptattheten av tilflytning. Når man tar inn over seg hvordan samfunnsendringer påvirker mange mindre steder, er det vel så viktig å redusere fraflytting.

Gjennomgangen foran viser videre at lokalsamfunn utvikler seg som en respons på en rekke forhold

utenfor lokalsamfunnens egen kontroll. Hvilke effekter en kan vente av ulike stedsutviklingstiltak vil avhengig av både av hvilke ressurser lokalsamfunn besitter når tiltak utvikles, men også hvordan lokalsamfunnet er koblet til andre lokalsamfunn. Er lokalsamfunnet for eksempel del av en velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregion? Finnes det et kunde-grunnlag innenfor akseptabel reiseavstand? Eller er det lokale næringslivet «stedløst» (off-shore arbeid, desentralisert bredbåndbasert arbeid)?

Uansett må ethvert lokalsamfunn som enten ønsker å øke tilflyttingen, eller redusere fraflyttingen, ha et bevisst forhold til lokalsamfunnets utgangspunkt. Utgangspunktet vil ha tre aspekter:

- Lokalsamfunnets fysiske og kompetansemessige ressurser, som kan være godt eller mindre godt tilpasset de strukturelle endringer samfunnet opplever
- Om og i hvilken grad lokalsamfunnet har en særegen funksjonell rolle i forhold til regionen det er en del av.
- Stedets geografisk plassering i forhold til andre steder, og disse andre stedenes utviklingsmuligheter

For lokalsamfunn som utformer egne attraktivitetstiltak, kan forholdene over forenkles til tre typer spørsmål:

1. Hva slags arbeidsplasser har vi? Hva er vår kompetanse her?
2. Hva er våre muligheter til å utvikle verdioøkende funksjoner og attraktivitetsskapende egenskaper for hele regionen?
3. Hva er flyttemønsteret til vårt sted? Hvem flytter fra og hvem flytter til? Kommer det innvandrere?

Hvilke resultater stedsutviklingstiltak kan gi, avhenger av svarene på disse spørsmålene. Hvilke stedsutviklingstiltak et lokalsamfunn er best tjent

med, vil derfor avhenger av kjennetegn ved det enkelt sted eller lokalsamfunn. For både utviklere av tiltak, brukere og evaluatore vil det være behov for en tydeligere stedstypologi.

Etter vår oppfatning bør en typologi bestå av geografiske dimensjoner som avstand til større arbeidsmarkeder, funksjonell rolle, bosettingsmønster og omfang av produksjon av handlbare tjenester og varer.

I utformingen av en typologi kan det være forenkende å starte spørsmålene i omvendt rekkefølge av spørsmålene over, ved å stille det enkleste spørsmålet først. Er stedet innenfor eller utenfor en større arbeidsmarkedsregion?

6.1 Hva bør det offentlige gjøre?

6.1.1 Skille mellom lokalsamfunn i og utenfor større BoA regioner

De fleste mindre steder er koblet sammen i større regional bo- og arbeidsmarkeder. Et lokalsamfunns mulighet til å påvirke egen utvikling henger sammen med både hvilken større region stedet er en del av og hvilken dynamikk som preger regionen.

Både endogene og eksogene forhold har betydning for vekst og utvikling. Vår vurdering av forskningen vi har presentert i rapporten er at regional vekst på lang sikt vil være bestemt av hvilke ressurser, kompetanse og teknologi regionen besitter. Vekst kommer når regionen enten produserer handlbare tjenester som det er en økende etterspørsel etter, eller evner å styrke sin konkurranseevne relativt til andre.

Hvorvidt et mindre lokalsamfunn er en del av en større arbeidsmarkedsregion som vokser mer eller mindre enn andre, er naturligvis avgjørende for muligheten for det mindre stedet til selv å vokse.

Her kan det tenkes flere alternativer:

Senter – er det næringsmessige tyngdepunktet, karakterisert med relativ høy avlønning av nøkkelkompetanse.

- A. Er nær senter, typisk med kort pendleravstand til byers sentrum. As eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningen eget kjøp av varer og tjenester
- B. Har (tidsmessig) lengre pendleravstand, som boligmarkedet kompenserer gjennom lavere boligpriser. Eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningens eget kjøp av varer og tjenester
- C. Stedet har om lag samme pendleravstand til Senter som B, men har egen produksjon av varer og tjenester som kan eksporteres ut av regionen. Næringsvirksomheten har lavere krav til formell kompetanse enn Senter.
- D. Stedet er ikke del av et pendlingsomland. Behov og bosettingsønske må i langt større grad å være knyttet til stedets egen attraksjonskraft, uten at andre steders attraksjon spiller noen direkte rolle – til det ligger de for langt unna.

Tilfellene over er illustrert i figur 6.1. Vi holder tiltak for å fremme sentrum i større regioner utenfor drøftingen.

Figuren illustrerer at endogene og eksogene forhold samspiller på ulike måter i ulike typer steder, og gir sammen med geografiske dimensjoner som stedets regionale funksjon, ulike forutsetninger for 13.50-midler. På sted A, B og C er for eksempel behov for boliger og bosettingsønske også knyttet til hvilken attraksjonskraft andre steder i regionen har. Andre steders ameniteter som er komplementære til hva som finnes i henholdsvis A, B og C vil stimulere attraksjonskraften i A, B og C, uten av disse gjør noe

spesielt. F.eks. «fint å bo her som har så fint kulturhus. Slalåmbakken i X er jo også ganske nærme». Omvendt vil utvikling av like ameniteter ha begrenset verdi før de faktisk oppleves som bedre enn X.

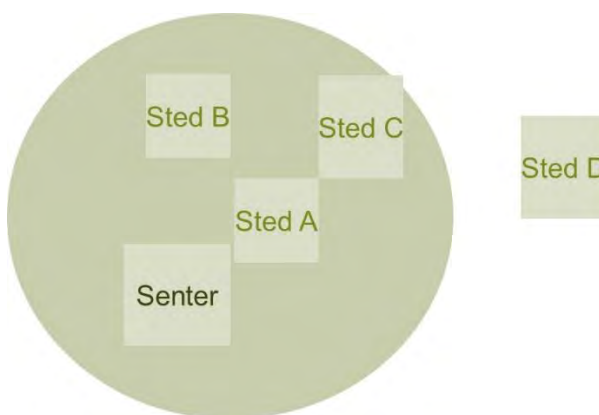
For stedstype D, som ikke er del av et pendlingsomland, må behov og bosettingsønske i langt større grad å være knyttet til stedets egen attraksjonskraft, uten at andre steders attraksjon spiller noen direkte rolle. Her kan 13.50-midlene nyttes til å bidra til at det gis rom til mot-trender. På små steder, kan to nye familier med spesiell interesse for nettopp dette steds egenskaper representere en stor tilflytting. Har familien barn øker verdien av slik tilflyttinger enda mer.

Tilfellene summerer opp en rekke reelle tilfeller. For å eksemplifisere med utgangspunkt i tettsteder rundt Trondheim er Spongdal et eksempel på et tettsted i Trondheim kommune med en egen identitet og gode muligheter til å pendle effektivt til Trondheim sentrum. Kvål i Melhus er et eksempel på et tettsted med litt lengre pendleravstand til Trondheim, men lite egen næringsvirksomhet. Støren i Midtre Gauldal er et eksempel på en tettsted med mye pendling til Trondheim, men også med betydelig egen næringsvirksomhet.

I alle større bo- og arbeidsmarkedsregioner kan vi finne eksempler på slike ulike typer tettsteder, noen med sterk egenidentitet, andre med mindre. Ulikheter i befolkningsutviklingen er til dels stor.

FIGUR 6.1

Illustrasjon av stedstyper innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion



Forskjeller i boligbygging er naturligvis en direkte forklaring på hvorfor noen steder vokser mer enn andre. Boligbygging vil imidlertid normalt komme som et resultat av underliggende ønske om å bo et sted og det er denne underliggende bostedsetter-spørselen som er den interessante koblingen til stedsutvikling.

For å illustrere variasjonen i tettstedsutvikling viser Figur 6.2 utviklingen i ulike tettsteder innenfor kommunene som til sammen utgjør bo- og arbeidsmarkedsregionen Trondheim.

Etter vår vurdering fanger tredelingen (A, B og C) over inn de viktigste eksterne faktorene som påvirker steders utviklingsmuligheter innenfor bo- og arbeidsmarkedsregioner. Avstand til sentrum påvirker hvilke befolkningsgrupper som potensielt kan søke seg til (eller ønske å bli boene på) stedet. Næringsmuligheter i nærheten nyanserer ytterligere hvilke befolkningsgrupper som opplever stedet som attraktivt for seg. Stedsutviklingstiltak kan påvirke; både erkjennelsene av stedets komparative fortrinn, utvikling av stedets fysiske attraksjonsegenskaper (infrastruktur, utseende o.a.) og immaterielle (kultur o.a.). Typologiene hjelper å forstå hvilke type tiltak som har potensial for størst effekt på langsiktige bo-settingsvalg.

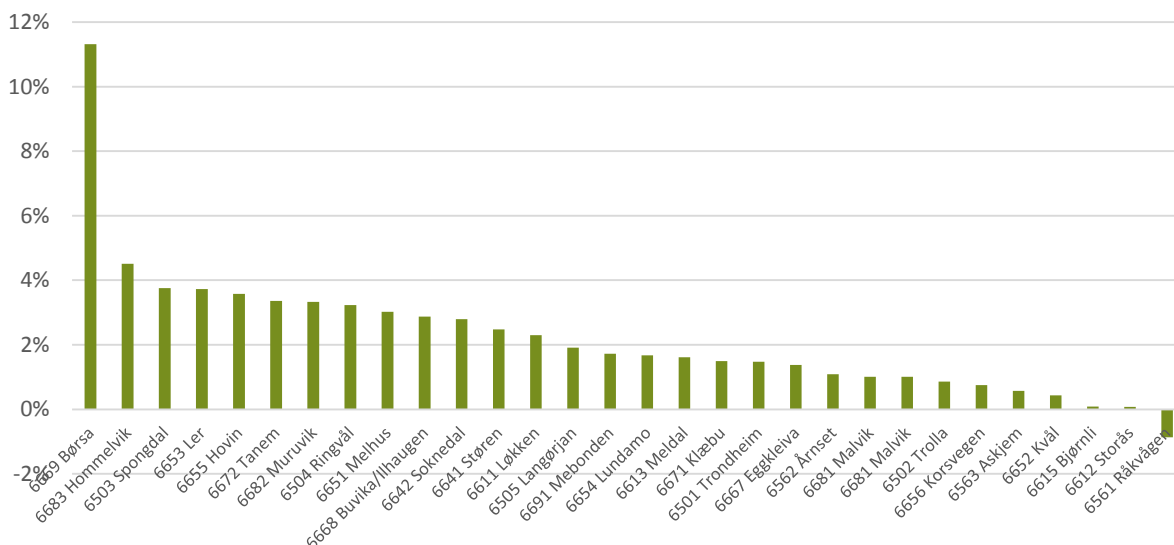
6.1.2 Økt trivsel – relevante mål for stedsutviklingstiltak utenfor større regioner

Typologien over tok utgangspunkt i ulikheter mellom tettsteder innenfor en større bo- og arbeidsmarkedsregion. Hva med mindre tettsteder som er lokalisert så langt fra andre tettsteder at de i seg selv er en egen liten bo- og arbeidsmarkedsregion? Dvs. hva med steder der pendlingskostnadene for de fleste oppleves som uakseptabelt høye?

Det finnes en rekke slike steder i Norge. Ser vi kun på de minste bo- og arbeidsmarkedsregionen og de som har lavest sentralitet i henhold til Gundersen og Jukvam (2013), ser vi at de fleste har negativ befolkningsutvikling. Forskjellene er imidlertid påtagelig også her, både når vi ser på hele perioden 1990-2015 og for den siste 15-års perioden, jf. Figur 6.3. Noen har opplevde en mindre negativ utvikling, andre en verre. Noen en positiv utvikling. Det er hel-

FIGUR 6.2

Årlig befolkningsvekst i tettsteder i bo- og arbeidsmarkedsregionen Trøndelag, 1999-2013



Kilde: SSB, tettstedsdata. Bearbejdet av DAMVAD

Note: Tettsteder som har blitt etablert etter 1999 har fått årlig vekst beregnet med utgangspunkt i startåret. Tettsteder som er tilkommet etter 2008 er utelatt.

ler ikke opplagt at det som hadde mest negativ utvikling i begynnelsen av perioden er de regionene som har forverret utviklingen.

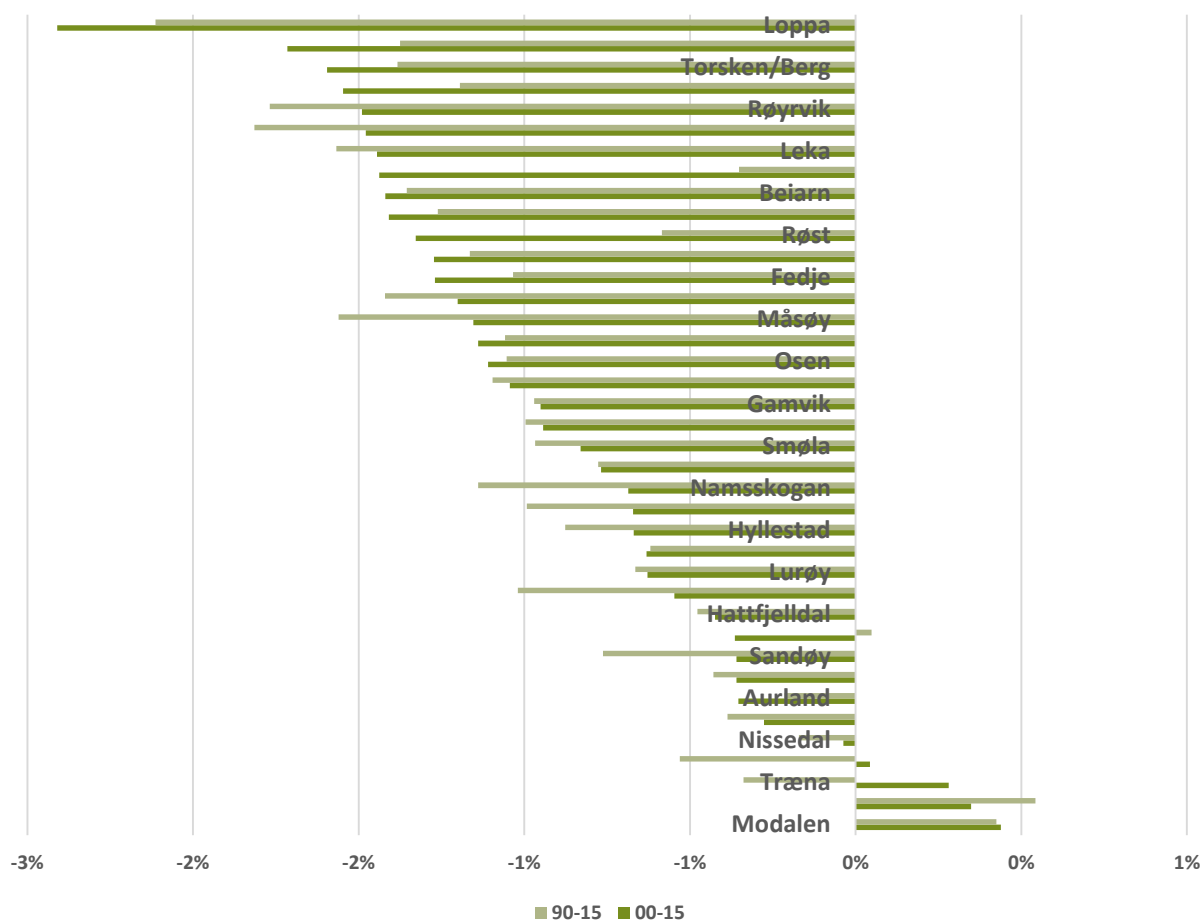
Felles for alle er imidlertid at regionene er små og har et tynt næringsgrunnlag. Utviklingen henger åpenbart sammen med utviklingen i næringsgrunn-

laget. De fleste er kystkommuner, men næringsutfordringene varierer. Eksempelvis er fiskeri svært viktig for sysselsetting i Loppa. Sysselsettingen har gått tilbake av ulike grunner og samfunnet har respondert med nedgang i folketallet.

Bindal har opplevd omtrent samme tilbakegang i folketall, men her er årsaken primært nedtrapping i

FIGUR 6.3

Befolkningsutvikling i bo- og arbeidsmarkedsregioner med lavest sentralitet. Årlig vekst, 1990-2015 og 2000-2015.



Kilde: SSB. Bearbeidet av DAMVAD

den lokale treindustrien. Fiskeriene i Bindal har utviklet seg stabilt.

Træna har opplevd en oppgang i befolkningen, selv om sysselsettingsnedgang i fiskeri har rammet også dem. Kommunen har imidlertid en framgangsrik fiskeindustri, som har mer enn motvirket nedgangen i selve fiskeriene.

Åseral er et eksempel på en landbruks og kraftkommune som har hatt framgang innen småindustri, reiseliv og bygg og anlegg. Også landbruk har hatt en mindre negativ sysselsettingsutvikling enn i landet som helhet.

Eksempelene over underbygger at det er utviklingen i næringer med et marked utenfor egen region som driver små regioners sysselsettingsvekst, som igjen driver befolkningsvekst.

Det er ikke opplagt hvordan stedsutviklingstiltak virker når utviklingen er så sterkt koblet til eksterne markedsfaktorer. To muligheter kan tenkes:

- I. Stedsutviklingstiltak kan bidra til en type optimisme som igjen utløser en form for kreativ eller nyskapende bruk av egne ressurser
- II. Stedsutviklingstiltak påvirker *ikke* sysselsettingsutvikling eller bosettingsutvikling.

Hvorvidt tilfelle I. er mulig er et empirisk spørsmål, men litteratur tyder på at effekten i beste fall er langsiktig.¹⁷

Også i tilfelle II. vil imidlertid stedsutviklingstiltak ha effekt, men da som en *trivselseffekt* for de som bor på stedet – stedet blir et triveligere sted å bo. Enten tiltak retter seg mot fysiske forhold, identitetsskapende eller kulturelle forhold, vil de gjøre stedet til

et bedre sted for de som allerede bor der – dersom de er vellykkede.

På bakgrunn av det vi vet om hva som driver stedsattraktivitet på lengre sikt, konkluderer vi med at stedsutviklingstiltak rettet mot små lokalsamfunn uten kobling til større arbeidsmarkeder, primært må sees på som et tiltak for å fremme innbyggernes trivsel – f.eks. gjennom å tilføre ressurser til fellesskapsløsninger samfunnet isolert sett er for lite til å løfte selv.

Selv om befolkningsutviklingen ikke påvirkes, vil trivselseffektene være viktig for sikre at lokalsamfunnet oppleves å ha en framtid. Slik sikres grunnlag for utnyttelse av de lokale ressursene som faktisk er på stedet. Alternativt kan slik trivselseffekter vurderes opp mot mulige omstillingskostnader ved at lokalsamfunn faller fra hverandre i fravær av alminnelige samfunnsgoder.

6.1.3 Forskning tyder på at trivselsfremme kan være god samfunnsutvikling

Forskning på samfunnsutviklingstiltak tyder også på at det å fremme trivselsfaktorer på et sted kan ha langsiktig positive virkninger på mindre steder.

Aarsæther (2010) oppsummerer lokalt utviklingsarbeid slik: «Sjølvsagt om det er handfaste mål i form av å skape eller tryggje arbeidsplassar og sikre befolkningsvekst (eller i det minste stabilitet), veit vi at motkreftene er sterke. Sjansane for å lukkast fullt ut, altså snu befolkningsmessig tilbakegang til vekst, er nokså små. Difor er det ein ikkje ubetydeleg gevinst om utviklingsarbeidet fører til større trivsel i lokalsamfunnet, sjølv om ein må sjå langt etter ei positiv befolkningsutvikling» (op. cit.: 119).

¹⁷ Vi oppsummerer evalueringer og analyser av stedsutviklingstiltak i et eget underkapittel i prosjektets del 2

Byrkjeland og Grove (2005) har imidlertid dårlig tro på at det å legge til rette for større trivsel gir mer næringsaktivitet. Deres inntrykk er at mange aktører sliter med å se hvordan de kan komme videre/lenger enn de «forholdsvis enkle aktivitetane» som de kaller «dei lågthangande fruktene» (s. 69.). Bygdeutviklingsprosjektene de har studert er typisk prega av mange små pengesummer med korte tidshorisonter. Et gjennomgående trekk er også at prosjektene er drevet av få personer, og særlig er det lite profesjonalisering – i betydning lønn; prosjektene drives på fritida. Mange av prosjektene skjer også uten kontakt med kommunen (delvis i opposisjon til kommunen) – og framstår som en allianse mellom lokalsamfunnet og fylkesnivået; dette kan skape problemer når prosjektfasen er over og prosjektet ikke er forankra i det lokale forvaltningsapparatet.

Samtidig kan det se ut til at de mest vellykkede bygdeutviklingsprosjektene er de med størst lokal selvstendighet. Byrkjeland og Grove lister det de kaller viktige prosesser, blant annet: Stedsverdiene er viktigere for kunnskapsvirksomheter enn industribedrifter, stedsverdiene er de eneste som kan veie opp for ulempene med desentral plassering, den generelle demografiske utviklingen og generasjonsubalansen tilsier at ikke alle kan vinne kampen om de unge, og på kort sikt er reiselivet den næringen som har størst urealisert økonomisk potensiale for bygdene.

Trivselsmålsettingen blir ifølge Byrkjeland og Grove (2005) grunnlagt med at arbeidsplasser ikke er nok for å holde på bosettingen – steder må ha en attraksjonsverdi som skaper bolyst. I tillegg er det hevdet – i lys av den immaterielle kunnskapsøkonomien – at attraktive steder tiltrekker seg initiativrike personer. Til dette sier Byrkjeland og Grove (s. 41): «Triv-

nadsskaping, mobilisering og stadutvikling er nødvendige, men ikkje tilstrekkelege. Ein kan ikkje leve av trivnad og identitetar åleine. Det er òg nødvendig å stimulere til næringsutvikling, og her er det eit problem at dei siste åras bygdeutviklingssatsingar ser ut til å ha mista blikket noko for dette. Vi saknar modellar for korleis dei litt meir vanskeleg tilgjengelege fruktene skal kunna plukkast».

Stedstypologi gir implikasjoner for virkemiddelbruk

Drøftingen over gir grunnlag for å definere fire typer av steder hvor stedsutviklingstiltak vil virke ulikt. Typologien er utviklet på basis av faglitteratur tilpasset norsk empiri.

Ulikhet i potensiell effekt av tiltak innebærer også at stedsutvikling ikke kan begrunnes på samme måte på tvers av grunnleggende egenskaper ved et sted eller lokalsamfunn.

Typologien gir også implikasjoner for valg av stedsutviklingstiltak.

6.2.1 A. Stedet er nær regionens næringsmessige tyngdepunkt

For slike lokalsamfunn vil stedets kvalitet som boligområde være viktige. Bokvalitet dreier seg både om hvordan stedet ser ut, hvilke muligheter stedet har til aktiviteter utenom arbeide, samt hvilken identitet og stolthet som kan knytet til stedet.

Stedsutviklingstiltak kan styrke alle disse sidene ved stedet. Resultatet kan styrke stedets attraksjon for egne og nye innbyggere. Samtidig lever stedet i en viss form for konkurranse med andre «A-steder».

Effektene av stedsutviklingstiltak vil ikke nødvendigvis påvirke nettoflyttingen utover hva som ville ha skjedd uansett, men det er absolutt en mulighet. Bidrar tiltakene til at stedet framstår som et relativt bedre boligområde for store grupper enn andre konkurrerende steder, kan det skje.

En særegen effekt av stedsutviklingstiltak på «A-steder» kan være å utvikle ameniteter og funksjonell rolle ovenfor Sentrum i regionen slik at de faktisk avlaster Sentrum, både i form av boligbygging og kommunikasjonsinvesteringer. God stedsutvikling på «A-steder» kan bidra til en mer fler-sentrumsutvikling enn hva som ellers vil skje.¹⁸

6.2.2 B. Stedet er relativt langt fra regionens tyngdepunktet

På samme måte som «A-steder» vil «B-steders» kvaliteter som boligområde være viktige. Bokvalitetene kan være knyttet til samme forhold som i A, men normalt vil boligpriser være som følge av lengre pendleravstand til de næringsmessige tyngdepunktene. Befolkningssammensetningen vil naturlig også være noe annerledes.

For slike steder kan identitetsskapende tiltak være særlig viktig for å utløse vilje til investeringer i stedets faktiske attraksjoner.

Effektene av stedsutviklingstiltak kan tenkes å bidra til at stedet både får en nettotilflytting på linje med andre steder i regionen og økt trivsel for stedets innbyggere. Det siste kan være viktig i en fordelingspolitisk sammenheng.

«B-steder» har også muligheter til å fylle spesifikke funksjonelle roller i en region. Typisk vil noen steder

bedre enn andre, ha mulighet til å utvikle seg som logistisk knutepunkt. Slike roller kan forsterke et steds attraksjon som bosted for innbyggere med kompetanse tilpasset slike virksomheter. Stedsutviklingstiltak som tilpasser seg en slik bevisst funksjonell rolle, har større muligheter til å bidra til å utvikle stedets komparative fortrinn enn om det ikke gjør det. Effekten kan i så fall bli større tilflytning enn ellers.

En særegen effekt av stedsutviklingstiltak på «B-steder» kan være tiltak som reduserer pendlertiden til sentrum. Vesentlig forkorting av pendlertid kan forvandle stedet til et «A-sted» og slik gi avkastning av stedsutviklingstiltak utover hva som vil komme dersom stedet forblir et «B-sted».

6.2.3 C. Stedet har virksomheter som handler med kunder utenfor regionen, men er lokalisert relativt langt fra regionens tyngdepunkt

«C-steder» har en egenskap som adskiller seg fra «B» ved at de har utviklet kompetanse og teknologi som inngår i internasjonale verdikjeder. Slik har stedet egenskaper som produksjonssteder med vekstpotensial avhengig av internasjonal teknologi- og markedsutvikling. Stedet har ikke bare en funksjonell rolle i egen region, men kan tenkes å oppnå både tilflytting og fraflytting som går utover hva som følger av utviklingen i regionen som helhet.

For slike steder vil stedsutvikling ha mulighet til å styrke stedets produksjonsmuligheter eller det kan være en del av omstillingstiltak om deler produksjonsgrunnlaget reduseres som følge av internasjonale forhold.

¹⁸ Behovet for slik stedsutvikling er bl.a. diskutert i DAMVAD og E.D. Holm (2013)

I førstnevnte tilfelle kan stedsutviklingstiltak ha stor betydning for interessen for arbeidstilflyttere (fra Norge, men også fra utlandet) til å bli boende, stifte familie og delta i lokalsamfunnet. Effektene av stedsutviklingstiltak kan i så fall bidra til større tilflytting enn hva som ellers ville vært tilfelle.

I omstillingstilfellet vil stedsutviklingstiltak trolig ha størst effekt når de bidrar til å styrke gjenværende produksjon, f.eks. ved at stedet framstår som et godt sted å forbli boende på, både for de som arbeider i gjenværende produksjon, blir pendlere eller er nyskapende entreprenører. Kulturskapende og identitetsskapende tiltak vil også her virke sammen med forskjønnende tiltak tilpasset eksisterende produksjon. Effektene av stedsutviklingstiltak vil i så fall neppe bidra til tilflytting.

6.2.4 D. Små lokalsamfunn som er sin egen region, uten pendlingskoblinger til andre regioner

På «D-steder» vil stedsutviklingstiltak sees på som tiltak for å utvikle hele regionen. Det er ikke stedets posisjon i en større bo- og arbeidsmarkedsregion som er relevant, hverken konkurransemessig eller arbeidsdelingsmessig. Dermed blir refleksjonen om stedets muligheter lik med regionens muligheter.

Stedsutviklingstiltak kan sees på samme måte som i «C», men konsekvensen av endringer i produksjonsgrunnlaget er langt større, fordi pendlingsmuligheter ikke er tilstede.

I praksis har de fleste mindre lokalsamfunn utenfor større regioner opplevd svekket produksjonsgrunnlag, enten som følge av produktivetsforbedringer i eksisterende produksjoner eller nedskalering av eksisterende produksjoner. Stedsutviklingstiltak vil derfor i stor grad ha preg av sikre kvaliteter på stedet som gjør at stedets innbyggere finner det trivelig å bo på stedet. Betydningen kan være stor. De

fleste mennesker reagerer på utviklingstrekk ved å søke mot steder med «framtidsmuligheter». Stedsutviklingstiltak kan gi denne følelsen, selv om folketallet minker. I så måte vil effekten i første runde være en trivselseffekt, som kan svekke incentivene til «for mye» utflytting, gjennom å støtte opp om tiltak som kan bidra til å snu en oppfatning om at her er det ingen framtid.

Flere mindre steder kan imidlertid ha særlige attraktivitetssegenskaper, enten som bosted (fritidsrettet, naturskjønt, særegne naturbaserte næringsmuligheter o.a.). Mulighetene behøver ikke være store i absolutt forstand, men kan være viktige for opplevelsen av et sted med flere muligheter. Ofte blir slike nye muligheter identifisert av «nye øyne». Stedsutviklingstiltak som evner å inkludere tilflyttere med spesielle motiver til å flytte til et nettopp et slikt sted kan gi nye vekstimpulser. Ofte vil det være stedets positive annerledeshet som i så fall er tiltrekkende. Effektene av stedsutviklingstiltak kan på slike tilfeller også gi impulser til tilflytting som ellers ikke ville ha funnet sted.

I Tabell 6.4 oppsummerer vi firedelingen. Vi angir også hvilke begrunnelser som gis for stedsutviklingstiltak og implikasjoner for type stedsutviklings tiltak. Sistnevnte kan utvikles langt videre i form av konkrete stedsutviklingstiltak.

TABELL 6.4

Stedstypologi, rasjonale og virkemiddelimplikasjon

Stedstype	Rasjonale for steds- utvikling	Implikasjon for tiltak
A. Stedet er nær re- gionens nærings- messige tyngde- punkt	Kan styrke lokalsamfun- nets attraksjon som bo- sted og avlaste sentrum.	Fysiske forskjønnelse og felles tiltak vil bli verdsatt og kan bidra til dynamikk. Styrking av kulturelle tiltak kan trekke i samme retning. Markedsføring kan gi vekst
B. Stedet er relativt langt fra regionens tyngdepunktet.	Kan styrke lokalsamfun- nets attraksjon som verdi- messig og kulturelt alter- nativ til sentrum	Positiv identitetsskaping og kulturelle tiltak kan forsterke egeninteresse i å fremme fellesskaps løsninger. Tiltak tilpasset særskilte funksjonelle roller, kan være særlig effektive, hvor god planlegging av fysiske tiltak kan bidra til dynamikk.
C. Stedet har virksomheter som handler med kunder utenfor regionen, men er lokalisert relativt langt fra regionens tyngdepunkt.	Kan styrke lokalsamfun- nets attraksjon som lokaliseringssted for konkurranseutsatt og ikke-sentrumsrettet produksjon, noe som gir særegne bostedskvaliteter	Tiltak som forener bostedshensyn og næringshensyn vil være særlig viktig. Fysiske infrastrukturtiltak kan styrke virksomhetenes konkurranseevne. Fysiske forskjønnelse og fellestiltak kan bidra til å tiltrekke eller holde på kompetanse tilpasset lokal produksjon. Positiv identitetsskaping og kulturelle tiltak kan trekke i samme retning. Markedsføring kan gi vekst. Tiltrekking og inkludering av innvandrere kan bety relativt mye
D. Små lokalsamfunn som er sin egen region, uten pendlingskoblinger til andre regioner	Kan styrke innbyggernes motivasjon for å videreutvikle eget lokalsamfunn og sikre opprettholdelse av ellers lønnsom virksomhet.	Felles infrastrukturtiltak, fysisk forskjønnelse og kulturelle tiltak kan gi trivselsgevinster som hindrer ikke-arbeidsplass relatert fraflytting. Åpenhet for nye annerledes innrettet innbyggere kan gi nye vekstimpulser. Kartlegging av egen muligheter kan forsterke potensielle attraktivitetsegenskaper.

7 Behov for offentlige tiltak for trivselsfremme

Vår gjennomgang av rasjonale for stedsutviklingstiltak tydeliggjør at tiltak kan skape endringer i mange lokalsamfunn, selv om type tiltak og effekter av tiltak vil avhenge av stedenes utgangspunkt. Vi vil imidlertid tilføye et par refleksjoner som kan være nyttige i vurdering av hvordan en framover bør tenke om offentlige bevilgninger til stedsutvikling.

For det første framstår målformuleringen om at det skal fremme attraktivitet i form av nettotilflytting som en for smal målformulering. Det er både mer realistisk og bedre begrunnet at stedsutviklingstiltak rett og slett skal ha som mål å øke befolkningens trivsel med eget bomiljø og lokalsamfunn.

For det andre er det ikke opplagt at det offentlige skal ha en egen budsjettsatsing for å fremme lokal trivsel. Vår gjennomgang av hvordan stedsutviklingstiltak kan virke tilsier likevel dette. Det er en rekke forhold som er viktige for befolkningens trivsel og framtidstro som krever både koordinering, organisering og eksternfinansiering for å realiseres. Det offentlig vil alltid ha en rolle i å koordinere viktige samfunnsmessige prosesser og finansiere felles goder, selv om rammene må tilpasses normale budsjettoverveielser og prioriteringer.

For det tredje vil den relative betydningen av stedsutviklingstiltak variere, bl.a. ut fra typologien vi utviklet i kapittel 6. Særlig viktig synes det å være i områder av typen «C» - hvor utvikling av egne komparative fortrinn kan være av stor betydning for hvordan stedet utvikler sin funksjonelle rolle innenfor et større arbeidsmarked, og derigjennom hvilken vekstbane stedet kan få. Offentlige innsats overfor områder av typen «D» kan også bety relativt mye, rett og slett fordi eksterne ressurser til små områder langt fra andre vil tydeliggjøre at også slike områder kan være verdifulle bo og oppvekstområder: dette gjelder selv om befolkningsutviklingen er preget av

at lokalsamfunnet tilpasser seg en ny (ev. lavere) befolkningslikevekt.

For det fjerde er det ikke opplagt at det er behov for en egne budsjettmessige tilskuddsordning for stedsutviklingstiltak. Det kan bli sett på som et arbeid som er en normal del av alle kommuners virksomhet. Til dels er det også slik. Likevel viser erfaringer at det er begrenset kompetanse om hva som kreves av langvarige stedsutviklingstiltak. Ulike fordeling av særegne kompetanseområder, tilsier at kompetansen samles og per i dag samles den i fylkeskommunenes utviklingsavdelinger. Det framstår som fornuftig at det er et apparat over primærkommunene som ivaretar og videreutvikler kompetanse om stedsutvikling. Slike organer har også muligheter til å utvikle monitoreringssystemer som kan anvendes for å få informasjon om når det er særlig behov for tiltak av ulik type.

Behovet for en egen budsjettpost forsterkes også av at primærkommune naturlig vil ha sin hovedopptreksomhet om egen tjenesteproduksjon og lovpålagte oppgaver. Mulighet til å trekke på eksterne budsjettmidler vil klart virke stimulerende for å prioritere stedsutvikling. Dersom staten tilbyr ressurser til stedsutvikling, må midlene også prioriteres og noen må prioritere mellom prosjekter. Behovet for egne enheter som foretar denne prioriteringen forsterker behov for at stedsutviklingsmidler forvaltes av et organ over primærkommunene.

For det femte er det ikke opplagt at stedsutvikling og næringsutvikling bør skilles så sterkt som det gjøres i dag. Det kan være gode grunner til å se på målformuleringen til hele post 60 på nytt. I stedet for å skille mellom tiltak for å fremme verdiskaping og attraktivitet, kan det skilles mellom tiltak som er ment å styrke svake omgivelsesfaktorer for lokalt næringsliv og mer rene stedsutviklingstiltak. Betyd-

ningen av tiltak for å styrke virksomhetens omgivel-
sesfaktorer er drøftet i Jakobsen m.fl. (2015).
Denne rapporten har gått gjennom behovet for
stedsutviklingstiltak for økt trivsel.

Referanseliste

- Asheim, B. and H. K. Hansen. 2009. "Knowledge Bases, Talents, and Contexts: On the Usefulness of the Creative Class Approach in Sweden." *Economic Geography* 85(4)
- Bütikofer, A. Polovkova, D. og Salvanes, K.G. (2014): *What is the City but the People? Changes in Urban Wage Premium and Migrant Selection Since the 1967*. Norwegian School of Economics
- Christophers, B. 2008. "The Bbc, the Creative Class, and Neoliberal Urbanism in the North of England." *Environment and Planning A* 40(10):2313-29.
- Combes, P., Duranton, G., Gobillon, L., Roux, S. (2010): *Estimating Agglomeration Economies with History, Geology, and Worker Effects*. I Glaeser, E. L. (red) *Agglomeration Economies*. The University of Chicago Press
- Duranton, G. og Puga, D. (2005): *From sectoral to functional urban specialisation*. *Journal of Urban Economics* 57 (2005)
- DAMVAD og Menon (2014): *Gjennomgang av 13.50 midler til klynger og nettverkstiltak*. Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- DAMVAD og E.D. Holm (2013): *Flere tette bysentra gir mer effektive norske bo- arbeidsmarkedsregioner*. Rapport utarbeidet for NHO
- DAMVAD og Samfunnsøkonomisk analyse (2013): *Utrekning om norsk serveringsnæring*. Rapport for Nærings- og fiskeridepartementet.
- Forskningsrådet, 2010. Sociological research in Norway. An evaluation. The Research Council of Norway, Oslo
- Forskningsrådet, 2011. Geography Research in Norway. An evaluation. The Research Council of Norway, Oslo
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*
- Florida, R. (2008): *Who's Your City?*
- Frisvoll, S. (2012): Power in the Production of Spaces Transformed by Rural Tourism. *Journal of Rural Studies* 28(4):447–57.
- Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås (2015): *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Rapport 1/2015. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Gibson, C. and N. Klocker. (2004) "Academic Publishing as 'Creative' Industry, and Recent Discourses of 'Creative Economies': Some Critical Reflections." *Area* 36(4):423-34.
- Gibson, C. and N. Klocker. (2005): *The 'Cultural Turn' in Australian Regional Economic Development Discourse: Neoliberalising Creativity?*. *Geographical Research* 43(1):93-102.
- Gkartzios, M. and M. Scott (2014): *Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches*. *Sociologia Ruralis* 54(3):241-65.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman og J. A., Shleifer, A. (1992): *Growth in Cities*. I *Journal of Political Economy*, 1992, vol. 100(6)
- Glaeser, Edward. *Triumph of the city: How our greatest invention makes US richer, smarter, greener, healthier and happier*. Pan Macmillan, (2011).

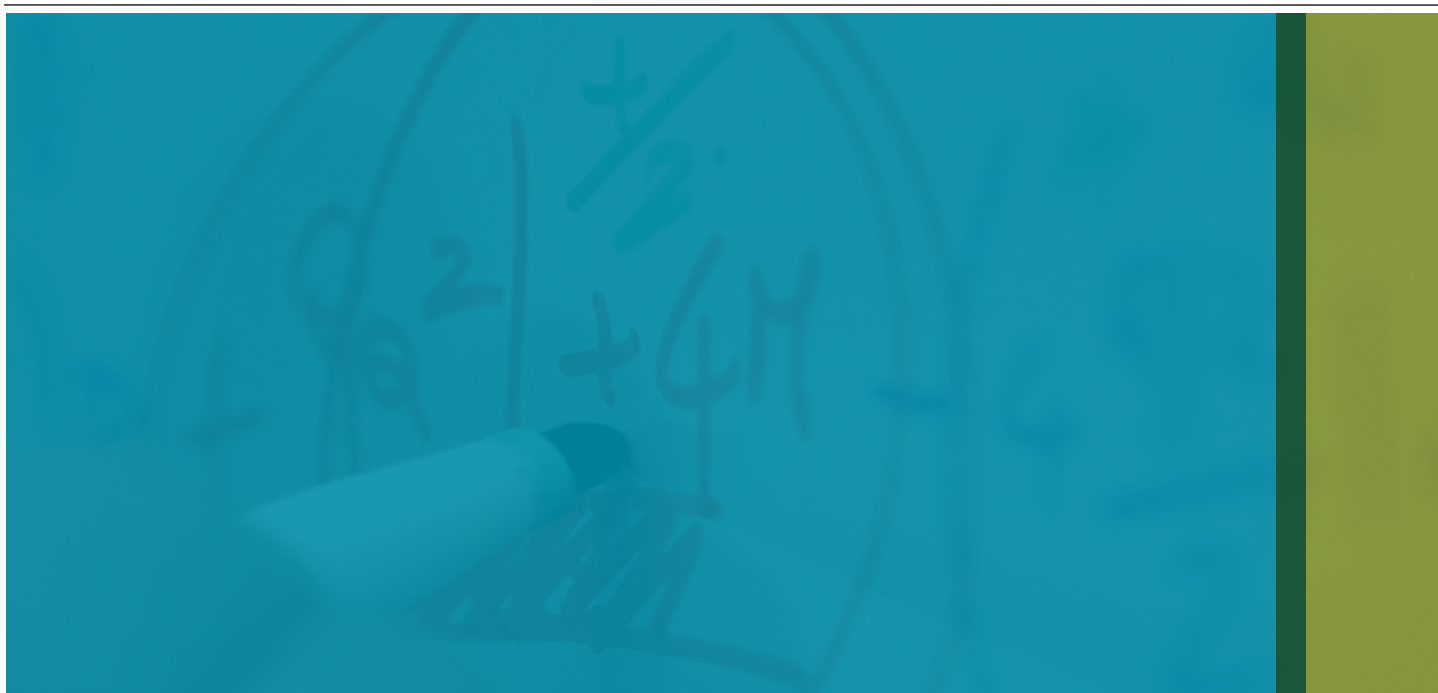
- Grünfeld, L., A. Espellien, K. Høiseth-Gilje, R. Røtnes og L. M. Iversen (2014): *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner*. Menon-publikasjon nr. 17-2014
- Gundersen, F. og D. Jukvam (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1
- Halfacree, K. 2006. Rural Space: Constructing a Three-Fold Architecture, i Cloke, P., T. Marsden & P. H. Mooney (red). *Handbook of Rural Studies* London: Sage Publications (s. 44-62)
- Jakobsen, E. W, E. Gotaas, L. A. Grünfeld, H. Jordell og R. Røtnes (2015): *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene*. Menon publikasjon
- Krätke, S. (2010): *Creative Cities' and the Rise of the Dealer Class: A Critique of Richard Florida's Approach to Urban Theory*. International Journal of Urban and Regional Research, 34, 835-853
- Lewis, N. M. and B. Donald. (2010) *A New Rubric for 'Creative City' Potential in Canada's Smaller Cities*. Urban Studies 47(1):29-54. doi: 10.1177/0042098009346867.
- Huwart, J. and L. Verdier (2013): *Economic Globalisation: Origins and consequences*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris.
- Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk*
- NOU 2015: 1, *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.
- Peck, J. (2005): *Struggling with the creative class*. International Journal of Urban and Regional Research 29:740–70.
- OECD (2012): *Redifining urban, a new way to measure metropolitan areas*, OECD publishing.
- OECD (2012): *Promoting growth in all regions*. OECD publishing
- Puga, D. (2010): *The magnitude and causes of agglomeration economies*. Journal of Regional Science Vol.50(1)
- Rokkan, S. og B. Hagtvedt (1987): *Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi*. Oslo, Universitetsforlaget
- Skogstrøm, J. F. B, L. A. Grünfeld, P. Aalen, R. B. Holmen og Å. Mariussen (2015): *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*. Menon-publikasjon nr. 3/2015
- Stambøl, L. S. (2013): *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. Vol. 46/2013, Rapporter: Statistisk sentralbyrå
- Søholt, S, K. R. Tronstad og H. M. Bjørnsen (2014): *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv*. NIBR-rapport 2014:25
- Storper, Michael, and Anthony J. Venables (2004): *Buzz: face-to-face contact and the urban economy*. Journal of economic geography 4.4 (2004): 351-370.
- Storper, Michael (2011): *Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics*. Journal of Economic Geography 11.2 (2011): 333-346
- Storper, Michael (2013): *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton University Press

Teigen, Håvard (2004): *Verkar distriktspolitikken? Ei metaevaluering av bedriftsretta incentiv.* I boka Amdam, R. og Bukve, O. (red.): Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Norge. Tapir akademiske forlag. Trondheim

Tochterman, B. (2012): *Theorizing Neoliberal Urban Development: A Genealogy from Richard Florida to Jane Jacobs.* Radical History Review (112):65-88.

Vareide, K., L. K. Kobro, H. Storm (2013a): *Forslag til ny programteori for attraktivitet Milepelsnotat 2* TF-notat nr. 11/2013

Vareide, K., L. K. Kobro, H. Storm (2013b): *Programteori for attraktivitet. Sammendragsrapport.* TF-notat nr. 13/2013



DAMVAD
OSLO . COPENHAGEN . DAMVAD.COM

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K
Tel. +45 3315 7554

Norsk adresse 123
N-2390 Oslo
Tel +47 2345 1254