

”By, omland og samhandling av betydning for regional vekst”

Innspill til Distriktsenteret v/NIBR-Onsager 30 april 2014

1. Generelt

Distriktsenteret (DS) inviterte NIBR ultimo mars 2014 til å komme med et innspill til «*Hvordan tilnærme seg en helhetlig samfunnsanalyse på samhandling for økonomisk vekst i en region?*». DS ønsket bidrag fra flere FoU-miljøer som de kunne bruke til å hjelpe regionene for å stille de riktige og viktige spørsmålene i oppstarten av deres arbeid med samfunnsanalyser i byregionprogrammet. DS etterspurte kunnskapsbidrag om regionalt samspill og regional vekst, som ville være til konkret nytte for dem og byregionene. Man ønsket også innspill på hvilke metoder og datagrunnlag som er relevante og nyttige, samt ideer til mulige problemstillinger og forskningsspørsmål.

2. Generelt om hovedbegrepene : by og omland, samhandling og regional (økonomisk) vekst

By og omland er mangetydige begreper hvis egenskaper, roller og funksjoner i forhold til regional økonomisk vekst påvirkes av flere forhold som sentralitet, bystørrelse og -type, ressurs- og næringsbaser, funksjoner man ser på og kontekstuelle forhold (beliggenhet, tilgjengelighet etc).

En by er i fysisk forstand sammenhengende tett bebyggelse over en bestemt størrelse, og det er ingen formelle krav eller allmenne regler for nedre grense i folketall for når tettsted blir by. I norske offentlige dokumenter har det imidlertid vært vanlig å betegne tettsteder med over 5.000 innbyggere som byer (mot 10.000 i internasjonale klassifiseringsstandarder/UN). I norsk regionalforsknings-sammenheng har man imidlertid hatt en lavere nedre grense knyttet til ”bygdebyer” (>1000 innbyggere)¹.

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

Samlet kan byene derfor betegnes som både *ressurs-, service- og vekstsentra* for som tilbyr mange arbeidsplasser, tjenester, kulturtilbud og boliger til omlandet, mens omlandet i større grad fungerer som *ressurs-, produksjons-, bo- og rekreasjonsområde* som forsyner byene med arbeidskraft, råvarer, industrivarer, bolig- og hytteområder, rekreasjons- og økosystemtjenester m.m. Denne typen beskrivelser av by og omland og deres relasjoner støttes i både klassisk og nyere litteratur, selv om

¹ I Norge bor halvparten av befolkningen i de fem største byregionene, men i en europeisk kontekst er Norge karakterisert ved en spredt og svært småskala by- og tettstedstruktur (Gløersen et.al.2013). Funksjonsinnholdet i små og mellomstore byer er imidlertid langt større i Norge enn i tilsvarende bystørrelser på kontinentet (Foss et.al. 2006).

bildet er langt mer sammensatt og variert i dagens mobile servicesamfunn, og med store variasjoner mellom byregioner.

Begrepet *samhandling* er mangetydig, men kan forstås som ulike typer av samspill og interaksjon mellom by og omland, og som har betydning for økonomisk vekst i regionen. Samhandling kan skje på og mellom ulike nivåer, og blant individer, bedrifter, myndigheter, utviklingsaktører, organisasjoner etc. Det kan ligge både samarbeid og konkurranse i samhandling. Intensjonell intraregional samhandling mellom aktører for å styrke kapasitet og evne til økonomisk vekst i byregioner er imidlertid et sentralt formål med KMDs byregionprogram.

Når det gjelder begrepet (regional) *økonomisk vekst* knyttes det gjerne til vekst i verdiskaping, produktivitet og/eller sysselsetting (event. arbeidsplasser). Økonomisk vekst drives gjerne av ulike "prosesser" som :

- Endret ressursbruk (eks. naturressurser, mennesker, kapital)
- Endringer i etterspørselsforhold (regionalt /eksternt, "eksport")
- Økt produktivitet (eks. arbeidsdeling/spesialisering, kunnskapsutvikling/FoU/ innovasjon, omstilling til mer verdiskapende næringer, mer effektiv senter- og infrastruktur),
- Næringsdynamikk (eks. innovasjon, nyetableringer, nye næringer)
- Økt/mer effektiv samhandling (eks. ressursbruk, næringsutvikling, arealbruk/utbygging, transport)

Regioners egenskaper og potensialer for egenbasert vekst vil generelt variere mye fra en (by-) region til en annen. I utgangspunktet må en helhetlig samfunnsanalyse som skal belyse forutsetninger og muligheter for vekst gjennom intraregional samhandling, ta utgangspunkt i sentrale egenskaper ved byregionens strukturelle og ressursmessige forutsetninger, samhandlingsmønstre og –barrierer på sentrale områder av betydning for økonomisk vekst og utvikling. I det følgende omtales noen sentrale tema som dekker felt som man trenger faktakunnskap om i helhetlig analyse som skal danne grunnlag for å utvikle strategier og tiltak for å styrke samhandlingen for en robust økonomisk vekst i byregionen.

(1) By- og omland inngår i funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner

By- og omlandskommuner inngår i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selv om byer er sentra for ulike typer av funksjoner og omland, er de framfor noe sentralsteder i *funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner* (BA) (Gundersen og Juvkam 2013). Dette representerer den moderne byregionen. Dette er grunnleggende praksisbaserte samhandlingsregioner vokst fram nedenfra, og som integrerer by og omland i felles bo-, arbeids- og servicemarkeder. Viktige kriterier her er største tettsted/servicesenter og regionalt arbeidsmarked (etter nærmere kriterier for pendling over kommunegrense). Noe av grunnlaget for byveksten og regionaliseringen er økende arbeidsdeling i næringslivet og sterk vekst innenfor markedslokalisert tjenesteyting. De grunnleggende økonomiske relasjonene mellom by og omland gjenskapes hele tiden blant annet fordi omlandet er avhengige av tjenestene som byene tilbyr, samtidig som tjenestesektorens størrelse og vekst skaper de fleste arbeidsplassene omlandsbefolkningen pendler til og er avhengige av. Byveksten og kommunikasjonsutvikling har medført større geografisk atskillelse mellom hhv. næring/arbeidssted og bolig/bosted. Byenes utstrekning og influensområder utvides til større geografiske områder. Det regionale bo- og arbeidsmarkedets kvantitative og kvalitative egenskaper har vesentlig betydning for regional vekst og attraktivitet. Viktige strukturer er her knyttet til byregionens størrelse og senterstruktur, arbeids- og boligmarkedet samt tjenesteforsyningen. Senterstrukturen og

transportforhold påvirker ellers den regionaløkonomiske produktiviteten i slike regioner. Samhandling mellom by og omland som prinsipielt vil kunne bidra til å styrke regioners økonomiske vekst ville være å utvikle mer effektive regionale bo- og arbeidsmarkeder gjennom utvikling av transport/transportinfrastruktur (reduere friksjoner), styrke knutepunktutvikling og samlokalisering av arbeidsplasser og boliger innenfor større byregioner, og utvide små arbeidsmarkeder til større arbeidsmarkeder gjennom kommunikasjonsmessig sammenkopling av mindre arbeidsmarkeder, eller mot større (regionforstørring).

For by- og omlandskommuner vil det være viktig å få kunnskap :

(i) Hva kjennetegner bo- og arbeidsmarkedet og tjenesteforsyningen i by og omlandskommunene innenfor den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de er en del av ?

(ii) Hvilken muligheter og begrensinger ligger i den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen som enhet for samhandling mellom by og omland når det gjelder effektiv kommunikasjon, tjenesteforsyning og boligutbygging ?

Empirisk dokumentasjon om sentrale egenskaper ved by- og omlandskommunenes funksjonelle regioner vil være et viktig underlag for analyser av befolkningsutvikling og bostedsattraktivitet, næringsutvikling og planlegging. Forholdene vil variere mye fra en BA-region til en annen, og vil bare kunne avdekkes gjennom empirisk analyse. Med basis i spesielle register- og surveydata (SSB/NIBR) vil de aktuelle strukturene og mønstre kunne kartlegges.

(2) Næringsutvikling og samspill i by og omland

Næringsøkonomiske regioner kan forenklet betegnes som regioner der det er tettere interaksjoner og avhengigheter mellom bedrifter og næringer innenfor regionen enn utenfor. Næringsregioner vil imidlertid kunne være konstituert av ulike typer interaksjoner og avhengigheter, og derfor også ha høyst varierende innhold, form og størrelse. Med utviklingen av en mer kunnskapsbasert økonomi der human kapitalen spiller en nøkkelrolle vil imidlertid bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA) bli viktigere som nærings- og kompetanseutviklende regioner. Slike byregioner er en type næringsøkonomiske regioner gjennom arbeidsdeling og transaksjoner mellom vare- og tjenestenæringer i by og omland, men hvor det også vil kunne være utviklet spesifikke næringsmessige kompetansebaser forankret til felles arbeidsmarked, mobilitet og samhandling mellom bedrifter, og mellom bedrifter og kunnskapsinstitusjoner i regionen. Andre typer næringsregioner vil være knyttet til funksjonelle næringsklynger og innovasjonssystem som går på tvers av BA-regionenes grenser. Eksempelvis vil oftest BA-regioners "eksport"-orienterte basisnæringer svært ofte være integrert i større eller andre næringsregioner der verdikjede- og innovasjonssystemene ikke avgrenses av BA-regioner eller fylkesgrenser. Ulike typer regionale samarbeidsinstitusjoner for innovasjon og næringsutvikling går også ofte på tvers av BA-regionene, selv om det også i en del områder er sammenfall her.

Sentralt i deler av litteraturen om regionaløkonomisk vekst har vært fokuset på fordeler og effekter av økonomisk tetthet (agglomerasjonsøkonomi), dvs. eksternøkonomiske fordeler og selvforsterkende vekst innenfor *byer og næringsklynger* (Jacobs 1961, Krugman 1991, Duranton og Puga 2004, Marshall 1920, Porter 2002). Dette handler i begge tilfeller om nærhetsfordeler og synergieffekter mellom samlokaliserte bedrifter/bransjer, som gir reduserte transaksjonskostnader, økt kunnskapsoppbygging og innovasjon med regionale veksteffekter. I større byer er det særlig stor næringsdiversitet, kunnskapsressurser, "kritisk masse" og markedsforhold som gir gode betingelser for innovasjon og næringsvekst, inkludert radikal innovasjon og nye næringer. I mer spesialiserte regionale bransjekonsentrasjoner og klynger kan det være gode betingelser for kunnskapsutvikling og oppgraderingsinnovasjoner, men ofte innenfor relativt avgrensede produkt- og næringsfelt. I småbyer vil sistnevnte type oftere være mest framtrædende, mens i større byer vil man ofte ha fordeler både av næringsdiversitet og flere bransjekonsentrasjoner og klynger (kompetanse/næring).

Dette gjør også at næringsmiljøer i små og store byer vil ha ulike betingelser og muligheter for omstilling under skiftende rammevilkår.

Byer betegnes ofte som *kunnskapsnoder og kreative sentra* i kunnskaps- og opplevelsesøkonomien (Amin & Thrift 2002, Vatne 2005). Mye oppmerksomhet har vært rettet mot kunnskapsintensive tjenester og opplevelsesnærings innovasjons- og vekstfordeler i byer (særlig større byer). Samtidig har innovasjon i tradisjonelle ressursbaserte næringer og utvikling av nye ressursbaserte næringer bidratt til både vekst i verdiskaping og nye arbeidsplasser i mange typer omland og omlandsregioner. En del av disse næringens vekst- og utviklingspotensialer ligger nettopp forankret til omlandets ofte unike ressursbaser og utviklingshistorier. By og omland er slik sett utviklings- og vekstområder for ulike typer av kunnskaps- og opplevelsesnæringer og kunder i by og omland internt og eksternt av regionen (Lorentzen & Hansen eds. 2012).

I andre deler av litteraturen har oppmerksomhet vært rettet mot prosesser som bidrar til økt *spesialisering og arbeidsdeling* mellom by og omland, og de relasjoner og avhengigheter dette skaper mellom by og omland. Det økonomiske grunnlaget er en stadig mer framskreden arbeidsdeling i næringslivet, som ikke bare omfatter primær og sekundære næringer, men også rask voksende tertiær og kvartære næringer. Dette er forhold som bidrar avgjørende til regional og nasjonal produktivitet. Dette resulterer blant annet i servicenæringenes sterke vekst og opphoping særlig i byene, mens vareproduksjonen endres og videreutvikles i større grad i omlandsregioner og småbyområder. Markedsstørrelse, økonomiske terskler og rekkevidder forklarer mye av (særlig de private) servicenæringenes lokalisering og vekstmønstre. Mye av tjenesteytingen baserer seg på at kunder velger nærmeste sted for å dekke sine behov og velger lokalisering etter markedsgrunnlag. Resultatet er forholdsvis desentralisert senterlokalisering av tjenester som dekker daglige behov (eks. dagligvarer) og konsentrert lokalisering av sjeldne brukte tjenester. Sistnevnte er blant annet knyttet til de mest kunnskapsintensive tjenestene som klumper seg sammen sentralt i større byer med god tilgang på kompetansepersonell og nærhet til krevende kunder (eks. hovedkontor) og plasseringer på attraktive lokaliteter med god tilgjengelighet (ift. transport) og synlighet.

For opplevelsesnæringene er imidlertid lokaliseringen og interaksjonen mellom by og omland noe annerledes. Mens bybefolkning vil kunne være et nødvendig markedsgrunnlag for omlandets opplevelsesnæringer vil byenes kulturnæringer og opplevelser også i stor grad betjene omlandsbefolkningen. I mange omland har enkelte opplevelsesnæringer (eks. reiseliv) med avledet virksomhet (eks. handel, bygg/anlegg) vært viktig vekstnæring mye forankret til naturgitte forutsetninger (rekreasjonsområder, hyttetomter etc). Utviklingen av en velferds-, service- og opplevelsesøkonomi har derfor bidratt til en betydelig vekst i en del tjenesteytende næringer i mange typer omland og småbyregioner, selv om veksten og potensialene varierer mye for ulike områder. En utfordring her er også at en god del av veksten i omlandsregioner og småbyregioner har vært knyttet til mindre attraktive jobber i ressursbasert industri og sesongbetont reiseliv.

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

Viktige strukturelle betingelser og føringer for regional næringsutvikling og økonomisk vekst ligger i dagens nærings- og kompetansestrukturer. Regionaløkonomisk vekst og næringsutvikling påvirkes ikke bare av regioninterne (endogene) impulser og prosesser men naturligvis også av regioneksterne (eksogene) etterspørselsforhold og tilførsler av ressurser utenfra. Kunnskap om regioners spesifikke næringsstrukturer og –miljøer i by og omland er derfor et vesentlig inntak for å forstå viktige

betingelser for samhandling som grunnlag for å styrke egenbasert vekst i regionen. Dette krever blant annet at man grupper og skiller næringer etter deres primære ressursgrunnlag, markedsorientering og vekstlogikk. Her har tilpassede utgaver av økonomisk baseteori (eller såkalt eksportbaseteori) relevans med sitt prinsipielle skille mellom *basisvirksomhet* og *avledet virksomhet* etter hvor inntekten tjenes opp. For basisvirksomheten befinner markedet seg i hovedsak et annet sted enn der virksomheten er lokalisert, og produkter "eksporteres" i hovedsak til andre steder, regioner og land. Eksportinntekten brukes til etterspørsel etter lokale produkter som produseres i andre sektorer og gir ringvirkninger til avledet virksomhet. Omfanget av avledet virksomhet avhenger av størrelsen på inntekten fra basisvirksomheten. Det ligger i dette at ulike næringer kan være basisnæringer forutsatt at inntekten tjenes/markedet ligger utenfor regionen. Store deler av industrien, landbruk og fiskeri, men også mye av reiselivet og deler av forretningsmessig tjenesteyting er basisnæringer (deler av statlig byråkrati og sentralt finansierte offentlige velferdstjenester kan også forstås som spesifikke basisnæringer). Typisk avledet virksomhet er personretta offentlig og privat tjenesteyting, inkludert varehandel, mange velferdstjenester m.m. Det gjøres også enkelte grupperinger her skiller mellom basisnæringer, bostedsnæringer (regionalt marked) og opplevelses- og besøksnæringer (både regionalt og overregionalt marked). Poenget er at regionale egenskaper ved basisnæringene og avledete næringer er viktig for å forstå betingelser og potensialer for vekst blant annet gjennom økt samhandling mellom by og omland.

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

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

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

- Hva kjennetegner bedrifts- og næringstrukturene og veksten (bedrifter, sysselsetting) i by og omland ?
- Hvilke nærings- og kompetansespesialiseringer og komplementariteter har by og omland ?
- I hvilke grad og hvordan er samhandlingen om kompetanse, innovasjon og næringsutvikling mellom by og omland ? Hva hemmer og fremmer samhandlingen ?
- På hvilke vekstområder kan samhandlingen og samarbeidet om rekruttering, opplæring/utdanning, innovasjon og markedsutvikling særlig styrkes?
- Hvilke spesielle muligheter og utfordringer er knyttet til konkrete næringer (eks. matvarer, teknologi, handel, kultur, reiseliv, opplevelse etc.) ?

Å utvikle strategier og tiltak for økt samhandling må bygge på et faktagrunnlag lokale og regionale nærings- og kompetansebasert, vekstdynamikk (sysselsetting, innovasjon, nyetableringer etc.), relasjoner og samhandling (mønstre og barrierer) i regionen. Dette er fakta som må legges til grunn for å kunne belyse muligheter, utfordringer og tiltaksområder for økt samhandling mellom by og omland. Dette kan bygges på analyser av utvalgte register- og surveydata² (SSB/NIBR), foruten enkelte andre typer data og metoder (informanter/dokumenter/fokusgruppemøter).

(3) Menneskelig ressurser og bostedsattraktivitet

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

Demografiske strukturer³ og endringsdynamikk (bofasthet, nat.tilvekst og flyttinger) i by og omland gir viktige betingelser og føringer for regionaløkonomisk vekst (eks. Florida 2005, Barlundhaug m.fl.2010, Sørli et.al. 2012). Det påvirker tilgang på arbeidskraft og kompetanse til næringsliv og offentlig sektor, behovet for velferdstjenester, etterspørsel etter boliger, husholds- og produsent-tjenester for øvrig m.m. Tilgang på menneskelige ressurser (arbeidskraft og kompetanse) er en viktig forutsetning for innovasjon, næringsutvikling og mye av tjenesteforsyningen. Dette har naturligvis betydning for utvikling i arbeidsplasser og økonomisk verdiskaping i regioner. De demografiske strukturene og endringskomponenter handler om sammensetning av ulike sosio-demografiske grupper i by og omland (eks. alder, kjønn, utdanning, oppvekstbakgrunn) og viktige endringsprosesser knyttet til disse. Dette går blant annet på egenskaper ved de ulike kommunenes befolkninger, hvor ulike grupper bor og arbeider innenfor byregionen. Dette gir også innblikk i hvordan demografiske strukturer og bølger (eldre- og yngre bølger) vil slå ut på arbeidskrafttilbud og etterspørsel samt tjenestebehov i tiden framover.

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

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

² I Norge mangler offentlige tilgjengelige data om vare- og tjenestestrømmer mellom bedrifter på kommunenivå, og dermed muligheter for direkte å belyse vare- og tjenestestrømmer mellom by- og omlandskommuner i samme region. Uten egne surever kan imidlertid en god del gjøres gjennom tilnæringer basert på annen dokumentasjon og ulike typer strukturstatistikk.

³ Alders-, kjønns- og utdannings sammensetning etc.

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

Viktige betingelser for bostedsattraktivitet er lokalisering og utvikling i det offentlige og private tjenestetilbudet i regionen. Tilgang på ulike tjenester og service er viktig for personer og husholds vurderinger av bostedsattraktiviteten, både i tettsteder i distriktene og småbyer (Onsager m.fl. 2012, 2013, Vestby og Skogheim 2010). Dette er også viktig for annet næringsliv som benytter tjenestene og indirekte ved at det styrker mulighetene for å rekruttere og holde på arbeidskraft.

Boligforhold har også vesentlig betydning for bostedsattraktiviteten. Nabokommuner konkurrerer ofte om å være mest mulig attraktive for bosetting. Siden innbyggere har hele regionen som et potensielt bosettingsområde, bør kommunene legge vekt på det regionale perspektivet. Kommunene vil ha nytte av å vurdere sin funksjonelle region som bostedsregion, styrke det interkommunale samarbeid om dette, samordne samarbeidet med entreprenører og private utbyggere og bli bedre til å informere så vel innbyggere som potensielle tilflyttere om muligheter i dag og de nærmeste årene (Ekne Rud m.fl. 2013)⁴. Ettersom boligpolitikken i dag i stor grad formes av private aktører, er samhandling mellom kommuner i regionen desto viktigere.

Vurderinger av bostedsattraktivitet vil ofte variere noe mellom ulike sosio-demografiske grupper. I utgangspunktet vil evnen til å beholde, og få tilført, kompetansepersonell være av særlig betydning for innovasjon og næringsutvikling samt tilbud og kvalitet i spesialiserte tjenester. Utredninger viser at næringer med høy andel ansatte med høyere utdanning også har høyere verdiskaping per årsverk, høyere innovasjonsrater og vekstrater i sysselsettingen, enn næringer med lavere andel av slike utdanningsgrupper. I deler av litteraturen har også mye oppmerksomhet vært rettet mot bostedsvalgene til folk nettopp med høyere utdanning og folk med "kreative kompetanser"⁵, blant annet som følge av deres (potensielt viktige) rolle for innovasjon, næringsutvikling og spesialisert tjenesteyting. Disse gruppernes bostedsvalg (vurdering og realisering av bostedsattraktivitet) får slik sett vesentlig betydning for regioners vekstmuligheter, spesielt innenfor kompetansenæringer, som utgjør en økende del av næringslivet. Kompetansearbeidsplasser er ikke bare viktig for verdiskapingen i regionen, men også for personers vurdering av arbeids- og karrieremuligheter og fortiltrekningskraften som ligger i antakelser om hvilke sosiale miljøer som finnes på stedet. Å velge bosted dreier seg i noen grad også om identitetsforvaltning for det enkelte individ eller familie; det å følge seg hjemme et sted kan for noen være å bo i et område der innbyggerne enten deler visse kjennetegn. Eller det kan være at de befester sin identitet som bydemennesker eller motsatt: de definerer seg som bymennesker. Generelt har utviklingen av mer "urbane bostedspreferanser" knyttet til muligheter i urbane arbeidsmarkeder og bosteder har bidratt til å gi mange byer/byregioner attraktivitets- og vekstfortrinn i en mer utpreget kunnskaps- og serviceøkonomi.

Regioners fortrinn og utviklingsmuligheter som bosteder og vekstområder vil være knyttet til by- og omlandskommunenes komplementære fortrinn, mangfold og muligheter, og evnen kommunene samlet har til å nyttegjøre seg dette både når det gjelder arbeidsmarked, boligtilbud, tjenesteproduksjon, kultur- og friluftsmuligheter. Internt i regioner er det ofte konkurranse mellom kommunene om å være mest attraktive for bosetting. I en byregionalt utviklingsperspektiv vil det

⁵Byers egenskaper som bostedsattraktive og mangfoldige samfunn for mange ulike typer mennesker og livsstiler har blitt trukket fram som en viktige betingelser for byenes roller som kreative sentra og vekstmiljøer for nye næringer (Jacobs 1964, Florida 2005). I studier har dette også blitt knyttet til begrepet den "*kreative klassens*" rolle og bostedsorientering som forutsetning og drivkraft bak veksten av nye næringer i en del større byer (Florida 2005).

være klart fordelaktig med større grad av samarbeid mellom by- og omlandskommuner gjennom samfunnsplanlegging m.m. Regioner der kommunene kniver for mye seg imellom og ikke klarer å samhandle kan lett tapei konkurransen mot andre regioner.

Demografiske strukturer, endringskomponenter og bostadsattraktivitet representerer vesentlige betingelser for regionaløkonomisk vekst. DokmunetasjonKunnskap om slike forhold må inngå i et faktagrunnlag for bedre samhandling mellom by- og omlandskommuner for å kunne styrke regional vekst og robusthet i næringsutvikling og bosetting. Faktagrunnlaget bør belyse by- og omlandskommunenes egenskaper mht. sosio-demografi, bo- og flyttemønstere, tjenesteforsyning/tilbud, boligforhold m.m.

- Hva karakteriserer de demografiske strukturene og vekstkomponentene i by- og omlandskommunene ?
- Hvordan er de ulike områder mht. alderssammensetning, utdanningsnivå, sysselsetting og opprinnelsessted?
- Hvilke føringer, implikasjoner og utfordringer gir dette for nærings- og tjenesteutviklingen i by- og omlandskommunene framover ?
- Hva kjennetegner viktige egenskaper og komplementariteter i bostedsattraktivitet i by- og omlandskommunene i regionen ?
 - Ulike type boligområder/boligtyper
 - Offentlige og private tjenester og service
 - Kulturelle og sosiale opplevelsestilbud, aktiviteter og muligheter
- Hvordan er samhandlingen om for å styrke bostedsattraktivitet i regionen og hvordan kan denne eventuelt styrkes ?

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

4. Boligbygging og samhandling i by og omland

Veksten i befolkning og boliger i byområder har tradisjonelt skjedd gjennom byspredning. I større byområder har byveksten fortsatt inn i omlandskommunene, med bilbasert enebolig- og småhusbygging. Mange av beboerne i omlandskommunene har hatt byen som arbeidsplass, men omlandet som bosted og oppvekststed for barn. Vekst i byområdet har ført til vekst i omlandet. Et boligmarked med rimeligere, større og tryggere boliger i omlandet har særlig lagt grunnlaget for barnefamilienes bosettingsmønster (Barlindhaug 2013).

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

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

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

Det kommunale handlingsrommet i utbyggingspolitikken. I de siste årene har utbyggingspolitikken dreid fra byspredning gjennom feltutbygging til fortetting og transformasjon innenfor den eksisterende byggesonen. Det er den enkelte kommune som er planmyndighet i arealpolitikken, og som potensielt har betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen. Sentrale forutsetninger og endringer påvirker kommunal og regional planlegging⁶. Samtidig er det problemer knyttet til boligplanlegging i flerkommunale byområder. Kommunene har sterke insentiver hver for seg til å sikre interessen i egen kommune. Noen kommuner vegrer seg for å legge til rette for boligbygging, mens andre ønsker vekst, selv om utbyggingsmønsteret kan bryte med statlige og regionale føringer.

Noen aktuelle utredningstemaer er her hvordan nasjonale og regionale føringer for en samordnet areal og transportplanlegging vil kunne bryte med folks bolig- og bosteds-preferanser. Går det mot at framtidig boligbygging i en region i større grad skal skje i bykommunen, og i mindre grad som spredt boligbygging i omlandet? Må barnefamilier da i større utstrekning regne med å bosette seg i mer konsentrert bebyggelse nær kollektivknutepunkter, eller vil ny konsentrert bebyggelse i større grad enn i dag tiltrekke seg eldre som frigjør eneboliger for nye barnefamilier? Man kan her ta for seg siste utgave av kommuneplan og arealdel for en byregion, og kritisk gå gjennom planene for å se om de sammen har (i) planer som ivaretar samordnet areal og transportplanlegging, (ii) planer som unngår spredt boligbygging og som fordeler boligbyggingen til kommuner som har eller som det er planer om får kollektivknutepunkter knyttet til byen i regionen (iii) tiltak som gir vekstimpulser mellom byen og omlandet og omvendt

Foruten prisstatistikk over omsatte eierboliger og byggearealstatistikk fra SSB, vil også bo- og flyttemønsterregisteret (SSB/NIBR) ha verdi som datakilder og analyse.

5. Samhandling/samordning av arealbruk, transport og samfunnsutvikling

Mangel på romlig sammenheng ("spatial fit") mellom funksjonelle samfunnsregioner (eks. bo- og arbeidsmarkedsregioner) og forvaltningsregioner (eks. kommuner, fylker) skaper utfordringer for ressursbruk og virkemidler (Moss and Newig 2010, Hanssen mfl 2012, Harvold et al 2007). En samordnet utvikling av byområder på tvers av kommunegrenser, er en av de største planmessige utfordringer en står overfor i Norge i dag. Det er liten sammenheng mellom landets bo- og arbeidsregioner (jf. Gundersen & Juvkam 2013) og de planstrategier som de enkelte kommunene legger opp til. Den nye plan- og bygningsloven vektlegger i mye større grad enn tidligere betydningen av interkommunalt plansamarbeid. Vi ser i dag at det er et stort omfang av interkommunalt samarbeid mellom kommuner, men interkommunalt plansamarbeid av en forpliktende karakter, er

⁶ Ved endringen av Plan- og bygningsloven i 2008/09 ble regionale og statlige myndigheter tillagt større innflytelse på boligbyggingens lokalisering (Borlandhaug m.fl. 2013). Loven pålegger regjeringen hvert fjerde år å utarbeide nasjonale forventninger til regional planlegging for å oppnå en bærekraftig utvikling, jmf § 6-1. By- og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur er noen av temaene som berøres i dokumentet om nasjonale forventninger fra 2011. Nasjonal Transportplan, statlige planretningslinjer (SPR) og gjeldene rikspolitiske retningslinjer (RPR) er andre sentrale forutsetninger for regional og kommunal planlegging, jmf. Plan- og bygningslovens § 6-2. Det foreligger også nasjonale føringer for kultur- og jordvern. Hver valgperiode skal det også utarbeides en regional planstrategi, og i tråd med denne, en regional plan, jmf. Plan- og bygningslovens § 7-1 og 8-1. Planen skal vedtas av Regional planmyndighet, som er Fylkestinget. Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. På samme måte som Plan- og bygningsloven pålegger regional planmyndighet å utarbeide en regional planstrategi innen et år etter siste kommunevalg, er også kommunene pålagt å utarbeide en kommunal planstrategi innenfor samme tidsrom § 10-1.

imidlertid sjelden (Harvold & Skjeggedal 2012). En viktig forklaring på dette er at lokalpolitikken ofte setter klare grenser for plansamarbeid. Politikken er territoriell. De lokale politikerne vil styre bruken av eget areal uten at en må ta hensyn til nabokommunen. Samtidig ser vi at det har utviklet seg mange former for regionalt samarbeid mellom by- og omlandskommuner og mellom offentlige og private aktører som skal kompensere for dette, innen områder som tjenesteyting, areal- og transportplanlegging samt nærings- og samfunnsutvikling. Ofte er imidlertid disse samarbeidene svake når det gjelder forpliktende og bindende planstrategier ut over kommunenivå (Harvold og Tesli 2013). I tillegg får private aktører en stadig viktigere rolle i planleggingen (jf. f.eks. Nordahl et al 2009). Samarbeidet mellom by- og omlandskommuner blir viktigere for å skape økt handlingsrom for regional utvikling og vekst (Meld. St. 13,(2012-2013), Higdem mfl. 2011). En helhetlig samfunnsanalyse på samhandling for økonomisk vekst i en region må derfor også inneholde analyser av den eksisterende samordningen av arealbruk, transport og samfunnsutvikling i by- og omlandskommunene, samt analyse av flaskehals/betingelser for å styrke en slik samordning.

Det vil derfor være viktig for by- og omlandskommunene å innhente kunnskap om:

- Hvordan har samordningen mellom by- og omlandskommuner *tradisjonelt* vært? Hva slags *samordningsrutiner og nettverksarenaer* har man tradisjonelt hatt, som man eventuelt kan bygge videre på? Her kan kartlegginger av hvilke nettverksarenaer man møtes på være nyttig.
- Hva skal til for å få til *systematisk samordning* av arealbruk, infrastruktur og transport, for eksempel gjennom interkommunalt plansamarbeid?
- Hva er *betingelsene* for at plansamarbeid mellom by- og omlandskommuner faktisk resulterer i økonomisk vekst i *hele* regionen (ikke bare i bykommunen)? Og hva er de viktigste *flaskehalsene* a) for å få til slik plansamarbeid, b) at plansamarbeidet får ønsket effekt?
- Hvordan *forankre plansamarbeid politisk* i alle kommuner, slik at lokalpolitikken ikke blir et hinder for samordnet innsats fra by- og omlandskommuner for å få til regional utvikling? Hva slags prosesser må til?
- Tidligere forskning har også pekt på problemet med at kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheters (Innovasjon Norge, Fylkesmannen, NAV) virkemidler og innsats for å fremme sysselsetting og næringsutvikling i regionen *ikke* er tilstrekkelig koordinert (se for eksempel Hanssen mfl 2012, Hanssen mfl 2011). Hva må til for bedre å koordinere disse virkemidlene i by-omlandsregionen? Hvilke arenaer må skapes? Hvordan bør fylkeskommunen som regional utviklingsaktør bidra inn i denne koordineringen?

Metoder/data. Problemstillinger overfor kan best kartlegges gjennom systematisk intervjuing av nøkkelaktører i by- og omlandskommunene. Her er det viktig å intervjuer både administrative og politiske representanter i kommunene. I tillegg er det viktig å innhente erfaringer fra de statlige regionale myndighetene. Det er også interessant å fange næringslivsaktørers oppfatninger av hva som er flaskehals og betingelser for å få til økonomisk vekst i regionen, og hvordan offentlige myndigheter kan bidra til bedre betingelser.

I kartleggingen vil det være av interesse å fokusere på hvilke fordeler (evt. ulemper) den enkelte kommunene kan ha av å inngå i et samarbeid i en større byregion. Intervjuene bør kartlegge synspunkter fra lokale aktører (politisk og administrativt) på dette feltet, dvs. hvilke konkret gevinster har et samarbeid gitt for kommunen – og hvilke potensiale for gevinster er det i framtiden for enkeltkommunene i et slikt samarbeid.

Referanser:

- Asheim, BT, Smith, H.L., og Oughton, C. (2011): "Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy". *Regional Studies*, 45 (7): 875-891.
- Barlindhaug, R, Bayer, S. og K.R. Tronstad (2013): Boligpolitisk analyse av Jæren. NIBR-IRIS-rapport 2013/168.
- Barlindhaug, R. (2010): Boligmarked og flytting i storbyene. NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, R. Juvkam, D., Sørлие, K. og I. Texmoen (2010): Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer. NIBR-rapport 2010:17.
- Barlindhaug, R., E.Børrud, B. Langset, og B.Nordahl (2012): Nye boliger i storbyene. Kven kjøper og slags bokvalitet tilbys. NIBR rapport 2012:31.
- Barlindhaug, Rolf (2012) Urbane boligmarkeder. I Nordahl, Berit (red) *Boligmarked og boligpolitikk*, s. 57-72. Akademika forlag, Trondheim
- Barlindhaug, Rolf (2013) *Housing motives in migration between municipalities*. Paper presentert på ENHR-konferanse i Tarragona, Spania, 19-22 juni 2013.
- Barlindhaug, Rolf, Stian B. Bayer, Kristian R. Tronstad (2013) Boligpolitisk analyse Jæren. Rapport IRIS - 2013/168
- Cooke, at. Al. Cooke, P., Heidenreich, M., Braczyk H.J.(1998): "Regional innovation systems: the role of governance in a globalized world". 2nd edition.
- Duranton and Puga (2000): "Diversity and Specialisation in Cities: Why, where and when does it matter ? *Urban Studies*, 37, 3: 533-555.
- Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2012): Potensial for regionforstørring. TØI-rapport 1208/2012.
- Foss, O. og Selstad, T.(1997): Regional arbeidsdeling. Tano forlag.
- Foss, O., Juvkam, D. og Onsager, K. (2006): "Små og mellomstore byers rolle i regional utvikling". NIBR-notat: 2006:11.
- Florida; R. (2005). *Cities and the Creativ Class*. New York. Routledge
- Gundersen, F. & D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. NIBR: Oslo
- Gundersen, F., B. Langset, K. Sørлие og V. Vanberg (2013): Regionale tyngdepunkt i Sør-Trøndelag» *Rapport 2013:13*, Oslo: NIBR.
- Gundersen, F. og K.Onsager (2011): "Regional innovasjon og næringsutvikling". NIBR-rapport 2011:12.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Ove Langeland (red) *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Hanssen, G.S, E. Nergaard, A. Skaalholt and J. Pierre (2011) 'Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: To much or too little top-down control?' *Urban Research and Practice*, 4 (1), pp 38-57.
- Harvold, K, H. Hofstad, K. Sørлие & E. Vindenes (2007): Spredt boligbygging i sentraliseringens tid. NIBR-rapport 2007:22. NIBR: Oslo
- Harvold, K. & T. Skjeggedal (2012): Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning. NIBR: Oslo

- Harvold, K & A. Tesli (2013): Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu- Otta. NIBR-rapport 2013:15. NIBR: Oslo.
- Higdem, Ulla, Jan Erling Klausen, Gro Sandkjær Hanssen, Asgeir Skålholt (2011) *Regionalt framsyn Hedmark – gjennomgang og presentasjon av et regionalt framsynsprosjekt i Hedmark*. ØF-rapport nr. 02/2011, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Jacobs, J. (1969): *The Economy of Cities*. Random, New York.
- Lorentzen; A. & Hansen eds., 2012: *The City in the Experience Economy*. Routededge.
- Moss, T. and J. Newig (2010) 'Multi-level Governance and Problems of Scale. Setting the Stage for a Broader Debate', *Environmental Management*, 46 (1) 1-6.
- Nordahl, B., K. Harvold & R. Skogheim (2009): Forhandlingsbasert byutvikling. NIBR-rapport 2009:20. NIBR: Oslo
- Onsager, Gundersen og Sørli (2010) : Osloregionen: mangfold, innovasjon og utvikling. NIBR-rapport 2010:12.
- Onsager, K., Aslesen, H., Gundersen, F., Isaksen, A. og O. Langeland (2010): "City regions, advantages and innovation". NIBR Rapport 2010:5.
- Onsager, K. (2009): "By- og småstedsregionene i Innlandet. Kompetanse, innovasjon og utvikling". Kap. 1 Johnstad og Hauge (red.): Samhandling og innovasjon. Aktører, systemer og initiativ i Innlandet. Oplandske Bokforlag.
- Onsager, K., Isaksen, A., Fraas M. og T.Johnstad. (2007): "Technology Cities in Norway: Innovating in Gloçal Networks". *European Planning Studies*, Vol.15, No. 4, April 2007.
- Onsager, K. (2012): "Regional næringsutvikling i fortid, nåtid og framtid". Kapittel 3 i Hanssen G.S., Klausen, J.E. og Langeland, Ove (red) (2012) *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo. Abstrakt.
- Porter, M. (2003) *The economic performance of regions*. *Regional Studies* 37(6&7): 549-78.
- Ruud, Marit Ekne og Lene Schmidt, Kjetil Sørli, Ragnhild Skogheim, Guri Mette Vestby
Boligpreferanser i distriktene. NIBR-rapport 2014:1
- Sørli, K. (1995): *Regionaldemografi*. Tano forlag.
- Sørli, K. Aure, M. og Langset B. (2012): Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22
- Sørli, K. Marit Aure, Bjørg Langset : Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22
- Vanberg, V. (2011): *Senterutvikling mot 2020*. NIBR-rapport 2011:9.
- Vatne, E. (2005), «Norges storbyer – romlig utstrekning og økonomisk funksjon», i Vatne, E. (red.), *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Scandinavian Academic Press. Oslo.
- Vestby, G.M., og R.Skogheim (2010): *Florø i fokus -sosiokulturell stedsanalyse for byutvikling og profilering*. NIBR-rapport 2010:6.