



Kontekstens betydning for innretning på lokal- og regional innsats for attraktivitet

Forfattere: Hanne Jordell og Rolf Røtnes

Innledning

Dette notatet er svar på bestilling fra Distriktssenteret i forbindelse med arbeidsverksted om attraktivitet og verdiskaping, som Samfunnsøkonomisk Analyse deltok på i desember 2015. Notatet baserer seg i hovedsak på en rapport levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet våren 2015¹, innlegget vi presenterte på arbeidsverkstedet, samt diskusjonen som fant sted på arbeidsverkstedet.

Notatet drøfter følgende temaer:

- Hvordan forstår vi begrepet «attraktivitet» og «attraktivitetstiltak» i et lokalt og regionalt samfunnsutviklingsperspektiv
- Hvilke drivere ligger til grunn for flyttestrømmer
- Hva kan og hva bør lokalsamfunn gjøre av attraktivitetsskapende tiltak for å påvirke egen utvikling

Hovedbudskapet vårt er at konteksten, forstått som de enkelte stedenes utgangspunkt og geografiske lokalisering, har stor betydning for hva slags type attraktivitetstiltak som sannsynligvis gir positive resultater og effekter.

Attraktivitetsbegrepet og innsats for å styrke attraktiviteten til et sted

Slik Samfunnsøkonomisk analyse har benyttet begrepet attraktivitet, i forbindelse med lokal- og regional samfunnsutvikling, omhandler begrepet alle egenskaper ved et sted som gjør at folk og bedrifter ønsker å bli værende der, eller etablere seg der. Begrepet omfatter således både egenskaper som er positive for dem som allerede bor på stedet, potensielle innflyttere, næringslivet som er lokalisert på stedet og potensielt nytt næringsliv.

¹ DAMVAD (2015): *Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktspolitikken, Delrapport 1*. DAMVAD er imidlertid siden 1. september 2015 blitt en del av Samfunnsøkonomisk analyse.

I studien som ligger til grunn for dette notatet, har vi konsentrert oss om stedlige egenskaper som påvirker befolkningens beslutninger om bosted. Vi ser med andre ord bort fra lokaliseringsbeslutningen til virksomheter, selv om lokaliseringsbeslutninger for befolkning og næringsliv er tett koblet sammen.²

Det overordnede formålet med attraktivitetstiltak, slik vi forstår begrepet, er å styrke stedets positive egenskaper eller svekke de negative, slik at folk ønsker å bli boende på stedet, eller flytte til stedet. Hovedformålet med attraktivitetstiltak er dermed å påvirke flyttestrømmer, enten ved å bremse en utflytting eller bidra til en tilflytting.

Kunnskap om egenskaper ved et sted som folk opplever som attraktive, er avgjørende for å kunne vurdere hva slags tiltak som kan styrke stedets attraktivitet. Kunnskap om hva slags egenskaper som er påvirkbare, er avgjørende for prioritering av eventuelle tiltak og for å unngå at man bruker offentlige midler på tiltak som trolig har liten effekt.

Hovedbudskapet i vår studie er at hvilke egenskaper ved et sted som er påvirkbare gjennom lokale utviklingstiltak, avhenger av det enkelte stedets eksisterende kvaliteter. Ulike steder har ulike utgangspunkt for hvordan de responderer på endringer. Hva slags eksisterende kvaliteter som er relevante, kommer vi tilbake til. En annen sentral faktor som ligger til grunn for hvilke egenskaper som kan påvirkes, er den geografiske avstanden til andre steder. Dette drøftes også nærmere til slutt i notatet.

Samfunnsøkonomisk analyses bruk av begrepet attraktivitet skiller seg fra eksempelvis Telemarksforskning, som så vidt vi forstår bruker begrepet attraktivitet utelukkende om de påvirkbare egenskapene ved et sted som har betydning for at folk og næringslivet ønsker å være etablert der. Telemarksforskning har utviklet en modell med mål om å vaske vekk alle strukturelle forhold som påvirker et sted, for å undersøke hva som er igjen og som kan påvirkes, som bidrar til å utvikle et steds attraktivitet. Telemarksforskning benytter dermed en strengere definisjon av attraktivitetsbegrepet,

² I neste avsnitt kommer vi tilbake til at inntektsmulighetene næringslivet skaper påvirker befolkningens bosettingsbeslutninger, men vi kommenterer bare kort hvilke spesifikke stedlige forhold som påvirker virksomhetenes konkurransevne og produksjonsmuligheter.

og knytter det tettere til tiltak. At ulike miljøer bruker begrepene attraktivitet og attraktivitetstiltak ulikt er viktig å være oppmerksom på.

Hvilke drivere påvirker flyttestrømmene?

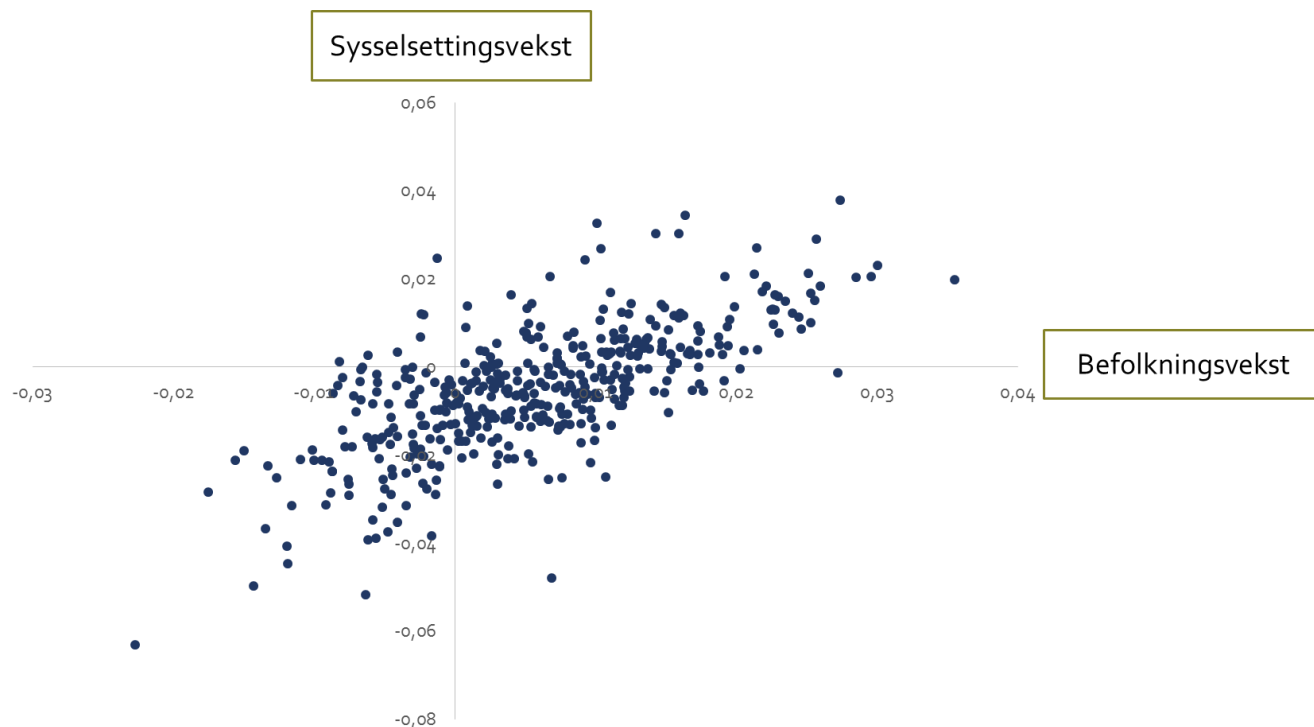
For å vurdere hensiktsmessigheten av attraktivitetsfremmende tiltak, slik vi definerer det, må vi se nærmere på hva det er som påvirker folks bosettingsbeslutninger. Overordnet er tilgangen til inntektsgivende arbeid den kvaliteten ved et sted som i størst grad påvirker personers flytting til og fra en arbeidsmarkedsregion. I en sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregion bestemmes enkeltpersoners bosetting primært av forholdet mellom bo- og pendlingskostnader på den ene siden og bostedets tilbud av bokvaliteter på den andre.

På lengre sikt, vil økte inntektsmuligheter i én region relativt til en annen, medføre økt innflytting og eller redusert utflytting, og dermed økt netto innflytting. Over tid beveger befolkningen seg mot regioner med muligheter for god sammenheng mellom inntektsmuligheter, konsumgoder og bokostnader i bred forstand.³

Ovenstående illustreres også av en sterk målbar samvariasjon mellom sysselsettingsvekst og befolkningsvekst, jf. figur 1.

³ Se bl.a. en inngående drøfting i Storper, Michael (2013): *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton University Press.

Figur 1: Kommunefordelt befolknings- og sysselsettingsvekst, 2008-2014. Gjennomsnittlig årlig vekst. Sysselsetting etter bosted.



Korrelasjonskoeffisient: 0,698

Den sterke sammenhengen mellom inntektsmuligheter og bostedsbeslutning legger klare føringer på hvilke muligheter lokalsamfunn har for å påvirke egen befolkningsvekst. Vekst i næringslivet vil bl.a. være preget av stedets nærhet til etterspurte naturressurser, hvilke tidligere investeringer i teknologi og virksomheter som har funnet sted samt tilgangen på kompetent arbeidskraft.

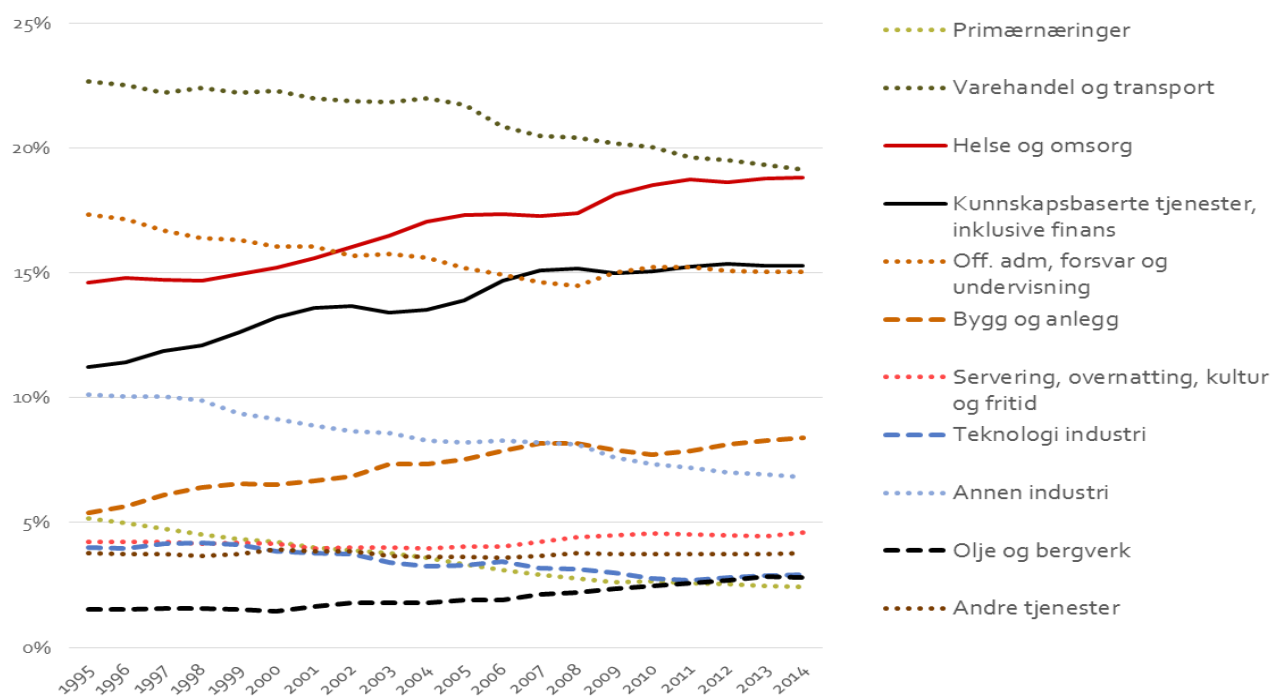
Fordi næringslivets beslutninger dels påvirkes av naturgitte forhold ved produksjonsstedet, dels av historiske opparbeidede regionale konkurransefaktorer og dels av nasjonale rammebetingelser for næringsvirksomhet, vil påvirkning av lokale næringsstrukturer normalt kreve innsats fra en rekke aktører utenfor mindre steders kontroll. Det er videre vanskelig å forutse hvilke næringer som vil vokse i framtiden. Mangel på slik kunnskap gir stor usikkerhet om tiltak for å tiltrekke (eller holde på) innbyggere vil ha effekt.

Det er likevel stor enighet om at inntekstvekst i en region er avhengig av at det er virksomheter i regionen som eksporterer goder ut av regionen, samt at tilstrekkelig mange av disse virksomheter har

inntektsvekst. For sysselsettingsmulighetene vil det være viktig at noen av virksomhetene også har sysselsettingsvekst.

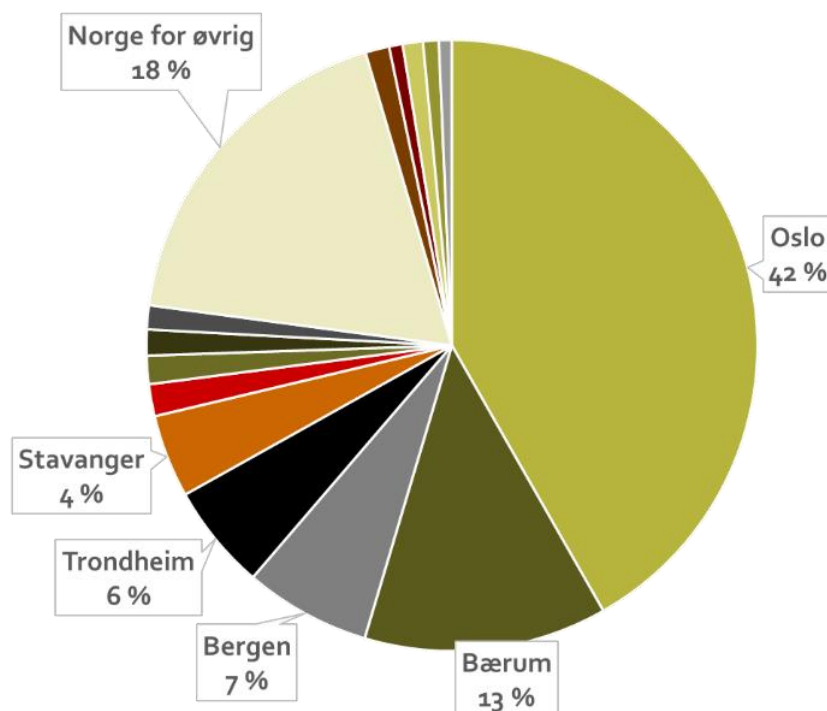
Av næringer som omfatter mange virksomheter med markeder utenfor egen region, har det siste tiåret vist at det har vært størst vekst innenfor kunnskapsbaserte tjenester, jf. figur 2. I tillegg har det vært sterk vekst innenfor helse- og omsorg, som både omfatter kunnskapsbaserte sykehustjenester og mer lokalt baserte omsorgstjenester.

Figur 2: Årsverk fordelt på næringer. Andel av samlede årsverk. 1995-2014.



Kunnskapsbasert produksjon, både innenfor industri og tjenester, lokaliseres der det finnes kompetente arbeidstakere, og dette er i hovedsak i sentrale strøk. Denne sammenhengen forsterkes av såkalte klyngeeffekter ved at spesialisert arbeidskraft søker til områder med relevante virksomheter, mens spesialiserte virksomheter søker til samme områder for å lette tilgangen til relevant arbeidskraft. Figur 3 illustrerer denne utviklingen med et eksempel på geografisk lokalisering av kunnskapsbasert produksjon.

Figur 3: Andel av sysselsetting i næringene IT-tjenester og informasjonstjenester. Fordelt på kommuner. 2014.



Implikasjoner for lokale- og regionale attraktivitetstiltak

I lys av ovenstående diskusjon, kan man spørre seg om det tjener noen hensikt å investere i attraktivitetstiltak. Når arbeidsplasser er den primære driveren for folks flyttestrømmer, bør man ikke da utelukkende satse på tiltak som fremmer næringsutvikling?

Budskapet i vår studie er at selv om mulighetsområdet er begrenset for alle lokalsamfunn, fordi det er de strukturelle forholdene som påvirker utviklingen mest, så kan lokalsamfunn forholde seg mer eller mindre aktivt til endringene. Selv om empirien er mangelfull, er det grunn til å tro at graden av aktivitet fra lokalsamfunnene kan påvirke utviklingen, men det vil være et spørsmål om hva slags typer tiltak som er meningsfulle.

Teori peker på at ethvert lokalsamfunn som enten ønsker å øke tilflyttingen, eller redusere fraflyttingen, må ha et bevisst forhold til lokalsamfunnets utgangspunkt og påvirkningsmuligheter.⁴ Utviklingstiltak må tilpasses de ulike stedene og forutsetningene stedene har, for å ha muligheter for å gi resultater. Utviklingsmulighetene til lokalsamfunn avhenger av:

- Lokalsamfunnets ressurser (opparbeidet kunnskap, komparative fortrinn)
- Lokalsamfunnets evne til egenrefleksjon og samhandling
- Lokalsamfunnets kobling til andre lokalsamfunn (geografisk og/eller funksjonell)

Hvilke aktiviteter de enkelte lokalsamfunnene bør igangsette for å påvirke attraktiviteten, vil også påvirkes av disse forholdene.

I våre analyser har vi særlig vektlagt betydningen lokalsamfunnets kobling til andre lokalsamfunn har for attraktivitetstiltak (funksjonell og geografisk). Én inngang er å se nærmere på stedets plassering i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner danner geografiske områder med begrensede interne reiseavstander, der avgrensningen er knyttet til forholdet mellom bosted og arbeidssted. Avgrensningen er knyttet til om det enten er markert pendling inn til et sentrum eller mellom de geografiske grunnenhetene (kommunene), eller om det er en så kort reiseavstand mellom grunnenhetene at slik pendling er lett gjennomførbar hver arbeidsdag. Juvkam har inndelt Norge i 161 slike regioner.⁵

De fleste mindre steder er koblet sammen i større regionale bo- og arbeidsmarkedsregioner. 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. 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.

Et hjelpemiddel som kan være nyttig for myndigheter i prioritering av hva slags type attraktivitetstiltak som gir mening i å igangsette på ulike steder, har vi i prosjektet til KMD utviklet en typologi av

⁴ Storper, Michael (2011): *Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics*. Journal of Economic Geography 11.2 (2011): 333-346

⁵ Juvkam, Dag (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.

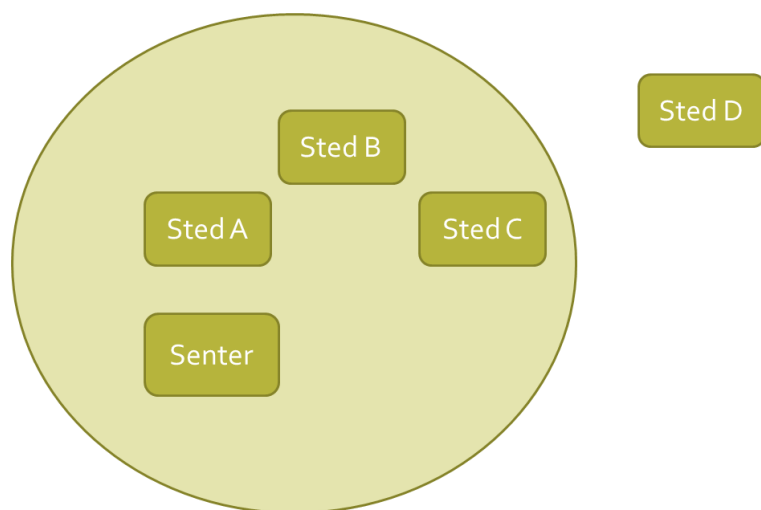
lokalsamfunn basert på om lokalsamfunnet er en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion eller ikke, deres funksjon innenfor en større region og geografiske avstand til sentrum.

Vi foreslår fire stedstypologier som kan benyttes til å forstå steders ulike effektpotensiale når det gjelder attraktivitetstiltak (eller annen type innsats):

- **Stedstype A**, er nær senteret, dvs. regionens næringsmessige tyngdepunkt, typisk med kort pendleravstand til byers sentrum. Stedets eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningens kjøp av varer og tjenester.
- **Stedstype B** har tidsmessig lengre pendleravstand, som boligmarkedet kompenserer gjennom lavere boligpriser. Eget næringsliv er primært rettet mot lokalbefolkningens kjøp av varer og tjenester.
- **Stedstype C** har om lag samme pendleravstand til Senter som stedstype 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. Bosettingsønsker må i langt større grad sies å være knyttet til stedets egen attraksjonskraft, uten at andre steders attraksjon spiller noen direkte rolle – til det ligger de for langt unna.

Figur 4 illustrerer de ulike typene lokalsamfunn. Den store sirkelen representerer den store bo- og arbeidsmarkedsregionen, og de mindre firkantene representerer de ulike lokalsamfunnene.

Figur 4: Illustrasjon av ulike typer steder i bo- og arbeidsmarkedsregioner



I det følgende diskuterer vi konkrete implikasjoner for attraktivitetstiltak for de ulike typene lokalsamfunn.

A. Stedet er nær regionens næringsmessige tyngdepunkt

For A-steder, lokalisert regionens næringsmessige tyngdepunkt, vil stedets kvalitet som *boligområde* være viktige. Siden avstanden til senteret er relativt kort, er det enkelt for folk å separere arbeids- og bostedsbeslutningene.

Bokvalitet dreier seg både om hvordan stedet ser ut, hvilke muligheter stedet har til aktiviteter utenom arbeide, samt hvilken identitet og stolthet som kan knyttes 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. Bidrar tiltakene til at stedet framstår som et relativt bedre boligområde for store grupper enn andre konkurrerende steder, kan det like fullt skje.

En særegen effekt av stedsutviklingstiltak på A-steder kan være å utvikle egenskaper 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 flersentrumsutvikling enn hva som ellers vil skjedd.⁶

B. Stedet er relativt langt fra regionens tyngdepunkt

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

For slike steder kan identitetsskapende tiltak være særlig viktig for å utløse vilje til investeringer i stedets faktisk 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, mer 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 denne typen næringsliv. 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 tilflytting 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.

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

⁶ Behovet for slik stedsutvikling er bl.a. diskutert DAMVAD og E.D. Holm (2013): *Flere tette bysentra gir mer effektive norske bo- arbeidsmarkedsregioner*. Rapport utarbeidet for NHO

C-steder har en egenskap som adskiller seg fra B-steder 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 ut over 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.

I førstnevnte tilfelle kan stedsutviklingstiltak ha stor betydning for interessen arbeidsinnvandrere (fra Norge, men også fra utlandet) har 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.

D. Små lokalsamfunn i 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 tilsvarende regionens muligheter.

Stedsutviklingstiltak kan sees på samme måte som i C-steder, 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 produktivitetsforbedringer eller nedskalering av eksisterende produksjoner. Stedsutviklingstiltak vil derfor i stor grad preges 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 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 i slike tilfeller også gi impulser til tilflytting som ellers ikke ville ha funnet sted.

Konklusjon

Konteksten har svært stor betydning for ulike lokalsamfunns utviklingsmuligheter, og dermed også betydning for hva slags type innsats det offentlige bør støtte for å stimulere til en positiv utvikling.