

Attraktivitet

Struktur og attraktivitet

Så langt i denne boka har vi vist hvordan vi kan konstruere en lokal vekstmodell som kan forklare utviklingen i antall innbyggere og antall arbeidsplasser i fortiden, samt predikere sannsynlig utvikling i årene framover. I denne modellen inngår en del faktorer som en kommune i liten grad kan påvirke. Vi har kalt disse faktorene *strukturelle*. Som vi har vist, vil ikke modellen predikere utviklingen helt presist. I noen tilfeller får vi ganske store avvik fra forventet utvikling. Hva skyldes disse avvikene?

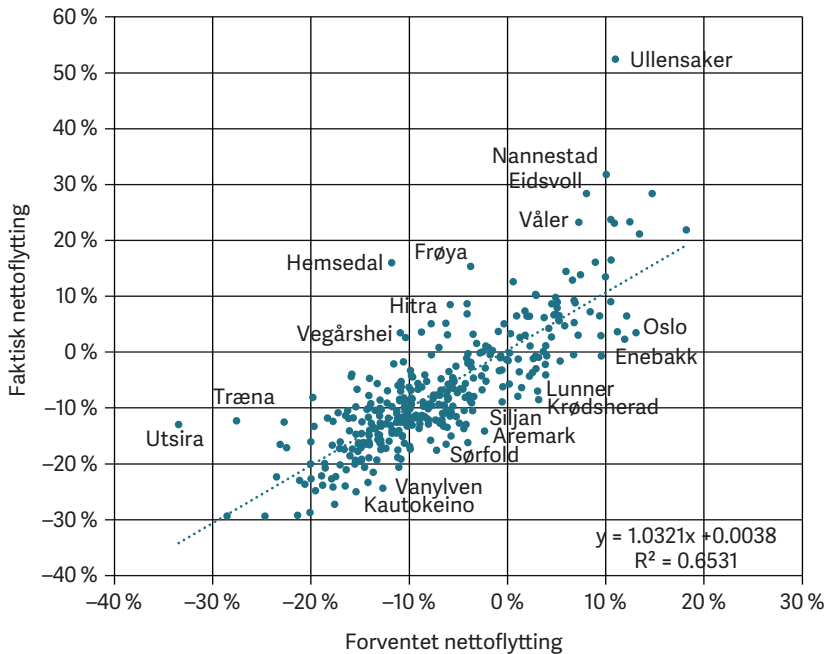
En forklaring er at avvikene skyldes at kommuner selv kan påvirke sin egen vekst gjennom adferd og ulike tiltak. Kommuner som lykkes i å påvirke sin egen vekst vil da vokse mer enn de strukturelle faktorene tilsier. Vi tror også at evnen til å påvirke egen vekst varierer mye fra kommune til kommune. Dette vil føre til at mange kommuner får avvikende vekst fra den som modellen predikerer. Noen kommuner har greid å skape mer vekst enn forventet, og det er dette vi kaller *attraktivitet*. Den samlede veksten i en kommune er da kombinasjonen av strukturelle forhold, som påvirker veksten utenfra, og kommunens egen attraktivitet, som påvirker veksten innenfra.

En annen forklaring er at utviklingen blir påvirket av tilfeldige hendelser. Kommuner som har hatt høyere vekst i næringslivet enn forventet, det vil si at de har vært attraktive for næringsliv, har vært heldige å ha hatt enkeltbedrifter som har lyktes i å skape høy vekst, kan ha hatt en større bedrift som har flyttet inn til kommunen av tilfeldige årsaker. Kommuner som har hatt større innflytting enn forventet kan ha hatt stor boligbygging som følge av at en entreprenør har valgt å satse på å bygge mange boliger i kommunen. Kanskje har kommunen blitt populær som bosted av helt tilfeldige årsaker. Disse to forklaringene kan kokes ned til at kommuner har blitt attraktive enten som følge av dyktighet eller av flaks. Når vi har

gått inn og gjort casestudier av spesielt attraktive kommuner, har vi erfart at det er ikke alltid lett å skille mellom flaks og dyktighet. Men det er klart at tilfeldigheter spiller en rolle for utviklingen i mange kommuner.

Hvor attraktiv eller uattraktiv kan en kommune bli?

Hvis vi ser på utviklingen de siste 20 årene, kan vi se hvor stort avvik kommunene har hatt mellom faktisk nettoflytting og forventet nettoflytting i figuren under.



Figur 80 Faktisk og forventet nettoflytting i kommunene i perioden 2003–2022, i prosent av folketallet

Kommunene med høyest og lavest bostedsattraktivitet er navngitt i figuren. De to kommunene med høyest bostedsattraktivitet har i gjennomsnitt økt folketallet med 21 prosent i denne tjuårsperioden. Det gir en ekstra vekst på omtrent én prosent av folketallet. De ti minst attraktive kommunene har i gjennomsnitt hatt en nettoflytting på 10 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i denne tjuårsperioden.

En kommune kan altså, gjennom å være svært attraktiv som bosted, øke sin befolkningsvekst med én prosent årlig over en tjueårsperiode. Da må de altså være blant de ti mest attraktive bostedskommunene i landet. Kommuner kan også oppleve at bostedsattraktiviteten er negativ, slik at de taper en halv prosent hvert år hvis de er blant de ti minst attraktive bostedskommunene. Empirien antyder dermed at det er mulig å oppnå omtrent en prosent ekstra vekst per år gjennom bostedsattraktivitet, men at det er usannsynlig å være mer attraktiv over tid. Som vi nevnte tidligere, vil antakelig tilfeldige hendelser kunne være noe av forklaringen til at en kommune får uventet høy vekst. For de ti kommunene som har høyest attraktivitet i en periode, vil det antakelig ofte være en kombinasjon av dyktighet og heldige omstendigheter som gjør at kommunen har fått en høy attraktivitet. Andre kommuner kan ha vært like dyktige, men har kanskje vært uheldige.

Det er også interessant å se at de mest attraktive kommunene har økt sin nettoflytting dobbelt så mye (en prosent) de minst attraktive kommunene har tapt (en halv prosent). Det kan vært på grunn av at de mest attraktive kommunene har kommet inn i positive spiraler, der økt vekst har gitt høyere boligpriser, en «boost» i boligbygging, flere arbeidsplasser i bygg og anlegg, økt optimisme, bedre omdømme og så videre. En kunne tenke seg at kommuner som har lav vekst kommer i negative spiraler, der nedgang avler pessimisme og videre fraflytting og nedgang. Det ser ikke ut til å skje. Årsaken er antakelig at kommuner med nedgang vil ha et antall boliger og en infrastruktur som er dimensjonert for et høyere folketall. Slike kommuner vil få lave boligpriser og god tilgang til billige næringsarealer og lokaler. Den gode tilgangen på billige boliger og næringslokaler vil da stimulere veksten i neste omgang. Når boligene blir billige blir det også vanskelig for folk å flytte ut av kommunen, siden de må selge boligen sin billig og kjøpe en dyrere bolig der de ønsker å flytte til.

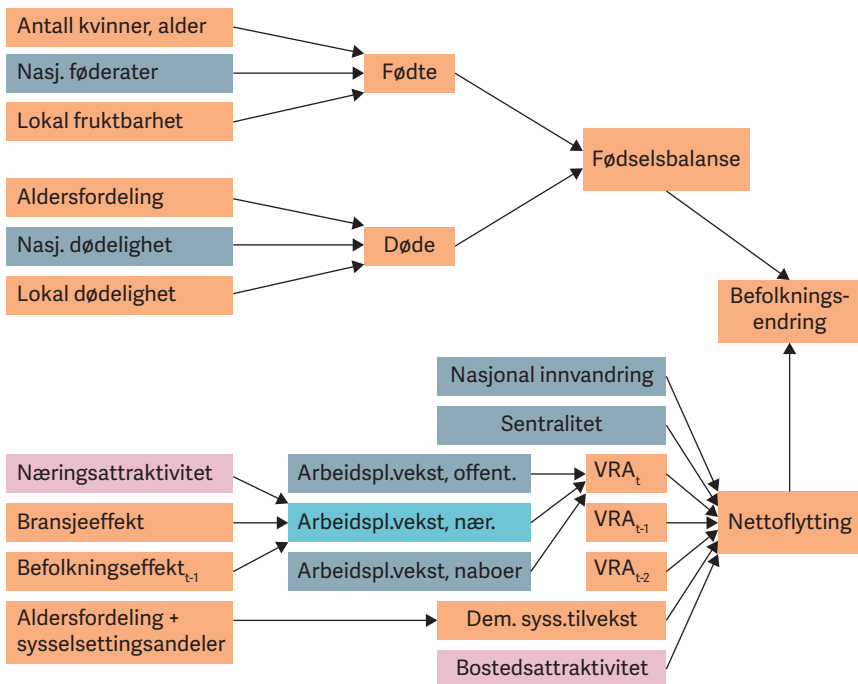
Hvor de statistiske modellene slutter

De statistiske modellene vi har konstruert måler den forventede utviklingen. Denne forventede utviklingen kan vi deretter sammenlikne med den faktiske. Vi får da målt avviket mellom den faktiske utviklingen og den forventede. Dette avviket har vi brukt som et objektivt mål for kommunens attraktivitet. Bostedsattraktivitet er avviket mellom faktisk nettoflytting og forventet nettoflytting. Næringsattraktivitet er avviket mellom faktisk og forventet arbeidsplassvekst i næringslivet.

Den statistiske modellen kan altså fortelle oss hvilke kommuner som har oppnådd å være attraktive. Det store spørsmålet blir da *hvorfor* disse kommunene har blitt attraktive. Dette spørsmålet vil ikke kunne besvares med samme metode. Hvis det er spesielle kjennetegn knyttet til kommuner som er attraktive, ville dette ha vært et strukturelt kjennetegn vi kunne ha bygd inn i modellen. For å finne ut hvorfor en kommune har blitt attraktiv, må vi gå inn med kvalitative undersøkelser som ser på hva som faktisk har skjedd i kommunen og hvordan dette har kunnet påvirke veksten i kommunen i den konteksten som kommunen befant seg i. Det betyr at vi er nødt til å behandle hver kommune individuelt for å finne årsaken til den høye attraktiviteten.

Hvor ligger handlingsrommet?

Et sentralt poeng i vår attraktivitetsmodell er at vi har splittet opp drivkrefter for vekst i to: strukturelle forhold (som stedet ikke kan påvirke) og attraktivitet. Derneft har vi to attraktivitetsdimensjoner: bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet.



Figur 81 Attraktivitetsmodellen – en modell for lokal vekst

I denne visuelle framstillingen av modellen har vi vist hvordan nærings- og bostedsattraktiviteten påvirker befolkningsendringer på et sted. Forholdene som er vist i grå rektangler er eksogene variabler. Disse variablene har vi forutsatt at stedet ikke kan påvirke i modellen vår, men det er en forenkling. Vi skal bruke litt tid til å nysensere dette.

Kan sentraliteten påvirkes?

Steders sentralitet er en av disse eksogene variablene. Som tidligere nevnt forteller sentraliteten til et sted hvor mange arbeidsplasser og hvor mange servicetilbud befolkningen kan nå innenfor en praktisk reiseavstand. Sentraliteten er ikke en helt fast størrelse, men kan påvirkes til en viss grad, for eksempel gjennom å få bedre kommunikasjoner (bedre og raskere veier, tog, tunneler eller nye broer) med raskere reisetid til andre steder. På den måten utvides arbeidsmarkedet for befolkningen på stedet, og befolkningen kan da nå flere servicetilbud på de stedene hvor de kan nå på kortere tid enn tidligere. Vi har også i noen tilfeller forsøkt å beregne effekter av endret sentralitet med bruk av attraktivitetsmodellen for kommuner hvor forbedrede kommunikasjoner har vært vesentlige, for eksempel for Levanger kommune (se Vareide, 2022). Levanger kommunes sentralitet blir høyere som følge av at E6 til Trondheim er planlagt utbedret, slik at reisetiden til Trondheim blir vesentlig kortere. Sørlige deler av Levanger kommune får redusert reisetiden til Trondheim fra 54 til 38 minutter og redusert reisetid til Stjørdal fra 21 til 11 minutter. Effekten for Levanger blir betydelig fordi Trondheim har mange arbeidsplasser som etter utbyggingen blir betydelig nærmere. Vi beregnet effekten av denne økte sentraliteten til en økt tilflytting på 135 innbyggere i perioden 2025–2040. Det vil si at effekten var lavere enn ti ekstra innbyggere per år. Siden Levanger i utgangspunktet hadde over 20 000 innbyggere, må dette sies å være en ganske marginal effekt. Etter vår vurdering er det mange kommuner som har for store forventninger om effekten av bedre kommunikasjoner. Rundt omkring i Norge er det svært mange prosjekt i nasjonal transportplan. Det vil være mange kommuner som får bedre kommunikasjoner til et større arbeidsmarked. Det gjelder spesielt mange kommuner rundt Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. Etter at alle vei- og togprosjektene er gjennomført, vil det være et stort antall kommuner som har fått økt sin sentralitet. Det er ikke sannsynlig at alle disse kommunene skal få oppleve økt tilflytting i vesentlig grad. I så fall: Hvor skal de hente alle de nye innbyggerne fra?

Et annet moment i forbindelse med at kommunikasjonene blir bedre, er at det skjerper konkurransen om å være et attraktivt bosted. Når reisetiden mellom steder blir kortere, gir det økt frihet for folk til å velge bosted. Bedre kommunikasjoner mellom to steder vil derfor favorisere det stedet som er mest attraktivt som bosted. Hvis et sted forventer forbedringer i sine kommunikasjoner som forstørrer arbeidsmarkedet, er det enda viktigere å satse på bostedsattraktiviteten enn før.

Til slutt må vi også påpeke at de store vei- og togprosjektene som får vesentlig innflytelse på arbeidsmarkedene er nasjonale satsinger. Kommunene kan påvirke prosessene til en viss grad, noe også mange kommuner bruker en del tid og økonomiske og politiske ressurser til å gjøre. Vi setter imidlertid spørsmålstegn ved hvor mye en kommune kan påvirke hvilke prosjekt som faktisk blir gjennomført. Store samferdselsprosjekt har som regel blitt gjenstand for grundige analyser på forhånd, der det legges vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene.

Arbeidsplasser i offentlig sektor

Arbeidsplasser i offentlig sektor er også en eksogen variabel i modellen vår. Arbeidsplassveksten i offentlig sektor i en kommune får direkte betydning for flytting og befolkningsvekst på samme måte som arbeidsplassveksten i næringslivet. Kommuner forsøker da også i praksis å påvirke veksten i antall offentlige arbeidsplasser. Offentlig sektor kan deles opp i kommune, fylkeskommune og stat. Det som er særlig interessant for kommunene, er å få flere fylkeskommunale eller statlige arbeidsplasser. I de aller fleste kommuner er det flest offentlige arbeidsplasser i kommunal sektor, men sysselsettingen i kommunal sektor er en direkte utgift for kommunene som konkurrerer med mange andre ønskede satsinger. Arbeidsplasser i fylkeskommunal eller statlig regi er imidlertid svært verdifulle for kommunene. Det gir direkte sysselsetting i og økte inntekter for kommunen. Mange kommuner arbeider derfor aktivt for å få tilflytting av nye arbeidsplasser, særlig gjelder det nye statlige arbeidsplasser. Når vi behandler arbeidsplassveksten i offentlig sektor som en eksogen variabel i modellen vår, betyr ikke det at vi neglisjerer effekten. Tvert imot har arbeidsplassvekst i offentlig sektor samme betydning som arbeidsplassveksten i næringslivet. Men vi kan ikke se at vi kan lage en modell eller analyser som kan forklare eller forutse endringer i statlige eller fylkeskommunale arbeidsplasser eller hvor institusjonene vil flytte. Det er hovedsakelig en politisk prosess. Årsaken til

endringer i fylkeskommunale eller statlige institusjoner er at de er bestemt av politiske prosesser.

Næringsstruktur

Næringsstrukturen på et sted har stor betydning for veksten i næringslivet. Kommuner kan i teorien få høyere vekst dersom de kan påvirke sin egen næringsstruktur, spesielt ved å få en økt andel av næringslivet i bransjer med høy vekst. I modellen vår har vi bransjeeffekten med som en eksogen variabel med signifikant betydning for arbeidsplassutviklingen.

Det er imidlertid flere problemer med en slik strategi. For det første vet vi ikke sikkert hvilke bransjer som vil få vekst i framtiden. I de historiske analysene kan vi identifisere vekst- og nedgangsbransjer, og dermed vet vil hvilken betydning næringsstrukturen har hatt på arbeidsplassutviklingen i næringslivet. I framtiden kan vi ikke med stor grad av sikkerhet forutse hvilke bransjer som vil få vekst og hvilke som vil få nedgang. Selv om en kommune skulle lykkes med å endre sin næringsstruktur, er det ikke sikkert at denne endringen vil bli positiv. Det vil nok i beste fall ta mange år å endre næringsstrukturen på et sted, og usikkerheten om hva som er framtidens vinnerbransjer er større dess lengre tidsperspektiv vi har. For det andre vil næringsstrukturen på et sted ha blitt materialisert på grunn av at stedet har gode forutsetninger for noen bransjer. Hvis en forsøker å endre næringsstrukturen på stedet, vil det derfor som oftest bety å satse på næringer som en ikke har gode forutsetninger for samtidig som en neglisjerer de bransjene som stedet har mye av fordi forutsetningene er gode. For det tredje vil et sted som ønsker en annen næringsstruktur lett komme på kant med sitt eget næringsliv. En kommune som ønsker seg et annet næringslivet enn det de faktisk har, sender ut et negativt signal til sine egne bedrifter: «Vi ønsker oss noen andre bedrifter i kommunen enn det vi faktisk har.» Dette er minst tre grunner til at vi fraråder en slik strategi om å endre næringsstrukturen. Kommuner bør satse på det næringslivet de har.

Kan fødselsbalansen påvirkes?

Fødselsbalansen er i stor grad bestemt av demografien på stedet. Er det mange eldre, vil det bli mange døde. Er det mange kvinner i fruktbar alder, vil det bli mange nyfødte. Men, som vi har vist tidligere i denne boka, er det ganske store regionale variasjoner i fruktbarhet og dødelighet.

Kommunene som har en kombinasjon av høy fruktbarhet og lav dødelighet har fått vesentlig bedre fødselsbalanse og befolkningsvekst enn kommuner med høy dødelighet og lav fruktbarhet. Det er noen eksempler på at kommuner har gjort tiltak for å øke antall barnefødsler, gjerne med å bevilge pengestøtte. Disse får gjerne god omtale i pressen, men det er svært usikkert om slike tiltak har noen effekt. Kommunens arbeid med folkehelse vil nok kunne øke levealderen og senke dødeligheten i kommunen, men slike tiltak er nok ikke forankret i ønsket om befolkningsvekst. Vi ser at variasjoner i fruktbarhet er sterke mellom ulike landsdeler, men at variasjoner mellom kommuner er langt mer tilfeldige. Så vi kan konkludere med at variasjoner i fruktbarhet og dødelighet har en reell effekt på befolkningsveksten, men at det ikke finnes verktøy og tiltak som er effektive for å endre lokal fruktbarhet eller dødelighet.

Konklusjonen er at flere av de forholdene som vi kaller strukturelle i teorien kan påvirkes. Det er altså ikke et absolutt teoretisk skille mellom strukturelle forhold som ikke kan påvirkes lokalt og forhold som kommunen kan påvirke selv. Kommuner kan påvirke sin sentralitet, men det tar lang tid og har en svært liten effekt. Kommuner kan endre sin næringsstruktur, men det er usikkert om det er mulig eller hvilken endring som vil være positiv for framtiden. Kommuner kan lykkes med å trekke til seg statlige eller fylkeskommunale institusjoner. Det vil ha en uomtvistelig positiv effekt, men bare noen få vil kunne lykkes med dette.

Vi står altså igjen med to forhold som vi mener er påvirkbare og som er klart mest vesentlige for variasjonene i veksten: bostedsattraktiviteten og næringsattraktiviteten.

Steder kan være subjekter

Kommunen som subjekt

Vi har arbeidet i nært samarbeid med kommuner i mange år. Arbeidet med å utvikle vekstmodellen og konseptet med å skille mellom strukturelle faktorer og attraktivitet har grodd fram fordi det samsvarer med hvordan vi forstår hvordan kommunene *tenker*. Vi ser altså på kommuner som *subjekter* som tenker, ønsker, planlegger og reagerer på utviklingen i kommunen og utviklingen utenfor.

Som subjekter er kommuner ganske komplekse. De består av mange personer og mange ulike roller i selve kommuneorganisasjonen, blant

annet ansatte og politikere, og kommuneorganisasjonen trekker med seg innbyggere, næringsliv, frivillig sektor og andre aktører inn når de skal sette opp sine mål og strategier for samfunnsutvikling – om enn i varierende grad.

Hva gjør et geografisk område til et subjekt?

Vi skal trekke fram tre egenskaper som er nødvendige for å betrakte et geografisk område som et subjekt.

Stedsidentitet: Den første og helt nødvendige egenskapen er stedsidentitet. Folk som holder til et sted må ha en følelse av å høre til i et avgrenset område som har et eget navn. Omtrent alle mennesker har en slik stedlig identitet, og de fleste har også et hierarki av ulike stedsidentiteter på ulike nivåer. En person kan identifisere seg som å komme fra bygda Lunde i kommunen Nome i fylket Telemark og landet Norge. I hvilken grad denne stedsidentiteten gjør seg gjeldende, vil naturligvis variere fra person til person. Et sted kan sies å ha en sterk identitet hvis en stor andel av de som bor der, og kanskje også de som er oppvokst der og flyttet ut, føler en identitet til stedet.

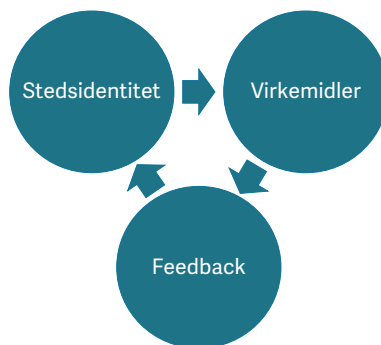
Virkemidler: For at et geografisk område skal betraktes som et subjekt som kan reagere og påvirke sin egen utvikling, må stedet ha tilgang til virkemidler. Området må altså kunne sette inn tiltak for å påvirke utviklingen. Kommuner har mange slike virkemidler. For det første driver kommunene en rekke av de viktigste tjenestene på stedet, som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester. For det andre kan de bestemme over arealbruk. De kan godkjenne eller nekte bygging av boliger og næringsbygg. De bestemmer også over åpningstider og hvem som har lov til å skjenke alkohol. De driver også mer og mindre aktiv sentrumsutvikling og har dermed stor innflytelse på miljøet til både beboere og næringsdrivende. De har som regel også noen ansatte som driver aktivt arbeid mot kultur og næringsliv.

Kombinasjonen av stedsidentitet og virkemidler kan observeres når en kommune skal utforme sine kommuneplaner, særlig samfunnsplanen. Dette er en forholdsvis organisert prosess med strukturer og regler. En typisk samfunnsplan har overordnede visjoner og mål og definerer samfunnsområder som skal påvirkes. Populære samfunnsområder i en

samfunnsplan er folkehelse, oppvekst for barn, kultur og idrett, omsorg for eldre, næringsutvikling og attraktivitet.

Hvor godt denne samfunnsplanen representerer kommunens utviklingsarbeid varierer fra kommune til kommune. Dersom alle kommuner hadde gjort prosessene med utforming av samfunnsplanene sine grundig og samtidig hadde fulgt opp måloppnåelsen systematisk, kunne vi fått et godt bilde på hvordan kommunen tenker og arbeider med samfunnsutvikling. Kommunene prioriterer samfunnsplanen svært forskjellig. Noen kommuner har ikke engang en slik plan, selv om dette er pålagt. Andre har en gammel samfunnsplan som ikke brukes lenger. Det betyr ikke at kommuner uten samfunnsplan ikke arbeider med samfunnsutvikling. Faktisk skal vi se eksempler på at selv svært attraktive kommuner kan være helt uten slike samfunnsplaner.

Feedback: I samfunnsplanene kan vi kan observere at kommuner har stedsidentitet og at de har målsettinger om å påvirke samfunnsutviklingen. Det er ofte vanskeligere å se av samfunnsplanen hvilke tiltak og virkemidler som faktisk er iverksatt, men stort sett alle kommuner setter inn ulike former for tiltak for å påvirke samfunnsutviklingen. I de fleste tilfeller kan vi finne slike tiltak i kommunens årlige handlingsplan. Kommunene kan så overvåke utviklingen for å se hvorvidt de beveger seg i retning av de målene de har satt seg. Etter vår erfaring er dette arbeidet ofte mangelfullt. Mange kommuner har ikke gode rutiner for å skaffe seg kunnskap om utviklingen i kommunen slik at de kan justere sine tiltak og strategier. Kommunen kan ofte registrere at befolkningsutviklingen ikke er i tråd med målene i samfunnsplanen, men dette resulterer sjelden i at kommunen revurderer sine strategier og tiltak.



Figur 82 Elementer som skal til for at et geografisk område skal betraktes som et subjekt

Det å betrakte kommunene som subjekter gjør at det geografiske nivået som kommunegrensene danner blir relevant. En kunne gjøre analyser hvor en brukte andre avgrensninger enn kommunegrensene. Kommunegrensene er ikke alltid logiske. Hvis en sto fritt til å dele inn landet, ville en kunne konstruere inndelinger som var optimale for å gjøre statistiske analyser. Men hvis vi tror at kommuner faktisk er subjekter som kan påvirke egen utvikling, ville en miste dette elementet hvis vi hadde anvendt analysene på et annet geografisk nivå enn kommunegrensene.

Regioner

Vi har så langt hovedsakelig omtalt modellen vår på kommunenivå, men attraktivitetsmodellen anvendes også for andre geografiske områder, spesielt kommuneregioner og fylker. Vi bruker regioner som begrep for grupper av kommuner som har et fast samarbeid, som interkommunalt regionalt råd eller regionale næringsutviklingsselskap.

Noen slike regioner har en klar og sterk regional identitet. Eksempler på slike regioner er Lofoten, Hallingdal og Valdres. Vi kan finne personer fra slike regioner som vil oppgi at de kommer fra Lofoten, Hallingdal og Valdres, kanskje uten å oppgi hvilken kommune de kommer fra. Andre regioner har ikke samme regionale identitet. Vi må nok lete adskillig lenger før vi finner personer fra Fredrikstad eller Sarpsborg som vil si at de kommer fra Nedre Glomma-regionen. (I dag kalles for øvrig denne regionen Søndre Østfold, etter å ha kalt seg Søndre Viken i to år.)

Noen kommuner har det motsatte problemet; at kommunen egentlig ikke har en samlet identitet. Få innbyggere i Nome kommune vil si at de kommer fra Nome, men heller fra et av de to tettstedene Lunde eller Ulefoss, som også er de gamle kommunesentrene fra før 1964. Denne splittede identiteten gjør seg gjeldende i kommunens styre og stell. Det blir viktig at kommunen ikke favoriserer det ene stedet i forhold til det andre for å unngå at mye av energien blir brukt til intern konkurranse.

De fleste kommuner består av flere steder og ofte også flere sentre. Dette geografiske nivået (nivå lavere enn kommuner) har vi arbeidet lite med. For det første er det langt mindre statistikk på dette nivået, slik at vi har lite å mate modellen vår med. For det andre drives det lite stedsutvikling under kommunenivået, med mindre dette er organisert av kommunen.

På nivå over kommuner finnes det regioner på flere nivå. Vi har kommuneregioner bestående av typisk tre til ti kommuner som har regionråd

eller felles næringsutviklingsselskap. Disse kaller vi politiske regioner, ettersom det er en politisk beslutning i kommunene hvorvidt de går inn i slike regionsamarbeid og med hvilke kommuner de ønsker å samarbeide med. Det er også større konstellasjoner over disse regionrådene, som for eksempel Oslo-regionen (med hele 83 kommuner), Greater Stavanger (nå nedlagt) og Trondheims-regionen. Business Region Bergen var også et eksempel på en slik region, men denne er visstnok lagt ned.

Det finnes også flere andre regioninndelinger. SSB har delt opp kommunene i det som kalles «økonomiske regioner». By- og regionforskningsinstituttet NIBR har også konstruert en regioninndeling som kalles «bo- og arbeidsregioner». Disse regionene er fastsatt etter objektive kriterier og gjenspeiler ikke stedsidentitet. Slike regioner er altså ikke subjekter.

Fylkene danner et geografisk nivå, samtidig som de også kan karakteriseres som subjekter på samme måte som kommunene. De har sine folkevalgte fylkesting og sine fylkesplaner med visjoner, mål og strategier. Når denne boka skrives er det 11 slike fylkeskommuner, men når den eventuelt leses vil vi ha 15 regioner, ettersom tre av de fylkeskommunene som ble slått sammen i 2020 har vedtatt å løse seg opp igjen fra og med 2024.

Kan vi se på regioner og fylkeskommuner som *subjekter* på samme måte som kommuner? Da må vi spørre oss om disse geografiske enhetene har et apparat som registrerer utviklingen og reagerer med konkrete tiltak som påvirker utviklingen. Dette vil nok variere fra region til region, men vi vil hevde at i hvert fall fylkeskommunene og enkelte regioner er slike subjekter.

Hvorfor er vekst viktig for kommunene?

Et spørsmål som ofte dukker opp når vi presenterer attraktivitetsmodellen vår for en kommune, er: Er det egentlig så viktig med vekst? Er det ikke viktigere å skape gode kvaliteter for de som bor i kommunen, enten det blir få eller mange? Selv om dette ofte blir diskutert, ender diskusjonen oftest med at kommunen ønsker vekst i folketall og arbeidsplasser. Det er flere årsaker til det.

Svak arbeidsplassutvikling betyr flere utenfor arbeidsmarkedet. I kommuner med svak utvikling i antall arbeidsplasser vil sysselsettingsandelen normalt gå ned. Når det blir flere personer utenfor arbeidsmarkedet, får det negativ betydning for folkehelse og velferd. Det øker også de økonomiske ulikhetene. Det å ha god vekst i næringslivet gjør

at det blir lettere å få flere personer ut av utenforskapet og inn i sysselsettingen.

Svak befolkningsvekst betyr en krympende kommuneorganisasjon. Inntektene til kommunen er hovedsakelig knyttet til antall innbyggere i ulike alderstrinn. Kommuner som etter hvert må nedbe manne fordi inntektene til kommunen synker, vil som regel oppfatte dette som negativt. Det blir få nye stillinger utlyst og «forgubbing» i kommuneorganisasjonen.

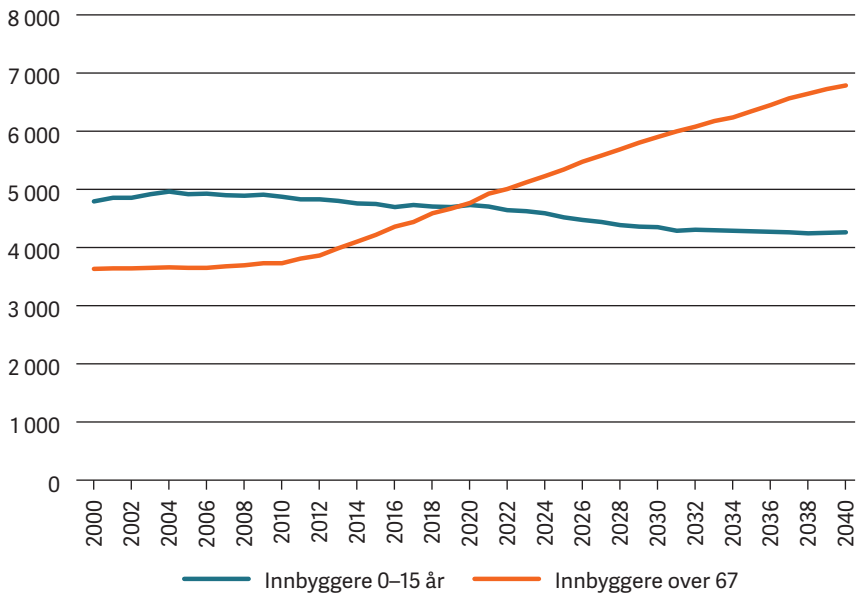
Befolkningsnedgang skaper pessimisme. Når statistikken viser stadig færre innbyggere, vil dette i seg selv skape pessimisme. Pessimisme fører til at færre vil investere i nye boliger og færre næringsdrivende vil investere. Pessimisme er også en negativ kvalitet i seg selv.

Kvalitet bør gi vekst, hva ellers? Noen vil kanskje likevel holde på at kvalitet er viktigere enn vekst. Men hvis en kommune forbedrer sine kvaliteter som bosted og for næringslivet, burde ikke det føre til at færre flytter ut og flere flytter inn til kommunen? Som vi skal se senere, er de fleste strategier for å bli attraktive knyttet til å forbedre kvaliteter i lokalsamfunnet. Når vi ser det på denne måten, forsvinner dette å bli et dilemma. Kvalitet og attraktivitet hører sammen. Hvis kvalitet er målet, vil høy attraktivitet være en konsekvens av at mange har oppnådd målet.

Kloden vår trenger ikke mer vekst, men mindre. I lys av klimatrusselen er nok dette riktig. Hensikten med å skape attraktivitet i en kommune er imidlertid ikke å øke den globale veksten. Hensikten er å skape kvaliteter som gjør at dette ene stedet vokser. Så kan man innvende at bostedsattraktiviteten er et nullsumspill. Den enes attraktivitet har et motstykke i et annet steds u-attraktivitet. Steder konkurrerer altså om å være attraktive bosteder. Men man bidrar ikke til å redusere den globale veksten gjennom å ha utflytting til andre kommuner. Dersom alle kommuner øker sine bostedskvaliteter like mye, vil det ikke bli noen vinnere eller tapere i flyttestatistikken, men alle steder blir bedre bosteder. Det må være en god ting?

Stagnasjon betyr færre barn og mange flere eldre. Kvinner får færre barn enn tidligere. Kommuner som ikke får vekst i antall innbyggere i de neste årene vil oppleve at det blir nedgang i antall barn og vekst i antall eldre. Med synkende barnetall følger et press for å legge ned barnehager og skoler. De aller fleste vil oppfatte dette som negativt. Denne demografiske utviklingen gjør også at det for de fleste kommuner ikke vil være mulig å ha et stabilt folketall samtidig med en stabil

aldersfordeling. Kommuner uten vekst i folketallet vil få en stor vekst i antall eldre og en nedgang i antall barn og innbyggere i arbeidsdyktig alder. Dette kan vi illustrere med et eksempel på en kommune som etter våre scenarier vil ha et helt stabilt folketall fram til 2040, Lillehammer kommune.



Figur 83 Antall innbyggere 0–15 år og antall innbyggere over 67 år i Lillehammer. Tallene fra 2023 og utover er fra Telemarksforsknings scenarior med nøytral attraktivitet

I figuren kan vi se at Lillehammer vil få en økning i antall eldre innbyggere, mens antall barn vil synke. Det samlede folketallet i Lillehammer er forventet å være nesten helt stabilt i dette scenarior. Det er altså ikke mulig å opprettholde en status quo. Et uendret folketall betyr at det vil bli stadig færre barn i kommunen, mens antall eldre vil øke mye. Hvis kommunen ønsker at det skal være like mange barn i kommunen i framtiden som i dag, må det være befolkningsvekst i kommunen. Det er altså mange gode grunner til at kommunene ønsker seg vekst i folketallet.

Attraktivitetsfaktorer

Hvilke kvaliteter gjør et sted attraktivt som bosted? Og hvilke kvaliteter gjør at noen steder får høyere vekst i næringslivet enn forventet? Da vi

utarbeidet de første versjonene av attraktivitetsmodellen søkte vi etter hypoteser for hva som gjorde et sted attraktivt fra ulike forskningsrapporter og utredninger. Listen over faktorer ble raskt svært lang. For å sortere de mange mulige attraktivitetsfaktorene, lagde vi en kategorisering med fire typer attraktivitetsfaktorer, som vist i tabellen under.

Tabell 11 Kategorier av forhold som kan gjøre steder attraktive, og eksempler for tre ulike typer av attraktivitet

	Bosted	Besøk	Bedrift
Areal og bygninger	Boligtomter, arealer, boliger	Overnatting, hytter, hyttetomter	Næringsareal, næringsbygg
Ameniteter	Kommunale tjenester, fritidstilbud, natur	Attraksjoner, aktiviteter, natur	Service fra det offentlig og fra private. Økonomiske incentiver
Omdømme	Omdømme som bosted	Omdømme for besøk, destinasjonsmarkedsføring	Omdømme som næringssted
Stedlig kultur og identitet	Lokal identitet, åpenhet, optimisme	Gjestfrihet, service	Risikovilje, vilje til vekst, samarbeidsånd, næringsvennlighet

Disse fire kategoriene har ulikt innhold, alt etter hvilken type attraktivitet de er forbundet med. Her har vi definert tre ulike attraktivitetsdimensjoner: bosteds-, besøks- og bedriftsattraktivitet. De to sistnevnte utgjør til sammen næringsattraktiviteten. Her skiller vi mellom næringsliv som kan sende varer og tjenester ut fra stedet og det næringslivet vi kaller besøksnæringene, som er kjennetegnet av at kunden må være personlig til stede.

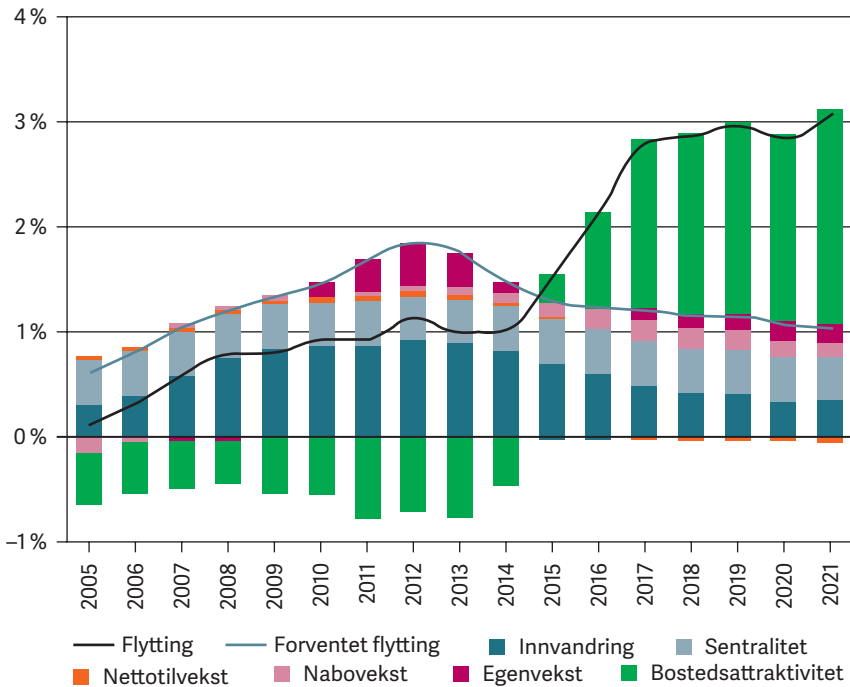
Denne kategoriseringen har ofte blitt misforstått ved at den tolkes som at vi har fastslått at dette er faktorer som faktisk skaper attraktivitet. Det har vi ikke. Denne tabellen er et hjelpemiddel for å kunne sortere de mange tenkelige attraktivitetsfaktorene i noen prinsipielle kategorier. Erfaringen så langt er at disse kategoriene har vært nyttige hjelpemiddel, spesielt i forbindelse med at kommuner kan bruke disse kategoriene for å finne mulige tiltak for å øke sin attraktivitet. I den forbindelse er det endring som gjelder, det vil si å skape noe nytt eller forbedre.

Vi skal gå gjennom de fire kategoriene av attraktivitetsfaktorer og se om vi kan finne ut mer om hva som kan påvirke attraktiviteten til kommuner. Vi starter med den enkleste og mest konkrete kategorien, areal og bygninger.

Areal og bygninger

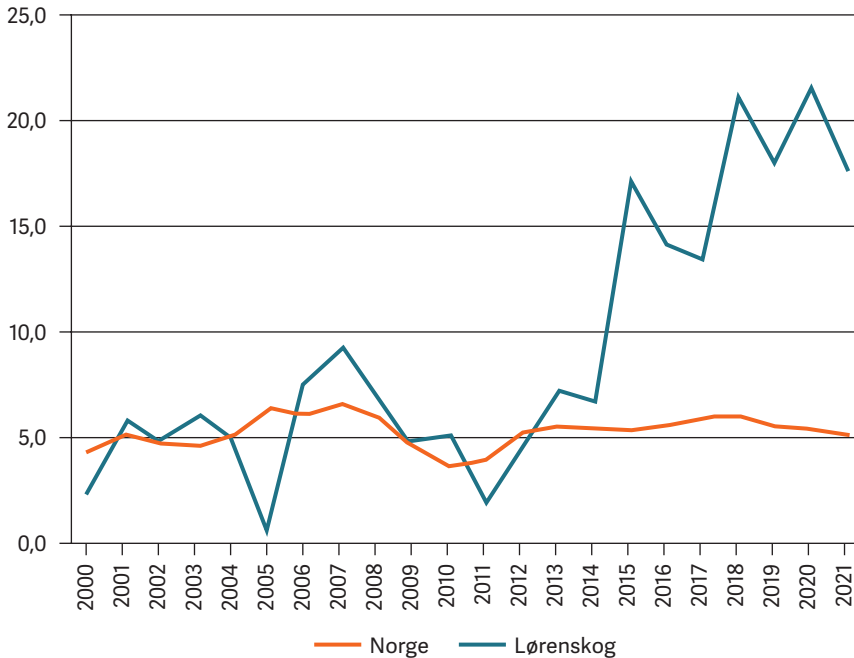
Vi har tidligere sett på sammenhengen mellom boligbygging og bostedsattraktivitet. Vi kom da fram til at boligbyggingen kan være årsaken til bostedsattraktivitet for sentrale kommuner. Vi kan illustrere dette med å vise to eksempler fra Lørenskog og Askøy, som har gått hver sin vei.

Lørenskog grenser til Oslo og er således en kommune med svært høy sentralitet. Da vi analyserte nettoflyttingen til Lørenskog fant vi en slående utvikling.



Figur 84 Nettoflyttingen til Lørenskog, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt

Fram til 2014 var nettoflyttingen til Lørenskog mye lavere enn forventet. Da var Lørenskog en kommune med lav bostedsattraktivitet. Det var riktignok nettoinnflytting og befolkningsvekst til kommunen, men mye mindre innflytting og vekst enn forventet. Fra og med 2015 økte nettoinnflyttingen til Lørenskog radikalt. Fra å ha en nettoinnflytting på under én prosent av folketallet årlig, økte nettoinnflyttingen til rundt tre prosent årlig. Hva skjedde med Lørenskog? Når vi ser på boligbyggingstakten i Lørenskog, kan vi se følgende:

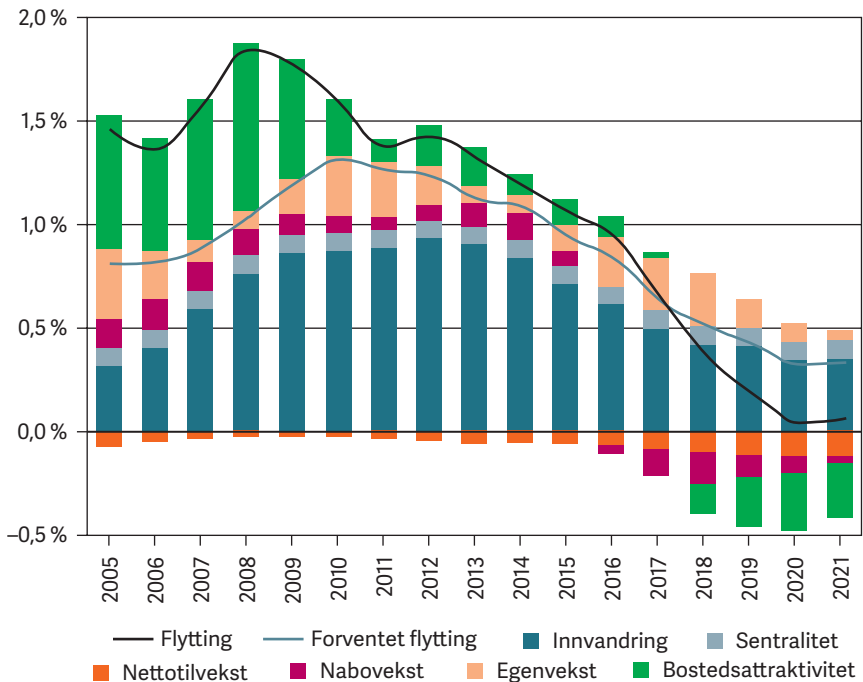


Figur 85 Antall fullførte boliger per 1 000 innbyggere i Lørenskog og Norge

Fram til 2014 hadde Lørenskog en boligbyggingstakt som var omtrent som landsgjennomsnittet: litt over landsgjennomsnittet i noen år, under landsgjennomsnittet i andre år. Dette var ikke nok til å realisere forventet nettoflytting og befolkningsvekst i kommunen. Boligbyggingstakten begrenset hvor mange innbyggere som kunne flytte inn til kommunen og strupet innflyttingen. Fra 2015 økte boligbyggingstakten til et nivå som var nesten fire ganger så høyt som landsgjennomsnittet. På samme tid økte innflyttingen. Vi har fått opplyst fra Lørenskog kommune at de faktisk fikk regulert store boligarealer allerede før 2009, men at disse områdene ikke ble bebygd de første årene på grunn av finanskrisen. Etter noen år ble det imidlertid plutselig fart i boligbyggingen. Det virker ganske åpenbart at boligbyggingen er forklaringen og årsaken, både til at Lørenskog hadde lav bostedsattraktivitet fra til 2014 og den svært høye bostedsattraktiviteten som Lørenskog har fått i årene etterpå. Samtidig må vi også ta med i forklaringen at Oslo i alle år har hatt en mye lavere boligbyggingstakt.

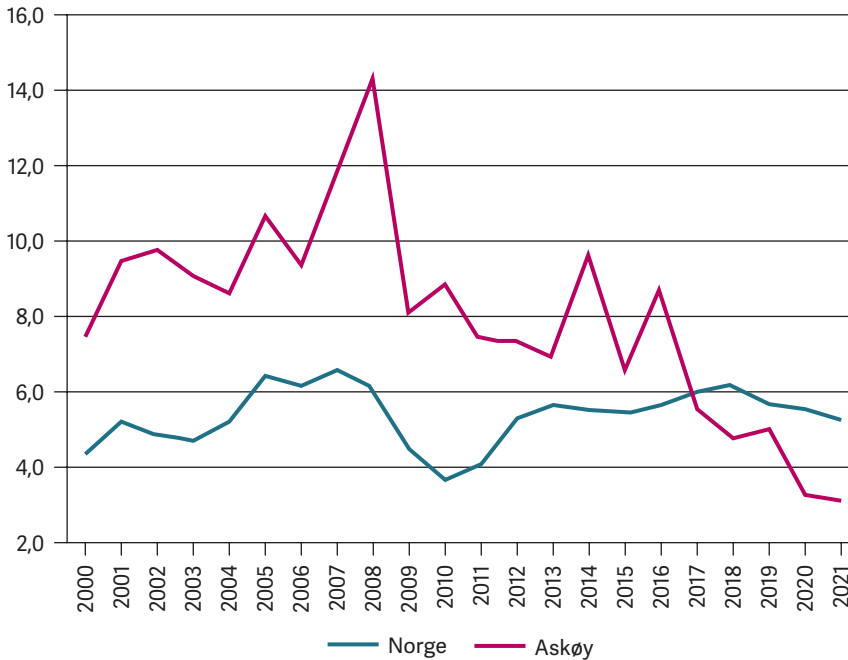
Askøy er en kommune som grenser til Bergen. Det er flere innbyggere i Askøy som jobber i Bergen enn som har jobb i egen kommune. Lørenskog hadde også flere innbyggere som pendlet til Oslo enn som hadde arbeid i egen kommune. Askøy og Lørenskog er således ganske like.

Askøy har vært en kommune med sterk befolkningsvekst. I perioden 2000–2010 var det bare to kommuner i hele landet som hadde sterkere befolkningsvekst. Askøy hadde en befolkningsvekst på mellom to og tre prosent per år i perioden 2000–2014. I de fire siste årene har befolkningsveksten vært under én prosent årlig. Veksten de siste årene har kommet av en positiv fødselsbalanse. Innflyttingen til Askøy har stoppet opp. Når vi gjør en tilsvarende analyse av flyttetallene til Askøy som vi gjorde for Lørenskog, finner vi at disse to kommunene har gått i motsatt retning.



Figur 86 Nettoflyttingen til Askøy, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt

Askøy hadde svært høy bostedsattraktivitet fram til 2010. Bostedsattraktiviteten sank deretter til å være bare litt over middels. De siste fire årene har Askøy fått en negativ bostedsattraktivitet. Flyttetallene i 2020 og 2021 har bare så vidt vært på den positive siden og er nå langt under forventet. Lørenskog fikk en økt innflytting og positiv bostedsattraktivitet som følge av at boligbyggingen skjøt fart, men på Askøy kan vi se en motsatt utvikling.



Figur 87 Antall fullførte boliger per 1 000 innbyggere i Askøy og Norge

Askøy hadde en langt høyere boligbyggingstakt enn landsgjennomsnittet fram til 2017. Fra 2017 til 2021 har boligbyggingstakten i Askøy blitt langt lavere enn landsgjennomsnittet. I 2020 og 2021 var boligbyggingstakten i Askøy bare rundt halvparten av landsgjennomsnittet. Det synes åpenbart at den lave boligbyggingstakten har vært hovedårsaken til at bostedsattraktiviteten til Askøy har gått fra å være høy og positiv til å bli negativ.

Den lave boligbyggingen i Askøy synes å ha blitt politisk bestemt. Flertallet i kommunestyret i de siste periodene har ikke vært opptatt av vekst. Tvert imot har det vært et politisk flertall for å begrense veksten. Større utbyggingsprosjekt har derfor blitt stoppet i kommunestyret. Lederen for Askøylista, som nå er nest største parti i kommunestyret, uttalte:

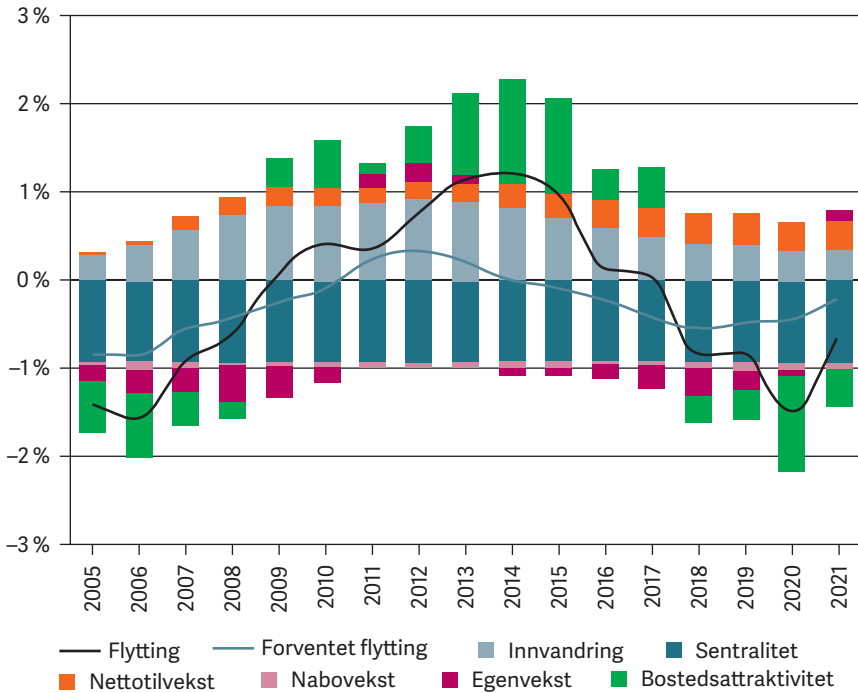
Etter at jeg flyttet til søre Askøy for 15 år siden, har det vært en voldsom vekst i befolkningen. Nye byggefelt har kommet til hvor det før var grøntområder. Kommunen har slitt med å bygge ut tjenestetilbudet i takt med behovet. Det har bl.a. ført til plassmangel og knappe ressurser i skolene. Jeg mener at vi nå må begrense veksten på Askøy slik at vi kan styrke tjenestetilbudet til innbyggerne og ta bedre vare på miljøet vårt. (Askøylisten, 2019)

Askøy er et av relativt få eksempler på kommuner hvor et flertall i kommunestyret ønsker å redusere veksten i folketallet. For en kommune som Askøy, som ligger sentralt plassert i en av storbyregionene, er det relativt lett å begrense befolkningsveksten. Kommunen trenger bare å sørge for at det ikke blir regulert nye arealer til boligbygging. Slike kommuner har derfor en sterk negativ kontroll med innflytting og befolkningsvekst gjennom sin arealpolitikk. For kommuner som ønsker det motsatte, nemlig å stimulere til vekst gjennom å tilrettelegge areal for boligbygging, er kontrollen litt svakere. En kommune kan regulere masse areal til boliger, men de kan ikke bestemme at boliger faktisk blir bygget. Eksempelet fra Lørenskog viste at boligbyggingen tok seg opp først flere år etter at de nye boligfeltene ble regulert.

Eksemplene fra Lørenskog og Askøy viser at kommunen kan påvirke sin bostedsattraktivitet gjennom arealpolitikken. Dette er kommuner som har en svært sentral lokalisering og en høy forventet befolkningsvekst. Kommuner som ligger i distriktene er i en helt annen situasjon. Prisnivået i de fleste distriktskommunene er mye lavere enn i sentrale strøk. Dermed blir kostnaden til å bygge en ny bolig ofte langt lavere enn markedsprisen. Samtidig har distriktene også flere boliger i forhold til folketallet. Distriktskommunene har som oftest rikelig med tilgjengelige boligtomter. Problemet er at disse blir stående tomme fordi det ikke lønner seg å bygge nye boliger. Dermed har det ingen hensikt å regulere mer boligareal.

I den forrige boka vår hadde vi et eksempel fra Hamarøy kommune (Vareide, 2018). Hamarøy satte i gang et kreativt prosjekt ved å lyse ut et anbud for å bygge boliger til vanskeligstilte hvor utbygger også forpliktet seg til å bygge nye boliger for det ordinære boligmarkedet. Dermed ble det bygget 31 nye boliger i årene 2012, 2013 og 2014 (fra SSBs statistikk over fullførte nye boliger). Vi kunne da se at bostedsattraktiviteten til Hamarøy tok seg kraftig opp og nettoflyttingen til kommunen gikk fra å være negativ til positiv når de nye boligene ble tilgjengelige. Men hvordan har det gått med Hamarøy i årene etterpå?

Oppsvinget i bostedsattraktiviteten til Hamarøy tok dessverre slutt. I de siste fire årene har kommunen igjen fått negativ bostedsattraktivitet og fraflytting. Innsatsen for å få økt boligbyggingen fikk bare en forbigående betydning for bostedsattraktiviteten. Tiltak for økt boligbygging ser ikke ut til å alene kunne skape varig høy bostedsattraktivitet i distriktskommuner. Gamvik er en av kommunene vi har fulgt med på. I perioder har Gamvik vært den mest attraktive kommunen i landet i både for næringsattraktivitet og bostedsattraktivitet. Dermed ble kommunen et studieobjekt i rapporten vår til distriktssenteret, *Suksessrike kommuner anno 2018* (Vareide et al.,

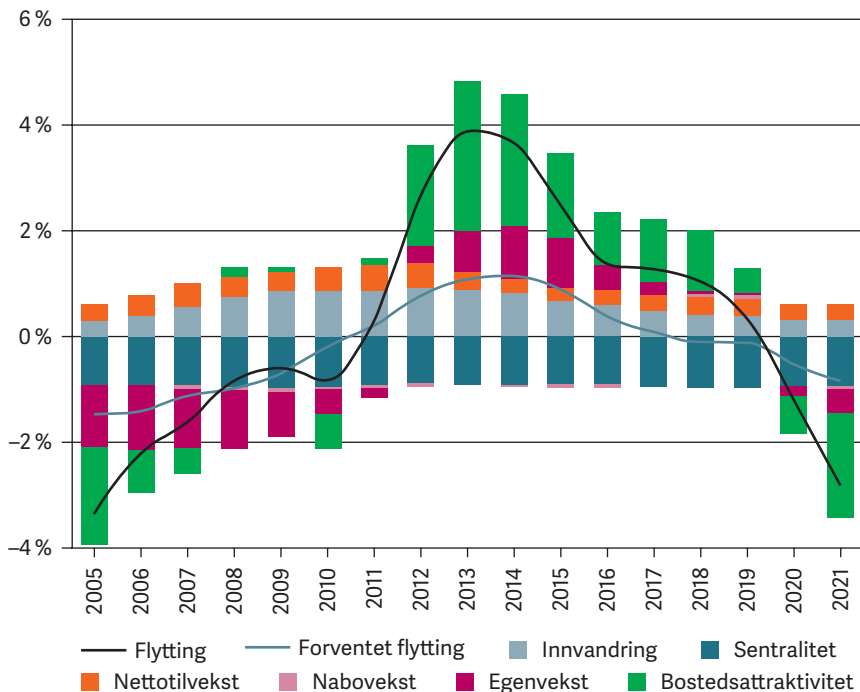


Figur 88 Nettoflyttingen til Hamarøy, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt

2018). Gamvik hadde stor fraflytting og nedgang i antall arbeidsplasser fram til 2010. I 2011 startet en oppsiktsvekkende framgang, og i de påfølgende årene ble det en sterk vekst i antall arbeidsplasser i kommunen og skyhøye innflyttingstall.

I perioden 2012–2019 hadde Gamvik en sterk arbeidsplassvekst, som vi kan se ved at arbeidsplassveksten i kommunen (egenvekst i figuren) fikk en sterk positiv betydning for nettoflyttingen. Samtidig ble bostedsattraktiviteten sterkt positiv fordi nettoflyttingen til kommunen var mye høyere enn forventet, selv etter at vi hadde tatt høyde for den gode arbeidsplassveksten. Nettoinnflyttingen til kommunen var nesten oppe i fire prosent av folketallet. I perioden 2012–2018 var Gamvik den kommunen i landet som hadde den høyeste samlede attraktiviteten. Dessverre var denne suksesshistorien relativt kortvarig. I den siste perioden har det igjen blitt nedgang i arbeidsplassene og stor utflytting fra Gamvik.

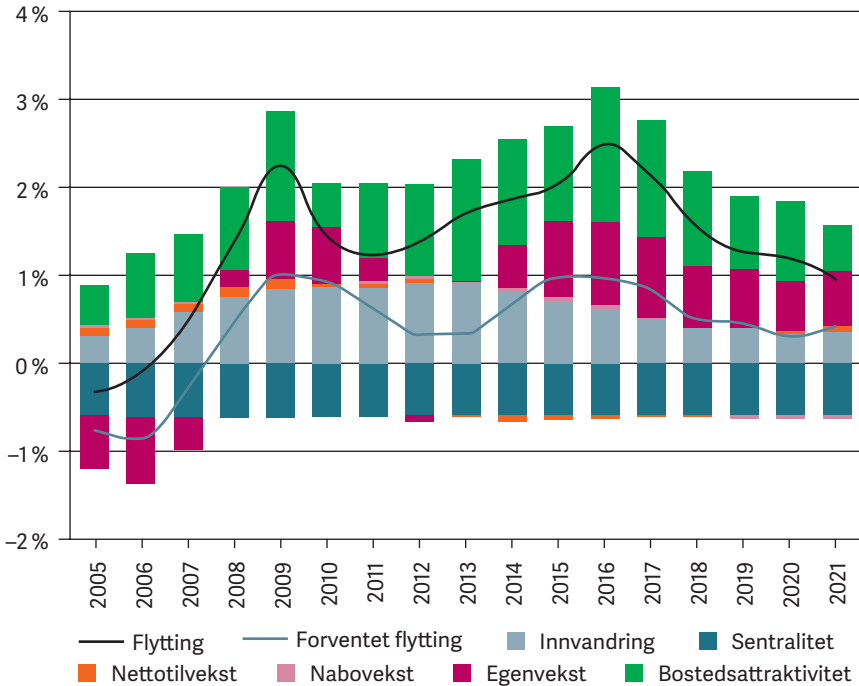
Hvis vi ser på boligmarkedet i Gamvik, vil vi kanskje kaste lys over både framgangen og tilbakegangen til kommunen. I 2010 var Gamvik den kommunen i landet som hadde flest boliger per innbygger. Ikke bare var det mange boliger i kommunen i forhold til folketallet, men det var også



Figur 89 Nettoutflyttingen til Gamvik, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt

tomme industrilokaler i kommunen. Suksesshistorien startet i 2010 etter at islandske eiere startet produksjon i Gamvik Seafood. Dette ble raskt den største bedriften i kommunen. Bakgrunnen til at denne bedriften kom til kommunen, var nettopp at det var ledige industrilokaler som bedriften kunne flytte inn til. Samtidig var det rikelig med boliger i kommunen til å huse de mange innflytterne som kom til kommunen i oppgangsårene. Den langvarige nedgangen som Gamvik hadde fram til 2010 hadde dermed gjort at kommunen hadde mye ledig infrastruktur, både til fiskeindustri, boliger og kaianlegg for fiskefartøyer. Dermed kunne både fiskeindustrien og befolkningen ekspandere uten at det krevde særlige investeringer. Mange distriktskommuner som har hatt nedgang har en overdimensjonert infrastruktur. Det er også mange ledige boliger, noe som gjør det mulig å ha innflytting uten ny boligbygging. Dette bidrar på kort sikt til å bremse nedgangen i slike distriktskommuner. På lang sikt er det derimot et stort problem at det ikke blir investert i nye boliger. I Gamvik er det ikke registrert en eneste ny bolig i kommunen siden 2001. Distriktskommuner som har ingen eller svært liten nybygging av boliger, vil etter hvert få en stadig eldre boligmasse. Før eller siden blir boligene uegnet til å bo i.

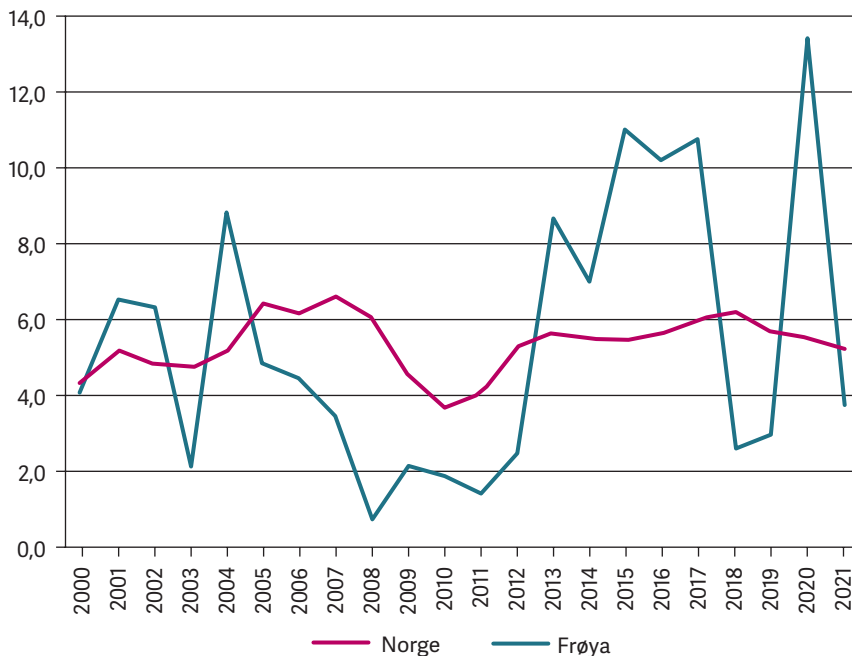
Frøya er en annen kommune vi har fulgt i mange år. Allerede i 2012, da vi lagde rapporten *Suksessrike distriktskommuner* for Distriktsenteret, hadde Frøya utmerket seg med en høy attraktivitet (Kobro et al., 2012). I motsetning til Gamvik, har Frøya fortsatt sin suksesshistorie.



Figur 90 Nettoutflyttingen til Frøya, dekomponert i ulike drivkrefter. Tre års glidende gjennomsnitt

Befolkningen i Frøya startet å vokse først i 2007. Forut for 2007 var det nettoutflytting fra kommunen. I figuren ser vi at det var en svak arbeidsplassutvikling i årene fram til 2007. Bostedsattraktiviteten til Frøya var positiv også før 2008, men det skapte ikke innflytting og befolkningsvekst, men gjorde at nettoutflytting ble lavere enn forventet. Fra 2008 startet en periode der arbeidsplassveksten ble sterk. Samtidig fortsatte Frøya å ha en positiv bostedsattraktivitet slik at nettoinnflyttingen ble mye høyere enn forventet. I de siste 15 årene har Frøya vært den mest attraktive kommunen i landet.

Frøya har altså hatt en lang periode med svært høy attraktivitet. En nøkkel til å ha denne langvarige attraktiviteten, er at det har vært en høy boligbyggingstakt i kommunen.



Figur 91 Antall fullførte boliger per 1 000 innbyggere i Frøya og Norge. Kilde SSB, bearbeidet av Telemarkforskning

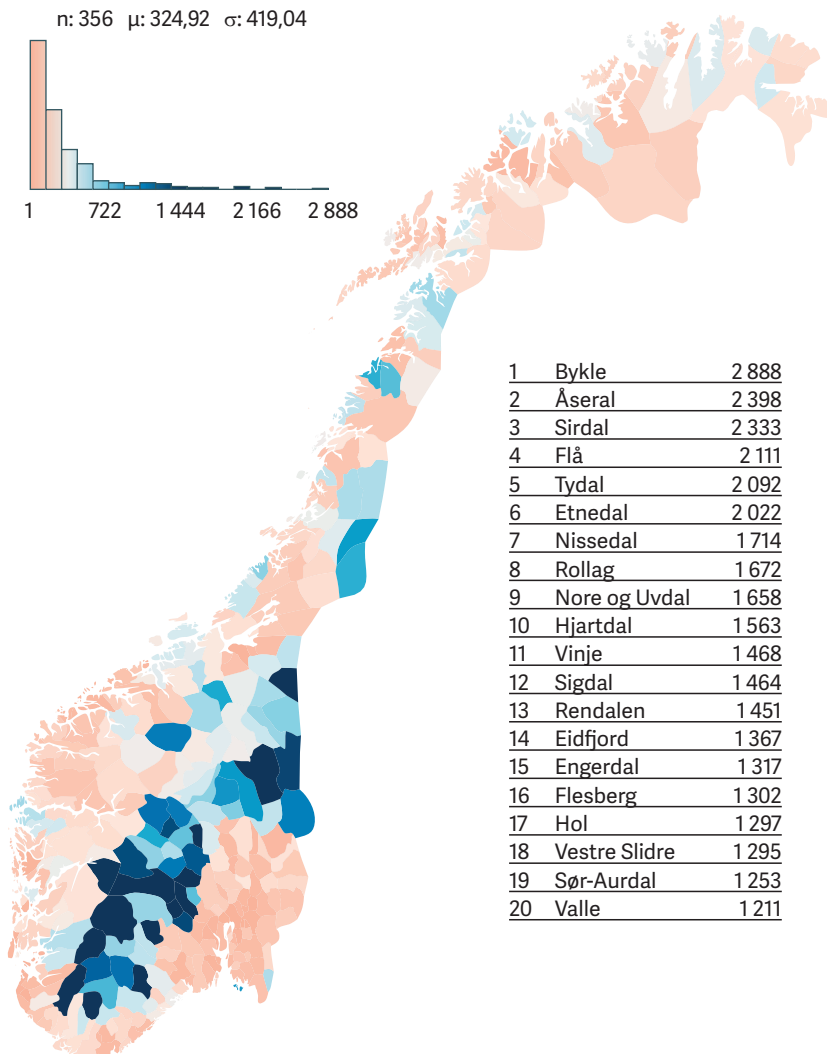
Det var faktisk en høy boligbyggingstakt i Frøya kommune i årene forut for oppgangen. I 2001, 2002 og 2004 var boligbyggingstakten i kommunen langt over landsgjennomsnittet. Etter en periode med forholdsvis lav boligbyggingstakt fra 2005 til 2012, har boligbyggingstakten vært langt over landsgjennomsnittet i de fleste årene.

Distriktskommuner som skal skape vekst gjennom sin attraktivitet må komme over en terskel der etterspørselen etter boliger blir så stor at det lønner seg å bygge nye boliger. Dersom de ikke når denne terskelen, vil de forbruke og slite ut de eksisterende boligene og undergrave framtidige vekstmuligheter.

Andre distriktskommuner som har hatt høy attraktivitet og som samtidig har hatt høy boligbyggingstakt, er Hemsedal, Nærøysund, Midt-Telemark, Hitra, Sogndal, Aurland, Flatanger, Herøy (Nordland) og Åfjord. Det er distriktskommuner som synes å ha kommet i en situasjon som spiraliserer seg opp. Vi finner på kort sikt alltid distriktskommuner som overrasker positivt med høy attraktivitet. En titt på boligbyggingsstatistikken vil gi et varsel om det er et bluff, eller om kommunen har greid å finne en nøkkel til langvarig vekst.

Hyttebygging

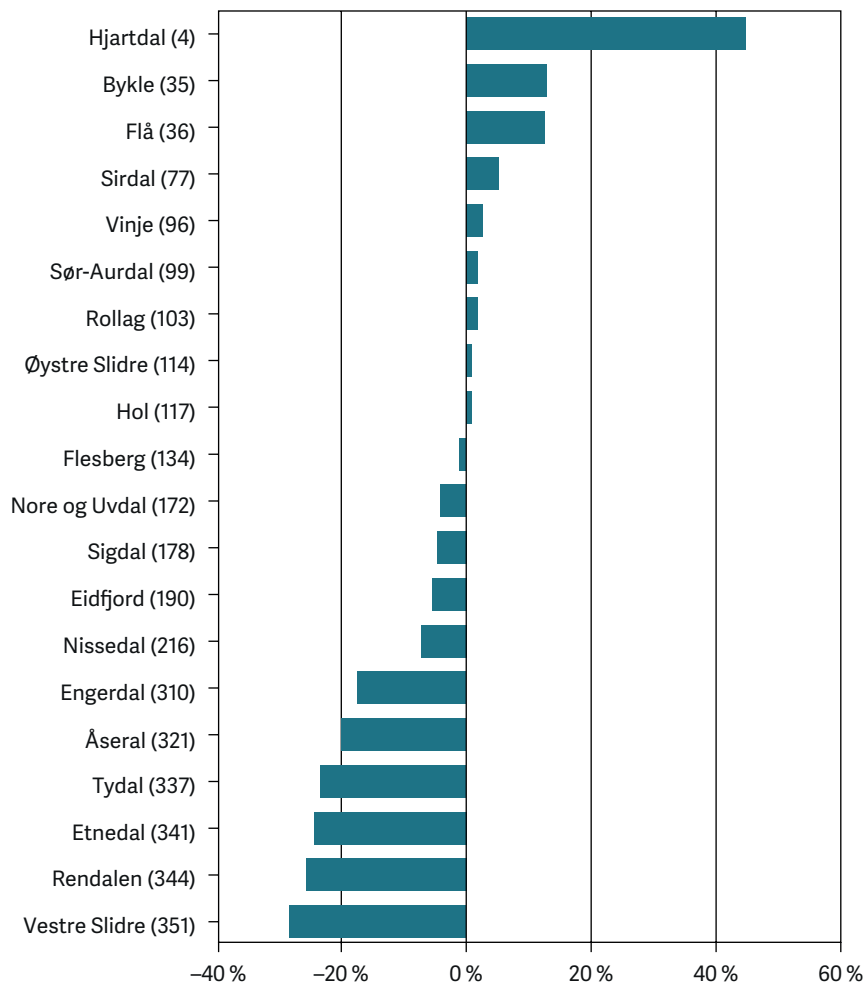
Det bygges mange fritidsboliger i landet. Det var registrert 473 340 fritidsboliger i Norge i 2021, hvorav 60 889 er satt opp i løpet av de ti siste årene. Fritidsboligene er ujevnt fordelt i Norge. I noen kommuner er det flere fritidsboliger enn innbyggere. Andre kommuner har praktisk talt ingen. 26 kommuner i landet har flere fritidsboliger enn innbyggere i kommunen. Dette er samtidig de kommunene med høyest antall nye hytter. Kan vi finne



Figur 92 Variasjoner i antall fritidsboliger per 1 000 innbyggere i 2021. Kilde SSB, bearbejdet av Telemarksforskning

effekter av denne hyttebyggingen og fra etterspørselen av de mange hytteteturene som disse kommunene har? La oss se nærmere på utviklingen i de 20 kommunene i landet med høyest hyttetetthet.

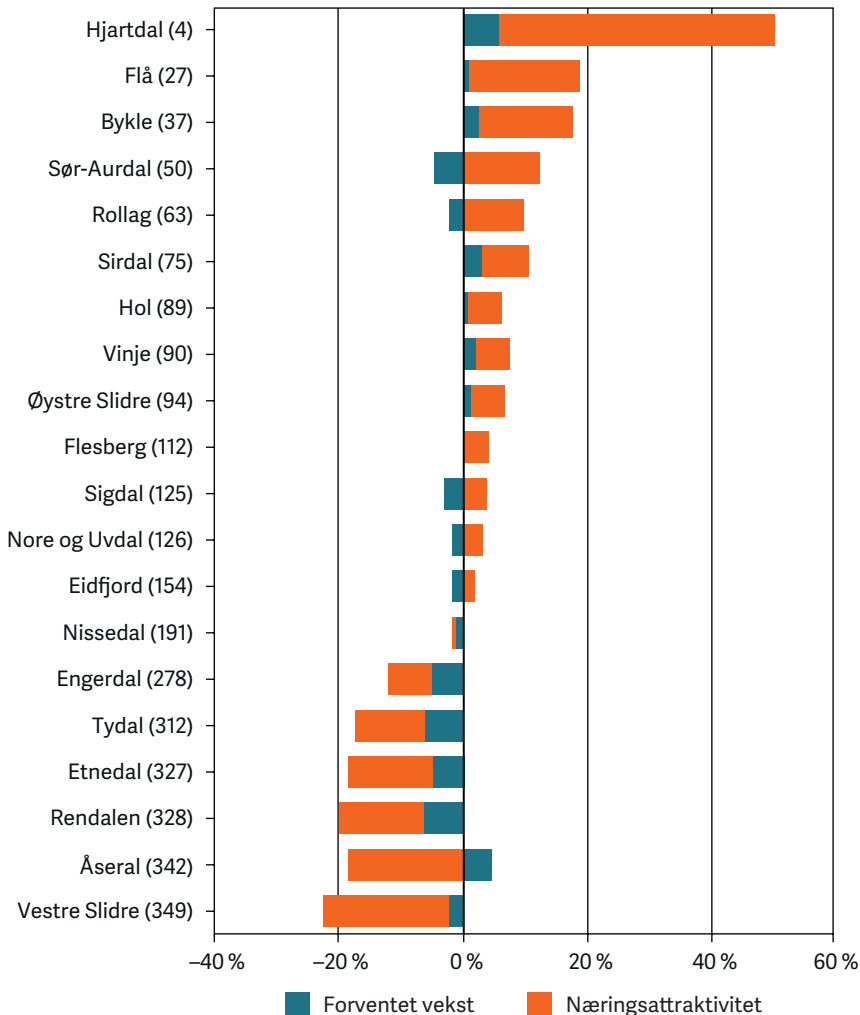
I lista til høyre for kartet kan vi se hvilke kommuner som hadde høyst hyttetetthet i 2021. Bykle har flest hytter i forhold til folketallet. Der var det 2 888 registrerte fritidsboliger per 1 000 innbyggere, altså nesten tre fritidsboliger per innbygger. Kan vi spore at antall arbeidsplasser i disse hyttekommunene har fått en påviselig forbedring av arbeidsplassveksten i næringslivet?



Figur 93 Relativ arbeidsplassvekst i de 20 kommunene med høyest antall fritidsboliger i forhold til folketallet i perioden 2012–2021. Kilde SSB, bearbejdet av Telemarkforskning

I figur 93 ser vi den relative arbeidsplassveksten i næringslivet i disse 20 hyttekommunene, det vil si den prosentvise veksten i antall arbeidsplasser fratrukket den nasjonale veksten i samme periode. Ni av kommunene har hatt sterkere arbeidsplassvekst i næringslivet enn landsgjennomsnittet i den siste tiårsperioden, mens elleve av kommunene har hatt lavere vekst enn landet.

Alle disse hyttekommunene er distriktskommuner. Dermed kan vi forvente at de fleste har hatt en ugunstig næringsstruktur for å få vekst. Samtidig er dette distriktskommuner som ikke har hatt samme befolkningsvekst som ellers i landet, noe som også svekker veksten i næringslivet. For å få et mer riktig bilde av om veksten har vært god eller dårlig, gitt disse betingelsene, kan vi måle næringsattraktiviteten i disse 20 hyttekommunene.



Figur 94 Forventet arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet i hyttekommunene i perioden 2012–2021. Den faktiske veksten er summen av søylene

Når vi måler næringsattraktiviteten til hyttekommunene, får vi et mer positivt bilde. 13 av disse 20 kommunene har hatt en høyere arbeidsplassvekst enn forventet ut fra den nasjonale veksten, næringsstrukturen i kommunen og befolkningsveksten i kommunen. I sju av disse kommunene har imidlertid næringsattraktiviteten vært negativ i den siste tiårsperioden.

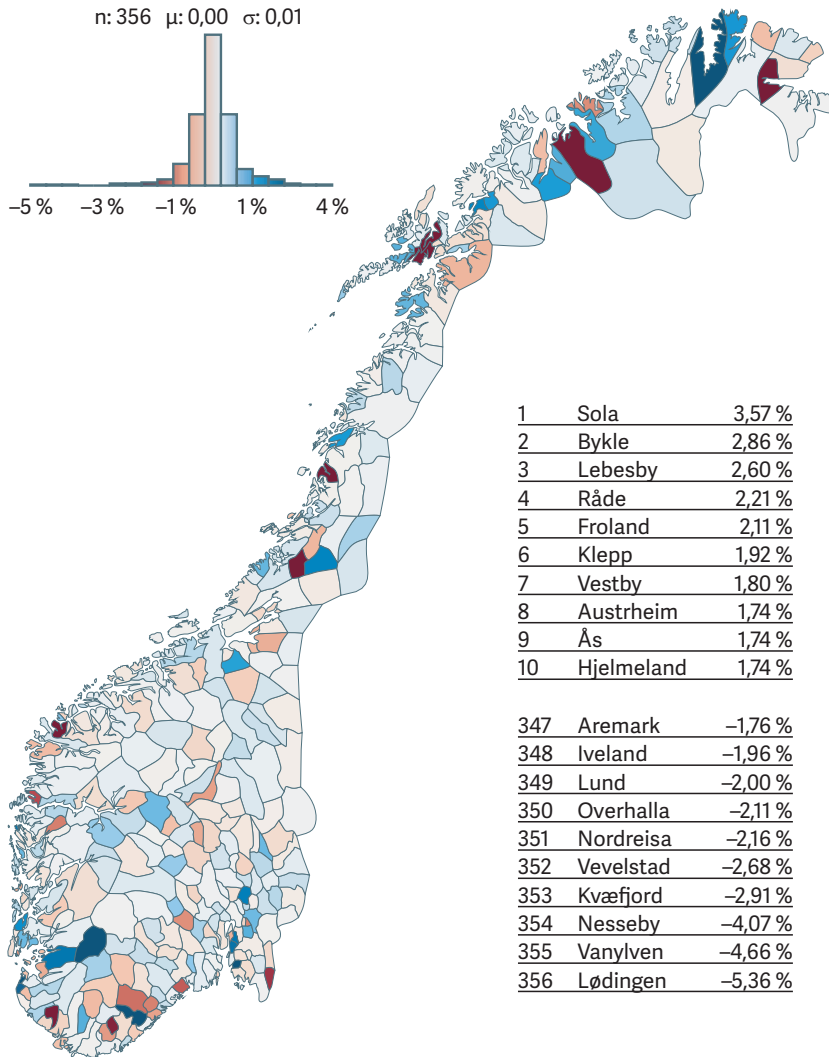
En videre analyse av arbeidsplassutviklingen i hyttekommunene viser at disse kommunene har hatt bedre vekst enn forventet i to bransjer: bygg og anlegg og butikkhandel. Vi kan altså spore en viss ekstra arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet i kommuner med et stort antall hytter i forhold til folketallet, men effekten er for det første ganske svak, og for det andre er det ikke alle hyttekommunene som har fått en bedre arbeidsplassvekst enn forventet. Konklusjonen er at det å ha mange fritidsboliger i kommunen har en viss effekt på veksten i næringslivet, men at denne effekten er relativt svak, og at ikke alle kommuner får økt vekst i næringslivet selv om det er svært mange fritidsboliger i kommunen.

Næringsareal – bedriftsflytting

De siste ti årene har det vært over 10 000 bedrifter som har flyttet fra en kommune til en annen. Disse bedriftene har hatt til sammen mellom 20 000 og 30 000 ansatte. Flytting mellom kommunene er et nullsumspill, slik at det vil være noen kommuner som vinner og andre som taper på denne flyttingen av bedrifter og deres ansatte. Bedriftsflyttingen kaster også lys over forståelsen av næringsattraktiviteten. En del steder har oppnådd høy næringsattraktivitet gjennom å få tilflytting av bedrifter og arbeidsplasser.

Vi har forsøkt å tallfeste hvor mange ansatte som har flyttet mellom kommuner som følge av bedriftsflyttinger. Da har vi brukt Enhetsregisteret som kilde og registrert bedrifter som har skiftet adresse fra en kommune til en annen og hvor mange ansatte bedriften har hatt. Vi har dermed tall for antall ansatte som har flyttet fra en kommune til en annen fra 2009 til og med 2021. I kartet under kan vi se hvor mye nettoflyttingen av bedrifter har påvirket veksten i antall ansatte i denne perioden.

I listen til høyre for kartet kan vi se at det er Sola kommune som har fått sterkest bidrag til sin arbeidsplassvekst gjennom nettoinnflytting av bedrifter. I denne perioden, som er fra og med 2009 til og med



Figur 95 Bedriftsflyttingers bidrag til den årlige arbeidsplassveksten i kommunene i perioden 2009–2021. Kilde: regionalanalyse.no

2021 (den perioden vi har tall for), har innflyttingen av bedrifter tilført en ekstra vekst i antall ansatte i næringslivet i Sola på 3,57 prosent årlig. Mye av nettoflyttingen av ansatte til Sola var imidlertid flytting fra kontinentalsokkelen. Dette var bedrifter som tidligere var plassert med adresse kontinentalsokkelen og som fra 2018 fikk adresse i Sola. Men selv uten disse flyttingene fra kontinentalsokkelen har Sola hatt en sterk

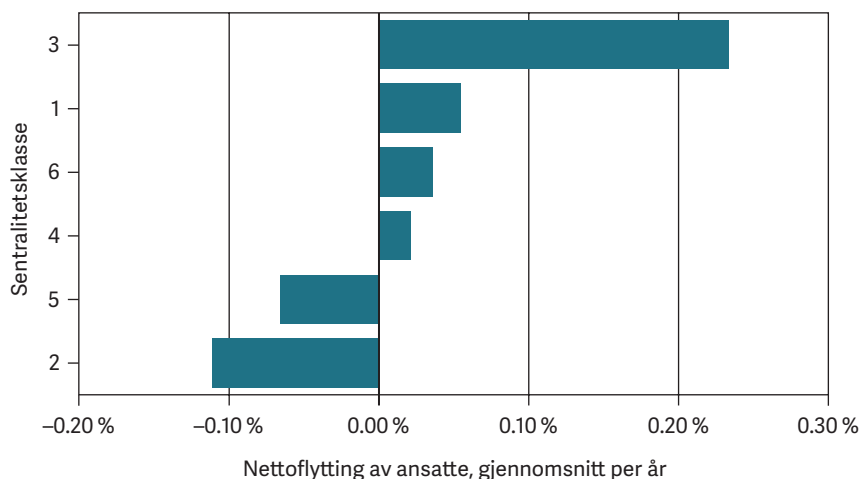
nettoinnflytting av bedrifter med mange ansatte, spesielt fra Stavanger og Sandnes. Denne innflyttingen kan i stor grad knyttes til Forus næringspark. Sola har vært en av de mest attraktive kommunene for næringsliv i denne perioden. Sola kommune er dermed et eksempel på en kommune som har hatt en sterk næringsattraktivitet og som har oppnådd denne høye næringsattraktiviteten ved å ha tilrettelagt for gunstige arealer og lokaler for næringslivet.

Kommunene Bykle og Lebesby er nummer to og tre når det gjelder tilskudd til ansatte i næringslivet som følge av nettoinnflytting av bedrifter. I begge disse kommunene var det innflytting av bedrifter innenfor arbeidsplassformidling som gjorde at det på papiret var stor innflytting av ansatte. I bedrifter som driver med arbeidsplassformidling er det typisk ikke noe godt samsvar mellom faktisk og registrert arbeidssted.

Kommunen som er nummer fire på lista over de med mest nettoinnflytting av bedrifter, er Råde kommune i Østfold. I Råde har det vært en reell stor innflytting av mange arbeidsplasser. Råde har også vært en av de mest attraktive næringskommunene i landet de siste ti årene.

Flytting mellom sentralitetsklasser

Flytting av bedrifter har betydd en del for enkeltkommuner. Noen kommuner trekker til seg bedrifter, mens andre taper ansatte i næringslivet gjennom flyttingen. Det synes imidlertid ikke å være noen systematiske



Figur 96 Nettoflytting av ansatte i næringslivet i perioden 2009–2021

mønstre i denne nettoflyttingen. Størsteparten av bedriftsflyttingen skjer mellom kommuner som ligger nært hverandre. Et interessant spørsmål i denne sammenheng, er om bedriftsflyttingen har et sentraliserende mønster. Er det slik at bedrifter flytter fra periferi på samme måte som folk? Eller flytter kanskje bedrifter fra sentrum til periferi for gjøre seg nytte av lavere kostnader? Næringslivet i distriktene har også noen finansielle fordeler; de har lavere arbeidsgiveravgift og kan gjøre seg nytte av gunstige tilskuddsordninger. Statistikken over ansatte i næringslivet som flytter kan kaste lys over dette. Vi kan da se på nettoflyttingen av ansatte mellom de ulike sentralitetsklassene.

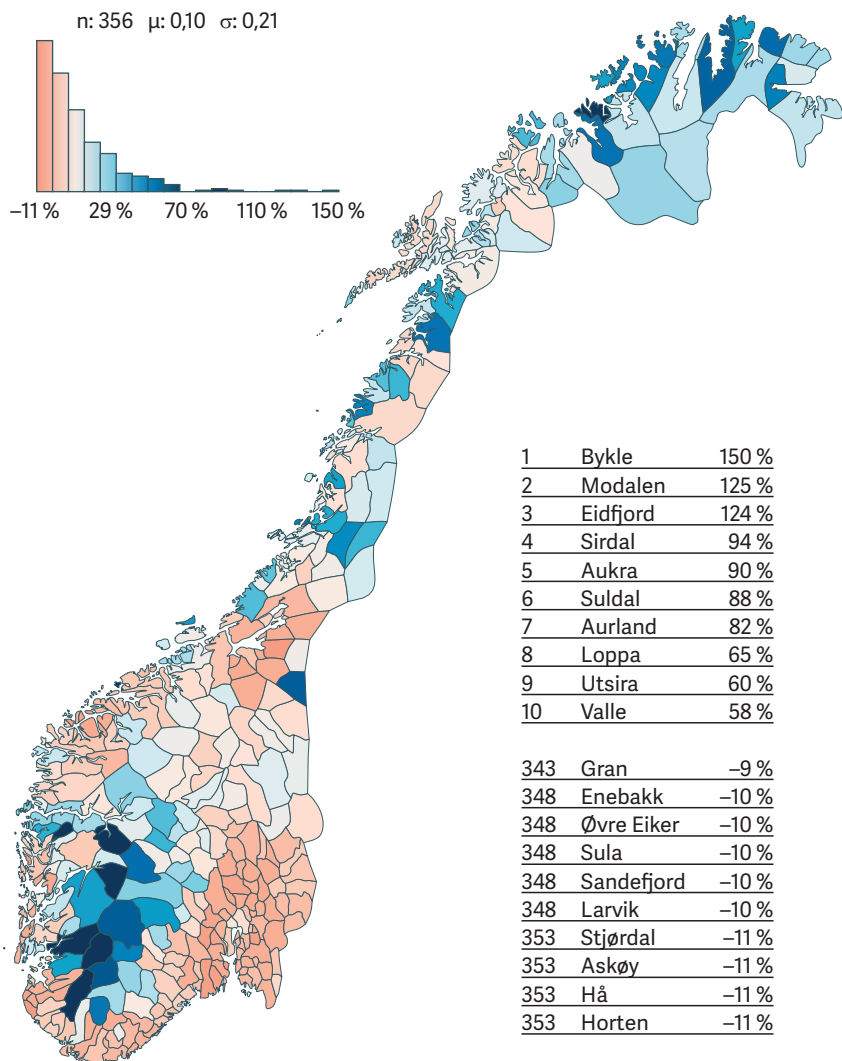
Det viser seg da at sentralitetsklasse 2 og 5 har tapt på nettoflyttingen i perioden 2009–2021. Det er denne perioden vi har tall for. Altså taper de nest mest sentrale kommuner og de nest minst sentrale kommunene. Sentralitetsklasse 3 har vunnet flest ansatte som følge av bedrifter som flytter. Sentralitetsklassene 1, 6 og 4 har også hatt en viss nettoinnflytting. Det er dermed ikke mulig å se at det er noen mønstre i bedriftsflyttingene når det gjelder sentralitet.

Richard Florida (2002) har mange anekdotiske eksempler på bedrifter som flyttet fra et sted til et annet, der årsaken til flyttingen var at det var forskjeller i hvor attraktive stedene var for den kreative klassen. En del bedrifter har i hovedsak kompetent arbeidskraft som innsatsfaktor. Da blir det viktig å legge bedrifter der hvor en lett kan rekruttere medarbeidere. Hvis vi definerer den kreative klassen i Norge til relativt unge mennesker med høy utdanning, er det en klart høyere andel av slike i byene enn på landsbygda. Men vi ser ikke noen tegn til at bedrifter flytter sentraliserende. På den annen side er det åpenbart at byene i Norge har en klart mye større andel av bedrifter som etterspør kompetent arbeidskraft. IT-bransjen er klart størst i Oslo, ikke bare når det gjelder antall ansatte, men også når det gjelder den relative størrelsen. Vi ville nok ha funnet at slike bedrifter historisk sett har etablert seg i de mest sentrale områdene, og særlig i Oslo, i utgangspunktet.

Ameniteter

Ameniteter er et samlebegrep som dekker svært mange forhold. I forbindelse med bostedsattraktivitet vil ameniteter være ulike tilbud som folk vil oppfatte som gunstig å ha i nærheten der de bor. Det kan være tilbud som innbyggerne kan bruke i fritiden, som kulturtilbud, kaféer

og muligheter for naturopplevelser. For barnefamilier vil tilbudet av barnehager, skoler eller kulturskoler være viktig, både når det gjelder nærhet og kvalitet. Mange av disse amenitetene er kommunale. Dermed vil det kunne være forskjeller mellom kommuner når det gjelder både mengde og kvalitet på de amenitetene som kommunene produserer. Det virker dermed intuitivt plausibelt at kommuner som kan levere gode



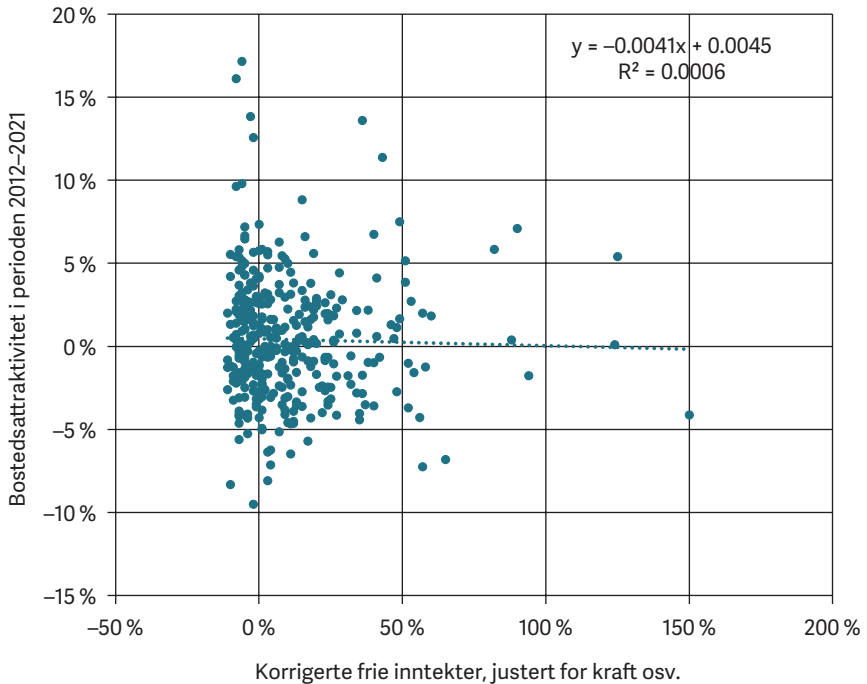
Figur 97 Kommunenes frie inntekter, prosent avvik fra landsgjennomsnittet.
Kilde: kostraanalyse.no

tjenester er mer attraktive å bo i og flytte til. Siden kommunene leverer en rekke forskjellige tjenester, er det ikke lett å måle hvor gode tjenestene er. Det finnes innbyggerundersøkelser som måler innbyggertilfredshet. Digitaliseringsdirektoratet har gjennomført slike undersøkelser som måler innbyggernes tilfredshet med en rekke kommunale tjenester. Dessverre er det ganske få respondenter fra de enkelte kommunene, særlig for de små, slik at vi ikke kan bruke disse. Det er imidlertid ganske gode data for kommunens økonomi, samtidig som det er store forskjeller i kommuneøkonomien. Noen kommuner har vesentlig større økonomiske ressurser til å produsere velferdsgoder for innbyggerne sine enn andre. Et mål for kommunenes økonomi er «korrigerte frie inntekter». Det er en indikator som viser kommunens reelle inntektsnivå. De frie inntektene er da justert for variasjon i utgiftsbehov.

Bykle kommune har 2,5 ganger større inntekter per innbygger enn gjennomsnittskommunen i Norge. Da er det justert for utgiftsbehov knyttet til befolkningens demografi og kostnader knyttet til spredt befolkning. Kommuner som Horten, Hå, Askøy og Stjørdal har 11 prosent lavere inntekter enn gjennomsnittet. Det kommunale inntektssystemet sørger for at ingen kommuner har ekstremt mye lavere inntekter enn utgiftsbehovet. Det har vært en nasjonal politikk at alle kommuner skal kunne ha et godt nok velferdstilbud. Noen kommunale inntekter er imidlertid holdt utenfor i det kommunale inntektssystemet, blant annet kraftinntekter. Det gjør at noen kommuner har vesentlig bedre økonomi. De fleste av kommunene med best kommuneøkonomi er slike kraftkommuner.

Noen kommuner har altså vesentlig bedre økonomi enn andre. Det er naturlig å anta at slike kommuner også kan tilby bedre tjenester til innbyggerne sine. De kan bruke mer penger i barnehager, i skolene og til kulturtilbud. Det gjør de også: Vi kan se at de rikeste kommunene også bruker mest penger per innbygger til viktige tjenester. Påvirker dette innflytting og bostedsattraktivitet? Det skulle vi tro. En innbygger i en rik kommune vil normalt få et bedre velferdstilbud enn en innbygger i en fattig kommune.

I figur 98 har vi plottet inn kommunens frie inntekter på den horisontale aksene og kommunens bostedsattraktivitet i den siste tiårsperioden på den vertikale aksene.



Figur 98 Kommunens frie inntekter i 2021 og kommunens bostedsattraktivitet i perioden 2012–2021

Figuren viser at det ikke er noen positiv sammenheng mellom kommunens bostedsattraktivitet og kommunenes frie inntekter. Det er altså ikke mulig å spore at kommuner med god økonomi har bedre flyttetall enn kommuner med svak økonomi. Det er ganske overraskende. De rike kommunene har ikke bare råd til å gi et bedre velferdstilbud til innbyggerne sine, de har også ofte et lavere avgiftsnivå. Samtidig har de midler til å investere i ulike utviklingstiltak i kommunen. Likevel kan vi ikke finne noen positive effekter på flyttetallene. Rike kommuner har ikke mer innflytting enn fattige kommuner, alt annet likt.

Skaper kultur attraktive steder?

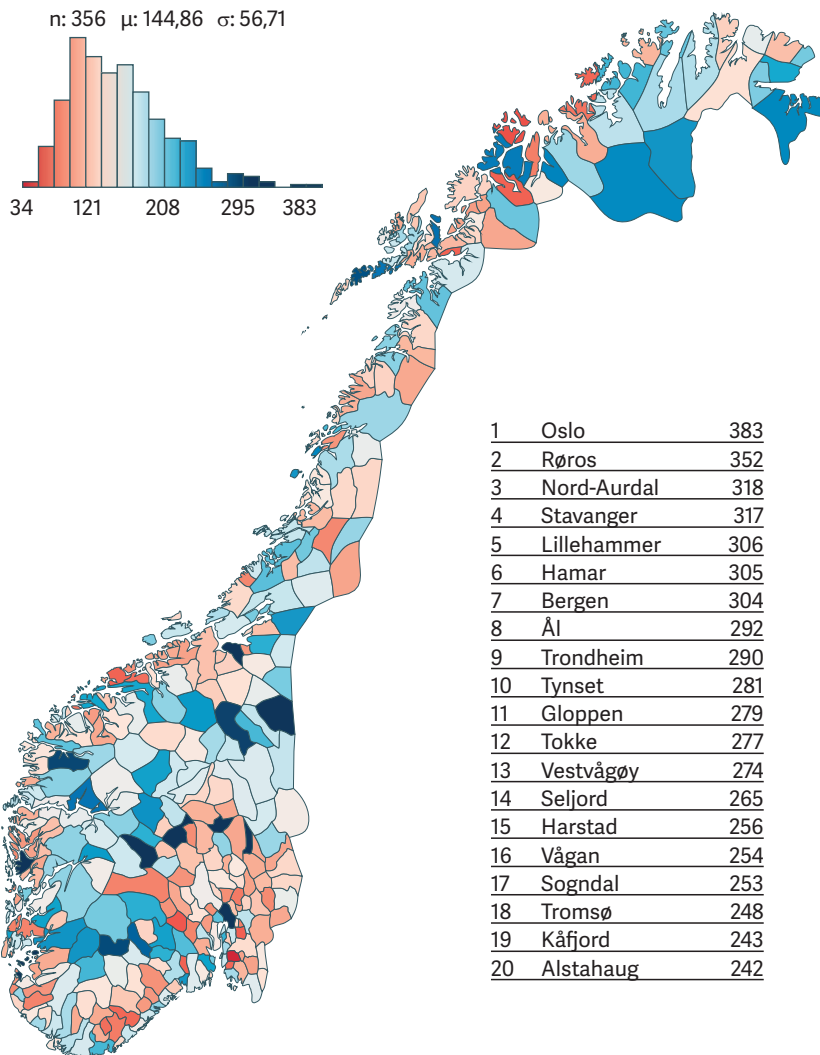
Vil kommuner med et godt kulturtilbud trekke til seg flere innflyttere enn kommuner med et lite kulturtilbud? Hvis alt annet, som arbeidsplassvekst og sentralitet er likt, burde det ikke være en viss flytting fra kommuner med et dårlig kulturtilbud til kommuner med et godt kulturtilbud? Dette

spørsmålet var faktisk utgangspunktet for bostedsattraktivitetsmodellen vår. Spørsmålet dukket opp i forbindelse med en analyse av kulturtilbud i Grenlands-regionen som vi gjennomførte i 2007. Oppdragsgiveren, Vekst i Grenland AS, var interessert i å få mer kunnskap om ringvirkninger av kultur. Kulturindustriene er kjennetegnet av relativt lav verdiskaping i kroner og øre i forhold til andre næringer. Kulturindustriene etterspør også forholdsvis lite i form av kjøp av varer og tjenester sammenlignet med andre næringer. De økonomiske direkte ringvirkningene vil derfor være forholdsvis lave. Men kanskje vil et godt kulturtilbud påvirke hvor mange som ønske å flytte til og bo i regionen? Det var da vi startet med arbeidet for å lage modeller for å analysere variasjoner i nettoflytting og finne ut av hva som påvirket flyttetallene. I de påfølgende årene arbeidet kulturforskerne i Telemarksforskning med å lage en kulturindeks for kommunen i Norge. Hensikten var å få fram variasjonene i kulturtilbudet mellom kommunene i landet. I 2011 var den første versjonen av kulturindeksen klar. Dermed hadde vi data over kulturtilbud i norske kommuner som vi kunne bruke til å analysere kulturtilbudets betydning for flyttemønsteret. I 2012 publiserte vi notatet *Skaper kultur attraktive steder?* (Vareide & Kobro, 2012). Konklusjonen vår den gang var klar: Det var ingen sammenheng mellom kommuners nettoflytting og kulturtilbudet. Det var mange negative reaksjoner på rapportens konklusjoner, men ingen som pekte på feil i metoden vi brukte. Etter 2012 har vi videreutviklet attraktivitetsmodellen vår. Samtidig har Norsk kulturindeks blitt videreført og videreutviklet. Kanskje vil en forbedret modell og forbedret kulturindeks gi andre resultat?

Fra og med 2017 har kulturindeksen blitt målt med en poengskala, som varierer fra et tall nær null for den laveste rangerte kommunen til et tall nær 400 for den høyest rangerte kommunen. Vi har slike tall for alle de 356 kommunene for de seks årene fra 2017 til og med 2022.

På nettstedet til Norsk kulturindeks (<https://kulturindeks.no>) er det et interaktivt kart hvor en kan se alle årene fra 2017 til 2022.

Kommuner som kommer høyest på kulturindeksen, det vil si blant de 20 høyest rangerte, er kommuner i ulike kategorier. De største byene, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, er med. Samtidig er det også en del små distriktskommuner med på denne lista. Kommuner som er lavt rangert ligger ofte i pendlingsavstand til de store byene.



Figur 99 Norsk kulturindeks for 2022, de 20 kommunene med høyest poengsum er listet opp

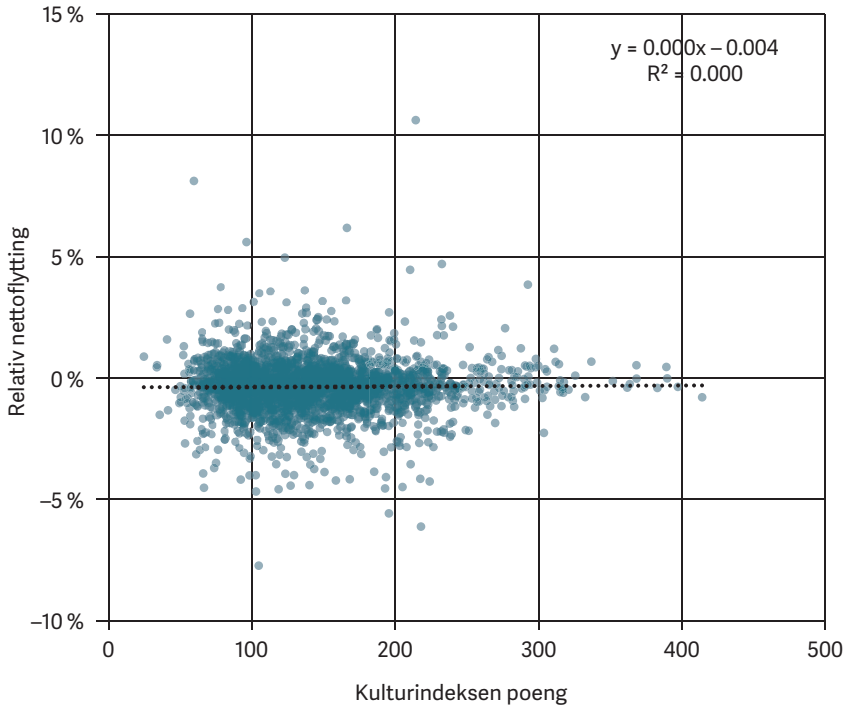
Nettflytting og kulturindeksen

Som en innledende test kan vi se på kommuners nettflytting i årene 2017 til 2022 og deres poeng på kulturindeksen. For hver av de 356 kommunene har vi da seks år. Kommunenes nettflytting er tilgjengelig fra SSBs befolkningsstatistikk. Vi bruker da den enklest tenkelige modellen:

$$\text{Nettflytting} = a + b_1 \cdot \text{kulturindeksen}$$

Altså at nettoflyttingen til en kommune er en lineær funksjon av kulturtilbudet i kommunen.

Nettoflyttingen i ett år er da målt som prosent av folketallet i begynnelsen av året. Verdiene for nettoflyttingen er normalisert, det vil si fratrukket gjennomsnittet.



Figur 100 Kommuners nettoflytting og poeng på Norsk kulturindeks for årene 2017–2023

Figuren viser alle datapunktene, som er hver enkelt kommunes nettoflytting og poeng på kulturindeksen, til de 356 kommunene i årene fra 2017 til og med 2022. En slik tofaktoranalyse viser ingen tegn til at det er en sammenheng mellom kommuners nettoflytting og deres plassering på kulturindeksen.

Nettoflytting, sentralitet, arbeidsplassvekst og demografi

Vi har tidligere vist at nettoflyttingen blir påvirket av sentralitet, arbeidsplassvekst og demografisk sysselsettingstilvekst. Vi kan da kjøre fire regresjonsanalyser med disse variablene sammen med en variabel for kulturindeksen (KI) for å se om vi finner noen effekt av kommunenes skår på kulturindeksen på nettoflyttingen:

1. $\text{Nettoflytting}_t = a + b_1 * KI_t$
2. $\text{Nettoflytting}_t = a + b_1 * KI_t + b_2 * \text{sent}$
3. $\text{Nettoflytting}_t = a + b_1 * KI_t + b_2 * \text{sent} + b_3 * \text{VRA}_t + b_4 * \text{VRA}_{t-1} + b_5 * \text{VRA}_{t-2}$
4. $\text{Nettoflytting}_t = a + b_1 * KI_t + b_2 * \text{sent} + b_3 * \text{VRA}_t + b_4 * \text{VRA}_{t-1} + b_5 * \text{VRA}_{t-2} + b_6 * \text{DS}$

Resultatene for disse fire regresjonsanalysene er vist i vedlegg 6–9. De to størrelsene vi skal bruke for å vurdere om kulturindeksen har en signifikant betydning for nettoflyttingen, er den estimerte koeffisienten b_1 . Hvor signifikant denne verdien er, er målt med *p-value*.

	Estimert b_1	Signifikans (<i>p-value</i>)
Regresjon 1	0,00000192	0,667
Regresjon 2	0,00000690	0,100
Regresjon 3	0,00000712	0,078
Regresjon 4	0,00000879	0,029

Regresjon 1 er den alle enkleste, som vi illustrerte i figur 100. En signifikansverdi på 0,667 forteller at praktisk talt ikke er noen sammenheng.

I regresjon nummer 2, der vi har to uavhengige variabler, kulturindeksen og sentralitet, har den estimerte verdien på b_1 økt samtidig som at signifikansverdien har blitt 0,1. En signifikansverdi på 0,1 er normalt ikke nok til at vi kan anse av kulturindeksen har en signifikant betydning for nettoflyttingen. Normalt vil en kreve en signifikansverdi som er lavere enn 0,05.

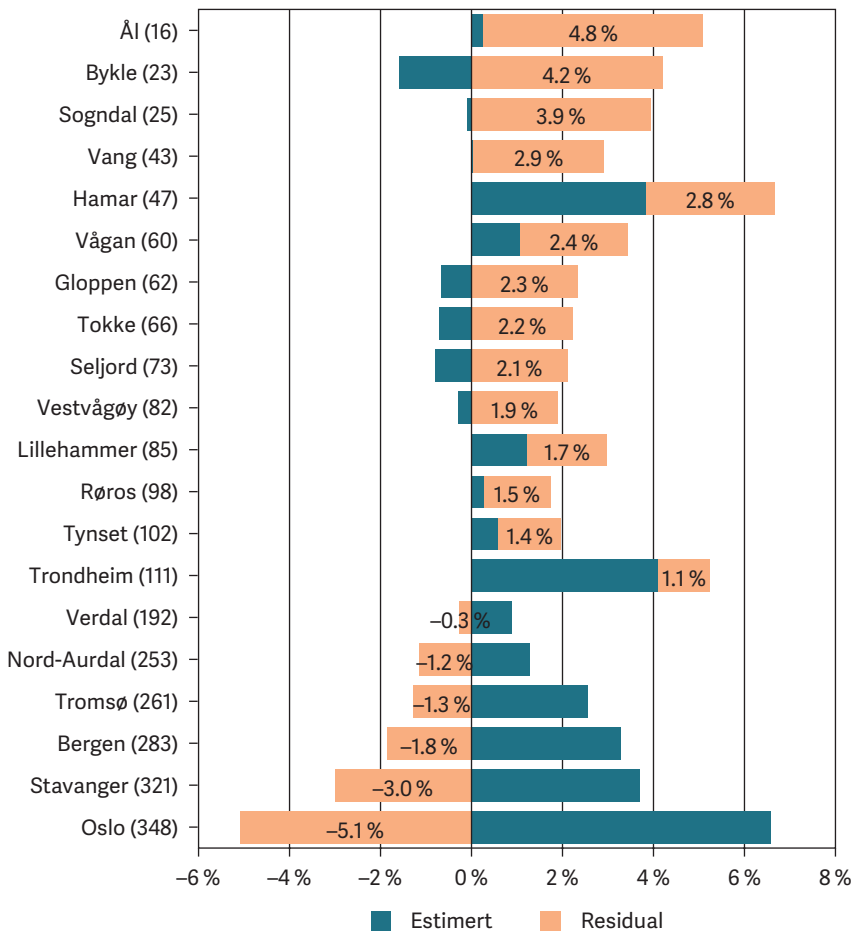
I regresjon 3 har vi også med tre variabler for arbeidsplassveksten i kommunen og områder som det pendles til fra kommunen. Nå har signifikansnivået blitt 0,078.

I regresjon 4 har den estimerte b_1 blitt høyere, samtidig som at signifikansverdien nå er 0,029. Hvis vi har et signifikansnivå som 0,05 som øvre grense for hva vi vurderer som signifikant, blir konklusjonen nå at kulturtilbudet i en kommune har en signifikant positiv betydning for nettoflyttingen i kommunen. Et signifikansnivå på 0,029 er ikke spesielt høyt, og det er ikke i nærheten av signifikansnivået til de andre forklaringsvariablene.

Verdien på koeffisienten b_1 kan vi bruke for å estimere hvor mye kulturtilbudet har å si for nettoflyttingen til en kommune. Høyeste verdi for kulturindeksen i 2022 fikk Oslo med 383 poeng, mens Våler (Østfold) fikk laveste verdi med 34 poeng. Ganger vi differansen mellom høyest og lavest

rangerte kommune med b_1 får vi en verdi på 0,003. Det betyr at forskjellen mellom kommunene med høyst og lavest poengsum på kulturindeksen betyr en økt nettoinnflytting på 0,3 prosent av folketallet for ett år. En økt nettoflytting på 0,3 prosent av folketallet årlig er en betydelig forskjell, men da må vi ta med i betraktningen at det gjelder ekstremtilfellet der vi måler forskjellen på kommunen med aller størst kulturtilbud og kommunen med aller lavest. I praksis vil det det være vanskelig for en kommune å oppnå vesentlige forbedringer på kulturindeksen på få år.

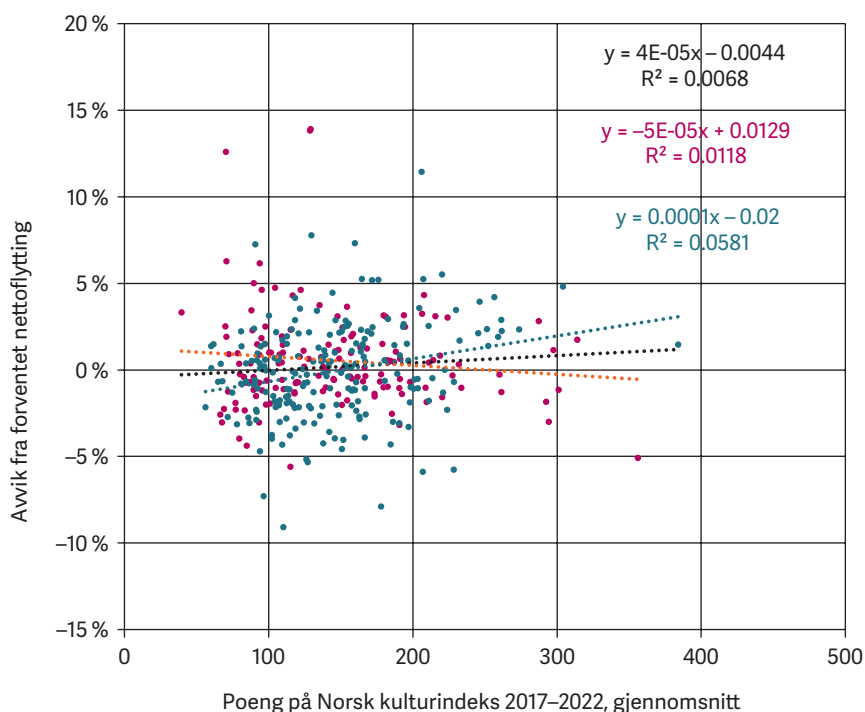
Vi skal gjøre en analyse i tillegg der vi skal se på bostedsattraktiviteten, altså faktisk og forventet nettoflytting i de 20 kommunene som er rangert øverst på kulturindeksen (i gjennomsnitt for perioden 2017–2023).



Figur 101 Forventet nettoflytting i perioden 2017–2022 og avvik fra forventet nettoflytting for de 20 kommunene med høyest gjennomsnittlig poengsum på kulturindeksen i samme periode

Kommunene som er vist i figuren er de som har høyest gjennomsnittlig poengsum på kulturindeksen i perioden 2017–2022. Åtte av disse kommunene er byer: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø, Hamar, Lillehammer og Verdal. Fem kommuner kan betegnes som regionsentre, som Sogndal, Vågen, Vestvågøy, Ål og Røros. De resterende sju kommunene, Bykle, Vang, Gloppen, Tokke, Seljord, Tynset og Nord-Aurdal, kan vi kategorisere som små distriktskommuner.

Av disse 20 kulturkommunene har 14 hatt høyere nettoflytting enn forventet ut fra modellen i perioden 2017–2022. Av de seks kommunene som har hatt lavere nettoflytting enn forventet, finner vi fem av byene: Oslo, Stavanger, Bergen, Tromsø og Verdal. Sistnevnte har en nettoflytting som er svært nær forventet. Felles for Oslo, Stavanger og Bergen er at de alle har hatt en høy forventet nettoinnflytting, men en lav boligbyggingstakt i denne perioden. Samtidig så vi en stor økning i utflytting fra de største byene etter korona-nedstengningene, særlig i Oslo. Et påfallende mønster



Figur 102 Plott med kommuners avvik fra forventet flytting i perioden 2017–2022 og kommunens poeng på kulturindeksen. Kommuner er delt opp i to grupper: de røde er de mest sentrale kommunene i sentralitetsklasse 1–4. De blå er de minst sentrale kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6

i figuren er at nesten alle kommunene som ikke er byer, altså de minste kommunene, har hatt høyere nettoflytting enn forventet i denne perioden. Dette er hovedsakelig distriktskommuner.

Plottet viser at kulturindeksen er *negativt* korrelert med avvik fra forventet nettoflytting for de mest sentrale kommunene. Denne negative sammenhengen er ganske svak og skyldes i stor grad tre uteliggere. Den røde prikken lengst til høyre er Oslo, som har hatt uventet sterk utflytting i denne perioden, spesielt i og etter koronarestriksjonene i 2020. De to røde prikkene som er øverst, er kommunene Nannestad og Ullensaker. Det er kommuner med relativ lav poengsum i kulturindeksen som har hatt svært høy innflytting i denne perioden, og mye av denne innflyttingen er fra Oslo. For de minst sentrale kommunene er det en klar og positiv sammenheng mellom deres poengsum på kulturindeksen og avviket fra forventet nettoflytting. De tolv distriktskommunene med høyest poengsum på kulturindeksen har alle hatt høyere nettoflytting enn forventet i denne perioden.

Hvorfor er konklusjonen annerledes nå?

I analysene som er publisert tidligere var konklusjonen at vi ikke fant noen sammenheng mellom kulturtilbudet i kommunene og deres nettoflytting. I denne analysen mener vi å ha funnet en positiv sammenheng. Hvorfor har vi en annen konklusjon nå enn tidligere? Det er flere ulike forhold som skiller denne analysen fra de analysene vi har gjort tidligere.

For det første har vi nå tilgang på bedre data enn hva vi hadde tidligere. Kulturindeksen er modifisert og bearbeidet slik at den måler kulturtilbud og kulturaktiviteter i kommunene på en mer nøyaktig måte. Samtidig har vi nå tilgang på SSBs sentralitetsindeks for kommunene, som først ble utarbeidet i 2018. Dette er to vesentlige forbedringer i datamaterialet som øker presisjonsnivået i analysen. For det andre har vi en bedre forbedret modell i denne analysen. En av forbedringene er at vi kan bruke den omtalte sentralitetsindeksen som en variabel i modellen. Den andre større forbedringen er at vi nå også har med en variabel for det vil kaller demografisk sysselsettingstilvekst. Uten at vi har tatt med denne variabelen i modellen ville konklusjonen blitt annerledes. Et tredje forhold er at vi har gjort analysen på tidsperioden 2017–2022 denne gangen, mens vi tidligere har analysert på datamateriale fra tidligere perioder. Et nærliggende spørsmål er da om kultur har fått en større betydning for folks

flyttinger nå enn tidligere, og at endrede bostedspreferanser er årsaken til av vi nå finner en positiv sammenheng som vi ikke fant tidligere. Vi tror imidlertid ikke at den nye konklusjonen skyldes endrede preferanser for bosted, men at det er forbedrede data og en mer presis modell som har gjort at vi først nå har kunnet avdekke denne positive sammenhengen mellom kulturtilbud og flytting. Den geografiske inndelingen av kommunene ble også endret som følge av kommunereformen, uten at vi har noen grunn til å anta at dette har hatt noen innvirkning på analysen i den ene eller annen retning.

Det er viktig å minne om at den positive sammenhengen vi nå har funnet mellom kultur og nettoflytting, er svak. Kulturtilbudet har langt mindre betydning for flytting mellom kommuner enn arbeidsplassvekst, sentralitet og demografi, men er en av mange tenkelige egenskaper som kan gjøre et sted attraktivt som bosted.

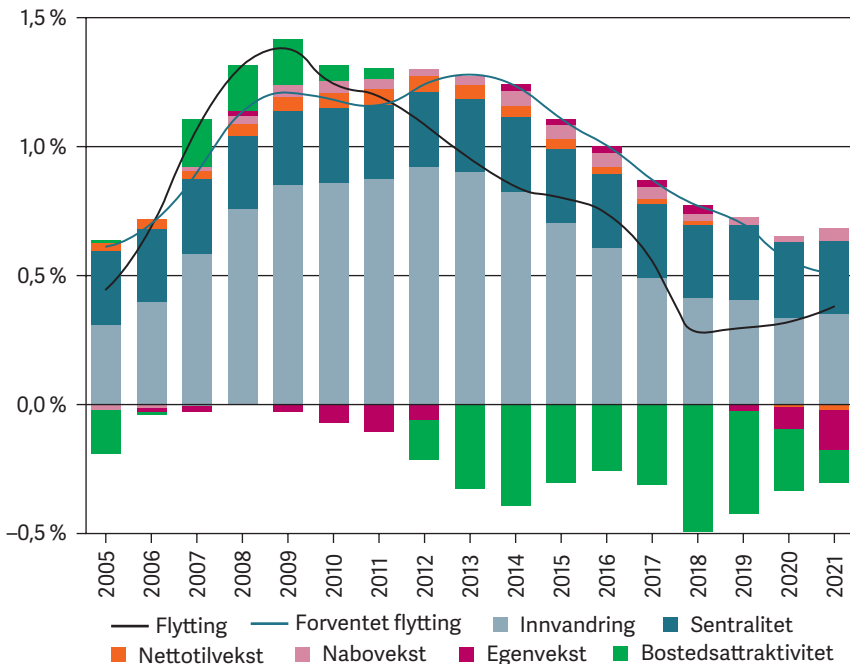
Omdømme

Omdømmet til et sted vil vi definere som summen av hva folk tenker og synes om stedet. Mange kommuner gjennomfører målinger av et steds omdømme. Slike målinger består av å spørre et antall personer om deres subjektive vurdering av stedet. Typiske spørsmål kan være: «Hvordan vil du vurdere X som bosted?», hvor svarene en får da kan si noe om stedets omdømme som bosted. Andre spørsmål kan være «Hvordan vil du vurdere X som et sted å besøke?» eller «Hvordan vurderer du X som et sted å etablere bedrift eller flytte bedriften din til?». Steder kan ha forskjellig omdømme som henholdsvis bosted, et sted å besøke eller et sted å drive næringsvirksomhet fra.

Er et steds omdømme gitt av de faktiske forhold, eller kan omdømmet være helt forskjellig? Hvis vi tror at hvert sted får det omdømmet de fortjener fordi folk kjenner de faktiske forholdene på stedet, er det liten hensikt i å forsøke å påvirke omdømmet via reklamepregede kampanjer. Men hvis en tror at et sted har et ufortjent dårlig omdømme fordi folk ikke er klar over hvor godt stedet er, er det straks mer mening i å drive slike reklamepregede omdømmeprojekt. Når vi er inne på temaet omdømme, vil mange framholde Drammen som et eksempel på en kommune som hadde et vellykket omdømmeprojekt. I en rapport om styrking av norske bysentrum står det følgende omtale av Drammens omdømmeprojekt:

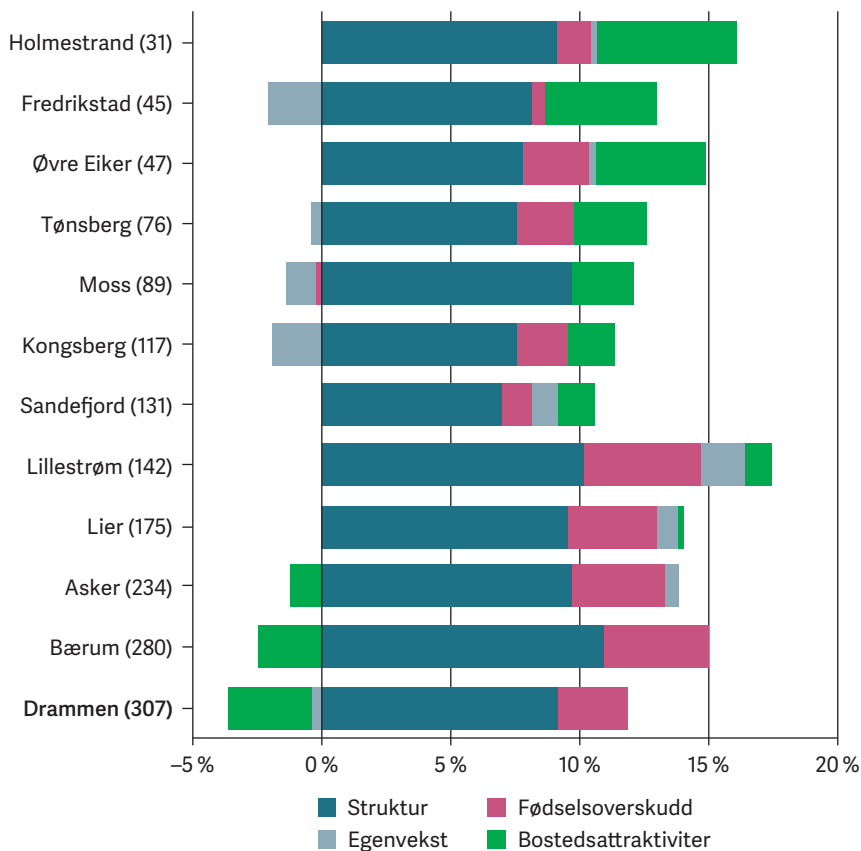
Omdømmeprosjektet handlet om å fortelle omverdenen om alle endringene etter den store bytransformasjonsprosessen og med mål om å styrke byens omdømme, skape lyst til å flytte til Drammen og å skape arbeidsplasser der. Et annet viktig mål var å involvere innbyggere og skape stolthet over egen kommune. De utviklet merkevaren Elvebyen Drammen, drev nettsiden drammen.no som blant annet rommet et digitalt næringslivsmagasin, og gjennomførte en lang rekke kommunikasjonstiltak og omdømmebyggende aktiviteter. Drammen gikk fra å være helt på bunn omdømme-messig til en plassering i toppen på barometermålinger. (Vestby et al., 2019, s. 67)

Et omdømmeprosjekt i Drammen ga mye mening, ettersom det var knyttet til store konkrete forbedringer i byen. Målinger viste at folk utenfor Drammen fikk et vesentlig bedre inntrykk av Drammen enn før. Hvordan gikk det med bostedsattraktiviteten?



Figur 103 Nettoflyttingen til Drammen, dekomponert i ulike drivkrefter. Kilde: regionalanalyse.no

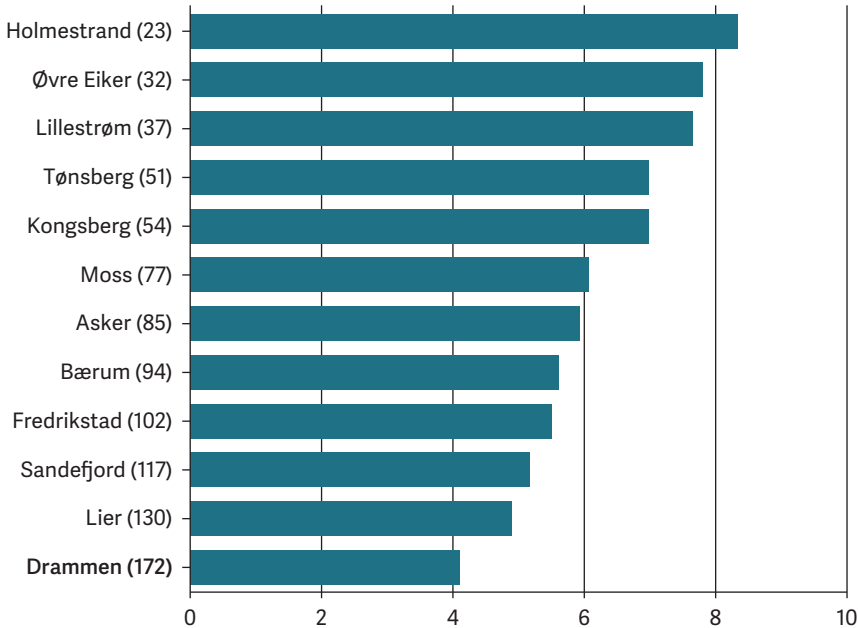
Drammen hadde en positiv bostedsattraktivitet i årene 2007–2011. Da var det høyere nettotilflytting til Drammen enn forventet. Men fra 2012 helt til 2021 var nettoflyttingen til Drammen svakere enn forventet. Drammen har faktisk hatt en mye lavere tilflytting enn normalt fra 2012.



Figur 104 Befolkningsutviklingen i perioden 2012–2011, dekomponert i ulike drivkrefter. Kilde: regionalanalyse.no

Hvis vi sammenlikner Drammens bostedsattraktivitet med noen sammenliknbare kommuner, er de lave flyttetallene til Drammen enda mer slående. Drammen har hatt lavest bostedsattraktivitet av alle sammenliknbare kommuner. Hvis vi samtidig ser på boligbyggingstakten i disse kommunene, får vi et klart bilde på årsaken til at bostedsattraktiviteten til Drammen har vært så lav.

Drammen har hatt klart lavest boligbyggingstakt av alle disse kommunene. Drammens nabokommuner, Holmestrand og Øvre Eiker, har hatt høyest boligbyggingstakt. Vi kan ikke avvise at omdømmet til en kommune vil kunne påvirke flyttetallene, men det ser ut til at boligbyggingen er langt viktigere.



Figur 105 Antall fullførte boliger per 1 000 innbyggere i Drammen og sammenlikningssteder. Kommunens rangering i forhold til de 356 kommunene i landet er vist i parentesen

Stedlig kultur og identitet

Den siste boksen av attraktivitetsfaktorer kalte vi for «kultur og identitet». Et steds kultur og identitet er det forholdet som er vanskeligst å måle. Det er både fordi kultur og identitet er mangfoldig og i sin natur en kvalitativ størrelse som vanskelig lar seg tallfeste og analysere. I utgangspunktet tenkte vi oss at steder kunne ha ulik kultur som kunne påvirke stedets attraktivitet direkte. Et sted kunne ha innbyggere som var gjestfrie og åpne overfor fremmede, noe som ville kunne gjøre at flere ville besøke eller bosette seg på stedet. På andre steder var det kanskje en kultur hvor det å etablere bedrifter og tjene penger var høyt verdsatt, slik for eksempel sunnmøringer har blitt beskrevet. Det kunne gjøre at slike steder som Sunnmøre hadde en bedre næringsutvikling enn andre steder. Dette er forhold som sikkert kan ha betydning, men som både virker vanskelig å måle og gjøre noe med. Vi har etter hvert konsentrert oss om ett forhold som har med den stedlige kulturen og identiteten å gjøre, nemlig tillit.

Tillit

Det finnes en rekke vitenskapelige artikler som viser at det er en sammenheng mellom tillit (*trust*) og forskjeller i økonomisk vekst mellom land. Et googlesøk med ordene *trust economic growth* gir en lang liste med slike artikler. I land der innbyggerne stoler på hverandre i høy grad, er det gjerne også høyere økonomisk vekst. Norge og de andre nordiske landene skårer høyt på tillit mellom innbyggere. Den høye tilliten mellom innbyggerne og høy tillit mellom folk og myndigheter, er en viktig faktor bak den økonomiske framgangen i de nordiske landene. Tillit gjør at økonomien «smøres» gjennom at det blir lettere å gjøre alle typer transaksjoner samtidig som en sparer kostnader fordi en ikke trenger å ha strenge kontrollregimer. En annen type forskningslitteratur ser på sammenhengen mellom tillit i organisasjoner og organisasjonens effektivitet. Her er også tillit en positiv faktor. Høy tillit mellom medarbeidere synes å være positivt for organisasjonens effektivitet.

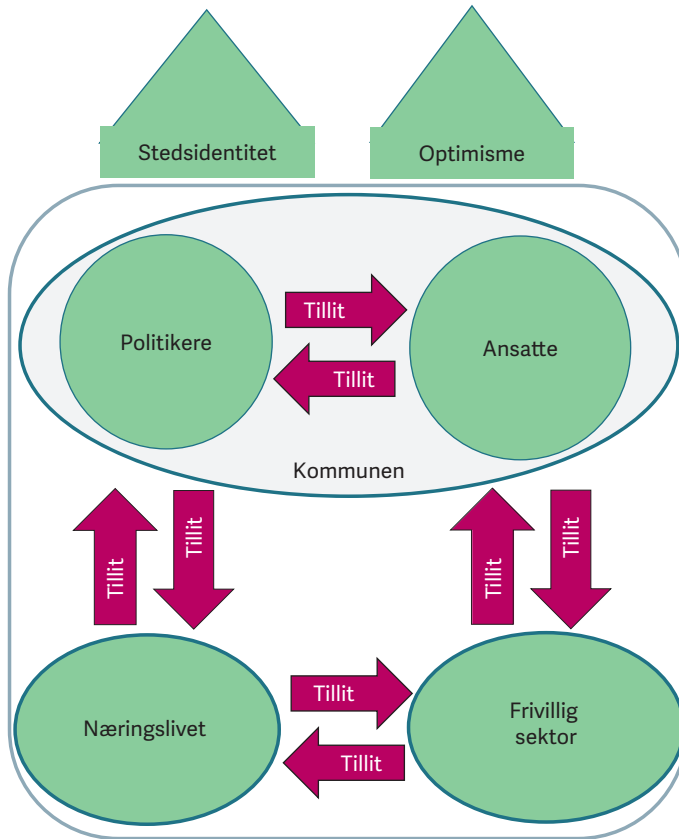
Vi ønsker å se på norske kommuner, det vil si kommuner i samme land. Den generelle tilliten mellom folk er neppe særlig forskjellig i ulike deler av Norge. Det betyr at den måten en måler det generelle tillitsnivået i land antakelig ikke vil gi særlig store forskjeller mellom norske kommuner. Forskjellen i tillit mellom for eksempel Fredrikstad og Kristiansand er antakelig svært liten sammenliknet med forskjellene i generell tillit mellom Norge og Russland.

Samtidig er forskningen om tillit i organisasjoner ikke helt relevant for oss. En kommune er ikke bare én organisasjon, men består av flere organisasjoner og institusjoner, enkeltbedrifter og enkeltmennesker. Når vi har forsøkt å se på tillitens betydning for kommuners vekstkraft og attraktivitet, har vi derfor funnet det hensiktsmessig å konstruere et eget konsept for tillitskartlegging i kommuner.

Tillitskart for kommuner

I figuren under har vi illustrert hvordan vi har laget et konsept for å måle tillit i kommuner. Da har vi sett på tillit i en kontekst kan brukes spesifikt for å fange opp de tillitsforholdene som kan tenkes å ha betydning for en kommunes attraktivitet.

I dette kartet har vi definert fire grupper: kommunepolitikere, ansatte i kommunen, næringslivet og frivillig sektor. Disse gruppene kan ha ulik grad av *intern* tillit. Næringslivet, det vil si bedriftene, kan for eksempel



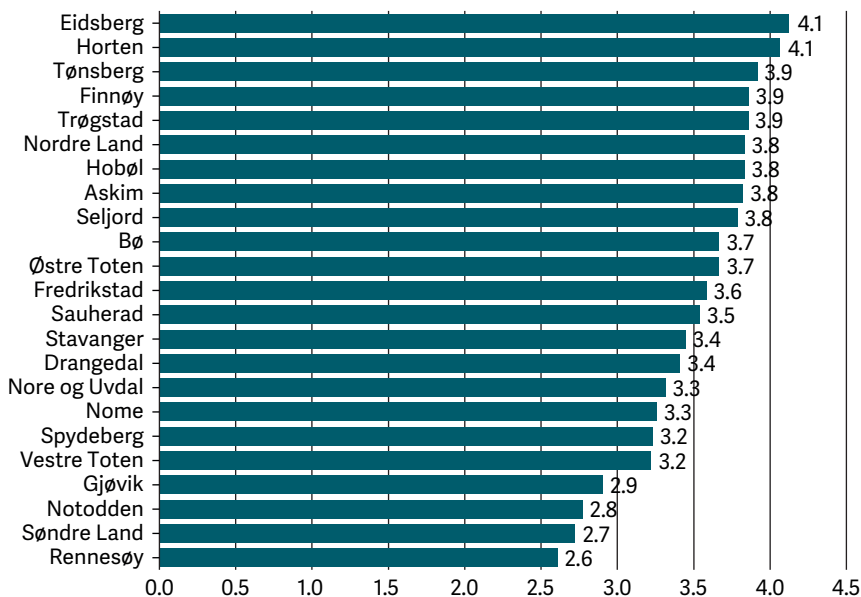
Figur 106 Tillitskart for en kommune

være kjennetegnet av høy eller lav tillit til hverandre. De fire gruppene kan også ha mer eller mindre tillit til de andre gruppene. Siden tillit går begge veier, vil vi kunne måle kommunens (politikere og ansatte) tillit til næringslivet og næringslivets tillit til kommunen. Vi har også to elementer som ikke er knyttet til grupper eller aktører: stedsidentitet og optimisme.

Når vi skal måle tillitsforholdene i en kommune, har vi gjennomført spørreundersøkelser rettet mot hver av disse gruppene. I spørreundersøkelsen har vi forsøkt å finne spørsmålsformuleringer som er egnet til å belyse tillit internt og mellom grupper. Så langt har vi gjort slike målinger i 27 kommuner. Vi har laget spørsmål som rettes mot kompetanse, velvilje og integritet. Dermed begynner vi å få et empirisk grunnlag for å si noen om variasjoner i tillit mellom kommuner og hva ulike nivå av tillit har å si for kommunens vekst og attraktivitet. Spørreundersøkelsen om tillit har

mange enkeltspørsmål og vi kan derfor ikke gå inn på alle. Vi skal trekke fram noen resultat som er tankevekkende.

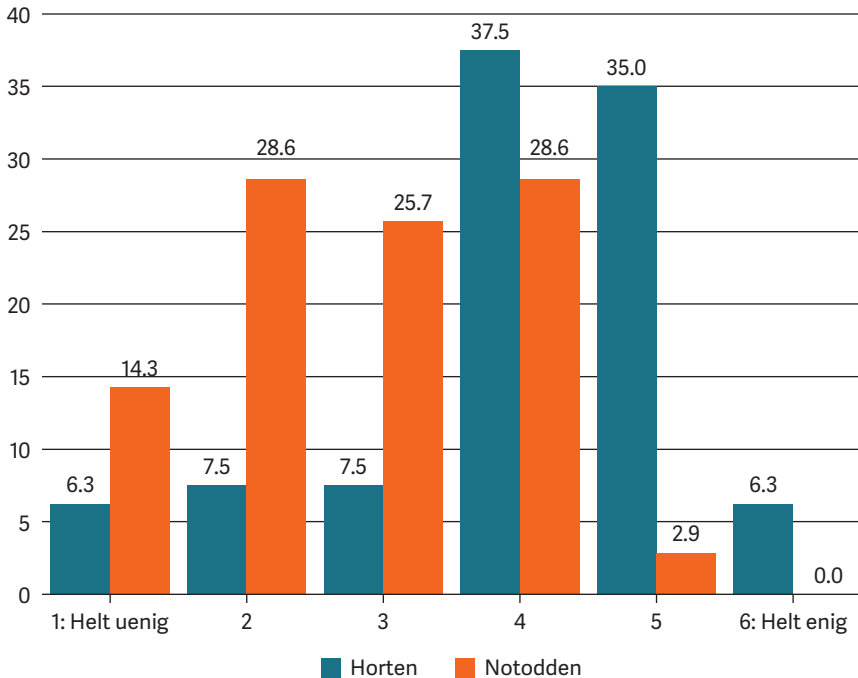
Næringslivets tillit til kommunen synes å være en svært viktig dimensjon. Det er vanskelig å forestille seg at en kommune kan ha en lokal næringspolitikk som gir gode resultat dersom næringslivet ikke har tillit til kommunen. Når vi spør næringslivet om de har tillit til kommunen, får vi ulike resultat i kommunene.



Figur 107 Gjennomsnittsskår for «Jeg har høy tillit til kommunepolitikerne» blant næringslivsledere

Her er respondentene, i dette tilfellet næringslivsledere i kommunen, bedt om å si hvor enige de er i påstanden «Jeg har høy tillit til kommunepolitikerne fra en skala fra 1: helt uenig til 6: helt enig». Hvis svarene fordeler seg helt jevnt, vil det bli en gjennomsnittsskår på 3,5. I de kommunene hvor vi har fått spurt næringslivet om dette varierer gjennomsnittsskår fra 2,6 i Rennesøy til 4,1 i Eidsberg.

Vi kan trekke fram to litt større kommuner: Horten og Notodden. Dette er to kommuner som er på hver sin ende av denne skalaen. Kommunene er omtrent av samme type, bykommuner med en del industri på Østlandet. I figuren under kan vi se hvordan næringslivslederne svarte på dette spørsmålet i disse to kommunene.



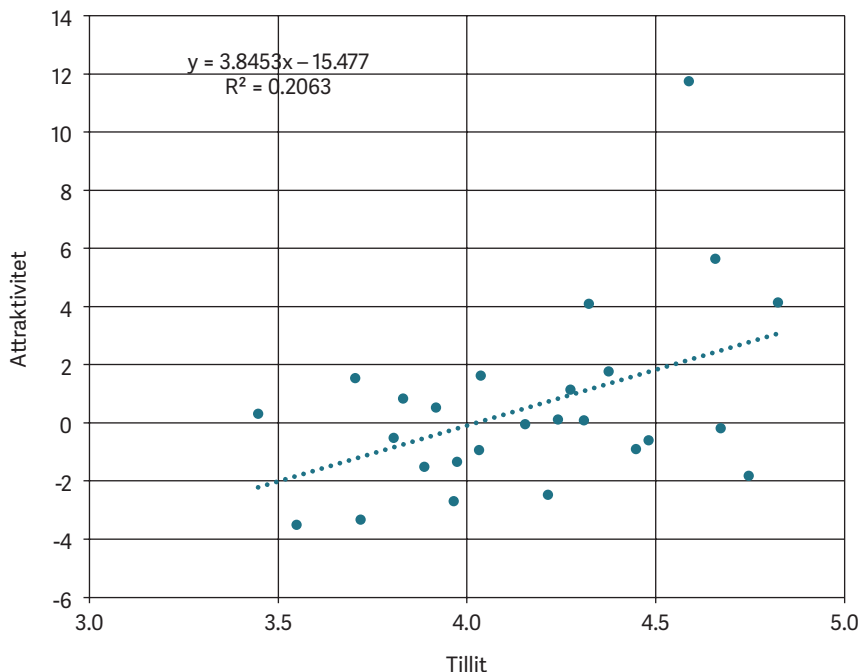
Figur 108 Fordeling av svar fra næringslivsledere på påstanden «Jeg har høy tillit til kommunepolitikerne»

I Horten markerte 78,8 prosent av bedriftslederne 4, 5 eller 6, altså at de i var litt eller helt enige i at de hadde høy tillit til kommunen. I Notodden var det bare 31,4 prosent som oppga 4 eller 5, og ingen som anga 6: helt enig. Det er altså svært stor forskjell mellom kommuner når det gjelder næringslivets tillit til kommunepolitikere.

Tillit og attraktivitet – en sammenheng?

Siden vi har målt attraktiviteten til alle kommunene og tillitsnivået i 27 kommuner, kan vi undersøke om det er en positiv sammenheng. Vi plottes da inn kommunens verdier for tillit og attraktivitet i et diagram, som vist under.

I figuren er tillitsnivået i kommunen målt etter hvordan respondentene svarer på påstanden: «Kommunen min er preget av høy grad av tillit.» Vi har da tatt med svarene fra alle respondentene, kommunepolitikere, kommunens ansatte, næringslivet og frivillig sektor. Attraktiviteten er en kombinasjon av verdiene for bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet (inklusive alle bransjer og sektorer) for perioden 2014–2018.



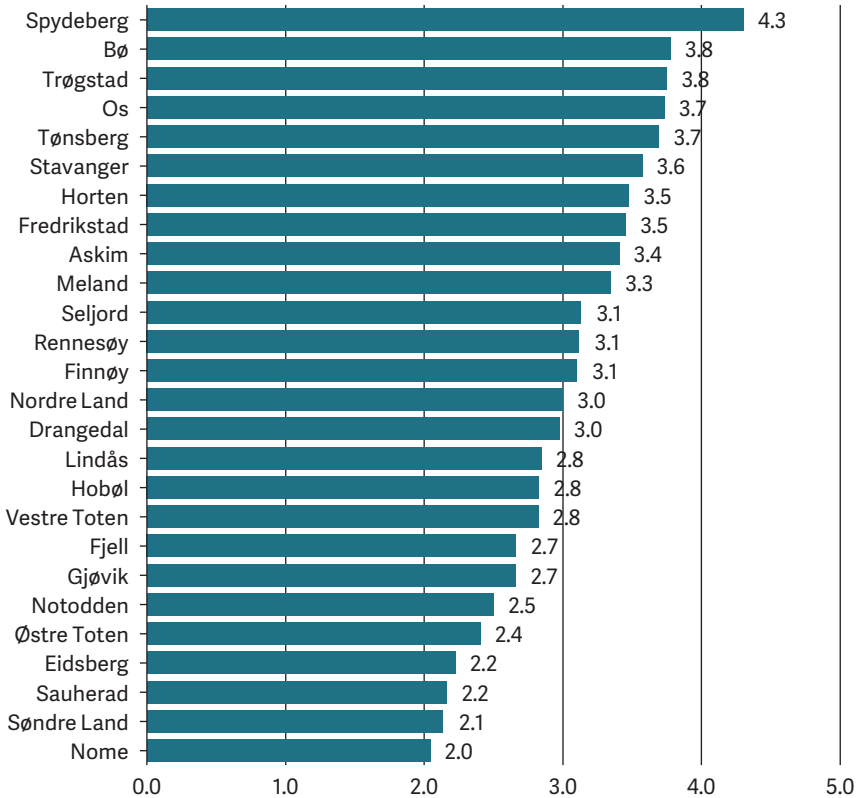
Figur 109 Samlet attraktivitet og tillit i 27 kommuner

Analysen viser at det er en positiv sammenheng mellom tillitsnivået i kommunene og deres attraktivitet. Sammenhengen er ikke veldig sterk: R^2 er litt over 0,2. En slik enkel analyse har naturligvis sine metodiske svakheter. Vi har bare målt tilliten i kommunen på ett tidspunkt innenfor dette tidsintervallet. Tilliten kan ha variert over tid på måter vi ikke kjenner til. Tillitsmålingene er heller ikke nøyaktige fordi de er basert på spørreundersøkelser med frafallsproblematikk. Vi kan heller ikke være sikre på at de spørsmålene vi har brukt måler tilliten på den best mulige måten. Tillitsforholdene i en kommune er naturligvis langt mer komplekse enn en måling som kommer ut med ett tall kan fange opp. Men selv etter alle disse forbeholdene er det oppmuntrende at vi tross alt finner en positiv sammenheng mellom attraktivitet og tillit.

Identitet – samlet eller splittet

I tillitsmålingene vi har gjort har vi inkludert en påstand som lyder: «Jeg opplever at det kan være en del usunn patriotisme og dragkamper mellom ulike bygdesentre/deler av kommunen.» Dette har med identitet å gjøre. I kommuner hvor flertallet opplever slike dragkamper, vil det være mange

som ikke har sin stedsidentitet til kommunen som helhet, men heller til mindre geografiske områder (bydeler, tettsteder, bygder eller kretser). Vi kan se hvordan folk svarte i ulike kommuner.



Figur 110 Gjennomsnittsskår, omvendt skala fra 6: helt uenig til 1: helt enig

Kommuner som Spydeberg, Bø (i Telemark), Trøgstad og Os (i Hordaland) er kommuner hvor flertallet ikke opplever slik splittelse innad i kommunen. I bykommuner som Tønsberg og Stavanger var det også et flertall som var uenig i at de hadde slike problemer. Alle disse kommunene skal nå etter at tillitsstudien ble foretatt slå seg sammen med nabokommunene. Kanskje idyllen står for fall?

I noen kommuner, som i Nome, Søndre Land og Sauherad, er det et stort flertall som er enige i at de opplever dragkamper mellom deler av kommunen. De som kjenner kommunene Nome og Sauherad (vi er i blant disse) er ikke overrasket.

En kan spørre seg om høy tillit på et sted er nok til å skape attraktivitet og vekst. Hvorfor skal et sted vokse mer på grunn av at samfunnet er preget

av høy grad av tillit? Hva om et sted har de beste tillitsforholdene, men de som bor og styrer utviklingen på stedet ikke er interessert i vekst? Kanskje de synes stedet er utmerket som det er og ikke ønsker forandringer?

Det er lettest å tenke seg at tillit virker langt sterkere på steder som har ambisjoner om vekst. På steder med høye vekstambisjoner vil høy tillit antakelig gi langt bedre betingelser for at stedet vil evne å gjennomføre strategier og tiltak som fører til vekst. Samtidig er det lett å tenke seg at lav tillit mellom aktørene på steder med høye ambisjoner vil gjøre det vanskelig å sette i verk kraftfulle tiltak. Tillit er derfor antakelig ikke tilstrekkelig for å skape attraktivitet, det er kombinasjonen av tillit og ambisjoner som skaper forandring, attraktivitet og vekst.

Her kan vi bringe inn en interessant parallell fra forskning om tillit i organisasjoner: Amy C. Edmondsons *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. I denne boka dreier det seg om hvordan organisasjoner skal bli innovative. Det å skape attraktivitet på et sted handler om det samme: å skape endringer som ikke alle andre kommuner gjør.

Tabell 12 How psychological safety relates to performance standards (Edmondson, 2018, s. 10)

	Low standards	High standards
High psychological safety	Comfort zone	Learning & high performance zone
Low psychological safety	Apathy zone	Anxiety zone

Edmondson har laget en tabell som beskriver forholdet mellom *psychological safety* og *performance standards*. Idealet er en kombinasjon av *high standards* og *high psychological safety*, noe som minner sterkt om vårt ideal for høy tillit og høye ambisjoner. Da havner man i lærings- og resultatsonen. Vi har derfor tillatt oss å lage en omskriving av tabellen:

Tabell 13 Tillit og ambisjoner

	Lave ambisjoner	Høye ambisjoner
Høy tillit	Komfortsone Trenger ikke forandring	Høy tillit og høye ambisjoner
Lav tillit	Apatisone Ingenting nytter	Angstsoner, krangel og vinging

Dersom det er høy tillit, men lave ambisjoner, havner en i komfortsonen, der det kanskje ikke skjer noen utvikling. I slike kommuner er det ingen grunn til at det skal skje noe, ettersom ambisjoner om vekst mangler. Her kan vi finne slike kommuner i randsonen til byene, som har stabil vekst i folketallet uten at det er nødvendig med store anstrengelser.

Med lav tillit og høye ambisjoner havner en i angstsonen. Her er ambisjoner og mål høye, men det er manglende tillit mellom partene. Dersom resultatene uteblir, vil skyttergravsstriden blusse raskt opp: Hvem har skylden for at resultatene uteblir? Det er lett å komme i denne posisjonen dersom ambisjonene er urealistisk høye. Det er ikke så rent få kommuner som har vekstambisjoner som det er nesten umulig å nå. Vi kunne også ha lagt inn en tredje dimensjon i tabellen for kompetanse. Urealistiske mål er et tegn på at kommunen kanskje ikke har tilstrekkelig kompetanse. Det er også lett å komme i denne posisjonen dersom kommunen er delt opp i konkurrerende bygder eller områder. Det undergraver tilliten.

Det verste er naturligvis lav tillit og tilsvarende lave ambisjoner. Da snakker vi om apatisjonen. I slike kommuner har man gitt opp å skape noe nytt: Ingenting nytter likevel. Vi kan finne slike utarmede kommuner i distriktene. Det er kommuner med langvarig befolkningsnedgang og hvor kommuneadministrasjonen sliter med rekruttering. Det er eksempler på kommuner som avslår tilbud om å få tilgang til omstillingsprosjekt med millionoverføringer av midler fra fylkeskommune og stat, fordi kommunen ikke lenger har kapasitet til å drive utvikling.

Høy tillit og høye ambisjoner, som likevel er realistiske, er idealet. Kommuner som har ambisjoner om å være attraktive vil trolig ha langt større sannsynlighet for å lykkes dersom det er et høyt tillitsnivå i kommunen. Et høyt tillitsnivå kjennetegnes av at kommunepolitikerne kan enes om en langsiktig strategi for kommunen som er robust for endringer i sammensetningen av kommunestyret. Samtidig er det viktig at kommunepolitikerne er opptatt av utviklingen i kommunen som helhet og ikke bare sin egen bygd eller bydel. Høy tillit mellom politikere og administrasjon er også et ubetinget gode. Det er mange eksempler på at kommuner mister sin utviklingskraft når denne tilliten svikter. Tilliten mellom kommuneorganisasjonen og næringslivet og tilliten mellom kommune og frivillig sektor er også svært viktig. For å bygge opp en god tillit må det være møteplasser og kommunikasjon mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor. Det er vanskelig å skape høy attraktivitet i en kommune. Kommuner som evner å mobilisere næringsliv og frivillig sektor i arbeidet med å skape en attraktiv kommune, vil ha mye større mulighet til å lykkes.

