

Hvorfor vokser steder?

Knut Vareide



KAPITTEL 1

Attraktivitet

Hvorfor har noen steder befolkningsvekst, mens andre steder har en krympende befolkning?

Det kan være mange forklaringer på at et sted vokser. Stedet kan være sentralt lokalisert i nærheten av en stor by, med gode muligheter for pendling. Stedet kan ligge i en større arbeidsmarkedsregion som har vekst i antall arbeidsplasser. Stedet har kanskje en ung befolkning, som gir et høyt fødselsoverskudd hvert år. Stedet har antakelig fått mange innvandrere som følge av at innvandringen til Norge har vært høy i en periode. Stedet kan også ha en sterk vekst i antall arbeidsplasser i eget næringsliv, som skaper innflytting fra andre steder. Dette er et sett med forklaringsfaktorer for hvorfor noen steder har en voksende befolkning. Med unntak av egen arbeidsplassutvikling er disse faktorene forhold som et sted ikke kan gjøre stort med. Vi kaller slike forhold «strukturelle forhold». De er forårsaket av stedets lokalisering, nasjonale sentraliseringskrefter, landets innvandring og befolkningens sammensetning på alder og kjønn. Steder som har vekst på grunn av slike forhold, kan sies å være heldig stilt for å oppnå befolkningsvekst. Det kreves ingen spesielle tiltak, endringer eller stedskvaliteter for at befolkningen skal vokse.

Bostedsattraktivitet er knyttet til forhold som har med stedets egne kvaliteter å gjøre – kvaliteter som stedet kan påvirke selv. Det er mange forhold som kan tenkes å gjøre et sted attraktivt som bosted: gode kommunale tjenester, gode skoler, et rikt kulturliv, trivelig gågate med et yrende folkeliv, trivelige fortauskafeer, mange fritidsaktiviteter, et godt omdømme, de beste boligtomtene, lave boligpriser, en åpen og gjestfri kultur, dugnadsånd og optimisme, bare for å nevne noen. Steder som skaper alle disse attraktivitetsfaktorene, vil kanskje kunne oppleve høy innflytting og befolkningsvekst, selv om de strukturelle forholdene ikke er gunstige. På samme måte vil steder som helt mangler slike attraktivitetsfaktorer, kanskje ikke få befolkningsvekst selv om de strukturelle forholdene ligger til rette for det.

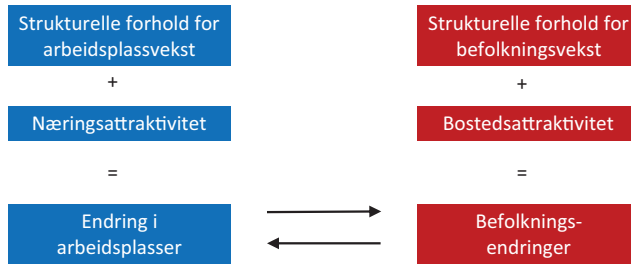
Vi skiller derfor mellom de strukturelle forholdene (som stedet ikke kan påvirke) og attraktivitet (som et sted kan påvirke). Den faktiske befolkningsveksten på et sted vil dermed bli summen av stedets strukturelle forutsetninger og stedets attraktivitet.

Det neste spørsmålet vi stiller oss, er: Hvorfor har noen steder vekst i antall arbeidsplasser, mens andre steder har fallende antall? Igjen er det mange mulige svar. Omtrent en tredel av arbeidsplassene i Norge er i offentlig sektor. I denne boka vil vi fokusere på næringsutviklingen, og da spesielt arbeidsplassutviklingen i privat sektor. Noen steder får vekst fordi de har en bransjesammensetning med mange bedrifter og arbeidsplasser i bransjer som har vekst. Andre steder får nedgang fordi næringslivet er konsentrert i bransjer som har nedgang, eller hvor det er en stadig rasjonalisering i antall arbeidsplasser. Noen deler av næringslivet blir også påvirket av befolkningsutviklingen på stedet. Det er spesielt bransjer som lokale tjenester og handel. Kanskje har det også betydning at det er en sterk konsentrasjon av næringsliv på stedet, eller at stedet er en del av et stort arbeidsmarked. Det finnes dermed også strukturelle forhold som kan forklare hvorfor næringslivet vokser med ulik takt på ulike steder.

Næringsattraktivitet er knyttet til lokale forhold som stedet selv kan påvirke. Kanskje har kommunen en spesielt næringsvennlig politikk? Kanskje er det et godt utvalg av næringstomter og næringslokaler? Bedriftene samarbeider godt, en hjørnesteinsbedrift har ekspandert kraftig, det er mange gründere i kommunen, eller det er nye attraksjoner på stedet som trekker til seg besøkende og skaper vekst i besøksnæringene?

Vi ønsker å finne ut hvorfor noen steder vokser, og begynner med de to fundamentale størrelsene: befolkning og arbeidsplasser. Dernest splitter vi settet med årsaksforhold i to: strukturelle forhold og attraktivitet. Det er også opplagt at det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom folketall og antall arbeidsplasser.

Motivet for å splitte opp mulige årsaksforhold til vekst i strukturelle forhold og attraktivitet er at modellen skal være nyttig for dem som ønsker å påvirke utviklingen på eget sted. De strukturelle forholdene er naturligvis nyttige å kjenne til for å forstå drivkreftene for utviklingen, men det er forhold knyttet til attraktivitet som utgjør handlingsrommet, og som stedene kan gjøre noe med selv.



Figur 1.1 Prinsippskisse til attraktivitetsmodellen.

Det er mange aktører som ønsker å skape vekst på sine steder. Kommunene er nesten uten unntak ivrige etter å skape vekst i befolkning og arbeidsplasser. Det finnes et stort antall interkommunale institusjoner, regionråd og interkommunale næringselskaper som er opprettet for å bidra til høyere vekst. Fylkeskommunene ønsker også å påvirke samfunnsutviklingen. Det private næringslivet er også opptatt av å skape vekst i sine områder, og er ofte organisert i næringsforeninger som arbeider for å bidra til vekst.

Attraktivitetsmodellen er utviklet for å være en støtte til slike aktører. Modellen skal ikke bare gi en teoretisk forståelse av hva som skaper vekst på et sted; ambisjonen er at den også skal kunne brukes som støtte til å utvikle strategier og tiltak som er vekstfremmende. Da er det viktig å fokusere på hva som er handlingsrommet. Hva kan stedene påvirke selv?

1.1 Om attraktivitetsmodellen i en kunnskapskontekst

Attraktivitetsmodellen er utviklet fra bunn uten å ha vært bygget på en bestemt eksisterende teori. Vi skal kort gjøre rede for hvordan attraktivitetsmodellen passer inn i kunnskapsfeltet på dette området. Det finnes mye forskning på hvorfor noen områder vokser mer enn andre, når det gjelder både næringslivets vekst og befolkningsvekst. Vi skal derfor omtale de delene av dette store kunnskapsfeltet som vi mener er mest nærliggende og relevant i denne sammenhengen.

Richard Florida synes å være en av de aller mest leste og kjente forskerne på dette feltet. Mange steder i Norge har helt eller delvis adoptert hans teorier, spesielt fra boka *The Rise of the Creative Class*, som kom ut i 2002. Florida mente å vise, gjennom empiriske analyser, at noen steder var mer attraktive for

creative mennesker. Denne attraktiviteten var igjen påvirket av stedenes egenskaper, som kunne påvirkes lokalt. Byenes estetiske egenskaper og forekomsten av ameniteter (en fellesbetegnelse på ulike tilbud og goder som kan gjøre steder attraktive) som de kreative satte pris på, var eksempler på egenskaper som fremmet stedenes attraktivitet. Samtidig mente Florida at såkalte kreative næringer hadde sterkere vekst enn andre. For slike kreative næringer er den viktigste innsatsfaktoren kreativ arbeidskraft. Dermed ville steder som var attraktive for kreative personer, også tiltrekke seg bedrifter i de vekstkraftige kreative næringene. Richard Floridas teorier er ganske skarpt kritisert av andre forskere og har derfor begrenset status i forskermiljøene, men teoriene har blitt flittig brukt mange steder i Norge og resten av verden. Idéen om at steder har ulike egenskaper som kan forklare hvorfor de tiltrekker seg innflytting i ulike grad, er i høyeste grad til stede i attraktivitetsmodellen også. Men vi skiller ikke mellom kreative innflyttere og andre. Vi finner heller ikke særlig stor støtte i empiriske data for Norge som støtter tesen om at kreative næringer vokser raskere enn andre. I vår modell har steder ulik tiltrekningskraft på innflytting generelt, ikke spesielt på kreative. Og tiltrekningskraften for tilflytning får bare innflytelse på den delen av arbeidsmarkedet som retter seg mot det lokale markedet, som kommunal virksomhet, butikker, bygg og anlegg, eiendom. Altså ikke de mest kreative næringene. Ifølge Florida var det de tre T-ene (Technology, Talent, Tolerance) som var nøkkelen til attraktivitet. Attraktivitetsmodellen fokuserer på tre B-er: bedrift, besøk og bosetting. Det må innrømmes at vi, da vi introduserte de tre B-ene, i det minste var inspirert av Floridas stil, om ikke innholdet hans.

Blant Floridas kritikere bør kanskje den utrolig produktive Edward L. Glaeser nevnes spesielt. I hans «Review of Richard Florida's *The Rise of the Creative Class*» går han god for mye av det Florida postulerer i boka, og da spesielt at det er vekstfremmende for steder å ha egenskaper som er tiltrekkende for innflyttere. Glaeser mener imidlertid at det er stedsers tiltrekningskraft for personer med høy utdanning som er utslagsgivende. Med Floridas eget datasett forsøker han med tilsynelatende hell å vise at det er utdanningsnivået som gir befolkningsvekst, og ikke de kriteriene Florida mener er viktige (boheimindeksen og andre). Her skiller vi lag med Glaeser i attraktivitetsmodellen. Vi har forsøkt på ulike måter og se om forskjeller i utdanningsnivå (eller forekomst av universitet eller høyskoler) i norske kommuner og regioner har noe å si for befolknings- eller næringslivsvekst. Hvis vi bare måler vekst mot

én variabel, nemlig utdanningsnivå, er det tilsynelatende en sammenheng. Men setter vi i tillegg befolkningsstørrelse og næringsstruktur inn som variabel, forsvinner sammenhengen. Utdanningsnivået er dermed ikke en variabel i attraktivitetsmodellen.

Et annet prosjekt som bør nevnes i denne sammenhengen, er «The attractiveness of European regions and cities for residents and visitors». Dette var et prosjekt finansiert av EU-programmet ESPON. Som tittelen forteller, handler det om to av våre B-er: attraktivitet for besøk og bosetting. Dette arbeidet var, i likhet med attraktivitetsmodellen, sterkt fundamentert i empiriske analyser på regionalt nivå, men da med en helt annen regioninndeling. Regionene i dette prosjektet vil tilsvare landsdelsnivå i Norge. I attraktivitetsmodellen bryter vi data ned til kommunenivå i Norge. I dette prosjektet ble det også definert en empirisk basert modell (the ATTREG model) hvor flyttestrømmene ble påvirket av et sett med territorielle egenskaper. De territorielle egenskapene ble definert gjennom 19 indikatorer, som tilgjengelighet (transport/infrastruktur), kyst, øy, klima, utdanningsnivå, befolkningstetthet, hotellsenger, turistattraksjoner etc. I dette prosjektet ble det gjort et skille mellom eksogene faktorer (som stedene kan gjøre lite med) og endogene faktorer. Endogene faktorer omfatter det som betegnes som «policy instruments». Dette grepet er sammenliknbart med det vi gjorde i attraktivitetsmodellen. Det som omtales som eksogene faktorer i ATTREG-modellen kan tolkes som det vi kaller strukturelle forhold i attraktivitetsmodellen. Modellen i dette prosjektet er ganske forskjellig fra attraktivitetsmodellen. En likhet er at begge modellene skiller mellom strukturelle faktorer og faktorer som kan påvirkes. Den geografiske inndelingen er svært forskjellig i ATTREG-modellen og vår attraktivitetsmodell. Det betyr at det vil bli forskjellige resultat med hensyn til hvordan de samme faktorene påvirker nettoflyttingen. Faktorer som kan ha stor betydning for en enkelt kommune kan ofte ha liten betydning når vi ser på en landsdel. ATTREG-modellen har ikke arbeidsplassvekst som forklaringsvariabel for flyttestrømmer. Det er en vesentlig forskjell fra attraktivitetsmodellen. I attraktivitetsmodellen er arbeidsplassvekst en sentral forklaringsfaktor for flyttestrømmene. Etter vår mening vil en analyse av flyttestrømmer mellom regioner som utelater den kanskje viktigste faktoren, arbeidsplassvekst, ikke ha særlig verdi. Dermed er både selve modellene og den geografiske inndelingen i ATTREG så forskjellige at de to modellene vanskelig kan sammenliknes. Som en kuriositet kan vi nevne at Telemarksforskning var med i et konsortium som konkurrerte om dette

prosjektet. Det forskerkonsortiet vi tilhørte, kom dessverre bare på andreplass av de ti som konkurrerte om å få prosjektet.

I Sverige satte regjeringen i gang «Nasjonell strategi for tilvæxt och attraktivitet 2015-2020». På typisk svensk vis gikk de grundig til verks, og den statlige institusjonen Tillväxtanalys ga ut rapporten «Varför är vissa platser mer attraktiva för boende än andra?». I denne rapporten har de innledningsvis en diskusjon om hva attraktivitet er, og slår fast at attraktivitet handler om attraktivitet for «boende, besök och näringslivsattraktivitet». Altså våre tre B-er. Derneft har de en gjennomgang av internasjonal forskning på feltet. De peker på svensk forskning, der arbeidsmarkedet har en klar betydning for flyttestrømmene. I tillegg viser de til at forskningslitteraturen er rik på studier av hvilken betydning ulike ameniteter har.

I artikkelen «What matters for internal migration, jobs or amenities?» (Niedomysl & Clark 2014) har forfatterne gått gjennom forskningslitteraturen og sett på om vi kan konkludere om det er arbeidsplasser eller ameniteter som er den viktigste drivkraften for regional vekst. De viser til at ameniteter spenner over et stort antall ulike faktorer, og at begrepet ameniteter ikke er veldefinert. De mener at det ikke er et spørsmål om enten-eller, men at det er mest fruktbart å se regional vekst som et komplekst samspill mellom arbeidsplassvekst, ameniteter og sosiale faktorer. Attraktivitetsmodellen og de empiriske analysene som er gjennomført med bruk av denne modellen, viser at arbeidsplassveksten har en krystallklar og veldefinert effekt på flyttestrømmer. Steders ameniteter kan imidlertid være en av flere faktorer som kan påvirke flyttestrømmene i positiv eller negativ retning. Steders ameniteter kan da være med på å forklare hvorfor noen steder har bedre flyttetall enn arbeidsplassveksten skulle tilsi, de kan altså være en forklaringsfaktor for steders bostedsattraktivitet. Som Niedomysl og Clark sier i artikkelen, er ameniteter et sett av mange ulike faktorer. Dermed vil en enkelt amenitet vanskelig få avgjørende betydning.

Ellers finnes det en rekke forskningspublikasjoner som handler om enkeltfaktorens betydning for regional vekst. I artikkelen «Amenities as a Factor in Regional Growth» (Ullman 1954) hevdes det at et godt klima har en signifikant betydning for flyttestrømmer i USA. Videre finnes det forskning som viser at gjennomsnittsinntekten har betydning, og at lokalisering av høyskole eller universitet er positivt («Flytting och pendling i Sverige» (SOU 2007:35)). Lista over forskning som viser betydningen av slike enkeltfaktorer,

kan gjøres svært lang. Vi har forsøkt å se om klima har en selvstendig betydning for flyttestrømmer mellom norske kommuner, men uten hell. Også lokalisering av høyskole og universitet har vi forsøkt å analysere virkningen av, uten å finne noe («Hva betyr det for et sted å ha en høyskole?», Vareide & Nygaard 2015). Hadde vi funnet at klima eller lokalisering av høyskole hadde hatt en signifikant betydning, hadde dette vært å anse som strukturelle betingelser som burde blitt inkludert i attraktivitetsmodellen.

Vi har så langt kort redegjort for forskning på flytting på regionalt nivå som har relevans for attraktivitetsmodellen. Attraktivitetsmodellen behandler også arbeidsplassveksten som en endogen faktor. Dermed blir forskning på hva som skaper økonomisk vekst, materialisert som arbeidsplassvekst, også relevant. Her finnes det et enda større felt av forskningslitteratur.

I attraktivitetsmodellen er bruk av shift/share-analyser sentralt. Shift/share-analyser er en klassisk metode for å skille mellom ulike drivkrefter for vekst: nasjonal vekst, strukturell vekst og regional vekst. Metoden ble beskrevet så tidlig som på 40-tallet (Daniel Creamer 1942). Metoden tar utgangspunkt i at ulike steder har ulik fordeling av bransjer. Man sammenlikner så veksten i de ulike bransjene på det aktuelle stedet med bransjenes vekst nasjonalt. Operasjonen ender opp med å dekomponere veksten på stedet i tre drivkrefter: den nasjonale veksten, effekten av bransjestrukturen og den regionale veksten. Den første effekten betegner vi som et strukturelt forhold, ettersom et sted ikke kan påvirke den nasjonale veksten særlig mye. Den nasjonale effekten endres raskt etter nasjonale og internasjonale konjunkturer. Effekten av bransjestrukturen regner vi også som et strukturelt forhold. Steder kan i praksis ikke påvirke bransjestrukturen i særlig grad på kort eller mellomlang sikt. Steder med en stor andel av arbeidsplasser i bransjer som har nedgang, vil få en negativ bransjeeffekt, mens andre steder, som har mange arbeidsplasser i vekstbransjer, får en positiv bransjeeffekt. Den siste faktoren, regional vekst justert for nasjonal vekst og effekten av bransjestrukturen, er dermed den faktoren som vi er spesielt interessert i.

Ulike former for klyngeteorier har fått bred utbredelse. Amerikaneren Paul Krugman regnes som en av pionerene innen klyngeteori. Han vektla lave transportkostnader og konsentrasjon av bedrifter vertikalt og horisontalt i verdikjeden som årsak til at noen regioner fikk høyere vekst og produktivitet. Forhold som tilgjengelighet (transport) og ulike teorier om agglomerasjoner og klynger burde tilsi at store arbeidsmarkedsregioner hadde systematisk

større vekst enn små og isolerte regioner. I Norge har det blitt gjort mange analyser av betydningen av regionforstørrelse, spesielt i forbindelse med store veiutbygginger, for eksempel fergefri E39. Flere forskningsmiljøer i Norge, blant annet BI og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF), har beregnet store økonomiske effekter av å binde ulike arbeidsmarkeder sammen gjennom investeringer i infrastruktur. En positiv sammenheng mellom produktivitet og arbeidsmarkedsstørrelse står sentralt i disse beregningene. Dersom størrelsen på arbeidsmarkedene har en vesentlig betydning for produktiviteten i næringslivet, burde store arbeidsmarkeder også vokse raskere. I våre analyser finner vi riktignok at store arbeidsmarkeder har sterkere vekst i antall arbeidsplasser enn små. Men årsaken synes å være at de store arbeidsmarkedene i Norge har en bransjestruktur med en konsentrasjon av vekstbransjer, mens de fleste små arbeidsmarkeder har mesteparten av næringslivet i bransjer med lav vekst. I tillegg får de store arbeidsmarkedene en tilflytting av mennesker fra de små arbeidsmarkedene. Det synes å være et resultat av unge personers bostedspreferanser. Den betydningen arbeidsmarkedenes størrelse har for arbeidsplassveksten i næringslivet, faller bort når vi samtidig tar med effekten av bransjesammensetningen og befolkningsveksten. Dermed blir også effekten av investeringer i infrastruktur ganske lav når vi anvender vår attraktivitetsmodell, slik det for eksempel er gjort i Telemarksforsknings notat «Hva betyr en fast forbindelse over Oslofjorden?» (Vareide 2014).

Triple helix-teorier er også mye brukt og sitert i mange regionale utviklingsplaner. Triple-helix omhandler tre pilarer for regional vekst: næringslivet, det offentlige og academia. Etzkowitz (1995) regnes som opphavet til begrepet. Regionale innovasjonssystemer er et begrep som er nær knyttet til triple helix. Regionale innovasjonssystemer er noe som kan skapes. Det er dermed ikke en strukturell faktor, men en faktor som kan forklare attraktivitet. Men steder uten høyskoler, universiteter eller forskningsmiljøer, vil jo mangle en av de tre pilarene. Dermed burde lokalisering av slike kunnskapsinstitusjoner logisk sett være en viktig strukturell faktor. Vi har forsøkt å anvende attraktivitetsmodellen for å undersøke betydningen av å ha en høyskole eller universitet i notatet «Hva betyr det for et sted å ha en høyskole?» (Vareide og Nygaard 2015). Vi fant at lokalisering av en høyskole i en kommune ikke hadde noen signifikant betydning verken for befolknings- eller arbeidsplassvekst.

Betydningen av sosial kapital blir også tillagt betydning for regional vekst. Sosial kapital er også elementer i klyngeteori og triple helix. Utdanningsnivå kan være eksempel på en type sosial kapital som bidrar til vekst.

Forskningslitteraturen kan derfor inspirere til et mangfold av faktorer som fører til at noen steder har sterkere vekst enn andre. Størrelsen til det funksjonelle arbeidsmarkedet som stedet ligger innenfor, sentralitet og tilgjengelighet for transport, forekomst av universitet, høyskoler og forskningsinstitusjoner og utdanningsnivå er eksempler på stedlige egenskaper som kan tenkes å påvirke veksten. Dette er egenskaper ved stedene som i liten grad kan påvirkes på kort sikt, og som kunne vært lagt inn som strukturelle forhold for arbeidsplassvekst. Teorien på området gir dermed mange eksempler på faktorer som kan inngå i vår modell. Vi har testet de fleste av disse faktorene for å se om de gir et systematisk og signifikant bidrag til å forklare forskjeller i arbeidsplassvekst i norske kommuner og regioner mellom 2000 og 2015. Noe overraskende har vi ikke funnet at disse faktorene har noen signifikant betydning. Noe av årsaken er at vi har lett etter regional vekst etter å ha justert for bransjestruktur og nasjonal vekst med bruk av den omtalte shift/share-metoden. Attraktivitetsmodellen gir dermed ganske andre svar på hva som skaper vekst, enn mye av den øvrige teorien på området.