

Prosjektrapport nr. 23/2004

Mindre byers rolle for regional utvikling

James Karlsen



Tittel Mindre byers rolle for regional utvikling

Forfattere James Karlsen

Rapport Prosjektrapport nr. 23/2004

ISBN-nummer

ISSN-nummer 0808-5544

Trykkeri Edgar Høgfeldt, 4626 Kristiansand

Pris 120 kr.

Bestillingsinformasjon

Utgiver

Agderforskning
Serviceboks 415,
N-4604 Kristiansand

Telefon 480 10 520
Telefaks 38 14 22 01
E-post post@agderforskning.no

Hjemmeside <http://agderforskning.no>

Forord

Notatet er en litteraturgjennomgang av mindre byers rolle for regional utvikling med vekt på policyutforming. Litteraturgjennomgangen er supplert med egen kunnskap om temaet, samt intervju med personer som har jobbet med prosjekter i noen av byene. Notatet er skrevet kort med vekt på policyutforming. Hensikten med notatet er å gi oppdatert kunnskap om rollen til mindre byer for regional utvikling. Problemstillingen er hvordan kunnskapsoppdateringen kan anvendes konkret og målrettet i forhold til policyutforming? Fokuset er om og eventuelt hvordan mindre byer har en rolle som ”regional motor” for næringsutvikling i sitt omland. ”Omland” betyr her både pendlingsomland og utkantområder som har småbyen som sitt nærmeste sentra.

Leserveiledning:

Først i notatet blir metaforen ”regional motor” drøftet. Deretter tas det utgangspunkt i to diskurser. Den ene er den internasjonale forskningsdiskursen om næringsmessig spesialisering kontra mangfold, og den andre er den nasjonale diskursen om sentralitet. I forbindelse med den siste diskursen, vil kategorien mindre byer i Norge bli presentert. De to hoveddimensjonene sentralitet og næringsstruktur anvendes deretter i forbindelse med en analyse av noen av de mindre byene. De som synes rapporter er et ork å lese, anbefales å lese sammendraget.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Mindre byers rolle for regional utvikling | 1 |
| Forord | 3 |
| Innholdsfortegnelse | 4 |
| Sammendrag | 5 |
| Motormetaforen – sterke og svake sider ved den | 8 |
| Byutvikling - To hoveddimensjoner – Næringsstruktur og sentralitet..... | 10 |
| Spesialisering kontra mangfold – Hva sier internasjonale studier? | 10 |
| Sentralitet og mindre byer | 11 |
| Sentralitet og næringsstruktur | 15 |
| Ensidige og perifere byer: Odda, Fauske og Vadsø | 16 |
| Fra perifer til mer sentral by gjennom arbeidsmarkedsintegrasjon: Eksemplet Mandal.. | 17 |
| Fra ensidighet til spesialisering: Halden | 18 |
| Østfoldbyene: Fra ensidighet til mangfold gjennom nærhet til Oslo | 18 |
| Policy implikasjoner..... | 20 |
| Endogen vekstteori og geografisk nivå | 20 |
| Stimulering av samspillseffekter | 21 |
| Hva med periferien? | 22 |
| Litteratur..... | 24 |

Sammendrag

Formålet med studien har vært å lage et prinsipiell og analytisk notat om mindre byers rolle for regional utvikling med bakgrunn i nyere internasjonal og norsk forskning om temaet. Oppdragsgiver har videre bedt om et kort og poengtert notat.

Temaet mindre byer ser ut til å være en *missing link* i norsk regional forskningslitteratur. Det er gjort få studier av mindre byer i Norge. Denne gruppen byer faller mellom to stoler, dvs. mellom storbyene på den ene siden og utkantområdene på den andre siden. Det har av denne grunn vært vanskelig å finne relevant informasjon om dette temaet i den norske diskursen. I Norge representerer denne gruppen byer balansepunktet mellom vekst og reduksjon, dvs. mellom storbyregionenes vekst og utkantområdenes reduksjon (Hansen og Selstad 1999). Sett på denne bakgrunn er det derfor viktig å få mer kunnskap om mindre byers betydning for regional utvikling.

Det er vanlig å gruppere og rangere byer etter innbyggertall. Kategorien mindre byer er en kategori med stor forskjell i størrelse. Kategorien dekker to av nivåene i Jukvam (2002) sin inndeling av bo- og arbeidsmarkeder i Norge og tre av nivåene til SSB sin regioninndeling av Norge i 101 regioner etter sentralitet (Hansen og Selstad 1999). Jukvam sine kategorier er *Andre byer*, som er kategorien etter storbyene og *Større tettsteder*, som er kategorien før mindre tettsteder og utkantområder. Den første kategorien dekker byer som Drammen og Fredrikstad/Sarpsborg. Den andre kategorien dekker byer som Mandal, Vadsø, Alta og Røros. Tabell 2 viser innbyggertallet for 2003 og befolkningsveksten i perioden 1990-2003 for gruppen mindre byer. SSB sin regioninndeling benytter begrepet storbyregioner om byregioner over 50.000 innbyggere, småbyregioner for de med et innbyggertall mellom 10.000 og 50.000 og bygdebyregioner for steder mellom 5.000 og 10.000 innbyggere. Den store heterogeniteten gjør at for analyseformål kan gruppen med fordel deles mer opp for å få et mer presist grep om fenomenet mindre byer. Å utforme en politikk som skal virke like godt for både Drammen og Røros kan bli vanskelig. Også policymessig kan det være en fordel med en mer finmasket inndeling av byer i Norge. Rangering og gruppering av byer etter innbyggertall er derfor ikke et tilstrekkelig kriterium for forståelse av mindre byers regionale rolle. En annen faktor som har betydning i Norge er byens lokalisering eller mer presist byens lokalisering i forhold til andre byer og da spesielt storbyene. Mindre byer som er lokalisert på Østlandet i pendlingsomland til Oslo eller på Sørlandet i pendlingsavstand til Kristiansand drar fordel av sin lokalisering kontra byer som er lokalisert i Nord-Norge som for eksempel Vadsø eller Hammerfest eller Odda på Vestlandet. Både Askim og Mandal har i forbindelse med omstillingsprosesser i industrien hatt fordel av sin nærhet til arbeidsmarkedet i storbyene.

Faktorene innbyggertall og lokalisering kan sammenfattes i begrepet sentralitet. Jo større byen er og desto nærmere den er lokalisert en storby, jo mer sentral er den. Jo mindre byen er og desto lengre unna den er en større by, jo mer perifer er den. Begrepet sentralitet utgjør den ene dimensjonen av notatets prinsipielle drøfting. Den andre dimensjonen er næringsstrukturen i byen, dvs. sysselsatte etter næring.

I den internasjonale forskningsdiskursen om hvorfor byer vokser, går diskusjonen på om det er spesialisering eller mangfold som bidrar til vekst. Spesialisering vil si at byen er spesialisert innen en næring eller en klynge av næringer som har samhandling med hverandre, mens mangfold betyr at byen er lokaliseringssted for mange ulike næringer uten at de nødvendigvis samarbeider så mye med hverandre. Knytter vi denne diskusjonen til mindre

byer, er begrepet ensidighet kanskje mer dekkende enn begrepet spesialisering for flere av byene. Ensidighet betyr at byen har en overrepresentasjon av ansatte innen bestemte bransjer i forhold til landsgjennomsnittet. Det klassiske eksemplet er ensidige industristeder. De ensidige industristedene har ofte bare produksjon og ikke utviklingsaktiviteter eller mye avledet virksomhet. En by som er spesialisert innen en næring har utviklingsfunksjoner og avledet virksomhet. I følge teorien kan en spesialisert by være innovativ innen sin spesialitet. Eksempler på spesialiserte byer er Kongsberg og Halden. Eksempler på ensidige byer er Vågan og Odda. Både spesialiserte byer og ensidige byer er sårbare for endringer i rammebetingelser, men de ensidige er mest sårbare fordi de ikke har utviklingsfunksjonene lokalisert på stedet og dermed mangler de en funksjon som er viktig i forbindelse med omstilling. Mange av de mindre ensidige industristedene har vært gjennom mer eller mindre vellykkede omstillingsprosesser. De mest vellykkede som Mo i Rana har gått fra å være et ensidig industristed til å bli et sted preget av mangfold. Kongsberg er et eksempel på et sted som har vært gjennom en omstillingsprosess fra ensidighet til mer spesialisert virksomhet.

I den internasjonale litteraturen er mindre byer og næringsstruktur et lite diskutert tema. De byene som studiene omhandler er som regel storbyer i norsk målestokk, som f. eks. studien fra Oulo og Blekinge (Antikainen m. fl. 2002). Flere av de mindre norske byene har imidlertid offentlige funksjoner, som sykehus, høyskoler og statlige direktorater, som vanligvis er lokalisert til større byer i andre land. Lokalisering av statlige institusjoner utenfor hovedstadsområdet har vært og er et viktig regional politisk virkemiddel i Norge. Det er sterk kamp mellom byene om å få disse institusjonene. Mange av disse institusjonene er arbeidsintensive, har høye utdanningskrav og har et relativt bra lønnsnivå. Ringvirkningseffektene er positive både økonomisk, kulturelt og sosialt for byen. Offentlige institusjoner regnes også for å være mer stabile enn private bedrifter som konkurrerer på et globalt marked.

Den internasjonale diskursen om spesialisering kontra mangfold kan kombineres med sentralitetsbegrepet og anvendes i forbindelse med analyse av de mindre byene i Norge og for policyformål. Generelt sett kan vi forvente oss at:

- Jo mer sentral en by er, desto mer mangfoldig er den og desto sterkere rustet er den til å tåle endringer i rammebetingelser.
- Jo større byen er, målt i innbyggertall, desto mer mangfoldig er næringslivet.
- Jo mer perifer en by er, desto mer ensidig er den og desto mer sårbar overfor endringer i rammebetingelser.

Begrepet regional motor kan anvendes i forbindelse med analyse av de prosesser som skjer i de mest ensidige av de minste byene, men er lite dekkende for de prosessene som skjer i de større byene. De byene som vokser er preget av mangfold, mens de byene med en motor, dvs. er ensidige, er preget av stagnasjon, selv om sikkert finnes unntak. Metaforen gir assosiasjoner om at det er en årsak til utvikling eller manglende utvikling, men de store endringene som har skjedd med globalisering av verdensøkonomien gjør at metaforen er lite egnet til å forstå og utforme politikk i forhold til raske endringer. Metaforen gir assosiasjoner om at utvikling kan planlegges og styres ved bruk av økonomiske virkemidler og gir lite assosiasjoner om enkeltindividets kreativitet og virketrang som grunnlag for økonomisk utvikling. Sett på bakgrunn av de endringer som skjer både globalt og nasjonalt, kan metaforen gi assosiasjoner tilbake til distriktpolitikkenes glanstider på 1970- og 1980-tallet. Spørsmålet om anvendelse av metaforer må sees i sammenheng med hvilke målsettinger og signaler som ønskes gitt i regional meldingen.

I de sentrale områdene er det viktig å stimulere til regionalt partnerskap mellom kommuner og mellom ulike etater for å se den funksjonelle regionen under ett og legge til rette for fortsatt mangfoldig næringsutvikling. Tilretteleggingsfunksjonen i form av samordnet areal- og transportplanlegging blir viktig for kommunene og andre offentlige myndigheter. Langsiktig og helhetlig planlegging og infrastrukturbygging, er sannsynligvis de viktigste oppgavene for offentlige myndigheter i områder med vekst.

I de mer perifere områdene er mulighetene færre. Det er vanskelig å gjøre noe med stagnasjonstendensene. Det er de lokale aktørene (næringsliv og kommunen) som selv må erkjenne at det sporet de er inne i ikke gir utvikling. En slik erkjennelse krever en holdningsmessig endring og må komme fra aktørene selv. Det er vanskelig å komme utenfra og si at her må ting gjøres på en annen måte, hvis ikke de lokale aktørene selv viser endringsvilje. Det viktigste som kan gjøres i slike tilfeller er å stimulere til lokale utviklingsprosesser. Lokalisering av nye hjørnesteinsbedrifter er forbi og er heller ikke løsningen for disse stedene.

Motormetaforen – sterke og svake sider ved den.

Lakoff og Johnsen (2003)¹ skriver at metaforer er et begrep som de fleste forbinder med poetisk nyskapning og retoriske utbroderinger, noe som angår usedvanlig språk mer enn dagligtale. Videre tenker de fleste at metaforer kjennetegner språket alene, at de angår ord og ikke tanke eller handling. Lakoff og Johnsen hevder imidlertid at dette er feil. Dagliglivet er gjennomsyret av metaforer. Dette gjelder ikke bare språket, men også tanker og handlinger. Vårt begrepssystem, som vi både tenker og handler ut fra, er grunnleggende metaforisk. Metaforene styrer oss mer enn vi kanskje er klar over fordi de er så dypt forankret i oss. Hvis de har rett i at begrepssystemet er overveiende metaforisk, er spørsmålet hvordan metaforene påvirker oss, hvordan de påvirker vår tenkning og våre handlinger ikke bare i hverdagslivet, men også i politikk og forskning. De metaforene vi bruker og den mening vi legger i dem, har betydning for hvordan vi forklarer utvikling og hvilke tiltak vi velger å iverksette for å motvirke en uønsket utvikling eller spille på lag med en ønsket utvikling. Fordelen med metaforer er at enkelte forhold rendyrkes, slik at mulige sammenhenger mellom årsak og virkning blir tydeliggjort og vi får fram verdifull innsikt. Ulempen er at vi observerer, forstår og forholder oss til dem på bestemte, men begrensede måter og følgelig velger bort andre synsvinkler. Dette betyr at de metaforene vi bruker kan vi ikke ta for gitt, selv om de er gitt oss språklig. Og nettopp derfor bør vi tenke oss om en gang til før vi anvender metaforer i forbindelse med policy utforming. Hva legges for eksempel i metaforen ”regional motor” og hvordan brukes det? Med bakgrunn i denne korte presentasjonen fra Lakoff og Johnsen skal vi se nærmere på metaforen ”regional motor”.

Caplex gir denne definisjonen av en motor:

Betegnelse for kraftmaskin som omdanner elektrisk energi eller forbrenningsvarme til mekanisk energi (bevegelse)

http://www.caplex.no/web/artikkel/artdetalj.asp?art_id=9323732&L=1.

Metaforen regional motor gir en forståelse av at regional utvikling drives fram av en maskin. Vi tenker ofte at det er en maskin ikke flere. Maskinmetaforen er en dynamisk metafor og symboliserer kraft. Maskiner er rasjonelle og effektive og kan innstilles på et ønsket aktivitetsnivå. Så lenge de får tilført energi og det forestas nødvendig vedlikehold vil maskinen skape bevegelse.

I mandatet til dette prosjektet sees byen (den mindre byen) som motoren. Spørsmålet er om motoren har tilstrekkelig med drivstoff (kapital, råvarer og andre innsatsfaktorer) og kompetent personell til å sette den i gang og vedlikeholde den. Hvis disse faktorene er på plass er det bare å starte motoren og innstille den på et ønsket aktivitetsnivå. Metaforen gir en forståelse av at byutvikling kan planlegges og gjennomføres for å oppnå på forhånd fastlagte resultater. Anvendelsen av motormetaforen gir en forståelse av at det er en bestemt årsak til vekst eller stagnasjon i mindre byer. Løsningen på problemet i det siste tilfellet blir da å identifisere årsaken til at motoren ikke fungerer, eventuelt erstatte den med en annen motor eller å bygge den om og deretter sørge for at den har tilstrekkelig med drivstoff (som kapital og arbeidskraft) til å generere den ønskete utviklingen. I norsk distriktpolitikk er de ensidige industristedene de beste eksemplene der metaforen har vært anvendt. Ensidighet kan gi vekst og velstand i en periode, men er også en ulempe når for eksempel ressursene byen er

¹ Lakoff, G. og Johnson, M. (2003): Hverdagslivets metaforer. Fornuft, følelser og menneskehjernen. Pax Forlag.

grunnlagt på er oppbrukt, som for eksempel problemene Fauske fikk ved nedleggelsen av Sulitjelma gruver eller når markedet endres.

Metaforen fremhever betydningen av rasjonelle og strukturelle dimensjoner. Metaforen har hatt stor betydning for hvordan distriktpolitikken har blitt gjennomført i Norge. Når den regionale motoren har fusket har dette ofte blitt tolket som mangel på drivstoff, og ekstra drivstoff i form av rimelige lån og tilskudd har blitt tilført, kombinert med eventuell gjeldssanering og statlige garantier. Motormetaforen har hatt suksess der presisjon, sikkerhet og forutsigbarhet er viktige kriterier, som ved masseproduksjon i industrien. Motormetaforen fungerte også i forbindelse med gjenoppbyggingen av Norge etter 2. verdenskrig og industrialiseringen av Nord-Norge.

Problemet med denne metaforen er at den ser bort fra de menneskelige aspektene og har klare begrensninger når det skjer endringer i omgivelsene, som det har skjedd i verdensøkonomien på 1990-tallet. En maskin er konstruert for å gjøre en ting eller et sett av operasjoner. Når omgivelsene endrer seg nytter det ikke lenger å mer tilføre drivstoff, som mer kapital fra det offentlige. Motoren må kanskje erstattes med en annen motor, men det er ikke så enkelt når vi ser at det er byer vi snakker om og ikke maskiner. Byer består av mennesker som bor, arbeider og lever deler av sitt liv der. Mennesker er ikke maskiner og lar seg ikke styre som maskiner. Hvis det hadde vært så enkelt, så hadde de distriktpolitiske målsettingene vært realisert for lenge siden. Erfaringene fra omstillingsprosessene fra de ensidige industristedene gjør at motorbegrepet neppe er så egnet som metafor for å utforme en politikk for de fleste av de mindre byene i dag.

Spørsmålet er om endringene, som har skjedd både i det norske samfunnet og i verdensøkonomien det siste 10-året, gjør at en bør vurdere om motormetaforen fremdeles gir mening i regionalpolitikken. Motormetaforen kan gi assosiasjoner til 1970- og 80-tallets distriktpolitiske glanstid. Tiden er kanskje kommet for å konstruere nye metaforer, som er mer i takt med virkeligheten. Det er imidlertid ikke dette prosjektets mandat å komme med forslag på nye metaforer, så det spørsmålet forblir ubesvart i denne rapporten. Vi skal nå vende blikket mot norsk og internasjonal forskningslitteratur om byer.

Byutvikling - To hoveddimensjoner – Næringsstruktur og sentralitet

Formålet med dette kapitlet er å knytte sammen en internasjonal forskningsdiskurs med en norsk diskurs om byers rolle for regional utvikling. Den internasjonale diskursen gjelder spørsmålet om spesialisering kontra diversitet (Feldman og Audretsch 1999)². Den nasjonale diskursen er det velkjente spørsmålet om sentralitet dvs. sentrum periferi dimensjonen. Vi skal starte med den internasjonale diskursen.

Spesialisering kontra mangfold – Hva sier internasjonale studier?

Et av formålene med prosjektet er som nevnt å se nærmere på litteratur om mindre byer. Begrepet mindre byer er et relativt begrep. Mye av den internasjonale litteraturen har fokusert på megabyer i norsk sammenheng. I denne sammenheng blir selv ikke Oslo en storby, dersom innbyggertall er det eneste kriterium som legges til grunn. Av denne grunn har det vært vanskelig å finne litteratur som omhandler mindre byer, slik vi definerer dem i Norge. Vi har derfor valgt å fokusere på relevant internasjonal litteratur som omhandler temaet by- og næringsutvikling og ikke legge vekt på størrelseskriteriet.

Den kjente økonomen Paul Krugman (1991) har stilt spørsmålet: Hva er det mest karakteristiske ved geografien (det fysiske uttrykk) ved økonomisk aktivitet? Svaret han gir er kort og godt konsentrasjon. Økonomisk virksomhet og produksjon er konsentrert til bestemte områder, dvs. byer og byregioner. Med bakgrunn i hans spørsmål har det utover 1990-tallet blitt en diskusjon mellom økonomer og geografer om årsakene til denne konsentrasjonen.

Årsaken til økonomisk vekst og byutvikling sies å være det som kalles for eksterne effekter fra økonomisk virksomhet og da særlig kunnskapseffekter. Kort sagt er eksterne effekter resultater av økonomisk aktivitet som andre utenfor en bedrift eller en organisasjon kan nyte godt av. Byene – gjennom å fremme ekternaliteter, primært innovasjoner – blir derigjennom selv ”motorer” i regionens eller nasjonens økonomi. Koplingen mellom teori om regional utvikling og teori om økonomisk vekst, kan følges langs to hovedlinjer; spesialiseringshypotesen og mangfoldshypotesen.

Spesialiseringshypotesen går ut på at lokalisering og konsentrasjon av like eller næringer som har samhandling med hverandre innen et geografisk område gir eksterne effekter. En linje går fra Marshall, via Arrow til Romer. Disse forfatterne hevder at konsentrasjon og spesialiseringen innen bestemte bransjer fremmer kunnskapsspillover mellom bedriftene i disse næringene og dermed stimulerer til innovasjon. Byene blir da spesialiserte innen bestemte bransjer og utvikler bestemte næringsklynger. For regionen er dette en fordel som gir seg utslag i økt sysselsetting og generell velstandsutvikling. En viktig forutsetning med modellen er at for stor forskjell mellom bedrifter og bransjer gir ikke disse effektene. Det er uenighet mellom de ovennevnte teoretikerne hvorvidt det er utvikling av *lokalt monopol* eller *lokal konkurranse* som er den drivende mekanismen. I et lokalt monopol blir innovasjonene tatt vare på og utviklet innenfor næringsklyngen. Samling av mange bedrifter innen samme

² Feldman, M., P. and Audretsch, D.B. (1999): Innovation in Cities: Science-Based Diversity, Specialisation and Localized Competition. *European Economic Review* 43 (1999) 409-429.

bransje, og med samme marked, tvinger fram sterk konkurranse der de mest innovative overlever. Empiriske studier har ikke kunnet utelukke noen av alternativene. Mangfold eller diversifiseringshypotesen går ut på at mangfold har betydning for utviklingen av regionen. Mangfold gir komplementær kunnskap og det er viktig for utvikling av innovasjoner. Jane Jacobs (1969) er den som sterkest har argumentert for at eksterne effekter mellom ulike bransjer er viktigst og at byer har betydning fordi mangfoldet av bedrifter og bransjer er størst i byer. Nye ideer og innovasjoner oppstår gjerne *utenfor* de etablerte næringene og sparker i gang utvikling ved å fremme nye næringer og ved å revolusjonere de gamle industriene. Byene kan gjennom sitt kulturelle og kunnskapsmessige mangfold bidra særlig i en industris tidlige – innovative - fase og gjennom gjentatte bidrag være vekstfremmende for byregionen. Den gjensidige befruktningen mellom ulike aktivitetsområder er her det viktige. Differensieringstesen har også støtte fra nyere innovasjonsstudier. Nye ideer kommer gjerne utenfra (Feldman og Audretsch, 1999).

I sistnevnte studie – som tar for seg vitenskapsbaserte innovasjoner i en rekke amerikanske byer-, finner man at det er diversifiserte byer med industrier som har *felles kunnskapsbase* som er klart mest innovative. De finner ingen støtte for at spesialisering gir høyere innovasjonstakt. Slik sett bekrefter studien tidligere studier, f. eks. Glaeser m.fl. (1992). Når det gjelder spesialisering, ser det ut til at de fleste byer – utenom storbyregionene, men også noen av disse – gjerne er spesialiserte om noen bransjer. Mellomstore byer er mer spesialiserte enn andre (Henderson 1997). Det betyr likevel ikke at de domineres av utvalgte bransjer, bare at de er overrepresenterte. Økt spesialisering medfører heller ikke nødvendigvis til vekst i byregionen. Hovedfunnene er at kryssbefruktning mellom bedrifter i ulike bransjer ser ut til å fremme vekst. Dermed rettes oppmerksomheten mot at impulser og ideer til innovasjoner gjerne kommer utenfra en industri eller bransje. Av dette kan man igjen utlede at det kanskje ikke er bedriften og bransjen, som er rammen for innovasjonsaktiviteten. En bedre ramme for organisering og policy for økonomisk vekst kan være geografisk lokalitet og da organisering og sammensetting av virksomheter og institusjoner i byregioner. Det er i samspillet mellom ulike aktører vekstimpulsene har sin opprinnelse.

Antall bedrifter og bedriftsstrukturen kan også spille en stor rolle for om en region er ensidig (og potensielt sårbar) eller spesialisert (og potensielt mer robust). En kan tenke seg at en eller noen få store bedrifter gir lite grunnlag for samspilleeffekter mellom lokale bedrifter og lite grunnlag for rollemodeller og nyetableringer (en lærer ikke å drive aluminiumsverk om en er ansatte i ovnshuset). Mange små og mellomstore bedrifter) kan derimot gi grunnlag for mer samspillseffekter, utvikling av felles ressurser og gi ansatte kunnskap som kan benyttes til nyetableringer. Det kan gjøre slike områder mer robuste i forhold til for eksempel markedssvingninger enn mer typisk ensidige industristeder.

Sentralitet og mindre byer

Gruppen mindre byer er mellomnivået mellom storbyregionene på den ene siden og mindre tettstedsteder på den andre siden. I folketall utgjør dette nivået nærmere 1,2 millioner innbyggere, dvs. 25 % av folketallet i landet, se tabell 1. I perioden 1990 til 2003 vokste folketallet i denne gruppen av byer med 6,5 % mot 7,5 % for landet som helhet.

Begrepet mindre byer er en konstruksjon av to kategorier i Jukvam (2002) sin modell for bo- og arbeidsmarkedsregioner i Norge. Den ene kategorien er *Andre byregioner* (merket med 2) og den andre kategorien er *Større tettstedsregioner*, (merket med 1) se tabell 1. Kategorien

Andre byregioner er gruppen byer og byregioner som kommer etter storbyene. Denne gruppen hadde sterkere vekst og er langt større enn gruppen *Større tettstedsregioner*. Gruppen dekker byregioner som Fredrikstad/Sarpsborg, Grenland og Larvik/Sandefjord med over 80 000 innbyggere og ned til Kristiansund med vel 17.000 innbyggere.

Gruppen *Større tettstedsregioner* er sett ut fra innbyggertall en mer homogen gruppen. Steinkjer er det ene ytterpunktet i gruppen med vel 20.000 innbyggere og Røros det andre med vel 5.000 innbyggere.

Tabell 1: Mindre byer: Folketall 1990 og 2003 og endring

| | 1990 | 2003 | Gjennomsnittsstørrelse 2003 | Endring 1990-2003 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------------------------|-------------------|
| Andre byregioner (2) | 711 173 | 765 745 | 38 287 | 7,7 % |
| Større tettstedsregioner (1) | 394 029 | 411 362 | 14 692 | 4,4 % |
| Mindre byer totalt | 1 105 202 | 1 177 107 | 24 523 | 6,5 % |
| Norge | 4 233 116 | 4 552 252 | | 7,5 % |

Kilde: SSB

Mindre byer representerer balansepunkt mellom vekst og reduksjon, dvs. mellom storbyregionenes vekst og utkantområdenes reduksjon. Sett på denne bakgrunn er det derfor viktig å få mer kunnskap om mindre byers betydning for regional utvikling. Sett på bakgrunn av det store regionalforskningsmiljøet i Norge er det skrevet forbausende lite om disse byene og deres bidrag til regionalutvikling. Utkantområdene på den ene siden og storbyene på den andre siden har fått langt mer oppmerksomhet.

Gruppen mindre byer er en svært heterogen gruppe. Noen av de største byene kunne like gjerne vært klassifisert som storby dersom innbyggertall var eneste kriterium. Mange av byene "låner" kunnskapsutviklingen fra storbyene gjennom utlokalisert forskning og høyere undervisning, som Fredrikstad, Steinkjer, Ørsta/Volda, samtidig som det skjer en elementær markedsbasert utvikling av produsenttjenester.³ De er også fylkeshovedsteder med en rekke fylkeskommunale og statlige etater, som Bodø, Molde og Steinkjer. De aller fleste av disse byene har også utviklet som handels- og servicesentre både for egne innbyggere og for innbyggere i mer perifere områder. Mange av disse byene er også tilpendlingssteder for folk som ønsker å kombinere jobb i et regionsenter med et mer ruralt livsmønster.

I tabell 2 er alle byene i gruppen mindre byer vist. Totalt er det 48 byer. De fleste av byene i denne gruppen har i perioden 1990 til 2003 hatt vekst. Det er ikke de største byene som har hatt sterkst vekst i denne perioden, men flere av de *Større tettstedene* i distriktsfylkene Sogn- og fjordane og Finnmark, som Førde (28,2 %), Alta 16,8 % og Flora 15,6 %. Etter disse tre kommer det en blanding av de to gruppene *Andre byer* og *Større tettsteder*. De fleste av de mindre byene har hatt vekst. Det er kun 10 byer som har hatt reduksjon i folketall. Av disse byene er det 9 innen gruppen *Større tettsteder*. Av disse har fem av dem hatt en sterkere reduksjon enn en prosent i folketall. Disse er Voss med -1,5 %, Vågan og Hammerfest med -3,4 %, Fauske med -4,9 % og Odda med -9,4 %.

³ Eksempler på steder er mine utdypninger i forhold til Hansen og Selstad (1999).

SSB sin regioninndeling benytter begrepet storbyregioner om byregioner over 50.000 innbyggere, småbyregioner for de med et innbyggertall mellom 10.000 og 50.000 og bygdebyregioner for steder mellom 5.000 og 10.000 innbyggere. Det er en mer presis inndeling. De byene som har mer enn 3 % reduksjon har alle under 10.000 innbyggere. Hansen og Selstad (1999) skriver at sentre med mer enn 10.000 innbyggere normalt tilhører de mer vekstkraftige delene av Norge, mens de under 10.000 innbyggere har reduksjon.

Tabell 2: Mindre byregioner, innbyggertall 2003 og vekst 1990-2003

| Mindre byregioner | Innbyggertall 2003 | Vekst i % |
|---------------------------|--------------------|-----------|
| Førde (1) | 10906 | 28,2 % |
| Alta (1) | 17359 | 16,8 % |
| Flora (1) | 11392 | 15,6 % |
| Bodø (2) | 42186 | 15,5 % |
| Tønsberg (2) | 35656 | 14,0 % |
| Stord (1) | 16310 | 12,6 % |
| Haugesund (2) | 31013 | 12,4 % |
| Moss (2) | 27534 | 11,7 % |
| Ålesund (2) | 39695 | 11,0 % |
| Larvik/Sandefjord (2) | 81573 | 10,4 % |
| Mandal (1) | 13662 | 9,6 % |
| Lillehammer (2) | 24946 | 9,5 % |
| Drammen (2) | 56444 | 8,6 % |
| Brønnøy (1) | 7519 | 8,4 % |
| Molde (2) | 23955 | 8,3 % |
| Kongsberg (2) | 22908 | 8,2 % |
| Eigersund (1) | 13350 | 7,7 % |
| Askim/Eidsberg (1) | 23844 | 7,7 % |
| Elverum (1) | 18638 | 7,5 % |
| Halden (1) | 27438 | 6,3 % |
| Sarpsborg/Fredrikstad (2) | 118332 | 6,2 % |
| Grenland (2) | 83476 | 5,8 % |
| Gjøvik (2) | 27349 | 4,9 % |
| Røros (1) | 5599 | 4,6 % |
| Namsos (1) | 12380 | 4,6 % |
| Levanger/Verdal (1) | 31397 | 4,3 % |
| Hamar (2) | 27120 | 4,3 % |
| Holmestrand (1) | 9486 | 3,7 % |
| Harstad (2) | 23161 | 3,5 % |
| Arendal (2) | 39502 | 3,5 % |
| Ringerrike (1) | 28055 | 2,9 % |
| Rana (2) | 25313 | 2,7 % |
| Vadsø (1) | 6122 | 2,6 % |
| Ørsta/Volda (1) | 18604 | 2,3 % |
| Orkdal (1) | 10388 | 2,0 % |
| Vefsn (1) | 13456 | 1,3 % |
| Flekkefjord (1) | 8871 | 1,0 % |
| Kristiansund (2) | 17112 | -0,2 % |
| Alstadhaug (1) | 7445 | -0,6 % |
| Notodden (1) | 12402 | -0,6 % |
| Narvik (2) | 18470 | -0,7 % |
| Kongsvinger (1) | 17348 | -0,8 % |
| Steinkjer (1) | 20417 | -0,8 % |
| Voss (1) | 13821 | -1,5 % |
| Vågan (1) | 9036 | -3,4 % |
| Hammerfest (1) | 9076 | -3,4 % |
| Fauske (1) | 9528 | -4,9 % |
| Odda (1) | 7513 | -9,4 % |

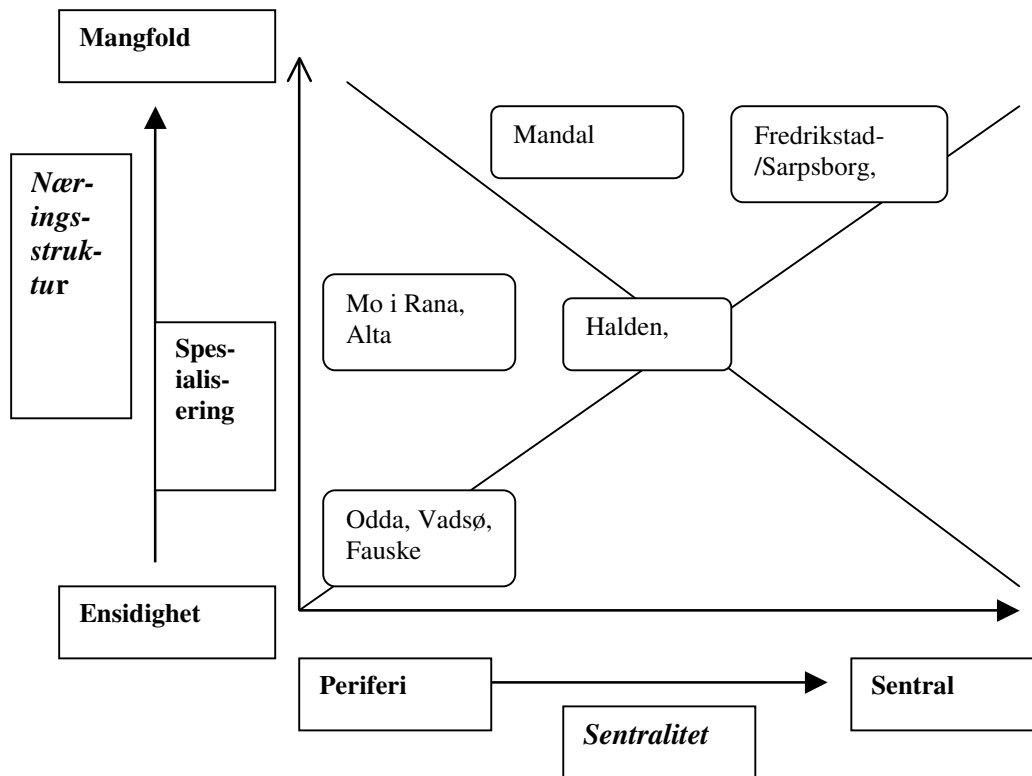
Sentralitet og næringsstruktur

Vi skal nå trekke sammen trådene fra den foregående diskusjonen til mulige policyimplikasjoner ut fra de to hoveddimensjonene: Sentralitet og næringsstruktur. Sentralitet har betydning for byens muligheter for utvikling, som vi skal se i den videre drøftingen, men er en dimensjon som er lite påvirkbar, i hvert fall på kort sikt for de fleste av byene. Sentralitetsdimensjonen kan imidlertid påvirkes på lengre sikt ved infrastrukturbygging.

Påvirkning av næringsstruktur i en by eller en region har lang tradisjon i norsk distrikts- og regionalpolitikk. For å tilpasse den internasjonale diskursen til en norsk virkelighet har vi byttet ut spesialisering med ensidighet. Kategoriene mangfold og ensidighet må ikke oppfattes som en enten eller kategori, men representerer to ytterpunkter på en akse, der mange av de mindre byene vil plassere seg et sted på aksene. Et sted på denne aksene går en by over fra å være ensidig til å bli spesialisert. I dagens globale økonomi er det å være ensidig en svakhet. De raske endringene gjør at ensidige byer er mer sårbare ved endringer enn spesialiserte byer. Byer med et mangfold i næringsstruktur er i sin tur enda mer robuste enn spesialiserte byer.

Plasseringen langs denne dimensjonen kan gi grunnlag for forskjellig policy utforming. En strategi kan være å fremme spesialisering. En annen strategi kan være å fremme alternative aktiviteter til de som allerede finnes i byen og å styrke byens kunnskapsbase. Ut fra de teoretiske resonnementene kan man forvente at tiltak for å fremme spesialisering vil gi svakere vekstimpulser enn tiltak for å fremme mangfold i en byregion. Byer som er ensidige og perifere er mer sårbare og vil ha utfordringer knyttet til reduksjon i folketall. Hvorvidt en by utvikler seg med mangfold eller som spesialist, vil kunne ha avgjørende innvirkning på hvilke relasjoner den kan etablere til sitt omland. Sammenhengene mellom de to hoveddimensjonene er illustrert i figuren nedenfor. Modellen kan brukes for å analysere nærmere dagens tilstand i byene og den kan kombineres med en vurdering av byens utvikling over tid. En by som er ensidig kan utvikle mer mangfold på sikt. De byene som er nevnt i figuren vil bli nærmere analysert etter de to hoveddimensjonene.

Et fellestrekk ved flere av byene i tabell 2, er at de har vært gjennom omstillingsprosesser, der den opprinnelige regionale ”motoren”, den store industribedriften, har blitt erstattet av flere nye virksomheter innen mange ulike bransjer. Disse har ikke så mange sysselsatte som den tidligere store bedriften. Forskjelligheten preger næringsstrukturen mer enn likheten mellom bedriftene. Byene er blitt mer mangfoldige. Hansen og Selstad (1999) sier at endringer i næringsstrukturene, er en av de mekanismene som best forklarer vekst eller reduksjon i folketall i en byregion.



Ensidige og perifere byer: Odda, Fauske og Vadsø

Både Fauske, Odda, og Vadsø er perifert beliggende byer med forskjellig næringsstruktur. I følge Hansen og Selstad (1999) er problemet for flere av de ensidige industristedene er at de er utviklet som industrielle sentre med basis i industrigrøner som ikke lenger er dynamiske. Hansen og Selstad sier at omstillingen etter nedleggelsen av Sulitjelma gruver ikke har vært særlig vellykket for Fauskes vedkommende. De forklarer det med lokale kulturer og normsystemer som ga lite grunnlag for tillit og samarbeid mellom bedriften, Fauske kommune og lokalsamfunnet (Hansen og Selstad 1999, s. 209). I dag vel 10 år etter nedleggelsen har Fauske fremdeles ikke kommet over tapet av den regionale motoren. Det er ikke skapt nye regionale prosesser som har klart å generere vekst. Fauske er et transportknutepunkt i Nordland med en viss pendling til Bodø, stedet har også noe småindustri (bl.a. steinindustri og mekanisk industri) og er et handels- og servicesenter for regionen.⁴

Utviklingen i Odda er nært knyttet til utviklingen i industribedriftene på stedet. Odda har hatt 6 års omstillingsstatus fram til 2004. Utfordringen for bedriftene på stedet er å effektivisere produksjonen både gjennom egne prosjekter og gjennom fellesprosjekter. Denne strategien vil neppe skape nye arbeidsplasser, men vil bidra til å trygge de eksisterende arbeidsplassene. Det jobbes også med å etablere ny virksomhet basert på den kompetanse og de ressurser som er i byen.⁵

Lokalisering av en ny "regional motor" i områder med stagnasjonstendenser er en strategi som var mye brukt i på 1950- og 1960-tallet. Et eksempel fra nåtiden er Statoils

⁴ Basert på samtale med spesialkonsulent Trygve Breivik i Nordland fylkeskommune.

⁵ Intervju med Trond Haga i Rogalandsforskning.

Snøhvitprosjekt i Hammerfest. Snøhvitutbyggingen kan bringe Hammerfest inn i en ny utviklingsbane, dersom det kan genereres ny ”varig” virksomhet med utgangspunkt i prosjektet etter at utbyggingsfasen er over. Driftsfasen vil kreve langt mindre bemanning enn utbyggingsfasen. Stagnasjonsproblemene i Hammerfest kan derfor ha blitt forskjøvet ut i tid dersom det ikke blir etablert næringsvirksomhet som er levedyktig etter at utbyggingen er over.

Ensidighet blir ofte knyttet til primær eller sekundærnæringene, men kan også knyttes til tertiærnæringene og da til offentlig virksomhet. Effektivisering av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet kan få konsekvenser for byer med stor andel offentlig sysselsetting. Sysselsettingen og bosettingen i for eksempel Vadsø, er i stor grad basert på fylkeskommunale og statlige arbeidsplasser både direkte og indirekte. Totalt er vel 52 % sysselsatt innenfor offentlig virksomhet i Vadsø. Eventuelle større reduksjoner i disse etatene, kan få konsekvenser for folketallet i Vadsø fordi jobbskifte også vil innebære et skifte i bosted. På et mer sentralt sted, som for eksempel Drammen eller Tønsberg vil et jobbskifte ikke innebære et skifte av bosted, men kanskje pendling til et annet sted.

Modellen viser at byregioner med en ensidig næringsstruktur, dvs. næringer basert på naturressurser med sterk internasjonal konkurranse, som Vågan med fisk, eller med en ensidig industristruktur med sterk internasjonal konkurranse, som Odda, fortsatt kommer til å ha stagnasjonsproblemer. Beliggenheten er det lite å gjøre noe med. De er for langt unna en storby som kunne gi dem drahjelp i forbindelse med omstillingsprosessene de er inne i.

Det er vanskelig å bryte ut av en spesialisert næringsstruktur, spesielt for perifert beliggende byer, som Hansen og Selstad har vist. Bare en nærmere analyse av byene vil kunne gi mer presise svar på hva byene bør satse på som tillegg til sine etablerte næringer. Det er lett å plukke disse byregionene ut fra kjennskap til næringsstrukturen, men det er ikke like enkelt å skrive ut en resept på hva som kan gjøres for å få en mer gunstig næringsstruktur på stedene. Erfaringene er at hver omstilling er en unik prosess pga. kontekstuelle forskjeller mellom stedene. Overføring av erfaring fra en by med en vellykket omstilling til en annen er derfor vanskelig fordi det kan være lokale forhold som gjør at det som var vellykket på et sted ikke blir like vellykket på et annet sted. Hasen og Selstad viser i denne forbindelse til den vellykkede omstillingen i Rana og vanskene med omstillingen i Kirkenes i forbindelse med nedleggelsen av AS Syd-Varanger.

Fra perifer til mer sentral by gjennom arbeidsmarkedsintegrasjon: Eksemplet Mandal
Mandal har vært gjennom en sterk omstilling fra et ensidig industristed til å bli en by med mer mangfoldig næringsstruktur. I en periode på 1980-tallet var antallet arbeidsledige høyt i Mandal, men byen har klart omstillingen uten offentlige omstillingsmidler. I dag er byen en av de raskest voksende på Sørlandet. For mange fremstår Mandal som en attraktiv by å bo i, selv om Mandal som mange andre Sørlandsbyer kommer dårlig ut på noen levekårsindikatorer. Mandal kommune har ikke hatt en særlig aktiv næringspolitikk og har ikke tilbydd støtte i forbindelse med næringsetableringer.

De viktigste faktorene for Mandals vedkommende er for det første at næringslivet har klart å fornye og omstille seg og for det andre nærheten til storbyen Kristiansand. Det siste forholdet har sannsynligvis gjort at omstillingen i Mandal ikke vært særlig smertefull. Mange har valgt å pendle til Kristiansand. Mandal har sakte blitt integrert i arbeidsmarkedet til Kristiansand, selv om Jukvam (2002) regner Mandal som et eget arbeidsmarked pga. stor pendling mellom

Mandal, Marnardal og Lindesnes. Integreringen av arbeidsmarkedet bidrar til at Sørlandsbyene både øst og vest for Kristiansand langsomt vokser sammen til et felles bolig- og arbeidsmarked.

Ifølge Hansen og Selstad (1999) er omstilling i sentrale strøk lettere enn i periferien fordi omstillingen skjer i mer robuste lokale og regionale miljøer. Og dersom omstillingsarbeidet ikke er vellykket, så kan arbeidskraften anvendes i andre næringer og i en videre geografisk sammenheng pga. mulighetene for pendling. De påpeker også at i mer sentrale områder kan en lettere rendyrke en strategi for omstilling i foretaket, mens i perifere områder må det også tas hensyn til samfunnsmessige forhold. Noe som kan føre til uklare omstillingsløsninger og lang tid på selve omstillingsprosessen. Sentralitet har mao. betydning for mulighetene for å få til en vellykket omstilling.

Fra ensidighet til spesialisering: Halden

Veksten i næringslivet i Halden har vært svakere enn gjennomsnittet for landet og for Østfold. Årsaken til dette er sterkt tap av arbeidsplasser i privat sektor og liten vekst i offentlig sektor. Byen har også hatt en svakere vekst innen varehandel enn gjennomsnittet. De siste årene har imidlertid veksten vært sterk innen forretningsmessig tjenesteyting og da spesielt innen kunnskapsintensive næringer, inkludert IKT. Veksten i IKT-bransjen har stått for om lag 60 % av den totale sysselsettingsveksten i Halden siden 1995. Andelen sysselsatt innenfor de kunnskapsintensive næringene var i 2001 11 prosent av alle sysselsatte i Halden mot 4 prosent for landet.⁶ Halden har i løpet av 1990-tallet gått fra å være en treforedlingsby til å bli en IKT-by. Onsager et al. forklarer denne utviklingen bl.a. med historiske hendelser, som etableringen av et FoU-miljø i byen. Knoppskytninger fra FoU-miljøet innen IKT-bransjen og lokaliseringer utenfra. Da liberaliseringen av telekom-, energi- og mediesektorene kom, hadde aktørene i Halden en unik kompetanse som de kunne utnytte kommersielt. Onsager et al. nevner også at lokale myndigheter har hatt en aktiv akkvisisjonsstrategi overfor IKT-næringen og at byen også er attraktiv både for investorer, arbeidskraft og bedrifter.⁷

Konsekvensene av krakket innen IKT-næringen for Haldens vedkommende sier studien ingen ting om. Det er således litt tidlig å utrope Halden eller de andre kunnskapsintensive byene som de nye vekstområdene i Norge, selv om det ser lovende ut for dem.

Østfoldbyene: Fra ensidighet til mangfold gjennom nærhet til Oslo

Småbyregionene i Østfold kan historisk sett karakteriseres som flersidige industristeder, selv om flere av dem, som Askim og Sarpsborg, ble dominert av ett eller få store foretak (Onsager et al., 2003).⁸ Industrialiseringen ga grunnlaget for en sterk folketallsvekst i perioden 1870-1970, deretter fulgte en stagnasjonsperiode i vel 20 år før folketallet igjen begynte å vokse. I denne perioden har alle byregionene vært gjennom store næringsomstillinger. Den naturlige

⁶ I tillegg til Halden er Grenland, Kongsberg, Horten og Gjøvik byer med en større andel sysselsatt innenfor kunnskapsintensive næringer i privat sektor.

⁷ Onsager et al. har med beskrivelser av lokal utviklingspolitikk, aktører og strategier. Beskrivelsene er imidlertid for generelle og gir ikke noen forståelse av hvordan prosessen og samarbeidet faktisk har vært mellom offentlig sektor og privat sektor mht. nyskaping, innovasjon og akkvisisjon. En beskrivelse av ulike organisasjoner og intervju med enkelte av aktørene gir ikke leseren en forståelse av omstillings- og utviklingsprosessene.

⁸ Studien til Onsager et al. (2003) av Østfolds småbyregioner, er den nyeste studien av mindre byregioner i Norge. Studien dekker byene Askim, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden.

befolkningsveksten (fødselsoverskudd fratrukket døde) har vært svak. Økningen i folketallet skyldes derfor i stor grad økt innflytting på 1990-tallet. Nivået på flyttingen i Norge er i stor grad knyttet til konjunkturbevegelsene. Ved siste høykonjunktur var det stor innflytting fra distriktene til Østlandet. Mange av de som flytter til Østfold, og da spesielt de som bosetter seg i byene nær Osloregionen, velger å pendle til arbeid i Osloregionen. Dette gjelder byer som Moss og i noen grad Askim. I disse to byene har økningen i folketallet vært langt sterkere enn økningen i arbeidsplasser, og den veksten som har skjedd i disse regionene har i stor grad kommet innen husholdsbasert (offentlig og privat) tjenesteyting. Veksten i disse to regionene er mao. sterkt knyttet til utviklingen i Osloregionen, dvs. at "motoren" er Osloregionen. Sarpsborg og Halden er for langt unna Osloregionen til at pendling blir et alternativ for mange. Disse to byene har hatt en svakere vekst i antall arbeidsplasser enn de andre Østfoldbyene. Onsager et. al skriver at en relativt liten del av veksten i antall årsverk i Østfold kan tilskrives innovasjon og vekst i spesialiserte agglomerasjoner i Østfold. Av Østfoldbyene er det er bare Fredrikstad som har hatt en sterk utvikling i folketall og arbeidsplasser innenfor et bredt spekter av både gamle og nye næringer. Halden har de siste årene hatt en sterk vekst innen IKT-næringen. Vi skal se nærmere på hva som er spesielt ved utviklingen i Fredrikstad og Halden.

Veksten i Fredrikstadregionen (kommunene Fredrikstad og Hvaler) har vært sterkere enn gjennomsnittet for både landet og Østfold det siste 10-året. Sterkest har veksten vært innenfor privat og offentlig tjenesteyting med henholdsvis 3300 årsverk og 2600 årsverk. Både statlig og kommunal sektor har hatt vekst. Veksten i statlig sektor er knyttet til utviklingen ved høgskolen i Østfold og sentralsykehuset. Av den totale veksten innen privat tjenesteyting har vel 2000 årsverk kommet innen forretningsmessig tjenesteyting (FT). Veksten i denne bransjen er fordelt med om lag halvparten innen kunnskapsintensive næringer (KIFT-næringer) og den andre halvparten i hovedsak innen arbeidskraftformidling og rengjøring. Bygg og anlegg har hatt sterk vekst siden 1995 og er nå største bransje innenfor sekundærnæringen med vel 2300 årsverk. Næringsmiddelindustri og verkstedindustrien har begge om lag 2000 årsverk. Verkstedindustrien har vært gjennom en omstilling og har fra 1996 hatt vekst med vel 300 årsverk.

Offentlig sektor ser ut til å være en viktig drivkraft i Fredrikstad. Offentlig sektor etterspør varer og tjenester både i forbindelse med investering og drift. I kraft av at det er mange sysselsatte innen sektoren bidrar de både med skatteinntekter til regionen og til konsumdrevet etterspørsel. Når det gjelder den private motoren er den dels et resultat av etterspørsel fra offentlig sektor og dels et resultat av konsumeretterspørsel fra bosatte og besøkende i regionen. Den private regionale motoren kan knyttes til forhold i verksted- og næringsmiddelindustrien og til KIFT-næringene, selv om en del av utviklingen i sist nevnte næring sannsynligvis kan knyttes til etterspørsel fra offentlig sektor. Hva er så drivkraften i denne motoren? Onsager et al. sier at årsaken til den sterke veksten i Fredrikstad ikke primært skyldes næringsstrukturen, men en regional konkurranse- og attraksjonskraft, som dels knyttes til spesielle egenskaper ved sektor- og næringsmiljøer, og/eller spesiell tiltrekningskraft på folk, arbeidskraft og kapital (s. 246).

Onsager et al. går ikke dypere inn i hva disse egenskapene ved næringsmiljøene er, slik at vi får ikke en grundigere forståelse av hvilke prosesser som har gjort at Fredrikstad har hatt vekst innen for eksempel verkstedindustrien eller hvorfor Fredrikstad har en spesiell tiltrekningskraft på folk og kapital.

Policy implikasjoner

Endogen vekstteori og geografisk nivå

Mye av veksten både i folketall og nye arbeidsplasser i Østfoldbyene, er knyttet til eksogene forhold utenfor Østfold, som konjunkturer og utviklingen i Osloregionen. Ut fra dette gjør Onsager følgende vurdering av endogen vekstteori:

det kan synes som om det er lagt for ensidig vekt på betydningen av endogene, forstått som "regioninterne", faktorer og prosesser for å forklare regional utvikling. Begrepet regional kapabilitet eller utviklingsevne har ofte blitt analysert uavhengig av den betydningen som attraksjonskraft og tilgangen på ressurser utenfra har for den regionale utviklingen. ... Det sentrale Østlandet, inkludert Østfold, får her mye vekstkraft "gratis" gjennom sterk innflytting av arbeidskraft, kompetanse og kapital. Områdets byregioner vil i servicesamfunnet ha fortrinn både gjennom kapabilitet og attraksjonskraft som bidrar til selvforsterkende vekst og magneteffekt på eksterne ressurser (s. 258).

Endogen vekstteori vektlegger mao. for sterkt regionale og lokale prosesser og ressurser på bekostning av eksogene forhold. Det kan imidlertid også tenkes at enkelte av Østfoldbyene, som Askim og Moss er en del av en funksjonell Osloregion. Eller sagt på en annen måte det kan tenkes at riktig nivå for analysen ikke er Østfold, men Østlandet. Kan det tenkes at Osloregionen har samme innflytelse overfor utviklingen i byene i Vestfold (Holmestrand, Tønsberg og Larvik/Sandefjord), Buskerud (Drammen og Kongsberg), Hedmark (Hamar) og Oppland (Gjøvik), som for Østfoldbyene? Studien tar ikke opp disse problemstillingene, men det er nærliggende å anta at Osloregionens eksogene kraft er like sterk overfor disse byene, som overfor Østfoldbyene. Dersom det er riktig, er Osloregionen en del av grunnlaget for den endogene veksten på Østlandet. Riktig nivå for analysen blir ut fra dette perspektivet ikke de enkelte administrative regionene, men et funksjonelt perspektiv med utgangspunkt i Osloregionen.

En konsekvens av dette er at det kan reises spørsmål om et Østfold- eller Vestfoldperspektiv er relevant i dagens og morgen dagens regionale Norge. Kanskje er et Østlandsperspektiv mer relevant i dagens situasjon når det gjelder strategier for næringsutvikling enn et perspektiv basert på administrative regionale inndelinger fra en annen tidsalder. Diskusjonen om kommune- og fylkessammenslåing er et resultat av at dagens administrative grenser for både kommuner og fylker ikke stemmer i forhold til et funksjonelt regionperspektiv. Både næringsplanlegging og kommune- og fylkesplanlegging bør av denne grunn ha et større regionalt perspektiv enn utviklingen i en administrativ region, som Onsager et al. foreslår for Østfold. Planlegging som kun tar hensyn til regioninterne forhold kan bli dysfunksjonell eller lite realistisk pga. sterk innflytelse fra eksogene forhold.

De endogene vekstteoriene er hentet fra andre regioner med en helt annen befolkningstørrelse enn norske fylker. Befolkningsstørrelse som kriterium er i liten grad problematisert i forbindelse med bruk av disse teoriene. Østfold er langt mindre enn for områdene suksesshistoriene og teoriene er bygd på. Hansen og Selstad påpeker at Norge har en tradisjon med å importere regionale vekstmodeller, som Perroux vekstsenter teori på 1960-tallet, og nedskalere disse til norske forhold. Dersom størrelse har betydning for modellene, kan bruk av teori på for små regioner bli feil. Østlandet er kanskje mer egnet som regional analyseenhet enn Østfold eller mindre byer i Østfold.

Stimulering av samspillseffekter

Kan det tenkes lignende mekanismer mellom de andre storbyene og deres nærliggende regioner som mellom Osloregionen og de nærliggende regionene? De andre storbyregionene kan i prinsippet tenkes å ha samme influens som Osloregionen, men pga. at de er mindre, kan rekkevidden også være mindre. De mest nærliggende er at Trondheim har en effekt i forhold til Steinkjer og Verdal/Levanger og Kristiansand en effekt i forhold til Mandal.

De mindre byene har på sin side en effekt i forhold til nærliggende kommuner som for eksempel Mandal har i forhold til Lindesnes og Marnardal. Det er betydelig pendling mellom Mandal og de nevnte kommunene. Byene er knyttet sammen gjennom et felles bo- og arbeidsmarked. Det er av denne grunn viktig å se utviklingen i et større regionalt perspektiv. Fokus på bare storbyene eller de mindre byene kan bli snevert. Byene må analyseres i et større regionalt perspektiv.

I den norske debatten har det tradisjonelt vært sterkt fokus på forholdet by og land eller by og omland. Denne dikotomien kan av og til oppleves som en enten eller dikotomi i politiske debatter. Enten er en for byen eller en er mot byen. Byen representerer mange av de negative verdiene, mens omlandet representerer de positive verdiene med godt bomiljø, lite kriminalitet osv. Hvis en legger et funksjonelt perspektiv til grunn og ser utover de snevre administrative grensene som kommunegrensene setter, så blir bildet et annet. Vi ser et samspill mellom byen og omlandet der begge parter har nytte av å spille med hverandre. Mange ser det som en fordel å jobbe i byen og bo i omlandet. By og omland er begreper som konstruerer en dikotomi som de som reiser mellom den til daglig ikke opplever som problematisk og som de kanskje ikke kjenner seg igjen i. De fleste byer har i dag en administrativ grense som ikke samsvarer med byens funksjonelle grense. Mens byens funksjonelle grense stadig har ekspandert, som følge av bl.a. utbygging av bedre veier, dobbelsporet jernbane, flere biler og endrede preferanser for å bruke tid på å reise mellom arbeidssted og bosted, lokalisering av både offentlige og private funksjoner til byen, har de fleste mindre byers og fylkers administrative grense ikke endret seg. Trange kommunegrenser skaper regionale koordineringsutfordringer for planlegging både av vei, bolig, næringsområder, og natur- og friluftsområder. For eksempel kan en kommune planlegge et boligområde eller et hytteområde på sin side av kommunegrensa, mens nabo kommunen planlegger et næringsområde på den andre siden av kommunegrensa.

Byens omland kan trekkes på bakgrunn av folks villighet til å reise fra omlandet og inn til byen for å jobbe hver dag. Omlandet kan også trekkes med bakgrunn i lokalavisens rekkevidde. Byens omland kan videre trekkes på bakgrunn av hvor langt unna folk kommer fra for å gjøre innkjøp av forskjellig slag, bruke kulturtilbudet eller offentlige tjenester som sykehus eller andre tjenester. Byen kan også ha en finansieringsfunksjon for næringsdrivende i regionen gjennom at banker og offentlige finansieringsinstitusjoner, som *Innovasjon Norge*, er lokalisert der. Byen kan ha en politisk funksjon som fylkeshovedstad, som Vadsø og Steinkjer, eller som trafikknutepunkt, som Fauske og Drammen.

Det er imidlertid ikke bare omlandet som bruker byen. Innbyggerne i byen kan også bruke omlandet til fritidsformål. Noen har hytter i omlandet, andre går på ulike typer turer der, mens noen reiser dit for å besøke slektninger. Dersom vi hadde de nødvendige data kunne vi ut fra hver funksjon tegne et kart som viser byens omland. Kartet ville sannsynligvis vise at spillet og rekkevidden mellom byen og omlandet varierer alt etter hvilken funksjon en vurderer byen ut fra. Kartet vil sannsynligvis også vise at intensiteten mellom byen og omlandet blir mindre og mindre, jo lengre ut fra byen en kommer. Hvor mange som bor i

omlandet og hvor ofte de bruker byens funksjoner vil ha betydning for næringsaktiviteten i byen. Det er ikke gjort studier som samlet viser rekkevidden av disse funksjonene i Norge.⁹ De data som finnes er om arbeidsreiser, som NIBR og SSB jevnlig utarbeider, om reisevaner og handel som TØI som utarbeider og informasjon fra avisene om deres rekkevidde i sitt omland.

Byen har en funksjon som rekker utover byens administrative grenser og det er et samspill mellom byens utvikling og omlandets utvikling. Det siste betyr at dersom byen har en negativ befolkningsutvikling har det også negativ betydning for utviklingen i omlandet og omvendt, dersom byen har en positiv befolkningsutvikling kan det også ha betydning for befolkningsutviklingen i omlandet. Det kan selvfølgelig også tenkes en situasjon der omlandet har befolkningsvekst, mens byen har reduksjon. Dette kan skyldes at byen har trange grenser og at det ikke er mulig med ekspansjon i byen og at den må skje i nabokommunene. Et eksempel er Frei kommune, som er nabokommune til Kristiansund kommune. Frei kommune fremstår som en attraktiv bostedskommune, men drivkraften bak veksten er å finne i Kristiansund.

Istedenfor å bruke tid på å opprettholde et skille mellom by og omland som har basis i en annen tid bør det brukes tid og ressurser på å få til et velfungerende samspill i byregionen. Fokuset på at det er byen som er ”motoren” som trekker med seg omlandet blir i et slikt perspektiv like feil, som når det sies at det må satse på omlandet fordi det har vært satset så mye i byen. Begge deler er faktisk like viktige. Hvis dette er riktig, kan en policy implikasjon være å legge til rette for infrastrukturbygging og utvikling av et felles bo- og arbeidsmarked slik at veksten kan fordeles til flere byer. I de sentrale områdene er det viktig å stimulere til regionalt partnerskap mellom kommuner og mellom ulike etater for å se den funksjonelle regionen under ett og legge til rette for fortsatt mangfoldig næringsutvikling. Tilretteleggingsfunksjonen i form av samordnet areal- og transportplanlegging blir viktig for kommunene og andre offentlige myndigheter. Langsiktig og helhetlig planlegging er sannsynligvis de viktigste oppgavene for offentlige myndigheter i områdene med vekst.

Hva med periferien?

Hvis storbyene og de mindre byene og deres omland er kjedet sammen i et bysystem, hva betyr det for de områdene som er for langt unna bysystemene til å dra nytte av disse byene. Onsager et al. peker på konjunkturutviklingen og oljeøkonomien som viktige faktorer i norsk økonomi. Den regionale ”motoren” er kanskje oljen, oljesektoren og offentlig sektor. Offentlig sektor har i perioden 1990 til 2001 vokst med 12 % i Norge. Lokalisering av nye offentlige funksjoner kan i enkelte av byene, som for eksempel Førde, ha bidratt til den sterke veksten i disse byene. I Haugesund og Stord kan det tenkes at oljesektoren har bidratt til utviklingen i disse byene. Alta er lokalisert i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms og ser ut til å dra fordel av virkemidlene i sonen. Bare en nærmere studie av næringslivet i disse byene vil kunne si om dette er en riktig hypotese.

Når det gjelder de byene som har hatt tilbakegang, jfr. tabell 2, er det noen fellestrekk ved dem. De er alle utenfor en storbys influensområde. De er perifert beliggende. De har ensidig næringsstruktur og har ikke lyktes med omstillingsprosessene. I de mer perifere områdene er mulighetene færre. Det er vanskelig å gjøre noe med stagnasjonstendensene. Det er de lokale

⁹ I Agderforskning prosjekt *Samspill*, vil det bli generert data som viser rekkevidden for ulike funksjoner for storbyene.

aktørene (næringsliv og kommunen) som selv må erkjenne at det sporet de er inne i ikke gir utvikling. En slik erkjennelse krever en holdningsmessig endring og må komme fra aktørene selv. Det er vanskelig å komme utenfra og si at her må ting gjøre på en annen måte. Det viktigste som kan gjøres i slike tilfeller er å stimulere til lokale prosesser. Lokalisering av nye hjørnesteinsbedrifter er forbi og er heller ikke løsningen for disse stedene.

Litteratur

- Antikainen, J., Marussen, Å, og Uhlin, Å. (2002): Technological-economic structural changes spatial consequences and regional adaption.
- Feldman, M., P. and Audretsch, D.B. (1999): Innovation in Cities: Science-Based Diversity, Specialisation and Localized Competition. *European Economic Review* 43 (1999) 409-429.
- Hansen, J. C. og Selstad, T. (1999): *Regional omstilling – Strukturbestemt eller styrbar?* Universitetsforlaget.
- Henderson (1997): Medium size cities. *Regional Science and Urban Economics* 27 (6): 583-612.
- Glaser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., Shleifer, A. (1992): Growth of Cities. *Journal of Political Economy* 100, p. 1661-1707.
- Jacobs, J. (1969) *The Economy of Cities*. Random House, New York.
- Jukvam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkeder*. NIBR-rapport nr. 2002:20.
- Krugman, P., (1999): *Geography and Trade*. MIT Press Cambridge.
- Lakoff, G. og Johnson, M. (2003): *Hverdagslivets metaforer. Fornuft, følelser og menneskehjernen*. Pax Forlag.
- Onsager, K., Bolkesjø, T. Amundsen, A. B. og Foss, O. (2003): *Østfolds småbyregioner i omstilling. Mellom egenbasert, Osلودominert og transregional utvikling*. NIBR-rapport 2003:7.
- Rydningen, A. (2004): *Spesialiserte næringer i fem norske byregioner*. Agderforskning prosjektrapport nr. 1/2004.