

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling

Knut Onsager, Anders Eika, Marit Ekne Ruud, Lars Monkerud,
Geir Orderud og Marianne Tønnessen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Knut Onsager
Anders Eika
Marit Ekne Ruud
Lars Monkerud
Geir Orderud
Marianne Tønnessen

Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling

NIBR rapport 2021:2

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2020:20	Evaluering av Regionalt innovasjonsprogram for Oslo og Akershus (2014-19)
NIBR-rapport 2019:17:	Viken og delregionene – samfunnsutvikling og bærekraft, utfordringer og muligheter.
NIBR-rapport 2019:13:	Regional bolig-, areal- og transportplanlegging: Status og utviklingsmuligheter.
NIBR-rapport 2019:11	Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid.
NIBR-rapport 2019:7	Nærings- og distriktsutvikling - perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling
IRIS-NIBR samarbeidsrapport 2018:184	Evaluering av utviklingsprogrammet for byregioner (2013-18)

Tittel: Mindre byer og regionsentre -
roller og funksjoner i regioner og regional utvikling

Forfatter: Knut Onsager, Anders Eika, Marit Ekne Ruud, Lars Monkerud,
Geir Orderud og Marianne Tønnesen

NIBR-rapport: 2021:2

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-352-0 (Elektronisk - utgave 2)

Prosjektnummer: 202200

Prosjektnavn: Mindre byer og regionsentre

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Prosjektleder: Knut Onsager

Referat: Utredningen retter søkelyset på mindre byer og regionsentras
rolle og funksjoner i regioner, og for regional utvikling og regional
balanse i Norge. Den er basert på systematisering av noe av den
eksisterende forsknings- og utredningslitteraturen samt enkelte
analyser basert på oppdatert offentlig statistikk.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: Juni 2021

Antall sider: 211

Forside: Namsos. Fotograf: Lena Svindland-Kvamsø

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2021

Forord

Rapporten er utarbeidet av NIBR på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Utredningen retter søkelyset på mindre byer og regionsentres rolle og funksjon i regioner, for regional utvikling og regional balanse i Norge. Feltet har fått liten oppmerksomhet innenfor by-, distrikts-, regionalpolitikken i Norge. Det er også første rapport som gir en samlet framstilling av sentrale egenskaper ved mindre byregioner og regionsentra i Norge. Utredning basert på en systematisering av en del av den eksisterende kunnskapen og noen nye empiriske analyser basert på oppdatert statistikk. Det har i prosjektet ikke vært rom for noen ny forskning, men noen kunnskapsbehov er avdekket.

Arbeidet er gjennomført av en gruppe forskere på NIBR. Marianne Tønnesen har hatt ansvaret for tema knyttet til demografi, Geir Orderud for systematisering av fylkeskommunale planer og strategier, Marit Ekne Ruud for gjennomgangen av kommunale planer og strategier (casestudie), Lars Monkerud har kjørt ut underlagsdata om tjenester i virksomhets- og foretaksregisteret, og Anders Eika har hatt ansvaret for kartproduksjonen. Knut Onsager har vært prosjektleder og hatt ansvar for de øvrige delene og helheten.

Underveis har vi presentert deler og helheten av arbeidet gjennom tre møter med fagpersoner i KMD tilknyttet Regionalpolitisk avdeling og Planavdelingen. Disse har gitt mange nyttige kommentarer til arbeidet underveis, og vi takker så mye for disse bidragene.

Eventuelle feil eller mangler ved rapporten er NIBRs ansvar.

Oslo, juni 2021

Berit Irene Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figurliste.....	6
Sammendrag.....	8
Summery.....	15
1 Innledning.....	16
1.1 Bakgrunn og mål.....	16
1.2 Tematikk og problemstillinger	16
1.3 Geografisk fokus og avgrensing.....	17
1.4 Metoder og data	18
1.5 Rapportens oppbygging.....	18
2 Teoretiske perspektiver og begreper	20
2.1 Urbane sentre og systemer.....	20
2.2 Byer og sentres egenskaper, roller og funksjoner	26
2.2.1 Sentre for variert tjenestetilbud og arbeid i regioner	26
2.2.2 Sentre for verdiskaping, kunnskapsutvikling og innovasjon i regioner	28
2.2.3 Urbane stedskvaliteter og attraktivitet i regioner	30
2.2.4 Bærekraftig by- og senterutvikling	33
2.3 By og omland - relasjoner og samspill	34
2.4 Oppsummering	36
3 Den norske konteksten	37
3.1 Tema i tidligere studier med noe relevans	37
3.1.1 Historisk utvikling av byer og regionale sentre.....	37
3.1.2 Senterstrukturer: sentertyper og -hierarkier	38
3.1.3 Sentrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA)	40
3.1.4 Vekst, innovasjon og attraktivitet	42
3.1.5 By og omland	46
3.1.6 Transportutvikling, regionforstørring og senterutvikling.....	47
3.1.7 Oppsummering.....	48
3.2 Strukturer og utviklingstrekk i mindre byregioner, senter og omland, det siste tiåret.....	49
3.2.1 By- og tettstedsstrukturer og utvikling i landet	49
3.2.2 Mindre byregioner, tettsteder og regionsentra	52
3.2.3 Demografiske strukturer og utviklingstrekk	55
3.2.4 Sysselsetting og utviklingstrekk.....	62
3.2.5 Befolknings- og arbeidsplassutviklingen i sammenheng.....	66
3.2.6 Hovedsektorer og utviklingstrekk.....	68
3.2.7 Nærmere om utviklingen i næringer og sektorer	73
3.2.8 Nærmere om utviklingen i statlig sektor.....	75
3.2.9 Verdiskaping og utenlandseksport.....	78
3.2.10 Kompetanse-, nærings- og innovasjonsinfrastrukturer.....	79
3.2.11 Tjenestetilbudet - spesialtjenester og variasjon i generelle tjenester	83
3.2.12 Oppsummering.....	84

3.3	Politikk, planer og retningslinjer på ulike nivå	87
3.3.1	Nasjonal politikk, planer og strategier	87
3.3.2	Fylkeskommunale planer og strategier	100
3.3.3	Kommunale planer og strategier	115
3.3.4	Oppsummering.....	123
4	Generelle utviklingstrekk og endringsimpulser i samfunnet framover	126
5	Sammenfattende analyse, konklusjoner og drøftinger	137
5.1	Teoriperspektiver og empiri	137
5.2	Mindre byregioner og regionsentre – noen egenskaper, fortrinn og muligheter	141
5.2.1	Viktige roller og funksjoner i bosetting, økonomi og velferd	141
5.2.2	Mindre byer og byregioners fortrinn og muligheter	141
5.2.3	Attraktive og bærekraftige sentre og regioner	142
5.2.4	Samarbeid senter og omland	144
5.3	Avsluttende kommentar	144
	Litteraturliste.....	145
	Vedlegg 1 - Tabeller	151
	Vedlegg 2 - Fylkesoversikter og nøkkeldata for byregioner (BA), sentra og omland	153
1	Troms og Finnmark.....	154
2	Nordland.....	158
3	Trøndelag.....	162
4	Møre og Romsdal	166
5	Vestland	170
6	Rogaland.....	174
7	Agder.....	177
8	Vestfold og Telemark.....	180
9	Innlandet.....	183
10	Viken og Oslo	187
	Vedlegg 3 - Planer og strategier i åtte kommuner (case)	191
1	Gjøvik kommune (Innlandet)	192
2	Gol kommune (Viken)	194
3	Ål kommune (Viken)	197
4	Eigersund kommune (Rogaland)	199
5	Ulstein kommune (Møre og Romsdal)	200
6	Namsos kommune (Trøndelag)	203
7	Vestvågøy kommune (Nordland)	206
8	Vågan kommune (Nordland).....	209

Tabelloversikt

Tabell 1.1:	Nøkkeltall for landets byregionklasser og avgrensingen (gul) i studien.....	17
Tabell 3.1:	Tettsteder av ulike størrelser i ulike regionklasser 2020.....	53
Tabell 3.2:	Sysselsettingsutviklingen i ulike næringer og sektorer i regionklassene, senter og omland, 2009-19.	74
Tabell 3.3:	Sysselsettingsutviklingen i ulike deler av statsforvaltningen, regionklasser, senter og omland 2009-19.	76
Tabell 3.4:	Verdiskaping og utenlandseksport for ulike regionklasser, senter og omland 2016.....	78
Tabell 3.5:	Sysselsatte (etter arbeidssted) prosentfordelt i hovednæringer i regionklassene, senter og omland, 2019.....	79
Tabell 3.6:	Regionale kompetanse- og næringsstrukturer i mindre byregioner, senter og omland.....	80
Tabell 3.7:	Geografisk lokalisering av klyngeprosjekter i nasjonalt klyngeprogram (IN, SIVA, NFR), selskaper/operatører tilknyttet SIVAs program for inkubatorer, næringshager og katapultsentre samt innovasjonsselskaper (kunnskapsparke, inkubatorer m.m.) der SIVA har eierandeler 2020-2021.	82
Tabell 3.8:	Tilgang på generelle tjenester (100 tjenester) i regionklassene, senter og omland 2019 (gjennomsnitt antall tjenester for ulike kommune- og regionstyper). Indikatorer for representasjon av ulike tjenester og samlet variasjon totalt.....	83
Tabell 3.9:	Tilgang på spesialiserte offentlige tjenester (16 tjenester) i regionklassene, senter og omland 2019 (gjennomsnitt antall tjenester for ulike kommune- og regionstyper). Tall for representasjon.....	84
Tabell 3.10:	Hovedprinsipper for regionstruktur, nivåer, og politiske strategier.	101
Tabell 3.11:	Prinsipper for næringsutvikling, delregioner og næringsfokus.	103
Tabell 3.12:	Eksempler på begreper om sentre og senterstrukturer som brukes i ulike regionale planer for Nordland, Møre og Romsdal, Telemark og Oppland.	115
Tabell 3.13:	Hovedfunn organisert etter hovedkategorier.	119
Tabell 1.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	155
Tabell 1.2:	Tjenestestrukturane.	156
Tabell 1.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	156
Tabell 1.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	157
Tabell 2.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	159
Tabell 2.2:	Tjenestestrukturer.	160
Tabell 2.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.....	160
Tabell 2.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	161
Tabell 3.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	163
Tabell 3.2:	Tjenestestrukturer.	164
Tabell 3.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	164
Tabell 3.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og offentlig innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	165
Tabell 4.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	167
Tabell 4.2:	Tjenestestrukturer.	167
Tabell 4.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	168
Tabell 4.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	169

Tabell 5.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	171
Tabell 5.2:	Tjenestestrukturer.	172
Tabell 5.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	172
Tabell 5.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	173
Tabell 6.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	175
Tabell 6.2:	Tjenestestrukturer.	175
Tabell 6.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	176
Tabell 6.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	176
Tabell 7.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	178
Tabell 7.2:	Tjenestestrukturer.	178
Tabell 7.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	179
Tabell 7.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	179
Tabell 8.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	181
Tabell 8.2:	Tjenestestrukturer.	181
Tabell 8.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	182
Tabell 8.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	182
Tabell 9.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	184
Tabell 9.2:	Tjenestestrukturer.	185
Tabell 9.3:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.	185
Tabell 9.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	186
Tabell 10.1:	Befolkningsstrukturer og utvikling.....	188
Tabell 10.2:	Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i Oslo og Viken. fylket.	189
Tabell 10.3:	Tjenestestrukturer.	189
Tabell 10.4:	Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).	190

Figurliste

Figur 1.1: Rapportens oppbygging og ulike deler .	19
Figur 3.1: Befolkning etter grad av urbanisering i europeiske land, 2020.	49
Figur 3.2: Prosentandel som bor i tettsteder i de nordiske landene.	50
Figur 3.3: Folketallet i tettsteder av ulik størrelse, 2000-2020 (grønne søyler er mindre byer og bygdebyer).	51
Figur 3.4: Relative endringer i folketallet i tettsteder av ulik størrelse, 2000-2020 (2000=100).	51
Figur 3.5: Andel av befolkningen som bor i tettsteder av ulik størrelse, etter fylke. 2020	52
Figur 3.6: Regionsentrene fordelt etter størrelse (folketall 2020) innen henholdsvis flerkommune- og enkommune BA-regionene.	53
Figur 3.7: Regionsentrene fordelt etter størrelse (folketall 2020) innenfor hver av de tre regionklassene: mellomstore byregion, småbyregioner og bygdeby/småsenterregioner.	54
Figur 3.8: Utviklingen i folketallet etter regionklasser (BA), 1980-2021.	55
Figur 3.9: Utviklingen i folketallet i mindre byregioner, senter og omland, 1980-2021.	56
Figur 3.10: Demografiske endringskomponenter for regionklassene, 2011-2020.	56
Figur 3.11: Demografiske endringskomponenter i mindre byregioner, senter og omland, 2011-2020.	57
Figur 3.12: Et eksempel: bruttoflyttestrømmer internt og eksternt av Namsos BA-region 2019, alle tall er avrundet.	58
Figur 3.13: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper, etter regionklasse. 2021.	58
Figur 3.14: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper i mindre byregioner, senter og omland, 2011-2020.	59
Figur 3.15: Kjønnfordeling i befolkningen, etter regionklasse. 2021.	59
Figur 3.16: Kjønnfordeling i mindre byregioner, senter og omland 2021.	60
Figur 3.17: Andel innvandrere etter opprinnelsesområde og regionklasse. 2020.	60
Figur 3.18: Andel innvandrere etter opprinnelsesområde i mindre byregioner, senter og omland 2021.	61
Figur 3.19: Befolkningens høyeste utdanningsnivå, etter regionklasse. 2019.	61
Figur 3.20: Befolkningens høyeste utdanningsnivå i mindre byregioner, senter og omland 2019.	62
Figur 3.21: Utviklingen i verdiskapingen (bruttoprodukt) i fylkene 2008-19 (løpende priser).	63
Figur 3.22: Utviklingen i sysselsetting i fylkene 2008-19.	63
Figur 3.23: Sysselsettingsutviklingen i de seks BA-regionklassene 2008-19, prosent endring fra 2008 (=100).	64
Figur 3.24: Sysselsettingsutviklingen i mindre byregioner, senter og omland, 2008-19. (prosent endring ift.2008=100).	65
Figur 3.25: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser i regionklassene(prosent endring i gjennomsnitt per år).	66
Figur 3.26: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser bare i mindre byregioner, senter og omland (prosent endring i gjennomsnitt per år).	66
Figur 3.27: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser i alle mindre byregioner (BA) (prosent endring i gjennomsnitt per år).	67
Figur 3.28: Sysselsatte fordelt på hovedsektorer 2009 og 2019 i regionklasser, samt senter og omland i mindre byregioner .	69
Figur 3.29: Sysselsettingsutviklingen i privat sektor i mindre byregioner, senter og omland.	70
Figur 3.30: Sysselsettingsutviklingen i kommunal sektor i mindre byregioner, senter og omland.	71

Figur 3.31: Sysselsettingsutviklingen statlig sektor i mindre byregioner, senter og omland. .72	
Figur 3.32: Sysselsettingsutviklingen totalt i statsforvaltningen i regionklassene 2008-19. (prosent poengendring i forhold til 2008=100).75	
Figur 3.33: Absolutt endringer i sysselsatte innen statsforvaltning i alle BA-regionene i gruppen mindre byregioner 2013-19.77	

VEDLEGG 2.....155

Figur 1.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Troms og Finnmark.154	
Figur 2.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Nordland.158	
Figur 3.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Trøndelag.....162	
Figur 4.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Møre og Romsdal.....166	
Figur 5.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Vestland.....170	
Figur 6.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Rogaland.174	
Figur 7.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner på Agder.177	
Figur 8.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Vestfold og Telemark.180	
Figur 9.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Innlandet.183	
Figur 10.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Viken.....187	

Sammendrag

Knut Onsager

Mindre byer og regionsentra -rolle og funksjon i regioner og regional utvikling

NIBR-rapport 2021:2

Rapporten er utarbeidet av NIBR i et oppdragsprosjekt for KMD. Utredningen retter søkelyset på mindre byer og regionsentras rolle og funksjoner i regioner, og for regional utvikling og balanse i Norge. Den er basert på en systematisering av noe av den eksisterende forsknings- og utredningslitteraturen samt empiriske oversikter og enklere analyser av oppdatert offentlig statistikk.

Rapporten innledes med en gjennomgang av noen sentrale teoretiske perspektiver på feltet om urbane sentra, struktur og systemer (kapittel 2). Deretter går hoveddelen mer empirisk til verks og belyser mindre byregioner, senter og omland, i Norge (kapittel 3). Søkelyset rettes mot sentrale strukturer og utviklingstrekk samt politikk, planer og strategier på ulike nivå. Deretter følger en omtale av noen generelle utviklingstrekk og endringsimpulser som påvirker de mindre byregionenes utvikling, utfordringer og muligheter i årene som kommer (kapittel 4). Til slutt trekkes trådene sammen i en helhetlig analyse og drøfting (kapittel 5) av teori og empiri før vi setter opp noen egenskaper ved mindre byregioner som gir dem visse fortrinn i en nasjonal kontekst, og hvordan regionsentrene kan bidra til å styrke deres attraktivitet og utviklingsevne.

Geografisk avgrensning

«Mindre by» er her brukt som en samlebetegnelse for tettsteder med mellom 1.000-50.000 innbyggere, og «mindre byregioner» om bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) der en mindre by er største tettsted og regionsenter. En mindre by omfatter da det som i norsk sammenheng ofte er betegnet som mellomstore byer (15-50 tusen innbyggere), småbyer (5-15 tusen) og bygdebyer/småsentra (1-5 tusen). Søkelyset rettes mot landets 98 mindre byregioner (av landets 157 BA-regioner) som har totalt 223 mindre byer, men hvorav 98 av disse altså utgjør regionsentra. Dette innebærer at mindre byer internt i storbyregionene (BA) ikke inngår i studien.

Teoretiske perspektiver

Det finnes ikke ett helhetlig teoretisk rammeverk på feltet, men flere teorier som belyser ulike aspekter av tematikken. På et overordnet nivå belyser utredningen først et teoretisk perspektiv på urbane strukturer og systemer, som skiller mellom to hovedtyper urbane sentra: sentralsteder vokst fram gjennom tjenesteyting og funksjoner rettet mot eget nærområde, og spesialiserte produksjonssteder rettet mot nasjonale og/eller internasjonale markeder eller inntektskilder. Dette omtales som to kvalitativt ulike stedstyper og drivere bak steders vekst, men som ofte framstår i blandingsformer etter hvert som steder/ byer vokser. Mens førstnevnte funksjoner i en serviceøkonomi gir opphav til utviklingen av sentrerte bo-, arbeidsmarkeds- og serviveregioner, har sistnevnte stedstype ofte svakere omlandsdannende funksjon og rolle med mindre det er snakk om en regionalt forankret næringsklynge e.l.

I rapportens teoretiske del beskrives også fire delaspekter ved byers utvikling, rolle og funksjoner i regioner. Her omtales teori om byen som (1) sentralsted for tjenester og grunnlag for utvikling av senterhierarkier, 2) senter for kunnskapsutvikling, innovasjon og verdiskaping, 3) senter med urbane stedskvaliteter av betydning for ulike typer attraktivitet, 4) arena for bærekraftig byutvikling og smart by, og til slutt litt om 5) relasjoner og avhengigheter mellom by og omland særlig i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA). BA-regioner er også brukt som hovedinndelingen av regioner i de empiriske analysene.

Noen empiriske funn

I en europeisk kontekst utmerker Norge seg med en lav andel bosatt i storbyer og høy andel bosatt i mindre byer/tettsteder og spredtbodde strøk fordelt over et stort geografisk område. Mindre byer og byregioner utgjør sentrale bestanddeler i det norske bosettingssystemet, i verdiskapingen basert på spredte ressurser og i velferdsstatens fordeling av tjenester. Utviklingen i mindre byer og byregioner har derfor vesentlig betydning for den regionale utviklingen og balansen i Norge, både innenfor og mellom landsdelene. Politisk har de fått lite oppmerksomhet sammenliknet med utkantdistrikter og storbyer. I årene som kommer vil demografiske endringer, grønt skifte og nye teknologier skape spesielle utfordringer og muligheter for landets mindre byer og byregioner. Måten utfordringene møtes vil få betydning for den sosio-økonomiske utviklingen innenfor og mellom kommuner, regioner og landsdeler i årene som kommer. Her vil blant annet regionsentrene kunne spille en viktig rolle.

Empirien støtter opp under sentrale teoretiske aspekter som tas opp i rapportens tidligere deler. I Norge er mange mindre byer (inkludert regionsentre) historisk vokst fram som (i) handels- og næringssteder der mye av veksten har vært knyttet til lokale ringvirkninger av basisnæringer rettet mot nasjonale og internasjonale markeder, og mange andre mer (ii) som sentralsteder der vekst i offentlig og privat tjenesteyting rettet mot folk og bedrifter i nærområdet har vært driveren. Over tid er blandingsformer naturligvis framtreddende særlig blant litt større byer, selv om en av typene vanligvis dominerer over den andre. Etter hvert har også utdanningssamfunnet og bosteds-preferansene blant annet for høyt utdannede bidratt til å forsterke tjenestevæksten i større byer. I noe litteratur er små- og mellomstore byer i Norge beskrevet å skulle ha en noe mer komplett tjenesteforsyning enn det som kjennetegner byer av lik størrelse i andre europeiske land. Dette tilskrives i hovedsak geografiske forhold, dvs. at små byer på kontinentet ofte ligger nærmere en større by. Den komparative kunnskapen om mønstre og årsaker på feltet er imidlertid mangelfull.

Utviklingen i de mindre byregionene (BA) det siste 10-15 årene viser at senterkommunene har vært «vekstsentra» målt i folketall, sysselsatte og arbeidsplasser, mens omlandskommunene i større grad har hatt nedgang eller langt svakere utvikling i de samme variablene. Særlig store interne forskjeller i vekstrater har det vært mellom senter og omland i småbyregionene, noe mindre grad internt i mellomstore byregioner og bygdebyregioner.

De mindre byregionenes senterkommuner har ellers hatt viktige regionale funksjoner gjennom å kunne tilby et mer variert service-, tjeneste- og arbeidstilbud innenfor en times reisetid for personer og bedrifter i sin BA-region. Dette er noe omlandskommunene hver for seg, som oftest ikke vil være i stand til å kunne tilby. I en del av de litt større regionsentrene bidrar ellers fylkeskommunale og statlige virksomheter (utdanning, sykehus m.m.) til noe flere spesialtjenester, større tilgang på kompetansearbeidsplasser og økt attraktivitet for bosetting for høgskoleutdannede m.fl. Disse forholdene har gitt regionsentrene noen demografiske egenskaper som er litt ulik omlandet, ved å ha flere (og høyere andel) unge mennesker, personer med høyere utdanning, kvinner som gir bedre kjønnsbalanse og ellers større mangfold av innvandrere. Omlandet fyller på sin side ofte svært viktige roller for regionens verdiskaping forankret til regionale ressurser og fortrinn, og som ofte er rettet mot nasjonale og internasjonale markeder. Basisnæringer her skaper ofte betydelig økonomiske ringvirkninger lokalt og regionalt inkludert i regionsenteret. De naturgitte egenskapene i omlandet er samtidig en viktig del av regionens attraktivitet for besøkende og bosetting. Ellers underbygger pendlingsmønstrene gjensidige avhengigheter mellom senter og omland i BA-regionens bo- og arbeidsmarked. Senter og omland komplementerer hverandre demografisk, økonomisk og i tjenester samt i stedskvaliteter, som samlet påvirker de mindre byregionenes karakter, attraktivitet og utvikling.

I rapporten omtales også politikk og retningslinjer, planer og strategier på ulike nivå. Når det gjelder den nasjonale politikken med eksplisitte mål om regional utvikling og balanse har denne gjerne enten vært knyttet til distriktspolitikken (dvs. støttenivåer privat/kommunal sektor etter soner for distrikts-utfordringer) eller storbyrettet politikk og innsats for å møte utfordringer knyttet til levekår, miljø og klima. Mindre byregioners egenskaper og utfordringer har fått langt mindre oppmerksomhet og har falt litt mellom flere stoler til tross for deres viktige rolle for regional utvikling og regional balanse i landet.

Når det gjelder fylkeskommunale planer og strategier knyttet til senterstrukturer har disse ofte vært basert på analyser av handelsnæringen, men for en del fylker har også planer og strategier på feltet senterstrukturer blitt knyttet sterkere til bo-, arbeids- og serviceregioner (BA/BAS). Sistnevnte gir en noe mer helhetlig tilnærming til hva som er funksjonelle regioner i vår tid i store deler av landet, men ikke alle deler. For områder uten byer og regionsentra er BA-regionene som inndelingsprinsipp noe mindre relevant. I deler av landet følger regionrådsamarbeidene også BA-regionene, og andre deler av landet gjør det ikke det. BA-regionen-inndelingen synes å være særlig relevant for områder med små- og mellomstore byregioner og mange bygdebyregioner. Noe av grunnen til handelens langvarige dominans som inndelingsprinsipp i fylkene senterstrukturplaner kan ha med rikspolitiske retningslinjer for kjøpesentre som virket fram til 2018, og som oppfordret til å etablere regionale planer for handel og senterstruktur.

Flest fylker har videre fokus «senterhierarki-regioner» med handel som inndelingsprinsipp for senterstrukturene. Men i et par fylker omtales «senterhierarki-regioner» i en del av fylket og «flerkjerne-regioner» i andre deler av fylket. Sistnevnte knyttes da gjerne til større områder med flere små en-kommune-BA-regioner med tilnærmet like store kommunesentra, og som kan ha etablert regionrådsarbeid. I fylkenes planer brukes begrepet «regionsenter» oftest om større kommunesentra som har handels- og/eller bredere service- og arbeidsmarkedsfunksjoner for «flere kommuner» og/eller «større deler av fylket». Det vises gjerne til at regionsenteret betjener et større omland enn bare én kommune og har et variert handels- og tjenestetilbud, og der offentlige funksjoner som dekker mer enn én kommune ligger og/eller prioriteres lagt til disse sentrene. Enkelte steder brukes også begreper som delregionsenter og områdesenter (og subregionsenter i større byregioner) som et nivå mellom regionsenter og lokalsenter (sistnevnte er bare senter for egen kommune). Dette peker på et behov for å etablere et nivåbegrep mellom region- og lokalsenter, som er naturlig for enkelte fylker. Ellers nevner de fleste fylkene senter og omland som et perspektiv, men det følges svakere opp på noen eksplisitt måte i planer og strategier.

Med utgangspunkt i et utvalg på åtte kommuner systematiserer rapporten kommunale mål, planer og strategier når det gjelder by- og regionutvikling, attraktivitet og bærekraft. Utvalget var i hovedsak senterkommunene i de mindre by- og bygdebyregioner og her inngikk ulike typer regionsentra (dvs. både sentralsteder for tjenester og spesialiserte næringssteder). Rollen som regionsenter var generelt ujevnt framme. Regionsentertypen påvirket imidlertid noen grad kommunenes profil når det gjaldt å vektleggingen av henholdsvis behov/tilrettelegging for å styrke tjenesteytingen til nærområdet eller utviklingen av de mer eksportorienterte basisnæringene. Et felles trekk (et par unntak) var også utfordringer som ble skissert knyttet til nedgang i folketall og aldrende befolkning, som ga et forsterket fokus på å skape attraktive regionsentre for å styrke seg i konkurranse med andre sentre og deler av landet. Et fellestrekk var da gjerne strategier og tiltak for å styrke sentrums-områdene gjennom å utvikle møteplasser og sosialt liv, fremme myke trafikanter og bærekraftig mobilitet, fortetting framfor åpne nye arealer osv. Attraktivitet er imidlertid ingen kvikk fiks og noe utfordrende å operasjonalisere. Plandokumentene viser imidlertid at kommunene i en BA-region er opptatt av å fremheve det som er kommunenes særtrekk og fortrinn, og bygge videre på disse. Der

det er flere mindre byer/sentra i ulike kommuner i samme BA-region ser det ut til at man er opptatt av å satse på lokale spesialiseringer og særtrekk som kan komplementere hverandre, mer enn å konkurrere med hverandre (eks. type senter, besøksnæringer osv).

Mindre byregioner - noen egenskaper, fortrinn og muligheter

De mindre byregionene utgjør sentrale bestanddeler i landets bosettingsmønster, verdiskaping og velferdssystemer. De 98 mindre byregionene (BA) i landet representerer imidlertid en svært heterogen gruppe med hensyn til folketall og areal, tettsteds- og senterstrukturer, næringsstrukturer, historie, utviklingstrekk og utfordringer.

I mye av gjennomgangen har vi differensiert dette mangfoldet først i tre regionklasser etter størrelsen på største by/tettsted i BA-regionen, og som også er definert som regionsenteret her. Disse hovedklassene etter størrelse viser sektorstrukturer (andel sysselsatte i tjenester kontra fysisk vareproduksjon) og vekstrater som varierer ganske systematisk med regionklassens bystørrelse. Men når man ser på enkle og snevre mål for «utvikling» som vekstrater i folketall og arbeidsplasser er, og som øker ganske systematisk med størrelsen på regionsenteret/BA-region-klassen, kan det være grunn til å understreke at det innenfor hver av disse tre klassene er en betydelig spredning i slike rater, og mye større enn mellom hver av regionklassene som helhet, naturlig nok.

I rapporten beskrives også fylkesvis en rekke strukturelle og dynamiske egenskaper ved alle landets 98 mindre by- og bygdebyregioner (BA). I denne gjennomgangen av disse BA-regionen på fylkesnivå kommer en større del av mangfoldet fram, og det gir et mer nyansert bilde av strukturer og utviklingstrekk på tvers av hovedgruppen av regionklasser etter størrelse. Her er det også undergrupper av BA-regioner etter næringsspesialisering som varierer ganske systematisk med geografi (eks. kyst vs. innland). Dette kan gi en del BA-regioner uavhengig av størrelse enkelte felles utfordringer, selv om BA-regionenes avhengighet og sårbarheter knyttet til ressursbaserte næringer gjerne er økende med avtakende størrelse.

Når man skal vurdere mindre byer og regionsentras rolle og funksjoner i regioner nærmere, er det imidlertid helt nødvendig å nyansere etter regionsentrenes størrelser.

De mellomstore byregionene (18 stk.) har ganske store regionsentra på mellom 15.000-50.000 innbyggere. I disse ligger også viktige høyere ordens tjenester (universitet/høyskole, sykehus, offentlig administrasjon, kunnskapsintensive forretningstjenester) som har viktig funksjoner for et større omland, og ganske mange kompetansearbeidsplasser. Dette er regioner som ikke kan sies å ha noe utviklingsproblem knyttet til mangel på tilvekst i folketall og arbeidsplasser (med et par unntak), men snarere en del utfordringer og muligheter med å utvikle kompakte, attraktive by- og regionsentra, gode bomiljøer og levekår for eldre og yngre, skape flere attraktive jobber og kompetansearbeidsplasser, utvikle framtidrettede næringer som tar miljø- og klimahensyn, og styrke sirkulærøkonomi og bærekraftig utvikling gjennom offentlig innkjøp m.m.

Småbyregionene (25 stk.) har regionsentra på 5.000-15.000 innbyggere. I noen av disse er det også gjerne lokalisert enkelte høyere ordens tjenester i mindre enheter (UoH, sykehus), og som også har viktig funksjoner for et større omland. Dette er ikke bare viktig tjenester for personer og bedrifter i et noe større nærområde, men er også viktige som arbeidsplasser for folk med høyere utdanning. Disse småbyene har også ofte svært viktig funksjoner når det gjelder å gi et variert handels-, tjeneste- og opplevelsestilbud til bosatte og besøkende. I denne gruppen vil det fortsatt være vekst- og nedgangsregioner målt i folketall og arbeidsplasser. Generelt er utfordringene her å sikre en mer stabil befolkningsutvikling (bedre flyttebalanser og/eller økt naturlig tilvekst) og tilgang på unge voksne, utvikle flere attraktive jobber og kompetanse-arbeidsplasser, gode bomiljøer og levekår for eldre og yngre, regionsenterets

kompakthet og urbane kvaliteter samt tilretteleggende rolle for framtidsrettet næringsutvikling som tar miljø- og klimahensyn og samfunnsansvar.

Bygdeby- og småsenterregionene (55 stk.) har regionsentra på bare 1.000-5.000 innbyggere. Få av disse har høyere ordens tjenester, og variasjonene i generelle tjenester er stor. Sentre har viktige funksjoner når det gjelder å gi et ganske variert tjenestetilbud til bosatte og besøkende i BA-regionene sine. Enkelte bygdebyer og småsentre som ligger i større hytte- og turist-destinasjoner har en særlig stor bredde av generelle tjenester, men dette er unntak fra regelen for de fleste sentrene i denne gruppen. Det har også vært en svært differensiert utvikling i denne gruppen, fra steder med sterk befolknings- og arbeidsplassvekst (eks. Hitra, Austevoll), til steder som med betydelig nedgang og større utfordringer (eks. Stor-Elvdal, Lødingen, Andøy). I denne gruppen vil det fortsatt være vekst- og nedgangsregioner målt i folketall og arbeidsplasser.

Generelt er utfordringene her å sikre utviklingen av gode tjenester og levekår for ulike grupper som bor i området, men også besøkende. Dette er ofte regioner med utfordringer når det gjelder befolkningsutvikling og flere vil måtte forholde seg til nullvekst eller nedgang i folketallet. Bedre flyttebalanser og tilgang på unge voksne blir viktigere for å unngå for sterk befolkningsnedgang og ikke minst sikre arbeidskraft til velferdstjenestene framover. Som et ledd i dette vil noe av utfordringene og mulighetene være å utvikle senterets urbane kvaliteter og tilbud, og utvikle gode botilbud og -miljøer for unge og eldre. Utfordringer og muligheter er også knyttet til det å utvikle lokale kompetansesentre og flere attraktive jobber. Viktig er også å sikre innpass- og driftsmuligheter for unge voksne som ønsker å gå inn i lokale basisnæringer (eks. fiske, jordbruk, opplevelse m.m.), men dette berører med nasjonal politikk og er noe lokale myndigheter har liten innflytelse på.

Selv om de mindre byregionene er svært heterogene som gruppe, kan vi samtidig blinke ut noen fellestrekk stilt opp som kontrasterende til større byer og byregioner, og som også gir visse fortrinn. Dette er:

- Småskalafordeler - mindre kø- og trengselskostnader (tomte- og boligpriser, pendlingsbehov), enklere hverdagsliv, oversiktlige lokalsamfunn, sosial nærhet, mindre opphoping av levekårsproblemer, arbeid i mindre virksomheter, muligheter for verdiskaping og nyskaping forankret til lokale ressurser (eks.naturbasert opplevelse, mat/drikkeproduksjon, håndverk, visse typer KIFT) .
- Rurbane bostedskvaliteter. Rurale og urbane kvaliteter på samme sted: dvs. (i) nærhet til natur/landskap, friluftsmuligheter, oversiktlige og trygge samfunn, og samtidig (ii) flere møteplasser og arenaer, nærhet til gode offentlig basistjenester, et større mangfold av mennesker, service- og arbeidstilbud.
- Verdiskapingsmiljøer (innen bionæringer, teknologi, reiseliv m.m.) med høy kompetanse forankret til lokale/regionale ressurser og fortrinn, men samtidig internasjonalt orienterte. Innovative miljøer med mange muligheter for arbeid og framtidsrettet nyskaping.
- Unikhet - mange mindre byer med omland har særpreg knyttet til kulturarv, natur og landskap, historisk næringsutvikling, bebyggd miljø m.m., som representerer ressurser og aktiva for attraktivitet, kunnskaps- og identitetsbygging, opplevelse og besøksnærings.

Slike forhold har betydning for mindre byregioners utviklingsevne framover og noen av disse momentene vil også kunne styrke mindre byregioners attraktivitet som bo-, arbeids- og besøksteder relativt til storbyregionene i årene som kommer. Dette kan bli forsterket av trender

og drivkrefter knyttet til en 'grønnere bølge' og pandemien, og de muligheter som digitalisering og nye arbeidsmodeller gir for å frikople kompetansearbeidsplasser mer fra storbyregionene. Politikk og virkemidler kan også forsterke slike prosesser. For mange som bor eller oppholder seg i storbyene for kortere eller lengre perioder av livet, vurderes småby- og bygdebylivet vel så, og til dels mer, attraktivt enn storbylivet. Det er høyst sannsynligvis et betydelig ikke-realisert utflyttingspotensiale fra de store byregionene til de mindre byregionene i ulike deler av landet, og som i noen grad kan utløses under bestemte forutsetninger. Det har også vært enkelte slike 'bølger' tidligere i historien, selv om betingelsene har vært ganske annerledes enn nå. Men økte bolig- og pendlingskostnader i sentrale strøk, grønt skifte, effekter av pandemien og digitaliseringens muligheter, åpner noen spesielle muligheter for de mindre byregionene i årene som kommer.

Attraktive regionsentra for livskraftige regioner

Regionsenter har her vært brukt om største byen/tettstedet i senterkommunen til mindre byregioner (BA). Disse har vanligvis viktige funksjoner og tjenester for et omland som går utover en enkelt kommune. Variasjonen i regionsenterets størrelser her (1.000-50.000) innebærer naturlig nok at deres rolle og funksjoner i regioner vil variere mye, slik som omtalt for BA-regionenes størrelser.

I det kommende tiåret med antatt demografisk «nullvekst» utenfor storbyene, økt konkurranse med storbyene om unge mennesker og digitaliseringens muligheter for desentralisert jobbskaping og utdanning, kan regionsentrene rolle og funksjoner bli enda viktigere for mindre byregioners attraktivitet og utviklingsevne. Noen momenter kan her være å styrke regionsentrene utviklingsevne, rolle og funksjon når det gjelder å:

- Utvikle kompakte regionsentre med urbane kvaliteter med et mangfold av service- og tjenestetilbud, arbeidsplasser og boliger. Å styrke senterets kvalitet og attraktivitet som bo- og levested for unge og eldre uten fortrenge arbeidsplasser og service.
- Skape en attraktiv fysisk sentrumutvikling (m.h.t. møteplasser, bygninger, fasader) som er menneskevennlig og godt tilpasset stedets historie, kulturarv og natur/miljø, dvs. sikre kvalitet ved bygg og uterom som skaper interesse, tiltrekningskraft og glede for mange.
- Utvikle kompetanse- og innovasjonssenter i regionsenteret. Alt fra lavterskel felles kontorlokaler for selvstendige på «hjemme/hyttekontor», via kompetansesentra/klynger til entreprenør- og innovasjonssentra med flere profesjonelle fellestjenester kan ha relevans. Type avhengig av størrelsen på regionsenteret.
- Samlokalisere statlige og private kompetanseintensive virksomheter..
- Styrke utdannings- og kompetansetilbudet (videregående inkl.yrkesfag, UoH) i senteret, å utvikle nye desentraliserte tilbud.
- Utvikle kunst- og kultursenter, kulturtilbud og arenaer for flere grupper.
- Utvikle politikk overfor regionens «deltidsbefolkning» - inkludert de som har fritidsbolig/hytte i regionen.

Samhandling senter og omland

Senter- og omlandskommuner av gjensidige avhengige av hverandre, og besitter komplementære ressurser og aktiva. Gjennom godt samarbeid mellom senter- og omlandskommunene og aktører kan fortrinn og muligheter i regionen utnyttes bedre til nyskaping og økt attraktivitet for ulike grupper av bosatte og besøkende. Utvikling av sterkere regionsentra må være basert på et nært samarbeid med omlandskommunene. Sistnevnte må trekkes med i senterutvikling og utforming slik at senteret blir attraktivt også for folk og bedrifter i omlandet – ikke bare for byens befolkning og næringsliv eller turister utenfra. Samtidig må ikke senterutviklingen innebærer en sentralisering av grunnleggende kommunale tjenester fra omlandskommunene. Senterutviklingen må være basert på komplementariteter til omlandskommunene og enighet om felles satsinger for eksempel knyttet til entreprenør- og innovasjonssentra, kompetanse-, utdannings- og kulturtilbud etc. Regionsentrene er avhengig av sitt omland, som omlandet av sitt regionsenter. Dette fordrer at det utvikles et godt samarbeidsklima mellom senter og omlandskommunene, og at et slikt samarbeid blir basert på likeverdighet mellom kommuner uavhengig av størrelse og sentralitet.

Summery

Knut Onsager

Towns and smaller cities as regional centres – functions and roles in regions, for regional development and balance

NIBR-rapport 2021:2

The report is addressing intra-regional functions and roles of smaller cities and towns in Norway, as well as for a balanced regional development at the national scale. The study is theoretically informed and empirically grounded: applying research literature on regional development and innovation, providing empirical overviews and analyses of public statistics, and returning to a theoretical discussion and policy implications.

Smaller cities and towns is made operational by the number of residents; that is, places having from 1.000 to 50.000 residents, and, crucially, a smaller city or town serves as the centre of Residential and Labour Market Regions (RLR). In total, a small city or town is serving as the regional centre in 98 out of Norway's 157 RLRs. Although those 98 regions comprise 223 smaller cities and towns, according to the definition above, the focus in this study is on the 98 regional centres.

Chapter 2 of the report presents the study's theoretical perspectives related to urban systems, structures and centres, including a discussion of the relevance of the central place concept in globalized economic system of today. The next and main chapter consists of an empirical analysis of the 98 selected RLR regions, addressing the centre as well as their hinterlands. The focus is on main structures and development trends, as well as policy and planning strategies at different levels, from the local to the national. Chapter 4 is laying out general development trends and drivers framing the future of smaller cities and towns the coming years, presenting challenges and opportunities. Finally, chapter 5 merges theoretical and empirical elements into a holistic perspective, discussing critical factors pertaining to possible advantages of smaller city regions in the context of the national regional system, eventually addressing policy – how the category regional centres in focus in this study may strengthen their attractiveness and developmental capability.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål

NIBR fikk i desember 2020 i oppdrag for KMD med å utarbeide en kunnskapsutredning om mindre byer og regionsentras rolle og funksjoner i regioner, for regional utvikling og for regional balanse. I utredningen ønsket departementet også faktaark for alle de 98 BA-regionene som ble omfattet av oppdragets geografiske avgrensning. Det gjør at rapporten har en ganske stor spennvidde i dokumentasjonsgrunnlag og former for å nå ulike grupper.

1.2 Tematikk og problemstillinger

Mindre byer og deres byregioner utgjør sentrale bestanddeler i det norske bosettingsmønsteret, som i en europeisk kontekst utmerker seg ved mye spredt bosetting og et stort antall små- og mellomstore byer fordelt utover et stort geografisk område. Dette har sammen med velferds- og distriktpolitikk over tid bidratt til at mange av de mindre byene i Norge representerer mer flerfunksjonelle og komplette sentra for sine omland, enn det som kjennetegner byer av samme størrelse på det europeiske kontinent og som ofte er subregionsentra i store byregioner.

I Norge har utviklingen i mindre byer og deres byregioner vesentlig betydning for den regionale utviklingen og balansen på nasjonalt nivå, innenfor og mellom landsdeler. De mindre byregionene er en svært mangfoldig gruppe, men representerer viktige strukturer for fordeling av offentlige goder og høy verdiskaping basert på spredte ressurser i landet. Politisk og samfunnsmessig har de fått lite oppmerksomhet sammenliknet med utkantdistrikter og storbyer. I årene som kommer vil demografiske endringer, grønt skifte og nye teknologier skape utfordringer og muligheter, men der måten det møtes på får betydning den sosiale, økonomiske og geografiske utviklingen og balansen i landet. Her har de mindre byregionene noen særskilte utfordringer og muligheter som kan og bør utnyttes. Dette øker behovet for en mer tilpasset, helhetlig og fokusert småbyrettet politikk og innsats for å styrke deres kapasitet og evne til nyskaping og attraktivitet for økt bærekraft og livskraftighet i vid forstand.

Sentrale spørsmål i utredningen er:

- 1) Hvilke teoretiske perspektiver og begreper står sentralt i forståelsen av mindre byer og regionsentres rolle og funksjoner i regioner og regional utvikling?
- 2) Hva kjennetegner mindre byregioner i Norge, deres sentre og omland, når det gjelder strukturer og utviklingstrekk, rolle og funksjoner?
- 3) Hva har kjennetegnet nasjonal politikk og virkemidler, fylkeskommuners og kommunenes planer og tiltak, for å styrke mindre byregioner, senter og omland, som attraktive og bærekraftige byer, sentre og regioner?
- 4) Hva kjennetegner mindre byregioners fortrinn og muligheter som kan utnyttes for å styrke deres attraktivitet og bærekraft framover, og hvilke særskilte roller kan og bør regionsentrene ha i dette?

1.3 Geografisk fokus og avgrensning

Søkelyset i rapporten rettet mot *mindre byer og regionsentre*, deres rolle og funksjon i regioner med særlig fokus på *bo- og arbeidsmarkedsregioner* (BA). Mindre byer omfatter det som i norsk sammenheng vanligvis betegnes som *små og mellomstore byer samt bygdebyer og småsentre* (dvs. tettsteder med 1.000-50.000 innbyggere). Et særlig søkelys her rettes mot de av disse som utgjør regionsentrene med senterfunksjoner i bo- og arbeidsmarkedsregioner og/eller som servicesenter for flere kommuner. Større byer (med tettsteder over 50.000 innbyggere) og deres BA-regioner inkludert mindre byer og tettsteder som er subregionsentre av i disse, inngår dermed ikke som en del av denne studien.

Et regionsenter her er altså et tettsted på mellom 1000 og 50000 innbyggere¹ med senterfunksjoner i en bo- og arbeidsmarkedsregion². Senteret er det største tettstedet i BA-regionen og ligger vanligvis i det som er definert som BA-regionens senterkommune. Dette er BA-regionens tyngdepunkt målt i befolkning og arbeidsplasser. Foruten senterkommune består BA-regioner som oftest av flere omlands-kommuner til denne. I enkelte tilfeller utgjør imidlertid BA-regionen bare en kommune (en-kommune-BA). Det forekommer ofte blant de minst sentrale kommunene i landet.

I det store bildet inngår regionsentrene i hierarkiske strukturer av sentre på ulike nivå med hensyn til tettstedsstørrelser og funksjoner. Her plasseres gjerne regionsentrene på nivået mellom fylkes- og kommunesentra. De har tjenester og funksjoner som man ikke kan forvente finnes i alle kommuner, men har mindre tjenestemangfold og høyere ordens tjenester enn det som vanligvis finnes i fylkes- og landsdelssentra. Enkelte større regionsentra kan imidlertid også ha høyere ordens funksjoner og tjenester som fylkes- og landsdelssentra.

Studiens avgrensning av tettsteder/byer, regionsentre og regioner er dermed kort fortalt slik:

- BA-regioner med små- og mellomstore byer eller bygdebyer/småsenter (1.000-50.000 innbyggere) som regionsenter. Dette utgjør:
- 98 BA-regioner (av landets 157) med 223 tettsteder med over 1000 innbyggere (av landets 393) hvorav 98 er regionsentre,
- 61 flerkommune-BA-regioner og 37 en-kommune-BA-regioner.

Tabell 1.1: Nøkkeltall for landets byregionklasser og avgrensingen (gul) i studien.

	Folketall 2020		Antall BA-regioner	Antall kommuner	Antall tettsteder	
	Absolutt	Andel (%)			Over 1000 innb.	200-999 innb.
Storbyregioner (tettsted > 150.000 innb.)	2 409 250	45,4	4	49	95	127
Større byregioner (tettsted 50.000-150.000 innb.)	1 132 054	21,3	9	43	75	98
Mellomstore byregioner (tettsted 15.000-50.000 innb.)	815 588	15,4	18	54	84	111
Småbyregioner (tettsted 5.000-15.000)	508 342	9,6	25	67	70	115
Bygdeby/småsenterregioner (tettsted 1.-5.000 innb.)	358 317	6,7	55	90	69	93
Spredtbodne regioner (uten tettsteder > 1.000)	87 371	1,6	46	53	0	54
Landet	5 310 922	100,0	157	356	393	598

¹SSB (2014/28) definerer et tettsted som en hussamling der det bor minst 200 personer (ca. 60-70 boliger) og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling.

²I funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) er en times kjøretid valgt som rimelig avstand fra bosted til regionsenter. Dette er litt i overkant av vanlig pendlingsavstand, men er valgt som akseptabel avstand for tjenester som ikke benyttes hver dag.

1.4 Metoder og data

Rapporten er basert på et kvalitativt hoveddesign der vi systematiserer og analyserer eksisterende og nyere kunnskap, dokumentasjon og data. Dette er basert på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative informasjonskilder og data. En hovedkilde har vært *dokumenter* i form av forsknings- og faglitteratur samt offentlig dokumenter (utredninger, meldinger, planer, retningslinjer m.m.). Referanser til kilder er oppgitt fortløpende. Dokumentanalyser har således vært en viktig del av arbeidet. Den andre hovedkilden har vært *offentlig statistikk* og særlig registerbaserte data fra SSB og Panda. Hvilke statistikkilder som er brukt er løpende oppgitt i tekst, tabeller og figurer. Statistikken er brukt til en rekke beskrivelser og analyser av strukturer og utviklingstrekk. Her er det som har vært tilgjengelig av oppdaterte data fram til 2020 vært brukt, og der vi har brukt tidsserier er alt tilpasset de nye kommune- og fylkes-strukturene fra 1.1.2020. Mye av dataene vi bruker er statistikk på kommunenivå og ikke på tettstedsnivå. Data som finnes på tettstedsnivå, begrenser seg i hovedsak til antall innbyggere og areal. For de fleste andre kjennetegn er det nødvendig å bruke kommunenivå for å få nødvendige data. Vi har videre brukt BA-regioner som en hovedinndeling for empiriske beskrivelser av strukturer og utviklingstrekk i mindre byregioner, senter- og omlandskommuner (TØI 2020³). Vi bruker samme inndelingen av senterkommuner ('senter') som TØI, men det som TØI benevner som utpendlingskommuner til senterkommuner i en BA-region betegner vi som omlandskommuner ('omland') i vår rapport. Det som er restkommuner utover dette omtales som en-kommune-BA-regioner.

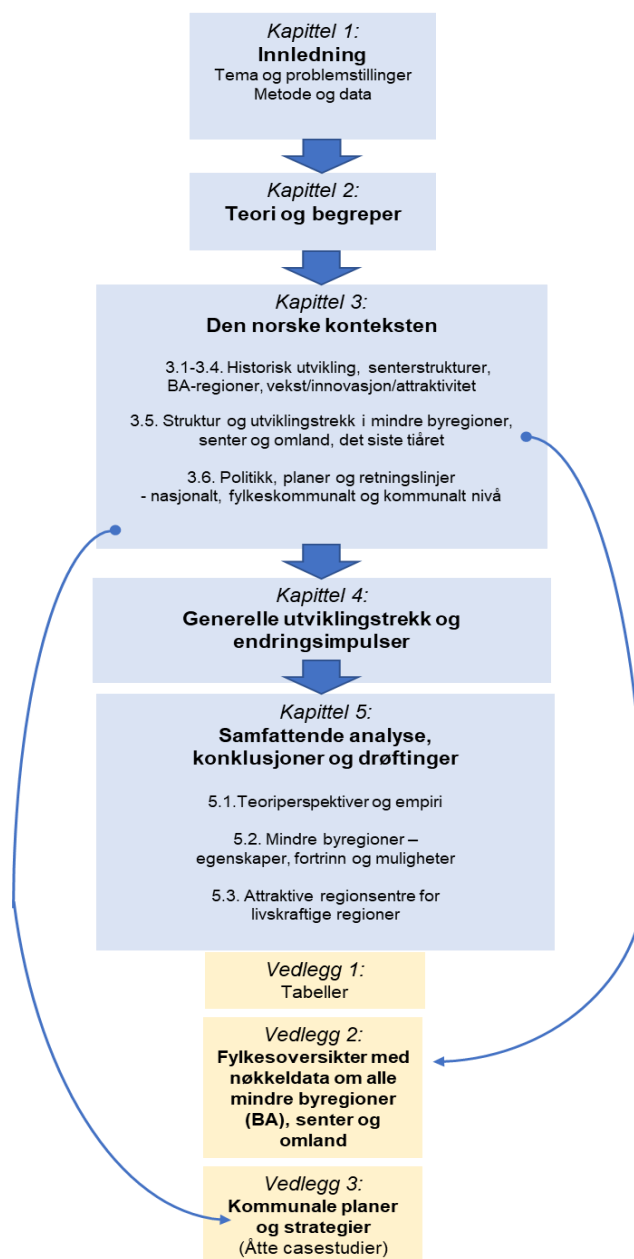
1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten starter med en gjennomgang av noen sentrale teoretiske perspektiver på feltet om urbane sentra, struktur og systemer (kapittel 2). Deretter går hoveddelen mer empirisk til verks og belyser mindre byregioner, senter og omland, i Norge (kapittel 3). Søkelyset rettes der i særlig grad mot sentrale strukturer og utviklingstrekk samt politikk, planer og strategier på ulike nivå (vedlegg 2 og 3 er knyttet til kapittel 3, se under). Deretter følger en egen omtale av noen generelle utviklingstrekk og endringsimpulser som påvirker de mindre byregionenes utvikling, utfordringer og muligheter i dag og i årene som kommer (kapittel 4). Til slutt trekkes trådene sammen i en helhetlig analyse og drøfting (kapittel 5) av empiri og teori, og noen momenter utledes om mindre byregioners fortrinn og muligheter, og med et særskilt fokus på regionsentres rolle og muligheter til å styrke utviklingen av livskraftige og bærekraftige regioner.

I vedleggene ligger mer detaljert empiri. I *vedlegg 2* ligger fylkesoversikter med nøkkeldata og beskrivelser over av alle by- og bygdeby-regioner (BA) i landet. I *vedlegg 3* ligger en beskrivelse av kommunale planer og strategier i åtte utvalgte case. Omtalen her er case-underlaget for kapittel 3.6.3. som gir oversikt og trekker ut fellestrekk og ulikheter mellom kommunens planer og strategier på feltet.

³Se oversikt over BA-regioner og kommuner i <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=50675>.

Figur 1.1: Rapportens oppbygging og ulike deler .



2 Teoretiske perspektiver og begreper

Det finnes en ganske omfattende internasjonal faglitteratur som har belyst ulike sider ved urbanisering, utvikling av tettsteder og byer samt urbane strukturer og systemer i ulike kontekster. Generelt er imidlertid kunnskapsfeltet inkludert den teoriorienterte litteraturen fragmentert. Det er også en utfordring at en del av litteraturen ikke alltid er like presis med hensyn til tettstedets/byens skala og størrelse, selv om det ofte skilles teoretisk mellom store og små byer ofte uten særlig presisering til det kvantitative. Begrepsbruken varierer også internasjonalt når det kommer til de kvantitative kriterier som skiller små og store byer.

I det følgende skal vi i dette kapittelet, med basis i faglitteratur, omtale noen generelle teoretiske begrep og perspektiver knyttet til deltema som vi imidlertid anser som relevante for sentrale deler av denne rapportens problemstillinger. De temaer vi skal berøre her er:

- Urbane sentre, strukturer og systemer
- Byer/tettsteders rolle og funksjoner i regioner som:
 - sentralsteder for tjenester og arbeid i regioner
 - sentra for verdiskaping, kunnskapsutvikling og innovasjon
 - urbane kvaliteter og stedsattraktivitet
- By og omland – relasjoner og samspill

Dette første temaet nevnt over kan sees på som teoribrokker knyttet til overordnet perspektiv på urbane strukturer og systemer basert på ulike by- og regionstyper. De tre neste punktene omfatter tre deltema som belyst ulike teoretiske perspektiver på mindre byers vekst og utvikling inkludert rolle for omlandet og regionale effekter. Det siste punktet har på sin side et mer eksplisitt fokus på by-omland-relasjonen og samspillseffekter i regioner, der vi kort omtaler noen teoretiske og analytiske perspektiver som omtales på feltet i faglitteraturen.

2.1 Urbane sentre og systemer

To hovedtyper urbane sentre

Forskning om etablering og utvikling av urbane strukturer og systemer viser til at tettsteder og byer kan være etablert og utviklet på forskjellig grunnlag. I teoretiske perspektiver på urbane strukturer og systemer legges det vekt på at sentrene er av prinsipielt to hovedtyper⁴. På den ene siden sentralsteder⁵ med funksjoner, varer og tjenester rettet mot stedets og omlandets befolkning og marked, på den annen side spesialiserte næringsentre⁶ der grunnlaget for veksten og utviklingen er mer knyttet til bestemte basisnæringer rettet mot markeder nasjonalt eller internasjonalt (Parr 2017, Mulligan et.al. 2012). Førstnevnte sentre knyttes i stor grad til sentralstedsteori og det som også er en lokaliseringsteori særlig for tjenesteyting. Den andre typen urbane sentre knyttes særlig til teorier om eksportorientert næringsvekst og utvikling forankret til områdespesifikke ressurser eller fortrinn.

Med sentralstedsteorien er det en lang tradisjon for å belyse og forklare utvikling av sentralsteder og senterhierarkier i regioner og urbane systemer. En utfordring er at langt fra alle urbane sentre tilfredsstillende kriteriene for å være et sentralsted, og når man skal belyse og

⁴Se bl.a. Parr 2017 (Central Place Theory: An Evaluation. RURDS Vol. 29, No. 3, November 2017), Mulligan, G.et.al. 2012 (Central place theory and its reemergence in regional science. Article in The Annals of Regional Science · April 2012).

⁵Begrepet sentralsted har vært bruk om ulike typer sentralsteder og tilhørende drivkrefter historisk, men i teorier om urbane strukturer og systemer har søkelyset i hovedsak vært rettet mot ulike typer økonomiske sentralsteder. Andre har belyst hvordan urbane sentra også har vokst som *politiske/administrative sentralsteder* (styrings-sentrum) og *kulturelle/religiøse sentralsteder* (Helle 2006).

⁶Parr (2017) betegner disse om «specialized function centers».

forklare konkrete by- og senterstrukturer er det viktig å ha med seg at både varianter av disse to typene, samt kombinasjoner av disse, som regel vil være til stede. Det er særlig med utgangspunkt i eksportbaserteoretiske betraktninger at denne dualiteten blir begrunnet (op.cit.).

Som idealtyper representerer disse to omtalte sentertypene gjensidig eksklusive og komplementære kategorier. I den konkrete virkeligheten vil imidlertid urbane sentre av noe størrelse gjerne ha innslag av både sentralstedstjenester for nærområdet, og mer spesialisert produksjon av varer/tjenester rettet mot markeder og kunder nasjonalt eller internasjonalt. Mindre byer og tettsteder vil oftere være mer rendyrket en av sentertypene. I litteraturen er det antydnet en befolkningsstørrelse i senteret på om lag 10.000 innbyggere som et slags brekkpunkt der byen vokser på grunnlag av begge typer funksjoner og sektorer i utviklede økonomier (Parr 2017). Men her understrekes det samtidig at dette nivået vil kunne variere fra land til land. Dette drøftes ikke nærmere, men det er grunn til å anta variasjoner i historiske bosettingsmønstre, næringsutvikling og velferdspolitikken kan påvirke nivået.

Selv om mange byer vokser og utvikler seg som blandingsformer av å være sentralsted for mange tjenester for nærområdet og produksjonssenter for spesialisert eksport, hevdes det at en av formene som regel vil dominere (op.cit.). Disse hovedtypene av urbane sentra, og blandingsformer av dem, inngår ofte som grunnelementer i urbane strukturer og systemer i utviklede økonomier. I det følgende omtales litt mer inngående teoretiske aspekter ved disse senter- og stedstypene og hvordan de inngår i og danner urbane systemer og struktur.

Sentralsteder

Sentralstedsteorien angir hvordan sentralsteder plasserer seg geografisk under gitte forutsetninger og hvordan tettsteder henger sammen gjennom markedsprinsippet (Christaller 1933/66)⁷. Sentralstedet tilbyr et antall varer eller tjenester til en større befolkning enn de som bor i sentralstedet, og det området som bestemmes på denne måte kalles for den kompletterende region. Utgangspunkt er varer og tjenesters rekkevidde og terskelverdi. Rekkevidden er den strekningen befolkningen er villig til å reise til sentralstedet for å få tak i varen/tjenesten, mens terskelverdien er uttrykk for det markedet som trengs for at varen/tjenesten kostnader skal dekkes. Terskelverdien bestemmer minimumsområdet for varens utbredelse. Teorien er også anvendbar for lokalisering av tjenester og service som i utgangspunktet er mindre flyttbare enn varer.

På grunnlag av et sett med forutsetninger belyser teorien handelssentrenes lokalisering betinget av to faktorer: stordriftsfordeler og transportkostnader. Ulike typer varer og tjenester har ulike transportkostnader og ulike laveste terskelverdier med hensyn til etterspørselen etter varene og tjenestene (markedsstørrelse); samt varierende grad av stordriftsfordeler. Det vil derfor danne seg hierarkier av steder. De minste stedene vil stå for laveste ordens tjenester og "dagligvarer", og dermed betjene et lite omland. Større steder vil stå for høyere ordens varer og tjenester og dermed betjene et større omland som også omfatter de mindre stedene. Lössch (1938)⁸ foreslo i tillegg at hvert senter ville være i sentrum av sitt eget sekskantet formede marked, der de høyere ordens sentrene ville bli lokalisert med nokså lik avstand fra hverandre, med sine egne større sekskantede omland for spesialiserte varer og tjenester.

Teorien innebærer at jo større befolkning et sted/by/region har, jo flere varer og tjenester vil ligge under terskelverdien. Byregionens størrelse har dermed også direkte innvirkning på hvor mange bransjer det er marked for. Sentralstedsteorien bidrar i noen grad til å forklare forskjeller i den relative størrelsen av servicesektoren i ulike byregioner. Gjennom rekkeviddefaktoren

⁷ Christaller, W. (1933/1966) *Central Places in Southern Germany*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

⁸Lössch, A. (1938) *The Nature of Economic Regions*. *Southern Economic Journal* 5(1), 71–78.

bidrar teorien delvis også til å forklare hvorfor to byregioner av samme størrelse, men der den ene er lokalisert i et polysentrisk byregionområde og den andre i et monosentrisk byregionområde kan ha forskjellig størrelse på varehandels- og servicesektoren. Dette kan imidlertid også påvirkes av konkurransen mellom sentra.

Sentralstedsteorien gir grunnlag for utvikling av et hierarkisk system av sentralsteder med ulike størrelser. Ifølge teorien kan vi tenke oss et sentralstedshierarki med mange mindre bygdesentre som kun har dagligvaretilbud og enkle tjenester, småbyer med kompletterende regioner som har litt mer spesialiserte varer og tjenester, mellomstore byer med sine kompletterende regioner med enda større utvalg og antall av bedrifter innenfor varehandel og tjenesteyting. Teorien tilsier at jo mer avanserte tilbudene av varer og tjenester er, jo mer sentralisert vil lokaliseringen bli.

Den dynamiske virkningen av sentralstedsteorien er at flere tilbud av varer og tjenester lokalisert på samme sted kan bidra til å øke avstanden folk vil reise for å få tak i varene/tjenestene og videre at befolkningsøkning i sentralstedet eller den kompletterende region gir grunnlag for å øke antall bransjer og antall tilbydere innen de ulike bransjene. Det er altså snakk om en kumulativ årsaks-virkningsspiral.

Ved infrastrukturutbygginger som forkorter reisetid internt i byregionen og mellom byregionene, vil befolkningen kunne nå et større geografisk område med samme tidsbruk og det vil kunne føre til endringer i sentralstedshierarkiet gjennom at noen sentralsteder får en endret geografisk rekkevidde. Eksempelvis vil tilbydere av spesialiserte varer og tjenester i en småby der det grunnet vegutbygginger er blitt kortere reisetid til en mellomstor by kunne oppleve økt konkurranse og kanskje etter en tid ikke overleve.

Eksemplet illustrerer også at avstand til større byer kan fungere som en geografisk skjerming av varehandels- og tjenesteytingssektoren i mindre byer. Jo lengre avstand jo større grad av skjerming mot konkurransen fra byen lenger opp i sentralstedshierarkiet. Infrastrukturutbygginger som reduserer avstand reduserer også den geografiske skjermingen for byer lenger ned i sentralstedhierarkiet, mens det øker markedsmulighetene for byer lenger opp i sentralstedshierarkiet.

Et annet viktig aspekt ved sentralsteder er at de er en drivkraft i utviklingen av *sentrerte regioner* der by og omland integreres i funksjonelle bo-, arbeids- og serviceregioner. Dette har blitt forsterket med bedre kommunikasjoner for persontransport og mer utpregede serviceøkonomier. Utviklingen av slike funksjonelle sentrerte byregioner er et kjennetegn ved moderne økonomier, og har slik sett gitt sentralstedsteorien en viss renessanse.

Spesialiserte sentre

Sentralstedsteorien egner seg mindre til å forklare etablering og utvikling av mer spesialiserte tettsteder og byer. Disse kan ikke utelates om man ønsker seg mer helhetlige perspektiver og forklaringer til urbane strukturer og systemer i et område, og selv om man vil legge hovedvekten på sentralstedsteori og sentrerte funksjonelle regioner. En utfordring med de spesialiserte sentrene kan sies å være deres uregelmessige geografiske fordeling. Det skyldes nettopp at de ikke primært har vokst fram på grunnlag av sentralstedsfunksjoner for næromlandet, men snarere på grunnlag av spesifikke ressurser eller tildelte funksjoner. Og dette kan igjen være knyttet til mange ulike typer spesialiserte funksjoner, varer og tjenester. Det kan eksempelvis være ulike ressursbaserte og kunnskapsintensive industrier og næringer, logistikk- og transporttjenester, men også statlige spesialtjenester. Kontekstuelle forhold knyttet til historie og geografi ha skapt et stort mangfold av slike tettsteder og byer.

Utvikling av slike spesialiserte steder/byer/regioner er indirekte belyst innen klassisk lokaliseringsteori og nyere økonomisk-geografiske vekstteorier. I klassisk teori⁹ blir bedrifters og næringers lokalisering og utvikling forklart med utgangspunkt i gunstige faktorforhold, noe som senere ble koplet til agglomerasjons- og eksportbaseteori i beskrivelser av by- og regionutvikling og regional spesialisering (Storper, 2015). I nyere klyngeteorier belyses mer hvordan indre dynamikk i et samlokalisert eksportrettet næringsmiljø kan gi opphav til økonomisk vekst i en by/region gjennom spesialisering (Porter, 1991). I Porters klynger vil aktørene nyte godt av tette koblinger mellom kunder og leverandører, særlig dersom det finnes sterk konkurranse om både ferdige produkter og arbeidskraft i en geografisk avgrenset region. Denne vekstdynamikken som ofte er forankret til regionspesifikke forhold, bidrar i seg selv til å videreutvikle bestemte fortrinn. Innenfor økonomisk geografisk litteratur defineres en *klynge* som en gruppe av bedrifter i samme og/eller relaterte bransjer i et mindre geografisk område, og der det er interaksjon og samspill mellom bedriftene av ulike typer. Slike samspill kan være knyttet læring og kunnskapsflyt gjennom både observasjon, samarbeid og konkurranse, og i reelle klynger vil aktørene også som ofte investere i fellesgoder (eks, infrastrukturer, attraktivitetsfaktorer) for så styrke miljøets konkurranseevne og videre utvikling (Malmberg 2004).

Evne til innovasjon og omstilling påvirkes av bedriftenes tilgang på og bruk av beslektet kunnskap ettersom nyskaping gjerne skjer når beslektet kunnskap kombineres på nye måter. Har bedrifter tilgang til kunnskap som er forskjellig fra deres egen, men komplementær og ikke så forskjellig at de også klarer å bruke den, øker sjansene for innovasjon. Mangfold av beslektet kunnskap øker muligheten for å samhandle, kopiere, modifisere og kombinere ideer, praksiser og teknologier (Frenken et.al. 2007, Bochman & Frenken 2011). Beslektet kunnskap kan befinne seg i regionalt miljø, hvis ikke kreves ofte at man klarer å hente inn relatert kunnskap utenfra. Mye beslektet kunnskap i et område øker muligheter for nye kombinasjoner som grunnlag for verdikjedeklatring, leverandørutvikling og ny relatert næringsutvikling. For å utløse slike potensialer utvikles ofte møteplasser og arenaer for å kople beslektet kunnskap og nettverk, både intra- og ekstraregionalt.

Et viktig aspekt ved spesialiserte næringssteder og byer er at de drivende basisnæringene ikke har samme type omlandsdannende effekter som sentralstedenes tjenester gjerne har. På den annen side vil en del slike spesialiserte steder ha eksportorienterte basisnæringer med ulike grader av regional forankring og/eller ringvirkninger til leverandører, relaterte næringer og avleda næringer i eget nærområde. Enkelte produksjonssteder inngår som integrerte deler i regionale verdikjedesystemer og klynger. I andre regioner er det mer snakk om mer «isolerte» produksjonssteder. Generelt er spennvidden stor, og antakelig mye påvirket av type basisnæring der snakk om, måten den utviklet på historisk samt tykkelsen på regionalt miljø forøvrig.

Senterhierarkier og flersentrerte regioner

At byer danner hierarkier, et spesielt system av noen få store byer og atskillig flere mindre byer, og enda flere små tettsteder ble beskrevet for mer enn tusen år siden av den arabiske geografen Al-Muqaddasi. Siden har det vært beskrevet både regionale, nasjonale og globale byhierarkier.

⁹ I klassisk lokaliseringsteori ble faktorer av betydning for bedrifters lokaliseringsvalg og utvikling belyst, og bedrifter ble betraktet som rasjonelle aktører der faktorkostnader og profittmuligheter bestemmer lokaliseringsvalg. Teorien er utviklet med spesifikke perspektiver knyttet til ulike næringssektorer. Landbrukets lokalisering ble knyttet til naturgrunnlag og transportavstand til markedet, industriens lokalisering til bestemte faktorforhold som tilgang på råvarer og arbeidskraft, transport- og arealkostnader, og/eller nærhet til større kundemarkeder, mens servicenæringenes lokalisering ble, slik sentralstedsteorien omtaler, knyttet til kundegrunnlag, økonomiske terskler og rekkevidder. Sistnevnte ga et finmasket nett av desentraliserte tjenester for daglige behov (butikker) og et mer grovmasket nett av geografisk konsentrerte, mer avanserte og sjeldnere brukte, tjenester (eks. legespesialister, FoU). Dette ga opphav til sentralstedshierarkier.

Utviklingen av byer og tettsteder, og fordelingen av deres størrelser og funksjoner utover et lands territorium, ble imidlertid først beskrevet og forklart med sentralstedsteorien (Christaller 1933/1966). Ifølge teorien gir senterstørrelse og tjenestenæringenes lokalisering grunnlaget for dannelsen av hierarki av tettsteder med ulike sentraliteter og funksjoner. Det ble her forklart utviklingen av et sammenhengende hierarki av tettsteder av ulik størrelse knyttet til ulike funksjoner som sentralsteder (Lösch 1954).

Selv om sentralstedsteoriens grunnbegreper om terskelkrav og rekkevidde¹⁰ ble utviklet på 1930-tallet med empirisk forankring til sentrale europeiske land, har den fortsatt betydelig aktualitet og relevans for å forstå viktige prosesser bak urbanisering og senterutvikling knyttet til tjenestenæringenes vekst og utvikling i moderne samfunn. Teorien bygger på nyklassisk tenking om rasjonelle aktører; dvs. at kunder velger nærmeste sted for å dekke behov, og tjenesteprodusenter velger beste lokalisering etter markedsgrunnlaget. Dette fører til utvikling av steder av ulike størrelser, funksjoner og omland, samt *stedshierarkier*. Etter teorien¹¹ får man et finmasket nett med desentralisert struktur til mange småsteder av lavere ordens tilbud og tjenester for å dekke daglige behov (eks. dagligvarebutikker, grunnskole), og et mer grovmasket nett med sterkere konsentrasjon til større byer av høyere ordens tilbud og tjenester som er mer sjeldnere brukte spesialtjenester (spesialvarehandel, sykehus, FoU). For de mest avanserte kunnskapsintensive tjenestene vil forekomsten tendere til sterk konsentrasjon i de større byene¹². Vekst og utviklingen innen tjenesteytende næringer gir altså opphav til at steder med høy sentralitet og høyere ordens tjenester inntar en overordnet plass i stedshierarkiet med tilbud/goder som når ut i et stort omland, mens tettsteder med mindre sentralitet har tjenester av lavere orden i form av mer ordinære tilbud/goder som når ut til et mindre omland. Stedshierarkiet ble knyttet til tettsteders sentralitet og funksjonelle rolle som ivaretaker av behov og løsning av oppgaver på vegne av større eller mindre omland.

Slike hierarkier regnes for å være ganske stabile over lengre tid særlig i de øvre delene av senterhierarkiet, som posisjonen og funksjonen til de største byene i et land. Men stedshierarkier er på ingen måte statiske, de kan endres over tid som følge av ulik utvikling i folketall, kommunikasjoner, næringsutvikling m.m. Slike prosesser kan endre steders posisjon i senterhierarkiet, men endringer over relativt korte tidsrom skjer primært på lavere nivå i hierarkiet.

¹⁰ Med begrepene terskelkrav og rekkevidde blir tjenester rangert og brukt slik for å belyse hvordan hierarkier av sentralsteder oppstår. *Lavere ordens tilbud* er tjenester som gjerne brukes ofte og av mange, og som vil kreve små omland for å overleve (grunnskole, nærbutikk). Underforstått kan de eksistere på små steder. Omvendt er det med *høyere ordens tilbud*. De krever et større befolkningsunderlag og forventes bare å finne rotfeste på steder høyere oppe i stedshierarkiet (spesialvarehandel, sykehus). Terskelkrav og rekkevidde og den hierarkiske rangeringen fører til at jo tynnere eller mer isolert bosetting, desto lavere etterspørselsvolum per arealenhet, og dermed vil færre tilbud finne rotfeste der. Spesielt forventes dette å gjelde høyere ordens tilbud. Mange innbyggerne i slike områder vil måtte leve med store avstandsutfordringer om de ønsker å nå tilbudene (De samme utfordringene gjelder når tilbyderer står for transporten. Avstander fordyrer og forsinker og kan gå ut over effektiviteten. Det kan dreie seg om hjemmetjenesten som bruker uforholdsmessig mye tid på kjøring, varer som skal sendes, men forsinkes eller fordyres av avstanden, eller myndighetene som skal rekke alle med et tilsyn eller utføre politioppdrag. Det gjelder også når nødetatene skal rykke ut i en krisesituasjon). (kilde: NoU2020).

¹¹ Christaller (1966) utarbeidet en metode for å si hvor viktig og sentralt et tettsted er. Han delte godene (varer/tjenester) inn etter en rangering med *fire nivåer*: (1) laveste nivå med goder som hovedsakelig har lokal rekkevidde, (2) middels nivå med goder for et regionalt omland, (3) et høyere nivå der godene har en rekkevidde på noe tilsvarende fylkesnivå, og (4) det høyeste nivået med goder som har en rekkevidde som går over hele landet. Så utarbeidet han lister over ulike typer sektorer/ institusjoner (administrative, kulturelle/religiøse, helse, sosiale, økonomiske, handel, finans, transport m.fl.) med tilhørende goder (varer/tjenester) på de fire ulike nivåene med ulik rekkevidde. På denne måten rangerte Christaller tettsteder etter hvor sentrale de var med basis i hvilke goder og funksjoner tettstedet hadde i regionen. Slik ble tettstedene rangert i ti kategorier, fra hovedstad (national capital) via åtte andre kategorier og til småsteder (auxiliary central places).

¹²Slike tilbudssystemer har også samlokaliseringfordeler. Om kundene må reise til flere sentra for å dekke behovet for spesielle tjenester ville dette føre til store reisekostnader. Derfor samlokaliserer tilbydere seg i byer og tettsteder, som blir ordnet hierarkisk etter hvor høy sentralitet de har. Sentralitet er i denne kategorien et mål på tilbudssidestyrke og hva slags regioner som dannes på ulike nivåer. Sentralitet er altså definert av antallet sentralstedsfunksjoner og gir grunnlag sentralstedsnivåer. Ulike tjenester har ulik rekkevidde, som bestemmer sentralstedets omland. Jo større funksjonell styrke, desto større omland. Tettsteder har bare elementære tjenester og knapt noe omland, mens i småbyene er tilbudet bedre og omlandet støttet. På er

Begreper som mono- og polysentriske regioner er ikke direkte knyttet til sentralstedteorien, men til regioners varierende senterstrukturer fra de som er dominert av ett senter til regioner med flere sentre omtrent på samme størrelse eller nivå i hierarkiet. Begrepet polysentrerte eller flersentrerte regioner brukes også stundom som kontrast til senterhierarkiregioner. Tilsvarende brukes begrepet flerkjernede byregioner om regioner med flere markante byer/sentra. Flerkjernebyer kan ha funksjonsdeling mellom seg og til sammen oppnå storbyfunksjoner. I det som omtales som mer *monosentriske* regioner vil ett senter/by dominere i kraft av overlegen størrelse. Store vekstkraftige byer som vokser gjennom byspredning og kommunikasjonsintegrasjon med et stadig større omland kan også bidra til å tømme mindre sentre for funksjoner og arbeidsplasser. Slik ensidig monosentralisering kan i noen grad motvirkes gjennom areal-, transport- og samfunnsplanlegging.

Polysentrisitet som romlig strategi og plan handler gjerne om å styrke flere sentres utvikling og funksjoner med basis i komplementariteter. I EUs planperspektiv (ESDP) er begrepet «polysentrisitet» brukt som romlig visjon og retningslinje for utvikling av flersentrerte og balanserte urbane systemer basert på samhandling og partnerskap mellom urbane og rurale områder. Dette har vært støttet av retningslinjer for å fremme integrerte transport- og kommunikasjonsløsninger og jevnere tilgangen på moderne infrastruktur og kunnskap. Å planlegge for polysentriske bysystemer har i EU blitt koblet til argumentasjonen om at:

- mer balanserte bysystem er ønskelige fordi det er behov for en kontrollert vekst i metropolområdene
- planleggingen for polysentriske bysystem bør ta utgangspunkt i spesialiseringsgrad og variasjon sett i forhold til byenes globale, europeiske, nasjonale, regionale og lokale funksjoner, og ikke i bystørrelse.
- planløs urbanisering og spredning av bosetting må unngås

I ESDP har «polysentrisitet» vært satt opp som alternativt perspektiv til monosentrisitet, byhierarkier, byspredning og spredt bosetting. Polysentrisitet i plan- og strategisammenheng har i EU vært brukt for å en balansert og bærekraftig utvikling innenfor sitt territorium. Vekst i seg selv eller reduserte økonomiske forskjeller mellom regioner, anses ikke som tilstrekkelig for å utvikle en balansert og bærekraftig økonomisk og romlig struktur i EU. Polysentrisisme i ESDP må betraktes som et begrep med mye innebygd pragmatisme og lite utviklet teorigrunnlag. Begrepet polysentrisitet er mangetydig slik det har vært forstått og brukt, selv om det har vært mye brukt som et alternativt perspektiv til monosentrisitet både som spontan og planlagt utvikling, men har ellers blitt benyttet ulikt betinget av kontekst og geografisk nivå. I ESPON-prosjekter har man skilt mellom tre geografiske nivåer:

- På *europaisk nivå* ses flersentrert utvikling som en alternativ modell for å skape jevnere fordelt regional utvikling på det europeiske kontinent. En ser for seg at nye vekstpoler kan motvirke dominansen til den såkalte pentagonet (det sammenhengende urbane vekstområdet London-Paris-Hamburg- München- Milano).
- På *interregionalt nivå* framheves at byer bør være komplementære. To eller flere byer med felles eller overlappende omland bør utfylle hverandre funksjonelt, slik at de til sammen kan gi et utbud av urbane funksjoner som vanligvis knyttes til byer høyere oppe i byhierarkiet.
- På *intraregionalt nivå* framheves urbane funksjoner og økonomisk komplementaritet, der en ser for seg at en by kan forbedre sin økonomiske yteevne ved mer og bedre samarbeid og nettverk *innen* regionen.

2.2 Byer og sentres egenskaper, roller og funksjoner

I det følgende skal vi med utgangspunkt i generell teori og perspektiver beskrive nærmere det vi oppfatter som nøkkelegenskaper ved byers dynamikk, rolle og funksjoner i regioner og regional utvikling i tiden vi lever og framover.

2.2.1 Sentre for variert tjenestetilbud og arbeid i regioner

Mindre byer er ofte sentralsteder i små- og mellomstore arbeids- og serviceregioner. Sentralstedet tilbyr gjerne varierte tjenester av betydning for innbyggernes trygghet og livskvalitet, tilgang på besøkende, entreprenører og bedrifter. Tjenestetilbudet påvirker muligheten for å skape trivsel og sosiale arenaer. Senterets tjenester skaper samtidig mange og varierte jobb- og inntektsmuligheter for mennesker som bor i regionene. Å miste tjenester kan svekke steders og regioners status, kvalitet og attraktivitet på flere måter.

Sentralsteder for tjenester og tjenesteforsyning til et omland er inngående belyst i sentralstedsteorien, og som omtalt foran brukt til å belyse en del generelle mekanismer bak framveksten av tettsteder/byer (sentralsteder) og deres rolle i regioner og i utviklingen av hierarkier av tettsteder og byer av ulik størrelse og sentralitet (Christaller 1933/66, Løsch 1954). Utgangspunktet er at mange tettsteder og byer er utviklet som sentralsteder for et omland og der man tilbyr og forsyner befolkning og næringsliv med varer/tjenester. Gjennom begreper om økonomiske terskler og geografisk rekkevidde¹³ har teorien vært brukt til å rangere og klassifisere ulike tjenester, forklare lokaliseringsmønstre til ulike tjenester og grunnlag for tettstedshierarkier.

Som lokaliseringsteori for tjenesteyting er denne forankret til forutsetninger om frikonkurranse, markedslogikk og rasjonelle økonomiske aktører. Slike prinsipielle forutsetninger har relevans for å forstå noe av lokaliseringsslogikken til mye privat tjenesteyting. Lokalisering av offentlig tjenesteyting vil ofte være påvirket av en del andre føringer og rammevilkår. Her kommer gjerne velferds- og fordelingspolitiske hensyn inn, men også hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet. I tillegg virker sektordynamikk samt demokratiske og byråkratiske prosesser inn på utfallet. I en del land som vårt har man valgt å gjøre mye av tjenesteytingen offentlig av fordelings- og effektivitetshensyn, selv om mange typer tjenester i prinsippet består av individualgoder som kan deles opp og selges på et marked. Dette til tross viser forskning at en del offentlig tjenesteyting ofte er blitt lokalisert med sentralstedsteorien som referanse og har bidratt til å forsterke sentralstedshierarkiet som sådan (Teigen 1999).

Kommunal og statlig tjenesteyting har svært ulikt lokaliseringsmønster. Kommunale tjenester har en desentralisert lokalisering fordelt på alle landets kommuner. Det er snakk om en desentralisert konsentrasjon gjerne til det største tettstedet i landets kommuner, og sysselsettingsandelene øker tendensielt med fallende sentralitet. Statlig tjenesteyting har en langt sterkere overrepresentasjon og konsentrasjon til store og mellomstore byer. Dette er i en norsk sammenheng blitt forsterket de senere årene som følge av flere strukturelle reformer, økt spesialisering, oppgavedifferensiering, flere fellestjenester og digitalisering¹⁴. Dette har gitt færre regionale enheter og fått konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser. Sterk sektorstyring der tilgjengelighet og kvalitet i stor grad er overlatt til enkeltsektorene kan sammen med spesialisering og digitalisering bidra til å redusere slik statlig aktivitet i utsatte

¹³Terskelkrav angår hvor stort befolkningsunderlag eller hvor stor omsetning et gitt tjenestetilbud trenger for å overleve kommersielt. *Rekkevidde* har med tilbudets aksjonsradius å gjøre, i utgangspunktet definert som avstanden potensielle kunder er villige til å reise for å nå det aktuelle tilbudet. Skal et tjenestetilbud ha økonomisk fotfeste, må med andre ord terskelkravet være oppfylt innenfor tilbudets faktiske kundeomland.

¹⁴For nærmere omtale se bl.a. NoU2020:15.

distrikter. Der har folk måttet ta mye av kostnadene ved reformene via lengre avstand til tjenester og færre arbeidsplasser, mens de i mindre grad har fått sin del av gevinstene.

Statlig sektor er av de kompetanseintensive sektorene som sentrale myndigheter har de største mulighetene til å påvirke lokaliseringen av. Dette har også gjort at sentrale myndigheter i ulike perioder og grader har brukt statlig lokaliseringspolitik aktivt til å styrke enkelte små og mellomstore byer gjennom å flytte ut virksomheter og deler av slike fra Oslo til mindre byer og regionsentre i landet forøvrig. Slike statlige arbeidsplasser kan bidra til å styrke mindre byregioners kompetansemiljøer og -baser, arbeidsmarked og attraktivitet for folk med høyere utdanning og mer kunnskapsintensivt næringsliv.

Det har generelt vært en tendens til at de rekkeviddeøkende tjenestemodellene har vært i rask utvikling og i mange tilfeller på bekostning av de terskelsenkende (NoU 2020:15). Tilbudene sentraliseres, selv om mulighetene til å nå eller bli nådd av tilbudene kan bli enklere. Det har skjedd en gradvis regionforstørring. Utviklingen av privatbilismen og det digitale nettet har fremmet en slik sentralisering. Rekkeviddeøkende tilpasninger og strategier har ført til en tilbudsstruktur med færre og mer sentraliserte tilbudssteder. Rekkeviddeøkende tjenestestrategier har skjedd samtidig med at terskelkravene har økt til mange tjenester samtidig. Når flere slike faktorer trekker i samme retningen er resultatet at tilbud og ordninger i småbyer og omland kommer under press. Dette resulterer i nedleggelse og/eller at tilbudene vurderes å bli for dyre å drifte etterhvert. Dette har økt utfordringene med å opprettholde et variert tjenestetilbud særlig i de minst sentrale kommunene med svak befolkningsutvikling.

Tjenester og tjenesteforsyningen er også i endring på andre måter. I klassisk sentralstedsteori ble tjenester beskrevet som immaterielle ytelser fra en tjenesteyter til en passiv konsument. I nyere tjenesteteori rettes større oppmerksomhet mot tjenester som behovstilfredsstillelse hos ulike brukere og med brukerne i mer aktive roller. Selv om ordinære tjenester (butikker, banker, sykehus osv.) fortsatt er grunnleggende, inngår disse i et større system av tjenester der flere brukere, medlemmer i husholdet og lokalsamfunn, har ressurser og (kan) bidrar til behovstilfredstillelsen. Her blir samskaping mellom flere aktører viktigere, og der både offentlig og privat tjenesteytere bidrar med strategisk assistanse til å identifisere flaskehalser i brukerens hverdagsliv og bistå med ressurser som kompletterer og mobiliserer brukerens egne ressurser. Bidragene kan være immaterielle ytelser, tilrettelagte digitale løsninger, fysiske hjelpemidler, utplasserte automater eller infrastruktur av typen vei, bygninger og anlegg. Rollen til offentlige myndigheter utvides til å være tilrettelegger vel så mye som avlaster. Det å utvikle slike tjenestesystemer tilpasset ulike brukerbehov i senter og omland blir av økende betydning.

En viktig side ved sentralstedet er dens *omlandsdannende* rolle og nøkkelfunksjon i de *sentrerte funksjonelle regionene*, slik moderne byregioner er eksempler på. By og omland er her integrert i felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion gjerne avgrenset til et dagpendlingsomland. Dette er samhandlingsregioner preget av funksjonell arbeidsdeling, gjensidige avhengigheter og interaksjoner mellom by og omland knyttet til bosted, arbeidsmarked og tjenester for innbyggere og næringsliv innenfor en times reisetid. Utviklingen av slike regioner har vært knyttet til vekst i markedslokalisererte tjenester i sentralt, annen produksjon og boliger i omlandet. Relasjonen mellom by og omland reproduseres både og fordi omlandets befolkning og næringsliv er avhengige av tjenester som tilbys i senteret, tjenestesektoren i byene skaper mange av arbeidsplassene omlandsbefolkning pendler til. Samtidig er folk og produksjon i omlandet viktige kunder og markeder for sentertjenestene. Byvekst og kommunikasjonsutvikling har gitt økt avstand mellom bo- og arbeidsteder, og større byers influensområde er ekspandert. Dette har også ført til nye tilpasninger i bo- og arbeidsmarkeder. I mange utkanter kan arbeid i nærmeste by eller tettsted være et alternativ til flytting, og omvendt er bynære rurale områder velegnet som boligområder for personer med

arbeid i sentrum. Utenfor byen vil priser på hus og arealer falle samtidig som bo- og nærmiljøkvaliteter har høyere kvalitet for mange. Tjenester og opplevelser kan man alltid skaffe seg ved å foreta en kortere reise til byen.

2.2.2 Sentre for verdiskaping, kunnskapsutvikling og innovasjon i regioner

I teorilitteraturen omtales byer som økonomiske tyngdepunkt, innovasjons- og vekstsentre i regioner. Mye har vært koplet til teori om agglomerasjonsøkonomi og eksportbasert vekst.

I byområder vil man ha *agglomerasjonsøkonomi* som gir visse fortrinn og effekter for økonomisk vekst og utvikling. Tetthet og samlokalisering reduserer transaksjonskostnader, øker tilgangen på spesialisert arbeidskraft, leverandører og kunder, styrker betingelser for kunnskapsflyt og innovasjon. Dette bidrar ofte til økt produktivitet og verdiskaping i byregioner¹⁵. Noe forenklet kan man snakke om både *stordrifts-* og *flerdriftfordeler* som i byregioner forsterker økonomisk vekst.. Deling–læring–matching¹⁶ har også vært brukt som begreper om sentrale mekanismer og agglomerasjons-gevinster. Den indre vekstdynamikk i mange byer forsterkes ytterligere av tiltrekningskraft og tilførsler av ressurser utenfra. Samtidig har byers vekst vært koplet også til *eksportbaseteoretiske* resonnementer. Det vil si at byer/regioner kan vokse på grunnlag av økonomiske aktiviteter av to hovedtyper: bytteproduksjon rettet mot markeder utenfor byen/regionen kontra egenproduksjon rettet mot byens/regionens egen befolkning og næringsliv. Egenproduksjonen er i motsetning til bytteproduksjonen, ofte mer ensartet fra by til by mens variasjonen av tjenester gjerne øker med bystørrelsen. Denne typen perspektiver på byvekst er mye i samsvar med den som foran ble omtalt for å belyse to ulike idealtyper av by/sentertyper, dvs. sentralsteder og spesialiserte økonomiske sentre, men der begge elementene ofte er tilstede i større byer selv om den ene funksjonen oftest dominerer over den andre.

Med kunnskapsøkonomien har agglomerasjonsteoriens omtalte fordeler og effekter i økende grad blitt knyttet til samlokaliseringens betydning for å forsterke læring og kunnskapsflyt, innovasjon og entreprenørskap. Innovasjon og entreprenørskap er som regel basert på komplekse prosesser av læring og kunnskapsdeling mellom aktører i verdikjeder, innovasjonssystemer og geografiske miljøer. Byer med noe størrelse har gjerne mange aktører og betydelig variasjon av relaterte kunnskaper, som gir bedre forutsetninger for innovasjon og entreprenørskap enn steder med mindre slike miljøer. Men slike forhold påvirkes ikke bare av størrelsen på et miljø, men også av sosio-kulturelle forhold som kan variere ganske mye uavhengig av størrelse.

Agglomerasjonsteorien skiller mellom heterogene og spesialiserte agglomerasjoner, og som tillegges ulike fordeler og ulemper. *Heterogene agglomerasjoner* har såkalte urbaniseringsfordeler og er særlig karakteristisk for store byer som har fordeler knyttet til størrelse og kritisk masse, diversitet i nærings- og kunnskapsmiljø, variert arbeidsmarked og infrastruktur. Dette er gunstig for læring, kunnskapsflyt og innovasjon innenfor og mellom verdikjeder og sektorer, og gir derfor også opphav til mye nyskaping og radikale innovasjoner. Større byers attraktivitet og tiltrekningskraft på kapital og menneskelige ressurser, inkludert studenter og personer med

¹⁵Glaeser (1992), Ciccone & Hall (1996), Duranton og Puga (2013), Rosenthal, S et.al. (2004), Frenken et.al (2007), OECD (2007).

¹⁶*Deling*: Mange bedrifter og nærhet i avstand/reisetid bidrar til større markeder, rimeligere enhetskostnader i felles infrastruktur og bedre tilgang på spesialisert kompetanse og arbeidskraft. *Læring*: Nærhet letter og forsterker læring og kunnskapsoverføring ved observasjon og samhandling, lettere utveksling av kompetanse og ressurser. Kostnadene ved overføring og tilpasning av kompetanse og teknologi blir dermed lavere, og området vil tiltrekke seg bedrifter som har høy innovasjonstakt og/eller behov for kompetanseutveksling. *Matching*: I et større arbeidsmarked øker sannsynligheten for bedre matching mellom arbeidskraft og bedrifter øke. Dette bidrar til produktivitet og attraktivitet. På små steder/arbeidsmarkeder er sannsynligheten større for at flere arbeidstakere vil bli låst fast til stillinger som ikke er helt tilpasset deres kompetanse og ønsker, samtidig som bedrifter har mer begrenset tilgang til spesialisert kompetanse. (Duranton, G. & Puga, D. 2003. *Micro-foundations of urban agglomeration economies*. (NBER Working Paper 9931). National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts).

lang utdanning og kreative aspirasjoner, bidrar ofte til å forsterke den økonomiske veksten i slike områder. På den annen side kan for sterk vekst i storbyer gi opphav til det som omtales som *agglomerasjonsulemper*. Sterk konsentrasjon av mange mennesker og virksomheter kan gi øke trengsels- og presskostnader i næringsliv, bo- og arbeidsmarked, transport/pendling, redusere miljø- og livskvaliteter samt forsterke sosiale ulikheter. Dette har i perioder også vært en drivkraft for utflytting av både industribedrifter og folk fra de store byene og til mindre byer og distrikter. Kompleksiteten i store byregioner kan også være en utfordring for effektiv styring og koordinering av samfunnsutvikling i ønsket retning på tvers av mange politiske og administrative institusjoner og geografiske inndelinger, slik som i flerkommunale byområder.

Begrepet *spesialiserte agglomerasjoner* brukes i teorien om samlokaliserte bedrifter i samme eller relaterte bransjer. Her utnyttes lokaliseringsfortrinn og effekter knyttet til noen bestemte næringer, verdikjeder eller klynger. Slike spesialiserte næringsmiljøer har ofte dannet et viktig grunnlag for framveksten av mange tettsteder og byer, og utgjør fortsatt en hoveddel av den økonomiske basisen til mange små og store byer. Særlig for en del mindre byer vil slike lokaliserings- og vekstfortrinn for noen spesialiserte næringer med ringvirkninger ha større betydning for den økonomiske veksten i nærområde, enn mer generelle urbaniseringsfordeler som nesten alle virksomheter i større byregioner drar nytte av. Dette betyr imidlertid ikke at mindre byer ikke kan ha et ganske så variert arbeids- og næringsliv, og som utvikles delvis uavhengig av de tradisjonelle eksportorienterte basisnæringene. Mindre byers økonomiske strukturer i utviklede land har over lengre tid blitt mer preget av en voksende service- og velferdssektor mye orientert mot befolkning og virksomheter i egen region. I tillegg kommer naturligvis økende besøksnæringer av ulike slag, rettet både mot nærområdet og turister utenfra. Dette har gjort at småbyenes arbeidsmarked og sysselsetting har blitt preget av en mer dominerende, men variert, tjenesteytende sektor selv om verdiskapingen fortsatt kan være stor i de mer spesialiserte vareproduserende basisnæringene.

Mindre byer som er forankret til små spesialiserte næringsbaser har imidlertid visse sårbarheter og utfordringer. En ting er følsomheten for eksterne sjokk eller andre endringer i rammevilkår som direkte berører næringsbasen man er spesialisert innenfor. Beskjeden bufferkapasitet i arbeidsmarkedet og begrensede omstillingsressurser kan forsterke utfordringene. Mer generelt har mindre byer som er forankret til spesialisert konkurranseutsatt vareproduksjon også typer av mer langsiktige utfordringer dersom for mye av stedets ressurser er bundet til etablerte modne næringer preget av rasjonaliseringer og teknologiutvikling som reduserer arbeidskraftbehovet kraftig. I små miljøer kan det være krevende å utvikle nye kunnskapsintensive næringer, selv om muligheter finnes innenfor relaterte næringer til nærings- og kompetansefelt der man har styrker eller fortrinn. Attraktivitet og tiltrekningskraft på folk og kapital utenfra er ellers en utfordring som generelt ofte knyttes til mindre byer kontra de større. Her har de mindre byene ofte utfordringer knyttet til bostedsattraktivitet, lite variert arbeidsmarked og få attraktive jobber for personer med høyere utdanning.

Med utgangspunkt i agglomerasjonsteori blir altså mye av fokuset rettet mye mot byers indre dynamikk og vekstfortrinn som følge av eksterne økonomiske fordeler av samlokalisering - enten det er snakk om heterogene eller spesialiserte næringsmiljøer, eller begge deler slik man særlig har i større byområder. I klassisk agglomerasjonsteori var mye oppmerksomhet rettet mot nærhetsfordeler som ga reduserte transaksjonskostnader. Senere har teorien relevans særlig blitt knyttet til samlokaliseringsfordeler i form av forsterket læring og kunnskapsoverføring, nyskaping og innovasjonsspredning som nærhet mellom mange bedrifter og andre aktører gir.

Kunnskapsinstitusjoner som FoU- og UoH-organisasjoner spiller viktige roller for verdiskaping og innovasjon i kunnskapsøkonomier. Dette er institusjoner som tradisjonelt har vært etablert i større byer og regionsentra, men i enkelte land også betydelig desentralisert med mindre

enheter og avdelinger til mange småbyer i distriktene som i Norge. Slike kunnskapsinstitusjoner spiller ofte viktige regionale roller når det gjelder å skaffe kvalifisert arbeidskraft til arbeidslivet i området, fremme utdanning, kompetanseheving og innovasjon, samt steder og regioners attraktivitet og verdiskaping. Dette er også et felt der offentlig politikk og virkemidler kan gjøre en forskjell gjennom å stimulere og understøtte kunnskapsutvikling, entreprenørskap og innovasjon i et område. Det inkluderer det å utvikle byer med sentre og arenaer for å kople aktører, og styrke kompetanse- og kunnskapsdeling, innovasjon og entreprenørskap.

Når vi her har hatt mye fokus på agglomerasjonsteoretiske forklaringer på økonomisk vekst i byer er det viktig ikke å glemme at denne teorien også omtaler deagglomerasjonsfordeler. Det gjør at en del bedrifter og næringer lokaliseres spredt og reproducerer et desentralisert lokaliseringmønster. Dette gir en del spredtbodde regioner fortrinn for enkelte næringer (eks. naturbasert reiseliv, ren mat og regional merkevare) som utnytter småskalafordeler, spredte naturressurser, lave arbeidskraftkostnader, miljøkvaliteter etc. Dette er også høyest relevante aspekter som kan gi byregioner større utviklingsevne og attraktivitet enn ved bare å fokusere på agglomerasjonsfordeler og urbane stedskvaliteter.

2.2.3 Urbane stedskvaliteter og attraktivitet i regioner

Teori og begreper om *steders og regioners attraktivitet* har gjennom de siste to tiårene fått mye oppmerksomhet i planlegging, politikk og faglitteratur. Noe av bakgrunnen er blant annet økende oppmerksomhet om lokal og regional konkurranse om menneskelige ressurser og markeder, samt et sterkere fokus på lokale og regionale handlingsmuligheter for å utvikle bedre og mer livskraftige lokalsamfunn og regioner for bosatte, bedrifter og besøkende. Etter hvert har dette i kommunal og regional planlegging mange steder blitt koplet sterkere til mål om bærekraftig samfunnsutvikling, sosialt, økonomisk og med hensyn til klima/miljø. Generelt har utviklingen ført til at mange steder, byer og regioner er blitt mer aktive «aktører» i arbeidet med å forsøke å tiltrekke seg flere mennesker og investorer utenfra.

Noen av bakteppe er også her utvikling av sterkere kunnskapsøkonomier der virksomheter i de fleste sektorer og næringer presses i retning av økt kompetanseintensitet og innovasjonstakt. Det er også knyttet til at for flere bedrifter i ulike bransjer blir kompetanse- og innovasjonskonkurransen etter hvert viktigere enn (bare) pris- og kostnadskonkurranse. En implikasjon har så langt vært at mer av sysselsettingsvekst har kommet innenfor nye kunnskapsintensive bedrifter og næringer etablert og utviklet særlig i de større byområdene med fortrinn knyttet til diversitet, attraktivitet og kunnskapsinstitusjoner. Utviklingen har dermed også endret noe av lokaliseringskonkurransen mellom byer/regioner. Mens denne tidligere handlet mye om å tilby tilgang på naturressurser og/eller lavere kostnader (bedre skatte- og avgiftsvilkår, lavere arbeidskraftkostnader) har relevant kompetanse, utviklingsmiljøer, kunde- og markedskontakt fått økt betydning. Dermed har steder og regioner med mangfold, kompetanseintensive næringsmiljøer og kunnskapsinstitusjoner styrket sine lokaliseringfortrinn for mange typer nye bedrifter.

En vesentlig side ved dette er den økende betydningen som tilgangen på menneskelig ressurser har for steder og regioners evne til nyskaping og økonomisk vekst, og videre et økende politisk fokus i utviklede økonomier på befolkningens bostedspreferanser og antagelser om en økende verdsetting av stedskvaliteter assosiert med såkalte urbane goder og kvaliteter. Dette knyttes gjerne videre til en økende andel av befolkningen med høyere utdanning eller kreative aspirasjoner. Her inngår også grupper med over middels lønn og betydelig konsum, og som direkte og indirekte bidrar til jobbskaping og økt sysselsetting i ulike typer tjenesteyting. Steders kvalitet og attraktivitet som bo-, leve- og besøkssteder tillegges økt betydning for bostedsvalg og bedrifters lokaliseringvalg (Florida 2002/2007, Glaeser m.fl.

2011, Aure et.al. 2011, Vareide 2015)¹⁷. Den økte verdsettingen av urbane goder knyttes blant annet til stedskvaliteter i form av stor variasjon av tjenester og sosiale møteplasser, tilgang på offentlige tjenester av god kvalitet, estetiske og fysiske omgivelser, muligheter for mange typer sosial kontakt og konsum, framkommelighet og lave transportkostnader for tilgang til mange typer tjenester (Glaeser m.fl. 2000)¹⁸.

Nyere nordiske studier viser at på et overordnet nivå er det fortsatt slik at folk «følger arbeidsplassene» mer enn at «arbeidsplassene følger folk» (Østby m.fl.2017)¹⁹. Men studiene gir samtidig holdepunkter for at arbeidsplasser innenfor kreative yrker og kunnskapsintensive næringer i betydelig grad «følger etter» personer med høyere utdanning. Ønsker man flere slike yrker kan det være fristende å gjøre steder mer attraktive for personer med høyere utdanning og kreative yrker. Høyt utdannet er også ofte høyt lønnet som kan bidra til å stimulere vekst i tilbudet av forbrugsgoder og tjenester. Men en slik noe smal attraktivitetsstrategi bare rettet mot denne gruppen vil kunne være både kostbar, risikofylt og bidra til en favorisering av privilegerte grupper. For mange av landets småbyer og regionsentre er det mer relevant med en bredere tilnærming til attraktivitetsarbeidet med fokus på ulike grupper slik som både ungdom, unge voksne, yrkesaktive og eldre. En strategisk viktig gruppe for mange lokalsamfunn og småbyregioner i Norge er den mest mobile gruppen av unge voksne. Brede studier av bostedspreferanser og -motive støtter opp under teoretiske betraktninger om at stedskvaliteter, miljø og sosiale forhold er viktige faktorer bak flytte- og bostedsvalg, vanligvis som tilleggsfaktorer til arbeidsmarked og jobbmuligheter (Sørliie m.fl. 2011)²⁰. Dette gjelder selv om utviklingen i arbeidsmarkedet og utdanningssamfunnet er de sentrale driverne bak økt bosetting i større byer i Norge, en tendens som forsterkes under høykonjunkturer og svekkes under lavkonjunkturer (Johansen et.al.2009). Konkurransen mellom større byer og øvrige byer og distrikter om tilgang på kapital og menneskelige ressurser er ikke noe nytt fenomen, selv om økonomiske strukturer og konjunkturer samt demografiske forhold har påvirket strømmer og relasjoner over tid.

I et helhetlig perspektiv på *attraktivitet*²¹ har søkelyset vært rettet mot steders bo-, bedrifts- og besøksattraktivitet, og hvordan disse tre dimensjonene enkeltvis og sammen virker, og

¹⁷Florida, R. (2002): The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York, Basic Books, Florida, R. (2005). The flight of the creative class: the new global competition for talent. New York, HarperBusiness, Florida, R. (2008). Who's your city?: how the creative economy is making where to live the most important decision of your life. New York, Basic Books, Floridas poeng er selv om arbeid er en viktig faktor for bostedsvalg, har andre faktorer fått relativt større betydning. Trygg jobb og gode skoler er ikke nok, men det stilles økte krav til attraktive fasiliteter og institusjoner, mangfold og toleranse. Glaeser (2011) argumenterer med at livskvalitet er viktig for å forstå hvorfor noen områder er mer attraktive enn andre, og det handler delvis om gode steder for forbruk. Ressurssterke og godt utdannede mennesker kan velge mellom mange potensielle steder fordi de besitter etterspurt kompetanse, og de vil ta sine beslutninger på et annet grunnlag enn hva tradisjonelle økonomiske modeller for migrasjon har lagt til grunn. Urbanisering handler ifølge dem i økende grad om livskvalitet og tilgang på et velutbygd og attraktivt tjenestetilbud, slik man ofte har i urbane områder (op.cit.).

¹⁸ Glaeser, E., Kolko, J. & Saiz, A. 2001. *Consumer City*. Journal of Economic Geography 1, 27-50. Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city*. Pan Macmillan, London. Hjorthol (2003) studerte bostedspreferanser og flyttemotive over tid, og diskuterer urbanisering som et alders-, kohort- eller periodefenomen. Hun argumenterte da, som Glaeser et al. (2001), for at interessen etter urbane kvaliteter var økende. Dette ble underbygget av at interessen for slike kvaliteter hadde økt for alle kohorter, noe som gjorde at hun omtalte dette som en periodeeffekt allerede da, dvs. at urbane kvaliteter var «i tiden» for brede grupper.

¹⁹Østby, S. et al. (2017). The creative Class: do Jobs follow People or do People follow Jobs? I *Regional Studies*. 52(6): 1–12.

²⁰ Det er gjennomført to store bo- og flyttemotivundersøkelser i Norge – i 1972 og 2008. Mens arbeid var det mest framtrepende flyttemotivet i 1972 (37 prosent), var familieårsaker det sterkeste flyttemotivet i 2008 (27 prosent). Den største forskjellen var imidlertid en sterkere vektlegging av forhold knyttet til sted og miljø i 2008 sammenliknet med i 1972. Dette er i tråd med forskningen på betydningen av steder i seg selv (Aure, M. et al. 2011. Flyttemotive og bostedsvalg. I *Plan* 43(5). En studie (Barlindhaug m.fl.2018) om utflytting fra storbyene viste ellers at boligpriser, bo- og nærmiljø, var viktige tilleggsfaktor for utflytting av mange unge voksne særlig til storbyenes omland. En casestudie av en småby viser at gode kommunale tjenestetilbud, som skoler, barnehager og kulturtilbud, har positiv effekt på innflytting (Isdahl 2012). Men også offentlige transportinvesteringer, tilrettelegging for boligutvikling og kvalitet i det offentlige rom er av betydning. Korte avstander fra boligen til barnehage, skole og arbeidsplass gir barn og voksne en enklere hverdag med minimal tid brukt til transport og tilsvarende mer tid til familie og fritid.

²¹Begrepet *attraktivitet* er også brukt i rene næringsøkonomiske analyser. Ett eksempel er Reve & Sasson (2012) som analysere globale kunnskapsnav og skiller mellom 6 typer attraktivitet: klynge-, utdannings-, talent-, FoU, eierskaps- og miljøattraktivitet. De fant at olje/gass, maritim og sjømat oppfylte kriterier for å være globale kunnskapsnav med mange typene av attraktiviteter.

påvirker steders vekst og utvikling (Vareide m.fl. 2013 og 2018). Her definerer man attraktivitet som «et steds tiltrekningskraft for bosetting, bedrifter og besøkende utover det som kan forventes ut fra strukturelle forhold» (op.cit.). De fire strukturelle forhold det vises til her er; (i) befolkningsstørrelse, (ii) arbeidsmarkedsintegrasjon, (iii) nabovekst (arbeidsplassvekst i områder det pendles til påvirker nettoinnflyttingen til steder det pendles fra) og (iv) bransjestruktur (steder med høy andel arbeidsplasser i vekstbransjer får systematisk sterkere arbeidsplassvekst). Det heter videre at de tre hoveddimensjonene av attraktivitet «samspiller og påvirkes av følgende fire faktorer *på stedet*:

- ameniteter (stedlige goder, tilbud, tjenester),
- bygninger/areal,
- identitet og kultur
- omdømme.

Disse fire faktorene hevdes å være de eneste «kommunene selv kan gjøre noe med, mens de strukturelle forholdene nevnt først, har en selvstendig og systematisk effekt på enten flytting eller arbeidsplassutvikling som den enkelte kommune kan gjøre lite med» (op.cit.). Denne avgrensingen av handlingsmuligheter kan virke noe snever i den forstand at de såkalte strukturelle forholdene man ikke kan gjøre noe med lokalt, kan påvirkes og til dels endres på regionalt og nasjonalt nivå. Og ellers kan det tilføyes av listen over hoveddimensjonen av attraktivitet synes å mangle en attraktivitetsfaktor som handler mer om «natur/landskap, friluftslivsmuligheter» o.l., som kan gi fortrinn og være viktig for en god del mennesker. Det er mulig dette regnes inn som en del av stedlige goder.

Attraktivitet kan forståes som bredere perspektiv på steds- og regionutvikling enn tidligere omtalte økonomiske perspektiver på steds- og regionutvikling. Sentralt i mye av denne litteraturen er altså et fokus på humankapitalens rolle og bostedspreferanser ofte i retning av mer «urbane steds-kvaliteter», men også et fokus på betydningen av samspillet mellom bosteds-, bedrifts- og besøksattraktivitet når steders ulike utvikling skal forklares.

I moderne kunnskaps- og velferdssamfunn der viktige samfunns mål er knyttet til å understøtte regionalt balansert utvikling, er det opplagt viktig å utvikle attraktive regionsentre med urbane kvaliteter og fellesgoder, særlig i områder som mangler større byregioner. Et helhetlig perspektiv på regionsenters attraktivitet, vil slik man kan tolke litteraturen blant annet måtte ha fokus på attraktivitet knyttet til kvalitet og variasjon i:

- tjenestetilbud og -forsyning
- arbeidsmarked og kompetansemiljøer
- fysisk attraktivitet (kompakt stedsutvikling, natur- og miljøkvaliteter)
- sosiale og kulturelle møteplasser, aktiviteter og tilbud

Det er nettopp når det gjelder helheten her – dvs. tilstedeværelse av en bredde av gunstige attraktivitetsfaktorer og et gunstig samspill mellom dem, at man kan snakke om attraktive byer/bygdebyer og deres regioner. Dette innebærer også at sentre som bare er attraktive for spesialiserte bedrifter, men lite attraktive for bosetting og besøk, i liten grad er attraktive som regionsentra/byer. Det er når flere av disse attraktivitets-elementene er tilstede og forsterker hverandre at man kan snakke om attraktive regionsentre/byer og regioner.

Gode urbane kvaliteter kan styrke mindre tettsteder/byer/regioners attraktivitet som bosted, besøkssted og bedriftssted. Samtidig må det understrekes at slike urbane kvaliteter alene sjelden er det som gir mindre byer tiltrekningskraft og attraktivitet relativt til storbyregionene og de som bor der for kortere eller lengre tid. For mindre tettsteder/byer/byregioner vet man blant annet fra enkelte norske studier av bosatte og innflyttere at det som der gir bostedsattraktivitet

er mer en kombinasjon av både rurale og urbane kvaliteter enn bare det urbane (se nærmere omtale kapittel 3.4).

Det kan også være *konflikter* mellom enkelte typer attraktivitetsmål og -tiltak, og en bærekraftig lokalsamfunnsutvikling. For eksempel har mål og tiltak for en sterk vekst i en del besøksnæringer kommet i økende konflikt med mål om en bærekraftig utvikling, miljømessig og samfunnsmessig, for en del mindre byer og lokalsamfunn. Holdbarheten til steders attraktivitet vil på sikt være helt avhengig av at strategier og tiltak på feltet skjer innenfor rammer av en bærekraftig steds- og regionutvikling – både miljømessig, sosialt og økonomisk.

2.2.4 Bærekraftig by- og senterutvikling

Byenes tetthet og konsentrasjon gjør dem til viktige arenaer for innovasjon og problemløsning for å nå mål om bærekraftig samfunnsutvikling. Attraktivitetsbegrepets innhold og utvikling har også etter hvert blitt sterkere koplet opp til FNs mål om bærekraftig utvikling langs de tre dimensjonene, miljømessig, sosialt og økonomisk holdbar utvikling. Her har begreper om den kompakte byer og smarte byer stått sentralt.

Siden Brundtlandskommisjonens rapport «vår felles framtid» har den *kompekte byen* ofte vært selve symbolet på bærekraftige byutvikling, fordi den søker å balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling (Sandkjær Hansen m.fl.2015). Internasjonalt ble begrepet kompakte byer tidlig tatt i bruk²². I dag er det vanlig å forstå begrepet «den kompakte byen» som å ha følgende kjennetegn: tett bebyggelse (fortetting) med klar grense mot omland, i urbane områder som er bundet sammen ved hjelp av offentlig transport, og hvor innbyggerne har kort avstand mellom bosted, arbeidsplasser og servicetilbud (OECD 2012:29).

Diskusjonen om kompakte byer har også sine røtter i ideen om at en *tett, funksjonsblandet by* sikrer en levende og mer mangfoldig by. Funksjonsblandete byer innebærer at områder utvikles som en blanding av boligformål og andre formål til næringsvirksomhet, offentlig og privat service, osv. Tanken er at samlokalisering av boliger og servicetilbud skal bidra til å redusere transportbehov. Målet er også å skape arenaer for sosial møter og aktiviteter hvor ulike mennesker kan bo og trives. Videre kan en mer konsentrert befolkning gi større kundegrunnlag til lokale bedrifter.

Fortetting og konsentrasjon av flere funksjoner som boliger, arbeidsplasser, service og kulturtilbud, kan bidra til vitalisering av byrommet og arealøkonomisering. Dette gir grunnlag for bærekraftig mobilitet, som igjen kan redusere klimagassutslipp. Byutviklingsmodellen har fått stort gjennomslag mange europeiske land, deriblant Norge. Parallelt med utbredelsen av modellen har det blitt en større diskusjon om omkostningene ved kompakt byutvikling, blant annet for natur- og miljøverdier og for de som lever og arbeider i byen – hvordan sosial og miljømessig bærekraft ivaretas (Sandkjær Hansen m.fl.2015). Kompakt byutvikling er ofte gunstig for grunneieres ønske om økonomisk avkastning, men kan også få uheldige effekter for en del typer arbeidsplasser og sosiale grupper. Kompakte byutvikling har også blitt gjennomført i en periode med en planleggingspraksis med et betydelige innslag av privat planlegging og høy grad av privat investering. Vektleggingen av markedsprinsipper og reduksjon av offentlig regulering har blitt mer utbredt. Byplanlegging har i økende grad blitt utbyggerstyrt og framforhandlet. I spenningsfeltet mellom økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft vil det ofte være motstridende interesser i kompakt byutvikling. Skal en kompakt byutvikling være bærekraftig sosialt, miljømessig og økonomisk krever dette medvirkning fra sivilsamfunn, næringsliv og myndigheter på ulike nivå.

²²Se Breheny, M.J. (1992) og Burton, E et.al. (1996).

Et relatert perspektiv på den bærekraftige og attraktive byen er blitt knyttet til *smart byutvikling* som begrep og tilnæringsmåte i byutvikling og planlegging (Haarstad og Wathne 2018). *Smart by* assosieres også med byer som har tette og levende sentrum med et variert tilbud av tjenester og møteplasser, sosialt inkluderende og kulturelt mangfoldig, har grønn næringsutvikling og sirkulærøkonomi, og god tilrettelegging for å involvere sivilsamfunnet i by- og stedsutviklingen. Smart byutvikling blir internasjonalt brukt om mange typer forbedringsarbeider der flere av dimensjoner av bærekraftig utvikling gjerne ligger inne. Det er ikke bare en definisjon eller strategisk tilnærming, men en forståelse og bruk som varierer mye. Ofte har smartbyer blitt knyttet til urbane utviklingsstrategier der teknologien brukes for å gjøre byene mer bærekraftige, effektive og bedre å bo i. Men smart by handler ikke primært om teknologi, men IKT- teknologi brukes ofte som et hjelpemiddel på nye måter. Et vel så viktig aspekt ved smarte strategier er satsingen på tverrsektorielle, nettverksbaserte styringsformer i stedet for tradisjonell styring. Det betyr at man søker å bryte ned siloer og løse problemene på en mer helhetlig måte. Dette krever ulike typer samarbeid mellom myndigheter, kunnskapsmiljø, næringsliv og sivilsamfunn. Smart by kan være et viktig redskap til å utvikle attraktive og bærekraftige byer og regioner. Den konkrete tilnærmingen til smart byen og byutvikling vil måtte være forankret til konteksten og de mål, fortrinn og muligheter man har for økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft og integrasjonen av disse målene i regionen.

2.3 By og omland - relasjoner og samspill

Byer og tettsteder inngår i relasjoner og samspill med omland av ulike typer og utstrekning. Hvordan og på hvilken måte påvirkes blant annet av bystørrelsen og de funksjonelle egenskapene søkelyset er rettet mot. Faglitteraturen på feltet er fragmentert og noe tynn når det gjelder mindre byer og regionsentre spesielt. Generelt kan vi imidlertid gruppere denne litteraturen til tematikk og metaforer knyttet til:

- Byen/tettstedet som senter for tjenesteforsyning i regioner
- Byen/tettstedet som «motor-, vekst- og spredningssenter» for økonomisk utvikling og innovasjon i regioner
- Byen/tettstedet som «demning mot utflytting» fra regionen, og som «magnet på innflytting» til regionen.
- Arbeidsdeling og gjensidige avhengigheter mellom by og omland

I klassiske teorier og perspektiver har «*motorhypotesen*» stått sentralt, dvs. forståelsen av byen som «motoren» i regionaløkonomisk vekst og utvikling. Dette har vært forankret til teorier om agglomerasjonsøkonomi og vekstpoler samt konsentrasjons- og spredningsprosesser geografisk. Her ble spredningen vekst- og innovasjonsimpulser i klassiske perspektiver beskrevet mye som enveis-prosesser fra by til omland, eller nedover i sentralitetshierarkiet, som ringer i vannet. Dette ble blant annet knyttet til såkalte «trickle-down»-prosesser, men teorien omtaler også «back-wash»-effekter som kan oppstå, som innebærer at sterk vekst i byen eller vekstpolen også kan fungere som en magnet som tapper menneskelige og andre ressurser fra omlandet, og slik kan svekke muligheter for utvikling av lokalsamfunn i omlandet. Generelt har nevnte perspektiv fortsatt relevans, men nyere kunnskap og utviklingstrekk bør trekkes inn i nyansering og vurdering av perspektivets gyldighet. Ett er knyttet til nyere kunnskaps- og innovasjonsteori og empirisk forskning som viser at innovasjon og innovasjonsspredning er knyttet til langt mer komplekse prosesser enn det klassisk teori forespeilet og koplet dette til enkle by-omlandsmodeller. Mye innovasjon har ikke utspring i byene, men i nærings- og kompetansmiljøer forankret til lokalsamfunn i omland og distrikter. Mange av de mest innovative miljøene er å finne i produksjonsnæringer og -miljøer lokalisert utenfor større byer, både i mindre byer og distriktsomlandet. Innovasjon skjer langt fra bare i

FoU-intensive næringer, og kanaler for læring og kunnskapsutvikling, innovasjons- og diffusjonsprosesser, er i stor grad knyttet til verdikjeder med mange aktører og funksjoner lokaliserte i både by og omland på ulike nivå.

Ett annet trekk ved utviklingen er en langt bedre kommunikasjonsutvikling og integrasjon mellom by og omland, enn det som kjennetegnet tidligere tider da de klassiske teoriene ble utviklet. Sterkere kommunikasjonsmessig integrasjon kan gi enkelte produktivetsgevinster for regionen som helhet og særlig komme servicenæringer i senteret til gode. Bedre pendlingsmuligheter kan naturligvis gjøre at folk i større deler av omland og distrikter kan bli boende ved at man lettere kan kople seg på et større arbeidsmarked. Om byregionen domineres av en stor by som vokser og integrerer stadig flere mindre byer i omlandet, vil imidlertid det på den annen side kunne gi økt funksjonstapping og tap av arbeidsplasser i disse småbyene og dermed svekke småbyenes egen utviklingsevne og livskraft.

Når det gjelder motorhypotesens gyldighet for mindre byer langs flere dimensjoner er den ikke godt forskningsmessig analysert internasjonalt. En avgrenset norsk studie av effekter mellom økonomisk vekst i by og omland fra senere år, finner ingen entydig gyldighet for denne delen av «motormetaforen» - dvs. ressurser og vekstimpulser kan gå begge veier mellom by og omland, og effektene likeså (se omtale kap.3.4.). Gyldigheten synes å variere med kontekst. Denne typen økonomiske perspektiver på forholdet mellom by og omland blir snever sammenliknet med et mer helhetlig perspektiv på samspill og effekter.

Et annet perspektiv belyser relasjoner og samspill mellom by og omland i funksjonelle bo-, arbeids- og serviceregioner. En viktig side ved sentralstedet er som omtalt foran dets omlandsdannende rolle, og drivkraft i utviklingen av *sentrerte funksjonelle regioner*, slik moderne byregioner er eksempler på. By og omland er her integrert i felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion gjerne avgrenset til et dagpendlingsomland. Dette er samhandlingsregioner preget av funksjonell arbeidsdeling, gjensidige avhengigheter og interaksjoner mellom by og omland knyttet til bosted, arbeidsmarked og tjenester for innbyggere og næringsliv innenfor en times reisetid. Utviklingen av slike regioner har vært knyttet til vekst i markedslokaliserte tjenester i sentralt, annen produksjon og boliger i omlandet. Relasjonen mellom by og omland reproduseres både fordi omlandets befolkning og næringsliv er avhengige av tjenester som tilbys i senteret, tjenestesektoren i byene skaper mange av arbeidsplassene omlandsbefolkning pendler til. Samtidig er folk og produksjon i omlandet viktige kunder og markeder for sentertjenestene. Byvekst og kommunikasjonsutvikling har gitt økt avstand mellom bo- og arbeidsteder, og særlig har storbyenes geografiske influensområder ekspandert. Utviklingen har også ført til nye tilpasninger i bo- og arbeidsmarkeder. I mange utkanter kan arbeid i nærmeste by eller tettsted være et alternativ til flytting, og omvendt er bynære rurale områder velegnet som boligområder for personer med arbeid i sentrum. Utenfor byen vil priser på hus og arealer være noe lavere samtidig som bo- og nærmiljøkvaliteter kan ha høyere kvalitet for mange. Tjenester og opplevelser kan man alltid skaffe seg ved å foreta en kortere reise til byen.

Teoretisk er det grunn til å anta at attraktive og vekstkraftig regionsentre vil kunne være en styrke også for omlandet i slike integrerte småbyregioner. Forekomsten av et lett tilgjengelig attraktivt regionsenter med et variert tilbud av handel og tjenester, arbeidsplasser og utdanningsmuligheter, vil sannsynligvis bidra til å styrke bosetting og aktiviteter også i omlandet. Slike funksjonelle bo-, arbeids- og serviceregioner omtales også som interaksjons- og samhandlingsregioner som utvikles gjennom menneskets daglige atferd og tilpasninger til bolig, arbeidsliv og tjenestebruk. Slike regioner, og varianter av disse, danner også ofte grunnlaget for regionråd og annet politisk og administrativt samarbeid mellom by og omland om fellestiltak for å styrke en ønsket samfunnsutvikling i et område (se omtale av organiserte regioner under kapittel 3.3.).

2.4 Oppsummering

I dette kapittel 2 har vi omtalt noen teoretiske begrep og perspektiver som belyser noen sentrale delaspekter og -tema vedrørende egenskaper ved urbane strukturer og systemer, mindre byers vekst og utvikling samt roller og funksjoner i regioner og regional utvikling.

Først ble et overordnet teoretisk perspektiv på urbane strukturer og systemer omtalt, og knyttet til to ulike typologier av urbane sentre, dvs. henholdsvis sentralsteder med varierte tjenester rettet mot nærområdet, og spesialiserte produksjonssentre rettet mot overregionale markeder. Det er åpenbart at dette representerer ulike sentertyper kvalitativt sett, og som klassisk sentralstedsteori ikke fanger opp med sitt fokus på tettstedsstørrelse, tjenestetyper og rekkevidde/terskelverdier. Det ble vist til at man mangler et felles teoretisk rammeverk der begge disse to formene for sentre inngår og samvirker, og gir opphav til komplekse urbane systemer utover et sentralstedshierarki. Noe av grunnen til fraværet at et slikt helhetlig teoretisk rammeverk er blant annet mangelen på utviklet teori for lokalisering av spesialiserte sentrene, og dermed er det heller ingen teori om urbane systemer, relasjoner og samspill mellom sentralsteder og spesialiserte økonomiske sentre av ulike typer (Parr 2017).

Denne forståelsen av urbane sentre utfordrer enkle versjoner av sentralstedsteoriens modell for hierarkiske senterstrukturer. Med utgangspunkt i eksportbaseteoretiske betraktninger, kan man si at sentralstedsstrukturene i beste fall eksisterer innenfor rammene av videre urbant system, og samtidig at sentralsteder i moderne samfunn har utvidede roller og funksjoner utover handel og servicetjenester til nærområdet.

Videre omtalte vi delperspektiver på steder og byers vekst og utvikling, og rolle og funksjon i regioner og for regional utvikling. I litteraturen er det utviklet tre ulike fagtradisjoner og teoretiske perspektiver som fokuserer enten på byer som sentralsteder for tjenester og arbeid i regioner, eller byer som økonomiske agglomerasjoner, kunnskaps- og innovasjonssentre i regioner, eller byer som sentre med urbane kvaliteter som styrker regional attraktivitet. Disse tre tradisjonene har i litteraturen operert mest parallelt både teoretisk og empirisk, og uten å bli integrert i et helhetlig teoretisk rammeverk. Mens de to førstnevnte her representerer mest økonomisk orienterte perspektiver og forklaringer til utvikling av tettsteder og byer, representerer det sistnevnte perspektivet mer humankapital-orientert perspektiv og forklaringer til tettsteders og byers utvikling. Sistnevnte kan sies å komplementere de to førstnevnte og har fått økt relevans i utviklede økonomier med en økende andel høgere utdannede og tiltagende krav til urbane kvaliteter ved bostedsvalg.

Avslutningsvis koplet vi gjennomgangen av nevnte delperspektiver på byer/sentres utvikling mer eksplisitt til ulike perspektiver på relasjoner og samspill mellom by og omland. Det ble vist til ulike relasjoner og samspill som kan ha ulike effekter i by og omland, og regioner som helhet. Et hovedperspektiv i rapporten knyttes til by- og omlandsrelasjoner og -avhengigheter innenfor funksjonelt integrerte regioner, som er en hovedform i utviklede økonomier. Funksjonelle regioner med ulik sentralitet inngår samtidig i større senter- og omlandshierarkier mellom slike regioner innenfor landsdeler og nasjoner.

3 Den norske konteksten

I kapittelet belyses først noen sentrale egenskaper ved byer/tettsteder og senterstrukturer, regionale sentre og omland, i Norge (kapittel 3.1.-3.4). Dette gjøres med utgangspunkt i noe av den eksisterende litteraturen om nevnte temaer. I andre del av (kap.3.5.) beskrives strukturer og utviklingstrekk i mindre byregioner, senter og omland, med basis i oppdatert statistikk og nye analyser med vekt på det siste tiåret. Mye legges her vekt mindre byregioner, senter og omland, på landsbasis. Vi har her i mange oversikter med alle regionklasser for styrket sammenlikningsgrunnlag. Senere i vedlegg 3 følger fylkesoversikter over alle mindre byregioner (BA), senter og omland, med nøkkeldata og korte beskrivelser.

3.1 Tema i tidligere studier med noe relevans

3.1.1 Historisk utvikling av byer og regionale sentre

I Norge vokste de første større tettstedene fram i middelalderen som ulike handels-, kjøps- og ladesteder²³(Helle m.fl. 2006, Foss m.fl.2005). For enkelte ble utviklingen forsterket gjennom roller som kongelig, religiøse eller administrative maktsentre og residensbyer der behovet for tjenester gikk utover det bonde- og fiskersamfunnene kunne dekke.

De siste to hundre årene har først industrialiseringen og så framveksten av servicesamfunnet hatt mest å si for byutviklingen og urbaniseringen i Norge. En stor gruppe byer vokste tidlig fram som industribyer gjennom nærhet til råvare- og kraftkilder (fisk, skog, jordbruk, vann) og naturgitte transportårer på sjø og land. Mye av byvekstens drivkraft i den tidlige perioden var knyttet til etablering og sterk vekst innenfor eksportorienterte foredlingsindustrier samt relaterte næringer (sjøfart, skipsbygging, produksjonsteknologi etc.) og etter hvert i økende grad også husholdnings- og forbruksvareindustrier. Store industribransjer i byene var basert på råvarer fra et større omland, og ellers gjerne koplet til markeder nasjonalt og internasjonalt.

Med utbyggingen av offentlige velferdstjenester og en sterk vekst i privat service på 1970-80-tallet utviklet flere byer og tettsteder seg som sentralsteder for et omland. Tjenesteyting har generelt hatt en sterkere omlandsdannende rolle enn mye annen næringsutvikling (op.cit.) Mellom 1960-80 bidro veksten i tjenesteytingen og kommunikasjonsutviklingen til at mange mindre byer også fikk mer flersidige tjeneste-funksjoner for et større omland. I denne perioden ble særlig de nedre delene av tettsteds-hierarkiet komplementert. Flere tettsteder ble sentralsteder for kommunale tjenester, også mange som tidligere var vokst fram som spesialiserte næringssteder. Systemet av byer og tettsteder som vokste fram la grunnlaget for en regionaldemografisk og -økonomisk utvikling med andre forutsetninger enn tidligere.

De siste tiårene har økende sysselsetting og vekst i tjenesteytende næringer kombinert med høy arbeidsinnvandring, forsterket veksten særlig i storbyregionene. Sterkest vekst i arbeidsplasser har kommet i forretningsmessig tjenesteyting, helse/sosial, bygg/anlegg og eiendom, i storbyene. Statlig tjenesteyting har blitt sterkere sentralisert til mellomstore og store byer. Men høy vekst i kommunale tjenester, og deler av sjømat, maritim og reiseliv, har bidratt til noe vekst i arbeidsplasser også blant mange mindre byer og omland i ulike deler av landet. Regionforstørring, utbygging av bedre kommunikasjoner og nye teknologier, påvirker i økende grad tjenestetilbud, fysisk lokalisering av tjenester og arbeidsplasser. Dette innvirker på tidligere sentralstedsfunksjoner og vil kunne endre by- og senterstrukturer i en del regioner framover.

²³Tidlig ute i perioden 800-1200 var Tunsberg/Tønsberg, Nidaros/Trondheim, Oslo, Bjørgvin/Bergen, Stavanger, Borg/Sarpsborg, Hamar, Skien, Borgund/Ålesund, Vågar/Svolvær-Kabelvåg (Lokalhistorisk forening).

Regional utvikling, inkludert by- og senterutviklingen, påvirkes både av spontane økonomiske og sosiale prosesser i samfunnet, og av politiske og administrative beslutninger og tiltak med eksplisitte og implisitte mål og hensikter innenfor og utenfor feltet. Utviklingen på feltet har slik sett vært påvirket av flere ulike politikkområder de siste tiårene. Viktige sektorpolitiske områder har vært næringspolitikk, velferdspolitikk og samferdselspolitikk. Dette er felt med ulike sektorpolitiske mål, men som implisitt har hatt betydelig effekter for by- og senterstrukturer og regional utvikling i Norge. Når det gjelder den mer eksplisitte by-, distrikts- og regionalpolitikken har den også hatt betydning. Noen sentrale elementer knyttet til mål og tiltak under de sistnevnte politikkområdene omtales i kapittel 3.6.1.

3.1.2 Senterstrukturer: sentertyper og -hierarkier

Foran omtalte vi internasjonal faglitteratur som beskriver urbane systemer som bestående av to hovedtyper urbane sentre, dvs. de som enten har karakter av å være mest (i) et sentralsted for tjenester og arbeid til befolkningen i dagpendlingsområdet til senteret, eller mest (ii) et spesialisert produksjonssted for særskilte «eksport»-næringer/tjenester rettet mot ekstraregionale markeder. I litt større byer vil begge typer aktiviteter og funksjoner ofte inngå, selv om en av funksjonene ofte dominerer i sysselsetting og/eller verdiskaping. I internasjonal litteratur antydes her et «brennpunkt» på om lag 10.000 innbyggere da byer vokser på et kombinert grunnlag av generelle og varierte tjenester for befolkning og næringsliv i eget nærområde, og ulike spesialiserte varer/tjenester rettet mot ekstraregionale markeder og kunder – nasjonalt og/eller internasjonalt.

Samtidig vil regioner som regel være flerkjernet, dvs. bestå av mange byer/tettsteder av ulike størrelse og grader av hierarki/egalitære strukturer. På grunnlag av ulik historisk tettstedsstørrelse, ulike tjenesters lokalisering og utvikling, er det som oftest dannet senterhierarkier. Disse strukturene er ganske stabile over lang tid, særlig i det øvre sjiktet av høyere ordens sentre og litt større byer, men det har generelt vært flere endringer og ustabilitet blant lavere ordens sentre og deres innplassering i senterhierarkier. Deres posisjon vil gjerne kunne påvirkes mer av infrastrukturutbygginger, utvikling i eksportorientert næringsbase osv. Alt i alt har sentralstedsteorien fortsatt relevans for å forstå urbane systemer ifølge internasjonal litteratur, men den samme litteraturen understreker et sterkt behov for å utvikle en mer helhetlig rammeverk i analyse av urbane systemer der både sentralsteds- og produksjonsstedsperspektivene inngår. Så kan man naturlig spørre seg om disse sentertypene også bør komplementeres framover med vekst i transformerte eller nye urbane sentre som vokser særlig i en mer kunnskapsbasert økonomi og næringsutvikling, og de høy steds kvalitet gir spesiell tiltrekningskraft på en økende andel av befolkning med høy utdanning og kreative aspirasjoner.

Det er mange holdepunkter for at dualiteten av urbane sentra også er tilstede i vårt land, og inngår som sentrale elementer i tettstedsstrukturene i de fleste fylker og regioner. Samtidig inngår alle tettsteder/byer i et mer eller mindre hierarkisk/egalitært senter-system som er definert av størrelse (befolkning, arbeidsplasser) og tjenestemangfold.

Teorier om urbane systemer og tettstedshierarkier er utviklet mye med basis i empiri fra sentraleuropeiske land med helt andre bystrukturer og bystørrelser enn her i landet. Hvor det såkalte «brennpunktet» i en norsk kontekst er usikkert. Generelt skal imidlertid funksjonsinnholdet i små og mellomstore byer i Norge være større enn tilsvarende bystørrelser på kontinentet (Foss et.al. 2006). Samtidig har spredt lokalisering mellom byer og mangel på nærhet til storbyer, gjort at mange mindre byer i Norge har hatt en viktigere rolle i å danne egne bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner enn det man ofte finner på det europeiske kontinentet. Der inngår en større andel små og mellomstore byer i omlandet til en storby og/eller flere andre små- og mellomstore byer. En viss størrelse og bredde på tettsted og

arbeidsmarked har vært regnet som betydningsfullt for å skape robuste regioner med evne til noe vekst i befolkning og arbeidsplasser. Kompetanseutvalgets utredning framholdt i forlengelsen av slike resonnementer og statistikk at i Norge er den minste "kritiske masse" for et robust regionalt arbeidsmarked BA-regioner med en by/tettsted på over 5000 innbyggere (NoU 2011:3).

Samtidig er det i Norge utviklet et tydelige sentralstedshierarki knyttet til privat og offentlig tjenesteyting – der størrelse og funksjoner er betydelig differensiert mellom henholdsvis hovedstad, landsdels-/fylkessentra, regionsentre i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA), kommunesentre og andre mindre tettsteder uten nevnte funksjoner. Denne strukturen er utviklet gjennom de siste 50-60 årene.

Som vi tidligere har vært inne på har drivkreftene bak etablering og utviklingen av dagens småbyer og regionsentra, tettstedshierarkier og -systemer i Norge, skiftet gjennom ulike historiske perioder. Tettsteder og regionsentre har vokst fram på ulikt grunnlag, noen som industribyer og kommunikasjonssentra, andre mer som sentralsteder for tjenester til et næromland. Utviklingen av transportinfrastruktur og andre faktorer har ført til økt regional integrasjon og endret relasjoner mellom steder og territorier. Mange byer og regionsentre har over tid vokst og utviklet seg på et mer flersidig grunnlag gjennom både vekst i basisnæringer og relatert virksomhet og som sentralsted for tjenester og kommunikasjoner.

Når de fleste regioner i landet mangler romlige mønstre som er helt i samsvar med det idealtypiske bildet av hierarkiske og geometrisk regulære mønstre, skyldes det blant annet at teoriens forutsetninger i varierende grad er til stede og at mange sentre ikke er utviklet som sentralsteder, men på annet grunnlag. I tillegg har transportinfrastruktur og regional integrasjon endret relasjoner mellom steder og territorier, og påvirket sentralstedsteoriens forutsetninger og relevans. Forklaringen bak det observerte mønsteret av byer og steder i et land vil variere og kan bare avdekkes med konkrete analyser. Nyere teknologi som øker en del tjenesters rekkevidde og terskelkrav, har også bidratt dels til økt sentralisering av visse tjenester – og mer desentralisert tilgang til en del andre tjenester via digitale plattformer. Disse forholdene betyr imidlertid ikke at sentralstedsteori som sådan er uten relevans, men mer at enkelte sentralstedsfunksjoner betyr mindre enn før mens andre og nye betyr mer. Sentralsteders attraktivitet i vid forstand og evne til å levere urbane goder og kvaliteter med et kompakt, variert tjenestetilbud og arbeidsmarked for to personer i samme hushold, er vesentlig og av økende betydning for regioners livskraft og utvikling.

Tettsteds- og senterstrukturer

Byregioners størrelse og vekst følger et felles mønster i mange land (Gabaix 1999). Størrelsen synes for det første å følge en lovmessighet der den største regionen er dobbelt så stor som den nest største, tre ganger så stor som den tredje største og så videre. Dette felles mønsteret er betegnet som Zipfs lov, og norske byregioner synes også å følge denne lovmessigheten relativt tett, både målt ved befolkning og verdiskaping (Menon 2015). Dersom byene gjennomgående har et fast innbyrdes størrelsesforhold som vedvarer over tid, så vil det også innebære at byer med ulik størrelse vil vokse med proporsjonal fart. At små og store byregioner i gjennomsnitt vokser likt her vært betegnet som Gibrats lov. Denne lovmessigheten må med andre ord oppfylles dersom Zipfs lov skal gjelde over lengre tid. Tallene for Norge 2005-15 peker i retning av at denne loven ikke har vært gjeldende når det gjelder befolkningsvekst (op.cit). De store byene har hatt raskere veksttakt enn små og mellomstore byer, og jo større byene var, jo raskere har de vokst. I tillegg viser tallene at spredningen i vekst blant mindre byer er mye større en spredningen blant de større byene (op.cit.). Det kan for øvrig legges til at perioden 2005-15 har vært en spesiell historisk periode i Norge med svært høy

arbeidsinnvandring. Senere belyses mer inngående utviklingen i norske byer og tettsteder av ulike størrelse de siste tiårene (se kapittel 3.5).

Senterstrukturer. Lokalisering og vekst i privat og offentlig tjenesteyting i Norge gjennom de siste 50-60 årene har bidratt til et sentralstedshierarki som kan betegnes slik (delvis etter Martinssen 2014):

1. *Landsdelsenter/fylkesenter:* Tettsteder ofte over 50.000 innbyggere med landsdels-funksjoner og mange høyere og lavere ordens tjenester i privat og offentlig sektor for å forsyne ett stort omland. Her finnes ofte sykehus, universitet/høyskole, fylkeskontorer, kulturinstitusjoner, transportknutepunkt, bred handel og annen tjenesteyting.
2. *Regionsenter:* Tettsteder gjerne mellom 1000-50000 innbyggere med senterfunksjoner i en bo- og arbeidsmarkedsregion, og der midlere ordens tjenester innen helse/omsorg, videregående utdanning, handel og transport osv. er lokaliserte. Dette vil kunne omfatte typisk mellomstore byer (tettsted 15-50.000 innb.), småbyer (tettsted 5-15,000 innb.), samt bygdebyer (tettsted 1-5.000 innb.) med regionsenterfunksjon.
3. *Kommunesenter:* Tettsteder av ulike størrelser med kommunal administrasjon og tjenester for barn, unge og eldre (barnehage, SFO, grunnskole, eldreomsorg) og ordinære private tjenester (dagligvarebutikk etc.)
4. *Mindre tettsteder for øvrig,* dvs. bygdesentre, lokalsentre eller nærsentre for deler av en kommune (gjerne med nærbutikk, barnehage, grunnskole).

Regionale planer for senterstrukturer er ofte koblet til handelsutvikling og med delvis samme begrepsbruk som over, men også noen flere begreper brukes i fylkene (se omtale i kapittel 3.6.2.). Eksempler på begreper som brukes i fylkene er blant annet «delregionsenter» og «områdesenter» som sentre mellom regionsenter og kommunesenter. Dette kan være bygdebyer uten regionsenterfunksjoner, men kan ha flere tilsvarende funksjoner eller er senter for deler av en region, altså det man i en større byregion kan kalle subregionsentre. Begrepet subregionsenter er typiske for større byer, men det finnes også en del slike i middels store byregioner (eks. Brumunddal vs. Hamar, Raufoss vs. Gjøvik). Et mer findelt senterhierarki og begreps-bruk enn firedelingen over kan da være (1) landsdelssentre, (2) fylkessentre, (3) regionsentre, (4) subregionsentre, (5) områdesenter, (6) kommunesentre foruten (7) bydels-/lokal-/nærsentre for deler av en kommune.

Forøvrig finnes det enkelte områder i landet med flerkjernede byområder der flere BA-regioner inngår, slik som i Mjøsregionen, Østfold, Nedre Buskerud, Vestfold, Agderkysten, Trondheimsfjorden og Midt-Hålogaland m.m. Nevnes bør også at en del funksjonelle BA-regioner også må betegnes som flerkjernede. En type er flerbyregioner av typen sammenvokste tvillingbyer som Fredrikstad/Sarpsborg, Skien/Porsgrunn, Stavanger/Sandnes. En del andre BA-regioner har ikke-sammenvokste tvillingsentra/byer, men flere nærliggende og mer eller mindre likeverdige sentra/småbyer (eks. Askim/Mysen, Ørsta/Volda, Levanger/Verdal).

3.1.3 Sentrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA)

Funksjonelle regioner har man når ulike deler av et område supplerer hverandre, slik at det skapes en funksjonell enhet med vekselvirkning mellom eksempelvis et senter og omland. I moderne økonomier er byregionen som funksjonell *bo-, arbeids- og serviceregion*, selve basisregionen. Dette er integrerte by- og omlandsregioner der vekselvirkning og samhandling er forankret til felles arbeidsmarked og tjenestebase for innbyggere og næringsliv innenfor en times reisetid. Dette kalles også for sentrerte regioner med byen og dets dagpendlingsomland. Her inngår ofte flere kommuner, og der det ofte blir skilt mellom senter- og omlandskommunene etter pendlingsnivå og reisetid mellom kommunene. Senterkommunen

har normalt det største tettstedet/byen i regionen²⁴, og størst variasjon i tjenestetilbudet i regionen.

Byregionens utvikling er nært knyttet til den sterke veksten av markedslokalisert tjenesteyting i byen, og utflytting og vekst i mer plasskrevende vareproduksjon og distribusjon i omlandet. Relasjonen mellom by og omland reproduseres ikke bare fordi omlandets befolkning og næringsliv er avhengige av spesialiserte tjenester som tilbys i byen, men også fordi tjenestesektorens vekst og utvikling i byene skaper mange av de arbeidsplassene som omlandsbefolkning er avhengige av og pendler til. Vareproduksjon og distribusjon i omlandet representerer også et viktig marked for spesialiserte tjenester lokalisert i byen. Dette skaper arbeidsdeling og avhengighet mellom by og omland i byregioner.

Byvekst og kommunikasjonsutvikling har i byregioner skapt økt geografisk avstand mellom bo- og arbeidsted for mange mennesker. Større byers influensområde har ekspandert. Dette har også ført til nye tilpasninger til skiftende bolig- og arbeidsmarkeder. I mange utkanter kan arbeid i nærmeste by eller tettsted være et alternativ til flytting, og omvendt er bynære rurale områder velegnet som boligområder for personer med arbeid i sentrum. Flytter man ut av byen vil ofte prisene på hus og tomter være lavere samtidig som bo- og nærmiljøkvaliteter ofte vurderes som bedre for mange grupper. Tjenester og opplevelser kan man alltid skaffe seg ved å foreta en kortere reise til byen.

Norge har blitt inndelt i 159 *bo- og arbeidsmarkedsregioner* (BA) (TØI2020)²⁵. De fleste av disse består av flere kommuner med unntak av en del av de minst sentrale, små distriktskommunene som hver og en danner sin egen BA-region²⁶. BA-regionene er avgrenset først og fremst med basis i pendlingsnivå mellom kommuner og reisetiden mellom kommuner. Inndelingen stiller også krav til at regionene skal bestå av sammenhengende kommuner. Gjennom å kombinere disse kriteriene ser man hvilke kommuner som naturlig hører sammen i funksjonelle bo- og arbeidsmarkeds-regioner. Avgrensningen følger statistiske kriterier som gir en systematisk regularitet for funksjonelle regioner i hele landet, selv om de naturligvis ellers varierer mye i størrelse, strukturer og geografisk kontekst. BA-regioner er sentrerte regioner fordi de som oftest omfatter et tettsted/by med et pendlingsomland. I områder med flere sentre og byer vil man kunne ha flersentrerte regioner. Regionens størrelse og utstrekning påvirkes av byen/senterets størrelse (befolkning og arbeidsplasser). I sentrale strøk vil derfor hver BA-region ofte omfatte mange kommuner, mens i distrikter med mye spredt bosetting vil ofte hver enkelt kommune være sin egen BA-region. BA-regionene er en type økonomiske regioner forankret til felles arbeidsmarked og tjenestebase for innbyggere og næringsliv i et område. Det er en region med større felles markeder for arbeidskraft og tjenester rettet mot husholdningene, og der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på arbeidsreise eller forbruk av tjenester. Avgrenskingskriteriene omfatter imidlertid ikke transaksjoner av varer og tjenester, kapital- og kunnskapsstrømmer, flyttemønstre o.l., men tettheten i mange slike transaksjoner og «overføringer» vil ofte være større innenfor slike regionale arbeids- og servicemarkeder enn utenfor.

²⁴Et unntak i den norske BA-klassifiseringen (TØI 2020) er at Volda er definert som regionsenter i BA-region, men tettstedet er litt mindre enn Ørsta målt i innbyggertall.

²⁵TØI (BA-2020) basert rene pendlings- og reisetidstall, og uten hensyn til tettstedsstrukturer. NIBR (BA-2013) var basert på pendlingskriterier og tettstedstrukturer. Andre typer av økonomisk regioner på nivået mellom fylke og kommune er foretatt av SSB som *har delt Norge inn i 90 økonomiske regioner*. Inndelingen har tatt mye utgangspunkt i SSBs tidligere inndeling i handelsområder og prognoseregioner. De økonomiske regionene betegnes som REGIN 4-nivået i SSBs inndelinger, og tilsvarer det regionale nivå som EU har definert som NUTS 4. Disse regionene krysser ikke fylkesgrensene og sammenfaller derfor ikke med de funksjonelle arbeidsmarkedsregionene (BA).

²⁶Dvs. disse er utenfor ca. en times reiseavstand/tilgjengelighet til regionsentrene/senterkommunene i de sentrerte BA-regionene.

Organiserte regioner er etablert for bestemte formål. Her inngår i utgangspunktet både (1) politiske og administrative regioner (kommuner, fylker, regional stat osv.) og (2) samarbeidsregioner som gjerne består av flere kommuner/fylkeskommuner. Særlig viktig i denne sammenhengen er samarbeid i regionråd/kommuneregioner basert på samarbeidsavtaler mellom flere nærliggende kommuner som hører «naturlig» sammen. Stort sett alle kommuner i landet inngår i slike råd i dag. Det er etablert 66 regionråd i landet (2018)²⁷. Stort sett alle kommuner er med i et slikt samarbeid i dag med unntak av enkelte storbyregioner (eks. Stavanger) der det er etablert regionale utviklingsallianser mellom offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Regionråd er vedtekts- eller avtalefestet samarbeidsorgan mellom kommuner ledet av et politisk styre der minst ordførerne deltar og har stemmerett i styret (NIVI 2018). Rådene arbeider for å ivareta kommunenes felles utfordringer og interesser ovenfor omverden, og med regioninterne felles tjenester og utviklingstiltak. Tidligere handlet mye om administrative oppgaver og fellestjenester, men etter hvert har regionalt utviklingspolitisk og strategisk arbeid innen samferdsel, næring og samfunn fått økt betydning (op.cit). Regionrådene er inndelt geografisk uten noe entydig prinsipp, men består vanligvis av en gruppe nabokommuner med en del felles interesser og utfordringer. Ikke sjelden er dette kommuner som har en god del felles historie og identitet, og/eller tradisjoner for samarbeid. Etter hvert har sterkere integrasjon i samme eller nærliggende bo- og arbeidsmarkedsregion også virket noe inn på mange regionråds geografi. I dag sammenfaller en god del av rådene med de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene (TØI 2020), mens det andre steder er mindre grad av slikt sammenfall.

I evalueringen av Utviklingsprogrammet for byregioner, og andre studier²⁸, er følgende faktorer trukket fram som fremmende for vellykket samarbeid mellom kommuner om samfunns- og næringsutvikling:

- Tradisjoner for samarbeid (kultur/tillitt/etablerte avtaler) og/eller integrasjon i den samme bo-, arbeids- og serviceregionen (regional samhörighet/integrasjon).
- Kommunene deltar som likeverdige partnere uavhengig av størrelse/sentralitet
- Regionalt lederskap med god forankring og oppslutning fra kommunene
- Deltakelse og støtte utover kommunale aktører (næringsliv, sivilsamfunn, virkemiddelaktører)
- Et felles kunnskapsgrunnlag å bygge på

Omvendt ble følgende faktorer trukket fram som hemmende eller utfordrende på samarbeid mellom kommuner i et område:

- Store geografiske avstander, ingen felles bo-, arbeids- og serviceregion, mangel på samarbeidstradisjoner mellom kommuner (svak regional integrasjon/samhörighet).
- Store ulikheter mellom kommunene (sentralitet, ressurser og nyttevurderinger)
- Manglende interesse og/eller støtte fra andre parter enn kommuneinstitusjonen
- Nasjonal/regional politikk og prosesser som motvirket/hemmet kommuneregionalt samarbeid

3.1.4 Vekst, innovasjon og attraktivitet

Generelt er litteraturen på feltet fra Norge de senere årene sparsom og fragmentert. I det følgende gis noen korte omtaler bare av noe av den litteraturen fra de senere årene som har relevans for temaene her.

²⁷Det er 66 regionråd i landet (NIVI 2018) der 395 av landets 422 kommuner deltar (dvs. 94%). Det er i snitt 6 kommuner per regionråd (varierer mellom 2-19 kommuner) og 57.300 innbyggere i rådsregionen (varierer mellom 5.700-290.000 innbyggere).

²⁸IRIS-NIBR 2018, NIBR 2019

Vekst og innovasjon i mindre byer og regioner

Litteraturen og forskningen på feltet er fragmentert og sparsom fra de senere årene. Det er imidlertid gjennomført en forholdvis ny studie av *vekst i befolkning, sysselsetting og verdiskaping* i små- og mellomstore byregioner i Norge (Leknes m.fl. 2016)²⁹. Perioden som studeres er 2000-14. Det vises der til stor variasjon, innenfor gruppen små og mellomstore byregioner, når det gjelder deres vekstrater og de tre vekstfaktorenes grad av samvariasjon. En hovedkonklusjonen er at det er næringsstrukturen og den geografiske beliggenheten (grad av nærhet til større by) som er de viktigste forklaringsfaktorene bak ulike i vekstkraft blant små og mellomstore byregioner i Norge. I studien analyseres fire store næringsgrupper i disse byregionene: eksportrettede ressursnæringer (olje/gass, sjømat, landbruk etc.), generiske kunnskapsbaserte næringer (forretningsmessige tjenesteyting etc.), servicenæringer (varehandel, personrettet tjenesteyting etc.) og statlige sektor (statlig og fylkeskommunal virksomhet). Man fant at byregioner med høy andel eksportrettede ressursbaserte næringsliv hadde høye vekstrater i verdiskapingen, men lite samvariasjon med befolknings- og sysselsettingsvekst. Høy andel av statlig og fylkeskommunal sysselsetting i utgangspunktet samvarierte derimot med høy befolknings- og sysselsettingsvekst. Man fant ellers en signifikant sammenheng mellom høy andel servicenæringer i utgangspunktet og høy verdiskapingsvekst påfølgende år. Høy andel av generisk kunnskapsbasert næringsliv samvarierte bare svakt med befolkningsveksten i påfølgende år i disse byregionene. Studien viste således at de mindre byene har hatt vekst i sysselsetting og verdiskaping på grunnlag av flere typer basisnæringer, dvs. både i privat og statlig sektor, og som generelt opererer med ulike typer omland.

Andre utredninger og studier som viser at landets *nettotilvekst av arbeidsplasser* de siste to tiårene stort sett heller kommet i de store byregionene innenfor ulike typer tjenesteyting samt bygg og anlegg (KMD, Regionale utviklingstrekk 2016/2018, Onsager 2019). Tilveksten har vært størst innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting, IKT, helse/sosial, utdanning og opplevelse (reiseliv, servering, kultur etc.) i de store byene, men netto-tilveksten har samlet vært svak i gruppen av mindre byregioner. Innenfor denne gruppen er det imidlertid stor spredning i arbeidsplassvekst/nedgang. De små og mellomstore byene/byregionene med netto tilvekst av arbeidsplasser har særlig hatt noe vekst innenfor ett eller flere av følgende næringer og sektorer: maritime næringer, sjømat, forretningsmessig tjenesteyting, kommunale tjenester og statlige tjenester.

Studier av *innovasjon i privat sektor* i Norge har også vist at små og mellomstore byregioner som gruppe har middels høy innovasjonsaktivitet sammenliknet med øvrige regionklasser, der storbyregionene som gruppe ligger noe høyere (Gundersen og Onsager 2011)³⁰. I små- og mellomstore byregioner er prosessinnovering relativt sett viktigere enn produktinnovering sammenliknet med større byregioner. Innovative foretak i mindre byregioner har ellers en noe høyere andel innovasjonssamarbeid med partnere regionalt og nasjonalt, enn innovative foretak i storbyregionene. Generelt er det imidlertid stor variasjon innenfor gruppen av små- og mellomstore byregioner, men innenfor denne gruppen finner vi noen av landets dokumenterte mest innovative høyteknologiske næringsmiljøer (Kongsberg, Raufoss, Horten, Halden, Ulsteinvik m.fl.). Dette er teknologiske næringsmiljøer som er utviklet over en lang

²⁹Leknes m.fl.(2016) : «Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner» er en studie av vekst i norske små- og mellomstore byer i perioden 2005-2014.

³⁰ Gundersen, F. og K. Onsager (2011): Regional innovasjon og næringsutvikling (NIBR-rapport 2011:12).

historisk periode og representerer nøkkelmiljøer i sterke nasjonale klynger med internasjonale og til dels globale markeder (Onsager m.fl.2007, Onsager m.fl.2010)³¹.

Studier av *utdannings- og FoU-institusjoners regionale effekter* viser at byer med slik gir regioner fortrinn i en mer kunnskapsbasert økonomi. Studier av utdannings- og FoU-institusjoners rolle og funksjoner i Norge viser at de bidrar vesentlig til lokaliseringsregionens attraktivitet, utvikling og vekst i arbeidsplasser og folketall. Disse institusjonene er som regel lokalisert til byer og sentre av noe størrelse, selv om enkelte avdelinger og enheter også finnes på lavere nivå. Studiene dokumentert at universitets- og høyskolesektoren har betydelig økonomisk, utdanningsfremmende, attraktivitetsskapende og kompetansehevende effekter for de byer og regioner der de er lokaliserte (Sæther et. al.2004, Arbo 2011, Helland & Heggen 2018).

Attraktivitet

Begrepet attraktivitet brukes om svært mye i dagens samfunn, og på feltet har det vært mange utredninger og analyser med ulike perspektiver og former for begrepsbruk. Feltet er fragmentert, og det ligger utenfor dette arbeidet å gjøre en samlet oppsummering av dette. Det synes imidlertid å mangle empiriske analyser av små- og mellomstore byregioner spesielt, og eksplisitte studier av regionale sentres attraktivitet med et helhetlig perspektiv.

Men en hovedtilnærming i lokal og regional attraktivitetsanalyser i Norge det siste tiåret har vært knyttet til statistiske analyser med basis i attraktivitetsmodellen til Telemarksforskning (Vareide m.fl.2013). Disse studiene viser en stor spennvidde blant små og mellomstore byer når det gjelder attraktivitet for bosetting, besøk og næring. Vi har ikke kommet over noen studie som analyserer små- og mellomstore byregioner samlet med basis i denne statistiske tilnærmingen. Derimot er perspektivet brukt i analyse av såkalte «suksessrike» distriktskommuner (Vareide m.fl. 2018)³². Selv om studien i hovedsak omfattet kommuner med små tettsteder³³, har denne noen funn som kan ha en viss relevans for mindre tettsteder/byer, deres kommuner og regioner, mer generelt. En konklusjon fra studien er at det som man statistisk registrerte som særlig «attraktive næringskommuner» var ofte blitt det som følge av det som beskrives som «tilfeldige hendelser» (op.cit). Det ble vist til at der hadde bedrifter ofte flyttet inn, mens i mindre attraktive næringskommuner hadde gjerne en større bedrift gått konkurs eller blitt nedlagt. Av dette sluttet man at «flaks og tilfeldigheter spilte en stor rolle næringsattraktivitet i små kommuner», men samtidig at «dette slettes ikke betyr at kommunens næringsutviklingsarbeid ikke er viktig, men at resultatene kan være lite synlige på kort sikt. Det betyr også at kommunens evne til å reagere for mer eller mindre tilfeldige hendelser blir viktig. Det gjelder å ha beredskap både ved flaks og beredskap for uhell. For mange av de attraktive kommunene vi har studert, finner vi hendelser og forklaringer langt tilbake i tid for perioden 2011-2017 som vi har studert. Det å skape en attraktiv kommune tar som regel lang tid og skjer svært sjelden som følge at kortsiktige satsinger». (op.cit. s.8).

Samtidig understrekes det at distriktskommuner er mer avhengig av næringsutviklingen i egen kommune enn sentrale kommuner fordi pendlingsmulighetene er langt dårligere. Derfor er distriktskommunenes bostedsattraktivitet også ekstra viktig. Hvis næringslivet har medvind og vekst, er kommunens bostedsattraktivitet veldig viktig for at de skal kunne rekruttere arbeidskraft. De siste 10-15 årene har arbeidsinnvandring vært viktig for distriktskommuner

31 Onsager, K., Isaksen, A., Fraas, M. og T. Johnstad (2007): Technology Cities in Norway: Innovating in Glocal Networks. European Planning Studies Vol. 15, 2007. Onsager, K., Aslesen, H., Gundersen, F., Isaksen A.,

Langeland, O. (2010) "City regions, advantages and innovation". NIBR Report 2010:5

32 Dette var 18 kommuner som TF definerte som «kommuner som har klart å skape sterk vekst til tross for strukturelle ulemper i perioden 2011-17».

33 Av de 18 «suksessfulle» distriktskommunene som ble analyserte var det 1 småby-kommune, 7 bygdeby/småsenter-kommuner og hele 10 kommuner uten tettsteder over 1000 innbyggere.

med arbeidsplassvekst. Flere av de som er omtalt som suksessrike distriktskommuner har også satset på arbeidsinnvandring og god integrering i mange år.

For distriktskommuner der næringslivet har arbeidsplassvekst må imidlertid kommunene ofte skape bostedsattraktivitet for at denne veksten skal gi befolkningsvekst og bredere samfunnsutvikling. Samspillet mellom kommunen og næringslivet blir dermed svært viktig. Samspill mellom kommune og frivillig sektor er også viktig for å skape bostedsattraktivitet. Kommunens evne til å være en katalysator og mobilisere aktørene i lokalsamfunnet blir da viktigere enn å lage gode planer. Det krever at det er god tillit mellom aktørene og særlig at kommunen selv har legitimitet og tillit i samfunnsutviklingen. TF-studien (2018) omtaler videre hvordan kommunen selv kan bidra til å *styrke stedets attraktivitet*. De studerte suksesskommunene hadde hatt ulike veier til attraktivitet. Det gjelder hva de har satset på, hvilke tiltak de har gjort, hvordan arbeidet er organisert, hvordan planene har vært og om de har hatt planer i det hele tatt. Det viktigste fellestrekket for attraktive kommuner er det TF betegner «stedlig kultur», som de mener har vært viktig for å lykkes. På dette grunnlaget oppsummerer man følgende kjennetegn ved en *utviklingskultur* for å skape en attraktiv kommune:

- Kommunen kan ikke skape attraktivitet alene, men gjennom samspill med næringsliv, frivillig sektor og andre.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats over lang tid, skippertak fungerer ikke godt.
- Høy tillit kreves for godt samspill mellom kommunen og andre viktige samfunnsaktører. Kommunen har et viktig ansvar for å skape tillit gjennom åpenhet, dialog og vedvarende prosesser.
- Kommunen må ha beredskap for flaks, evne å reagere raskt og utnytte positive muligheter som dukker opp for næringslivet.
- Kommunens hovedstrategi må være langsiktig arbeid for å stimulere til vekst i næringslivet man har forutsetninger for. Det er lite fruktbart å ønske seg annen næringsstruktur enn man har.
- Kommunene må sikre at mangelfulle arealplaner og byggesaksbehandling ikke stopper investeringer i næringsliv eller boligbygging. Dette inngår også i å ha beredskap for flaks.

Sentralt i denne typen strategier er fokus på den nære sammenhengen mellom nærings- og samfunnsutviklingen i kommuner og regioner særlig i distriktene. Bostedsattraktivitet og utviklingskultur er her sentrale elementer for å styrke grunnlag og potensialer for næringsutvikling på sikt.

I en komparativ dybdestudie av tre små suksessrike øykommuner ble faktorer bak deres gunstige utvikling i befolkning og arbeidsplasser (relativt til kommunegruppen 2000-13) analysert inngående med hensyn til fellestrekk og ulikheter, og sammenliknet statistisk med strukturelt likartede kystkommuner i landet. Felles forklaringsfaktorer bak de tre casekommunenes evne til å skape livskraftig samfunn ble knyttet til de gjensidig forsterkende faktorene:

- Kommunene hadde, og videreutviklet et *attraktivt tettsted*³⁴ for bosetting og næringsliv som bidro til vekst i folketall og arbeidsplasser som mer enn kompenserte for nedgang i befolkning og arbeidsplasser i kommunen forøvrig. Bare en mindre del av dette var basert på innflytting fra omland til senter i kommunen.

34 Dette var små øykommuner (1300-2900 innbyggere) der deres attraktive tettsteder varierte i størrelse fra 500-2500 innbyggere – dvs. bygdebyer/småsentra i henhold til NIBR-rapport 2021:2 sin terminologi.

- *Innovative foretak og næringsmiljø* av store og små bedrifter forankret til region-spesifikke ressurser og fortrinn (kompetanse + naturressurser), som ga opphav til (netto-) vekst av arbeidsplasser i privats sektor (sjømat, maritim, opplevelse, bygg/anlegg) som mer enn kompenserte for nedgang i andre deler av lokalt næringsliv (fiske, tradisjonell fiskeindustri).
- Betydelig satsingen på *offentlige velferdstjenester* styrket attraktiviteten som bosted (bedre tjenesteforsyning og flere attraktive jobber som rekrutterte mange kvinner).
- *Samarbeid og ressursmobilisering* over tid blant aktører i privat og offentlig sektor, frivillig sektor og sivilsamfunnet for øvrig, om fellestiltak og investeringer for å styrke bosteds-, besøks- og næringsattraktivitet.

I denne studien ble også innflyttere og bosatte i tettstedene intervjuet om bostedsvalg og attraktivitet. Både bosatte og tilflyttere la vekt på både rurale og urbane kvaliteter, og kombinasjonen av disse, som viktig for bostedsattraktiviteten slik de oppfattet det. Dette har vært betegnet som *rurban kvalitet og identitet*. Rurale kvaliteter kan knyttes til slike egenskaper som nærhet til mye fin natur og landlige omgivelser, god plass ute og inne, rimelige boliger, trygge og sikre omgivelser for barn og eldre, oversiktlige lokale samfunn m.m.. Urbane kvaliteter i tettstedet kan knyttes til slike egenskaper som variert tjenestetilbud, fritids- og kulturtilbud, sosiale møteplasser, tetthet og korte avstand til «det meste» i hverdagen. Det var samtidig et ønske blant mange av informantene at det ble satset mer på å skape attraktive tettsteder og sentrum, og at man ikke svekket tilbudet for ungdom og unge voksne.

Byer og sentres attraktivitet kan styrkes med en god balanse mellom et variert handels- og tjenestetilbud, arbeidsplasser og boliger for ulike grupper. En utfordring for en del norske byer er at de mest attraktive sentrumsområdene fylles opp med boliger på bekostning av arbeidsplasser (Vista/Cowi 2020³⁵). Det kan svekke byens kompakthet og potensialer. Butikkdød og redusert sentrumshandel er en annen utfordring. Det har vist seg at bysentra som har klart å ta ut ny vekst i servering og annen tjenesteproduksjon har fått til noe i arbeid med transformasjon, revitalisering og mangfoldsutvikling. Ekstra gunstig skal det også ha vært at man har hatt en historisk attraktiv bygningsmasse, vann-nær tilknytning, moderne bystrukturer, gode møteplasser og aktivitetsrom (op.cit.). Det vises også til studier som tyder på at de som klarer å opprettholde arbeidsplasser i sentrumskjernen også får økt sirkulasjon av folk i sentrum, noe som igjen gir økt omsetning av varer og tjenester. Tilrettelegging av arbeidsplasser i sentrum har større betydning for levende bysentrum enn tilrettelegging for handel. Kontorer gir høyere tetthet av kunder enn boliger. Antall mennesker er kritisk faktor. I mange byer, er det tilflytting til bysentrum. For utbyggerne gir dette høye salgspriser for boliger, høyere enn man oppnår ved kontorer. Derfor øker også interessen fra utbyggere for å bygge boliger. Mange kommuner opplever at fortetting som skjer gjennom økt utbygging av boliger presser arbeidsplassene ut av sentrum. Det igjen svekker noe av grunnlaget for salg av varer og tjenester, fordi det blir færre folk i byen.

3.1.5 By og omland

Det finnes få empiriske studier fra de senere årene i Norge som belyser samspillet og samspillseffekter mellom by og omland i mindre byregioner. Det finnes derimot mange oversikter over vekstrater i befolkning, sysselsatte og verdiskaping i ulike regionklasser med varierende sentralitet og størrelse, men disse har sjelden analyser av by og omland innenfor hver regionklasse. I en annen empirisk analyse ble den såkalte «motorhypotesen» testet i en norsk kontekst med basis i en økonometrisk analyse av verdiskaping (Skogstrøm m.fl. 2015). Spørsmålet var om byer er økonomiske motorer som også sprer vekstimpulser til sitt omland.

³⁵Studien ser blant annet på Hamar, dvs. mellomstor by i henhold til NIBR-rapport 2021:2 sin terminologi.

Det ble konkludert med at selv om byene i kraft av volum bidrar mest til den økonomiske veksten i norske regioner har «motorhypotesen» om vekstspredning fra by- til omlandskommuner ingen generell gyldighet. Ressurser og vekstimpulser kan gå begge veier, og effektene likeså. Dette er delvis i samsvar med enkelte tidligere internasjonale studier, og av dette kan man slutt at motorhypotesens gyldighet vil variere med historisk og geografisk kontekst, samt hvilke mekanismer, strømmer og effekter man ser på. Generelt er imidlertid ikke «motorhypotesen» særlig godt undersøkt empirisk, dvs. det finnes ingen gode nyere studier på feltet, hverken i Norge eller internasjonalt.

Enkelte andre typer samspill og relasjoner mellom by og omland i en norsk kontekst er imidlertid empirisk analysert de senere årene i enkelte funksjonelle bo- og arbeidsregioner (BA) samarbeidsregioner med regionråd (se omtale i kapittel 3.3. foran). Ellers brukes BA-regioninndelingen i en rekke empiriske analyser, selv om senter-omlandsdynamikken ikke er særlig analysert i ulike deler av landet utover pendlingsmønstre.

3.1.6 Transportutvikling, regionforstørring og senterutvikling

Transportinfrastruktur har betydning for innbyggernes tilgang til arbeid, tjenester, varer og fritid, og for bedrifters tilgang på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer. Det påvirker frekvens og kostnader knyttet til leveranser av varer og tjenester, men også muligheter for å utnytte stor- og flerdriftsfordeler i næringslivet. Den kan også påvirke konkurranseforhold, samarbeidmuligheter og kunnskapsdeling.

Gjennomsnittlig reiselengde til arbeid har generelt økt mer enn reisetiden har økt. Bedre infrastruktur gjør det mulig å øke reiseavstanden uten å øke reisetiden. Bedre infrastruktur kan øke sentralsteders kundegrunnlag, samtidig som tilgjengelighet til senter blir bedre for folks som bor i omlandet. Om det reduserer pendlerkostnader, kan det gjøre det lønnsomt for arbeidstakere å bytte til nye og mer attraktive jobber. Bedre veiinfrastruktur kan også gi økt trafikk, og bil fortrenge andre framkomstmidler. Det kan gjøre det dyrere å opprettholde kollektivtilbudet på samme nivå som før, og økte billettpriser og/eller redusert kollektivtilbud vil ramme folk i omlandet som ikke har tilgang til bil.

Enkelte analyser av store veiprojekter har dokumentert at disse gir positive effekter på regional produktivitet, sysselsetting og verdiskaping per innbygger (Menon 2015), men at disse resultatene trolig bare er overførbare til veiprojekter som knytter folkerike kommuner og større arbeidsmarkedsregioner tettere sammen³⁶.

Storskala regionforstørring vil også kunne påvirke senterstrukturer og pendlingsmønstre. Store infrastrukturprosjekter kan gjøre at mindre byer og sentre slukes av de større byene og/eller at de tappes for funksjoner og arbeidsplasser. Ved vekst i arbeidsmarkedet i et større regionsenter eller ved utbygging av infrastruktur inn mot dette øker utstrekningen av det større senterets pendlingsregion. Det er ikke gitt at alle kommuner som integreres i det større regionalt arbeidsmarked får tatt del i agglomerasjonsgevinstene. En del steder som er blitt integrert i større regionalt arbeidsmarked har erfart at en del arbeidsplasser flytter inn mot sentrum av arbeidsmarkedsregionen, der storskalafordeelene, læringen og tilgangen på arbeidskraft er best (Tveter et. al.2019). Innbyggere på stedet vil imidlertid få tilgang til et større arbeidsmarked med flere og mer attraktive jobber i regionen. Dette kan imidlertid skape

³⁶Skogstrøm m.fl. (2015) mener seg sikre på at man her kan tolke funnet som en årsakssammenheng mellom veiutbygging og økonomisk vekst. Sammenhengene drives mye av økt pendling mellom de berørte kommunene. Foruten at resultatene trolig bare er overførbare til reisetidsreduksjoner som knytter relativt folkerike kommuner sammen, er effekter av veiutbygginger mer usikre ved store avstander. Tiden det tar å komme seg fra en omlandskommune til byen antas å påvirke økonomisk vekst, både gjennom arbeidsmarkedet og gjennom agglomerasjonseffekter som treffer næringslivet. Arbeidsmarkedet i omlandet blir gjerne tettere integrert med et større arbeidsmarked i byen jo kortere tid det tar å reise til byen. Innbyggerne i en omlandskommune kan tenkes å ha høyere tilbøyelighet til å jobbe i byen jo kortere reiseavstanden er. I tillegg antas det at næringslivet i omlandet drar større nytte av kontakt med næringslivet i byen jo kortere tid det tar å reise mellom kommunene.

utfordringer for mindre byer særlig i nærheten av storbyregionene, der studier av forbedret infrastruktur viser at produktivetsforbedringene i større grad kommer det største senteret til gode enn til vertskommunene for tiltaket.

Ved NTNU (2020)³⁷ er ti større veiprosjekter som ble ferdigstilt mellom 2005 og 2014 nylig analysert nærmere. Studien omfatter europaveier, riksveier og fylkesveier som går gjennom 19 kommuner. Man analyserte ikke regionale effekter, men enkelte lokale effekter for de kommunene som ble berørt av prosjektet. Det konkluderes med blant annet følgende, alle veiprosjektene hadde gitt kortere reisetider (fra 5 til 60 minutter), på alle de ti veistrekingene hadde trafikken økt betydelig (flere steder dobling og mer enn det), fire av de 19 kommunene hadde fått flere bedrifter (Askvoll, Orkdal, Skaun og Finnøy), fire kommuner hadde fått flere pendlere til kommunen (Ulstein, Averøy, Lillesand og Melhus), tre kommuner hadde fått økt sysselsetting (Ulstein, Lillesand, Skaun) og fire kommuner hadde fått flere innbyggere (Ulstein, Lillesand, Skaun og Finnøy). Man fant ingen tydelig effekt av veibyggingen for verken bedriftsetableringer, sysselsettingen, innbyggertallet eller innpendlingen i åtte av de 19 kommunene (Volda, Kristiansund, Ullensvang, Kvinnherad, Grimstad, Kristiansand, Flå og Ringerike). I sammenfatning av resultatene hevdes det at det ikke er distriktene, men mer sentrale strøk som tjener mest på nye veiprosjekter. Nye og bedre veier gir imidlertid fordel for dem som bruker veiene, privatbilistene og næringslivet. Prosjektene har ført til betydelige reduksjoner i reisetiden, gitt folk og næringsliv en enklere reisehverdag og gitt positive trafiksikkerhetseffekter. Prosjektet gir positive brukereffekter, men gir nettotap i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det er avtakende grensenytte av veiinvesteringer, hevder NTNU-forskerne. Forskningen ved NTNU tyder også på at nye og bedre veier bidrar til byspredning. Bedre veier fører til at flere også flytter lengre unna sentrum for å pendle tilbake. Det er en tendens til at nye veier fører til at reisetiden per mil reduseres, men den gjennomsnittlige reisetiden per person er den samme fordi man flytter lengre unna. Det kan føre til at man får råd til større hus og slik sett et bedre liv, men av hensyn til miljø og klima er dette oftest negativt.

Det er flere store infrastrukturprosjekter på gang (Rogfast, Hordfast, Møreaksen m.fl.) som vil kunne bidra til mer storskala regionforstørring. Hvordan dette vil påvirke senter- og regionstrukturene i områdene er usikkert, men erfaringen fra tidligere storskala regionforstørring mellom større byer tyder på at her vil mindre byer og BA-regioner bli sterkere integrert i større byer BAS og mindre sentrale byer integreres i storbyens pendlingsomland og tappes for en del funksjoner og arbeidsplasser.

3.1.7 Oppsummering

Først i kapittel 3 ble noen av de sentrale temaene i rapporten omtalt med basis i dokumenter om forholdene i Norge. Den forskningsbaserte kunnskapen om norske forhold på feltet er fragmentert og sparsommelig, og liten er gjort av systematiske analyser av mindre byer og regionsentre rolle og funksjoner i regioner og regional utvikling. Det som er fra de senere årene er mest knyttet til studier av økonomisk vekst og attraktivitet samt by- og stedsutvikling med fokus på bostedsattraktivitet og sentrumsutvikling. Og det er etablert et oppdatert grunnlag som viser landets bo- og arbeidsmarkedsregioner, og som er brukt i ulike analyser av regional samfunnsutvikling og planlegging.

³⁷Welde, M. m.fl. (2020) «Vegprosjekter, verdiskaping og lokale mål» Concept rapport nr.42, 2020. Denne forsøker å dokumentere faktiske virkninger av et utvalg vegprosjekter der man bruker ulike indikatorer for å måle lokal økonomisk vekst og andre virkninger. De ser ikke på netto verdiskapingseffekter og ringvirkninger for regioner eller for landet, men på virkninger for enkeltkommuner i influensområdet til vegprosjektene.

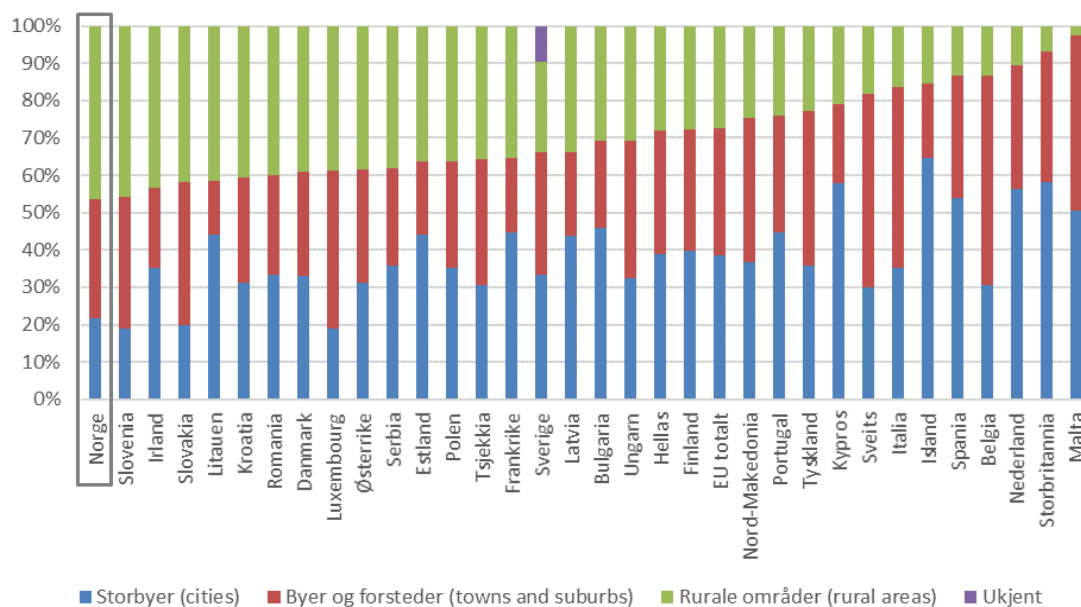
3.2 Strukturer og utviklingstrekk i mindre byregioner, senter og omland, det siste tiåret

I det følgende beskrives noen sentrale strukturer og utviklingstrekk for mindre byregioner, og deres senter- og omlandskommuner. I en del av oversiktene tar vi også med andre regionklasser for å få et helhetlig referansegrunnlag. Beskrivelsene er stort sett basert på oppdatert offentlig statistikk³⁸ og egne analyser.

3.2.1 By- og tettstedsstrukturer og utvikling i landet

I henhold til FNs definisjon av byer etter størrelse bor de fleste i Norge i små- og mellomstore byer³⁹. Ifølge Eurostat bor en høy andel av befolkningen i Norge i mindre byer og forsteder samt rurale strøk (se figur 3.1), og Norge er av de europeiske landene med den laveste andelen av befolkningen bosatt i storbyer (21%), høyest andel bosatt i rurale strøk (46%) og middels andel bosatte i mindre byer (33%).

Figur 3.1: Befolkning etter grad av urbanisering i europeiske land, 2020⁴⁰



Datakilde: Eurostat, tabell LFSQ_PGAUWS.

Norge har her den høyeste andelen bosatte i rurale områder, og er også blant de europeiske landene med den laveste andelen av befolkningen bosatt i storbyer. I europeisk sammenheng skal Norge være karakterisert ved en svært småskala by- og tettstedstruktur og spredt lokalisering av byene.

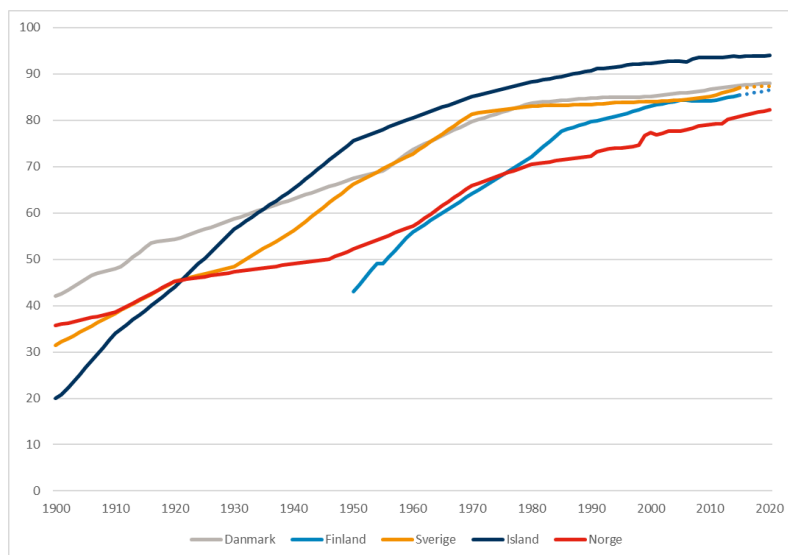
³⁸Alle egne oversikter og analyser er basert på tilrettelagte data etter nye kommuneinndelinger fra 1.1. 2020.

³⁹United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) har operert med en tredeling basert på større skala i de "høyt industrialiserte land": 1. "Små byer": 10.000-50.000 innbyggere, 2."Mellomstore byer: 50.000-250.000 innbyggere og 3."Store byer": >250.000 innbyggere.

⁴⁰ Gjelder befolkningen 15 år eller eldre. Det skiller her mellom storbyer, byer/forsteder og rurale områder, og inndelingen tar utgangspunkt i *kommunenivå* (Local Administrative Units – LAU) og *hver kommunes grad av urbanisering*. Basert på informasjon om andelen av kommunens befolkning som bor i 'urban centers' (minst 50 000 innbyggere og mer enn 1500 innbyggere per km²), 'urban clusters' (minst 5000 innbyggere og mer enn 300 innbyggere per km²) eller *rurale områder* (områder som ikke er 'urban centers' eller 'urban clusters'), blir kommunene klassifisert som enten 'Cities' (mer enn 50% i 'urban centers'), 'Towns and suburbs' (mindre enn 50% i rurale områder og mindre enn 50% i 'urban centres') eller 'Rural areas' (mer enn 50% i rurale områder). For mer informasjon om denne klassifiseringen, se <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background>.

Norge er også det landet i Norden med lavest urbaniseringsgrad og færrest innbyggere bosatt i storbyer (se figur 3.2). Selv om andelen av bosatte i tettsteder har økt betydelig, er den fortsatt lavere i Norge enn i andre nordiske landene. Norge har gått fra å være det neste mest urbaniserte landet i Norden tidlig på 1900-tallet til landet med lavest andel bosatte i tettbygde strøk per i dag (figur 3.2.). Selv om urbaniseringen har vært markant i landet, har den altså vært klart sterkere i de andre nordiske landene og da særlig i perioden 1920-1980. De siste 20 årene har imidlertid urbaniseringen vært noe sterkere i Norge enn i de andre nordiske landene.

Figur 3.2: Prosentandel som bor i tettsteder i de nordiske landene.

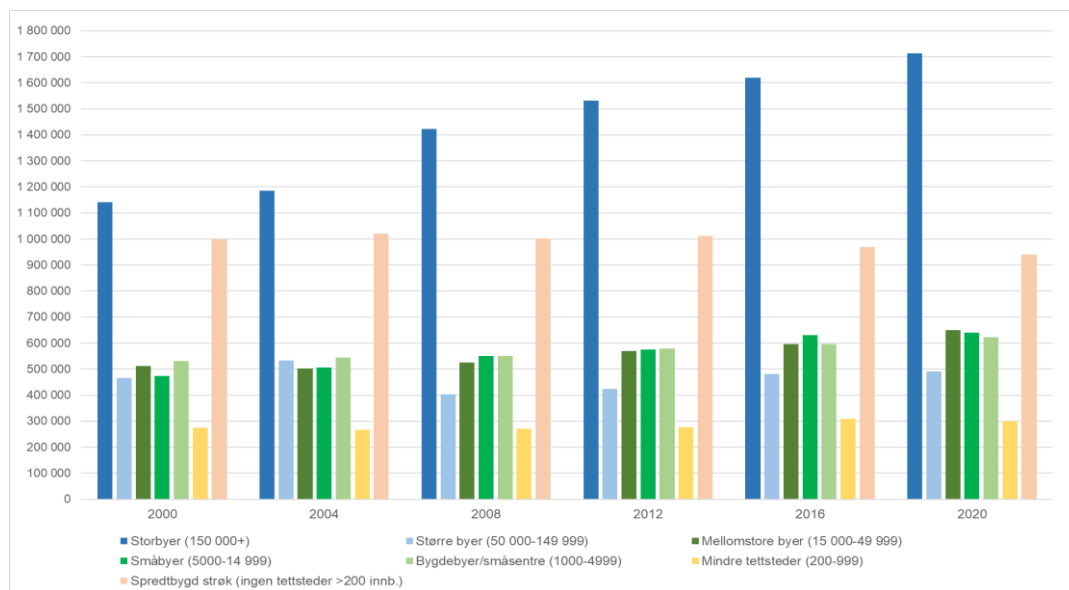


Datakilde: KMD- Regionale utviklingstrekk 2018 og oppdatert av NIBR med tall fra de nordiske statistikkbyråene. Tall for noen nye år er interpolert for Finland (2016-19) og Sverige (2016-18).

Selv om Norge er mindre urbanisert enn mange land i Norden og Europa forøvrig, har altså urbaniseringen vært markant de siste tiårene. Det har vært sterkest vekst i storbyene (figur 3.3.), selv om noe av veksten som måles 2000-20 også har med at Trondheim vokste og skiftet fra «større by» til «storby»-kategorien. Dette gjør også at den registrerte veksten i «større byer» blir noe mindre enn reelt bare for de gjenværende byene. Også for de andre tettstedskategoriene er det eksempler på at byer/steder har vokst ut av tidligere kategori, for eksempel Ålesund og Tønsberg tettsteder som begge kom inn i kategorien 'større byer' i denne perioden. Selv om veksten har vært sterkest i de største byene⁴¹ har det imidlertid vært vekst i alle tettstedskategoriene (se figur 3.5 og 3.6). Folketallet i mindre byer har holdt seg godt oppe i denne gruppen av har økningen prosentvis vært størst for småbyene. Det er bare folketallet i spredtbygde strøk som har gått litt ned de siste tjue årene. Så alt i alt må man kunne si at gruppen mindre byer hatt en solid befolkningsutvikling i Norge de siste to ti-årene og da særlig små- og mellomstore byer. Når veksten har vært såpass sterk i alle tettstedskategorier de siste 20 årene har dette vært mye understøttet av en historisk høy arbeidsinnvandring etter EUs østutvidelse i 2004. Det har ellers i deler av denne perioden vært relativt høy innvandring også fra land utenfor EU.

⁴¹Her må det også bemerkes at når folketallet i storbyene øker så mye skyldes noe av dette at Trondheim i 2006 passerte 150 000 innbyggere og gikk fra «større by» til «storby»-kategorien. Også for andre er det noen eksempler på at byer har vokst ut av sine gamle kategori, eks. Ålesund og Tønsberg som har gått fra «mellomstore byer» til «større byer»-kategorien.

Figur 3.3: Folketallet i tettsteder av ulik størrelse, 2000-2020 (grønne søyler er mindre byer og bygdebyer).

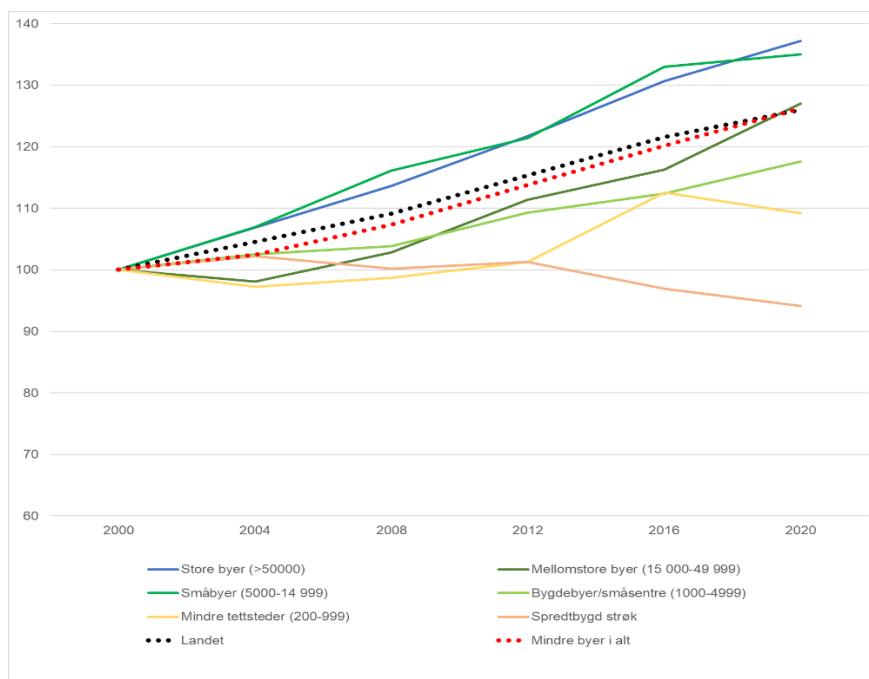


*: Tall for 2010 manglet i statistikken og er interpolerte.

** : I 2013 ble det gjort noen endringer i beregningsmåten for tettsteder, se www.ssb.no/befsett

Datakilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04859 og NIBRs framstilling

Figur 3.4: Relative endringer i folketallet i tettsteder av ulik størrelse, 2000-2020 (2000=100).

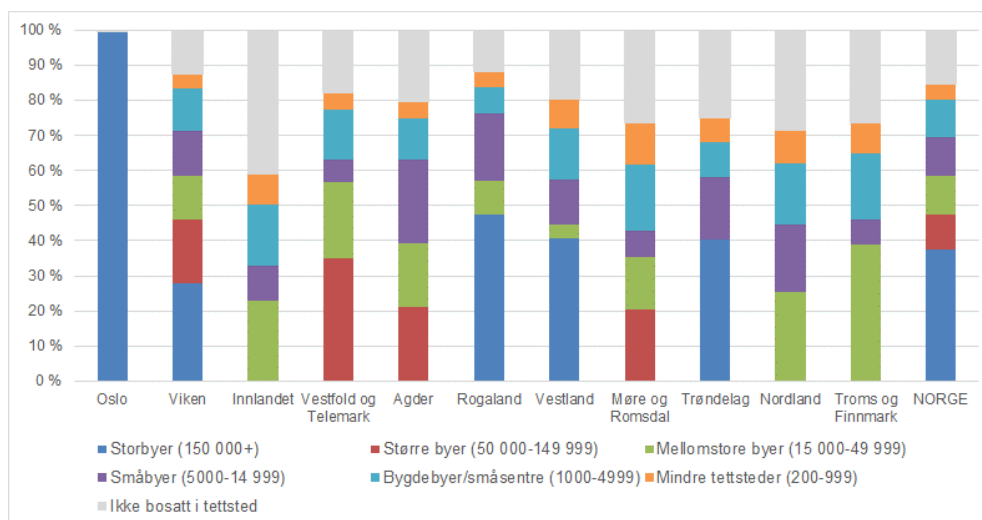


Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 06913 og NIBRs beregninger

Store forskjeller mellom fylkene

Andelen av befolkningen som bor i tettsteder av ulik størrelse varierer ellers betydelig mellom fylkene. Som det framgår av figur 3.8 har Innlandet en relativt høy andel som ikke bor i tettsteder men i spredtbygd strøk. Dette gjelder også i betydelig grad Møre og Romsdal, Trøndelag og de nordnorske fylkene. Oslo og Viken er slått sammen i denne oversikten, fordi tettstedet Oslo strekker seg langt over i Viken. Over halvparten av innbyggerne i Oslo og Viken bor i Oslo tettsted. Rogaland, Vestland og Trøndelag har en relativt høy andel av befolkningen bosatt i henholdsvis Stavanger/Sandnes, Bergen og Trondheim tettsted. Vestfold og Telemark har en drøy tredel av befolkningen bosatt i større byer (50 000-150 000 innbyggere), mens nesten 40 prosent av befolkningen i Troms og Finnmark er bosatt i tettsteder definert som mellomstore byer (15 000-50 000 innbyggere)⁴².

Figur 3.5: Andel av befolkningen som bor i tettsteder av ulik størrelse, etter fylke. 2020⁴³



Datakilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04859

3.2.2 Mindre byregioner, tettsteder og regionsentra

Når det gjelder klassifisering og begrepsbruk knyttet til byregionklasser etter største tettsted følger vi her en etablert begrepsbruk i Norge slik blant annet KMD har gjort i sine offentlige meldinger over flere år (se tabell 1.1 i kapittel 1). Søkelystet i rapporten er altså rettet mot gruppen «mindre byer» som vi bruker som fellesbetegnelse for tettsteder på mellom 1.000-50.000 innbyggere. Her inngår mellomstore byer (15-50.000 innb.), småbyer (5.000-15.000 innbyggere) og bygdebyer/ småsentre (1000 innbyggere)⁴⁴. Med denne begrepsbruken bor 36 prosent i «mindre byer» (se tabell 1.1.). Om gruppen «større byene», som omfatter 21

⁴² I dette inngår Tromsø som mellomstor by, selv om den med Tromsdalen ligger i kategorien «større by». Det samme gjelder figuren under.

⁴³ I figuren er SSBs tettstedsdefinisjoner bruk, noe som gjør at Tromsø Ålesund, Haugesund og Arendal er plassert i kategorien «mellomstore byer». I rapporten for øvrig er disse tettstedene klassifisert som «større byer» (ikke «mellomstore») ut i fra folketallet i tettsteder pluss nærliggende tettstedsbebyggelse.

⁴⁴ Det er ingen formelle krav eller regler for når et tettsted går over til å bli en by. I norske offentlige dokumenter har det imidlertid de siste tiårene vært vanlig å ha en nedre grense for småbyer ved 5.000 innbyggere (mot 10.000 i internasjonale klassifiseringsstandarder/UN). I Norge er begrepet «bygdeby» også brukt om små tettsteder, og da gjerne mot 1000 innbyggere. Ellers brukes begrepet «større byer» også i den norske inndelingen for byer på 50.000-150.000 innbyggere, dvs. mellom storby og mellomstore byer. I internasjonale sammenhenger er disse oftere innplassert i gruppen mellomstore byer. Klassifiseringene og begrepsbruken er med andre ord tilpasset norsk «skala». I noen sammenhenger har det vært diskutert om den øvre grensen for de norske «mellomstore byene» i det minste burde vært hevet nærmere 100.000 innbyggere, bl.a. for å komme noe nærmere andre nordiske lands begrepsbruk.

prosent av folketallet, også hadde vært definert som mellomstore byer slik man gjør i en del andre europeiske land, ville 57 prosent av folketallet være bosatt i mindre byer.

Hele 98 prosent av landets befolkningen bor i en *bo- og arbeidsmarkedsregion (BA)* med større tettsteder enn 1000 innbyggere. 32 prosent i de 98 BA-regionene som har en «mindre by» (1.000-50.000 innbyggere) som sitt største tettsted og regionsenter. Disse BA-regionene omtales videre med en fellesbetegnelse som «mindre byregioner», og som står i fokus i denne rapporten. Denne består igjen av de tre BA-regionklassene, mellomstore byregioner, småbyregioner og bygdeby/småsenterregioner. De 98 mindre byregionene har i alt 223 mindre byer (1.000-50.000 innb.) hvorav 98 altså utgjør regionsentre i hver sin BA-region. Av tabell 3.1 ser vi at det finnes mindre byer også i større byregioner, og en del av disse fungerer også som subregionsentre i funksjonelle regioner med større byer som regionsentra.

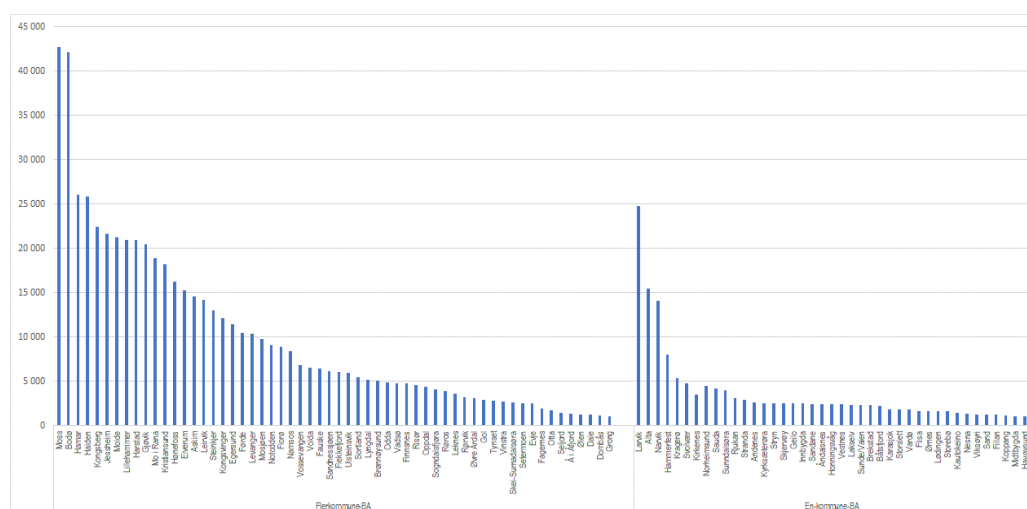
Tabell 3.1: Tettsteder av ulike størrelser i ulike regionklasser 2020.

Regionklasse:	Antall tettsteder fordelt etter størrelse					Totalt antall tettsteder
	Storby (50 000+)	Mellomstor by (15 000 - 49 999)	Småby (5000 - 14999)	Bygdeby/småsenter (1 000- 4 999)	Mindre tettsted (200 - 999)	
Storbyregioner	4	2	26	63	127	222
Større byregioner	6	7	12	50	98	173
Mellomstore byregioner		16	12	56	111	195
Småbyregioner			22	48	115	185
Bygdeby-/småsenterregioner				69	93	162
Spredtbodde regioner					54	54
Totalt	10	25	72	286	598	991

Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 04859 og NIBRs beregninger

De mindre byregionene består av 211 kommuner. I figuren under ser vi hvordan de 98 sentrene er fordelt størrelsesmessig innenfor henholdsvis en-kommune-BA og fler-kommune-BA (se figur 3.6). Vi ser at i flerkommune-BA er regionsentrene stort sett tettsteder på 5-20.000 innbyggere, mens i en-kommune-BA er de fleste på mellom 1.000-3000 innbyggere i senteret.

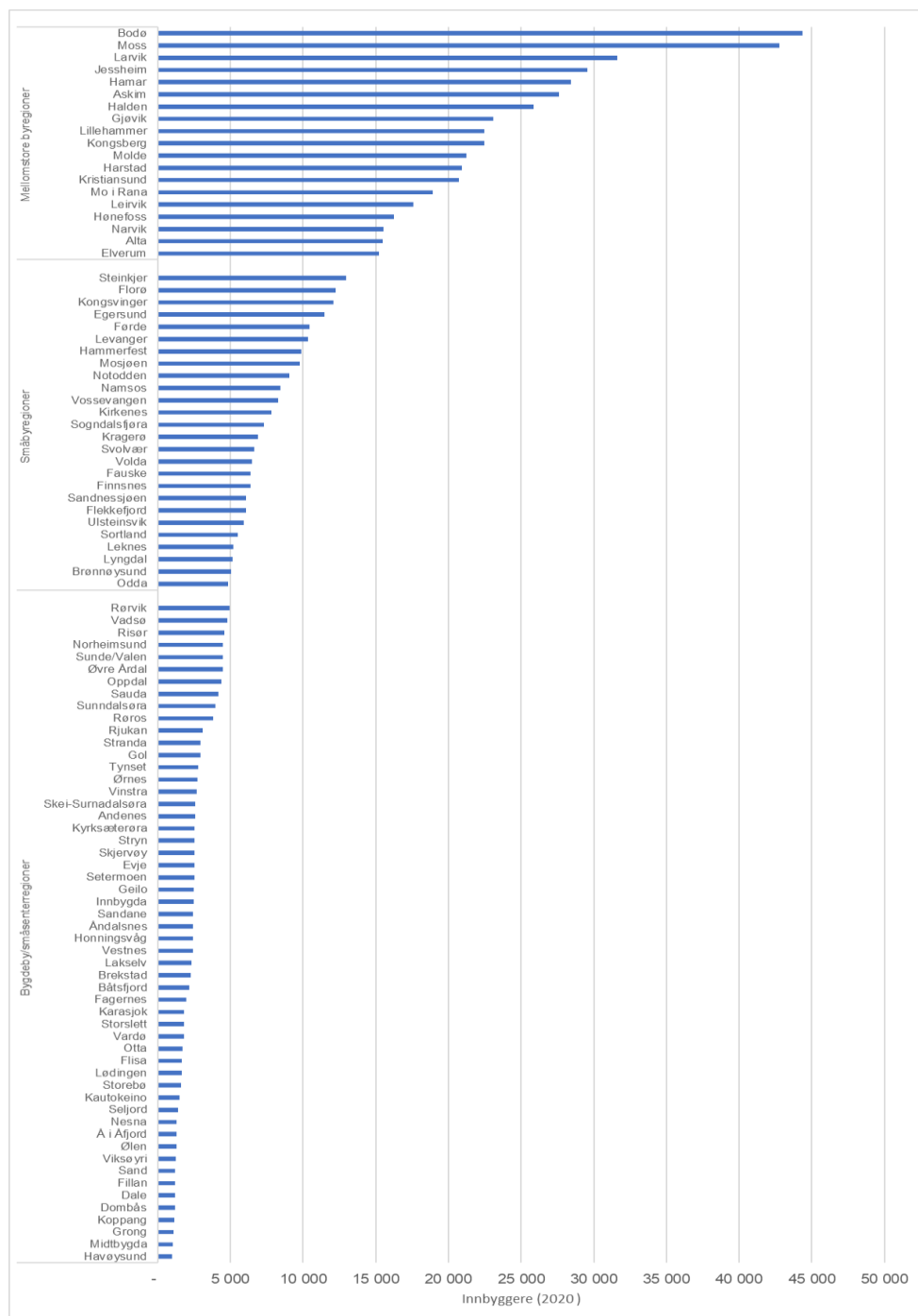
Figur 3.6: Regionsentrene fordelt etter størrelse (folketall 2020) innen henholdsvis flerkommune- og enkommune BA-regionene.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 06913 og NIBRs beregninger

De største tettstedene i de mindre byregionene (BA), og som representerer regionsentre, varierer også ganske mye i størrelser (se figur 3.7).

Figur 3.7: Regionsentrene fordelt etter størrelse (folketall 2020) innenfor hver av de tre regionklassene: mellomstore byregion, småbyregioner og bygdeby/småsenterregioner.



Datakilde: Statistisk sentralbyrå og NIBRs bergninger

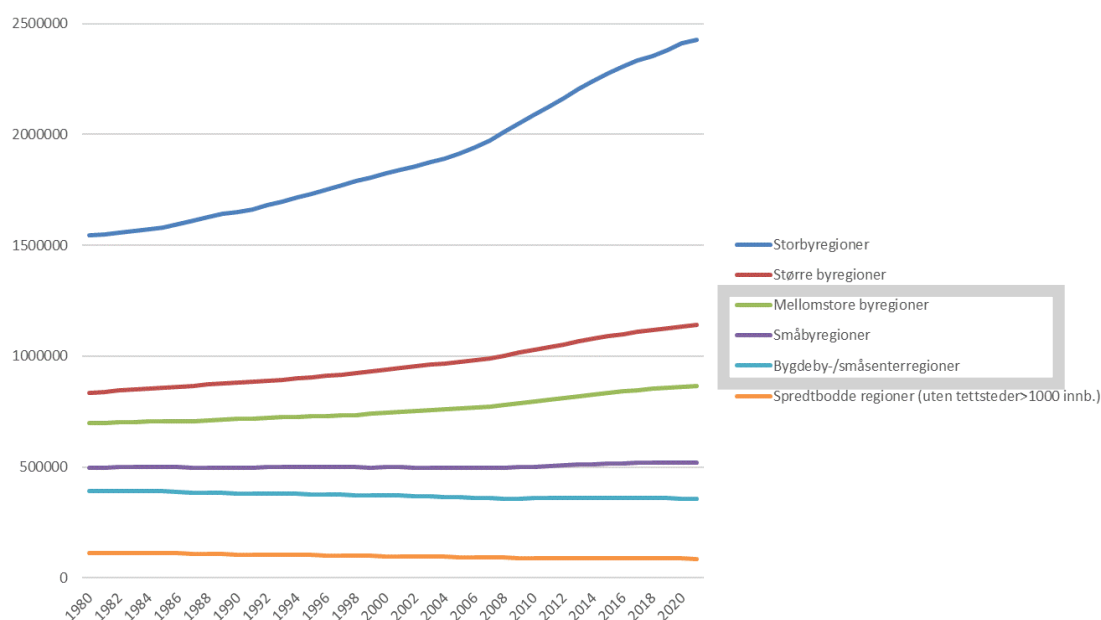
3.2.3 Demografiske strukturer og utviklingstrekk

Denne delen går nærmere inn på befolkningsutviklingen og -sammensetningen i ulike regionklasser, altså med utgangspunkt i kategoriseringen av BA-regionene etter største tettsted/by⁴⁵. Det er legges naturlig nok mest vekt på de tre regionklassene som er i fokus her: mellomstore byregioner, småbyregioner og bygdeby-/småsenterregioner. Som omtalt foran består de fleste BA-region av flere kommuner, dvs. en senterkommune pluss en eller flere omlandskommuner, og vi skiller mellom disse i mange av presentasjonene. Der BA-regionen bare består av én kommune behandles de for seg.

Befolkningsveksten følger sentralitet på aggregert nivåer

Det har vært kraftig befolkningsvekst i Norge de siste tiårene, og særlig siste 15 år. Antall innbyggere i storbyregionene (BA) økte fra drøye 1,5 millioner i 1980 til nærmere 2,5 millioner i 2021 (figur 3.8). Øvrige byregionklasser har også fått flere innbyggere i perioden unntatt bygdebyregioner og spredtbodde regioner.

Figur 3.8: Utviklingen i folketallet etter regionklasser (BA), 1980-2021.

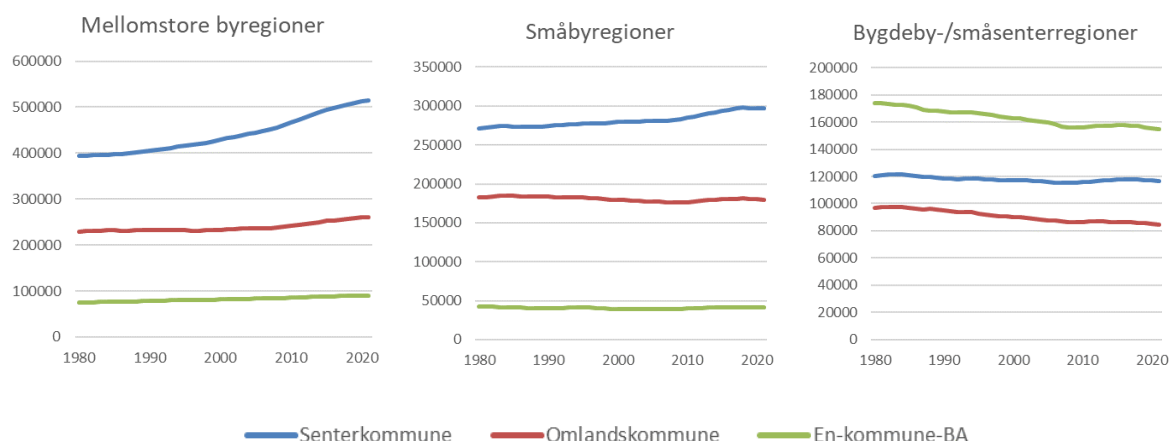


Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 06913 og NIBRs beregninger

For mindre byregioner, som vi retter søkelyset på i rapporten, har mellomstore og små byregioner hatt vekst i folketallet (særlig fra 2005 til 2015), mens bygdebyregionene har hatt litt nedgang med unntak for perioden 2010-2017. Befolkningsutviklingen har vært bedre i senterkommunene enn omlandskommunene i alle regionklassene (se figur 3.9). De mellomstore byregionene har hatt vekst i både senter- og omlandskommunene, småbyregionene bare i senterkommunene, mens i bygdebyregionene har det vært nedgang både i senter og omland, dog minst i senteret.

⁴⁵En viktig forskjell fra tettstedinformasjonen presentert foran er altså at tallene i de følgende delene er basert på data på kommunenivå og ikke på tettstedsnivå. En annen forskjell er at BA-regioner som inngår i hver regionklasse er holdt konstante over tid (basert på folketallet i 2020), slik at det ikke er mulig for en BA-region å vokse ut av sin regionklasse selv om for eksempel folketallet endrer seg over tid.

Figur 3.9: Utviklingen i folketallet i mindre byregioner, senter og omland, 1980-2021.



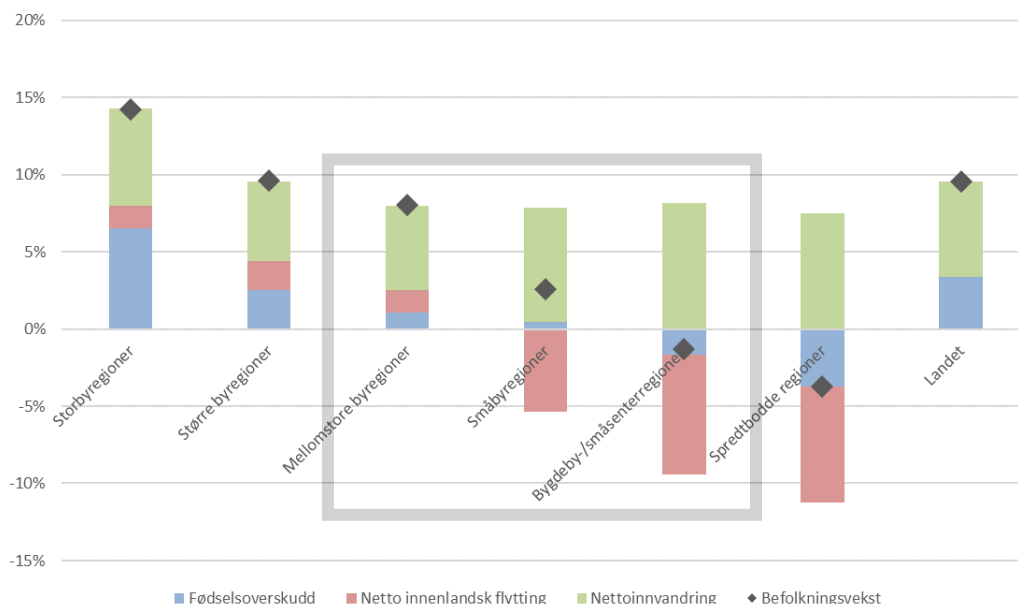
Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 06913 og NIBRs beregninger

Innvandringsoverskudd og nettoutflytting fra mindre byregioner siste tiår

Endringene i folketallet kan dekomponeres til tre endringsfaktorer: Fødselsoverskudd (antall fødte minus antall døde), netto innenlandsk flytting (innflytting fra resten av landet minus utflytting til resten av landet) eller netto innvandring (innvandring fra utlandet minus utvandring til utlandet).

Figur 3.10 viser hvor mye hver av disse komponentene bidrar med å forklare befolkningsendringene de siste ti årene, etter regionklasse. De mellomstore byregionene har, i likhet med

Figur 3.10: Demografiske endringskomponenter for regionklassene, 2011-2020.



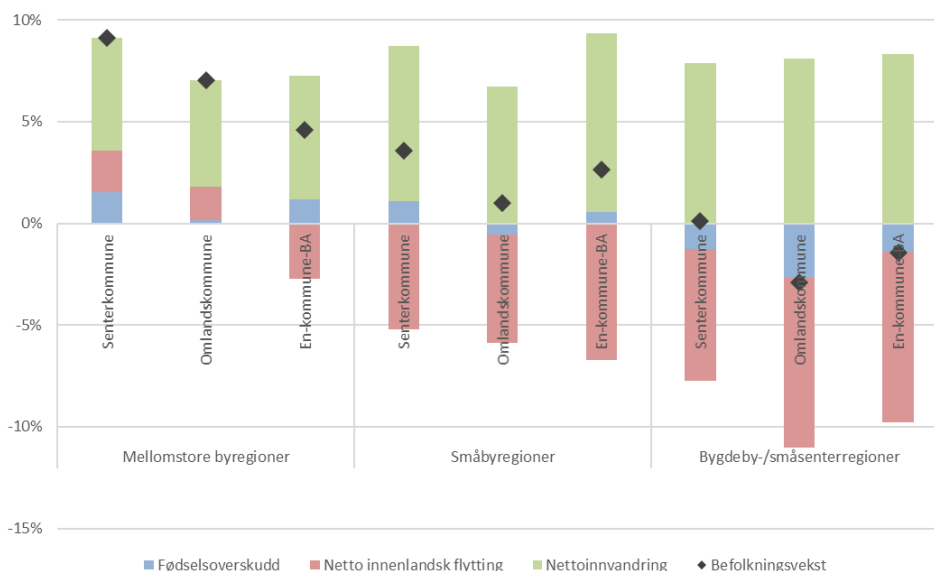
Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 01223 og egne beregninger.

storby- og de større byregionene, både positiv nettoinnvandring, nettoinnflytting fra landet for øvrig og fødselsoverskudd. Også til småby- og bygdeby-/småsenterregionene har det vært mer innvandring enn utvandring, men den innenlandske flyttingen har gått i minus. Mens

fødselsoverskuddet har vært svakt positivt i småbyregionene, har det vært underskudd i bygdebyregionene. Forskjellen mellom antall fødte og antall døde har likevel lite å si sammenlignet med flyttemønstrene, men det er sannsynligvis en sammenheng over tid mellom stor utflytting (som regel av unge mennesker) og lavere fødselstall, siden slik utflytting betyr at det blir færre potensielle foreldre igjen. Det er også en sammenheng mellom innvandring og innenlandsk flytting: Dersom innvandrere flytter videre til andre deler av Norge, vil dette registreres som en innenlandsk flytting.

Også innad i hver regionklasse er det forskjeller mellom ulike kommunetyper, som vist i figur 3.11. Nettoinnvandringen har vært positiv i senter og omland i alle regionklasser. Når det gjelder fødselsoverskuddet er det mer variasjoner. Dette har vært overskudd i både senter og omland i mellomstore byregioner, overskudd i senter og underskudd omlandet i småbyregionene, mens underskudd både senter og omland i bygdebyregionene. Når det gjelder nettoutflytting overfor landet forøvrig, er denne bare positiv for senter og omland i de mellomstore regionene, mens den er ganske negativ for både senter og omland i småby- og bygdebyregionene.

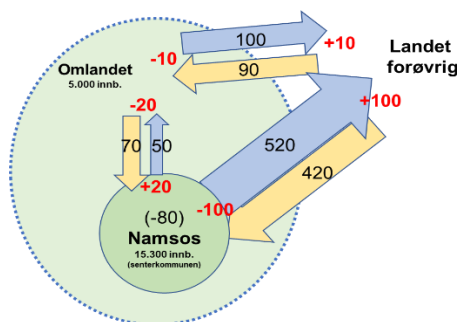
Figur 3.11: Demografiske endringskomponenter i mindre byregioner, senter og omland, 2011-2020.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 01223 og egne beregninger.

Småbyregioner og bygdebyregioner har med andre slitt med en betydelig nettoutflytting til resten av landet i perioden, og hoveddelen tapet må ha gått til større byregioner. Det går alltid flyttestrømmer begge veier mellom steder/regioner og det er slike strømmer man må analysere litt over tid for å kunne si noe mer kvalifisert om flyttesystemer mellom senter og omland på ulike nivå, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Man kunne analysert dette mer inngående for mindre byregioner i ulike deler av landet, men det har ikke vært mulig i dette prosjektet å analysere bruttolflyttestrømmer innenfor og mellom BA-regionene. Vi kan bare *illustrere* med ett eksempel hvordan flyttestrømmene mellom senter og omland i en småby-BA-region, og ekstern utveksling med landet forøvrig, har sett ut et enkelt år (se figur under). Bruttostrømmene illustrerer noen hovedtrekk som kan gjelde flere liknende småbyregioner som de senere årene har slitt litt med å holde folketallet oppe.

Figur 3.12: Et eksempel: bruttoflyttestrømmer internt og eksternt av Namsos BA-region 2019, alle tall er avrundet.

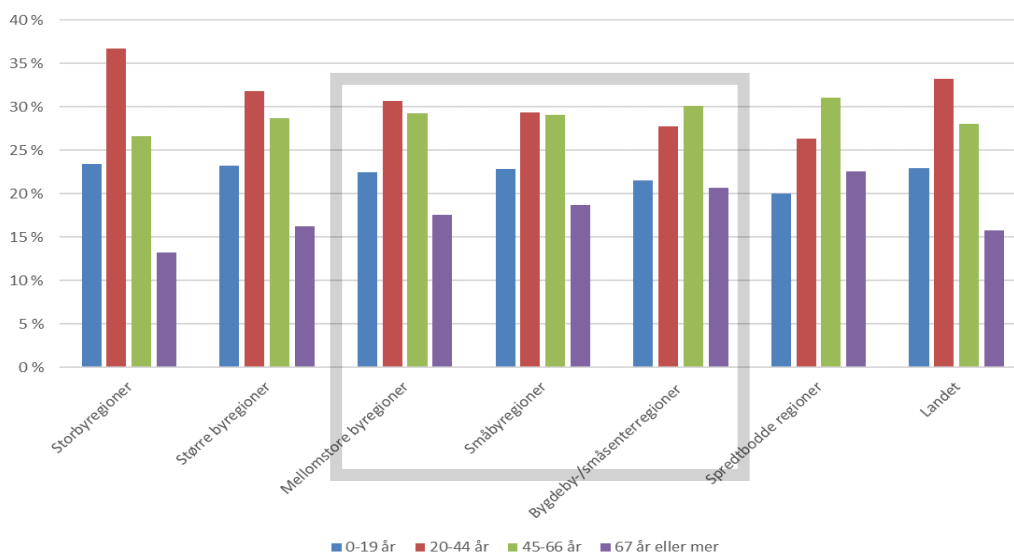


Datakilde: SSB, microdata.no

Større andel unge, kvinner, innvandrere og folk med høyere utdanning i sentre enn i omlandet

Befolkningens sammensetning etter *alder* varierer mellom regionklassene (figur 3.13). Andelen barn og unge voksne unge er høyest i storbyene, mens andelen eldre øker jo mer spredtbygd regionen er.

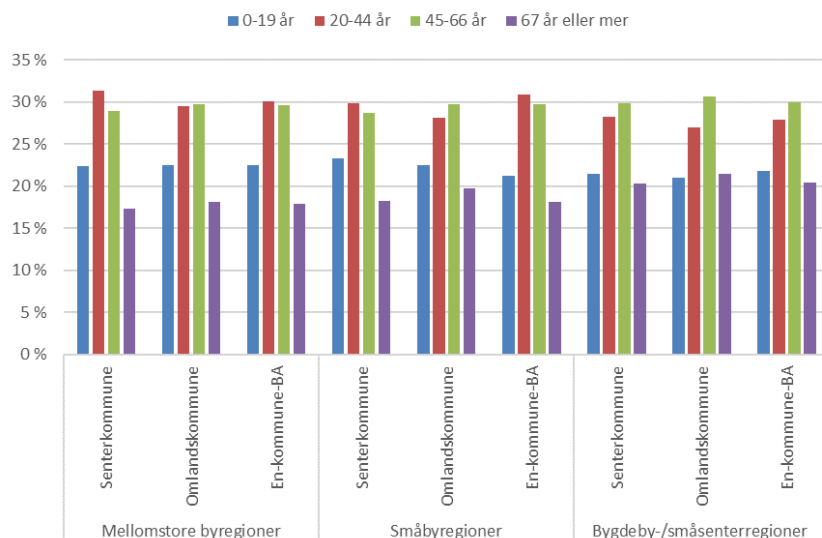
Figur 3.13: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper, etter regionklasse. 2021.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07459 og egne beregninger.

Innad i de mindre byregionene er det ikke veldig store forskjeller i aldersfordelingen (figur 3.14). Men det kan se ut til at andelen eldre generelt er litt høyere i omlandkommunene, og andelen i alderen 20-44 år er noe lavere i omlandkommunene enn i senterkommunene og én-kommune-regionene. Andelen eldre er gjennomgående høyere i de minst sentrale regionene uavhengig av senter og omland.

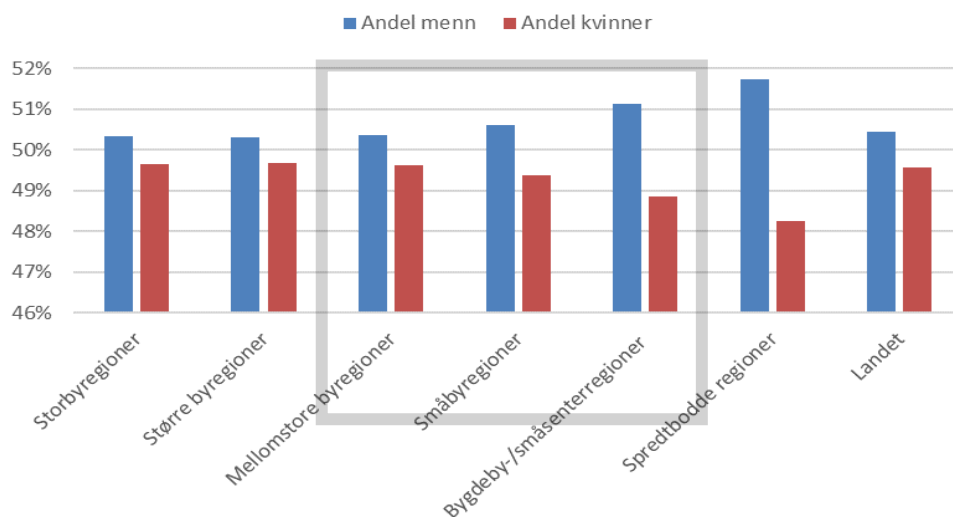
Figur 3.14: Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper i mindre byregioner, senter og omland, 2011-2020.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07459 og egne beregninger.

Kjønnsfordelingen i befolkningen viser et litt lignende mønster. Andelen menn øker jo mer spredtbygd regionen er (figur 3.15), selv om også storbyregionene nå har et flertall av menn. At det er flere menn enn kvinner i befolkningen er et relativt nytt fenomen og henger både sammen med en høy mannsdominert innvandring de siste tiårene og at menns levealder har økt mer enn kvinners.

Figur 3.15: Kjønnsfordeling i befolkningen, etter regionklasse. 2021.

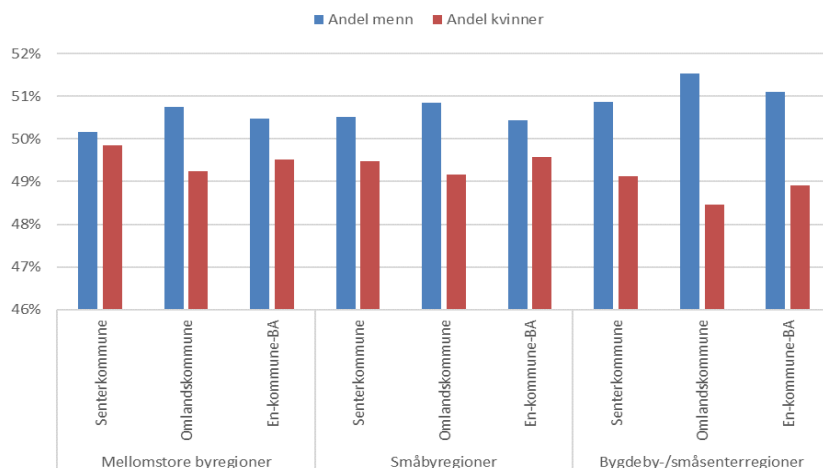


Note: Merk at den vertikale akse er kuttet.

Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07459 og egne beregninger.

Internt i de mindre byregionene er mønsteret litt det samme, dvs. mannsandelen øker i omlandskommunene og omvendt for kvinneandelen i senterkommunene. Kjønnsbalansen øker markant fra større til mindre byregioner, og fra senter til omland i alle klassene og i økende grad med sentraliteten på alle nivå.

Figur 3.16: Kjønnfordeling i mindre byregioner, senter og omland 2021.

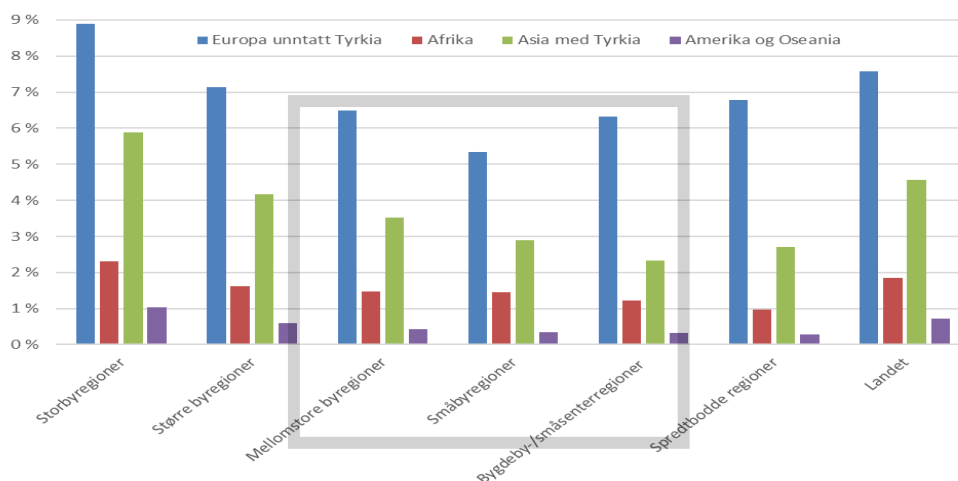


Note: Merk at den vertikale akse er kuttet.

Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07459 og egne beregninger.

Andelen *innvandrere* i befolkningen synker jo mer spredtbygd regionen er, men bare til et visst punkt. De aller mest spredtbodde regionene har noe høyere innvandrandel enn bygdeby- og småbyregionene. Dette er særlig tydelig når det gjelder innvandrere fra Europa (figur 3.17). I denne gruppen er Sverige, Polen og Litauen viktige opprinnelsesland. Dette er ofte mange arbeidsinnvandrere. Innvandrere fra Asia utgjør en vesentlig del av innvandrerbefolkningen først og fremst i de mest sentrale regionklassene. Mange av disse er flyktninger eller deres familier.

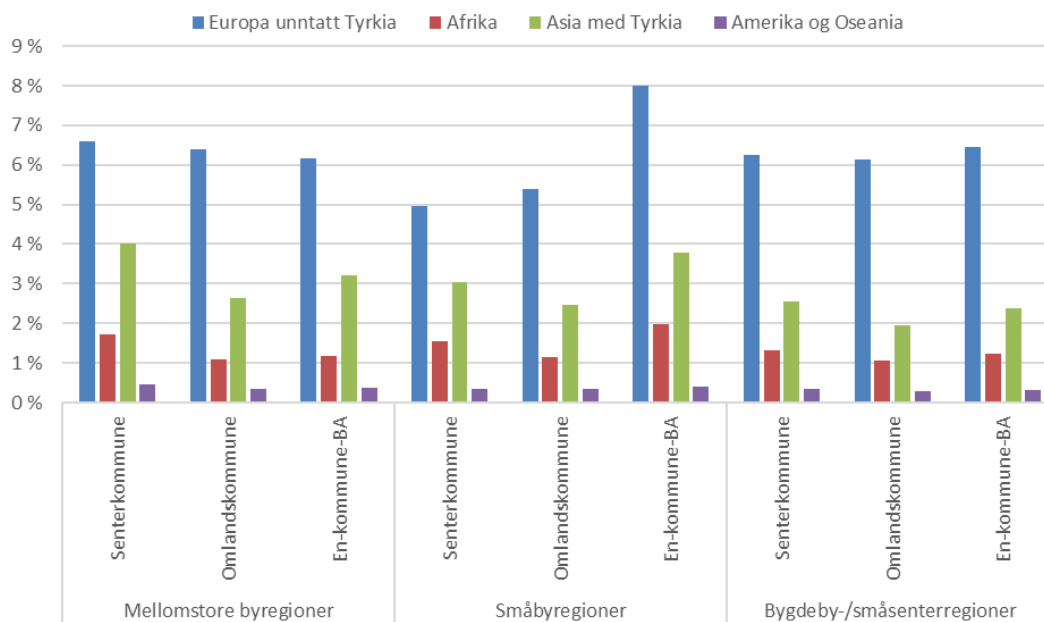
Figur 3.17: Andel innvandrere etter opprinnelsesområde og regionklasse. 2020.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07110 og egne beregninger.

Andelen innvandrere er noe lavere i omlandskommunene enn i de andre kommunetyperne, når alle innvandrere ses under ett. Men i motsetning til for alders- og kjønnfordeling er det små ulikheter i innvandrandelene i de mindre byregionene.

Figur 3.18: Andel innvandrere etter opprinnelsesområde i mindre byregioner, senter og omland 2021.

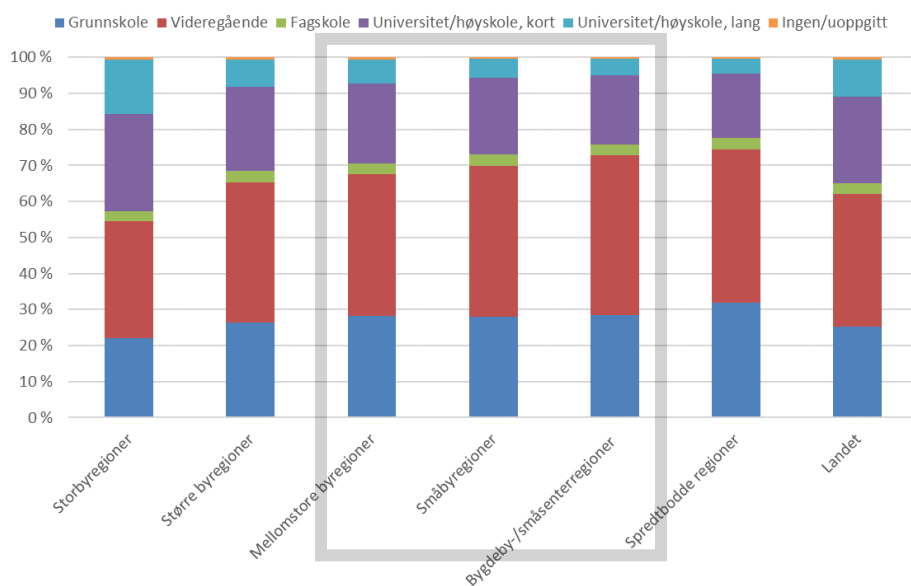


Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 07110 og egne beregninger.

Utdanningsnivå

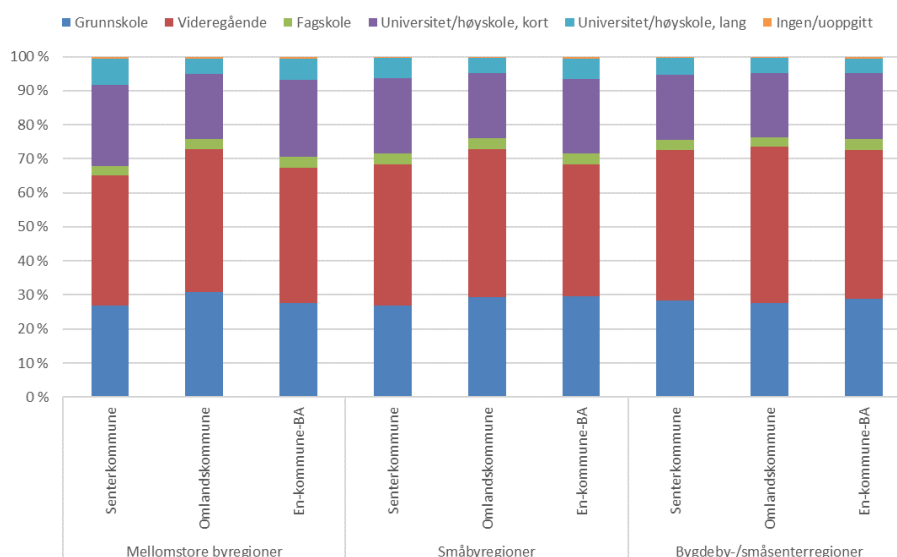
Når det gjelder utdanningsnivå er forskjellene mellom landets seks regionklasser mye større en forskjellene mellom senter- og omlandskommunene i de mindre byregionene. Selv om det er gradient mellom senter og omland i små- og mellomstore byregioner, er det relativt beskjeden.

Figur 3.19: Befolkningens høyeste utdanningsnivå, etter regionklasse. 2019.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 09429, tilpasset kommunestrukturen i 2020.

Figur 3.20: Figur Befolkningens høyeste utdanningsnivå i mindre byregioner, senter og omland 2019.



Datakilde: Statistisk sentralbyrås tabell 09429, tilpasset kommunestrukturen i 2020.

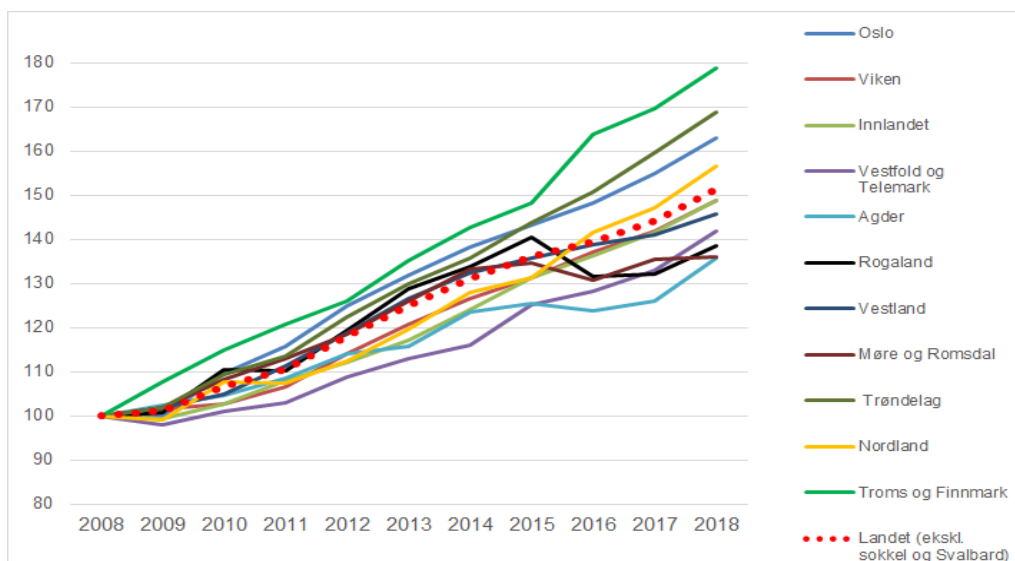
3.2.4 Sysselsetting og utviklingstrekk

Når man skal belyse *utviklingen i sysselsettingen* det siste tiåret er det viktig å ha med seg at SSB gjennomførte metodeendringer i 2015 som gjorde at registrerte sysselsettingstallene gikk «kunstig» ned med om lag 2 prosent fra 2014 til 2015⁴⁶. Dette var objektivt sett også et nedgangstår i norsk økonomi som følge av kraftig oljeprisfall i 2014. Vi har analysert endringsrater og -mønstre for ulike næringsgrupper og regionklasser i begge periodene før og etter (2009-14 og 2015-19) og finner i all hovedsak samme geografiske endringsmønstrene før og etter disse to periodene, som det mønsteret som endringstallene for hele perioden, 2009-2019, viser. Til sistnevnte bør man imidlertid ha med seg at vekstratene generelt undervurderes med om lag 2 prosent for alle regionklasser. I kapittelet vil vi derfor både presenterer sysselsettingstall, nærings- og sektorendringer både for hele perioden 2009-19, og for mer detaljerte endringer bare bruke 2015-19-tallene.

Før vi ser på utviklingen i regionklasser, senter og omland, kan det være greit å belyse i verdiskaping og sysselsetting det siste tiåret med utgangspunkt i *fylkesfordelt* nasjonalregnskap (SSB) (figur 3.21-22). Der vises det til en nasjonal vekst i *verdiskaping* i løpende priser på 51% (2008-2019), og sterkest vekst i Troms og Finnmark (78,8%), Trøndelag (68,9%), Oslo (62,9%) og Nordland (56,6%). Svakere utvikling har Agder (35,8%), Møre og Romsdal (35,9%) og Rogaland (38,6%) hatt og noe som kan tilskrives at disse fikk klare tilbakelag etter oljeprisfallet i 2014-15 selv om de i noen grad har tatt seg opp igjen siden.

⁴⁶SSBs metodeendringer fra 2014 til 2015 forårsaket at sysselsettingen på nasjonalt nivå falt med ca. 2,2-2,4 % i 2015 sammenlignet med om man hadde fortsatt å bruke samme registreringsmetode. Det betyr en reell vekst i nasjonal sysselsetting på ca. 0,2-0,3% fra 2014 til 2015. Endringene skal særlig ha berørt tallene for privat sektor, men SSBs har ikke gitt noen informasjon om mulige skjevheter på lavere geografisk nivå.

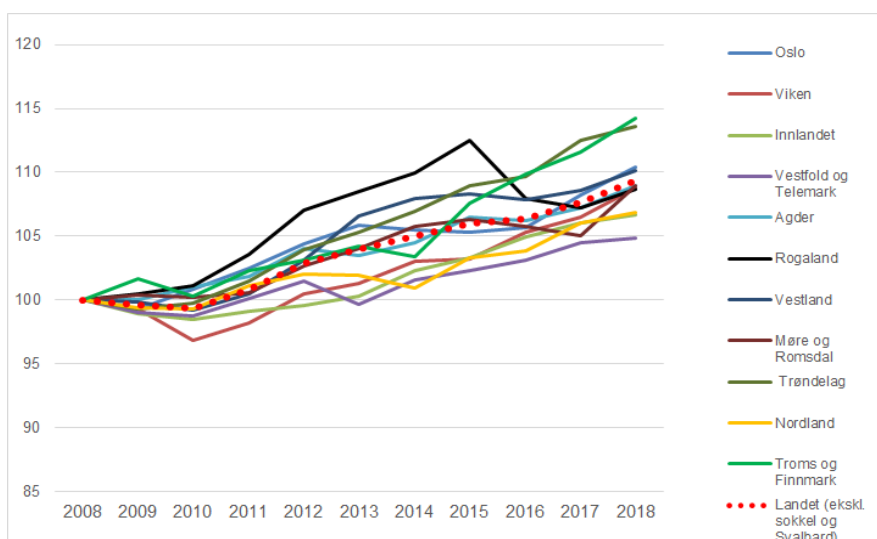
Figur 3.21: Utviklingen i verdiskapingen (bruttoprodukt) i fylkene 2008-19 (løpende priser).



Datakilde: SSB Fylkesfordelt nasjonalregnskap

I fylkesfordelt nasjonalregnskap presenterer SSB også *sysselsettingstall* (figur 3.22), som viser en nasjonal vekst på 9,4% (2008-2019). Til tross for svak utvikling fra 2015-2016 har det vært vekst i sysselsettingen hvert eneste år i perioden 2010-19. Tallene SSB oppgir her gir ikke redusert sysselsetting totalt sett mellom 2014-15-16, men avtakende vekst særlig mellom 2015-16⁴⁷. Fylkesvis har det vært sterkest prosentvis vekst i sysselsettingen i Troms og Finnmark (14,2%), Trøndelag (13,6%), Oslo (10,4%) og Vestland (10,2%), mens det har vært en svak utvikling særlig i Vestfold/Telemark (4,8%) perioden under ett. Rogaland og delvis Vestland hadde den klareste nedgangen i årene etter oljeprisfallet, men fra en tidligere ganske høy vekstrate og innhenting har også senere vært ganske god.

Figur 3.22: Utviklingen i sysselsetting i fylkene 2008-19.

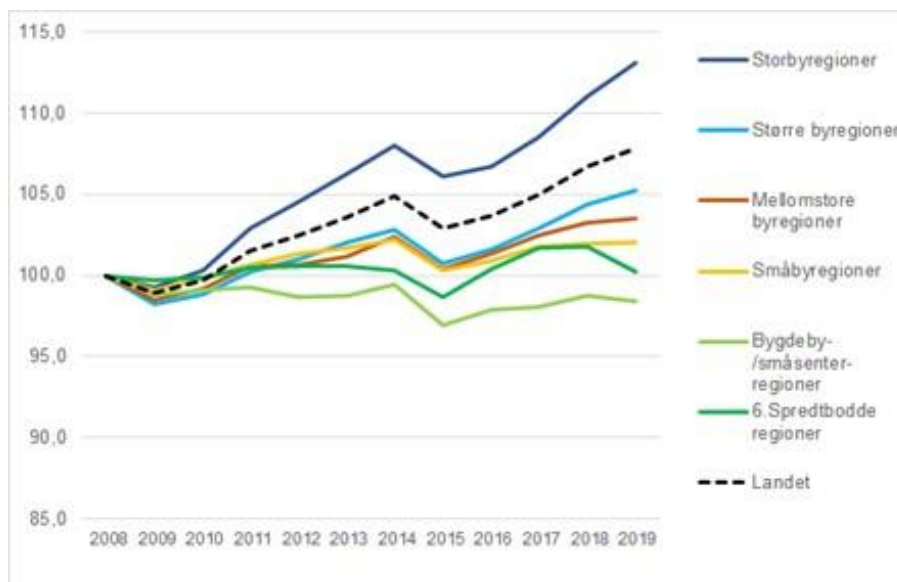


Datakilde: SSB Fylkesfordelt nasjonalregnskap

⁴⁷I nasjonalregnskapet opererer SSB med at sysselsettingen har en prosentpoeng vekst på 0,9% 2014-15, og 0,3% i fra 2015-16.

Ser vi på utviklingen i regionklassene følger vekstratene i hovedsak størrelse og sentralitet (figur 3.23).

Figur 3.23: Sysselsettingsutviklingen i de seks BA-regionklassene 2008-19, prosent endring fra 2008 (=100)⁴⁸

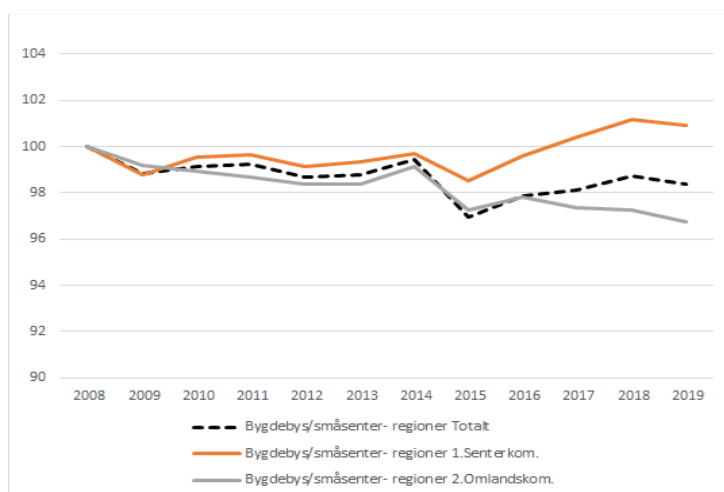
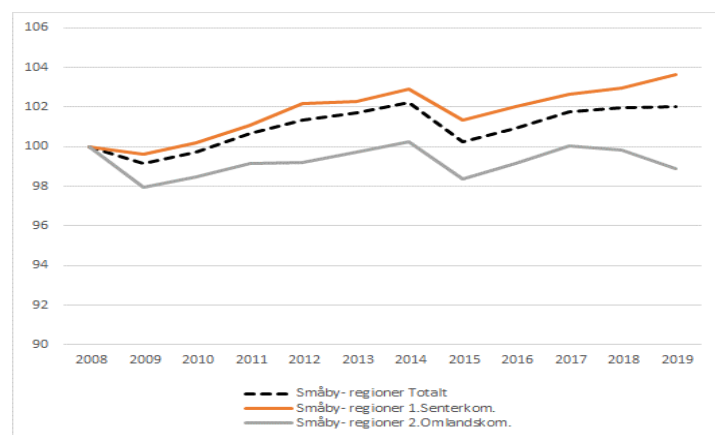
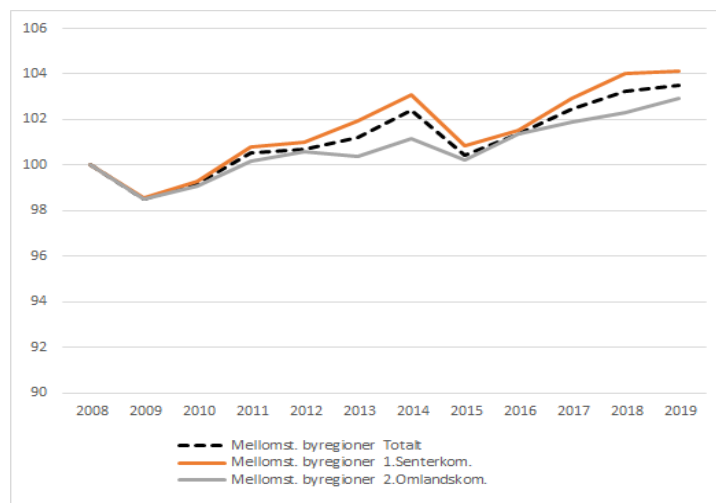


Datakilde: Panda/SSB registerdata, egne beregninger)

Ser vi så på sysselsettingsutvikling bare for mindre byregionklasser og *internt* i disse kommer det fram at utviklingen har vært klart bedre i senterkommunene enn omlandskommunene i alle klassene (figur 3.24 under). Dette er særlig tydelig for småby- og bygdebyregionene.

⁴⁸ Se forrige note.

Figur 3.24: Sysselsettingsutviklingen i mindre byregioner, senter og omland, 2008-19. (prosent endring ift.2008=100).

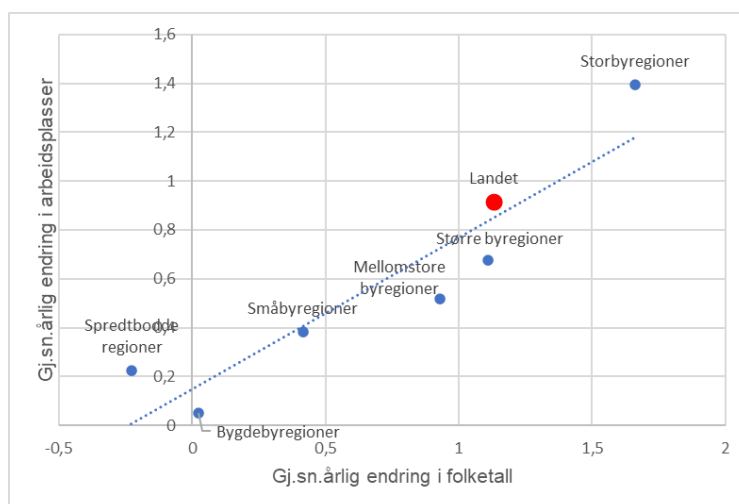


Datakilde: Panda/SSB registerdata, egne beregninger)

3.2.5 Befolknings- og arbeidsplassutviklingen i sammenheng

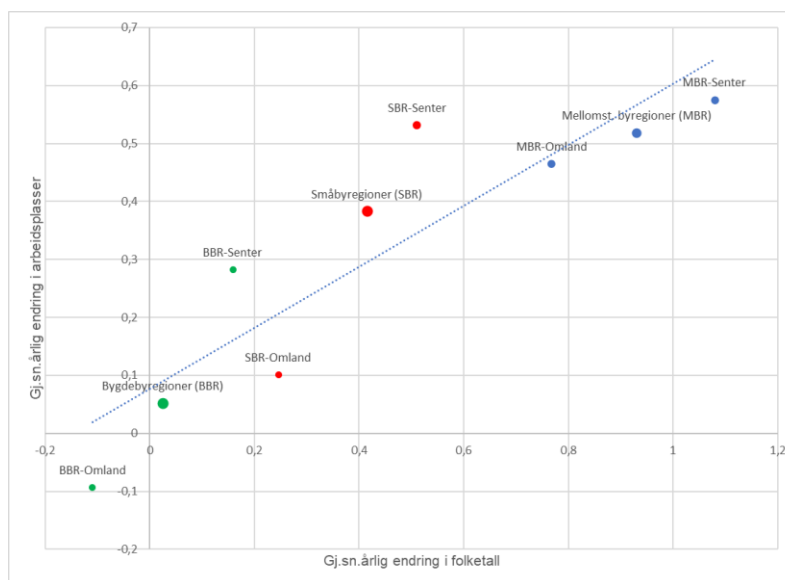
I figurene 3.31-33 ser vi på befolknings- og arbeidsplassutviklingen⁴⁹ (2008-19) først for landets seks regionklasser (figur 3.31). Deretter ser vi nærmere på de tre regionklassene som står i fokus her, dvs. mindre byregioner samt deres sentre og omland (figur 3.29). Til slutt ser vi så på hvordan de 98 BA-regionene (figur 3.32) innenfor de tre hovedklassene av mindre byregioner, fordeler seg m.h.t. disse to endringsvariablene.

Figur 3.25: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser i regionklassene⁵⁰ (prosent endring i gjennomsnitt per år).



(Datakilde:SSB og egne beregninger NIBR)

Figur 3.26: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser bare i mindre byregioner, senter og omland⁵¹ (prosent endring i gjennomsnitt per år).



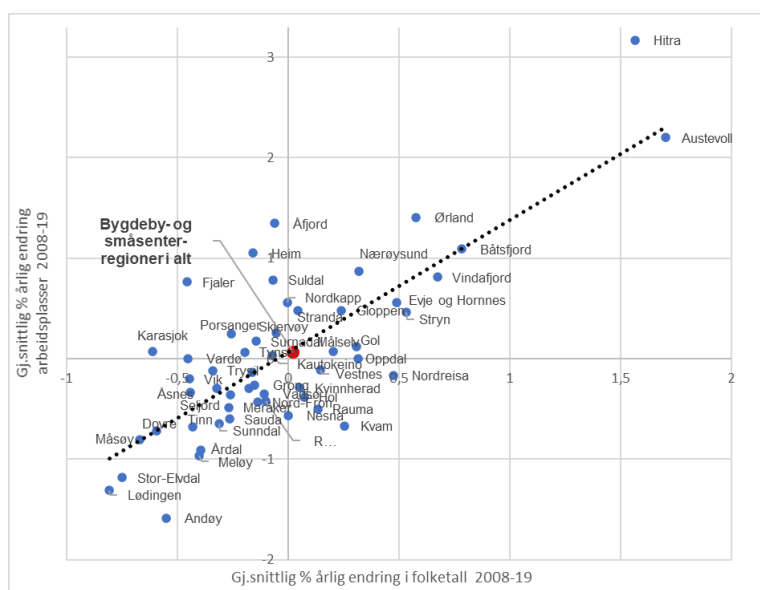
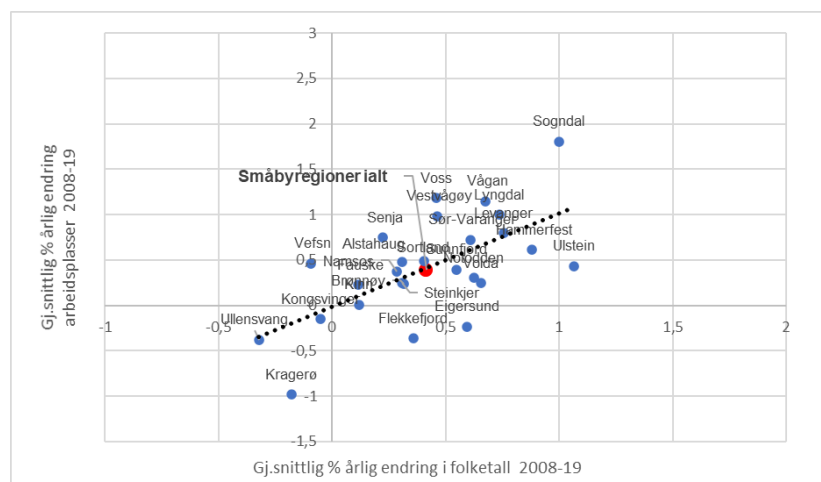
(Datakilde:SSB og egne beregninger NIBR)

⁴⁹Vi bruker her sysselsatte etter arbeidssted som indikator for arbeidsplasser, dvs. det er da arbeidsplasser som besatte.

⁵⁰ Gjennomsnittlig endringsrater for perioden 2008-19 er her for justert opp med 0,2 prosent etter SSBs metodeendring i 2015 som innebar at registrert sysselsetting økte med 2,3 % mindre nasjonalt 2014-15 enn om man hadde fortsatt med tidligere metode.

⁵¹Se forrige note.

Figur 3.27: Endringer 2008-19 i folketall og arbeidsplasser i alle mindre byregioner (BA)⁵² (prosent endring i gjennomsnitt per år).



⁵²Se forrige note.

Generelt ser vi en stor samvariasjon mellom befolknings- og arbeidsplassutviklingen i figurene 3.29-30. Dette er naturligvis ikke særlig overraskende. Dette er to faktorer og drivkrefter som også ofte forsterker hverandre gjensidig, men det vil kunne være betydelig variasjoner blant landets BA-regioner med hensyn til hvilken av de to faktorene som er den primære drivkraften. På aggregerte nivåer ser vi at to variablene, befolknings- og arbeidsplassendringer, i stor grad samvarierer med regionklassenes størrelse og indirekte også da sentralitet (figur 3.28). Det samme gjelder også for våre tre hovedkategorier av mindre byregioner, og der vi også ser forskjellene på senter og omland (figur 3.29). De viser at senterkommunene framstår som «vekstsentra» målt i folketall og arbeidsplasser, mens omlandskommunene representerer områder med svakere utvikling og til dels nedgang prosentvis for de to variablene vi ser på her. Som vi har vært inne på tidligere har vi ikke kunnet analysere underliggende bruttostrømmer av flyttere innenfor og mellom alle BA-regionene og regionklassene i dette prosjektet her.

Til slutt ser så på hvordan de 98 BA-regionene (figur 3.30) innenfor de tre hovedklassene av mindre byregioner, fordeler seg m.h.t. disse to endringsvariablene. Andelen og antallet *vekst-BA-regioner* (dvs. de som ligger i den nordøstre boksen av figurene) av øker med regionklassens størrelse (dvs. største by og regionsenter), og omvendt øker andelen og antallet *nedgangs-BA-regioner* (dvs. de som ligger i den sørvestre del av figurene) med fallende størrelse på regionklassens største by/tettsted. Samtidig legger vi merke en betydelig spredning i disse utviklingstrekkene blant BA-regionene i klassene av mindre by- og bygdebyregioner (BA).

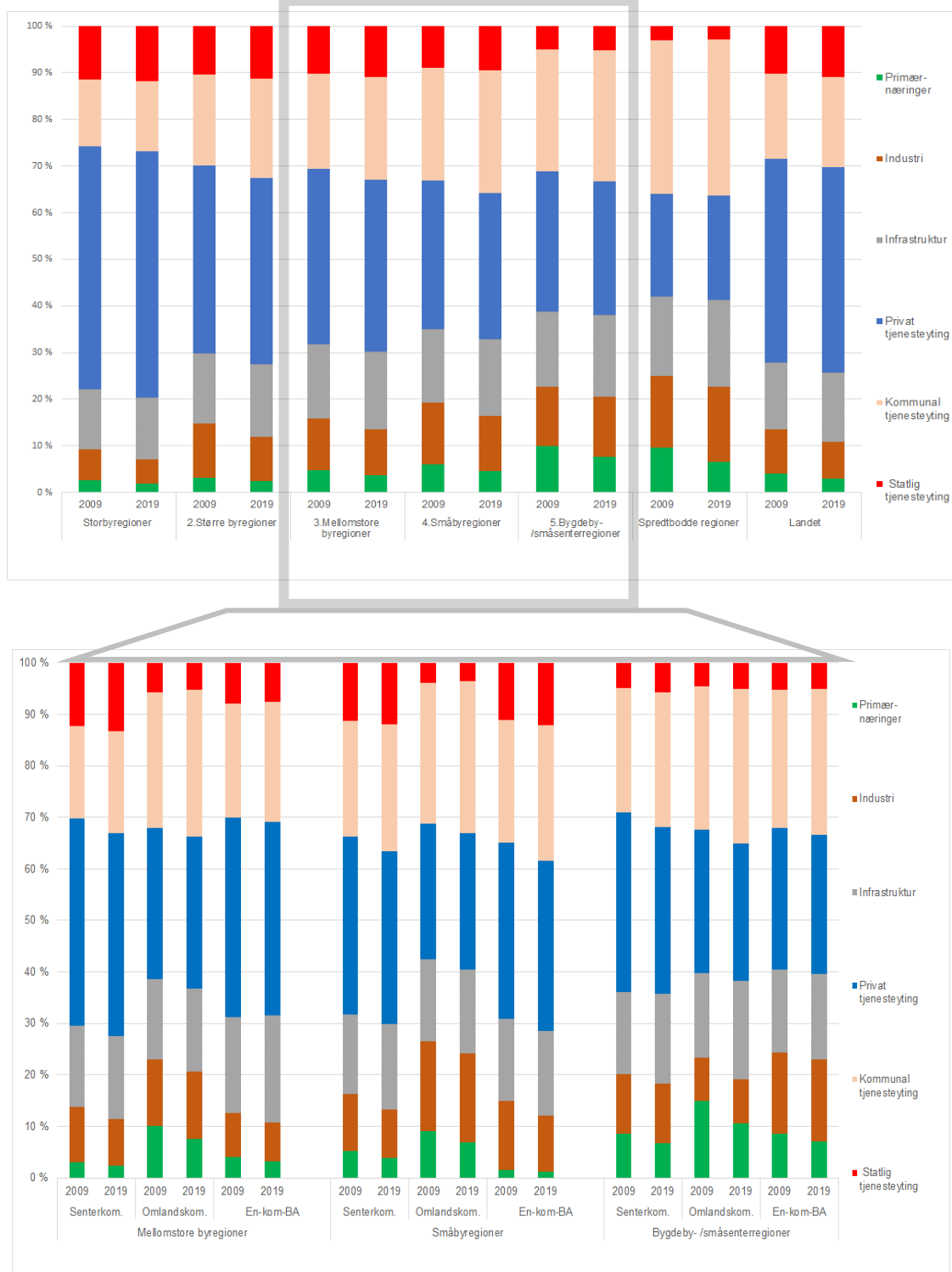
Vi ser at blant vekstregionene er det en blanding av typiske sentralstedsregioner (Bodø, Alta, Sogndal etc.) og spesialiserte produksjonsregioner med ulike basisnæringer som sjømat (Hitra, Austevoll, Båtsfjord), maritime næringer (Ulstein) og til dels reiseliv m.m. (eks. Vågan, Stryn, Voss, Evje). Tilsvarende har det vært nedgangsregioner målt i de samme variablene i perioden av ulike typer som har hatt varierende typer av næringsspesialiseringer og avhengigheter til forsvaret, sjømat, landbruk. Industri og reiseliv (eks. Andøy, Lødingen, Sør-Elvdal, Kragerø).

3.2.6 Hovedsektorer og utviklingstrekk

Videre skal vi se nærmere på sektorstrukturer og utviklingstrekk i mindre byregioner, senter og omland. Sektorstrukturene i mindre byregionene skiller seg med en mye høyere andel sysselsatte primærnæringer og industri, og samtidig lavere andel i privat tjenesteyting, enn større byregioner og landet totalt (figur 3.25). Denne profilen forsterkes også med fallende sentralitet mellom de mindre byregionklassene, og internt mellom senter og omland i disse. Disse forskjellene i sektorstrukturer mellom senter og omland opprettholdes i hele perioden, selv sysselsettingsandelen i tjenesteyting øker i alle kategorier.

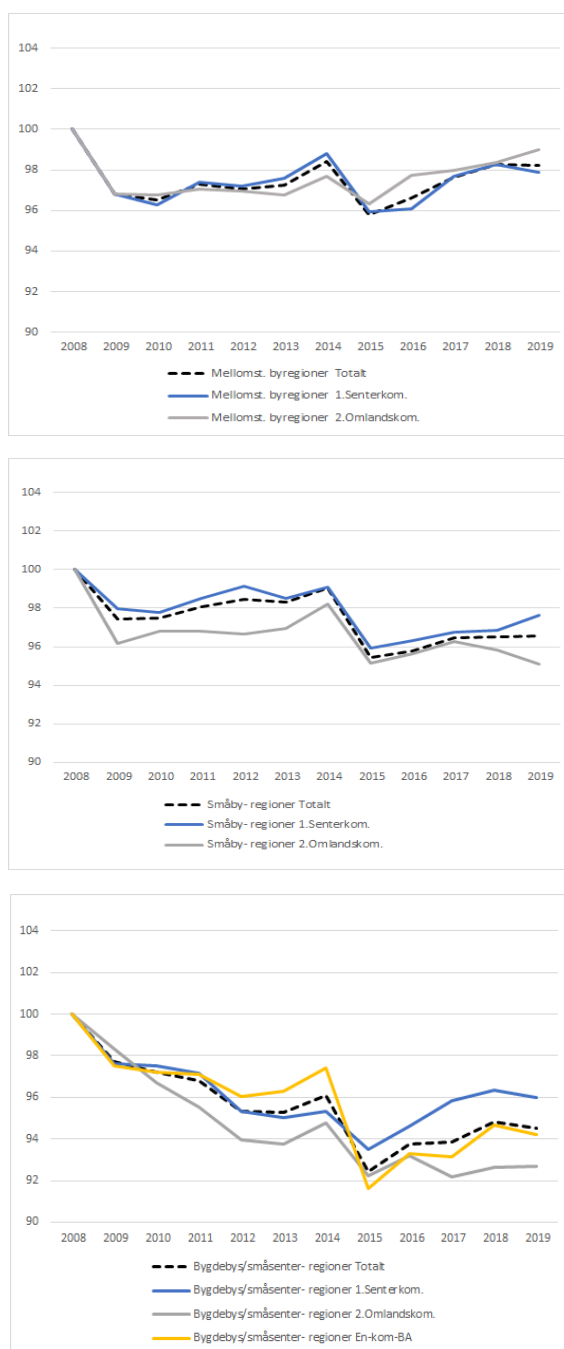
Om vi så ser på sysselsettingsutviklingen i *privat sektor* (figur 3.26) har den gått noe ned i de minste byregionene, og utviklingen er noe svakere i omlandet enn senteret i småby- og bygdebyregionene – i mindre grad i de mellomstore byregionene. Ulik sysselsettingsutvikling mellom senter og omland har sannsynligvis mest med ulike strukturer å gjøre, dvs. tjenesteytende næringer, som er nasjonale vekstnæringer, utgjør en større andel av privat sysselsetting i senterkommunene enn i omlandskommunene.

Figur 3.28: Sysselsatte fordelt på hovedsektorer 2009 og 2019 i regionklasser, samt senter og omland i mindre byregioner.



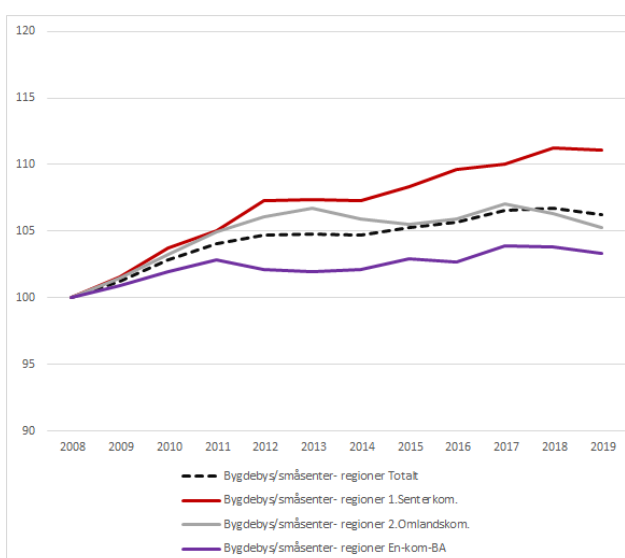
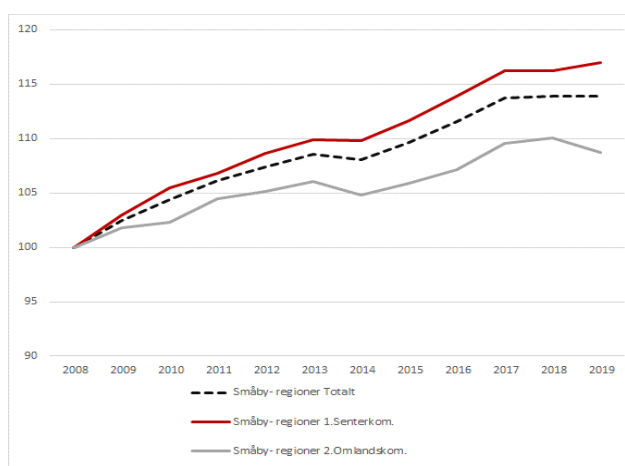
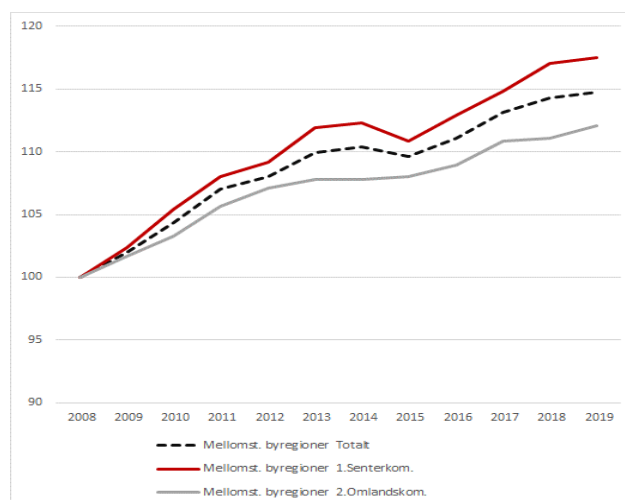
Datakilde: Panda/SSB registerdata, egne beregninger

Figur 3.29: Sysselsettingsutviklingen i privat sektor i mindre byregioner, senter og omland.



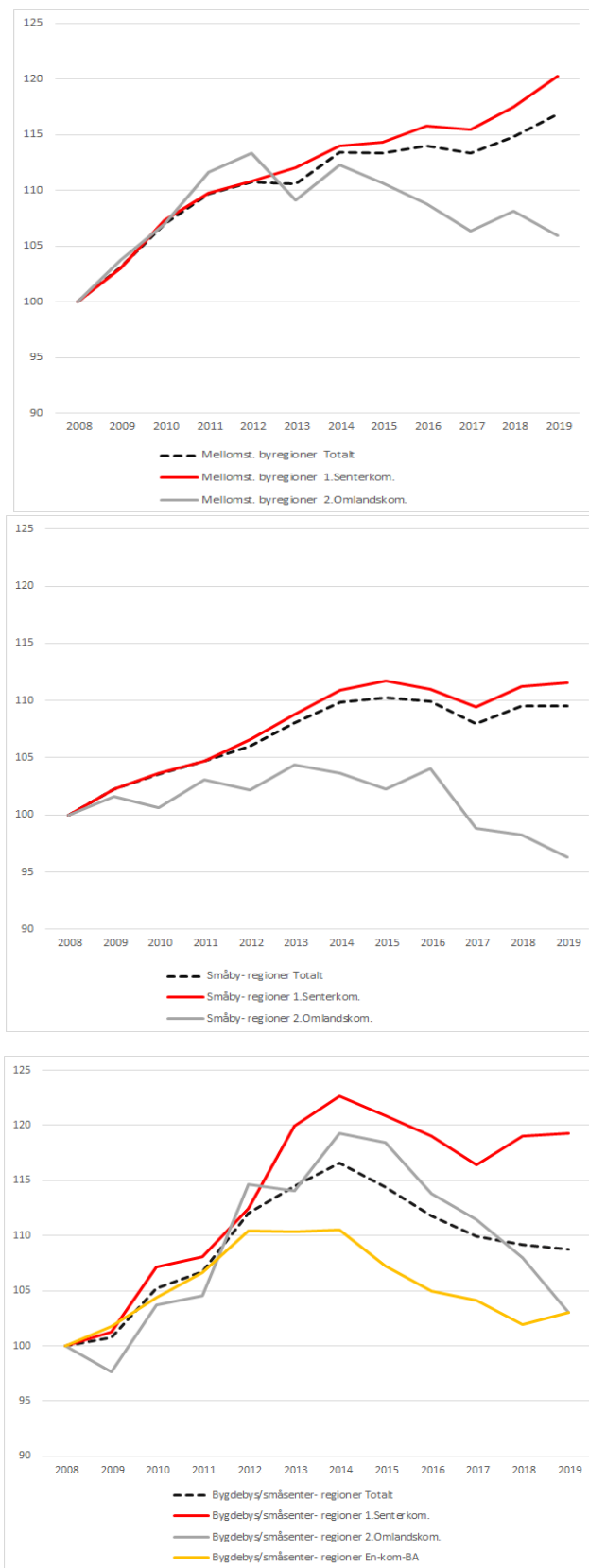
I *kommunal sektor* har det vært markant sysselsettingsvekst i perioden, og klart større i senterkommuner enn omlandskommuner (figur 3.27).

Figur 3.30: Sysselsettingsutviklingen i kommunal sektor i mindre byregioner, senter og omland.



I *statlig sektor* har sysselsettingsutviklingen i de mindre byregionene vært preget av mer ujevn utvikling mellom regionklassene, og senter og omland (figur 3.28).

Figur 3.31: Sysselsettingsutviklingen statlig sektor i mindre byregioner, senter og omland.



3.2.7 Nærmere om utviklingen i næringer og sektorer

De *mindre byregionene* har hatt svakere relativ utvikling i sysselsettingen enn landet totalt og uansett hvilken periodisering vi bruker⁵³. Det er storbyenes vekst som trekker vekstraten på landsbasis til et litt høyere nivå enn ratene for mindre byregionene. I de mindre byregionene har generelt senterkommunene høyere sysselsettingsvekst enn omlandskommunene. Dette mønsteret er faktisk ikke helt det samme i større byregioner og spredtbodde regioner, dvs. vekstratene er litt høyere der i omlands- enn i senterkommunene.

Nærings- og sektorutviklingen på landsbasis i hele perioden 2009-19 viser generelt sterk sysselsettingsvekst i tjenesteytende næringer (unntatt handel og finans) pluss bygg/anlegg, og betydelig nedgang i primærnæringer og litt nedgang i industri og transport (se tabell 3.2). Underlags-tallene avdekker for øvrig ganske store endringer i veksttakt fra første til siste halvdel av denne perioden, selv om nærings- og sektorstrukturene ikke endres nevneverdig. Det er første og fremst industri (inkludert olje/gass) og statlig tjenesteyting som har en større nedgang/svakere utvikling (målt i gjennomsnittlig årlig vekst) i siste periode enn i første periode, mens sysselsettingen i de øvrige næringene og sektorene utvikler seg noe bedre i siste del enn første del av perioden 2009-19.

Disse mønstrene gjenspeiles også i de *mindre byregionene* som i perioden 2009-19 får betydelig redusert sysselsetting i primærnæringer, industri, transport/sjøfart, handel, finans/eiendom, men i gruppen små- og mellomstore byregioner kompenseres den samlede (netto-) nedgangen i de nevnte næringene av større samlet vekst i offentlig og privat tjenesteyting av ulike slag. Dette gjelder ikke for bygdebyregionene som har samlet reduksjon i total sysselsetting, som skyldes en betydelig nedgang i mange av de samme næringene som nevnt over, men i absolutte tall særlig stor nedgang i primærnæringer og handel, men samtidig en vekst i privat og offentlig tjenesteyting som er noe svakere enn større byregioner og samlet for liten til å kompensere den sterke nedgangen i de øvrige næringene.

Et gjennomgående trekk ved de mindre byregionklassene er at vekstratene i sysselsettingen er høyere i senterkommunene enn i omlandskommunene, og dermed er også den absolutte veksten av arbeidsplasser mye høyere i senter- enn omlandskommunene. Denne ujevne veksten forsterkes med fallende sentralitet/størrelse på byregionklassen. Med andre ord er kan man forenklet si at senterkommuner ofte fungerer som «vekstmotor» for sysselsettingen i de mindre byregionklassene. Det er veksten i privat tjenesteyting, kommunal tjenesteyting og bygg/anlegg som trekker opp samlet vekst i senterkommunene. Men ser vi på industrien er bildet et annet. Den har sterkere utvikling med sysselsettingsvekst i omlandskommunene, og nedgang i senterkommunene i små- og mellomstore byregioner (2015-19, men også noe av samme tendens 2009-19). I bygdebyregionene er utviklingen i industrien noe jevnere mellom senter og omland. Hadde vi sett på verdiskapingsveksten i industrien i samme perioden ville antakelig veksten vært enda litt sterkere i favør av omlandskommunene kontra senterkommunene i de små- og mellomstore byregionene. Dette viser at omlandskommunene i små- og mellomstore byregioner har hatt en viktigere funksjon som «vekst- og utviklingsområde» for industrisysselsettingen enn senterkommunene de senere årene.

Med andre ord utvikler tjenesteytingen og vareproduksjonen seg ujevnt i senter og omland. Dette indikerer en utvikling i retning av en forsterket «arbeidsdeling» mellom senter og omland

⁵³ Dvs. uavhengig av SSBs brudd i tidsserien fra 2014 til 15 (som tidligere omtalt innebærer SSBs metodebrudd fra 2014 til 2015 at tallene før og etter ikke er direkte sammenliknbare).

når det gjelder tjenesteyting og vareproduksjon, samt avhengigheter i arbeids- og servicemarkeder av betydning for sysselsetting og verdiskaping i mindre byregioner (BA).

Tabell 3.2: Sysselsettingsutviklingen i ulike næringer og sektorer i regionklassene, senter og omland, 2009-19.

	Primær	Olje/gass, bergverk	Industri	Bygg/anlegg, kraft/vann	Transport sjø og land	Handel	Reiseliv	Kultur, medier	Kunnskap s- intensiv forr.tjen.	Finans, eiendom	Annen privat tjenesteyt	Kommunal tjenesteyt	Statlig tjenesteyt	Totalt
Landet	-16 090	2 045	-27 794	48 959	-5 439	-16 942	20 351	2 664	61 449	-1 990	38 224	66 955	37 132	209 524
1.Storbyregioner	-3 199	1 885	-12 589	24 585	-9	-5 187	14 821	2 901	49 863	2 034	27 891	31 552	23 260	157 808
Senterkom.	-621	1 953	-11 357	13 255	-3 185	-8 651	12 437	2 090	42 548	2 431	21 617	18 336	19 479	110 332
Omlandskom.	-2 578	-68	-1 232	11 330	3 176	3 464	2 384	811	7 315	-397	6 274	13 216	3 781	47 476
2.Større byregioner	-2 450	-171	-7 746	10 095	-1 956	-4 503	2 696	1 048	5 764	-1 669	7 158	15 746	7 830	31 842
Senterkom.	-1 156	-38	-5 885	5 772	-1 728	-3 874	2 199	740	3 881	-1 180	4 539	11 825	7 886	22 981
Omlandskom.	-1 294	-133	-1 861	4 323	-228	-629	497	308	1 883	-489	2 619	3 921	-56	8 861
3.Mellomstore byregioner	-2 820	228	-4 206	6 081	-509	-2 204	2 313	-313	2 450	-848	2 239	10 173	4 208	16 792
Senterkom.	-1 229	352	-3 687	3 345	118	-1 200	1 876	-452	1 964	-643	1 237	6 753	4 537	12 971
Omlandskom.	-1 471	35	-89	1 592	-515	-215	271	-66	302	-124	734	2 780	-255	2 979
En-kom-BA	-120	-159	-430	1 144	-112	-789	166	205	184	-81	268	640	-74	842
4.Småbyregioner	-3 504	68	-2 206	4 492	-1 782	-2 229	582	-586	2 307	-754	882	6 629	1 536	5 435
Senterkom.	-1 543	5	-1 934	3 326	-981	-1 054	272	-420	1 615	-390	204	4 523	1 467	5 090
Omlandskom.	-1 471	35	-75	1 088	-859	-691	186	-144	600	-412	570	1 522	-183	0
En-kom-BA	-324	28	-197	78	58	-484	124	-22	92	48	108	584	252	345
5.Bygdeby/småsenter	-3 254	49	-981	2 904	-954	-2 510	-118	-327	871	-700	-142	2 645	437	-2 080
Senterkom.	-828	-32	-32	1 262	-211	-944	-184	-213	345	-206	1	1 403	507	868
Omlandskom.	-1 538	-61	-211	1 022	-188	-417	-90	-57	214	-159	-337	532	100	-1 190
En-kom-BA	-888	142	-738	620	-555	-1 149	156	-57	312	-335	194	710	-170	-1 758
6.Sprettbode regioner	-863	-14	-66	802	-229	-309	57	-59	194	-53	196	210	-139	-273
Senterkom.	-89	-9	-111	196	-60	-20	-22	-3	47	1	5	3	-33	-95
Omlandskom.	-52	3	29	95	8	-53	-27	-68	13	0	17	66	-28	3
En-kom-BA	-722	-8	16	511	-177	-236	106	12	134	-54	174	141	-78	-181

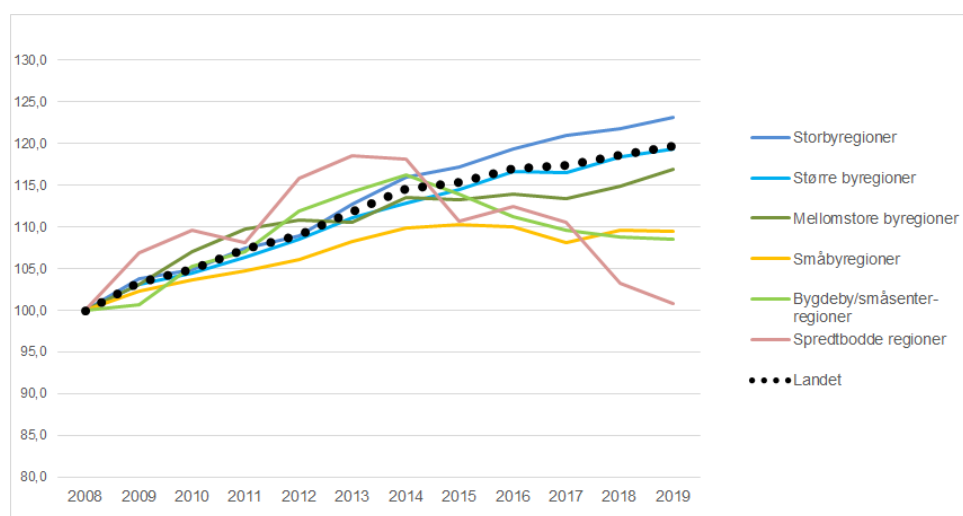
	Primær	Olje/gass, bergverk	Industri	Bygg/anlegg, kraft/vann	Transport sjø og land	Handel	Reiseliv	Kultur, medier	Kunnskap s- intensiv forr.tjen.	Finans, eiendom	Annen privat tjenesteyt	Kommunal tjenesteyt	Statlig tjenesteyt	Totalt
Landet	-21,4	10,6	-11,7	23,0	-3,9	-4,6	24,7	3,1	33,5	-2,7	13,4	14,9	14,7	8,5
1.Storbyregioner	-23,2	13,3	-15,7	28,0	0,0	-2,9	37,0	4,9	38,9	4,3	18,3	19,0	17,4	13,5
Senterkom.	-15,7	16,9	-23,0	21,3	-6,8	-6,9	38,0	4,0	39,2	5,6	18,4	17,5	17,0	12,6
Omlandskom.	-26,3	-2,6	-4,0	44,6	19,6	6,5	32,5	13,6	37,4	-9,2	18,2	21,5	20,0	16,3
2.Større byregioner	-24,8	-11,3	-12,9	22,1	-7,3	-6,0	18,0	9,0	22,9	-14,5	12,7	16,8	15,5	6,6
Senterkom.	-26,0	-14,4	-14,9	17,5	-9,0	-6,8	18,6	7,6	18,7	-12,7	10,7	18,7	17,1	6,4
Omlandskom.	-23,7	-10,6	-9,0	33,7	-2,9	-3,4	15,7	16,2	42,7	-21,9	18,9	12,9	-1,3	7,0
3.Mellomstore byregioner	-21,1	16,1	-9,4	17,7	-2,0	-4,0	18,7	-3,6	14,6	-10,6	5,5	13,2	10,9	4,5
Senterkom.	-23,9	47,1	-12,9	15,8	0,7	-3,1	20,9	-6,8	15,2	-10,7	4,6	15,0	14,9	5,2
Omlandskom.	-21,2	13,9	-0,7	18,4	-10,1	-2,2	12,6	-5,3	13,8	-9,2	7,9	11,9	-5,1	3,4
En-kom-BA	-9,4	-37,9	-13,6	25,1	-4,1	-11,6	13,5	26,2	11,2	-12,2	6,9	7,5	-2,4	2,2
4.Småbyregioner	-22,5	4,9	-8,0	20,2	-12,7	-7,3	8,3	-13,8	31,1	-17,7	4,3	11,9	7,4	2,3
Senterkom.	-20,7	1,1	-12,9	25,4	-11,4	-5,2	6,5	-14,9	32,2	-14,6	1,5	14,4	9,3	3,6
Omlandskom.	-22,4	7,6	-0,7	15,4	-19,8	-8,9	10,1	-13,9	34,1	-34,4	11,1	7,8	-6,7	0,0
En-kom-BA	-39,2	5,7	-12,1	3,8	5,2	-17,8	12,5	-5,9	14,5	12,6	6,4	12,4	11,5	1,7
5.Bygdeby/småsenter	-19,3	8,6	-4,6	15,7	-10,6	-12,2	-1,8	-11,1	17,7	-22,0	-1,1	5,9	5,2	-1,2
Senterkom.	-16,5	-20,5	-0,5	20,3	-6,7	-11,2	-7,1	-20,3	15,7	-16,6	0,0	9,9	17,8	1,5
Omlandskom.	-30,0	31,8	-5,7	21,2	-12,3	-10,5	-5,5	-8,2	24,8	-21,2	-11,5	5,0	5,6	-3,1
En-kom-BA	-13,2	63,4	-6,8	8,3	-12,8	-14,1	6,6	-4,8	16,7	-28,1	3,6	3,6	-4,5	-2,4
6.Sprettbode regioner	-15,0	-4,9	-1,7	18,7	-9,6	-9,0	4,6	-11,9	26,2	-10,3	8,8	1,6	-11,4	-0,7
Senterkom.	-11,7	-15,5	-25,6	23,2	-16,0	-3,3	-7,3	-3,5	41,6	0,9	1,1	0,1	-11,9	-1,4
Omlandskom.	-11,2	100,0	8,7	16,8	6,2	-14,2	-16,4	-56,7	10,9	0,0	7,7	4,4	-30,8	0,1
En-kom-BA	-16,0	-3,5	0,5	17,7	-9,4	-9,5	13,6	4,2	26,3	-15,1	11,2	1,5	-9,2	-0,6

(Datakilde: Panda/SSB)

3.2.8 Nærmere om utviklingen i statlig sektor

Utviklingen i statlig forvaltning på landsbasis viser sysselsettingsvekst i hele perioden 2008-19 (se figur under). Videre ser vi at det stort sett er vekst i alle regionklasser på ulike sentralitetsnivåer i første del av perioden (2008-2013), mens det i andre del av perioden (2013-19) blir en nedgang for de minst sentrale regionklassene, dvs. bygdebyregioner og spredtbodne regioner, og stagnasjon i småbyregioner, men fortsatt noe vekst i mellomstore og større byregioner. Det har med andre ord vært et sentraliserende utviklingsmønster av arbeidsplasser i statlig forvaltning i de siste 6-7 årene.

Figur 3.32: Sysselsettingsutviklingen totalt i statsforvaltningen⁵⁴ i regionklassene 2008-19. (prosent poengendring i forhold til 2008=100).



Datakilde: SSB -statistikkbanken

I det følgende ser vi litt nærmere på gruppen *mindre byregioner*, senter og omland (se tabell under). Av tabellen under ser vi at nedgangen i småby- og bygdebyregionene særlig kommet innenfor offentlig administrasjon (inkluderer politi, retts- og fengselsvesen, forsvar, trygdeordninger etc.) og samferdsel (inkluderer Statens vegvesen, Bane Nor etc.). Småbyregionene har imidlertid til gjengjeld hatt en markant vekst i statlig sysselsetting i sykehussektoren som langt på vei har oppveid omtalte nedgang målt i arbeidsplasser. Dette er imidlertid som kjent helt ulike typer tjenester og krav til kompetanse som gjør at arbeidskraft i liten grad overføres fra politi/samferdsel og til helse der disse endringene har skjedd.

De mellomstore byregionene har imidlertid hatt vekst i statlig sysselsetting gjennom hele perioden, og de senere årene særlig innenfor offentlig administrasjon, høyere utdanning og gruppen «forskningsinstitutt, byggforvaltning/utvikling etc.»

Internt i gruppen mindre byregioner ser vi ellers at senterkommunene har en mye bedre utvikling målt i statlige arbeidsplasser enn omlandskommunene. De mellomstore byregionene har hatt en markant vekst i regionsenterkommunene. Dette skyldes nok en kombinasjon av generell vekst i helsesektor, universitet/høyskoler (UoH), forskning og utvikling (FoU) i landet, og der mange institusjoner også er lokalisert i de mellomstore byene. Men veksten i andre

⁵⁴ Statlig forvaltning (statsforvaltningen) omfatter stats- og trygdeforvaltningen. Helseforetakene er inkludert.

sektorer skyldes nok dels konsentrasjonsprosess knyttet til strukturreformer (eks. politi) og noe utlokalisering av statlige virksomheter fra Oslo.

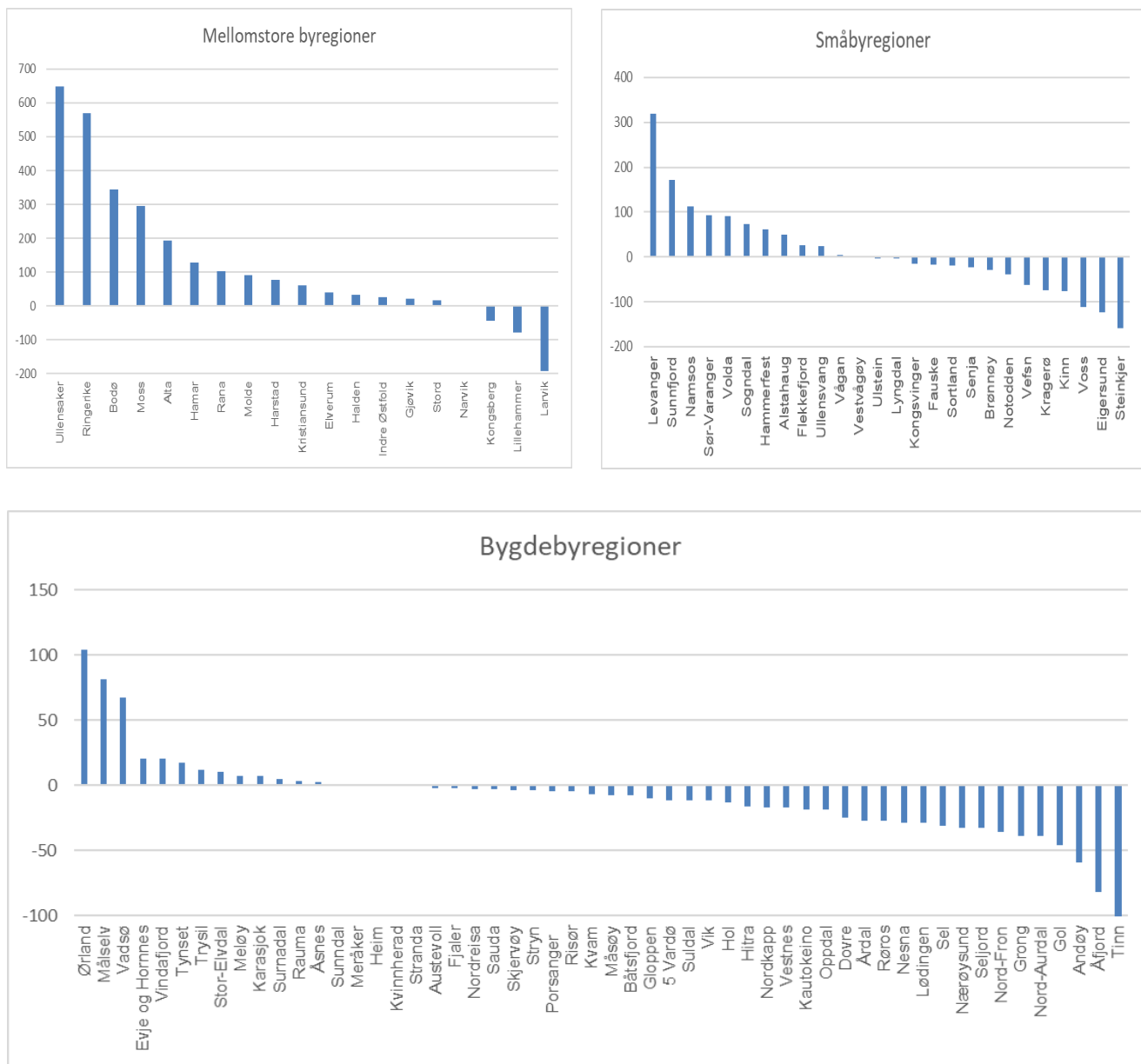
Tabell 3.3: Sysselsettingsutviklingen i ulike deler av statsforvaltningen, regionklasser, senter og omland 2009-19.

	1. Off adm, forsvar, politi, retts-/fengselsvesen, trygdeordninger	2. Sykehus og sykehus-tjenester	3. UoH, fagskoler etc.	4. FoU-institutter, Statsbygg, Kartverket mv.	5. Arkiv, bibliotek, museum, musikk, scenekunst, kirke	6. Statens Vegvesen, Nye Veier, Bane NOR etc.	Totalt	1. Off adm, forsvar, politi, retts-/fengselsvesen, trygdeordninger	2. Sykehus og sykehus-tjenester	3. UoH, fagskoler etc.	4. FoU-institutter, Statsbygg, Kartverket mv.	5. Arkiv, bibliotek, museum, musikk, scenekunst, kirke	6. Statens Vegvesen, Nye Veier, Bane NOR etc.	Totalt
Absolutt endring	2009-19							2015-19						
1. Storbysregioner	8 328	7 475	4 141	2 868	2 520	416	25 748	1 262	4 114	2 413	-227	229	40	7 831
1.Senterkom.	7 066	5 031	3 705	2 833	2 475	575	21 685	678	3 695	2 346	-118	228	249	7 078
2.Omlandskom.	1 262	2 444	436	35	45	-159	4 063	584	419	67	-109	1	-209	753
2. Større byregioner	2 177	4 012	1 803	97	13	76	8 178	22	1 409	1 109	-58	1	-38	2 445
1.Senterkom.	2 024	4 286	1 562	77	26	116	8 091	22	1 326	1 051	-46	13	3	2 369
2.Omlandskom.	153	-274	241	20	-13	-40	87	0	83	58	-12	-12	-41	76
3. Mellomstore byregioner	2 962	755	980	389	164	-39	5 211	488	89	498	441	-8	-193	1 315
1.Senterkom.	2 775	988	913	441	133	-57	5 193	646	323	506	467	-6	-139	1 797
2.Omlandskom.	192	-148	29	-39	37	34	105	-130	-83	-10	-23	-7	26	-227
En-kom-BA	-5	-85	38	-13	-6	-16	-87	-28	-151	2	-3	5	-80	-255
4. Småbyregioner	378	1 001	302	32	-7	-153	1 553	-327	478	4	-78	-22	-217	-162
1.Senterkom.	283	1 040	235	41	5	-115	1 489	-189	413	-8	-55	-17	-174	-30
2.Omlandskom.	-66	-61	63	-3	-11	-38	-116	-145	21	13	-12	-1	-43	-167
En-kom-BA	161	22	4	-6	-1	0	180	7	44	-1	-11	-4	0	35
5. Bygdeby/småsenterreg	471	187	56	40	47	-111	690	-331	20	-1	-30	32	-157	-467
1.Senterkom.	358	204	0	3	38	-62	541	5	29	0	1	25	-107	-47
2.Omlandskom.	-23	98	28	29	0	-31	101	-237	16	-3	-5	8	-39	-260
En-kom-BA	136	-115	28	8	9	-18	48	-99	-25	2	-26	-1	-11	-160
6. Spredtbodde regioner	-109	42	6	-13	3	-4	-75	-143	8	7	6	12	-9	-119
1.Senterkom.	-13	-4	3	3	-3	-4	-18	-38	5	7	-1	0	-3	-30
2.Omlandskom.	-7	1	0	7	3	0	4	-7	1	0	8	3	0	5
En-kom-BA	-89	45	3	-23	3	0	-61	-98	2	0	-1	9	-6	-94
7. Landet	14 207	13 472	7 288	3 413	2 740	185	41 305	971	6 118	4 030	54	244	-574	10 843

Datakilde: SSB – statistikkbanken.

Aggregerte tall for regionklasser, senter og omland, tildekker imidlertid store variasjoner i utviklingen innenfor hver klasse mindre byregioner (figur 3.27). Innenfor alle regionklassene er det BA-regioner som har hatt vekst og andre nedgang i statlig sysselsetting. Det har med andre ord vært en betydelig omfordeling av statlige arbeidsplasser blant BA-regionene.

Figur 3.33: Absolutt endringer i sysselsatte innen statsforvaltning i alle BA-regionene i gruppen mindre byregioner 2013-19.



Datakilde: SSB, egne beregninger.

3.2.9 Verdiskaping og utenlandseksport

I det følgende skal vi se litt nærmere på noen økonomiske indikatorer som verdiskaping og utenlandseksport. Økonomiske verdiskaping⁵⁵ er enkelt sagt et uttrykk for avkastningen på arbeid og kapital. Denne danner grunnlag for avlønning av arbeidskraft og kapital, skatteinntekter og finansiering av velferdstjenester. Ser vi på verdiskapingen per årsverk for regionklassene ligger de mindre byregionene litt under gjennomsnittet i landet, som trekkes opp av gruppene storbyregioner og spredtbodde regioner. Det er interessant at spredtbodde regioner ligger høyst her og over storbyregionene. Ser vi videre på eksportintensiteten (dvs. eksportverdi som andel av verdiskapingen) så ligger småby-, bygdeby- og spredtbodde regionklasser klart over nivået til de større byregioner og landet. Og et interessant trekk her er at omlandskommunene gjennomgående er langt mer eksportintensive enn senterkommunene i alle de mindre byregionklassene. Dette gjenspeiler nok først og fremst forskjeller i næringsstrukturene mellom senter og omland, dvs. omlandet har en relativt sett større andel sysselsatte i typiske eksportorientert vare- og tjenestenæringer enn senteret som har en mye høyere andel i mer skjærmede tjenesteytende sektorer rettet mot nærområdet.

Tabell 3.4: Verdiskaping og utenlandseksport for ulike regionklasser, senter og omland 2016.

		Verdiskaping (BPN) 2016	Utenlandsk eksport 2016	Eksport i andel av verdiskaping	BNP per årsverk	Eksport per årsverk
1. Storbyregioner		1 269 304 145	300 238 844	24	1 091	258
	1. Senterkom.	1 001 576 647	231 010 564	23	1 151	266
	2. Omlandskom.	267 727 498	69 228 280	26	911	236
2. Større byregioner		420 742 506	139 358 078	33	1 000	331
	1. Senterkom.	333 000 566	96 649 735	29	1 012	294
	2. Omlandskom.	87 741 939	42 708 343	49	956	466
3. Mellomstore byregioner		308 054 650	74 226 358	24	893	215
	1. Senterkom.	202 652 423	42 311 012	21	885	185
	2. Omlandskom.	69 159 489	21 867 195	32	851	269
	En-kom-BA	36 242 739	10 048 152	28	1 045	290
4. Småbyregioner		198 274 708	79 516 591	40	960	385
	1. Senterkom.	120 771 130	35 414 054	29	957	281
	2. Omlandskom.	61 575 175	32 301 302	52	980	514
	En-kom-BA	15 928 403	11 801 235	74	905	670
5. Bygdeby/småsenterregioner		139 873 713	53 810 665	38	941	362
	1. Senterkom.	46 890 262	14 176 984	30	910	275
	2. Omlandskom.	28 285 443	5 823 723	21	858	177
	En-kom-BA	64 698 007	33 809 957	52	1 009	527
6. Spredtbodde regioner		38 277 732	19 717 726	52	1 119	576
	1. Senterkom.	5 735 088	1 931 415	34	986	332
	2. Omlandskom.	3 914 206	839 393	21	1 086	233
	En-kom-BA	28 628 438	16 946 918	59	1 155	684
Landet		2 374 527 454	666 868 263	28	1 024	288

Datakilde: Panda/SSB⁵⁶.

⁵⁵Er her det samme som bruttoprodukt som er den økonomiske merverdier man får av å trekke utgifter til produktinnsats fra produksjonsverdien knyttet til innenlandsk aktivitet. Bruttoproduct publiseres i basisverdi, dvs. at produktsubsidier er inkludert, men ikke merverdiavgift eller andre produktskatter. For offentlig forvaltning og annen ikke-markedsrettet virksomhet bestemmes bruttoprodukt som sum lønnskostnader, netto produksjonsskatter og kapitalslit.

⁵⁶Tallene er fra Panda som produserer tallene år om annet, siste gang for 2016, og basert på fylkesfordelt nasjonalregnskap. Tallene ekstrapoleres ned fra fylkesnivå til kommuner der man forutsetter at verdiskaping og produktivitet per sysselsatt i den enkelte næring på fylkesnivå, er den samme for sysselsatte i samme næring i alle kommunene. Dette betyr at det er næringsstrukturen i kommunene/BA-regionene som er viktigst i forklaringen av variasjoner mellom dem i verdiskaping etc.

3.2.10 Kompetanse-, nærings- og innovasjonsinfrastrukturer

Det er omfattende oppgave å beskrive landets mindre byregioners (BA) egenskaper som kompetanse-, nærings- og innovasjonsmiljøer. Det ville kreve innhenting og systematiseringer av kvantitative data og kvalitativ informasjon, som går utover det som er mulig i dette prosjektet. Vi har derfor her valgt å legge vekt på statistiske indikatorer for andel med universitets- og høyskoleutdanning, typer av næringsspesialiseringer og -kombinasjoner, samt informasjon om typer og antall enheter knyttet til ulike typer mellomorganisasjoner i innovasjonssystemet samt typer klyngeprosjekter som pågår innenfor det nasjonale klyngeprogrammet. I dette delkapittelet belyses dette aggregert for regionklassene, senter og omland, mens i fylkesdelen er de samme nøkkelfakta oppgitt for enkelt BA-region.

Oversikter over andel sysselsatte i hovednæringer viser at i de mindre byregionene er primærnæringer, industri, infrastrukturnæringer, handel og kommunal tjenesteyting de største sektorene (tabell 3.5). Primærnæringer og industri er viktige basisnæringer, og andelsvis særlig viktig i omlandskommunene.

Tabell 3.5: Sysselsatte (etter arbeidssted) prosentfordelt i hovednæringer i regionklassene, senter og omland, 2019.

	Primær	Olje/gass, bergverk	Industri	Bygg/anlegg, kraft/vann	Transport sjø og land	Handel	Reiseliv	Kultur, medier	Kunnsk.-intensiv forr. tjenest	Finans, eiendom	Annen privat tjenesteyt.	Kommunal tjenesteyt.	Statlig tjenesteyt.	Totalt
Landet	3,0	0,8	9,7	8,6	5,7	14,8	3,3	3,5	7,4	3,0	11,6	18,3	10,2	100
1. Storbregioner	1,2	1,2	6,9	7,5	5,4	15,4	3,4	5,0	11,0	4,1	13,1	14,3	11,5	100
2. Større byregioner	2,0	0,3	12,5	9,5	5,6	15,6	3,1	2,4	5,2	2,4	11,7	19,4	10,4	100
3. Mellomstore byregioner	3,5	0,4	11,9	9,1	6,8	14,7	3,3	2,3	4,5	2,1	10,7	20,5	10,2	100
3.1. Fler-kom-BA	3,6	0,3	12,4	8,8	6,8	14,3	3,3	2,3	4,5	2,2	10,8	20,3	10,5	100
Senter	2,1	0,3	11,5	8,5	7,2	15,4	3,6	2,7	5,2	2,4	10,9	18,1	12,2	100
Omland	7,8	0,3	14,9	9,7	5,8	11,1	2,4	1,4	2,5	1,5	10,5	26,4	5,6	100
3.2 En-kom-BA	3,3	1,1	8,2	11,7	7,0	17,6	3,2	2,0	4,2	1,7	10,0	22,1	7,9	100
4. Småbyregioner	6,7	0,6	12,0	9,6	6,1	13,2	3,0	1,8	3,2	1,8	8,8	24,1	9,0	100
4.1. Fler-kom-BA	7,0	0,4	12,3	9,5	6,1	13,2	2,9	1,8	3,2	1,8	8,9	24,1	8,8	100
Senter	5,3	0,3	10,7	9,3	6,1	14,4	3,0	2,0	3,6	1,9	9,7	22,4	11,3	100
Omland	10,3	0,6	15,6	9,9	6,1	10,9	2,6	1,5	2,5	1,7	7,2	27,4	3,8	100
4.2 En-kom-BA	4,2	2,5	8,2	10,4	5,6	13,7	5,0	1,9	3,2	1,9	8,5	23,9	11,0	100
5. Bygdeby/småsenterregioner	9,9	0,3	12,5	10,8	5,3	12,0	3,9	1,7	2,9	1,9	7,8	26,1	4,9	100
5.1. Fler-kom-BA	10,4	0,4	10,6	11,3	4,8	12,7	4,3	1,8	3,1	2,0	8,1	25,6	4,8	100
Senter	8,5	0,3	11,3	10,6	5,3	14,3	4,4	1,8	3,7	2,1	8,5	24,2	4,9	100
Omland	13,2	0,5	9,6	12,4	4,0	10,2	4,2	1,8	2,2	1,9	7,5	27,7	4,6	100
5.2. En-kom-BA	9,2	0,3	14,9	10,2	5,9	11,1	3,2	1,6	2,5	1,6	7,3	26,8	5,2	100
6. Spredtbodne regioner	14,6	0,7	9,8	10,9	6,0	8,8	3,2	1,3	1,9	1,3	5,7	32,8	3,1	100

Datakilde: Panda/SSB.

Ser vi nærmere på de mindre byregionene har de en lavere andel med universitets- og høyskole utdanning (UoH) enn de større byregionene, og andeler med UoH-utdanning, både kort og lang, er markant høyere i senterkommunene sammenliknet med omlandskommunene (se tabell 3.6). Dette gjenspeiler i hovedsak ulike nærings- og sektorstrukturer i disse områdene.

Næringsspesialisering⁵⁷ sier noe om hvilke næringsbaser som relativt sett er særlig viktige i de ulike regionene. Det sier også indirekte noe om hva slags hovedtyper av kompetansebaser som følger med og er viktig i det aktuelle området. Slike aggregerte tall for mindre byregioner, senter og omland, gir naturlig nok bare et bilde av hva som kjennetegner disse regionen i gjennomsnitt, og ikke minst hva som skiller dem fra mer sentrale og mindre sentrale regionklasser i landet. Tilsvarende indikatorer oppgis også for hver enkelte BA-region, senter

⁵⁷Næringsspesialisering basert på statistikk måles i *lokaliseringkvotienter (LQ)*, dvs. forholdet mellom næringens prosentandel (sysselsatte) i regionen vs. landet (Landet har LQ=1,00, og regioner med LQ>1,2 er da 20 prosent overrepresentert og man sier da at regionen er spesialisert i næringen. Slik spesialisering viser hvilke næringer som regionen har hatt og/eller har fortrinn, konkurranse- og vekstevne innenfor. Det er da ofte bygd opp mye spesifikk kompetanse tilknyttet den aktuelle næringen, og er potensielt viktige ressurser for innovasjon og videreutvikling. Men dette er ikke gitt. Konkurransevne krever kontinuerlig oppgradering, evne og vilje til å hente inn ny kunnskap og teknologi, tilpasse seg nye rammevilkår etc. Regioner som er ensidig spesialisert og mangler omstillingsevne er sårbare for ytre sjokk og endring. Mer allsidige regioner med mye relatert variasjon av kunnskaper og næringer vil ofte være begunstiget når det gjelder innovasjon og omstillingsevne.

Tabell 3.6: Regionale kompetanse- og næringsstrukturer i mindre byregioner, senter og omland.

Lokalisingskvotienter 2019 (landet har lk=1,00) (blå bokser = overrepresentasjon /spesialisering)	Befolkningens høyeste utdanning (lk)					Sysselsatte i hovednæringer og -sektorer (lk)																													
	Grunn- og videre- gående skole	Fag- skole	UoH- kort	UoH- lang	Tot. utdanni- ngs- befolkn- ing	Hovedgrupper av næringer					Jordbruk og foredlings- industri	Basis1 Skogbruk og foredlings- industri	Basis1 Sjømat	Basis1 Olje/gass, bergverk	Basis1 Teknologi- industri	Basis1 Kjemisk/ farmas. Industri	Basis1 Metaller/m- ineralsk industri	Basis1 Industri for øvrig	Basis1 Sjøfart	Basis2 Faglig, rådgiv. og tekniske tjeneste- yting	Basis2 FoU	Basis3 Statlig tjeneste- yting	Besok Reiseliv, overnatt- ing, servering	Regional Handel	Regional Land- transport, lager, distrib.	Regional Bygg/ anlegg, kraft/ vann	Regional Kunst, kultur, sport og medier	Regional Annen forret- tjeneste- yting	Regional Annen privat tjeneste- yting	Lokal Kommun- al tjeneste- yting	Lokal Lokal	UoU-og FoU spesielt	FoU- naturvit/ teknikk	FoU- samf.viten /human.	TOTALT syssel- satte
						Basis1	Basis2	Basis3	Besoks- næringer	Regionale næringer																									
1.Storbyregioner	0,88	0,91	1,12	1,47	1,00	0,65	1,47	1,09	1,08	1,06	0,86	0,67	0,32	0,22	1,52	0,68	0,75	0,37	0,80	0,60	1,46	1,66	1,09	1,08	1,02	0,99	0,87	1,39	1,29	1,08	0,77	1,42	1,65	1,69	1,00
1.Senterkom.	0,80	0,86	1,20	1,78	1,00	0,52	1,68	1,26	1,20	1,05	0,78	0,46	0,17	0,14	1,72	0,44	0,74	0,30	0,74	0,64	1,66	1,97	1,26	1,20	0,92	0,91	0,78	1,67	1,48	1,10	0,65	1,78	1,93	2,28	1,00
2.Omlandskom.	1,03	1,01	0,97	0,89	1,00	1,04	0,87	0,62	0,75	1,08	1,10	1,26	0,75	0,43	0,93	1,38	0,80	0,58	0,97	0,51	0,88	0,74	0,62	0,75	1,30	1,23	1,11	0,60	0,77	1,00	1,14	0,35	0,84	0,00	1,00
2.Større byregioner	1,05	1,12	0,96	0,74	1,00	1,11	0,66	1,04	0,89	0,99	1,08	0,83	0,92	0,73	0,33	1,39	2,09	1,31	1,27	1,44	0,66	0,55	1,04	0,89	1,06	0,88	1,11	0,74	0,88	1,03	1,10	0,83	0,57	0,43	1,00
1.Senterkom.	1,02	1,09	1,01	0,84	1,00	0,92	0,71	1,31	0,96	1,00	1,02	0,71	0,60	0,54	0,07	1,28	1,66	0,93	0,95	1,15	0,72	0,59	1,31	0,96	1,08	0,86	1,04	0,83	0,95	1,00	1,02	1,03	0,60	0,55	1,00
2.Omlandskom.	1,12	1,20	0,87	0,51	1,00	1,67	0,51	0,29	0,70	0,97	1,25	1,15	1,80	1,25	1,04	1,73	3,28	2,37	2,16	2,23	0,51	0,44	0,29	0,70	1,00	0,92	1,30	0,49	0,68	1,09	1,31	0,29	0,49	0,11	1,00
3.Mellomstore byregioner	1,09	1,00	0,92	0,65	1,00	1,22	0,53	1,00	0,97	0,98	1,10	1,22	1,89	0,74	0,53	1,52	0,52	1,39	1,07	0,86	0,55	0,27	1,00	0,97	1,04	1,32	1,05	0,64	0,70	0,98	1,15	0,62	0,27	0,25	1,00
1.Senterkom.	1,05	0,98	0,98	0,76	1,00	1,02	0,62	1,23	1,08	1,01	1,00	0,78	1,24	0,29	0,53	1,59	0,61	1,05	1,14	0,67	0,65	0,29	1,23	1,08	1,09	1,46	0,96	0,71	0,77	0,95	1,02	0,84	0,28	0,36	1,00
2.Omlandskom.	1,17	1,02	0,79	0,45	1,00	1,86	0,30	0,48	0,69	0,83	1,36	2,50	3,96	1,64	0,39	1,69	0,48	2,18	1,02	1,26	0,29	0,33	0,48	0,69	0,81	0,95	1,14	0,38	0,52	1,07	1,48	0,07	0,37	0,00	1,00
En-kom-BA	1,09	1,08	0,94	0,61	1,00	1,00	0,50	0,69	0,92	1,12	1,14	1,13	1,39	1,58	0,84	0,65	0,02	1,78	0,78	1,22	0,54	0,02	0,69	0,92	1,16	1,29	1,46	0,75	0,60	0,96	1,21	0,43	0,01	0,11	1,00
4.Småbyregioner	1,13	1,09	0,87	0,52	1,00	1,54	0,45	0,87	0,84	0,87	1,20	1,53	2,39	2,83	0,77	1,15	0,81	2,15	1,02	1,84	0,47	0,21	0,87	0,84	0,92	0,89	1,15	0,46	0,55	0,84	1,36	0,45	0,18	0,46	1,00
1.Senterkom.	1,10	1,06	0,91	0,57	1,00	1,24	0,50	1,10	0,80	0,92	1,16	1,31	2,11	2,09	0,39	1,02	0,06	1,71	0,91	1,45	0,52	0,17	1,10	0,80	1,01	0,96	1,15	0,49	0,59	0,88	1,28	0,62	0,13	0,44	1,00
2.Omlandskom.	1,17	1,13	0,79	0,41	1,00	2,24	0,36	0,33	0,74	0,76	1,30	2,30	3,45	4,19	0,87	1,50	2,12	3,56	1,35	2,60	0,37	0,26	0,33	0,74	0,76	0,70	1,17	0,37	0,40	0,79	1,53	0,19	0,22	0,63	1,00
En-kom-BA	1,10	1,10	0,90	0,59	1,00	1,17	0,40	1,12	1,44	0,89	1,17	0,37	0,62	3,44	3,23	0,81	1,61	0,37	0,60	2,00	0,40	0,34	1,12	1,44	0,85	1,01	1,08	0,53	0,76	0,72	1,36	0,15	0,38	0,00	1,00
5.Bygdeby/småsenterregioner	1,17	1,05	0,79	0,44	1,00	1,86	0,38	0,48	1,00	0,87	1,23	2,64	2,30	3,99	0,46	0,96	1,04	2,61	1,49	1,54	0,39	0,23	0,48	1,00	0,82	0,85	1,30	0,46	0,53	0,70	1,45	0,10	0,26	0,00	1,00
1.Senterkom.	1,17	1,02	0,79	0,47	1,00	1,66	0,47	0,52	1,05	0,93	1,17	2,28	2,11	3,76	0,26	0,85	0,87	2,64	1,18	1,32	0,49	0,08	0,52	1,05	0,96	0,91	1,29	0,42	0,60	0,75	1,36	0,01	0,09	0,00	1,00
2.Omlandskom.	1,18	0,95	0,78	0,43	1,00	1,69	0,31	0,46	1,08	0,91	1,26	3,60	3,92	1,98	0,44	0,72	0,19	0,66	0,98	0,64	0,33	0,07	0,46	1,08	0,73	0,72	1,59	0,51	0,57	0,57	1,56	0,04	0,08	0,00	1,00
En-kom-BA	1,17	1,13	0,79	0,43	1,00	2,12	0,33	0,46	0,92	0,79	1,25	2,44	1,61	5,23	0,64	1,17	1,63	3,60	2,00	2,20	0,32	0,43	0,46	0,92	0,75	0,86	1,16	0,48	0,44	0,73	1,47	0,21	0,49	0,00	1,00
6.Sprettbode regioner	1,20	1,13	0,74	0,39	1,00	2,12	0,26	0,26	0,87	0,78	1,37	2,13	2,17	9,81	0,87	0,68	0,81	0,33	1,43	2,60	0,27	0,18	0,26	0,87	0,62	0,85	1,34	0,32	0,48	0,52	1,74	0,04	0,20	0,00	1,00
1.Senterkom.	1,16	0,96	0,82	0,43	1,00	1,48	0,27	0,35	1,13	0,91	1,40	2,13	1,66	6,22	0,95	0,23	0,00	0,62	0,47	1,56	0,29	0,00	0,35	1,13	0,69	0,86	1,64	0,38	0,57	0,62	1,73	0,20	0,00	0,00	1,00
2.Omlandskom.	1,19	1,05	0,76	0,39	1,00	1,66	0,35	0,14	0,87	0,84	1,50	2,41	2,74	5,66	0,18	0,92	0,00	0,33	0,55	0,59	0,27	1,46	0,14	0,87	0,59	0,66	1,63	0,38	0,53	0,43	1,96	0,00	1,64	0,00	1,00
En-kom-BA	1,21	1,18	0,71	0,37	1,00	2,33	0,25	0,25	0,81	0,75	1,35	2,10	2,20	11,25	0,95	0,74	1,12	0,26	1,79	3,13	0,26	0,03	0,25	0,81	0,61	0,87	1,23	0,30	0,45	0,51	1,71	0,01	0,04	0,00	1,00
Landet	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

og omland, under fylkesdelen og gir slik sett et detaljert bilde av spesialiseringer og mangfoldet blant de mindre byregionene i hele landet (vedlegg 2).

Av tabell 3.6 ser vi at de mindre byregionene er som gruppe svært allsidig spesialiserte, men hver for seg er de gjerne spesialiserte innenfor en-tre næringsgrupper (se tabeller under fylkesdelen i vedlegg 2). Men som gruppe er de mindre byregionene særlig spesialiserte innenfor basisnæringer som tradisjonelt har hatt vært forankret i regionene, og som særlig omfatter (se lokaliseringkvotienter i tabell 3.6):

- bionæringer (landbruk, foredlingsindustri, sjømatnæringer)
- teknologiindustrier (skipsbygging, verksted, maskiner m.m.)
- metall/mineralindustrier
- reiseliv
- sjøfart (inkl. supply)
- kraft/vann, bygg/anlegg

Når det gjelder privat tjenesteyting er disse generelt klart underrepresentert i de mindre byregionene, samtidig som kommunale tjenesteyting andelsvis har flere ansatte enn snittet på landsbasis. Dette er en naturlig følge av senterstrukturer og markedsstørrelse (privat tjenesteyting) og velferdspolitik, bosettingsmønster og demografi (kommunale tjenester).

Et hovedskille blant de mindre byregionene går mellom hvorvidt næringsspesialiseringen har vært utviklet historisk med forankring til bioressurser – dvs. landbruksressurser eller til marine ressurser. Videre om og i hvilken grad det er utviklet teknologi- og transportnæringer (verksted, skipsbygging etc.) til bionæringene eller andre relaterte næringer. Enkelte av småbyene/bygdebyene har vokst fram på grunnlag av spesialisering basert på kraftressurser (metallurgisk industri etc.) og mineralressurser, og veksten på fire historiske industristeder vært særskilt stimulert av statlig forsvarsindustri og atomenergi , før økt egenbasert vekst og utvikling (Kongsberg, Raufoss/Gjøvik, Halden, Horten). Selv om det innenfor gruppen av mindre byregioner er et stort mangfold av unike næringshistorier går et hovedskille mellom hvorvidt utviklingen historisk har vært basert på marine ressurser og maritime næringer (kyst), eller på landbaserte ressurser i skog, jordbruk, bergverk, vannkraft (innland). En restkategori knyttet til forsvarsindustrier er spesiell, men har bidratt historisk til utvikling av høyteknologiske småbyer på Østlandet. De siste 20-30 årene har i tillegg reiseliv og relaterte besøksnæringer fått økte betydning som basisnæringer for flere mindre byer/byregioner, foruten tjenesteyting for nærområdet (se nærmere detaljer for BA-oversikter i vedlegget).

Mindre byregioners kompetansebasert og næringsspesialiseringer skiller seg fra de større byregionene med små og svake miljøer innenfor kunnskapsintensive tjenester (KIFT) og IKT, men også privat tjenesteyting for øvrig, der storbyene har hatt sterkt vekst de siste tiårene. Sammenliknet med de spredtbodde regionene har de mindre byregionene mer varierte næringsmiljøer og tjenestetilbud, mens de spredtbodde regionene har en mer ensidig spesialisering enten innenfor jordbruk og relatert industri, eller sjømat, eller kraftkrevende industri.

Til slutt i dette delkapittelet ser vi litt på innovasjonsprosjekter og -infrastrukturer støttet opp av statlige midler via IN/NFR og SIVA (se tabell 3.7 under), og der vi retter fokuset på våre regionklasser. Tabellen viser for det første at en hoveddel av klyngeprosjektene som støttes av IN/NFRs nasjonale klyngeprogram er forankret til de større byregionene (29 prosjekter) , men det er også en del (12 prosjekter) som er forankret til de mindre byregionene. Det som her er registrert er klyngeorganisasjonenes postadresse på kommunenivå. Dette indrer klyngens lokale og regionale forankring, selv om mange av klyngene har medlemmer fra en

større geografisk område enn egen kommune og BA-region. De fleste er har organisasjonene er lokalisert til senterkommunen

Tabell 3.7: Geografisk lokalisering av klyngeprosjekter i nasjonalt klyngeprogram (IN, SIVA, NFR), selskaper/operatører tilknyttet SIVAs program for inkubatorer, næringshager og katapultsentre samt innovasjonsselskaper (kunnskapsparker, inkubatorer m.m.) der SIVA har eierandeler 2020-2021.

	Nasjonalt klynge-program (IN, SIVA, NFR)				Selskaper/operatører i SIVA-program			SIVA eier Innovasjons- selskaper	Totalt
	Global Centres of Expertise (GCE)	Norwegian Centres of Expertise (NCE)	Arena	Arena-Pro	Katapult- senter	Inkubator	Nærings- hage		
1. Storbyregioner i alt	1	4	13	5	1	9	3	14	51
1. Senterkom.	1	4	9	4	1	7	1	9	37
2. Omlandskom.			4	1		2	2	5	14
2. Større byregioner i alt	2	2	2		2	5	2	9	26
1. Senterkom.	2	2	1		2	4		6	19
2. Omlandskom.			1			1	2	3	7
3. Mellomstore byregioner i alt		3	4	1	2	12	5	15	44
1. Senterkom.		3	4	1	1	11	2	10	33
2. Omlandskom.					1		3	5	10
En-kom-BA						1		1	1
4. Småbyregioner i alt			2	2		6	10	19	39
1. Senterkom.			1	1		4	7	10	23
2. Omlandskom.				1		1	2	6	11
En-kom-BA						1	1	3	5
5. Bygdeby/småsenterregioner i alt							14	15	29
1. Senterkom.							7	7	14
2. Omlandskom.							1	2	3
En-kom-BA							6	6	12
6. Spredtbodne regioner i alt						1	4	5	10
1. Senterkom.							1	2	3
2. Omlandskom.									0
En-kom-BA						1	3	3	7
Landet	3	9	21	8	5	33	38	77	194

Navnet på klyngeorganisasjonene og/eller -prosjektet antyder angir ellers hva slags spesialisert klynge og verdikjede som står i fokus. Det viser at disse stort sett er forankret til BA-regionens bransjespesialisering og konsentrasjoner (se lokaliseringkvotienter for alle BA-regionens næringsmiljø i vedlegg). I de mindre byregionene er per 2021 disse klyngeprosjektene som stimuleres: «Norwegian Cold Concrete Cluster» (Harstadregionen), «Arctic Cluster Team» (Ranaregionen), The Cod Cluster” og “Marine Recycling Cluster” (Sortlandregionen), “Woodworks” (Steinkjerregionen), «NCE iKuben (Molderegionen), NCE Maritime Cleantech (Stordregionen), “Ocean Hyway Cluster” (Kinnregionen), «NCE Heidner Biocluster» (Hamarregionen), “Norwegian Wood Cluster” (Gjøvikregionen), “Cluster for Applied AI” og “Smart Innovation Norway” (Haldenregionen) og “Sustainable Autonomous Mobility Systems” (Kongsbergregionen). Ellers kan også “GCE Blue Maritime” og “NCE Blue Legasea” (Ålesundregionen) nevnes i den større byregionen Ålesund. På Gjøvik ligger for øvrig Norsk katapultsenter «Manufacturing Technology, og på Stord Norsk katapultsenter for «Sustainable Energy».

Katapultsentrene er i større grad enn klyngene, nasjonalt tilgjengelig og brukte sentra, dvs. de er ikke primært regionale. Næringslivet over hele landet får tilgang og bruker disse til disse tjenestene.

Ellers ser vi at i de mindre byregionene er det inkubatorer (18 stk.) og næringshager (29 stk.) som utgjør de viktigste entreprenør- og innovasjonssentrene knyttet til SIVAs nasjonale programmer. I tillegg har SIVA eierandeler i 49 innovasjonsselskaper (kunnskapsparker, teknologisentra, inkubatorer og næringshager) i landets mindre byregioner. De fleste av disse er lokalisert i BA-regionens senterkommune (27 stk.), noen også i omlandskommunene (13 stk.) og resten i en-kommune-BA-regioner (9 stk.). Samlet representerer disse en svært viktig del av innovasjonsinfrastruktur i de mindre byregionene.

3.2.11 Tjenestetilbudet - spesialtjenester og variasjon i generelle tjenester

Tjenestetilbud påvirker steder og regioners attraktivitet som bosted, besøkssted og næringssted. Tilbudet i kommunene er viktig for befolkningens livskvalitet og velferd, opplevelse av trygghet og sikkerhet i senter og omland, og det er viktig for næringslivets utvikling og konkurranseevne i regioner. Og som vist tidligere sysselsetter tjenesteytende næringer de fleste menneskene i alle regionklasser, og i gruppene av senter- og omlandskommuner.

Under har vi først belyst grader av mangfold av generelle tjenester (100 tjenester) rettet mot befolkning og næringsliv (tabell 3.8), og som har karakter av å være mest lavere og midlere ordens tjenester. Av tabellen framgår et tydelig senterhierarki i tjenestetilbudets bredde. Det øker klart med regionklassens sentralitet, og internt i regionklassene er det klart større i senterkommunene enn i omlandskommunene. Slik sett er senterkommunenes klarte bredere tjenestetilbud noe hele regionens befolkning og næringsliv, dvs. også i omlandet, drar nytte og fordeler av fordi senteret kan dekke et større markedsgrunnlag en den enkelte omlands- og senterkommunene hver for seg.

Tabell 3.8: Tilgang på generelle tjenester (100 tjenester) i regionklassene, senter og omland 2019 (gjennomsnitt antall tjenester for ulike kommune- og regiontyper). Indikatorer for representasjon av ulike tjenester og samlet variasjon totalt.

	VARIASJON I TILBUDET PÅ GENERELLE TJENESTER (tall for gjennomsnitt antall tjenestetyper representert på kommunenivå) (100 tjenester - 5 siffer nace)													
	Totalt	1. Detaljhandel (<12)	2. Tjenester knyttet til kjøretøy (<3)	3. Restauranter, reise- og transport (<13)	4. Tjenester knyttet til finans og eiendom (<8)	5. Tjenester knyttet til forretnings- tjenester (<12)	6. Undervisnings- tjenester (<10)	7. Helse- tjenester (<15)	8. Sosial- tjenester (<6)	9. Idretts- trenings- og opplevelses- tilbud (<4)	10. Kultur- tilbud (<4)	11. Utleie og reparasjon av utstyr (<4)	12. Person- lig tjene- støyting (<7)	13. Spes. off. tjenester (polit, brann- vesen, rettsvesen) (<3)
Landet	65,86	8,55	2,26	8,85	4,39	8,36	4,47	9,36	4,55	2,95	2,93	2,44	5,06	1,71
1.Storbyregioner	78,22	10,49	2,71	9,82	5,61	10,16	5,76	11,24	5,18	3,41	2,96	3,29	6,00	1,59
1.Senterkom.	98,00	12,00	3,00	12,71	7,57	11,86	8,43	14,71	6,00	4,00	3,86	4,00	7,00	2,86
2.Omlandskom.	74,93	10,24	2,67	9,33	5,29	9,88	5,31	10,67	5,05	3,31	2,81	3,17	5,83	1,38
2.Større byregioner	75,60	9,79	2,56	9,49	5,12	9,70	5,70	11,07	5,21	3,49	3,02	3,07	5,65	1,74
1.Senterkom.	95,92	11,92	3,00	12,08	7,15	11,92	7,92	14,62	6,00	3,92	3,77	4,00	7,00	2,62
2.Omlandskom.	66,80	8,87	2,37	8,37	4,23	8,73	4,73	9,53	4,87	3,30	2,70	2,67	5,07	1,37
3.Mellomstore byregioner	73,09	9,39	2,48	9,61	4,93	9,30	5,11	10,59	4,91	3,33	3,15	2,69	5,72	1,89
1.Senterkom.	94,88	11,94	3,00	12,19	6,75	11,81	7,50	14,25	5,69	3,88	4,00	3,94	6,94	3,00
2.Omlandskom.	61,26	8,00	2,20	8,23	3,91	7,91	3,86	8,54	4,51	3,03	2,69	2,03	5,06	1,29
En-kom-BA	95,00	12,00	3,00	12,00	7,00	12,00	7,00	15,00	5,33	4,00	4,00	3,67	7,00	3,00
4.Småbyregioner	67,12	8,94	2,36	8,93	4,45	8,54	4,49	9,45	4,66	2,75	3,07	2,43	5,24	1,82
1.Senterkom.	86,27	11,82	2,95	10,91	6,23	10,86	6,23	12,09	5,41	3,59	3,82	3,41	6,27	2,68
2.Omlandskom.	54,90	7,10	2,00	7,63	3,34	7,10	3,37	7,76	4,17	2,20	2,61	1,85	4,54	1,24
En-kom-BA	87,00	12,00	2,75	11,25	6,00	10,50	6,50	12,25	5,50	3,75	3,75	3,00	6,75	3,00
5.Bygdeby/småsenterregioner	62,09	8,30	2,10	8,54	4,04	7,86	3,97	8,29	4,30	2,93	3,02	2,26	4,79	1,69
1.Senterkom.	73,09	10,82	2,59	9,82	4,86	9,18	4,77	9,50	4,77	3,27	3,45	2,50	5,36	2,18
2.Omlandskom.	50,92	5,86	1,83	7,39	3,53	6,58	2,67	7,39	3,64	2,50	2,64	1,81	3,97	1,11
En-kom-BA	67,09	9,31	2,06	8,97	4,06	8,38	4,88	8,47	4,72	3,19	3,16	2,59	5,31	2,00
6.Sprettbode regioner	43,96	4,81	1,53	7,11	2,62	5,28	2,47	6,66	3,34	1,96	2,25	1,19	3,26	1,47
1.Senterkom.	51,29	6,43	1,86	7,14	3,29	5,86	2,86	7,57	3,86	2,57	2,57	1,57	4,57	1,14
2.Omlandskom.	40,86	4,14	1,71	6,57	2,43	5,57	2,71	6,14	2,71	2,00	2,29	0,71	2,57	1,29
En-kom-BA	43,21	4,64	1,44	7,21	2,54	5,13	2,36	6,59	3,36	1,85	2,18	1,21	3,15	1,56

Datakilde: VoF 2019, egne beregninger.

Videre har vi sett på representasjon av spesialiserte offentlige tjenester (15 tjenester) som har mer karakter av å være midlere og høyere ordens tjenester (se tabell3.9). Her har vi foruten å telle representasjon av antall spesialiserte tjenester, også med basis i sysselsettingstall lagt inn lokaliseringkvotienten i høyere deler av tabellen (blåmerka).

Tabell 3.9: Tilgang på spesialiserte offentlig tjenester (16 tjenester) i regionklassene, senter og omland 2019 (gjennomsnitt antall tjenester for ulike kommune- og regiontyper). Tall for representasjon.

	REPRESENTASJON AV TJENESTER TALL FOR GJENNOMSNITT PÅ KOMMUNENIVÅ (tall representasjon for 15 spes. tjenester)							OVERREPRESENTASJON (lokaliseringkvotient basert på sysselsatte)						
	Totalt	1. Off. adm (<3)	2. UoH (<5)	3. Fagskoler (<1)	4. Videregående skoler (<2)	5. Sykehus (<2)	6. Andre helsetjenester (<3) (allmenn lege, somatisk poliklinikk, tannlege)	Totalt	1. Offadm	2. UoH	3. Fagskoler	4. Videregående	5. Sykehus	6. Andre helsetjenester (allmenn lege, somatick poliklinikk, tannlege)
Landet	5,97	2,80	0,22	0,11	0,76	0,20	1,88	1	1	1	1	1	1	1
1. Storbyregioner	6,98	2,84	0,45	0,20	1,16	0,29	2,04	1,06	1,03	1,45	0,90	0,83	1,03	0,77
1. Senterkom.	11,57	3,00	2,29	0,71	1,86	1,14	2,57	1,20	1,21	1,85	1,09	0,70	1,17	0,71
2. Omlandskom.	6,21	2,81	0,14	0,12	1,05	0,14	1,95	0,64	0,53	0,28	0,34	1,19	0,63	0,95
2. Større byregioner	6,86	2,88	0,28	0,28	1,07	0,30	2,05	1,03	0,86	0,77	1,57	1,12	1,30	1,16
1. Senterkom.	9,62	3,00	0,85	0,62	1,92	0,92	2,31	1,22	0,92	0,96	1,79	1,13	1,76	1,19
2. Omlandskom.	5,67	2,83	0,03	0,13	0,70	0,03	1,93	0,50	0,70	0,24	0,93	1,08	0,00	1,06
3. Mellomstore byregioner	6,59	2,87	0,39	0,15	0,89	0,37	1,93	0,94	1,00	0,64	1,36	1,08	0,91	1,19
1. Senterkom.	9,13	3,00	1,00	0,38	1,69	0,94	2,13	1,12	1,09	0,84	1,65	1,11	1,28	1,24
2. Omlandskom.	5,26	2,80	0,06	0,03	0,51	0,06	1,80	0,53	0,89	0,06	0,92	0,95	0,09	0,92
En-kom-BA	8,67	3,00	1,00	0,33	1,00	1,00	2,33	0,71	0,62	0,68	0,46	1,16	0,39	1,48
4. Småbyregioner	6,06	2,87	0,22	0,12	0,75	0,28	1,82	1,02	1,03	0,40	0,50	1,37	1,12	1,35
1. Senterkom.	7,73	3,00	0,45	0,23	1,36	0,64	2,05	1,20	1,13	0,54	0,66	1,62	1,45	1,39
2. Omlandskom.	4,93	2,78	0,05	0,02	0,34	0,05	1,68	0,58	0,83	0,19	0,18	0,84	0,22	1,29
En-kom-BA	8,50	3,00	0,75	0,50	1,50	0,75	2,00	1,21	1,09	0,13	0,53	1,42	1,91	1,25
5. Bygdeby/småsenterregioner	5,37	2,76	0,07	0,02	0,63	0,07	1,82	0,66	0,99	0,10	0,14	1,36	0,12	1,29
1. Senterkom.	6,00	2,82	0,00	0,05	1,05	0,14	1,95	0,72	0,86	0,00	0,33	1,70	0,23	1,46
2. Omlandskom.	4,53	2,69	0,03	0,00	0,17	0,03	1,61	0,61	1,17	0,04	0,00	0,68	0,12	1,26
En-kom-BA	5,88	2,78	0,16	0,03	0,88	0,06	1,97	0,62	0,92	0,21	0,07	1,43	0,03	1,15
6. Spredtboede regioner	4,60	2,62	0,04	0,00	0,25	0,00	1,70	0,72	1,51	0,03	0,00	0,75	0,00	1,51
1. Senterkom.	5,14	2,71	0,14	0,00	0,43	0,00	1,86	0,73	1,44	0,17	0,00	0,96	0,00	1,36
2. Omlandskom.	4,14	2,57	0,00	0,00	0,29	0,00	1,29	0,98	2,24	0,00	0,00	1,13	0,00	1,36
En-kom-BA	4,59	2,62	0,03	0,00	0,21	0,00	1,74	0,67	1,42	0,00	0,00	0,65	0,00	1,57

Som det framgår av tabellen er det også her et klart sentralitetshierarkisk mønster der antall spesialiserte offentlige tjenester øker med regionklassens sentralitet, og internt er innslaget av slike tjenester mye større i senterkommunene enn i omlandskommunene. Og når det gjelder lokaliseringkvotientene (dvs. overrepresentasjon av sysselsatte i forhold til landsbasis) kommer det også tydelig fram at senterkommunene i de små- og mellomstore byregionene har sentrale funksjoner i sine regioner (BA) særlig når det gjelder utdanning (UoH, fagskole- og videregående skoler) og sykehus, og i noen grad offentlig administrasjon og kategorien «andre helsetjenester». Oversikten indikerer et klart senterhierarki både for generelle tjenester og spesialiserte offentlige tjenester (detaljer for BA-regioner i vedlegg).

3.2.12 Oppsummering

Her skal vi oppsummere noen hovedmomenter om mindre byer, senter og omland, basert på de empiriske gjennomgangene i kapittel 3.2.

Befolkningsstrukturene legger viktige føringer for utviklingen framover, og disse strukturene varierer ganske systematisk med sentralitet: prosentandelen kvinner, unge i yrkesaktiv alder (18-45 år), andel høyere utdannede og innvandrere, øker systematisk med økt sentralitet både for regionklassene og internt mellom senter og omland. Senterkommunene i de mindre byregionene har gunstigere strukturer enn omlandet når det gjelder regional befolkningsvekst, dvs. høyere andel unge i yrkesaktiv alder, flere kvinner og god kjønnsbalanse. Senterkommunene har ellers noe større mangfold av innvandrere.

Befolkningsutviklingen har også over lang tid variert systematisk med sentralitet på aggregerte nivåer. I perioden 1986-2020 har mellomstore byregioner hatt vekst (+23%), Småbyregioner stabilt nivå (+4%) og bygdebyregionene nedgang (-8%).

Utviklingen i perioden 2009-20 har noe av det samme hovedmønsteret, bortsett fra at bygdebyregionene har hatt mindre nedgang og klart å opprettholde samlet folketall. De tre endringskomponentene bak befolkningsutvikling i denne perioden har vært historisk spesiell på grunn av en høy innvandring. Ellers har de tre endringskomponentenes tyngde og betydning variert en del. I mellomstore byregioner har befolkningsveksten (både i senter og

omland) vært drevet av høy innvandring og stor (netto-) innflytting fra landet for øvrig, og i tillegg et lite fødselsoverskudd. Småbyregionenes befolkningsvekst har vært mer beskjeden (både i senter og omland), men også der har høy innvandring pluss et lite fødselsoverskudd bidratt til at det ble litt befolkningsvekst til tross for høy (netto-) utflytting til landet ellers. Hele fødselsoverskudd i disse regionene har kommet i sentrene, mens det har vært underskudd i omlandet. Bygdebyregionene har hatt om lag nullvekst i befolkningen, og der har også høy innvandring tilnærmet kompensert en betydelig nedgang som følge av stor (netto-) utflytting og fødselsunderskudd (både for senter og omland). Uten innvandringen hadde med andre ord befolkningsutviklingen i småby- og bygdebyregioner gått betydelig ned om utflyttingen hadde vært like stor.

Næringsstrukturer utvikles over lang tid, er trege å endre og legger sterke føringer på videre utvikling. Mindre byregioner kjennetegnes ved:

- Tjenesteytende næringer sysselsetter de aller fleste, selv om sysselsettingen i vareproduksjon er langt større enn i sentrale strøk.
- Spesialiseringer særlig innenfor blå og grønne næringer og næringer innen metaller og teknologi, og ellers noen grad sjøfart, kraft/vann og reiseliv. Stort mangfold og variasjoner blant BA-regionene, som ofte er bransjespesialiserte innenfor en-tre av de nevnte næringsgruppene.
- Tydelig differensiering og arbeidsdeling mellom senter og omland: senterkommunene har en høy andel av de sysselsatte i tjenesteyting rettet mot nærområdet, mens omlandskommunene har relativt sett høyere andel sysselsatte i vareproduksjon (særlig ressursbaserte næringer) rettet mot markeder utenfor nærområdet.
- Eksportintensiteten (målt i utenlandseksportens andel av verdiskapingen) er klart større i omlandet enn i senteret i de mindre byregionene. Når det gjelder regionklassene generelt har også landets småby-, bygdeby- og spredtbotte regioner en høyere eksportintensitet enn større byregioner.

Tjenestetilbud og -strukturer er vesentlig for steder og regioners attraktivitet og fordelingen av velferdsgoder i samfunnet. Generelt viser dokumentasjonen foran at tjenestemangfoldet (generelle tjenester) og tilstedeværelsen av høyere ordens tjenester øker systematisk med sentralitet, både for regionklasser og mellom senter og omland internt i disse klassene. Tjenesteytingen utgjøres av et stort antall delbransjer, som igjen påvirkes ulikt av en rekke forhold og endringer som befolkningsutviklingen, digitaliseringen, infrastrukturutvikling, regionforstørring m.m. Enkelte effekter av dette har vært at handel og deler av statlig tjenesteyting er sentralisert sysselsettingsmessig, men bruk av ny teknologi har samtidig økt rekkevidden for en del tjenester også til mindre sentrale strøk.

Sysselsettingsutviklingen totalt det siste tiåret (2009-19) har variert med sentraliteten på aggregerte nivåer, slik:

- Mellomstore byregioner har hatt betydelig sysselsettingsvekst, mest i senter men også i omland.
- Småbyregionene har hatt en svak sysselsettingsvekst, vekst i senter og nedgang i omland
- Bygdebyregionene har hatt sysselsettingsnedgang, litt vekst i senter, betydelig nedgang i omlandet.

De differensierte utviklingstrekkene som i stor grad følger sentraliteten kan delvis tilskrives næringsstrukturelle ulikheter. Det er imidlertid stor spennvidde i BA-regionenes vekstrater i sysselsettingen innenfor de regionklassene som står i fokus i studien.

Det som er beskrevet om strukturer og utviklingstrekk i hele kapittelet (3.5) støtter opp under flere av de teoretiske perspektivene og metaforene som ble omtalt i kapittel 2. Det kan sammenfattes slik:

- De urbane strukturene og systemene i de mindre byregionene er karakterisert av å ha (1) tydelige senterhierarkier av tettsteder med ulik størrelse og tjenestefunksjoner (variasjon, og innslag av midler/høyere ordens tjenester), og (2) tettsteder og omland der utvikling og vekst ikke har vært knyttet til sentralstedsfunksjoner, men mer til basisnæringer rettet mot eksterne markeder (utenfor BA-regionen).
- Flere sentralsteder og spesialiserte produksjonssentre inngår i flere tilfeller i ene og samme BA-region, samtidig som mindre byer i disse regionene vokser på grunnlag av å være kombinerte sentralsteder og spesialiserte produksjonssentra.
- Mindre byregioner har senter- og omlandskommuner som komplementerer hverandre demografisk og økonomisk.
- Senterkommunene har viktig funksjoner for BA-regionens tjenestetilbud og forsyning (variasjon og spesialtjenester), men er også de delene av BA-regionene som nesten helt gjennomgående har vekst eller stabil utvikling i folketall og arbeidsplasser.
- Omlandskommunene har særlig viktige funksjoner for BA-regionenes mer eksportorienterte verdiskaping, hvorav mye er basert på regionens ressurser og tilhørende fortrinn. Omlandskommunene i småby- og bygdebyregionene har imidlertid stort sett nedgang i folketall og arbeidsplasser.
- De økonomiske strukturer gjenspeiler arbeidsdeling og avhengigheter mellom senter- og omlandskommunene i BA-regionene, og bidrar sammen til BA-regionens utvikling, attraktivitet og konkurranseevne.

3.3 Politikk, planer og retningslinjer på ulike nivå

3.3.1 Nasjonal politikk, planer og strategier

I denne delen omtales først noen historiske tidspunkter og faser i distrikts-, by- og regionalpolitikk og planlegging der man kan spore en viss oppmerksomhet om de mindre byenes utvikling, rolle og funksjon i regioner og for regional utvikling. Deretter omtales noen mer konkrete offentlige dokumenter, statlige virkemidler og retningslinjer fra de siste 10-15 årene.

Historikk

De siste femti-seksti årene har nasjonal politikk med mål og virkemidler for å sikre likeverdige levekår, verdiskaping og bosetting i hele landet, vært knyttet til det som har vært betegnet som eksplisitt distrikts- og regionalpolitikk. Mens distriktspolitikken⁵⁸ i stor grad har vært rettet mot de minst sentrale kommunene, har regionalpolitikken omfattet regioner i hele landet. Det har ikke på samme måte vært utformet noen eksplisitt nasjonal bypolitikk, men i perioder har storbyene vært gjenstand for spesiell statlig økonomisk innsats. Både distrikts- og bypolitikken har imidlertid vært sortert under kommunaldepartementet og vært regnet som ulike delpolitikker under regional-politikken. Plan- og bygningsloven (1965, 2008), statlige retningslinjer og avtaler har samtidig lagt føringer på by- og regionplanleggingen og utviklingen. Men mens politikkområdene og de tilhørende virkemidlene har ligget under kommunal-departementet (KAD/KRD/KMD), lå den regionale planleggingen lenge (1972-2015) under miljødepartementet (MD, MKD).

Fra 1960-tallet ble distriktspolitikken⁵⁹ institusjonalisert med Distriktenes Utbyggingsfond (etabl.1961), distriktsplan- og -utbyggingsavdelinger i Kommunaldepartementet og plan- og utbyggingsenheter i fylkesmannens stab der både økonomer, arkitekter og andre profesjoner var veiledere for planlegging etter den nye bygningsloven av 1965. SIVA eller Selskapet for industrivekst-anlegg ble etablert like etter.

I denne perioden ble vekstsenterstrategien en del av distriktsutbyggingen, som også kom inn i loven om DU. Det ble utpekt ni prøvesentre og seks utviklingsområder (1965-66). Dette var knyttet til ideer om desentralisert sentralisering, og teorier om sentralsteder og industrielle vekstpoler. Fra plansiden så man for seg servicesentra, legitimert gjennom sentralstedsteorien, og som skulle yte befolkningen avanserte tjenester. Slike regionale sentre skulle også demme opp for utflyttingen fra distriktene. Fra næringsviden og SIVA ble vekstsentre koplet direkte til industriell basis og vekstpolteori («growth poles»). Enkelte la også vekt på at ringvirkningene av storindustri ville bli størst om lokaliseringen skjedde i sentralsteder på et

⁵⁸Den eksplisitte distrikts- og regionalpolitikken er også vært omtalt som den «smale» distrikts- og regionalpolitikken ettersom denne er avgrenset til KMDs bevilgninger og virkemidler på feltet. Den implisitte distrikts- og regionalpolitikken er tilsvarende omtalt som den «brede» distrikts- og regionalpolitikken og består av all sektorpolitikk, dvs. summen av bevilgninger og reguleringer som fordeler og omfordeler regionalt. Her er samferdsel- og landbrukspolitikken, og det kommunale inntektssystemet de viktigste og store budsjettpostene. Det tyngste distriktspolitiske virkemidlet har imidlertid vært den differensierte arbeidsgiveravgiften, men denne er underlagt Finansdepartementet, og vises ikke i KMDs budsjetter,

⁵⁹ Nord-Norgeprogrammet, Trøndelagsplanen og Nord-Tromsplanen var forløpere for den distriktspolitikken som kom på 1960-tallet. I *distriktspolitikken* lå både *distriktsutbygging*, som handlet om offentlige tiltak for økonomisk utvikling og bedring av levekåra i svakt utvikla område, og *distriktsplanlegging*, som skulle få fram arealplaner og investeringsprogram. Distriktenes utbyggingsfond (DUF) ble oppretta allerede i 1960 som redskap for å fremme økt, varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsproblem eller svakt utbygd næringsgrunnlag. Fondet var et ledd i statens politikk for økonomisk vekst, og hadde ikke absolutt mål om å opprettholde bosettingsmønsteret. Da virksomheten ble knytta til Fylkesmannens utbyggingsavdeling i 1966, var det institusjonelt lagt til rette for samordning av fysisk planlegging og distriktspolitikk.

visst nivå (Berg 1968). Sentralstedsteori og vekstpoliteori smeltet sammen i vekstsenterstrategien (op.cit)⁶⁰.

I utgangspunktet var vekstsenter-perspektivet modellimport fra Frankrike, der brukt som strategi for å hindre altfor sterk vekst i Paris: Vekstsentre skulle utvikles for byer med mer en halv million innbyggere for å demme opp mot veksten i Paris. Industrivekst-anlegg var på sin side basert på modellimport fra Storbritannia, og der brukt i større skala enn det som var relevant for norske distrikter.

Selv om vekstsentrene minket i størrelse gjennom spredningen i mange land, ble den av mange vurdert som en truende strategi for en spredt norsk bosetting. En aktiv kanaliseringpolitikk med utpekingen av vekstsentre ble kritisert implisitt for å plassere alle andre mindre steder på en «dødsliste». En annen side som gjorde at modellen ble møtt med betydelig motstand var at man skulle bygg opp industri i senteret som kom til konkurrere med etablerte bedrifter i området om det samme råstoffet (fiskeindustrien etc).

Erfaringene med disse første prøvesentrene var også blandet. I ettertid tydet mye på at man undervurderte det forhold at modellene var utviklet med basis i langt større byer og regioner enn det man stort sett hadde i norske distrikter⁶¹. Nedskalert til små norske distriktsbyer og tettsteder ble ringvirkningene gjerne marginale en del steder, og andre steder mindre gunstige for omlandet.

Vekstsenterperspektivene ble forvaltet av en felles økonomisk-planfaglig enhet i fylkesmannens stab, som ble kalt Plan- og utbyggingsavdelinger. Her var både økonomer, arkitekter og andre profesjoner veiledere for planlegging etter den nye bygningsloven av 1965. I noen grad var disse profesjonene preget av samme *plandoktrine* (Selstad m.fl. 2004): skal det skapes vekstprosesser i distriktene, må det utvikles regionale sentra.

Dette perspektivet i regionalteorien ble også forsøkt virkeliggjort gjennom frivillig interkommunale eller regionale planer som skulle dekke regionale service- og arbeidsmarkeder. Regioninndelingen ble aldri komplett, men pekte mot et hundretalls regioner i landet (Berg 1968). SSBs standardregioner i denne perioden var handelsregioner eller prognoseregioner.

På 1970-tallet kom også landsdelsplanene. I typiske distriktsområder, og spesielt planen for Nord-Norge, var ideen først og fremst å bygge ut de mindre sentrene, eller basisområdene som de ble kalt (KAD 1972). I andre planer for mer sentrale landsdeler var det et mer blandet fokus på storby og mindre industrisentra.

Men selv om det på denne tiden altså fantes en enhetlig plandoktrine mellom økonomiske og fysiske planleggere, ble ideene om regionsentra og basisområder, bare delvis realisert (Selstad m.fl.2004). De interkommunale planene var frivillige, og det ble bare utviklet 12-15 slike. Landsdelsplanene ble også fremmet i en tid med sterk polarisering og utsatt for sterk kritikk for å være for teknokratiske. Da den nye fylkeskommunen ble etablert på 1970-tallet tok den over ansvaret for regional planlegging. Fylkeskommunen var som kjent ikke funksjonelle regioner, men politisk-administrative regioner. Få fylker orienterte seg tilbake til arbeidsmarkedsregioner i sin planlegging (op.cit). Den fylkeskommunale overtakelsen av planapparatet innebar et brudd med utviklingen av regioner i rommet mellom kommunene og

⁶⁰Her kan det nevnes at Tormod Hermansen ble vekstsenterideologen i OECD, der han prøvde å fusjonere vekstsentersteori og sentralstedsteori (iflg. Selstad m.fl.2004).

⁶¹Hansen (1987) omtalte «vekstsenter»-strategier i Norge som et av flere eksempler på det han kalte «ukritisk modellimport», dvs. at myndigheter og andre aktører ofte hentet hjem konsepter om regional vekst og utvikling uten å kritisk drøfte om forutsetningene er godt nok til stede for slike overføringer skal fungere. I Norge som et lite land med mye spredt befolkning har modellimport ofte handlet om en viss nedskalering av modellene til norske forhold.

fylkene. Det kartet fylkene ble satt til å administrere handlet mest om soner med ulik støtteintensitet, og oppgaven ble å formidle økonomisk støtte fra statsfond til enkeltbedrifter. Det ble lite regionbygging av den funksjonen (op.cit).

På 1970-tallet kom nettopp flere nye distriktpolitiske virkemidler, og særlig viktig var differensiert arbeidsgiveravgift og støtte til investeringer gradert etter kriterier for distriktsutfordringer (strukturelle ulemper, geografisk avstand). Landet ble delt i geografiske soner med differensierte avgifts- og støttenivåer. Virkemidlene har vært i funksjon til i dag og har skullet bidra til å styrke sysselsetting og bosetting i de minst sentrale delene av landet. Dette har gjort at distrikts-politikken senere er blitt betegnet mer som politikk for «vekstspredning» enn som «omfordelingspolitikk», dvs. hensikten var mest vært å styrke grunnlaget for sysselsetting i næringssvake distrikter og dermed også bosetting. Dette har vært kjernen i distriktpolitikken til det siste, selv om politikkkfeltet er blitt bredere, som vi kommer litt tilbake til.

I siste halvdel av 1980-tallet og utover på 1990-tallet får man det som er blitt betegnet som en regionaliseringsbølge, både i Norge og mange andre europeiske land. Det gir økt oppmerksomhet om, og interesse for, å utvikle sterkere regioner av ulike slag. Dette fører også til at regionalpolitikken som begrep og politikkkfelt kommer høyere på dagsorden. Utviklingen har blitt knyttet til ulike både nedenfra-og-opp, og ovenfra-og-ned-prosesser. En ting er at kommunikasjonsutvikling og integrasjonsprosesser over tid hadde skapt mer reelle arbeids-, bo- og serviceregioner. Samtidig fikk man i Norge på 1990-tallet et økende interkommunalt samarbeid der etterhvert 3/4-deler av landets kommuner hadde inngått slike samarbeid ofte forankret til sine respektive ABS-regioner (Sanda 2000). Andre har trukket fra at regionaliseringsbølgen i Norge også ble stimulert av et økende politisk krav nedenfra i en del av landets distriktsfylker om å få overført et større ansvar og myndighet over virkemidler i eget område (Arbo 2004).

I perioden 1985-2000 ble også distriktpolitikken bredere og «mer regionalpolitisk» (iflg. Sandal 2013). De regionale kompetansemiljøene ekspanderte også og det ble en sterk utbygging av undervisningssektoren på alle nivåer. Profilen på politikken ble mer regionalpolitisk, selv om de økonomiske virkemidlene i det alt vesentlige skulle brukes i de tradisjonelle distriktene. Språkbruken ble også mer helhetlig politikk (op.cit). Foruten utvidet geografisk perspektiv utover bare de minst sentrale distriktene, ble politikken bredere med utvidelser fra bedriftsstøtte til økt vektlegging av velferdsutvikling og samfunnsutbygging generelt. I denne perioden fikk også nyere endogen økonomisk vekstteori større faglig-politisk oppmerksomhet i meldinger og til dels politikk. Det kom nye program med forsøk for med tjenesteytende næringer og senterutvikling (PTD), men også tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark der personrettede tiltak kom mer i fokus som supplement til de mer tradisjonelle bedriftsrettede. Det distriktpolitiske perspektivet ble i denne perioden utvidet både geografisk og tematisk. Her fikk også byene en større plass. Tanken var at virkemidlene i større grad skulle kunne brukes i alle deler av landet tilpasset ulike regionale forutsetninger. Distriktpolitikken skulle heller ikke bare lenger fokusere på de økonomiske virkemidlene under KMD, men fange opp alle sektorer og næringer med relevans for den regionale utviklingen. Særlig gjaldt dette kommunale tjenester, UoH- og FoU-sektorene, primærnæringer og samferdsel. I perioden fikk man så programmet med næringshager (forvaltet av SIVA) for utvikling av entreprenørskap og innovative bedrifter i distriktene (1996/97), og like etter det nasjonale klyngeprogrammet (KMD og ND, forvaltet av IN). Med dette fikk ideen om regionale næringsklynger gjennomslag i virkemiddelapparatet. I denne perioden blir også åtte statlige tilsyn flyttet ut av Oslo (ca.900 arbeidsplasser) til større og mellomstore regionale sentra (op.cit). Utflyttingen var dels regionalpolitisk og dels for å skape større avstand mellom kontrollører og de som skulle kontrolleres.

Fra 1980-tallet og framover har det kommet stortingsmeldinger om distrikts- og regionalpolitikken med høy regularitet nesten hvert 3-4. år. Disse har nærmest blitt tolket som regionale riksplaner der man overvåker og belyser de regionale utviklingstrekkene, statusen og nye utfordringer med jevne mellomrom. Stundom har det også vært litt endringer i virkemiddelprofil og økonomisk dosering, selv om hovedlinjene mye har ligget fast. Mange av meldingene har hatt eksplisitt fokus på distriktene, selv om man ganske tidlig også hadde meldinger der by og distrikt ble behandlet sammen (Meld.nr. 33 1992-93, By og land – hand i hand /KRD). Men det synes først å være i de siste meldingene at man belyser mer helhetlig regional utvikling og utfordringer knyttet til både by- og distriktsperspektiver, bærekraft- og vekstutfordringer, utviklingspolitikk og planlegging i grunnleggende ulike områder, i samme melding (Meld. St. 18, 2016–2017, «Bærekraftige byer og sterke distrikter»). I en tidligere distrikts- og regionalmelding (Meld. St. 13 2012–2013 - Ta heile Noreg i bruk») ble for første gang småbyenes og småbyregionenes viktige rolle og funksjoner i Distrikts-Norge og regional balanse løftet eksplisitt fram. Meldingen lanserte også et femårig Utviklingsprogram for byregioner, som ble gjennomført 2013-2018 med et totalbudsjett på 200 mill.kr.. Programmet ga støtte til 37 utviklingsprosjekter i like mange småbyregioner, og der man skulle utvikle samarbeidet mellom by- og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling med den hensikt å bidra til å styrke småbyregionenes økonomiske utvikling på sikt. Programmet var først rettet mot mindre byregioner, men med ny statsråd ble det utvidet til også å omfatte storbyregionene hvor 2-3 subregioner av slike også var med i programmet.

Noen eksplisitt nasjonal *bypolitikk* har man ikke hatt i Norge. På slutten av 1970-tallet ble bypolitikk tatt opp og drøftet første gang i Stortinget⁶². Dette ble avgrenset til storbypolitikk og søkelyset rettet mot tiltak for å møte utfordringer de største byene hadde med levekår, boligforsyning og miljø⁶³. Av virkemidler og tiltak som fulgte med var ekstratilskudd til kommuneøkonomien, byfornyelse, samferdsel og infrastrukturutbygging. Samtidig ble behovet for bedre samordning av statlig politikk i storbyene understreket. I 1994 kom ny stortingsmelding om levekår og boforhold i storbyene (Meld.St. nr.14 – Om levekår og boforhold i storbyene», KMD). Så kom ny melding om storbypolitikk (Meld. St. nr. 31 2002–2003, KRD) med omtale av de samme temaene som tidligere (leveskår, bolig og miljø), men også storbyenes plass og rolle som nasjonale og regionale sentre for økonomisk utvikling og kommunikasjoner. Her lanseres ingen nye virkemidler annet enn at det understrekes et klart behov for å bedre samordningen av statlig politikk i storbyene, utvikle mer fleksible og effektive styrings- og samarbeidsformer, økt bruk av utbyggingsavtaler men også et generelt behov for å modernisere planverket.

Statlig politikk la vekt på at byene selv kjente sine styrker og svakheter best, og at de derfor burde håndtere utfordringer og spille på sine konkurransemessige fordeler gjennom en mer selvstendig utformet politikk (Kommunal- og Regionaldepartementet 2003). De større byene har selv arbeidet ganske lenge med egen bypolitikk, og ofte søkt samarbeid og allianser med andre storbyer i dette arbeidet. Rundt tusenårsskiftet kom det generelt et visst oppsving i utviklingen av lokal bypolitikk rettet inn mot attraktivitetsfaktorer der også små- og mellomstore

⁶²Iflg. Selstad m.fl. (2004) fantes det også en storbypolitikk fra slutten av 1960-tallet innenfor det gjeldende plandoktrinen. Storbyene vokste sterkt på den tiden, og særlig Oslo, og ideen var å spre denne vekstkraften til lavereliggende sentra. I Norge kom disse ideene fra europeisk plantenkning, og særlig tydelig fram i landsdelsplanene fra denne perioden, og særlig planen for Østlandet.

⁶³Første gang Stortinget behandler bypolitikk som egen sak var i 1979-80. I 1979 kom NoU: «*Bypolitikk: struktur og økonomi for de store byene: Storbyutvalgets utredning*» Denne ble etterfulgt av en Meld. St. 1979 om «*Storbypolitikk*» (KAD). Det ble nedsatt et eget storbyutvalg som bl.a. skulle se nærmere på storbytiltak knyttet til en vanskelig økonomisk situasjon, sosiale problemer og behovet for bygningsmessig byfornyelse. Neste bypolitikk-melding kom Meld. St. nr. 31 2002–2003. «*Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*» (KRD). Året før hadde imidlertid Meld.St. 23 (2001-2002) «*Bedre miljø i byer og tettsteder*» fra Miljø- og klimadepartementet kommet, og her blir det trukket opp planprinsipper for mer funksjonelle og attraktive byer og tettstedsstrukturer. Dette gjaldt alle typer byer og tettsteder, men som også legges til grunn for storbyenes utvikling iflg.Storbymeldingen. Byene ble her invitert til pilotprosjekter innenfor miljøvennlig byutvikling.

byer kommer mer aktive på banen (Vestby m.fl.2015). Mens storbyene konkurrerte internasjonalt med hverandre, konkurrerer små og mellomstore byer ikke bare med hverandre om ressurser men særlig med storbyregionene. Bypolitikken ble slik dreid mot å styrke tiltrekningskraften for bosetting, næringsetablering, besøk og turisme. Stedskvaliteter og stedets identitet og særpreg kom høyere på dagsordenen sammen med interessen for byens omdømme. Stedsidentitet ble et investeringsobjekt og et konkurransefortrinn i det vi kan betegne som «egenartens politiske økonomi» (Henningsen og Vestby 2012).

Miljøverndepartementet hadde lenge mye av ansvaret for regional planlegging og arbeidet allerede på 1990-tallet systematisk med miljøvennlig byutvikling og etterhvert samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging⁶⁴. I Stortingsmelding nr. 31 (1992-93) om "Den regionale planleggingen og arealpolitikken" ble det anbefalt fortetting som strategi for utbygging av byer og tettsteder. Det ble begrunnet ut fra sammenhengen mellom arealbruk og miljøbelastning, Dette var første gang forslag ble fremmet i Stortinget om utforming av en helhetlig arealpolitikk hvor ulike samfunnsinteresser for bruk og vern av arealer ble vurdert i sammenheng og mål og virkemidler m.v. ble drøftet. I en ny melding (St. meld. nr. 29, 1996-97) følges dette opp og strategien utdypes.

Siden Brundtlandskommisjonens rapport «Vår felles framtid» har den kompakte byen blitt selve symbolet på bærekraftige byutvikling, fordi den søker å balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling (Sandkjær Hansen m.fl.2015). Byutviklingsmodellen har fått stort gjennomslag i mange europeiske land, deriblant Norge. Modellen kommer eksplisitt til uttrykk i de nye statlige planretningslinjene for Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fra 2014 (se senere kapittel 3.6.1.4), hvor det sies at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utviklingen av kompakte byer og tettsteder, med særlig vekt på høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkter.

Den første meldingen med fokus på by- og tettstedsutviklingen av ulike størrelser, og som også lanserte planprinsipper for «mer funksjonelle og attraktive byer og tettstedsstrukturer» kom i 2001 med Meld.St. 23 2001-2002 «Bedre miljø i byer og tettsteder», MKD⁶⁵. Meldingen tok sikte på å sammenfatte og forsterke den nasjonale by- og tettstedspolitikken, og tydeliggjøre de beste grepene regionalt og lokalt som underbygger denne politikken. Meldingen gir flere viktige perspektiver på by- og senterstrukturer, samspill og arbeidsdeling mellom mindre byer og tettsteder, foruten regionale sentres egenskaper og roller i arbeids-, bolig- og serviceregioner⁶⁶. Videre omtales blant annet viktige planprinsipper for utvikling av bysentrum, lokalsentre og tettsteder.

⁶⁴ Bl.a. knyttet til Lokal agenda 21, som var en handlingsplan for bærekraftig utvikling i verdens kommuner, og i Norge vedtok et hundretalls kommuner Lokal agenda-tiltak.

⁶⁵ I meldingen omtales nasjonale mål og prinsipper for utvikling av attraktive, miljøvennlige og funksjonelle byer og tettsteder. Den legger særlig vekt på den fysiske utformingen av byer/tettsteder, arealbruk og lokaliseringsspolitikk, transport- og senterstrukturer samt omforming av eksisterende byer/tettsteder. Prinsippene ble utviklet i samarbeid med kommuner med utgangspunkt i Miljøbyprogrammet, Samarbeidsforum for storbyutvikling og prosjektet «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder». Behovet for nært samarbeid mellom ulike offentlige etater, næringsliv og befolkning understrekes som en viktig forutsetning for å nå målene (Meld.St.23- 2001-2002).

⁶⁶Meldingen omtaler samspill og arbeidsdeling mellom byer, tettsteder og omland (kap.4.1.). «Byer og tettsteder er sentrum for et større omland. De er lokaliseringssted for hovedtyngden av næringsvirksomhet, tjenestetilbud og annet arbeidsliv. Det bør legges til rette for næringsutvikling og tjenestetilbud i mindre byer og tettsteder, slik at de kan være livskraftige sentre for sine omland og samtidig fungere som avlastningssentre for de byene som har størst pressproblemer. Det er viktig at de enkelte byer og tettsteders muligheter og funksjon innenfor et bynettverk avklares gjennom den regionale planleggingen. I arbeids-, bolig- og serviceregioner bør det defineres regionsentre med tydelige regionale funksjoner. Samarbeid mellom kommunene er viktig for å stimulere regionenes utvikling og unngå at det oppstår konflikter, for eksempel mellom ulike sentre. Endringer i transport-systemet bør samordnes med arealplanleggingen regionalt og lokalt. Transportsystemet må også vurderes i et nasjonalt perspektiv. Det bør sikres god koordinering av transportformene i knutepunkter og korridorer og gode koblinger mellom det nasjonale systemet, de lokale og internasjonale transportnettene».

I 2012 nedsatte MD et uavhengig *Fagråd for bærekraftig bypolitikk* om året etter leverte sluttrapport til KMD. Rapporten gir råd og innspill til hvordan en bærekraftig bypolitikk bør utformes. Det innebærer råd som er konkrete, men samtidig overordnede og langsiktige. Rådet bestod av ulike fagfolk, og skulle ikke være politisk styrt. Fagrådet slo fast at Norge aldri tidligere hadde utviklet en bypolitikk som har vært styrende for statlig sektorpolitikk eller statlige investeringer og som har hatt som mål å gi rammer for kommunenes bypolitikk. Det heter «Med bakgrunn i den omfattende byveksten, utbyggingspresset, boligmangelen, integreringsproblematikken og de store infrastrukturelle investeringene som skal gjennomføres i byene og byregionene, gjør det nødvendig å etablere en overordnet norsk statlig bypolitikk. Hvordan byene utvikles har betydning for staten, da det er her mange av løsningene på framtidens klima-, miljø- og velferdsutfordringer ligger».

Bakteppet for rådets arbeid var altså erkjennelsen av sterk befolkningsvekst, flere bor i by enn noen gang tidligere, og klimaet endres. Bærekraftige løsninger for byene forutsetter at beboere og forbrukere ønsker å velge rett, og at de gode og bærekraftige valgene er attraktive. Byene må tilrettelegges slik at det lar seg gjøre å leve dagligliv som påfører miljøet mindre belastninger, er praktisk innrettet for en barnefamilie så vel som for en enslige eldre, og gir rom for god helse, livskvalitet og trivsel. De råd og tiltak som fremmes tar utgangspunkt i hvilke virkemidler staten har som premissgiver for bypolitikken. De består i hovedsak av tre komponenter; lovverket, forvaltningsnivåer og økonomiske incentiver/tiltaksordninger/gode eksempler. Fagrådet lanserer flere konkrete råd knyttet til Byvekst (Fortett eksisterende byer i stedet for å bygge nye, Sikre en varig byggegrense mot byenes viktigste natur- og friluftsområder, Belønne langsiktige strategier for bærekraftig trafikkavvikling, Gjør byen gangbar), Bykvalitet (Byen må ha attraktive offentlige rom og et aktivt gateliv, Fremme handel, kultur og næring i sentrum, Samordne byplanlegging for klima, miljø og folkehelse) og Byplanlegging (Staten må ta mer ansvar og utøve mer styring av byregionene, Bedre offentlig tilrettelegging for boligbygging i by, Stimulere boligprosjekter som bidrar til bærekraftig by, Styrke byforskningen).

Enkelte hevder at *klimapolitikken*s økte betydning for annen politikktutforming har bidratt til en ny bypolitikk i Norge de senere årene (Knudsen 2015)⁶⁷. Det har skjedd mye som følge av at det å bo så tett som mulig og å økonomisere med rommet er blitt ett viktig klimaargument. Det hevdes at denne *politikken* ikke har kommet som et utformet program, men mer som et sett av normative føringer for all sektorpolitikk, lokal og regional planlegging. Det omtales som en ny romligjøring av politikken, dvs. som en økt bevissthet om behovet for å økonomisere med rommet som ressurs, på alle geografiske nivåer.

Oppsummeringsvis har altså by-, distrikts- og regionalpolitikken gjennom de siste 50-60 årene vært preget av en dualisme i geografisk fokus og derav også utfordringsbilder. På den ene siden har man hatt et sterkt fokus på «distriktene» og da særlig de minst sentrale distriktenes utfordringer, og på den annen side «byene» men stort sett avgrenset da til de største byene og deres utfordringer. De mindre byenes utfordringer, roller og funksjoner i sentrale og mindre sentrale regioner, og viktige rolle for mål om regional utvikling og balanse, har fått langt mindre oppmerksomhet. Todelingen som er holdt seg over lang tid har naturligvis vært påvirket av politiske interesser og prioriteringer som har vært sterkere enn andre. Med utgangspunkt i den store partipolitiske enigheten om de generelle målene om regional utvikling og balanse mellom landsdelene, kan det samtidig synes noe bemerkelsesverdig at de mindre byene og regionsentrenes rolle ikke har fått noe større oppmerksomhet gitt deres nøkkelfunksjoner i det norske bosettingsmønsteret og rurbane systemet. Enkelte forhold kan tyde på at mindre byers rolle og funksjoner har fått noe økende oppmerksomhet i enkelte stortingsmeldinger og statlige

⁶⁷J.P. Knudsen: «Mot en nasjonal fysisk planlegging?» Plan nr.5/2015.

programsatsinger de senere årene (se neste delkapittel). Nasjonale lover, råd og retningslinjer for planlegging for mer bærekraftig og attraktive by- og tettstedsutvikling har imidlertid vært til stede over lengre tid med relevans også for alle mindre byer og regionsentra.

Meldinger om by-, distrikts- og regionalpolitikk de senere årene

Det siste tiåret har følgende tre stortingsmeldinger om regionale-, distrikts- og bypolitikk kommet fra KRD/KMD:

- Meld. St. 13 2012–2013 - Ta heile Noreg i bruk
- Meld. St. 18 2016–2017 - Bærekraftige byer og sterke distrikter
- Meld. St. 5 2019-2020 – Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen

Alle meldingene belyser sentrale drivkrefter og utfordringer i den regionale utviklingen og balansen, samt politikk og planlegging som påvirker og kan påvirke de generelle målene om likeverdige levekår, bosetting og vekstkraft i hele landet. Meldingene har ulikt geografisk fokus og dermed også omtaler av spesielle utfordringer og muligheter for politikk og planlegging.

Den første meldingen (nr.13 2012–2013) har hovedfokus på distriktene, men løfter også spesielt fram småbyregionene i Distrikts-Norge og betydningen disse har for regional balanse i landsdeler og nasjonalt. Meldingen understreker betydningen av å styrke småbyregionenes økonomiske vekstkraft, som en motvekt til den sterke storbyveksten, og for å understøtte politikkenes mål om regional utvikling og balanse. I meldingen lanseres blant annet et femårig statlig utviklingsprogram for byregioner med hovedfokus på små- og mellomstore byregioner, og basert på økt samhandling mellom senter og omland i disse. Programmet ble startet opp og gjennomført i perioden 2014-19.

Den andre meldingen (nr.18 2016–2017) hadde et mer helhetlig perspektiv på regional utvikling i by og land i hele landet. Den satte søkelys på drivkrefter, ulike utfordringer og muligheter i både storbyene og distriktene. For å skape sterke distrikter rettes mye av fokuset på økonomisk vekstkraft og bostedsattraktivitet, og for å skape bærekraftige storbyer rettes mye av fokuset på hvordan styre byveksten i ønsket retning gjennom bedre planlegging og samordning av bl.a. bo-, areal- og transportutviklingen i de funksjonelle regionene. Når det gjelder virkemidler særlig rettet mot distriktene signaliseres en videreføring av profilendring med redusert økonomisk støtte i form av regionale utviklingsmidler (til fylkeskommunene) og økt økonomisk støtte til infrastruktur-tiltak særlig knyttet til veitransport.

I den tredje meldingen (nr.5 2019–2020) rettes søkelyset eksplisitt på Distrikts-Norge. Bakgrunnen for at regjeringen la fram en egen distriktsmelding bare to år etter forrige regionalmelding, har de selv begrunnet slik: «Granavolden-plattformen hviler på en grunnleggende forståelse av at Norge er et samfunn med små forskjeller, tillit mellom folk og høy grad av trygghet. Dette er ikke minst viktig i en tid der nødvendige strukturendringer gjennomføres på mange områder. Reformene bidrar til en framtidrettet og nødvendig samfunnsstruktur som gir bedre tjenester der folk bor og bedrifter driver sitt virke. I en tid der økende polarisering i andre land setter by opp mot land, er det et grunnleggende premiss for den norske distriktpolitikken å ta vare på den norske tilliten. Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen ønsker å legge fram en distriktsmelding kun to år etter forrige melding» (s.8, Meld.St. 5, 2019–2020).

I denne meldingen rettes fokus på de minst sentrale distriktene, dvs. områder der kommunene har lavest sentralitet (nivå 5 og 6 i SSBs klassifisering). Disse områdene inkluderte 72 prosent av arealet i landet, 56 prosent av kommunene, men bare 14 prosent av innbyggerne. Selv om fokuset er på disse to minst sentrale kommunegruppene ser man ifølge meldingen ikke bort fra dynamikken mellom disse områdene og mer sentrale områder. Meldingen har et bredt tematisk fokus knyttet til utviklingstrekk, utfordringer og eksisterende virkemidler som gjelder

for de minst sentrale distriktene. Den har imidlertid ikke noe eksplisitt fokus på de mindre byene og tettstedenes rolle og funksjon i og for distriktene, i noen videre forstand i landet. Meldingen signaliserer få nye satsinger og tiltak, og ingen endringer som vil påvirke gjeldende budsjettammer av betydning.

Det kan videre nevnes at Regjeringen har nedsatt flere ekspertutvalg som i 2020 avleverte tre ulike NoU om ulike sider av by- og regionutviklingen⁶⁸. Ingen av disse NoUene adresserer imidlertid de særskilte utfordringene, rollene og funksjonene som kjennetegner landets små- og mellomstore byer og byregioner.

Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging

Dokumentet «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging» har kommet tre ganger (MD: 2011–2015, KMD 2015-19, KMD 2019-23) etter en bestemmelse i den nye Plan- og bygningsloven (2008)⁶⁹. Det er Regjeringen som hvert fjerde år er pålagt å utarbeide sine forventninger på feltet.

Det første dokumentet fokuserer i forordet særlig på klima og øko-perspektiv, den andre mer på vekst og verdiskaping samt forenkling av regelverk for redusert saksbehandlingstid, mens FNs bærekraftsmål og behovet for mer effektiv flernivåstyring står mer sentralt i det siste. På den annen side er det mye som er felles i de konkrete forventningene, selv om det er nyanser:

- Alle har med at fylkene skal utarbeide senterstruktur, men mens 2011-dokumentet knyttet dette til retningslinjer for handel, knytter 2015- og 2019-dokumentene dette mer til transportsystemet og regionalt utbyggingsmønster.
- Alle er opptatt av samordnet areal og transportplanlegging, effektiv arealutnyttelse og lokalisering av boliger og arbeidsplasser i tilknytning til knutepunkter.
- Fortetting og lokalisering til knutepunkter i byer og tettsteder går igjen hos alle, sammen med betydningen av kultur og kulturminner for utviklingen av byer og tettsteder.
- Betydningen av blågrønn struktur i byer og tettsteder, samt tilgang til friluftsområder vektlegges av alle.
- Lokalisering av og areal til næringsvirksomheter vektlegges av alle, og alle inkluderer verdiskaping og vekst, selv om dette siste er mer framme i de to siste forventingsdokumentene.

I tillegg til de konkrete forventningene kan vi også se litt nærmere på hva som skrives i tilknytning til utviklingen av byer og tettsteder. I det første dokumentet (2011-) står det:

«Nærhet til markeder, kompetansemiljøer og tilgang på kvalifisert arbeidskraft gjør at byene får en stadig viktigere rolle i næringsutvikling og verdiskaping. Attraktive byer og tettsteder med et godt fysisk miljø, et velfungerende transportsystem og et variert kultur- og fritidstilbud, tiltrekker seg ny næringsaktivitet og skaper økonomisk vekst. (-- -) Byer og tettsteder skal gi muligheter for sosial og fysisk utfoldelse og samfunnsdeltakelse for alle befolkningsgrupper. Samtidig som områder fortettes, er det viktig å bevare utearealer med tilstrekkelig størrelse og kvalitet der folk bor.»

⁶⁸ NoU 2020: 15: «Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene» («Demografiutvalget»).

NoU 2020: 12: «Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn» («Distriktsnæringsutvalget»).

NoU 2020:16: «Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle» («By- og levekårsutvalget»).

⁶⁹Slik formulert i § 6-1.Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, der det framgår at «For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.»

Tilsvarende i det andre dokumentet (2015-) står det:

«Nærhet til markeder, kompetansemiljøer og kvalifisert arbeidskraft, gjør at byene og tettstedene får en stadig viktigere rolle i næringsutvikling og verdiskaping. Byene og tettstedene har også funksjon som knutepunkt for omlandet rundt, og som motor for regional utvikling. Samtidig kommer flere til å bo i byer og tettsteder. Vi må derfor utvikle steder som både er attraktive for næringslivet, og som er sunne og gode å bo i. (---) Et levende sentrum med et variert tilbud av boliger, handel, tjenester og kultur er viktig for byer og tettsteders attraktivitet og konkurransekraft.»

Mye av den samme tankegangen ligger til grunn for disse passasjene, men vi kan legge merke til at avsnittet fra 2015-dokumentet refererer til byen som *motor for regional utvikling*.

I gjeldende dokument (2019–) gir følgende passasjer et visst bilde på sentrale perspektiver og målsettinger:

«Regjeringen vil stimulere til utvikling av levende lokalsamfunn i hele landet, gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner. (---) Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon basert på regionale og lokale ressurser i hele landet. Det er derfor viktig at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for at næringsaktører, interesseorganisasjoner og sektormyndigheter deltar aktivt i planprosessene, og at de legger til rette for økt samarbeid mellom næringsliv og kunnskapsmiljøer på områder der regionen har fortrinn. Metoden «Smart spesialisering» og samarbeid med bedrifter og forskningsinstitusjoner kan legges til grunn for dette arbeidet.»

«Attraktive byer med levende bymiljøer kombinerer økt tetthet med effektive transportløsninger og høy livskvalitet. Utfordringen ligger i å øke tettheten samtidig som innbyggernes trivsel og tilhørighet forsterkes. Utredninger viser at tetthet stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter, og dermed til økonomisk aktivitet.»

«Utvikling av infrastruktur og transporttilbud er også viktig for å styrke samspillet mellom næringsaktiviteter i funksjonelle byregioner, og for en videre utvidelse av bo- og arbeidsmarkeder. (---) Reduksjon av reisetider, blant annet ved tiltak på vegnettet, gir større fleksibilitet for arbeidstakerne og bedre muligheter for virksomhetene til å skaffe relevant kompetanse.»

«Et levende og mangfoldig sentrum med et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kultur- og fritidsaktiviteter, er viktig for byenes og tettstedenes attraktivitet og konkurransekraft. (---) Sentrumsområder med bygg som rommer flere funksjoner, kan gi positive utslag for aktivitetsnivået, særlig i mindre byer og tettsteder. Ulike aktiviteter og virksomheter gjør sentrum attraktivt både på dagtid og om kvelden. Samlokalisering av ulike offentlige og private funksjoner og aktiviteter, kan øke utviklingskapasiteten i lokalsamfunnet og styrke det samlede, finansielle grunnlaget for investeringer.»

«Regjeringen mener det er viktig at hovedtyngden av handelsvirksomhet, boligbygging og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter lokaliseres innenfor tettsteder som definerer og avgrenses gjennom kommunal planlegging. (---) Et tydelig avgrenset sentrum med boliger, arbeidsplasser, kulturtilbud, handel og andre publikumsrettede funksjoner understøtter utviklingen av kompakte byer og tettsteder med korte avstander.»

«Fylkeskommunenes og kommunenes planlegging påvirker kostnadene til offentlige og private prosjekter. Når ulike hensyn veies mot hverandre i planleggingen, er det behov for at kostnadseffektivitet vektlegges i den samlede vurderingen.»

Med andre ord, hele landet i fokus for utvikling basert på lokale/regionale ressurser, og der strategien «smart spesialisering» trekkes fram som relevant tilnærming. Attraktive byer, der levende, mangfoldige og kompakte sentre med et variert tilbud skaper vekst, og tetthet bidrar til innovasjon og økonomisk aktivitet. Utvikling av infrastruktur og møteplasser i funksjonelle byregioner og bolig- og arbeidsmarkedsregioner vektlegges, og med det større fleksibilitet for arbeidstakere.

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (gyldig fra 2014)

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (BAT) ble gyldig fra 2014. Retningslinjene dekker både arealbruk og lokalisering av handelsvirksomhet, og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal nå anvendes sammen med gjeldende kommunale og regionale planer. Kommuner som har eldre planer som åpner for etablering av kjøpesentre eller annen handel i strid med målsettingene i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, bør revidere disse planene.

Retningslinjene avløser blant annet tidligere rikspolitisk bestemmelsen for kjøpesentre (2008-18). Denne ble i sin tid iverksatt som et midlertidig tiltak for å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Det langsiktige målet med bestemmelsen var å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettsteds-utvikling, og begrense klimagassutslippene. Den nasjonale politikken ligger fast, og de hensynene den rikspolitiske bestemmelsen ivaretok, dekkes nå av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Et sentralt mål for retningslinjene er at «utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utviklingen av kompakte byer og tettsteder». I punkt 4 beskriver retningslinjene blant annet følgende to punkter som synes relevante i forhold til handel og kjøpesentre:

- «Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken.»
- «Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.»

Sammenliknet med rikspolitiske retningslinjer for kjøpesentre, framstår disse retningslinjene som mer generelle. Det er ingen krav med hensyn til brutto BRA målt i m², og vektleggingen av regional helhetsvurdering åpner opp for større variasjon i lokaliseringen av handel.

Retningslinjer for lokalisering av statlige virksomheter

Det siste tiåret har det kommet tre utgaver av retningslinjer for lokaliseringen av statlige virksomheter (KMD 2011, 2014 og 2019). De tre retningslinjedokumentene varierer litt i struktur, men generelt gjelder at statlige arbeidsplasser under KMD 2011 skulle søkes lokalisert til sentre på lavere nivåer enn det som var tilfellet under KMD 2014 og KMD 2019. I de to sistnevnte er fokuset på regionsentre og robuste arbeidsmarkedsregioner. Imidlertid, felles for alle er fire vurderingskriterier for endelig valg av lokaliseringssted: (i) tilgjengelighet

til tjenesten, (ii) rekruttering av ansatte med nødvendig kompetanse, (iii) infrastruktur, nærhet til andre fagmiljøer og offentlige myndigheter osv., og (iv) kostnadseffektivitet. Hva som defineres som statlige foretak varierer noe mellom de tre retningslinje-dokumentene. Virkeområdet har blitt snevret noe inn i de to siste retningslinjene (KMD 2014 og KMD 2019). I KMD 2011 ble virksomhetsområdet definert til:

«Med statlige virksomheter menes institusjoner som ligger direkte under staten, som statlige forvaltningsorgan, etater og forvaltningsbedrifter. Stiftelser som er opprettet av staten, statsforetak, særlovsselskap, statsselskap eller andre foretak staten eier, omfattes ikke av retningslinjene. Når det gjelder Forsvaret, gjelder retningslinjene for den administrative støttevirksomheten, men ikke den operative virksomheten».

I KMD 2014 heter det:

«Retningslinjene gjelder for statsforvaltningen, det vil si ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsvirksomheter. Departementenes egen organisasjon er unntatt. Retningslinjene gjelder ikke for statlige stiftelser, statsforetak, særlovsselskap, statsselskap eller andre foretak staten eier. Retningslinjene gjelder ikke for Forsvarets operative virksomhet».

Og i KMD 2019- retningslinjene heter det:

«Retningslinjene gjelder for statsforvaltningen, det vil si ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsvirksomheter. Departementenes egen organisasjon er unntatt. Retningslinjene gjelder ikke for statlige stiftelser, statsforetak, særlovsselskap, statsselskap eller andre foretak staten eier. Retningslinjene gjelder ikke for Forsvarets operative virksomhet, og den delen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som er regulert gjennom avtale mellom NAV og kommunene. Videre, retningslinjene gjelder ikke for klart tidsavgrenset opprettede arbeidsplasser, for kollegiale organ som råd og utvalg, ved flytting innenfor samme kommune som følge av at leiekontrakter går ut og der en virksomhet bare skifter navn og organisasjonsnummer».

I 2011 og 2014 ble det presisert at departementenes egen organisasjon var unntatt, og i 2019 ble blant annet deler av NAV unntatt, sammen med tidsavgrensede arbeidsplasser.

På grunnlag av flere stortingsmeldinger og retningslinjer har det vært utledet åtte nasjonale mål for by- og stedsutvikling som statlig lokalisering av virksomheter kan og bør bidra til å oppfylle. Disse er⁷⁰:

- redusere klimagassutslipp
- bidra til godt miljø lokalt
- bruke arealene effektivt
- legge til rette for verdiskaping
- bidra til levende sentrum
- bidra til kvalitet i utforming
- bevare kulturmiljøer
- sørge for tilgjengelighet og brukbarhet for alle

Denne listen er altså hentet fra et dokument som er utarbeidet av Miljøverndepartementet og Statsbygg. Den sammenfatter nasjonale mål for god by- og stedsutvikling, og gir veiledning og

⁷⁰Miljøverndepartementet og Statsbygg (2009): Statlig lokalisering og god by- og stedsutvikling. Rapport utarbeidet av Vista Utredning as.

gode eksempler på hvordan statlige virksomheter i samarbeid med lokale og regionale myndigheter, kan bidra til å nå nasjonale og lokale/regionale mål.

Sektorpolitiske dokumenter og tiltak ellers med relevans

Det er mange typer sektorpolitikk, mål og retningslinjer som har betydning for regional utvikling generelt og by- og tettstedsutviklingen spesielt. Det ligger utenfor dette arbeidet å gå inn på dette i sin bredde.

Ett felt som imidlertid bør være nevnt er *samferdselspolitikken* som budsjettmessig er stort og vil påvirke senter-, by- og regionutviklingen mange steder i landet. Nasjonal transportplan (2018–2029) beskriver hvordan man de neste tolv årene skal arbeide i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken, som er: «Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet» (Meld. St. 33 - 2016 –2017, Nasjonal transportplan 2018–2029). Det heter ellers at «Transportsystemet har stor betydning for både folk og næringsliv. God mobilitet gir mennesker en enklere hverdag og frihet til å bosette seg der man ønsker, med tilgang til varer og tjenester, mulighet til ta utdanning, skaffe seg jobb og delta i fritidsaktiviteter. For næringslivet er transportsystemets kvalitet avgjørende for konkurransekraften». Planen legger opp til store investeringer særlig i vei og bane i ulike deler av landet fram mot 2030. Investeringene vil mange steder påvirke senter- og regionstrukturer, men hvordan og på hvilken måte er lite framme.

Under det samferdselspolitiske feltet kan vi imidlertid trekke fram *Statens Vegvesen* som en etat med viktig ekspertise og sektoransvar med høy relevans for å fremme utviklingen av attraktive og bærekraftige småbyer gjennom å samordne bolig-, areal- og transportplanlegging, redusere transportbehov og fremme bærekraftige transportalternativer.

I prosjektet «Småby Nord - Bærekraftig mobilitet i småbyene i Nord-Norge – status med aktuelle tiltak»⁷¹ (Statens Vegvesen Region Nord 2019) var noe av utgangspunktet å rette søkelyset på tiltak for hvordan øke småbyenes attraktivitet og oppnå nasjonale miljømål ved blant annet å satse på «bærekraftige mobilitet». Formålet med prosjektet var å skaffe et kunnskapsgrunnlag som skal vise status, utfordringer og muligheter for at nordnorske småbyer skal nå målet om å bli mer attraktive, miljøvennlige, trafiksikre og gi god mobilitet for alle. Prosjektet har vært en del av Statens vegvesens Handlingsprogram for 2018-2023, som igjen er en oppfølging av Nasjonal transportplan med en konkretisering av innsatsen på riksvegene i første 6-årsperiode. Gjennomføring er avhengig av årlige bevilgninger i statsbudsjettet. Prosjektet identifiserte gode tiltakspakker for småbyene i landsdelen, og 80 forslag til investeringstiltak med en samlet ramme på 1,3 milliarder kroner. Utredningen har relevans og overføringsverdi til andre småbyer i landet.

Fra prosjektrapporten heter det «for å sikre bosetting og utvikling av næringslivet i landsdelen, er det behov for å satse på de små byene. Kjennetegn ved de små byene er at de er bilbaserte og i liten grad har kapasitetsutfordringer i vegnettet. Det er svakt befolkningsgrunnlag for kollektivtilbud lokalt, samtidig som byene er viktige kollektivknutepunkt. Alle byene peker på behov for bedre tilrettelegging for gående og syklende. Biler er ofte et dominerende trekk ved byrommene, og byene har i varierende grad regulert parkering i sentrum. Flere av byene har hovedveg gjennom sentrum, som innebærer støy, støv og ekstra utfordringer med trafiksikkerhet. Prosjektet har identifisert mange tiltak som kan bidra til en attraktiv by med bærekraftig mobilitet. Dette er både statlige, fylkeskommunale og kommunale tiltak i form av fysiske prosjekter, som gang- og sykkelveger, fortau, belysning og sikring av

⁷¹ *Småby Nord -prosjektet* har omfattet 10 nordnorske byer med 5.000-10.000 innbyggere, og som ikke har vært del av bymiljø- eller bypakkeordninger (Kirkenes, Vadsø, Finnsnes, Sortland, Svolvær, Leknes, Fauske, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund).

fotgjengerkryssinger, men også holdningsskapende tiltak og intelligente transportsystemer og tjenester (ITS)». Det heter videre i rapporten fra Statens Vegvesen – Region Nord: «I nasjonal transportplan og fylkeskommunenes regionale transportplaner er det kun lagt opp til mindre tiltak i enkelte av byområdene som omfattes av prosjektet. I tillegg til at det i liten grad satt av statlige eller fylkeskommunale penger til tiltak i de små byene, er det en utfordring at kommunene har begrenset tilgang på spesialiserte fagressurser og fagnettverk. Medvirkning og samarbeid vil være essensielt for å oppnå god byutvikling i tråd med overordnede mål. Det er god grunn til å være i forkant og planlegge godt slik at arealene blir riktig prioritert og lokalisert i forhold til funksjoner, grøntstruktur, fortetting, myke trafikanter, kollektiv, gods, privatbiler med mere. Prosjektgruppa anbefaler at det settes i gang et småbyprogram og at det avsettes en egen pott i Nasjonal transportplan til tiltak som kan bidra til bærekraftig, urban mobilitet i småbyene. Småbyprogrammet bør sette rammer for hvordan man legger en strategi for småbyer og lager småbypakker. Det bør være et samarbeid og et spleiselag mellom kommunen, fylkeskommunen, Statens vegvesen (og eventuelt andre transportetater), næringsliv og andre viktige lokale aktører. I tillegg må bompengefinansiering vurderes for hver bypakke. Prosjektgruppa mener at en regional småbykontakt/koordinator i Statens vegvesen vil styrke utviklingen av småbyene i nord».

Oppsummering

Dette delkapittel 3.3.1 startet med en gjennomgang av by-, distrikts- og regionalpolitikken gjennom de siste 50-60 årene, og ble her beskrevet som en ganske så todelt politikk med hensyn til hvilke områder, utfordringer og tiltak som har stått i fokus. På den ene siden har distriktspolitikken stått sterkt, og da særlig med et sterkt fokus på de minst sentrale distriktene og virkemidler for å styrke sysselsetting og tilgang på arbeidsplasser. På den andre siden har man egentlig ikke hatt noen nasjonal bypolitikk, men bypolitikk er i noen grad utviklet over tid med et hovedfokus på storbyene og deres utfordringer med levekår, miljø og bolig, og enkelte tiltak er kommet til på feltene.

Med utgangspunkt i de langvarige nasjonale målene om regional utvikling og balanse innenfor og mellom landsdelene, er det noe bemerkelsesverdig at de mindre byene/byregionenes rolle, utfordringer og muligheter, har fått så liten oppmerksomhet i politikk og virkemidler som de har over så lang tid. Bakgrunnen er nok sammensatt, som eksempelvis at partipolitiske interesser har forsvart hver sitt område, synligheten har vært størst og/eller at utfordringene faktisk mest prekære nettopp i ytterområdene, storby og utkant.

Det siste tiåret har imidlertid mindre byer/byregioner fått noe større oppmerksomhet i enkelte offentlig utredninger enn tidligere, selv om lite av spesifikke virkemidler som har vært rettet mot denne ryggraden i det norske bosettingssystemet. I media og deler av det politiske ordskiftet omtales og behandles fortsatt «by» og «distrikt» som to separate enheter og målområder for innsats, selv om by og distrikt er tett integrerte deler i bo-, arbeids- og serviceregioner i en stor del av landet.

Gjennom statlig lokaliseringpolitikk har imidlertid andre byer enn hovedstaden over lang tid vært blinka ut som målområder ved utflytting av statlig virksomheter fra hovedstaden, pluss for enkelte helt nye institusjonelle enheter i staten. Dette har bidratt til noe vekst av statlige kompetansesarbeidsplasser i en del store og små byer utenfor hovedstadsområdet over flere år, selv om andre deler av statlig virksomhet samtidig har krympet særlig i de minst sentrale distriktene.

Generelt ble det altså konkludert med at også mindre byers rolle og funksjoner har fått noe økende oppmerksomhet i enkelte stortingsmeldinger det siste tiåret, selv om få særskilte satsinger og nye virkemidler har fulgt med. Mye er overlatt til fylkeskommunal og kommunal

planlegging og samfunnsutvikling guidet av generelle nasjonale lover, forventinger eller retningslinjer.

3.3.2 Fylkeskommunale planer og strategier

Fylkene utarbeider, og oppdaterer og reviderer jevnlig, regionale planstrategier for flere sektorer. Hvilke regionale planer som utarbeides varierer mellom fylkene. For vårt arbeid peker regionale planer for by og tettstedsutvikling, samt areal og transport seg ut som relevante. Det skyldes at disse plandokumentene i større grad enn mange andre planer omhandler og har et konkret regionalt fokus. Andre planer, som for eksempel tar for seg næringsutvikling, verdiskaping, kompetanse og arbeid, er gjerne mer generelle og sektororientert.

Det er også slik at de regionale planstrategiene svarer på nasjonale forventinger til kommunal og regional planlegging, og som påpekt i kapittel 3.2, legger disse føringer for innholdet og utformingen av regionale planer. For eksempel har forventningene for perioden 2019–2023 har fokus på de internasjonale målene for en bærekraftig utvikling.

Endringene i fylkesstrukturen som ble iverksatt ved inngangen til 2020, har for flere av de nye fylkene skapt en uavklart situasjon for en rekke gjeldende planer. Det betyr at fylker med ulik tilnærming til by og tettstedsstruktur og utvikling må samordne sine planer. Slik samordning er igangsatt i mange fylker, men så langt ikke ferdigstilt. For vårt arbeid har vi valgt å presentere planstrategier for tidligere fylker.

Vi begynner med en presentasjon av temaer og dimensjoner for alle fylker, før vi tar for oss et utvalg fylker for å illustrere forskjellige tilnærminger.

Hovedprinsipper for fylkenes regionale (senter-)struktur

På grunnlag av offentlige og tilgjengelige plandokumenter har vi forsøkt å klassifisere fylkene etter hovedprinsipp for region/senterstruktur. En slik klassifisering kan belyse hvilke tilnæringsmåter og begreper fylkene bruker når det gjelder ulike senter- og regionstrukturer, herunder nivåer av sentre.

Som det framgår av tabell 3.1, benyttes tre hovedprinsipper: (i) Handel, (ii) bo- og arbeidsmarked (BA-region), og (iii) bo-, arbeids- og servicemarked (BAS-region). De forskjellige hovedprinsippene kan ha varierende antall nivåer. I prinsippet vil en flerkjernet, eller polysentrisk, regionstruktur ikke ha mer enn ett nivå, mens det for senterhierarkier nødvendigvis vil være flere nivåer. Dette er angitt i tabellen i kolonnen 'nivå'. I tillegg kommer regionforstørring og samspillet senter og omland som politiske strategier. En del fylker har benyttet flere prinsipper. I slike tilfeller har vi med utgangspunkt i plandokumentene angitt det viktigste prinsippet med en «X» og det sekundære med «*». Vektleggingen av de to politiske strategiene varierer, og vi har antydnet slike variasjoner ved antall stjerner («*»): Tre for mest systematisk og en for lite.

Hovedprinsipp for senter/regionstruktur:

Varehandel ligger til grunn som hovedprinsipp for definerte senterstrukturer i halvparten av fylkene, mens både BA- og BAS-region benyttes av ca. 25 prosent. Tar vi med sekundære prioriteringer, viser det seg at omtrent 66 prosent av fylkene tar hensyn til varehandel, nesten halvparten bygger på BA-region, mens ca. 25 prosent legger BAS-region til grunn.

Hierarki eller flerkjerne:

De aller fleste fylkene har senterhierarki som del av regioninndelingen, og dette gjelder spesielt for fylker med fokus på handel som hovedprinsipp for senterstruktur. Unntakene er i første rekke Nordland og Telemark, men sistnevnte har en blanding av flerkjerne og senterhierarki. Finnmark har heller ikke definert et senterhierarki, men har på den annen side angitt Alta–Hammerfest og Varanger–Kirkenes som to vekstregioner, dvs. kan antyde to nivåer. BA- og BAS-regioner er derfor grunnlaget for flerkjerne-region, men BA/BAS benyttes også for senterhierarki. Da benyttes pendlingsstrømmer mellom bolig arbeid, sammen med befolkningsmengde og antall arbeidsplasser som kriterier. I tillegg kommer, til en viss grad, næringsstrukturelle forhold, og spesielt tilbudet av tjenester fra både privat og offentlig sektor. Tjenestetilbudet er eksplisitt trukket inn for BAS-regioner.

Regionforstørring som politisk strategi er klarest uttrykt i Nordland, og deretter Møre og Romsdal. I tillegg er det referanser til regionforstørring som strategi i Akershus, Finnmark og Oppland. For Nordland sin del, gir dette seg uttrykk i at regionforstørring er et eget kapittel i dokumentet «Regional plan for by- og regionsenterpolitikk 2017–2025», og der strategien direkte knytter an til et mål om at bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner skal utvikles og forstørres.

Tabell 3.10: Hovedprinsipper for regionstruktur, nivåer, og politiske strategier.

	Handels-region	BA-Region	BAS-region	Reg-forstørr	Om-land	Nivåer Senterhierarki og flerkjerne
Finnmark		*		*	*	Implisitt flerkjerne-regioner. I tillegg to vekst-regioner
Troms	X				*	Senterhierarki: Fem nivåer
Nordland			X	***	***	Flerkjerne-regioner: Ti byer som sentre i regioner
Sør-Trøndelag			X		*	Plan for Trondheimsregionen.
Nord-Trøndelag	X				*	Senterhierarki: Tre nivåer
Møre & Romsdal	*		X	**	**	Senterhierarki: Fire BAS-regioner med tre nivåer ⁷²
Sogn & Fjordane			X		*	Senterhierarki: Tre nivåer
Hordaland	X				**	Senterhierarki: Fire nivåer
Rogaland	X	*			**	Senterhierarki: Fem nivåer
Aust-Agder	X				*	Senterhierarki: Tre nivåer
Vest-Agder	X	*			*	Senterhierarki: Fire nivåer, med nivå 1 og 2 delt i to.
Telemark	X	X	*		**	Både senterhierarki (seks nivåer) og flerkjerne-region
Vestfold	X				*	Senterhierarki: Ikke klart definert, men løselig tre nivåer.
Buskerud	*	X			**	Senterhierarki: Fire nivåer.
Akershus	X	*		*	**	Senterhierarki: Tre nivåer.
Østfold		X			*	Fire BA-regioner med tre nivåer
Hedmark		X			*	Senterhierarki: Fire nivåer. I tillegg fire samarbeidsregioner
Oppland	X	**		*	*	Senterhierarki: Seks regioner med to til tre nivåer.

⁷² Regional planstrategi for 2020–2024 skriver at planen fra 2014 skal revideres, med tittel fylkesstrategi for attraktive byer og tettsteder. Innledningsvis i dokumentet henvises det til BA-regioner, men det er ikke klart om dette betyr en overgang til BA-region framfor BAS-region, eller ABS-regioner som tidligere regional delplan benyttet.

Samspill mellom senter og omland er også klare uttrykt i Nordland: Byene har funksjoner utover egen kommune og har dermed et ansvar for omlandet, dvs. de må være i stand til å se helhetlig på utviklingen i regionen. Seks andre fylker har referanser til samspill: Akershus, Buskerud, Hordaland, Møre og Romsdal, Rogaland og Telemark. For de øvrige er omlandet mer eller mindre en restkategori i forholdet til senteret.

Hva så med de nye fylkene? Foreløpig er det utarbeidet overordnede planer, preget av generelle målsettinger. For eksempel forteller «Trøndelagsplanen 2019–2030» at det skal utvikles funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner i hele fylket, med et balansert utbyggings- og bosettingsmønster. Trondheim skal være en positiv drivkraft, det skal være attraktive småbyer og regionale tyngdepunkter, det skal være livskraftige regioner og distrikter, og Trønderbanen skal være en viktig kommunikasjonsakse. Også Innlandet holder på bo- og arbeidsmarkedsregioner som prinsipp, men har samtidig identifisert 10 regioner (Innlandstrategien – Regional planstrategi for Innlandet 2020 – 2024), samtidig som det skal være lik praksis for by og tettstedsutvikling for de to gamle fylkene inntil nye planer er vedtatt. Viken berører ikke regionsenter-temaet under by- og tettstedsutvikling, men viser under et avsnitt om arbeidsmarkedets kompetansebehov til at folk i fylket vil leve sine liv i 14 bo-, arbeidsmarkeds- og tjenesteregioner («BAS-regioner»), der Oslo også er tatt med («Vi i Viken – Kunnskapsgrunnlag for en bærekraftig framtid»). Det kan tyde på at BA/BAS-regioner står sterkere i de nye fylkene.

Regionale planstrategier og planer for næring, innovasjon og kompetanse

Det varierer mellom fylkene om de har regionale planstrategier og planer med fokus på næring, innovasjon og/eller kompetanse. Vi har sett på alle planer med disse temaene. I tillegg har vi gått nærmere inn på planer der handel står i fokus. Vi starter med en gjennomgang av de generelle planene og går deretter inn på varehandelsplanene.

Tabell 3.2 oppsummerer sentrale funn fra gjennomgangen av de regionale planstrategiene som tar for seg næringsutvikling, innovasjon og kompetanse, men behandler alt som del av næringsutvikling. Flere av de nye fylkene har lagd denne type planer enn nye region- og senterinndelinger. I tabellen presenterer vi derfor både tidligere og nye fylker. Tabellen fokuserer på fire prinsipper knyttet til næringsutvikling: (i) Byen som vekstmotor, (ii) smart spesialisering, (iii) klynger og nettverk, (iv) ABC-prinsippet for lokalisering av virksomheter. I tillegg har vi sett på om de regionale planene har utarbeidet spesifikke planer for delregioner i fylkene, samt generelt fokus i forhold til spesifikke næringer. For delregioner har vi begrenset oss til planer som er relevante for temaet regionsenter og sett bort fra regionale planer for naturområder, som for eksempel Dovrefjell, Hardangervidda eller Sjunken-Misten i Nordland. For de fire prinsippene, samt kategorien 'delregioner', har vi vurdert fylkenes vektleggingen og markert denne med en til tre stjerner («*»), der tre stjerner betyr sterkest vektlegging.

Rundt halvparten av fylkene refererer byer som motor for vekst, men det er et fåtall som har dette som en integrert del av en regional plan. Troms, før sammenslåing med Finnmark, er et eksempel på et fylke der regionale sentere/byer (Tromsø, Finnsnes og Harstad) ble utpekt til å være motorer for regional vekst. Tilsvarende gjelder Møre og Romsdal. De fleste andre nøyer seg med å framheve at byer spiller en slik rolle.

Også strategien 'smart spesialisering' nevnes av omtrent halvparten av fylkene, og av dagens fylke er det Rogaland som skiller seg ut med et systematisert fokus på en slik strategi. Også Østfold, som nå er del av Viken, hadde en sterk vektlegging. Fylkene Vestland og Agder befinner seg i en mellomgruppe.

Klynger og nettverk figurerer i omtrent nesten alle fylker. I de nye fylkene peker Nordland seg ut med en sterk vektlegging av slike perspektiv. I tillegg kan det noteres at alle fylker i Viken

vektlegger klynger og nettverk sterkt, mens Viken foreløpig ikke har gjort det samme. Det kan skyldes at arbeidet med regionale planer ikke er kommet så langt i Viken. Det samme gjelder til en viss grad Innlandet, der både Hedmark og Oppland kan sies å ha hatt et sterkt fokus på klynger og nettverks, mens Innlandet kommer i en mellomkategori.

Tabell 3.11: Prinsipper for næringsutvikling, delregioner og næringsfokus.

	By som motor for vekst	Smart spes.	Klynger, nettverk	ABC-prinsipp	Del-regioner	Næringer
Troms/Finnmark		*				Inkubator-/næringshagesteder
Finnmark						Eksisterende næringer
Troms	***		**			Eksisterende og fra disse nye, regionale fortrinn
Nordland	*	*	***			Eksisterende og fra disse nye
Trøndelag			**			Eksisterende og fra disse nye, bioøkonomi, hav, opplevelser
Nord-Trøndelag			*			
Sør-Trøndelag				*	*	
Møre & Romsdal	***		*			Eksisterende og fra disse nye
Vestland	*	**	*			Eksisterende verdikjeder og fra disse nye, samt næringsareal
Rogaland		***	*		***	Omstilling, skape nye næringer
Agder		**	*	**	**	Bygge på eksisterende næringer
Vestfold/Telem.		*	**			
Telemark	**	*	*		*	Eksisterende og nye næringer
Vestfold	*		**	***		Arealfokusert, med utpeking av regionale næringsarealer
Viken			*			
Buskerud	*	**	***	***	*	Sektornøytral, men også utnytte og utvikle eksisterende klynger
Akershus			***			Regionens sterke næringsklynger, nyskaping.
Østfold	*	***	***	***	***	Eksisterende næringer, utpekte regionale næringsområder.
Innlandet		*	**	***		Bioøkonomi: Eksisterende/nye Delregion: Eksisterende fortrinn
Hedmark	**		***		**	
Oppland	*		***		***	

ABC-prinsippet, en gradering basert på tilgjengelighet, arealutnyttelse og antall ansatte, for lokalisering av arbeidsplasser er i all hovedsak et Østlands-fenomen, spesielt de tidligere fylkene Vestfold, Buskerud og Østfold, men også det nye fylket Innlandet.

Når det gjelder regionale planer for delregioner, er det i første rekke Rogaland og de tidligere fylkene Østfold og Oppland som på en systematisk måte har lagd slike. Det betyr at de dekker hele fylket og har utarbeidet planer for disse delregionene. I tillegg har Agder lagd regionale planer for de to byregionene Kristiansand og Arendal, mens det tidligere fylket Hedmark identifiserte et sett regioner, men uten å gå systematisk til verks for disse.

Sett i sammenheng, peker det tidligere fylket Østfold seg ut med en klar og sterk vektlegging av flere prinsipper: Smart spesialisering, klynger og nettverk, ABC-prinsippet og systematiske

planer for delregioner, samt også nevner byene som motorer for vekst. Også det tidligere fylket Buskerud utmerker seg, men uten samme systematiske planer for delregioner.

Den dominerende strategien for næringsutvikling er å satse på eksisterende næringer og på grunnlag av disse utvikle nye næringsvirksomheter. Et par/tre fylker ser ut til å nøye seg med å satse på eksisterende næringer, mens det tidligere fylket Buskerud understreket at fylket siktet mot en næringsnøytral politikk, men ville samtidig utnytte og utvikle eksisterende klynger. Et par av de tidligere fylkene vektlegger også næringsareal som strategi for næringsutvikling, med klart utpekte regionale områder. Det kan også nevnes at 'oljefylket' Rogaland vektlegger omstilling.

Som vist foran, *handel* har stått sentralt i utarbeidelsen av flere regionale senterstrukturer, men handel er også en næring som legger premisser for hvilke byer som fungerer som regionale sentre. Det er derfor interessant å se nærmere på grunnlaget for hvilke forhold ved handel som ligger til grunn for planstrategier for handelsnæringer. Mange fylker har utarbeidet systematiske retningslinjer for etablering og utvidelse av handel i og lokalisering til gjeldende senternivåer. Hvor omfattende retningslinjene er, varierer mellom fylkene. I sum inngår følgende elementer:

- (i) Overordnet differensiering mellom nivåer: Regionale sentre inneholder virksomheter som dekker et regionalt marked, mens lokale sentre dekker det daglige behovet.
- (ii) Avgrensning av sentrum: For eksempel det sentrale handelsområdet i byer og tettsteder, og noen fylker opererer med en indre og ytre sone. Utstrekningen av soner gjøres for eksempel på grunnlag av eksisterende handelsområder og avstander
- (iii) Fokus på handel med varer og tjenester: Alle fylker bygger på varehandel, men flere trekkes også inn tjenesteyting, og noen skiller mellom offentlig og privat sektor.
- (iv) Grenseverdier for nyetablering og utvidelse av handel: Som regel benyttes bruksareal for handelsvirksomheter som mål, og som regel differensieres det mellom nivåer i senterhierarkiet.
- (v) Differensiering av vare- og tjenestekategorier: Det avgjørende er besøksfrekvenser, dekningsgrader og størrelsen på varer. Det siste dreier seg gjerne om lokalisering i og rundt sentrumsområdet, med plasskrevende varer i randsonen til sentre.
- (vi) Mulige forbud mot etableringer i bestemte områder: Dette kan dreie seg om sentre på forskjellige nivåer, men for noen fylker er det også forbud mot etableringer, muligens knyttet til areal, langs viktige transportkorridorer.
- (vii) Regler for å gjøre unntak fra generelle retningslinjer: Vanligvis åpnes det opp for å gjøre unntak, med presentasjon av retningslinjer for å gjøre unntak.
- (viii) Gjennomføring og bruk av handelsanalyse benyttes for å differensiere mellom nivåer og legge grunnlaget for unntak.

I tabellen 3.3 (under) har vi samlet retningslinjer for nyetableringer og utvidelser av handel (punkt iv i lista), og det viser seg at disse varierer mellom fylkene. Imidlertid, flere fylker benytter retningslinjer der 3000m² inngår som grenseverdi og slik sett følger de nasjonale forskriftene for etablering av kjøpesenter. De aller fleste fylkene har dermed sentre der det ikke er noen grense for etablering av handelsareal, men dette gjelder ofte innenfor definerte sentrumszoner. For noen fylker er det fritt fram kun i regionsentre (Troms, Song og Fjordane, Oppland). I Nord-Trøndelag er det ingen øvre grense for seks byer, samt kommunesentre med interkommunal handel, mens det i Hordaland er fritt fram for regionsentre, kommunesentre, bydelssentre og lokalsentre.

Regionale planer for et utvalg fylker

Mens de to foregående punktene klassifiserte fylkene på prinsipper for regionstruktur og næringsstrategier, skal vi i dette punktet presentere et utvalg fylker mer helhetlig. Vi har valgt fylker for få fram variasjoner i typer regionale planstrategier:

Nordland fylke er interessant fordi det har en flat regionsenterstruktur, dvs. ti BAS-regioner med hvert sitt senter (by) og med en klart uttrykt strategi for regionforstørring. Regionalt sett er nordre del av Nordland overlappende med sørlige deler av det tidligere fylket Troms.

Møre og Romsdal bygger også på BAS-regioner, med fire identifiserte regioner og et senterhierarki bestående av tre nivå innenfor disse igjen, dvs. en hybrid-preget strategi. I tillegg har også Møre og Romsdal en strategi for regionforstørring, selv om den ikke er like sterkt vektlagt som for Nordland.

For Vestfold og Telemark er det tidligere fylket Telemark interessant fordi det kombinerte en flerkjerne-region i en del av fylket med en senterhierarki i en annen del av fylket. Det betyr en blanding av BA-region og senterhierarki. Vestfold på den annen side domineres av rekken av byer langs kysten og med et fokus på handel, samtidig som fylket har identifisert og prioritert regionale næringsområder beliggende i nærheten av kystbyene.

Innlandet fylke er interessant ved at det bringer sammen Oppland med en klar senterstruktur og prioritering regionale sentere (basert på handel), mens Hedmark på den annen side hadde en strategi som ikke prioriterte enkelte sentere, bygd på BA-regioner, selv om Hamar som del av den såkalte «Mjøs-byen» skilte seg ut. Begge fylker og nå Innlandet fylke er interessant gjennom den klare identifiseringen av bio-økonomi som strategi for næringsutvikling, selv om også for eksempel (hytte)turisme er sterkt vektlagt.

Nordland fylke

I henhold til «*Regional plan for by- og regionsenterpolitikk 2017-2025*» er visjonen at Nordland skal ha kompakte, bærekraftige og innovative byer, og målet med planen er følgelig å utvikle slike byer. Det understrekes at byene gir tilgang til blant annet kompetanse, nettverk og informasjon om hva som skjer i markedet, samt at byene gir merverdi gjennom å være en møteplass for folk. I sum et grunnlag for innovasjon og nyskaping og vekst i næringslivet, men dette varierer mye mellom byene. Byene i Nordland har handel og private og offentlige tjenester (også statlige etater⁷³), men også et stort innslag industrivirksomheter, dvs. byene huser både tjenester, handel og produksjon, og dette gir byene muligheter for utvikling i flere bransjer.

De ti byene er Brønnøysund, Mosjøen, Sandnessjøen, Mo i Rana, Fauske, Bodø, Narvik⁷⁴, Sortland, Svolvær og Leknes. Planen understreker at byene som regionsenter har funksjoner utover egen kommune og derfor må være i stand til å se helhetlig på utviklingen av den regionen de er senter for. Byene utgjør også et viktig arbeidsmarked for omlandet i egen og andre kommuner. Alle byene har videregående skoler og flere også fagskoler, samt Nord universitet, med hovedbase i Bodø, samt en avdeling av Universitetet i Tromsø er lokalisert til Narvik. I tillegg befinner innovasjonsselskapene (f.eks. SIVAs innovasjonsprogram) og næringshager og inkubatorer seg i stor grad i byene.

Med hensyn til næringssektorer, beskriver planen at byene langs kysten har betydelig innslag av sjømatnæringen og maritim sektor, mens spesielt Mo og Mosjøen er spesialiserte innenfor kraftforedlende industri. På den annen side har byene i Nordland en mindre privat servicesektor enn for landet som helhet, og spesielt er forretningsmessig tjenesteyting underrepresentert.

⁷³ Brønnøysundregistrene, Nasjonalbiblioteket, Statens innkrevingsentral, Luftfartstilsynet, Kystvakten, Forsvaret, Mattilsynet og Utlendingsdirektoratet

⁷⁴ Gratangen i tidligere Troms fylke inngår i Narvik-regionen, men sammen med Salangen, Lavangen og Dyrøy er Gratangen også del av Sjøvegan handelsregion, samt assosiert med Setermoen handelsregion (Troms nivå 3).

Planen vektlegger at byene har viktige fortrinn og at fortrinnene skal utvikles ved hjelp av tre pilarer: *Vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring*.

Under *vekstkraft-pilaren* er det formulert to målsettinger: (i) utvikle byene i Nordland som innovasjonssentre ved blant annet å utvikle nettverk og møteplasser for gründere og etablerte bedrifter, samt stimulere grønn og bærekraftig næringsutvikling gjennom smart byutvikling; og (ii) gjøre byene i Nordland attraktive som etableringssted for nye offentlige og private arbeidsplasser.

Under *attraktivitets-pilaren* er det formulert tre målsettinger: (i) byene skal ha kompetanse og forståelse for by- og arealplanlegging som verktøy i byutvikling, dvs. blant annet bygge kompetanse i bærekraftig byplanlegging regionalt og lokalt, styrke medvirkning lokalt og regionalt og styrke grunnlaget for en klimavennlig og bærekraftig byutvikling; (ii) økt mangfold og sosial bærekraft ved å styrke samarbeidet mellom sivilsamfunn, næringsliv, offentlig sektor og FoU-sektoren; og (iii) byene skal være gode å bo i og verd å besøke, med blant annet et nærmiljø som er tilrettelagt for gående og syklende, styrking av byenes identitet og særpreg, mangfoldig tjeneste- og kulturtilbud i byene og et variert boligtilbud i bysentrum.

Under *regionforstørrings-pilaren* er det overordnede målet at regionsentrene skal tilby relevante offentlige og private tjenester for befolkning og næringsliv i regionen, dvs. bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner skal utvikles og forstørres. I tilknytning til dette skal det arbeides for klimavennlig dagpendling innenfor bo- og arbeidsmarkedsregionene, og for å få til en reduksjon i reisetid mellom regionsenter og omland.

I «*Planprogram for regional plan for by- og regionsenterpolitikk 2016–2025*» understrekes det imidlertid at utviklingen av livskraftige lokalsamfunn og regioner betinger at både fylkes-, region- og lokalsenter må utvikles, men for å demme opp for fraflytting fra fylket er det essensielt at det satses særskilt på regionsentrene som 'lokomotiver for god utvikling i regionene'. I den sammenheng er det etablert to strategier: (i) styrke regionsentrene som funksjonelle sentre, og (ii) styrke Bodøs rolle som fylkessenter, universitetsby og motor i nordområdesatsingen.

I tilknytning til regionforstørring-strategien vektlegges det at planen skal avdekke muligheter rundt de enkelte byene, med målrettet infrastrukturbygging og bedre kollektivtilbud. Dette skal bidra til økte muligheter for pendling til regionsentrene på den ene side og fra regionsentrene til offentlig og privat sektor i omegnskommunene. Regionforstørring vil dermed føre til at de funksjonelle regionene blir større. Samferdselspolitikken står sentralt, og for Nordland betyr det et fokus på E6, sjøtransport, Nordlandsbanen og tverrforbindelsen mellom Nordland og Sverige (Ofofbanen og fire veiforbindelser).

«*Regional Planstrategi for Nordland 2016-2020*» presenteres viktige produksjonsnæringer i Nordland:

- Havbruk er en av fylkets viktigste næringer, med potensial for videre vekst
- Det er et potensial for utvikling av marine ressurser, blant annet alger (både mikro- og makroalger – tang og tare). Dyrking av alger er et satsingsområde.
- Reiselivsnæringer gjennomgår en omstilling fra leverandør av transport og overnatting til å levere helhetlige opplevelser.
- Mineralnæringer er en utpreget distriktsnæring som bidrar til å sikre bosetting, skape arbeidsplasser og gi betydelige ringvirkninger i Nordland og Nord-Norge. Det er et stort potensiale for å finne nye forekomster, og det er også en betydelig eksport av mineraler til andre land.
- Maritim næring har stor vekstkraft i Nordland, med muligheter for å styrke næringen gjennom rekruttering og kompetanseheving.

- Leverandører til oljenæringen står overfor store utfordringer i årene som kommer. Fylket ønsker å styrke de miljøer som allerede har betydelige leveranser til Norskehavet, og samtidig støtte opp om konkurransedyktige leverandørklynger med basis i fylket.
- Det har blitt jobbet systematisk med lokalmat og grønt reiseliv over flere år, og det har gitt flere tilbydere innenfor begge næringer.
- På grunn av manglende insentiver og avvirkning blir ikke skogressursene i tilstrekkelig grad utnyttet som næringsvei.

Møre og Romsdal fylke

I «*Regional delplan for attraktive byar og tettstader – senterstrukturplan for Møre og Romsdal 2014–2020*» presenteres det overordnede formålet som å legge til rette for utvikling av fylket gjennom å fremme bærekraftig by- og tettstedsutvikling, samt styrke bosted, areal og transportplanlegging i og mellom kommunene. Det understrekes at byenes utvikling er en nøkkelfaktor for den samlede regionale utviklingen i fylket. Derfor skal det legges til rette for at Ålesund, Molde og Kristiansund utvikles som regionale motorer med urbane kvaliteter og levende bysenter. Fylket sies å ha forholdsvis mange kommuner sett i forhold til folketallet, for få attraktive og robuste sentre, og derfor trengs det også en satsing på kommunesentre, dvs. en desentralisert sentralisering.

I tilknytning til behandlingen av samordnet bosted-, areal- og transportplanlegging vektlegges det at byer og tettsteder bør utvikles langs hovedlinjene for kollektivtrafikk. Videre understrekes det at utbyggingsmønsteret bør legge til rette for en god og effektiv kollektivtrafikk. Regionforstørring skal i denne sammenheng styrke eksisterende byer og tettsteder. Det framtidige målet er å knytte hverdagsregionene sammen til en samlet Møre-region for på den måten skape en bo- og arbeidsmarkedsregion med inntil 200 000 innbyggere i aksen Kristiansund–Molde–Ålesund. Med 'hverdagsregionen' forstår man en region som er selvforsynt med de fleste viktige funksjoner og tjenester som innbyggere trenger i løpet av livet, dvs. det som dekkes i BAS-regioner (bo-/arbeids-/serviceregioner).

Det regionstrukturelle grunnlaget for målene i denne planen er fire BAS-regioner og innenfor hver av disse en senterstruktur bestående av tre nivåer:

- Regionsenter som fungerer som handels-, service og tjenestesenter for et større område av fylket.
- Delregionsenter omfatter noen av de større kommunesentrene som fungerer som bygdebyer for et større handelsomland enn egen kommune
- Lokalsenter/kommunesenter skal inneholde sentrale kommuneadministrative funksjoner og tilby et bredt spekter av handel, næring, boliger, kultur og offentlig og privat tjenesteyting.
- Innenfor de tre byene Kristiansund, Molde og Ålesund kan det etableres bydelssentre med nærbutikker og nærservice tilpasset et lokalt behov.

For de fire BAS-regionene er det følgende region-/delregionsentre (fra nord til sør):

- *Kristiansund-regionen*: Regionsenter: Kristiansund; Delregionsenter: Surnadal sentrum (Surnadal) og Sunndalsøra (Sunndal)
- *Molde-regionen*: Regionsenter: Molde; Delregionsenter: Åndalsnes (Rauma)
- *Ålesund-regionen*: Regionsenter: Ålesund
- *Eikesund-regionen*: Delregionsenter: Fosnavåg (Herøy), Ulsteinvik (Ulstein), Ørsta (Ørsta) og Volda (Volda).

I «*Regional planstrategi Møre og Romsdal 2020–2024*» er det formulert langsiktige utviklingsmål, hvor det tredje sier at Møre og Romsdal skal være et attraktivt og mangfoldig fylke der folk velger å bo. Dette spesifiseres til å innebære en sunn og aktiv befolkning og en balansert utvikling i hele fylket. I «*Utfordringar og moglegheiter for Møre og Romsdal mot 2030 - Kunnskapsgrunnlag til Regional planstrategi og fylkesplan 2021–2024*» gjentas målet om byene som regionale motorer, med begrunnelse i at byregioner står sterkt i konkurransen om folk og bedrifter. Det understrekes at det er viktig for Møre og Romsdal å utvikle sine byer og tettsteder, og målet beskrives som å utvikle Ålesund, Molde og Kristiansund til attraktive, urbane sentre i sine regioner og samtidig gir grunnlag for vekst i byer og omland.

Det er dermed en kontinuitet fra «2014–2020»-planen til de nyere planene, og det vises til det fylkeskommunale, tverrfaglig prosjektet 'Byen som regional motor' som ble etablert i 2013, og vedtatt videreført for perioden 2017–2020. Videre ble det opprettet et by-fond i 2017, med 25 millioner kroner årlig til de tre satsingsbyene (for eksempel mulighetsstudier, kartlegging av byrom, forprosjekt og kortvarige prosjektstillinger). I tillegg har fylket i over 20 år kjørt et tettstedsprogram der det er et samarbeid med kommuner, næringsliv og andre aktører. Fylkeskommunen bidrar med kompetanse, rådgivning og gir tilskudd. I løpet av de siste årene har ti kommuner fått tilskudd til utredninger og åtte kommuner har fått tilskudd til å gjøre fysiske tiltak.

For å gjøre fylket attraktivt i kampen om innbyggere og kompetanse understreker «*Fylkesplanen 2021–2024*» at det er nødvendig med tett samarbeid mellom private, offentlige og frivillige aktører for å utvikle byer og tettsteder. Det trengs tilrettelegging for handel og service, interessante arbeidsplasser, samt kulturliv for at et sted skal være attraktivt. Det innebærer blant annet at arbeids- og levekår for profesjonelle kunstnere og kunst- og kulturinstitusjoner må styrkes, samt at ny teknologi kan bidra til utvikling av nye produkter og tjenester innenfor kultursektoren. Det understrekes videre at man må ha en spesialisthelsetjeneste som gjør innbyggere i alle deler av fylket er trygge på at de får nødvendig helsehjelp når trengs.

Dokumentet «*Utfordringar og moglegheiter for Møre og Romsdal mot 2030*» har en gjennomgang av verdiskaping, teknologi og innovasjon, med status, utfordringer og muligheter:

Status: Næringer i tilknytning til 'havrommet' (marin, marine og petroleum) er dominerende, har gitt unik kompetanse og representerer et nasjonalt og dels internasjonalt tyngdepunkt. I tillegg er fylket nasjonalt sett et stort landbruksfylke (melk og storfe). En høy andel eksport gjør fylket helt avhengig av internasjonale konkurransekraft.

Utfordringer: Det er et behov for mer kunnskap om 'bærekraftig samfunns- og næringsutvikling', samtidig innebærer et økende kunnskapsinnhold i produksjonen at det trengs mer formell kunnskap og økte FoU-investeringer i næringslivet. Med økt digitalisering av verdikjedene kommer det også et økt behov for håndtering av data og plattformer for deling av åpne data. Tilgang på kvalifisert arbeidskraft (fagarbeidere og høy formell utdanning) forventes å bli en kritisk faktor.

Muligheter: Utnytting av havet gir et stort potensial for framtidig verdiskaping. Det må legges til rette for innovasjoner i skjæringspunktet mellom fagområder, sektorer og bransjer, både nasjonalt og internasjonalt. Bærekraftige løsninger er en mulighet for næringslivet i tilknytning til framtidig verdiskaping.

Vestfold og Telemark

Dokumentet «Å utvikle Vestfold og Telemark - Regional planstrategi 2020-2024» har som andre fylkesplaner fokus på FNs bærekraftsmål, og under mål 8 (anstendig arbeid og økonomisk vekst) er ett av delmålene å 'styrke attraktiv by- og tettstedsutvikling med klyngesatsing og sentrumsnæringer', og man skal arbeide for fortetting med kvalitet og bidra til rett lokalisering av kompetansesarbeidsplasser i sentrum. Videre er det et delmål å øke fylkeskommunens totale tilstedeværelse i hele fylket, og man skal utrede hvilke fylkeskommunale funksjoner som kan legges til Øvre Telemark.

Under bærekraftsmål 11 (bærekraftig by- og tettstedsutvikling) er det et delmål om å 'inngå forpliktende samarbeidsavtaler'. Dette omfatter blant annet å følge opp byvekstavtale i Grenland og legge til rette for en bypakke i Tønsberg-regionen, men man skal også inngå bypakker, småby- og bygdepakker og andre utviklingsprosjekter.

For å få et bedre innblikk i grunnlaget for regionale planstrategier for det nye fylket, er det nødvendig å se nærmere på plandokumenter for de to tidligere fylkene Telemark og Vestfold.

Telemark. Mye av grunnlaget for det regionale perspektivet i Telemark ble lagt allerede i 2004, med «Fylkesdelplan for senterstruktur i Telemark». I denne planen ble det tatt to hovedgrep. Det første var å tydeliggjøre en senterstruktur ved å bruke en hierarkisk senterutvikling, og det andre var å mobilisere områder i tilbakegang og for disse områdene gjøre bruk av en flerkjernestruktur der servicefunksjoner blir fordelt til ulike sentre for på den måten bidra til at sentrene fungerer som motor i opprettholdelsen av servicetilbud, arbeidsplasser og bosettingsstruktur. Planen presenterer deretter retningslinjer for regioner med flerkjernestruktur og deretter regioner med senterhierarki.

I utviklingen av *flerkjerne-regioner* ønsket planen at områdene som inngår skal ha en gjensidig forståelse for sine og andres stryke og identitet, og på dette grunnlaget utvikler sentre som i som gir innbyggerne et godt servicetilbud. Fordelingen av servicetilbud skal basere seg på sentrenes egenart og rolle. Planen understreker at en videreutvikling av en flerkjernestruktur bygger på at det offentlige aktivt må støtte opp om og videreutvikle sentre gjennom en desentralisert lokaliseringpolitikk. Planen presenterer retningslinjer for lokalisering av offentlige tjenester og for etablering av private servicetilbud.

For de offentlige tjenestene gjelder at (i) servicetilbud lokaliseres i sentre som gir best tilgjengelighet for befolkningen, også uten bil; (ii) servicetjenester skal være desentralisert for å støtte opp om regionens bosettingsmønster; (iii) de skal bidra til å stryke sentrenes kultur og egenart; (iv) prioritere lokalisering i tilknytning til kollektivknutepunkter; (v) lokalisering av regionale, statlige og interkommunale funksjoner skal skje i nært samarbeid med kommuner og regionråd; (vi) kultur og fritidstilbud brukes aktivt for å styrke sentrenes og stedenes identitet og egenart.

For private tjenester gjelder at (i) servicetjenester lokaliseres slik at de styrker eksisterende stedsstruktur; (ii) prioritere at tjenester lokaliseres i nærheten av kollektivaksene slik at de blir tilgjengelig for flest mulig; og (iii) servicetilbudet også blir brukt av hyttefolket, en stadig viktigere aktør for å opprettholde servicetilbud i denne delen av fylket.

Innenfor flerkjerne-strukturen ble det identifisert (i) kommunesentre som er det administrative senter i hver kommune (Åmot, Dalen, Seljord, Kviteseid, Fyresdal og Treungen); (ii) bygdesentre som er større sentre med flere private og offentlige servicefunksjoner (Edland, Krossen, Høydalsmo, Eidstod og Nissedal); og drøyt 30 grendesentre som er et mindre senter med enkeltstående/få tjenester eller møteplasser.

Senterhierarki-regioner. Sentre har utviklet seg på bakgrunn av handelsomland og markedsforhold, som igjen har gitt opphav til det senterhierarkiet som man kan observere. Ved å legge dette til grunn for den videre utviklingen, aksepterer man denne dynamikken som grunnleggende for den videre senterutviklingen i fylket. Hensikten er å etablere en samordnet politikk knyttet til senterhierarki og styrke utpekte by- og tettstedssentre som viktige møtesteder for handel og kulturaktiviteter, samt bidra til rett lokalisering i forhold til befolkning og infrastruktur.

Telemark opererer med fem senterhierarki-regioner bestående av minst fire nivåer: Regionsenter, kommunesenter, mindre lokalsenter og nærsenter. I tillegg er det regioner med sekundært kommunesenter, samt to undergrupper av regionsenter (avlastningssenter og bydelssenter). Ett av regionsentrene innehar også rollen som fylkessenter.

De *regionale sentrene* ble identifisert på grunnlag av en varehandelsanalyse for Telemark, og disse sentrene er lokalisert til kollektivknutepunkter. *Avlastningssenter* er en funksjonell del av regionsenteret, men ligger utenfor sentrum og er et område der man ønsker å etablere bilbaserte virksomheter. *Bydelssenter* er større sentre som skal dekke større, definerte bydeler og gjelder bare for kommunene Skien og Porsgrunn. Skien er også fylkessenter og har hovedadministrasjonen for statlig og regional myndighet.

Det administrative *kommunesenter* er i hovedsak også det viktigste handelssenteret i kommunen og generelt lokalisert til et kollektivknutepunkt. Et *sekundært kommunesenter* betjener et omland som ikke sammenfaller med kommunesenteret, men har en funksjonsfordeling med det administrative senteret i kommunen og oppfattes som likeverdig.

Lokal- og bygdesenter er et mindre senter med flere funksjoner som dekker eget nærmiljø. Det kan være en funksjonsfordeling med andre lokalsentre, og størrelsen avhenger av omlandet de betjener.

Nær- og grendesenter er mindre et senter som dekker ei grend eller et nærmiljø, og der retningslinjer og funksjoner bestemmes av den enkelte kommune.

Strukturen i de *fem senterhierarki*ene er som følger:

- *Regionsenterhierarki Tinn:* Rjukan er regionsenter og kommunesenter. Det er tre lokalsentre (Austbygdi, Atrå, Hovin) og åtte grendesentre.

- *Regionsenterhierarki Midt-Telemark:* Bø er regionsenter. Akkerhaugen og Gvarv er kommunesentre, mens Ulefoss og Lunde er sekundære kommunesentre. Nordagutu er lokalsenter, og det er angitt 11 grendesentre.

- *Regionsenterhierarki Notodden:* Notodden er regionsenter, med Tuven som regionalt avlastningssenter. Sauland er eneste kommunesenter, mens Gransherad og Tuddal er lokalsentre. I tillegg er det åtte grendesentre.

- *Regionsenterhierarki Grenland:* Skien sentrum, Porsgrunn og Kragerø er regionsentre, og Herkules er regionalt avlastningssenter. I tillegg er det tre bydelssentre (Gulset, Heistad og Brevik). Langesund, Drangedal og Siljan er kommunesentre. Det er angitt 12 større lokalsentre og sju mindre lokalsentre. I tillegg kommer 10 nærsentre.

Areal og transportplan Telemark 2015–2025 viser til rapporten og regioninndelingen fra 2004 beskrevet foran, men har en felles nivåinndeling, selv om todelingen mellom flerkjerne-region og senterhierarki-regioner fortsatt gjelder. Planen har et mål om at 70 prosent av nye boliger i perioden 2015–2025 skal komme innenfor definert senterstruktur. Det betyr et mål om økt tetthet i alle kommunesentre målt i folketall, omsetning og arbeidsplasser.

Vestfold. Regional planstrategi for Vestfold for perioden 2016–2020 presenterer tre mål: Styrke byer og tettsteder, unngå unødvendig spredning av handelsvirksomhet og redusere bilavhengigheten. Blant strategiene for å nå disse målene er at handel skal etableres i sentre.

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk RPBA 2019 fastsetter at hovedvekten av all vekst skal skje som fortetting og transformasjon i eksisterende byer og tettsteder. Lokalisering av arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner skal fremme funksjonsblanding og bidra til utviklingen av kompakte og levende byer og tettsteder. Planen slår fast at byene Holmestrand, Horten, Larvik, Sandefjord og Tønsberg er viktige i regional sammenheng og er motorer i samfunnsutviklingen. Videre understrekes det at det næringspolitisk er viktig at offentlige og private arbeidsplasser samles i eksisterende byer og tettsteder.

Med hensyn til senterstruktur skriver planen at byene og tettstedene må tilby arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner i et omfang som er naturlig i forhold til den aktuelle byens eller tettstedets rolle i kommunen. Samtidig slås det fast at kommunene definerer egen senterstruktur, med det antallet nivåer som er hensiktsmessig ut fra de ulike byene og tettstedenes funksjon i den aktuelle kommunen.

Planen identifiserer viktige områder for næringsutviklingen i Vestfold. I tillegg til de fem byene utpekes Campus Vestfold (Horten), Torp flyplass (Sandefjord) og Larvik Havn (Larvik) som strategisk viktige områder for framtidig næringsutvikling. Samtidig bekreftes regionale næringsområder som ble vedtatt i RPBA 2013: Klova og Ringdalskogen (Larvik), Fokserød-Kullerød, Torp Øst og Borgeskogen (Sandefjord), Barkåker og Åskollen (Tønsberg), Bentsrud (Holmestrand) og Hanekleiva (Sande).

Innlandet fylke

I «*Vi bygger Innlandet - Kunnskapsgrunnlag til Innlandsstrategien – Langversjon*» skriver fylket at framtidens byer og tettsteder må utvikles slik at stedenes egenart ivaretas, og at kulturminner bidrar til stedenes kvalitet. Det understrekes at kulturarvfeltet må delta i arbeidet med å utvikle kulturturisme.

I «*Innlandstrategien 2020–2024*» skriver fylket i tilknytning til FNs bærekraftsmål 11 Bærekraftige byer og lokalsamfunn, at Innlandet som bo- og arbeidsmarkedsregion trenger funksjonell og framtidsrettet infrastruktur, godt utdanningstilbud, attraktive boområder og en bred næringsstruktur. Videre, at det trengs det levende byer, tettsteder og bygder der innbyggerne trives og har tilhørighet, og at utfordringene er å utjevne forskjeller og bidra til at innbyggerne trives og har det godt i alle deler av fylket.

Innlandet fylke har også utarbeidet en strategi for bioøkonomi-næringer. Dette ble gjort i et samarbeid mellom de to tidligere fylkene Hedmark og Oppland før de ble slått sammen og gjentas i dokumentet «*Vi bygger Innlandet - Kunnskapsgrunnlag til Innlandsstrategien – Langversjon*». Her framheves det at fylket allerede er en betydelig aktør på bioøkonomi-feltet, nasjonalt med Mjøsregionen som Norges ledende bioøkonomi-klynge, men også til dels internasjonalt. Det nevnes næringsmiddelteknologi og –industri, genetikk, avls-, og reproduksjonsbioteknologi, jordbruk, skogbruk, innenlands fiskeoppdrett, tremekanisk industri, bioenergi, gjenvinnings-, resirkulerings- og renovasjonsteknologi og –industri. Av klynger lister dokumentet opp NCE Heidner Biocluster (Hamar), Røyeoppdrett, Norwegian Wood Cluster (Gjøvik), Gudbrandsdalsmat SA (Otta), Senter for presisjonsjordbruk NIBIO Apelsvoll (Kapp, Østre Toten).

Imidlertid, foreløpig har ikke planarbeidet kommet fram til en omforent senterstruktur. Vi vil derfor se nærmere på de to tidligere fylkene Hedmark og Oppland.

Hedmark. I «Regional planstrategi for Hedmark 2016-2020» vektlegges det at Hedmark er avhengig av gode bo- og arbeidsmarkedsregioner, og at det skal legges til rette for sterke bysentre og levedyktige tettsteder med ulike roller i de ulike regionene. Det overordnede målet om å utvikle levende byer og bygdesentre som motorer i regionenes utvikling, samt at en velfungerende infrastruktur som binder steder, mennesker og virksomheter sammen står sentralt. Det konstateres at Østlandet bindes sterkere sammen som følge av utbygging av veg og jernbane, og at dette øker mulighetene for å utvikle fylkets byregioner som knutepunkter.

For de tre by-regionene Hamar, Kongsvinger og Elverum dreier mye seg om arbeidsdeling byene imellom og samordnet areal og transportplanlegging, For distriktsregioner handler mye om å utvikle robuste tettsteder og videreutvikling av lokale ressurser. Det er også definert fire samarbeidsregioner: Fjell-regionen, Sør-Østerdals-regionen, Hamar-regionen og Glåmdals-regionen. Fjell-regionen og Sør-Østerdals-regionen minus Elverum er distriktsregioner, mens de to andre er by-regioner (Glåmdals-regionen minus Våler). Dette gi følgende struktur:

- *Region med mellomstor by: Hamar-regionen* (Hamar, Ringsaker, Løten og Stange).
- *Småbyregioner: Elverum-regionen* (Elverum, Åmot og Våler) og *Kongsvinger-regionen* (Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal, Grue og Åsnes).
- *Bygdesenterregioner: Tynset-regionen* (Tynset, Elvdal, Folldal, Tolga og Rendalen) og *Røros-regionen* (Os pluss Røros og Holtålen i Sør-Trøndelag).
- *Region med små eller ingen sentre: Trysil-Engerdal-regionen* (Trysil og Engerdal).

Oppland. I «Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland 2016» er hovedmålet at fylket skal ha en senterstruktur som bidrar til å gjøre fylket mer attraktivt i vid forstand, og som er funksjonell og bærekraftig i forhold til fylkets kommune- og regionstruktur. Det er videre formulert tre delmål: (i) Senterstrukturen skal skape forutsigbare rammer og et felles grunnlag for avgjørelser, offentlig som private, om lokalisering og investeringer; (ii) Senterstrukturen og senterutvikling er et hovedvirkemiddel i planen, men ikke et mål i seg selv; og (iii) Alle deler av fylket skal ha attraktive sentre. Det bør generelt tas sikte på å konsentrere veksten til sentrene som har størst potensial mht. bosetting og næringsutvikling.

Begrepet senterstruktur omfatter både det enkelte senteret i relasjon til omlandet, og relasjonene mellom de ulike sentrene. Formålet er at den hierarkiske senterstrukturen skal sikre en geografisk spredning av funksjoner og tilbud, legge til rette for levedyktige sentre og sikre balanse mellom de ulike senterne. Den hierarkiske strukturen skal bidra til redusert transportbehov, nærhet til tjenester og samlokalisering.

Region- og senterstrukturen i Oppland består av seks regioner som så er delt i regionalt senter, områdesenter og eventuelt kommuner uten senter. I tillegg fastsettes lokal-, bydels- og nærsenter av kommunene i kommuneplanen.

Det *regionale senteret* betjener vanligvis et større omland enn én kommune og med et bredt og variert handels- og tjenestetilbud. Offentlige funksjoner som dekker mer enn én kommune, prioriteres lokalisert til disse sentrene.

Områdesenteret dekker primært handels-, tjeneste- og arbeidsplassbehov for én kommune, men er viktig også for et område som går utover kommunegrensene. Turisme kan gi opphav til områdesenter.

Lokalsenter yter handel, tjenester osv. som er dimensjonert for et større lokalområde i en kommune og er primært rettet mot stedets befolkning.

Bydelssenter er et sentrum i en bydel i Gjøvik eller Lillehammer og dekker vanligvis bydelens servicebehov (dagligvarer, mindre utvalg av bransjehandel og ulike typer offentlig og privat service.

Nærsenter retter seg mot et avgrenset bolig- eller trafikorientert senter med et begrenset tilbud av varer og tjenester.

I lista nedenfor presenterer vi sentrene i de seks regionene, sammen med en gjennomgang av regionenes næringsfokus og utviklingsmål slik det er presentert i dokumentet «*Regional plan – Kompetanse for arbeidsliv i rask endring 2018 – 2030*».

Lillehammer-regionen: Regionsenter er Lillehammer og Områdesentre er Øyer (Øyer) og Segalstad Bru (Gausdal). Regionen skal være:

- Europas mest komplette region for vintersport og opplevelser og Norges mest attraktive og kompetente fritidsboligregion.
- Nasjonalt kjent som en IKT-region, og regionen har sammen med Gjøvik en internasjonal posisjon innen utvalgte nisjer innen IKT.
- Attraktiv lokasjon for utvikling av film- og TV-produksjoner rettet mot barn og unge.
- Lendende nasjonal posisjon som innovativ industriell bioøkonomiregion.

Gjøvik-regionen: Regionsenter er Gjøvik og Områdesentre er Lena (Østre Toten), Raufoss (Vestre Toten), Hov (Søndre Land) og Dokka (Nordre Land). Regionen tar sikte på å være:

- Den mest vekstkraftige regionen i Innlandet og vertskap for flere nasjonale kunnskapsinstitusjoner (NTNU, Sintef Raufoss Manufacturing AS, NIBIO), og med Gründer Innovasjonssenter.
- En nasjonalt kjent IKT-region med en ledende nasjonal posisjon som innovativ industriell bioøkonomi-region.
- En region med sterkere vekst i sysselsetting og befolkning enn den har i dag.

Hadeland-regionen: Regionsenter er Gran/Vassenden (Gran) og Områdesentre er Nesbakken (Jevnaker) og Harestua (Lunner). Regionen skal:

- Være den mest attraktive bo- og etablererregionen på Østlandet for den som vil leve i takt med naturens bæreevne.
- Være i front på energieffektivisering, fornybar energi og reduksjon av klimagassutslipp. Miljøfokus gjør regionen til et attraktivt sted for økologisk landbruk, bioøkonomi, grønt byggeri og innovative anskaffelser.

Valdres-regionen: Regionsenter er Fagernes-Leira (Nord-Aurdal) og Områdesentre er Bagn (Sør-Aurdal) og Beitostølen (Øystre Slidre). Kommuner uten senter er Vang, Vestre Slidre og Etnedal. Regionen skal være:

- En region for reiseliv, opplevelser og etablering av fritidsboliger
- En foretrukken region for etablering av statlige arbeidsplasser i distriktene og for etablering av desentralisert høgskoletilbud og desentraliserte spesialtjenester.

Midtre Gudbrandsdal-regionen: Regionsenter er Vinstra (Nord-Fron) og Områdesenter er Våleåbru (Ringebu). Kommune uten senter er Sør-Fron. Regionen skal:

- Arrangere festivaler og kulturarrangement av høy nasjonal og internasjonal klasse - regionen har i dag attraktive reiselivsprodukter basert på natur, kultur og historie
- Være blant landets mest attraktive fritidsboligregioner og det er et mål at fritidsinnbyggere blir godt involvert.

- Utbygging av neste generasjons bredbånd er en av de viktigste oppgavene for regionen de kommende årene, og samferdsel med både veg og bane er svært viktige for regionen.

Nordre Gudbrandsdal-regionen: Regionsenter er Otta (Sel) og Områdesentre er Dombås (Dovre), Fossbergom (Lom) og Vågåmo (Vågå). Kommuner uten senter er Lesja og sjåk.

- Regionen har nasjonalt og internasjonalt potensiale innenfor næringsutvikling basert på natur- og kulturverdier og lokale naturressurser.
- Store deler av våre naturressurser er foredlet og forvaltet av eierskap utenfor regionen. Det gjør regionen sårbar for strukturendringer. Det er derfor viktig at våre naturgitte råvarer foredles lokalt.
- Moderne elektroniske kommunikasjonsløsninger, et godt utbygd vegsamband og godt jernbanetilbud skal styrke nærings- og samfunnsutvikling.

3.3.2.1 Oppsummeringer

I gjennomgangen av *fylkeskommunale* planer og strategier de senere årene fant vi at for om lag 50% av fylkene var senterstrukturplaner bygget på handelsanalyser og -kriterier, og de resterende 50 % på ulike varianter av bo-, arbeids-, og serviceregion-kriterier (BA/BAS). Tar vi med fylkenes henvisninger til mer sekundære prinsipper ble flere brukt samtidig, men handel oftest brukt i 70% av planene, BA-regioner i 50% og BAS-regioner i 25% av planene. Noe av grunnen til handelens dominans som inndelingsprinsipp kan ha med de rikspolitiske retningslinjene for kjøpesentre som virket fram til 2018, og som oppfordret til å etablere regionale planer for handel og senterstruktur. I og med at handelssenter stod sentralt for mange så vi litt på hvordan disse konkret var utformet. Dette varierte mellom fylkene, men vi så blant annet at mens noen har holdt seg til grensen på 3000m², som ble satt i de rikspolitiske retningslinjene, har fylker som Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Rogaland, Vest-Agder og Oppland operert med en finere gradering.

Flest fylker hadde videre fokus på «senterhierarki-regioner» med handel som inndelingsprinsipp for senterstrukturene. Men i et par fylker omtales «senterhierarki-regioner» i en del av fylket og «flerkjerne-regioner» i annen deler av fylket. Sistnevnte knyttes da gjerne til større områder med flere små en-kommune-BA-regioner med tilnærmet like store kommunesentra, og som kan ha etablert regionrådsarbeid.

Begrepet «regionsenter» brukes av fylkene om større kommunesentre med handels-, service- og arbeidsmarkedsfunksjoner for «flere kommuner» og/eller «større deler av fylket». Det «*regionale sentret* betjener vanligvis et større omland enn én kommune og med et bredt og variert handels- og tjenestetilbud. Offentlige funksjoner som dekker mer enn én kommune, prioriteres lokalisert til disse sentrene» (Oppland). Enkelte steder brukes også begreper som *delregionsenter/områdesenter* som et nivå mellom *regionsenter* (i Møre og Romsdal omtalt som senter for «større deler av fylket», mens i andre fylker mer som «senter for flere kommuner) og *lokalsenter* (senter for egen kommune). Delregionsenter omtales som «senter med handelsomland utover egen kommune» (Møre og Romsdal), mens «områdesenter» omtales som kommunesenter som særlig «dekker handels-, tjeneste- og arbeidsplassbehov for en kommune, men kan også være viktig utover kommunegrensene, og der turisme kan gi opphav til områdesenter» (Oppland). Enkelte opererer forøvrig med subregionsentre, avlastnings- og bydelsentra (Telemark) under regionsenternivået med særlig relevans for større byregioner. Denne variasjonen i begrepsbruk og prinsipper mellom fylkene gjenspeiler ikke bare noe ulike tradisjoner og perspektiver, men også noen reelle forskjeller mellom fylker når det gjelder de historiske senterstrukturene og bosettingsmønstrene. Og gitt vår forståelse og omtale av senterstrukturen i del 1, kan det være behov for å supplere med senterbegrep mellom regionsentre og kommunesentre, som er naturlig flere steder slik som delregionsenter

(Møre og Romsdal), områdesenter (Oppland) og subregionsenter (Telemarks storbyregioner). Disse nivåbegrepene peker på noen av det samme, dvs. nivået mellom regionsenter og lokalsenter, og det er naturlig i noen fylker.

Ellers nevner de fleste fylkene senter og omland som et perspektiv, men det følges i liten grad opp på noen eksplisitt måte i planer og strategier ser det ut til. Regionforstørring som en strategi for utviklingen av senterstruktur og sterkere regioner omtales bare som politikk og strategi i et par fylkers regionale planer. I slike strategier omtales gjerne betydningen av å styrke tilgjengeligheten til regionsentret, og mål om bedre og billigere persontransport som nok ikke alltid følges opp i praksis.

Tabell 3.12: *Eksempler på begreper om sentre og senterstrukturer som brukes i ulike regionale planer for Nordland, Møre og Romsdal, Telemark og Oppland.*

Begreper om sentre og senterstrukturer i regionale planer						
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5	Nivå 6
Nordland	Fylkes-senter	Regionsenter : flerfunksjonelle sentra for flere kommuner		Lokalsenter : kommunesenter		
Møre/Romsdal	Fylkes-senter	Regionsenter : handels-, service og tjenestesenter for et større område av fylket	Delregionsenter : store kommunesenter/bygdeby med handelsomland for flere kommuner	Lokalsenter : kommunesenter	Bydelsenter	
Telemark	Fylkes-senter	Regionsenter : - varehandelssenter og kollektivknutepunkt - senterhierarki-/flersenterte regioner	Subregionsenter, avlastningssenter i større byregioner	Kommune-senter	Bygdesenter Nær-/grendesenter Bydelsenter	
Oppland	Fylkes-senter	Regionsenter : - betjener et større omland enn én kommune og med et bredt og variert handels- og tjenestetilbud - offentlige funksjoner som dekker mer enn én kommune, prioriteres til disse sentrene.	Områdesenter : kommunesenter med ulike rekkevidder for handel, tjenester og arbeidsplasser for en kommune, men kan også være viktig utover kommunegrensene (turisme kan gi opphav til områdesenter).	Lokalsenter : handel, tjenester dimensjonert for "et større delområde i en kommune"	Bydels- og nærsenter i kommuner	Kommuner uten senter

Det er noen aspekter ved fylkenes regionale planer for *verdiskaping* som har noe relevans. er. I Nasjonale forventninger (2015–2019) omtales «byen som motor for vekst», og i siste Nasjonale forventninger (2019–2023) omtales også «smart spesialisering» som relevante strategier for fylkene. Begge disse elementene gjenfinnes i fylkeskommunale planer, men få ser ut til å følge opp og operasjonalisere dette innen målområdet. Klynge- og nettverkstrategier er oftere tatt i bruk og operasjonalisert, men dette er mindre fokuserte perspektiv i nasjonale forventningsdokumenter. Enkelte fylker har lagt «ABC-prinsippene» til grunn for lokalisering av ulike næringer etter besøks- og transportaktivitet, og flere fylker opererer med «delregioner» som blant annet har mottatt noe utviklingsmidler. Det tidligere fylket Østfold peket seg ut med en klar og sterk vektlegging av flere prinsipper: Smart spesialisering, klynger og nettverk, ABC-prinsippet og systematiske planer for delregioner, men nevner også byene som motorer for vekst. Også det tidligere fylket Buskerud hadde flere slike tilnæringer.

3.3.3 Kommunale planer og strategier

I kapitlet presenterer et utvalg mindre bykommuners planer og strategier for byenes attraktivitet og bærekraft, samt senter og arena for å styrke regional utviklingsevne. Som utgangspunkt for å analysere kommunene bruker vi de nasjonale forventningene (se kap. 3.6.1.3) og i hvilken grad planene forankres i disse forventningene.

3.3.3.1 Fokus og utvalg casekommuner

Byers og tettsteders *attraktivitet* har særlig fra årtusenskiftet vært på dagsorden som en strategi for utviklingen av byer og tettsteder. Det finnes flere definisjoner og forklaringer på hva som legges i en attraktiv kommune, by eller tettsted, men hovedtrekkene som går igjen dreier seg om å utvikle steder som både er attraktive for næringsliv, service/tjenester/besøk og

bosetting. Særlig har sentrenes sosiale og kulturelle attraktivitet (møtesteder), der det å skape levende sentrum, etter hvert blitt en sentral dimensjon ved attraktivitet. Det innebærer blant annet at ulike tilbud holder åpent utover kvelden og der ulike typer aktører samarbeider for å få det til. I tillegg er bærekraft en viktig dimensjon, der byene skal være sunne å bo i, og der etablering av boliger, arbeidsplasser, handel, service og sosiale møteplasser i størst mulig grad bør skje i sentrumsområdene. Det stilles også krav til at kommunene bør ha en aktiv og helhetlig sentrumspolitik (Angell og Grimsrud 2017. s. 9).

I de nasjonale forventningene heter det at «Attraktive byer med levende bymiljøer kombinerer økt tetthet med effektive transportløsninger og høy livskvalitet. Utfordringen ligger i å øke tettheten samtidig som innbyggernes trivsel og tilhørighet forsterkes. Utredninger viser at tetthet stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter, og dermed til økonomisk aktivitet. De viser også at det er nødvendig å se fortetting inn sammenheng med sosial bærekraft.» (NF 2019, s. 25)

Det er imidlertid ikke alle kommuner eller byer /sentre som kan score like høyt på attraktivitetsmålene, og alle kan ikke favne alt. I hvilken grad kan de samme forventningene til og målene om attraktivitet anvendes likt for alle kommuner og kommunesentre? I rapporten «Attraktiv og bærekraftig?»⁷⁵ stilles det spørsmål om det er lett for småbyer å imøtekomme de nasjonale forventningene om å utvikle attraktive og bærekraftige byer og tettsteder. Forventningene skal ligge til grunn for planlegging uansett om kommunen er stor eller liten, eller om den ligger i sterkt urbaniserte regioner eller i distriktene. I studien påpekes det at mye av kunnskapen og mange av virkemidlene for å utvikle attraktive og bærekraftige byer og tettsteder tar utgangspunkt i storbyens situasjon. Det dreier seg først og fremst om å tilrettelegge for mindre biltrafikk, en urban livsstil og at kommunen ikke bare skal være en tjenesteleverandør, men være aktiv deltakende i utvikling gjennom samordning og partnerskap med ulike private og offentlige aktører. En urban livsstil innebærer blant annet å legge til rette for opplevelser og kultur, og fortette sentrumsområder med blanding av boliger og næring / service for å ivareta gåavstand (10 minutters-byen). I hvilken grad disse forventningene om å legge til rette for en mer urban livsstil gjenspeiles i dokumentene til kommunene vi har valgt her, vil inngå som et element i attraktivitetsdiskusjonen.

Sett i et *regionalt perspektiv* knyttes attraktivitet til konkurranse mellom byene; konkurranse om å tiltrekke seg mennesker, kapital og bedrifter. Politikken blir dreid mot å styrke tiltrekningskraften for bosetting, næringsetablering, besøk og turisme. Men vel så mye handler attraktivitet om å skape gode lokalsamfunn/regioner som bidrar til å beholde folk og bedrifter som allerede er der, like mye som å konkurrere om å tiltrekke seg stadig flere innflyttere/bedrifter. Hva som tiltrekker seg innflyttere, næringsetablerere og turister er også avhengig av stedskvaliteter og stedets identitet og særpreg, som sammen med interessen for byenes omdømme er på den politiske agendaen (Vestby m.fl. 2016). For å fremstå som et attraktivt regionsenter er det ikke nødvendig å score høyt på alle dimensjonene ved attraktivitetsbegrepet. Et regionsenter kan ha høy attraktivitet som arbeidsmarked, men komme dårligere ut på for eksempel stedskvaliteter. Eller et kompakt sentrum med et bredt handelstilbud, møtesteder som cafeer og restauranter, samt kulturtilbud kan tiltrekke seg turister og studenter som bidrar til vekst (Toftdahl m.fl. 2020).

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er ikke perspektiver på byens rolle for regional utvikling, dvs. som sentralsted og samhandlings-arena internt for hele BA-regionen, et tema. Dokumentet har søkelys på regional og kommunal planlegging, der det understrekes at regional planlegging i utgangspunktet er rådgivende for kommunenes

⁷⁵ Angell, E og Grimsrud, G.M (2017) *Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling*. Distriktsenteret / Uni Research, rapport 4-2017.

planstrategi. Imidlertid har regjeringen styrket regionalt planforum ved å gjøre det obligatorisk i alle fylkene, der forumet er en viktig arena for klargjøring og samordning av interesser i regionale og kommunale planer. Dette bidrar til større forutsigbarhet i planleggingen og gir en strategisk retning i samfunnsutviklingen (NF 2019, s. 11). Det regionale perspektivet er særlig sentralt i forbindelse med arealpolitikk med regionale og interkommunale planer som går på tvers av kommunegrenser. Tematisk knyttes dette særlig til boligbygging, transport og samferdsel.

Med utgangspunkt i refleksjonene over har følgende problemstillinger vært styrende for gjennomgangen og analysen i kapitlet:

- På hvilken måte er planene reflektert i forhold til senterkommunenes rolle i regionen?
- Hvordan reflekteres og forstås attraktivitet både i en regional kontekst og innad i senterkommunene, og hvilke strategier legges til grunn for å oppnå attraktivitet?
- Hvilke strategier legges til grunn for å ivareta nasjonale forventninger?

Vi har satt søkelys på noen hovedkategorier som gir et bilde at kommunenes / kommunesentrenes attraktivitet og som strukturerer gjennomgangen av hver casekommune. Kategoriene er utarbeidet i samråd med oppdragsgiver og reflekterer i stor grad de temaene som omfattes av de nasjonale forventningene (NF). Som det går fram av kategoriene som er listet opp nedenfor inkluderes flere temaer under de enkelte kategoriene.

Sentrumsutvikling: Vi har valgt å benytte sentrumsutvikling som en «samlekategori» som inkluderer både handel, bolig og bosetting, samt tjenestetilbud, i tillegg til fysisk utvikling av sentrum. Dette fordi kommunene delvis trekker inn disse temaene som en del av sentrumsutviklingen i sine planer. I tillegg inngår særlig sentrumsutvikling i en attraktivitetsdiskurs. I de nasjonale forventningene heter det at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier. Lokalisering av boliger, service, handel og andre arbeidsplasser og besøksintensive virksomheter vurderes i sammenheng med eksisterende eller framtidige kollektivknutepunkt. Det forventes også at det legges til rette for sykling og gange i byer og tettsteder (NF 2019, s. 24).

Næring og innovasjon: Dette tema vil særlig få fram lokale og regionale særegenheter og forskjeller mellom kommunene. Et annet tema er i hvilken grad kommunene legger opp til samarbeid om å utvikle næringslivet. Ifølge de nasjonale forventningene er det viktig at kommuner legger til rette for økt samarbeid mellom næringsliv og kunnskapsmiljøer på områder der regionen har fortrinn (NF 2019).

Tilgjengelighet (infrastruktur). By- og omlandskommuner har, sammen med fylkeskommunene, en viktig oppgave med å videreutvikle og styrke samarbeidet om transport på tvers av administrative grenser der dette bidrar til effektiv ressursbruk. Det er viktig at utfordringer og muligheter for nye samfunnsløsninger som byvekst, urbanisering og fremvekst av byregioner blir belyst i den regionale og kommunale planleggingen (NF 2019, s. 22). I hvilken grad gjenspeiles dette i planene?

Kompetanseutvikling. I hvilken grad har kommunene fokus på kompetanseutvikling? Kompetanseutvikling innebærer både hvordan dette ivaretas tilknyttet eksisterende og nye arbeidsplasser, men også hvordan opplæring som møter regionalt behov for arbeidskraft ivaretas. I tillegg kan kompetanseutvikling brukes som et attraktivitetsmoment for å tiltrekke seg innbyggere.

Regionalt samarbeid. Hvilken regional samarbeidsrelasjon er kommunene en del av og hva samarbeides det om? Vi har også med hvordan kommunene innad løser ulike oppgaver gjennom lokalt samarbeid med ulike aktører.

De nevnte hovedkategoriene sier noe om kommunenes *utviklingsevne og attraktivitet* som senter for regionen. I tillegg til har vi valgt en egen kategori om *attraktivitet og omdømme* der dette er eksplisitt behandlet i kommunenes strategier. Hva legger kommunene vekt på for å være attraktive for sine innbyggere, for regionen, og for turister?

Utvalget av case. Søkelyset rettes mot mindre byer og byregioner som ikke inngår i større storbyregioner. Det er snakk om en heterogen gruppe. Kriterier for utvalget var at casekommunene i hovedsak skulle være senterkommunen i BA-regioner, og samtidig gjenspeile noen variasjonen og spennvidden innenfor gruppen m.h.t. by/regionstørrelse, senter/tettstedstrukturer og geografiske kontekster (landsdel, kyst/innland).

Følgende åtte kommuner ble valgt ut:

- 1) *Gjøvik* (mellomstor by) i Innlandet,
- 2) *Gol* (bygdebyer) i Viken
- 3) *Ål* (småsenter) i Viken
- 4) *Eigersund* (småby) i Rogaland
- 5) *Ulstein* (småby) på Vestlandet,
- 6) *Namsos* (småby) i Trøndelag,
- 7) *Vestvågøy med Leknes (småby) i Nordland*
- 8) *Vågan med Svolvær* (småby) i Nordland.

I gjennomgangen av kommunene har vi hovedsakelig hentet datagrunnlaget fra *plandokumenter* i kommunene⁷⁶. Vi har valgt å beskrive hver enkel casekommune for seg, og med en oppsummering for hver kommune. Deretter oppsummeres funnene i et eget kapittel, der vi også fremstiller hovedtrekk fra hver enkelt case i en matrise og funnene drøftes i lys av problemstillingene.

3.3.3.2 Oppsummering av fellestrekk og ulikheter

I vedlegg 3 ligger beskrives hver enkelt av de åtte kommunenes egenskaper, planer og strategier ganske inngående. Her skal vi gå et skritt videre og oppsummere casene og funn. Vi har sett på åtte eksempler på hvordan senterkommuners planer og strategier omtaler kommunenes mål og strategier for regionsenter- og sentrumsutvikling, attraktivitet og bærekraft. Vi har i utvalget med en mellomstor by, flest småbyer og en flerkjernet bygdebyregion.

Plandokumentene, som først og fremst dreier seg om kommuneplaner, har vist seg å være noe forskjellig utformet, noe som betyr at ikke alle temaene som vi ser etter er kategorisert på samme måte eller løftes fram som sentrale for kommunenes videre strategier. Det innebærer at enkelte temaer er slått sammen under felles overskrifter i noen av casebeskrivelsene, og beskrivelsene er derfor ikke likt utformet. Vi har imidlertid satt søkelys særlig på regionale konteksten, sentrumsutvikling og næringsutvikling. Selv om kommuneplanene ikke er likt utformet, har de likevel til felles at de innleder med hva planene skal brukes til, prosessene

⁷⁶I hovedsak kommuneplanens samfunnsdel, i tillegg har vi sett på et utvalg kommunedelplaner som særlig omhandler nærings- og sentrumsutvikling, og dokumenter som omhandler regionalt samarbeid. I tillegg enkelte forskningsrapporter der kommuner i vårt utvalg omtales.

Tabell 3.13: Hovedfunn organisert etter hovedkategorier.

	Regionalt samarbeid	Sentrumsutvikling	Nærings- og kompetanseutvikling	Infrastruktur	Attraktivitet og omdømme
Gjøvik	Om framtidens bomiljø og lokal-samfunn. Gjøvik-modellen. Samarbeidsforum med 5 kommuner	Levende bysentrum, møtesteder Bilreduserende tiltak. Fortetting.	Innovasjonshus Kunnskap-spredning. Samarbeid m utdanningsinstitusjonene og med hjørnestensbedrifter.	Vei og bane mot Gardermoen og Oslo. Gange og sykkel i byen.	Universitetsbyen. Sterk regional og lokal identitet
Gol	Med regionale aktører i Hallingdal både om reiseliv, næringsutvikling og for å styrke regionen.	Handelssentrum Redusere bilkjøring i sentrum. Utbygging i eksisterende byggesone.	Handel og reiseliv, landbruk. Utfordring å skape kompetansearbeidsplasser. Kompetanseklynger med nye næringer.	Utvikle de store transportårene med regionale og nasjonale aktører. Fiberutbygging	Handelssentrum i regionen. Knutepunkt mellom øst og vest. Besøksnæring som ikke konkurrerer i reg.
Ål	Med regionale aktører i Hallingdal både om reiseliv, næringsutvikling og for å styrke regionen.	Gode fasiliteter med grønne lunger og gode servicetilbud. Bosetting både i sentrum og i grendene. Møteplasser.	Kulturhuset er drivkraft. Oppgang i hyttebygging. Videreutvikle næringsliv også i grendene.	Binde sammen sentrum med sykkel og gange.	Kultursentrum i regionen. Sentrum og grender er like viktig. Stimulere til god byggeskikk.
Eigersund	Regionalt samarbeidsfora for særlig å bygge ut infrastruktur.	Fortette med kvalitet, trygge møteplasser. Mer gange og sykkelveier. Varierte boligløsninger.	Utvikle havbaserte næringer. Tydelig drivkraft i regionen, kompetanse innen maritim teknologi	Bygge ut grønn infrastruktur og kollektivtrafikk.	Økt bosetting og næringslivs-etablering. Styrke byen som handelssenter.
Ulstein	Samarbeid med næringsliv og frivilligheten om sentrum. Innbyggerinvolvering for å fremme kultur og fritidstilbud -spes. til ungdom	Satsing på overnatting, kulturhus, sosiale møtesteder som tiltrekker seg folk. Fortetting med flere boliger i sentrum.	Utvikle infrastruktur, samarbeidsrelasjoner, gründervirksomhet og innovasjon. Satsing på havbaserte næringer. Styrke kompetanse på integrering	Støtte prosjekter i regionen (flyplass, kollektivtransport), mer gå/sykkelveier, mindre bilbasert	Attraktive som kompetansearbeidskraft, satsing på kultur og sosiale møteplasser. Synliggjør mangfold og inkludering, variert kulturtilbud til alle.
Namsos	Regionalt samarbeid i utvikling av næringsliv og infrastruktur. Samskaping med innbyggere og frivillighet.	Levende møteplasser med ulike tilbud. Utvikles i samarbeid med lokalbefolkningen. Kultur viktig.	Utvikle eksisterende og nye arbeidsplasser Klima- og miljøvennlig næringsutvikling, samhandle for innovasjon og forskning. Bla. styrke lærlingeplasser	Styrke kompetanse på digitalisering. Bedre tjenester, innbyggertorg. Kollektivtilbud	Styrke byen som attraktivt handels- og regionsenter. Mål om befolkningsvekst m.m.
Vestvågøy / Leknes	Samarbeid om å utvikle reiselivet, Samhandling med det lokale næringslivet. Samarbeider med Vågan om infrastruktur.	Styrke Leknes som handels-sentrum. Fysisk opprustning for å skape gode byrom og mer attraktivt sentrum. God arkitektur.	Nyetableringer og styrke kompetansemiljø for næringsutvikling, gründerprogram, stabilt arbeidsmarked for innvandrere. Fremme både havbruk og landbruk	Bygge ut moderne infrastruktur. Styrke Leknes havneområde	Forsterke Leknes sin identitet som særegen Lofotby, regionsenter og knutepunkt. Tettere sentrum, mer attraktivt.
Vågan Svolvev	Aktivt samarbeid om utvikling av reiseliv i regionen, og med lokal, private næringsaktører.	Fortetting av sentrum. Boliger og urbane kvaliteter i sentrum. Møteplasser. Flere hoteller	Kompetanseutvikling på fiskeri-næring og reiseliv. Satse på statlige arbeids-plasser. Co-working- spaces	Samarbeid med Vestvågøy om infrastruktur. Ny E10, ny flyplass og havn. Ti-minuttersbyen.	Forsterke Svolvev som attraktiv Lofotby, med naturopplevelser og sterk tradisjon innen fiskeri.

rundt plandokumentene samt kommunenes planstrategier. Et annet felles trekk er at alle planene settes inn i en bærekraftdiskurs, dvs. at strategiene kobles opp mot de 17 bærekraftmålene i tråd med forventningene i de nasjonale føringene.

I det følgende skal vi først oppsummere hovedfunnene fra de åtte kommunene, og trekke fram forskjeller og likheter mellom kommunene. For å få et enkelt bilde organiseres teksten i en matrise se tabell 3.13). Deretter drøftes temaene i lys av hovedkategoriene, før vi til slutt setter funnene inn i en analytisk ramme med utgangspunkt i de tre bærekraftdimensjonene.

I denne gjennomgangen av kommuner har vi sett at det er stort mangfold av typer regionsentre. I noen kommuner er strategiene hovedsakelig rettet mot *tjenesteyting og produksjon* for det lokale og regionale markedet, som Namsos, Eigersund, Leknes (Vestvågøy kommune), Svolvær (Vågan kommune), Ål og Gol, mens andre har strategier mot et større innslag av spesialisert *nærings- og kompetanseutvikling rettet mot et større marked*, som Ulsteinvik (Ulstein kommune), og Gjøvik. Strategiene er i stor grad tuftet på historisk spesialisering basert på regionale ressurser, selv om det også i strategiene ligger føringer om fornyelse av næringer eller utvikling av nye vekstnæringer.

Felles for kommunene er planer og strategier som skal bidra til *mer sosialt liv i sentrumsområdene* og dermed til mer sosial bærekraft. Det legges særlig vekt på å utvikle møteplasser. Videre skal det satses på infrastruktur som fremmer sykling og gange, fremfor bilbruk. Utbygging skal skje ved *fortetting i eksisterende utbyggingsområder* og i liten grad på nye arealer - i tråd med bærekraftsmålet om miljøvennlig arealutnyttelse.

Regionsentrenes tilnærming til attraktivitet

Felles for kommunene vi har sett på (med unntak av Ulstein og Vågan kommune) er en bekymring for nedgang i folketallet og en overvekt av en aldrende befolkning. Dette bidrar til konkurranse både om å tiltrekke seg arbeidskraft og å samtidig kunne tilby gode stedskvaliteter. For å være en attraktiv kommune handler det om å skaffe til veie sosial og fysisk infrastruktur (effektive kommunikasjonssystemer og tilrettelegging for arealer for by- / sentrumsutvikling) og å styrke humankapitalen ved utvikling av kunnskapsinstitusjoner ved rekruttering og tilflytting. Attraktivitet handler også om å fremme det gode bylivet i form av opplevelser, og å sørge for gode byrom med urbant design som gjør regionsentrene attraktive (Vestby m.fl. 2016, s. 44).

Attraktivitet er imidlertid ikke et operativt begrep der for eksempel utvikling av et sentrum, godt skoletilbud, gode handelstilbud eller nok arbeidsplasser nødvendigvis i seg selv gjør et sted attraktivt (og for hvem). Det er summen av disse faktorene som bidrar til å gjøre et sted attraktivt. I gjennomgangen av plandokumentene fra de åtte casekommunene ser vi at kommunene er opptatt av å fremheve det som er stedenes fortrinn relatert til kategoriene som er nevnt over. Det vil si at kommunene vektlegger hva som er deres kvaliteter og styrke, og som skal videreutvikles. Ofte er dette basert på lokale næringer med lange stedsbaserte tradisjoner innen for eksempel handel, fiskeri eller kultur, og / eller natur og beliggenhet som fremmer regionsentrene som turistattraksjoner. Vi ser at disse næringene er med i den videre strategien og tankegangen for fremtidig næringsutvikling. Et dilemma som kan knyttes til å utvikle regionsentrene som turistdestinasjoner er imidlertid målet om å ivareta naturressursene og det biologiske mangfoldet som en viktig del av bærekraftmålene. I kommunenes strategier vil det dermed kunne oppstå målkonflikter mellom det å utvikle overnattingstilbud og hyttebygging i nye områder, og tilrettelegge for ny infrastruktur for turister versus det å ivareta naturmangfoldet og naturressursene som kommunene selv legger vekt på.

Det er flere faktorer som påvirker valg av bosted. Man er for eksempel ikke avhengig av å bo i samme kommune som man jobber. Kvaliteter ved stedet veier som oftest tyngre ved valg av bosted enn om arbeidsplassen ligger i nærheten / i samme kommune (Ruud m.fl. 2014). Ulike steds-kvaliteter gjør det attraktivt for de som bor der, men vil også kunne bidra til å tiltrekke seg flere dersom det satses på å styrke steds-kvaliteter. Det kan på sikt endre stedsbilde og omdømme i en positiv retning. En slik strategi ser vi at er kommunisert i kommuneplanene vi har gjennomgått.

I innledningen til dette delkapitlet henviste vi til forskning som stiller spørsmål ved i hvilken grad forventningene om å kunne legge til rette for mindre biltrafikk, urbane kvaliteter og urban livsstil i små kommunesentre er realistisk. Urbane kvaliteter er i stor grad tuftet på en fortetningsstrategi i større byer med mangfold av kulturtilbud, boliger, næring/ service og arenaer for opplevelser i gåavstand. Det kan være en utfordring for de mindre regionsentrene å ivareta disse målene. Urbane kvaliteter i små byer kan imidlertid også henspille på tiltak som fremmer levende sentrumsområder og sosialt liv ved å tilrettelegge for service og gode sosiale møteplasser.

Næringsutvikling

Som vi har sett i gjennomgangen av kommuneplanene ønsker kommunene å tiltrekke seg arbeidskraft som er utdannet og høykompetent, først og fremst innen de næringene som kommunene allerede er sterke på. Samtidig legges det også vekt på å fremme ny gründervirksomhet som bidrar til nye, innovative løsninger i næringslivet. En annen viktig inntektskilde som kommunene legger vekt på i sine planer er opplevelsesøkonomi, med satsing på arbeidsplasser innen turisme. Utvikling av produkter og konsepter som fremmer opplevelser innen lokal natur og kultur skal bidra til å lokke til seg besøkende, men også nye innflyttere.

By- og sentrumsutvikling

Vi ser at kommuneplanene i stor grad har søkelys på å styrke sentrum ved å utvikle sosiale møteplasser og å utvikle infrastruktur for gange og sykkel; tiltak som fremmer folkehelse og trivsel. Kommunenes strategier gjenspeiler her ønsker om å fremme urbane kvaliteter og livskraftig byliv. I dette ligger også å sørge for at handel opprettholdes. Trusselen om netthandel nevnes i enkelte kommuner, men hva som skal gjøres for å imøtekomme en mer attraktiv handel gjenspeiles i liten grad. Det er først og fremst det å tiltrekke seg folk til sentrum gjennom steder man kan møtes som er strategien.

Felles for kommunene er også at sentrumsområdene skal utvikles i eksisterende arealer, dvs. at det skal satses på fortetting fremfor å utvide utbyggingsarealet. Dette er i tråd med bærekraftmålene som både omfatter miljømessige aspekter og folkehelse. Det legges opp til mindre bilbasert transport og mer for gående og syklende.

Strategiene rundt sentrumsutvikling kan relateres til attraktivtetsdimensjonen, der alle de åtte kommunene har som mål å bli attraktive for å tiltrekke seg innbyggere, næringsliv og besøkende. Da vil en kommune med en livskraftig og pulserende by eller tettsted ha et stort fortrinn for å lykkes. Det dreier seg også om en bærekrafts- og miljødimensjon, ved at fortetting og samling av funksjoner i bysentrum er et fortrinn, noe dagens planlegging legger opp til (Vestby 2018).

Samarbeid og nettverksbygging

Nettverksbygging og nye samarbeidsformer mellom kommunene, næringslivet og innbyggerne har de senere årene vært praktisert både som et viktig styringsprinsipp og som en arbeidsmåte for å fremme by- og stedsutvikling. Studier viser for eksempel at en av betingelsene for at

arbeid med innovasjon skal lykkes er at offentlige og private aktører spiller på lag, og at den viktigste hindringen for å få til dette er manglende samspill mellom slike aktører (Vestby m.fl. 2016, Vestby 2018).

I flere av casene vi har gjennomgått er samarbeid og nettverksbygging påpekt som en strategi for utvikling, både for å utvikle det regionale og lokale næringslivet og sentrumsutvikling. Det er viktig at samarbeid er et tema i kommuneplanene fordi det gir større forutsigbarhet for næringslivet og andre aktører både for å fremme ønsket etablering og utvikling og for å få til et godt samarbeidsklima for alle involverte aktører. Det kan se ut til at kommunene tenker mer sted enn sektorer, og at de samarbeider på tvers når planer skal formes.

Er strategiene realistiske for å fremme sterke regionsentre?

I hvilken grad er strategiene og planene realistiske som styrings- og gjennomføringsverktøy for hva kommunene ønsker å oppnå i planperioden, og hva kan være utfordringer for gjennomføring? Vi har ikke grunnlag for å si noe om robustheten i målene og strategiene som er tenkt gjennomført for å oppnå en ønsket utvikling. Men vi vil likevel komme med noen refleksjoner knyttet til hva som eventuelt kan være hindringer eller som hemmer ønsket utvikling.

Vi vet at det tar tid å endre etablerte vaner og tankemønstre i en kommune. En hindring for ønsket utvikling kan være tradisjonelle og konservative holdninger både blant kommuneansatte, politikere og private næringslivsaktører.

En annen faktor som kan hemme utviklingen er konkurranse i regionen om hva som skal være drivkraften og holdninger knyttet til hva som egentlig er senteret i regionen blant innbyggere og næringsaktører. For å lykkes med å gjennomføre planene er kommunesentrene avhengig av at aktørene er samstemte, og at folk bruker, besøker og bosetter seg der det satses. Det dreier seg om å skape positive stedsbilder av regionsentrene i befolkningen, og som igjen fører til stedsidentitet og stedstilhørighet.

I hvilken grad ivaretas målene om bærekraftig utvikling i kommunenes strategier?

Vi innledet dette delkapitlet ved å henvise til de nasjonale forventningene, med spørsmål om i hvilken grad kommunens planer er forankret i disse. De nasjonale forventningene knyttes særlig til bærekraftig utvikling både når det gjelder klimapolitikk og ressursforvaltning og sosialt bærekraftig samfunn som skal være trygt for alle (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023. 2019). *Etter å ha gjennomgått kommuneplanene og andre plandokumenter i de åtte casekommunene ser vi at planene er godt forankret i de nasjonale forventningene.* Som tidligere påpekt har også alle kommunene knyttet sine strategier til FNs bærekraftsmål, og det dreier seg både om temaer innen miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft.

Når det gjelder *miljømessig bærekraft* er kommunene i stor grad opptatt av å fortette sentrene innenfor eksisterende byggesoner framfor å utvide arealet. I tillegg legges det opp til å redusere klimagassutslipp ved å legge til rette for mindre bilbasert ferdsel og mer gange og sykling. Dette er i tråd med målene om en kompakt byutvikling. Miljømessig bærekraft reflekteres også i utvikling av næringer der det skal satses på nye, innovative og miljøvennlige løsninger i eksisterende næringer eller ved etablering av nye. Satsing på lokal kortreist mat er eksempel på bærekraftig næring.

Sosial bærekraft kommer fram i strategiene som omhandler by- og sentrumsutvikling. Sosial bærekraft som begrep omfatter alt fra det å unngå fattigdom og sikre grupper utdanning og gode levekår, til det å skape gode lokalsamfunn, med gode boliger, arbeidsplasser, sosiale møteplasser og trygghet. Det er særlig det siste punktet, i utviklingen av sosiale møtesteder,

kulturliv, opplevelser og satsingen på foreningsliv og frivilligheten at dette kommer til uttrykk i planene. Sosiale bærekraftige steder, er i seg selv attraktive.

Økonomisk bærekraft er den dimensjonen som gjerne får minst eksplisitt oppmerksomhet i planene, men er kanskje den viktigste dimensjonen for å lykkes med å skape robuste regionsentre som kan fungere som drivkraft både for BA-regionen og den større regionen som kommunen er en del av. Svak økonomisk bærekraft, for eksempel i handel eller svikt i tradisjonelle næringer, er en av de største utfordringene for å skape livskraftige regionsentre. I planene er dette løftet opp til satsing både på eksisterende næringer, men også på nye næringer og gründervirksomhet. Økonomisk bærekraft eller vekst er også knyttet til bekymringer for befolkningsnedgang og at det blir færre innbyggere i arbeidsdyktig alder som kan bidra til økonomisk vekst.

3.3.4 Oppsummering

Her skal vi oppsummere kapittel 3.3 om politikk, planer og strategier på de tre formelle nivåene. Delkapittelet startet med en kort omtale av noen hovedtrekk ved *nasjonal distrikts-, by- og regionalpolitikk* gjennom de siste 50-60 årene (kap.3.6.1.). Distrikts- og bypolitikkene har hatt spesielt fokus på ulike områder, mens begrepet regionalpolitikk har vært mer overgripende og favnet bredere både tematisk og geografisk, dvs. hele landet. Mye av politikfeltet har imidlertid lenge vært preget av nevnte todeling med hensyn til fokus og innsatsområder. På den ene siden har distriktspolitikken stått sterkt med mye fokus på de minst sentrale distriktene og virkemidler for å støtte opp under bedriftsutvikling, arbeidsplasser og tjenesteyting i disse områdene. På den annen side har man hatt en svak nasjonal bypolitikk, og det som har vært har stort sett konsentrert seg om storbyenes utfordringer med levekår, boligtilgang og miljø. Disse to politikfeltene har begge ligget under regionalpolitikken, som i utgangspunkt skal være politikk for regioner i alle deler av landet. Dette er også et bredere politikfelt der sentrale myndigheter fordeler midler til, og følger opp fylkeskommunenes arbeid med regional utvikling, og ellers har ansvar for å koordinere ulike typer sektorpolitikker slik at de samlet kan bidra til at mål om regional utvikling og balansert utvikling i landet blir bedre oppfylt.

Til tross for at de nasjonale regionalpolitiske målene om regional utvikling og balanse har stått sentralt over lengre tid, har de mindre byene og deres funksjonelle regioner fått ganske lite oppmerksomhet i politikken. Dette til tross for at de har hatt og har en viktige rolle og funksjoner for å ivareta hovedtrekk i bosettingen, fordele velferdstjenester og sikre verdiskaping basert på landets spredte ressurser. Dette kan synes noe bemerkelsesverdig, men har nok sammensatte årsaker. Ett forhold kan være at samfunnsutfordringene har vært størst og/eller mest synlige i ytterområdene (utkant og storby) over lengre tid. Disse har også hatt sterke talspersoner i toneangivende politiske partier i mange av etterkrigsårene samtidig som politikkområdene lenge var mer splittet mellom ulike departementer.

Enkelte mindre byer har imidlertid oftere fått større oppmerksomhet i forbindelse med nedlegging av store hjørnesteinsbedrifter, og da har gjerne ekstraordinære statlige omstillingsmidler kommet på banen. Også i statlig lokaliseringpolitikk har enkelte mindre byer fått tilført en del kompetansearbeidsplasser i forbindelse med utflytting av statlige institusjoner og avdelinger fra hovedstaden. Dette har naturlig nok vært et viktig tilskudd til enkelte av de mindre byregionene utover den generelle vekst i statlige kompetansearbeidsplasser innen sykehus og høyere utdanning. Andre deler av statlig sektor har utviklet seg svakere, og særlig i de minst sentrale distriktene.

Samtidig kan man se at mindre byregioners rolle, utfordringer og muligheter har fått litt økende oppmerksomhet i enkelte offentlige meldinger fra siste tiåret. Det er også gjennomført et femårig utviklingsprogram for byregioner (2013-18) der 35 av landets småbyregioner deltok.

Programmet ga mye verdifull læring og kompetanse for fagfolk og ledelse i deltakende kommuner ifølge evalueringen (IRIS-NIBR 2018). Men det finnes ingen langsiktig virkemidler for en mer målretta og samordnet innsats spesielt tilpasset denne typen mindre byer/regioners behov, muligheter og utfordringer.

For øvrig kan det bemerkes at mye av ordskiftet i medier og politikk også opererer systematisk med begrepene «by» og «distrikt» som antagonistiske og separate geografier og målområder for politikk. Polariseringsdebatter har gode vilkår. Det er også opplagt en konkurranse mellom storbyer og mindre sentrale strøk om tilgangen på menneskelig ressurser. Men det glemmes ofte at det finnes mange byer i distriktene, og mange distrikter i større byregioner. By og distrikt, sistnevnte da forstått som mindre sentrale områder med tettsteder og spredt bosetting, er i store deler av landet funksjonelt kopla og integrerte innenfor felles bo-, arbeids- og serviceregioner av ulik størrelse og sentralitet. Dette er regionale enheter av betydning for en bærekraftig samfunnsutvikling i hele landet, og som kunne vært gitt større oppmerksomhet.

I den andre del av dette kapittelet (3.6.2) så vi nærmere på *fylkeskommunalt nivå* og hvordan deres regionale planer og strategier har vært når det gjelder mindre byer/byregioner, by- og tettstrukturene samt perspektiver på regionale sentre, og senter-omland. I kapittelet er det lagt vekt på planstrategier også før de nye fylkene i 2020 fordi disse gjerne vil legge et viktig grunnlag for de nye som kommer. Hovedfokuset ble rettet mot planstrategier for *senterstrukturer*. Handel ligger til grunn for senterstruktur-planer i rundt halvparten av fylkene, mens bo- og arbeidsmarked (BA-region), og bo-, arbeids- og service (BAS-region) benyttes av en fjerdedel. Trekket sekundære prinsipper inn, benyttes handel av ca. 66% av fylkene, men nesten halvparten refererer BA-regioner. BAS-region forblir på ca. 25%. Noe av grunnen til at handel har dominert som inndelingsprinsipp kan ha med at de rikspolitiske retningslinjene for etablering og utvidelse av kjøpesentre som virket fram til 2018 oppfordret fylkene til å etablere regionale planer for handel og senterstruktur.

I og med at handel har stått sentralt som grunnlag for senterstrukturtenkning og -planer i mange fylker så vi litt nærmere på hvordan de var utformet. Disse varierte en del mellom fylkene. Noen fylker har holdt seg til 3000m² som grense og som ble satt i de rikspolitiske retningslinjene, mens en god del andre fylker har operert med en finere gradering. De fleste fylkene har fokus på senterstrukturer organisert i form av hierarkier, særlig fylker der handelen er lagt til grunn. Enkelte omtaler i tillegg flerkjernestruktur (Nordland, Telemark). Vanligere er en blanding av senterhierarkiregioner og delregioner. De fleste fylker omtaler senter og omland, men få følger dette aktivt opp med operasjonalisering og tiltak. Selv om transportinfrastruktur legger premisser for regiongrenser, er det ikke få fylker som aktivt refererer til regionforstørring som en strategi for utvikling av senterstrukturer. I planer knyttet til *verdiskaping omtales blant annet* «byen som motor for vekst» og «smart spesialisering» som relevante strategier, men det ser ut til å være noe tynnere med oppfølginger og operasjonaliseringer av slike perspektiver. Klynge- og nettverkstrategier er i større grad tatt i bruk og operasjonalisert i flere fylker, og for enkelte også «ABC-prinsipper» for lokalisering av ulike typer næringsvirksomhet etter besøks- og transportaktivitet. Flere fylker opererer med «delregioner», og enkelte fylkeskommuner har også delegert utviklingsmidler til disse med ulike utviklingsavtaler. Gjennomgangen viste ellers at fylkene bruker litt ulike kriterier og begreper for å klassifisere senterstrukturer og regioner. For eksempel bruker Møre og Romsdal begrepet 'delregionsentre' mellom regionsenter og kommune/lokalsenter, mens Oppland har områdesenter og bydelssenter mellom regionsenter og lokalsenter. Telemark har bydelssentre og avlastningssenter under regionsenter-nivå, sekundære kommunesentre under kommunesenter, samt kategoriene lokal-/bygdesenter og nær-/grendesenter. Dette reflekterer kontekstuelle forhold i fylkene, men også lokale valg med hensyn til hva man kaller sentre på ulike nivåer.

Til slutt i delkapitlet (kap.3.6.3.) så vi på åtte *kommuners planer og strategier* med fokus på fellestrekk og ulikheter i mål og strategier rundt regionsenter- og sentrumsutvikling, attraktivitet og bærekraft. Gjennomgangen viste et mangfold av regionsentertyper. I noen kommuner er planer og strategier mest orientert mot tjenesteyting og produksjon for nærområdet, mens andre steder er fokus mer rettet mot planer og strategier for å styrke spesialisert næringsutvikling ofte eksportorientert. Strategiene er i stor grad tuftet på historisk spesialisering basert på regionale ressurser, selv om det også i strategiene ligger føringer om fornyelse av næringer eller utvikling av nye vekstnæringer. Et fellestrekk er mange planer og strategier som skal bidra til *mer sosialt liv i sentrumsområdene* og dermed til mer sosial bærekraft. Det legges særlig vekt på å utvikle møteplasser. Videre skal det satses på infrastruktur som fremmer sykling og gange, fremfor bilbruk. Utbygging skal skje ved *fortetting i eksisterende utbyggingsområder* og i liten grad på nye arealer - i tråd med bærekraftsmålet om miljøvennlig arealutnyttelse.

Samarbeid og nettverksbygging står sentralt i planer og strategier særlig for sentrums- og næringsutvikling. Det ses som viktig at samarbeid er et tema i kommuneplanene fordi det gir større forutsigbarhet for næringslivet og andre aktører både for å fremme ønsket etablering og utvikling og for å få til et godt samarbeidsklima for alle involverte aktører. Det kan se ut til at kommunene tenker mer sted enn sektorer, og at de samarbeider på tvers når planer skal formes. Et annet felles trekk for kommunene med et par unntak, er stor bekymring for nedgang i folketall og aldrende befolkning. Dette synes å bidra til en forsterket fokus på å bli et attraktivt regionsenter i konkurranse med andre. Attraktivitet er imidlertid ikke et enkelt begrep å operasjonalisere fordi utvikling av et sentrum, godt skoletilbud, gode handelstilbud eller nok arbeidsplasser ikke nødvendigvis hver for seg gjør et sted attraktivt for de man ønsker å beholde eller få flere av. Det er summen av flere faktorer som bidrar til å gjøre et sted attraktivt, og på litt ulike måter for ulike grupper. Plandokumentene viser at kommunene er opptatt av å fremme det som er stedenes fortrinn relatert til kategoriene nevnt over.

4 Generelle utviklingstrekk og endringsimpulser i samfunnet framover

Internasjonale og nasjonale utviklingstrekk og endringsimpulser vil i årene som kommer naturligvis påvirke regional utvikling og balanse, inkludert mindre byregioners utvikling, muligheter og utfordringer. Her omtales noen slike generelle forhold, og som vi tar med oss som noe av bakteppet for drøftingene rundt mindre byregioner og regionsentres egenskaper, utfordringer og muligheter til slutt i neste kapittel 5.

Urbanisering og sentralisering

Norge er ett av landene i Europa med lavest andel bosatte i storbyer og høyest andel bosatte i spredtbodde strøk og mindre byer/tettsteder. Et annet særtrekk er at våre byer og tettsteder også er mer spredt lokaliserte enn det som kjennetegner mange sentraleuropeiske land. Dette gjør også at mindre byer i Norge ofte er regionsentra i egne funksjonelle regioner, og gjennom blant annet offentlig politikk har småbyer utviklet senterfunksjoner og tjenesteyting med større variasjon enn tilsvarende småbyer i mange andre europeiske land.

Økonomiske og samfunnsmessige prosesser har imidlertid over lang tid bidratt til økende urbanisering og sentralisering av bosetting og arbeidsplasser i Norge. Urbaniseringen har økt på alle geografiske nivåer, og andelen bosatte i tettsteder har økt fra 50% til 82% i perioden 1950-2020. Selv om urbaniseringstakten i Norge de siste tjue årene har vært noe sterkere enn i andre nordiske land, er andelen bosatt i byer/tettsteder fortsatt lavere i Norge enn i øvrige nordiske land (rundt 90%). Selv om storbyene har vokst mest de siste to tiårene, har det vært befolkningsvekst på alle tettstedsnivåer i landet. Det har bare vært litt nedgang i spredtbodde områder. Urbaniseringen i Norge kan knyttes til flere nivåer av tettsteder og funksjonelle sentra. Den vedvarende urbaniseringen har naturligvis ikke bare gitt et øvre sjikt av byregioner dannet rundt hovedstaden og landelssentrene. Under disse landsdelssentrene finner vi et stort finmasket system av småbyregioner, og under dem igjen et system av bygdebyer og småsentre som strekker seg ut mot utkantene. Disse mindre sentrene har vært betegnet som spydspisser i framveksten av tjenestesamfunnet, som kommer til å stå for en stor del av framtidens verdiskaping. Urbaniseringen finner altså sted på alle nivåer, og har i Norge vært karakterisert ved vedvarende desentralisert konsentrasjon med vekst eller stabil utvikling i folketallet i mye av landet. Det grunn til å anta at urbaniseringen, målt i andel bosatt i tettbygde strøk, fortsatt vil øke litt i årene som kommer. Utviklingsmønsteret framover vil sannsynligvis følge samme hovedspor av fortsatt desentralisert konsentrasjon i fylker og landsdeler. Selv om man har et slikt hovedmønster i hele landet vil man imidlertid se en fortsatt differensiert og ujevn utvikling i folketall blant de minste tettstedene og minst sentrale kommunene i landet.

Demografiske strukturer og utviklingstrekk

Dagens befolkningsstruktur i et område legger viktige føringer på befolkningsutvikling de nærmeste tiårene. Større usikkerhet er knyttet til endringskomponentene (innvandring, flytting, fødselsoverskudd) samt styrkeforholdet mellom sentraliserings- og desentraliseringsprosessene i samfunnet framover⁷⁷. Et strukturelt hovedtrekk som får mye oppmerksomhet er

⁷⁷Ulike modeller for framskriving gir store variasjoner fram mot 2040 (NoU2020:15). SSBs hovedalternativ gir et relativt stabilt folketall for de minst sentrale distriktkommunene (sentralitet 5 og 6) fram til 2040, og 4-12 prosent vekst i de mer sentrale kommunegruppene (sentralitet 4, 3, 2 og 1). Stabiliseringen knyttes til aldring og reduserte ungdomskull, som også gir redusert nettoutflytting. Telemarksforskings «mest sannsynlige scenarier» gir nedgang på hele 9-18 prosent for de minst sentrale kommunegruppene (5 og 6). Her forutsetter man at kommuner får høyere netto innflytting (inkludert innvandring) om de strukturelle betingelsene for framtidig næringsutvikling er gunstige, slik som høy befolkningstetthet, stort arbeidsmarked og høy andel næringer/sektorer som forventes å vokse i framtiden. Særlig storbyene har slike strukturelle vekstfortrinn, og dermed får de høyere sysselsettingsvekst og nettoinnflytting enn de mindre sentrale kommunegruppene. Og dersom nettoinnvandringen til Norge synker, vil det ifølge TFs modell, gi høyere netto innenlandsk innflytting til hovedstadregionen. SSB og TF legger altså vekt på

aldringen av befolkningen. Tendensen er og blir sterkest i distriktene, og langt svakere i storbyene (NoU2020:15). De nærmeste tiårene vil dette for en større del av distriktene kunne medføre større fødselsunderskudd. Flere eldre og færre unge vil imidlertid også redusere antallet som flytter ut. Utviklingen vil øke behovet for helse- og omsorgstjenester, og kunne bli en særlig utfordring i områder med mangel på arbeidskraft selv om noe av kan løses ved bedre utnyttelse av ny teknologi og nye organisasjonsformer.

Om flere av de nevnte betingelsen og utviklingstrekkene slår til, vil flere av landets mindre byer og distrikter få svekket vekstkraft i befolkningen på grunn redusert fødselsoverskudd og mindre innflytting fra omlandet. Det er da bare gjennom økt (netto-) innflytting fra storbyene eller økt (netto-) innvandring, som vil kunne styrke befolkningsgrunnlaget eller veksten i de mindre byregionene som gruppe framover. Å styrke de mindre byenes/regionenes attraktivitet for bosetting, arbeid og opphold, særlig for unge voksne kan da bli viktigere. Tilgang på mennesker i denne gruppen har betydning for å sikre gode velferdstjenester, nyskaping og kreativitet i arbeidsliv og lokalsamfunn.

Grønt skifte og ny teknologi - endrer behovet for kompetanse, arbeidskraft og jobbskaping

Landet står overfor store omstillinger de nærmeste årene i møte med internasjonale og nasjonale mål og krav til bærekraftig samfunnsutvikling. Omstilling til lavutslippsamfunnet og nye framtidsrettede næringer som kan erstatte olje/gassnæringene vil stå sentralt. Utvikling og bruk av nye teknologier av ulike slag skaper samtidig mange nye muligheter og utfordringer samt endrer en del kompetanse- og arbeidskraftbehov som vil kunne bli utfordrende for noen grupper og regioner. Pandemiens innvirkning på omstillingstakten i næringslivet vil antakelig variere med bransje og offentlig støttetiltak.

Begreper som «grønt skifte» og «grønn økonomi» kan forstås som samletermer for omstillinger mot en mer bærekraftig økonomi og næringsbase. Internasjonalt går det faglige og politiske diskusjoner med ulike perspektiver på omstillingstakt, mål og tiltak knyttet til en mer bærekraftig økonomi. Grovt grupperes disse ofte i tre hovedperspektiver: (1) konvensjonell vekst med grønne innslag (eks. grønne investeringsfond), (2) «grønn vekst» gjennom å frakople økt ressursbruk og utslippsvekst fra BNP-vekst bl.a. gjennom tiltak for økt ressurseffektivitet, bruk av renere teknologi, statlige investeringer og stimuli til utvikling av nye grønne næringer m.m., og 3) vekstdemping («degrowth») gjennom en bred sosio-økonomisk transformasjon med implementering av bærekraftkravskrav i alle sektorer og erstatte BNP-vekstmål med mål knyttet til livskvalitet og velferd.

De to førstnevnte perspektivene kan betegnes som «teknologi- og vekstoptimistiske» perspektiver, mens det sistnevnte perspektivet består av ulike vekstkritiske retninger. Disse har et kritiske syn på den økonomiske veksten generelt og teknologiutvikling som eneste virkemiddel. Grunntanken til de første to er at samfunnet trenger økonomisk vekst for å sikre velferdsutviklingen, men veksten kan fremmes på måter som gjør økonomien og samfunnet mer bærekraftig videre forstand. Grønn vekst-tilnærmingen er en type «selektiv vekst»-perspektiv i form av en moderniseringsstrategi mye basert på teknologisk innovasjon og utvikling i bedrifter og verdikjeder som sikrer miljøforbedringer/mindre miljøbelastninger med bruk av en kombinasjon av offentlige reguleringer og markedsøkonomien. De som taler for det tredje perspektivet hevder den økonomiske vekstdynamikken er noen av det egentlige problemet blant annet fordi den genererer økende ressursforbruk uansett hvor «grønn»

ulike mekanismer. Her er innbygd en attraktivitets- og sentraliseringsmekanisme som forsterker veksten i storbyene, særlig Oslo, og delvis på bekostning av landet for øvrig. SSB har en renere demografimodell som viser hva som skjer om den demografiske atferden i hovedsak fortsetter som før og der resultatet er mest avhengig av størrelsen på, og alders- og kjønnsfordelingen, i befolkningen.

produksjonen blir. Det er nødvendig å innse at det er «grenser for vekst» og disse hevder man derfor også må ha fokus på hvordan dempe den økonomiske veksten – dvs. det totale ressursforbruket per capita. Videre velstand i moderne økonomier kan nås uten økt materiell vekst i slike land hevdes det, og man viser til studier som belyser samfunn der fortsatt økonomisk vekst ikke har bidratt til økt velferd eller livskvalitet. Her framføres behovet for et helt nytt samfunnsmessig «vekst»-begrep. Enkelte av disse siste perspektivene representerer således en slags grunnkritikk av sentrale drivkrefter i den kapitalistiske økonomien, og er slik sett utfordrende tilnærminger for politikk og virkemiddelutforming.

Det er interessenter som arbeider innenfor alle de tre hovedperspektivene. Det er imidlertid særlig «grønn vekst»-perspektivet som for tiden kan sies å ha et tungt pådriv fra sterke interessenter i nærings- og arbeidsliv samt nasjonal myndigheter i mange land. *EUs grønne vekststrategi* (EUs European Green Deal) som ble lagt frem i 2019 vil også påvirke Norge. Strategien er en helhetlig tilnærming til klima- og miljøpolitikk på tvers av politikkområder. Et hovedmål er klimanøytralitet i EU i 2050 gjennom en å sikre en mer bærekraftig og sirkulær økonomisk utvikling med mindre forurensning og lavere klimagassutslipp, bedre helse, økt livskvalitet og nye arbeidsplasser. Den vektlegges et bredt partnerskap med både næringsliv, kommuner og regioner, og involvering av det sivile samfunn og innbyggere i omstillingen. Tiltak og initiativ som skal følges opp av sektormyndigheter knyttes blant annet til energi, industri/reinere teknologi og sirkulærøkonomi, bioressurser og næringer, bærekraftig og smart mobilitet, økosystemer og biologisk mangfold m.m.

Norge har lenge vært i verdenstoppen i ressursforbruk per capita. Om alle mennesker på jorda skulle hatt samme forbruksnivå som en gjennomsnittlig innbygger i Norge ville det kreve 3,6 jordkloder (www.FN-sambandet). I en artikkel i tidsskriftet *Energy Research and Social Sciences* (op.cit) viser man at Norge er det eneste nordiske landet som ikke har klart reell grønn vekst etter 2000 som i hovedsak forklares med økte fossile utslipp særlig fra transportsektoren og oljeproduksjonen. Forpliktelsene i Parisavtalen, Norges innmeldte nye mål og oppfølginger knyttet til klimaloven (av 2018 med krav til klimakutt for å bli et lavutslippssamfunn innen 2050)⁷⁸ gir et sterkt press for «klima-omstilling» i store deler av norsk økonomi og samfunn de nærmeste årene. Senere i 2021 vil det også sannsynligvis komme en forpliktende FN-avtale om biologisk mangfold med skjerpede miljøkrav også i Norge knyttet til hensyntagen til biologisk mangfold og ivaretagelse økosystemtjenester. Dette vil skjerpe kravene til arealbruk og stille strengere krav til nedbygging av myr og annen verdifull natur. De nevnte rammevilkår betyr at Norge står ovenfor store omstillinger, men også veldig mange gode muligheter for å utvikle en mer bærekraftig økonomi og næringsbase i vid forstand.

Enkelte studier indikerer at overgangen vil gi en nøytral eller svak positiv effekt på jobbskapingen internasjonalt sett (OECD 2019, ILO 2017 og 2018), selv om kompetanse- og sysselsettingseffektene kan bli ujevn mellom regioner og land. Generelt har omstillingen til et lavutslippssamfunn blitt sammenlignet med andre gjennomgripende omstillinger slik som digitaliseringen og globaliseringen (OECD 2012).

Det er vanskelig å forutsi eksakt hvor og hvordan dette vil slå ut i norsk økonomi når det gjelder arbeidsplasser og sysselsetting, kompetansebehov og -endringer. Hovedfokuset for grønn omstilling i Norge har de senere årene hatt mest oppmerksomhet rettet mot kutt i klimautslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. I Norge belyser enkelte studier muligheter for

⁷⁸ Norge har framover forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene kraftig framover. De norske klimamålene for 2030 og 2050 er lovfestet gjennom en ny klimalov, som trådte i kraft 1. januar 2018. Norge skal ifølge klimaloven redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990, og for 2050 er målet en reduksjon av klimagassutslippene med 80 til 95 prosent i forhold til 1990, og som betyr et lavutslippssamfunn. Etter Parisavtalen skal alle land melde inn nye eller oppdaterte utslippsmål hvert femte år. I 2020 meldte Norge inn forsterkede mål om reduserte utslippene på minst 50 prosent sammenlignet med 1990-nivå, og i samsvar med EU-målene.

næringsutvikling. I en nyere studie belyses status og muligheter for grønn, lønnsom og eksportrettet vekst i Norge der vi har særskilte fortrinn og som kan «fylle handelsgapet som redusert eksport av olje/gass vil innebære» (Winje m.fl. 2019). Kriteriene brukt for å blinke ut mulighetsnæringene er utslippsintensitet (klimagasser), produktivitet og internasjonaliseringsgrad, og da kommer man fram til fornybar-næringen, maritim næring, havbruk/fiskeri og prosessindustri. Dette er næringer Norge har høy kompetanse innenfor og gode muligheter for å videreutvikle og øke eksporten. Studien understreker imidlertid at det finnes i innovative og produktive enkeltbedrifter med lav utslippsintensitet også i andre næringer enn dette og som også bidra betydelig til eksportinntekter.

Grønn omstilling – muligheter og utfordringer – er ikke geografisk jevnt fordelt i landet. Regionale dimensjoner er ikke dekket i studien til Menon, men det er jo kjent at de fire mulighetsnæringene (med eksportpotensiale) som studien peker på er geografisk ujevnt fordelt: en stor andel finnes i kyst-Norge (marine og maritime næringer) og ellers konsentrert til enkelte kommuner i ulike deler av landet (prosessindustri, fornybarenergi).

Nye *generiske teknologier* med brede anvendelsesområder får betydning for samfunns- og næringsutviklingen på mange måter, men der man i dag antagelig bare overskuer noen få. Her er digitalisering og automatisering sentrale endringsfaktorer⁷⁹. Begrepene digitalisering og automatisering brukes ofte litt om hverandre, selv om automatisering er maskinstyring og utføring av arbeids- og distribusjonsoppgaver basert på digitalisering og kunstig intelligens. Denne teknologien fjerner mange arbeidsplasser, men legger også grunnlag for økt produktivitet og konkurranseevne i etablerte virksomheter og næringer, og utvikling av en del nye næringer og arbeidsplasser. Særlig sterkt berørte næringer er varehandel, transport, reiseliv og industri. Teknologien endrer krav til kompetanse og arbeidskraften, og påvirker lokalisering av bedrifter og bosetting. Automatiseringseffektene er geografisk og sosialt differensierte (Nordregio 2018)⁸⁰.

Mye oppmerksomhet har så langt vært rettet mot at mange standardiserte oppgaver med små krav til kompetanse forsvinner til fordel for mer ustandardiserte, kompetansekrevede oppgaver. Men til forskjell fra tidligere teknologiske epoker er noe av det spesielle med den nåværende epoken det store potensialet som ligger i kunstig intelligens (AI). Denne åpner på sikt langt flere muligheter for å automatisere ikke bare standardoppgaver, men også mange av de ikke-manuelle og middels/høyere kompetanseyrkene (Frank et al., 2019).

Den nye teknologien øker generelt behovet for IKT-kompetanse, evne til læring og gode samarbeidsferdigheter i store deler av arbeidslivet (McKinsey 2018). Særlig etterspurte ferdigheter i et digitalisert arbeidsliv er (i) generelle IKT-ferdigheter (standardiserte programvarer etc.), (ii) IKT-spesialist-ferdigheter (programmering, (utvikle applikasjoner etc.) og (iii) IKT-komplementære ferdigheter (løse avanserte oppgaver som følge av økt IKT-bruk på arbeidsplassen) (Spiezza m.fl.2016). Samtidig øker behovet for etisk kompetanse og kritisk refleksjon for blant annet å kunne forebygge feil bruk av data og programvare (Tepfers og Haugli 2019).

Denne nye vil teknologien endrer ikke bare arbeidskraft- og kompetansebehov, men har mange andre effekter som øker rekkevidde for tjenester, endrer mobilitetsmønstrene, og åpner

⁷⁹Disse knyttes til det som i litteraturen omtales som den 3dje industrielle revolusjon (digitalisering) og 4de industrielle revolusjon (robotikk). Den 3dje (siste del av 1900-tallet) ble utløst av datamaskiner, IT og elektroniske løsninger, mens i den 4de (i den spede begynnelsen nå) er sentrale teknologier kunstig intelligens og robotikk, som altså bygger videre på teknologi fra den 3dje. Tidligere har vi den 1ste industrielle revolusjon (fra midten av 1700-tallet) som kom med vannkraft og damp for å drive maskiner, og den 2dre (fra midten av 1800-tallet) som kom med elektrisk strøm og masseproduksjon i større fabrikker.

⁸⁰Størst risiko for automatisering finnes i en del mindre bykommuner og ellers rurale kommuner (NordRegio 2018). Selv om automatisering gir redusert arbeidskraftbehov i mange bransjer skapes også mange nye jobber og muligheter i andre (McKinsey & Company, 2017).

muligheter for hjemmekontor «hvor som helst» og dermed valg av bo- og oppholdssted mer slik den enkelte ønsker med mindre pendlingsbehov. Teknologien gir også et stadig bedre verktøy for å utvikle mer avanserte smarte byer/regioner m.m.

Mange mindre byregioner er forankret til konkurranseutsatte næringer rettet mot både eksport- og hjemmemarkeder. På den ene siden er det mange steder utviklet høy kompetanse og konkurransefortrinn med potensialer innovasjoner og nyskaping tilpasset grønt skifte og skjerpene krav til bærekraft innenfor ulike bionæringer, teknologinæringer, opplevelse m.m. På den annen side er det samtidig enkelte mindre byer og byregioner som har utviklet betydelig ensidig avhengighet av eksempelvis olje/gassindustri, våpenindustri, typer av masseturisme etc., som kan gi større omstillingsbehov og utfordringer i årene som kommer. Disse har imidlertid samtidig svært gode omstillingsmuligheter mot mer ansvarlig nyskaping og næringsutvikling med utgangspunkt i opparbeidet høy kompetanse og økt teknologioverføring.

Mange av de minste byene/regionene har særskilte utfordringer med små arbeidsmarkeder, lite varierte jobbtillbud og for få attraktive arbeidsplasser for personer med lengre utdanning o.l. Ny teknologi og konkurransepress bidrar også til økt effektivisering og færre arbeidsplasser i mange etablerte næringer. Dette øker behov for jobbskaping innen framtidsrettede næringer på områder byen og regionen har spesifikke fortrinn eller forutsetninger. Dette kan understøttes med strategier og tiltak for smart næringsutvikling og -diversifisering. Offentlige myndigheter i senterkommunene har her et særlig ansvar for å ta regionalt lederskap i å utvikle slike strategier og tiltak i samarbeid med omlandskommuner, næringsliv, sivilsamfunnet og regionale statsinstitusjoner.

Tjenesteytende sektor, ny teknologi og lokalisering

Utviklingen innenfor tjenesteytende næringer og sektorer får vesentlig betydning for regional utvikling og balanse i årene som kommer. Sektoren sysselsetter de fleste og er den viktigst for fordeling av velferdstjenester og attraktive lokalsamfunn i hele landet. Regionsentrene er sentralsteder og knutepunkter for tjenesteytingen i hele landet. Utviklingen i tjenestetilbud, sysselsetting og lokalisering vil påvirke av blant annet av sektorpolitikk, ny teknologi og demografiske utviklingstrekk. Mange av de prosessene vi har sett i deler av sektoren de senere årene stopper ikke opp, men vil sannsynligvis fortsette med varierende styrke. Dette er imidlertid samtidig en sektor der en stor andel skjer i regi av offentlig sektor, og der både statlige og kommunale myndigheter har betydelige styrings- og handlingsmuligheter.

Det har over flere år vært slik at ny teknologi i form av digitalisering har gjort at de såkalte rekkeviddeøkende tjenestemodellene har blitt tatt i bruk i stadig større grad, både i privat og offentlig sektor, på bekostning av de mer terskelsenkende modellene med lavere krav til kundegrunnlag og brukere (NoU 2020:20). For en del mindre byer og distrikter har dette ført til avvikling av lokale tjenester og samtidig til at en del gjenværende tjenester vurderes som mer kostbare å drifte og utsatt for press om ytterligere nedlegginger. Dette har også ført til økt geografisk konsentrasjon av gjenværende arbeidsplasser i mange tjenester, selv om deler av tjenestetilbudet som sådan ikke alltid er blitt dårligere lokalt for dem som drar nytte av rekkeviddeøkende tjenester, slik som de mest kompetente brukere av internett og IKT. For de som i større grad er avhengig av fysisk nærhet til tjenestene er saken en helt annen.

Statlig tjenesteyting (sykehus, UoH, samferdsel, politi/rettsvesen m.m.) representerer viktige velferds- og infrastruktur-tjenester med mange kompetansearbeidsplasser rundt om i landet. Mange av disse er lokalisert i fylkeshovedsteder og litt større regionsentra. Statlig tjenesteyting sorter under flere sektorpolitiske områder, som over de siste 10-15 årene har vært preget av strukturreformer, effektivisering, spesialisering og nye teknologiske løsninger. En viktig bieffekt av dette har vært økt sentralisering og konsentrasjon av arbeidsplasser i statlig

tjenesteyting. Reduksjon i arbeidsplasser har primært kommet i de minst sentrale distriktene i landet. Blant mindre byer og regionsentre har utviklingen samlet vært mindre negativ, men variasjonen blant dem har vært større og det har vært en viss konsentrasjon innenfor gruppen. Gjennom aktiv statlig lokaliseringspolitik har noen hundre kompetansearbeidsplasser tilknyttet under-liggende etater av sentral forvaltning blitt flyttet fra hovedstaden til enkelte andre byer i landet.

Mange av landets helseforetak er for tiden inne i utrednings- og beslutningsprosesser rundt effektivisering og fornyelse av sykehusene, inkludert strukturer og lokalisering står sentralt. Dette er beslutninger som vil påvirke mange mindre byer og regionsentres videre utvikling og attraktivitet. Sykehusutvikling og lokaliseringer representerer mange kompetansearbeidsplasser som er et aktivum for å utvikle mindre byers og regionsentres urbane kvaliteter og attraktivitet i BA-regionen. En utfordring kan være at helseforetakene i for liten grad legger vekt på institusjonens store rolle og potensielle betydning for å skape attraktive bysentra for bosted, arbeid og besøk.

Varehandelen har de senere årene gjennomgått store restruktureringer som følge av IKT og økt netthandel. Prosessen er kraftig forsterket under pandemien. Netthandelen har gått parallelt men har også en periode forsterket den økende fysiske konsentrasjonen av butikker til store kjøpesentre utenfor bysentrene. Netthandel har antagelig ikke bidratt til en dårligere tilgang på varer i landet, heller ikke i de mindre sentrale strøka om transportforholdene har vært gode. Som for bedre veier, fører digitalisering til bedre tilgang til mange varer og tjenester, men også til økt konkurranse for tidligere skjermede butikker og tjenester. En større del av handelen er blitt konkurranseutsatt. I offentlige utredninger om handelen beskrives fortsatt en forventet utvikling der større deler av handelen overføres fra fysiske butikker til digitale plattformer, som vil forsterke restruktureringene i næringen. Men det er også noen andre prosesser som er omtalt. Digitalisering har åpnet større muligheter for å kjøpe inn varer fra et større leverandørmarked, og det har åpnet muligheter for å nå større markeder med lokalproduserte nisjeprodukter. Skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker blir mindre relevant. Fysiske butikker er til stede på nettet, og mange som har startet som nettbutikker åpner også fysiske butikker. Enkelte fysiske butikker og utsalg av lokal produksjon av håndverksvarer o.l. får også økt tilgang til større kundemarkeder via nettet. Pandemien har gitt et oppsving for sentrumsnære butikker i en del mindre byer. Om dette er en mer langvarig trend utover pandemien er vel mer usikkert. Mye kan antakelig tilskrives annen nedstenging og mange på hytte- og hjemmekontor, men også nye muligheter for småbyer som er attraktive for besøkende fra eget land.

Generelt forventes at sysselsettingen i handelsnæringen vil fortsette å falle noe nasjonalt, mens behovet for arbeidskraft i varetransport og distribusjon muligens vil øke. Økt netthandel og senere års store investeringer i bilbaserte kjøpesentre utenfor sentrum i mange av de mindre byene, vil skape fortsatte utfordringer med å utvikle gode og attraktive regionsentre med levende og bilfrie sentrumsområder med et variert tjeneste- og servicetilbud.

Tjenestenæringenes utvikling og lokalisering får avgjørende betydning for mindre byers og regionsentres utvikling i årene som kommer. Selv om utviklingen i sektoren med hensyn til tilbud, kvalitet og lokalisering påvirkes av mange faktorer, påvirkes lokaliseringen av mange tjenester svært mye av offentlig politikk og planlegging, nasjonalt og kommunalt, og regionalt (fylkeskommune, regional stat). Det er et felt med et betydelig handlingsrom for bedre styring og samordning av offentlig myndigheter, og samskaping med andre aktører, for å utvikle bedre steds- og regiontilpassede tjenestesystemer og underbygge regionsentrenes rolle og funksjoner.

For innbyggere vil det generelt være viktigere med fysisk nærhet til noen tjenester enn til andre. Dette gjelder tjenester som krever kontakt ansikt til ansikt og som mange bruker ofte, som mange kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, SFO, primærhelsetjenester). Utvikling og lokalisering av disse påvirkes mye av overføringer i kommunalt inntektssystem, skatteinntekter, kommunale utgifter og demografi. Nærhet er også viktig for dagligtjenester som butikk, og til dels apotek, bensinstasjon, transport m.m. Dette er private tjenester som kan understøttes av offentlige støtteordninger om befolkningsgrunnlaget er tynt. De omtalte tjenestene vil det ofte være viktig at man klare å utvikle i kommunesentrene. I tillegg er nærhet til tidskritiske tjenester viktig, dvs. som har med trygghet og nødsituasjoner å gjøre (politi, brann, ambulanse, barnevern, visse sykehus tjenester). Disse finnes ikke å alle kommuner og er oftere lokalisert i litt større regionsentre med funksjoner som dekker flere kommuner. Videregående utdanning og høyere utdanning kan i noen økende grad ta i bruk fjernundervisning og utvikle nye desentraliserte tilbud på den måten. Samtidig er det behov for geografisk nærhet for bedre å kunne utvikle tilbud tilpasset lokale/regionale behov, tettere samarbeid mellom skole, arbeidsliv og praksisplasser m.m. For regionsentrene blir det viktig å klare å utvikle gode utdanningstilbud (videregående og UoH for litt større sentra) med regional relevans i årene som kommer.

Digitalisering og nye arbeidsmodeller gir økt frihetsgrad i lokalisering av kompetanse-arbeidsplasser og bosted

Utviklingen av en mer heldigital arbeidshverdag i blitt forsterket kraftig de senere årene som følge av pandemien og tiltakene for redusert mobilitet og fysisk kontakt. Dette er bidratt til forsterket læring og økt bruk av IKT i hele arbeidslivet, og økt bevissthet om muligheter og begrensninger knyttet til mer fleksible arbeidsformer for ansatte og arbeidsgivere. Mye tyder på at koronasituasjonen har framskyndet mer varige omlegginger til mer fleksible arbeidsformer der ansatte får større muligheter til å bo og jobbe fra der de selv ønsker og unngå pendling. Mange statlige og private foretak har signalisert mye mer offensive strategier for å tilby ansatte og rekrutter mer fleksible arbeidsformer der de kan velge å bo og arbeide fra hvor som helst (foretak omtaler dette som hybride arbeidsmodeller, fleksible arbeidsmodeller, «anyshore»-strategier). Tre aktuelle eksempler for å illustrere:

«Gjennom det siste året har vi i Experis hatt alle våre ansatte på hjemmekontor. Noen har sittet på hytta, mens andre har reist til hjemstedet sitt for å jobbe. Hos oss har det fungert utrolig godt. Både de ansatte og kundene våre er fornøyde. Mange har opplevd større frihet og mer fleksibilitet i hverdagen. Dette har også inspirert oss til å tenke nytt. Derfor starter vi nå opp en ny satsing, «AnyShore – en heldigital arbeidshverdag». Med base i hjemmekontor kan de ansatte bo der de selv vil, i byen, bygda, fjellet, havgapet el. Det eneste kravet som stilles er gode faglige kvalifikasjoner, de rette personlige egenskapene og brukbar internettforbindelse» (Aftenposten 10.04.2019, intervju med adm.dir. Trygve Solem i Experis).

«Vi tror den hybride arbeidsmodellen er en megatrend. Vi har nå laget en hybridpolicy, slik at ansatte fremover kan jobbe både hjemmefra og på kontoret. I tillegg vil bedriften legge til rette for arbeid fra ulike lokasjoner, så det går mindre tid til reising. Det at vi ble tvunget til å jobbe hjemmefra for ett år siden, har satt fart på hvordan vi utvikler oss som organisasjon. Vi forsøker å ta med oss det beste av det vi har lært under pandemien (DNBs leder for eiendomstjenester og arbeidsplassutvikling, Aftenposten, 4.5.2021).

«En rekke ganger de siste årene har Lånkassen lyst ut IT-stillinger uten å få napp. Derfor prøver de ut en pandemiinspirert vri og ansetter folk som bare jobber på hjemmefra uansett hvor de bor. Det er vanskelig å få tak i gode IT-folk, konkurransen er sterk og vi vil tenke nytt for å utvide markedet. Stillingene som lyses ut nå er blant annet systemutviklere, frontend-arkitekter og devops-ingeniører. Alle stillingene kommer med muligheter for å jobbe bare hjemmefra. Vi gjør dette fordi vi vil ha de beste IT-hodene, og de mest kompetente kan like gjerne bo i Odalen som i Oslo. Dersom vi ansetter folk som bor langt fra nærmeste by, ser vi det som positivt. Det er ikke distriktpolitikk som er drivkraften vår, men det er en hyggelig bieffekt om tiltaket resulterer i noen nye arbeidsplasser i distriktene» (IT-direktør i Lånkassen Heidi Brunborg til nrk.no, 5.5.2021).

Økt tilrettelegging for fjernarbeid åpner potensialet for at flere arbeidsplasser kan lokaliseres desentralt og i mindre sentrale strøk. Når foretak tilbyr slike løsninger til sine ansatte er det

ikke på grunn av distriktpolitiske hensyn, men rett og slett fordi det kan øke rekrutteringsgrunnlaget for kompetent arbeidskraft og samlet lønnsomheten til foretaket.

Når arbeidstakere i større grad kan jobbe fra hvor som helst og sjonglere mellom hjemme-, hytte- og jobbstedkontor, kan dette åpne opp for økt tilstedeværelse av hyttefolk og/eller andre med tilknytning til mange småbyer og lokalsamfunn. Om det slike steder også utvikler felles kontorlokaler og flere aktivitetstilbud for barn og ungdom i ulike aldre, kan det få flere foreldre interesserte i å prøve ut å legge «hjemmekontoret» sitt ditt større deler av året. Dette vil også kunne styrke tilgangen på kompetanse og kreativitet til mange slike steder. Det kan potensielt bidra til økt aktivitet og bosetting på attraktive mindre steder i ulike deler av landet.

Kompakt byutvikling, sentrumsutvikling og attraktivitet

En bærekraftig by- og regionutvikling som bidrar til attraktive småbyer og regionsentra blir viktigere i årene som kommer. Den *kompakte byen* er ofte trukket fram som symbolet på bærekraftige byutvikling, fordi den søker å balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling (se kapittel 3). Den kompakte by har ellers sine røtter i ideen om at en tett, funksjonsblandet by sikrer en levende og mer mangfoldig by. Funksjonsblandete byer innebærer at områder utvikles som en blanding av boligformål og andre formål til næringsvirksomhet, offentlig og privat service, osv. Tanken er at samlokalisering av boliger og servicetilbud skal bidra til å redusere transportbehov. Målet er også å skape arenaer for sosial møter og aktiviteter hvor ulike mennesker kan bo og trives. Videre kan en mer konsentrert befolkning gi større kundegrunnlag til lokale bedrifter. Konsentrasjon av flere funksjoner som boliger, arbeidsplasser, service og kulturtilbud, kan bidra til vitalisering av byrommet og arealøkonomisering. Dette gir også grunnlag for bærekraftig mobilitet, som igjen kan redusere klimagassutslipp. Byutviklingsmodellen har fått stort gjennomslag i Europa og deler av Norge allerede. Parallelt med utbredelsen har diskusjon om omkostningene ved kompakt byutvikling, blant annet for natur- og miljøverdier og for de som lever og arbeider i byen – hvordan sosial og miljømessig bærekraft ivaretas, blitt sterkere. I spenningsfeltet mellom økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft vil det ofte være motstridende interesser i kompakt byutvikling. Skal en kompakt byutvikling være bærekraftig sosialt, miljømessig og økonomisk krever dette gode medvirkningsprosesser der sivilsamfunn, næringsliv og myndigheter på ulike nivå involveres.

Det er liten tvil om at mange regionsentres attraktivitet og bærekraft kan styrkes gjennom å utvikle en bedre balanse mellom et variert handels- og tjenestetilbud, arbeidsplasser og boliger for ulike grupper. En utfordring er her markedskrefter som fører til butikkdød og redusert sentrumshandel, og en oppfylling av de mest attraktive sentrumsområdene med boliger på bekostning av arbeidsplasser. Dette kan svekke byers kompakthet og potensialer for å skape levende byer og attraktive regionsentre.

Gjennom god transformasjon, revitalisering og mangfoldsutvikling kan regionsentra gjøres mer attraktive. Spesielle aktiva for dette kan være historisk bygningsmasse, vann-nær tilknytning, moderne bystrukturer, gode møteplasser og aktivitetsrom, og tilrettelegging av arbeidsplasser i sentrum. Sistnevnte har større betydning for levende bysentrum enn tilrettelegging for handel. For del mindre byer vil fortetting gjennom økt utbygging av boliger kunne presse arbeidsplassene ut av sentrum. Det vil kunne svekke grunnlaget for salg av varer og tjenester, fordi det blir færre folk i byen.

Kompetansearbeidsplasser i statlig eller privat sektor kan bidra positivt til det motsatte. Men når statlig funksjoner flyttes eller bygges ut utenfor byen, blir ofte tomten i byen transformert til boliger. Det gir best pris for eier men bidrar samtidig til å flytte arbeidsplasser ut av sentrum. En slik transformasjon gir et dårligere utgangspunkt for gode senterutvikling. Det svekker sirkulasjon av mennesker i bysenteret og dermed reduseres grunnlaget for salg av varer og

tjenester. Det gir byer et stort fortrinn å ha arbeidsplasser i sentrumskjernen. I mange mellomstore byer fylles sentrum i dag opp med boliger på bekostning av arbeidsplasser fordi det gir de mest lønnsomme prosjektene. Denne utviklingen reduserer byens kompaktet og svekker potensialet for urban attraktivitet og vekst.

Utbygging av infrastrukturer påvirker også senterstrukturer. Flere store infrastrukturprosjekter der regionforstørring er deler av målene og de forventede effektene, skal realiseres i årene som kommer (eks. Rogfast, Hordfast, Møreaksen m.fl.). Disse prosjektene vil også kunne påvirke pendlingsmønstre og senterstrukturene i de aktuelle områdene. Flere mindre sentra/byer og deres BA-regioner vil bli sterkere integrert i de større byregionene som vil vokse, og man kan risikere en viss funksjonstapping til større byene.

Livskraftige og bærekraftige byer og regioner

Vekst i antall innbyggere, arbeidsplasser eller verdiskaping, sier lite om steders og regioners livskraftighet på sikt⁸¹. Livskraft handler mer om fornyelsesevne og vitalitet. Et lokalsamfunn eller region kan være livskraftig uten å vokse, men skjer det ingen fornyelse, demografisk eller andre måter, går det bare så lenge en har et lager å tære på: lager av folk, ressurser, kulturell kapital osv. Siden er det slutt. At det investeres i samfunnsmessig forstand, er sikreste kjennetegn på at 'det står til liv'. Viktigere en enkle vekstmål og -indikatorer er mål og tiltak for å styrke lokalsamfunn og regioners evne til å skape trivsel, livskvalitet og selvoppholdelse gjennom fornyelse og forbedringer. Dette er igjen noe som må skje innenfor mål og rammer for en bærekraftig utvikling, både miljømessig, sosialt og økonomisk.

Et viktig element i livskraftstrategier for mindre byregioner vil da opplagt være rettet mot tiltak som kan bidra til at flere ungdommer og unge voksne (særlig med tilhørighet men også andre) får bedre muligheter til å studere, innovere, etablere og bosette seg i området. Inkludert får lyst til å komme tilbake etter kortere eller lengre perioder i mer sentrale strøk og storbyer. Dette er bare ett av flere mulige tiltak, men som vil kreve at flere typer aktører, sektorer og nivåer (lokale, regionale og nasjonale) kan samhandle om felles mål og tiltak for styrke bostedsattraktivitet for ulike grupper.

Tradisjonelle mål om vekst i arbeidsplasser og folketall har lenge stått sentralt i mange kommunale planer og strategier rundt om i hele landet. Slik vekst har gjerne blitt ansett som nødvendig for å være liv laga som kommune og lokalsamfunn, og viktig for i det minste å signalisere mål og ambisjoner selv der man har strukturer og trender mot seg. Nedadgående spiraler med færre yrkesaktive, svekkede kommunale skatteinntekter, tjenestetilbud og attraktivitet, er noe som få ønsker å planlegge for. Det kan også dukke opp personer og investorer som fatter interesse for stedets kvaliteter og ressurser, og setter i gang virksomheter som snur nedgang til stabilitet eller litt oppgang. For å utnytte tilfeldigheter som reker forbi viser utredninger at en del kommuner med beredskap for slik situasjoner også har klart å dra nytte av det. På mindre steder kan enkeltpersoner og mindre grupper i et lokalsamfunn gjøre en viktig forskjell.

Samtidig må man erkjenne at de demografiske betingelsene for befolkningsvekst ikke lenger er til stede på samme måte som tidligere i hele landet. Mange av landets småbyer og spredt-bodde strøk har demografiske strukturer, som i beste fall, peker i retning av nullvekst i folketallene fram mot 2040. Utviklingen vil forsterkes om trenden med fallende fruktbarhet også fortsetter i landet. Da er det bare økt (netto-) innflytting fra større byregioner eller utlandet, som

⁸¹ Begrepet livskraft er tidligere blitt brukt om steder/regions evne til selvoppholdelse og videreutvikling gjennom aktivitet og fornyelse. Begrepet har blitt knyttet til tre dimensjoner: demografisk, økonomisk og sosio-kulturelt (Aasbrenn red.1995). Skal en sted bevare sin livskraft må det ha evnen til å fornye seg, demografisk gjennom fødsler og/eller innflytting, økonomisk gjennom investeringer, vedlikehold og fornyelse av produksjon og fordelingsystemer, kulturelt gjennom læring og kompetanseutvikling, opprettholdelse og utvikling av sosiale nettverk og samfunnsinstitusjoner.

kan gi befolkningsvekst eller -stabilitet i mindre byer og distrikter. Bedre flyttebalanse for de mindre byregionene vis av vis storbyene kan være et potensiale som en del av de mindre byregionene kan ha forutsetninger og muligheter for å utnytte bedre.

En demografisk utvikling med økt aldring og lavere fruktbarhet vil presse flere mindre sentrale kommuner og regioner til å i større grad legge til rette for smart krymping og planlegging for noe befolkningsnedgang. Fokus og innsats må rettes mer mot hva som livskraftig kommuner og regioner, og mindre mot vekst i folketall og arbeidsplasser.

I internasjonale studier har begrepet «smart shrinkage» fått økt oppmerksomhet, dvs. hvordan få det beste ut av folketallsnedgangen. Smart krymping handler om prosesser der et sted med synkende folketall sikrer velferd og høy livskvalitet for befolkningen (Peters et al., 2018). Politikeres og planleggeres ønske om å snu nedgang til vekst har mange steder hatt uheldige konsekvenser, som overinvesteringer og som følge av befolkningsnedgang må gjøres uten noen overordnet plan (Sysner, 2016). Ideen om å bruke planlegging som et redskap for vekst kan stå i veien for utvikling av planer for å takle befolkningsnedgang. Etter årtusenskiftet har det særlig i Europa vært rettet mer oppmerksomhet mot hvordan man kan håndtere befolkningsnedgang på en god måte, og hvordan man kan begynne å se befolkningsnedgang som en anledning til å omskape steder til det bedre, ved å maksimere mulighetene og minimere ulempene. Enkelte mener denne endringen i tankegang handler om et paradigmeskifte, ikke nødvendigvis fra å planlegge for befolkningsvekst til å planlegge for befolkningsnedgang, men til å planlegge for utvikling – uavhengig av vekst eller nedgang, slik at man identifiserer og utnytter de positive mulighetene, og begrenser de negative konsekvensene (Sousa & Pinho, 2015).

Smart shrinkage kan også innebære en endring i måten man tenker på rundt befolkningsnedgang, noe som kan skje for eksempel ved bruk av framskrivninger og scenarier for å få realistiske bilder av framtiden. Slike endringer, og arbeidet med å gjennomføre nye planer, kan gå lettere dersom man aktivt involverer innbyggerne i strategi- og planarbeidet og det kan også bli behov for mer regionalt samarbeid og integrerte regionale utviklingsplaner (op.cit.).

Pandemien – noen mulige langsiktige effekter

Pandemien har det siste året ført til store nedstengingstiltak og atferdsendringer. Det er i dag fortsatt betydelig usikkerhet om pandemiens videre utvikling og effekter globalt og nasjonalt. Om vaksinetilgangen fortsetter og ikke farligere mutasjoner kommer inn antar Folkehelseinstituttets (FHI) at vi her i landet har flokkimmunitet ved utgangen av dette året, og at samfunnet da kan åpnes helt igjen innenlands. Det vil imidlertid kunne bli begrensninger i utenlandsreise mellom en del land i lengre tid, men at det åpnes opp for noe økt reising mellom en del andre land før det. Med dette som utgangspunktet har økonomer uttalte at en stor del av den økonomiske aktivitet i Norge vil kunne ta seg opp igjen til 2019-nivå mot slutten av 2022, mulig noe før.

På kort sikt har nedstenging særlig rammet aktivitet og ansatte i reiseliv, hotell, servering, kultursektor og kollektiv transport. De delene av landbruket og industrien som har vært mye basert på sirkulær arbeidsinnvandring er også blitt negativt berørt, mens andre deler av landbruket og industrien foruten varehandel og offentlig sektor, har vært mindre negativt berørte. Disse skjeve effektene har også slått ut skjevt regionalt bl.a. som følge av ulikheter i næringsstrukturer, befolkningstetthet etc. De største negative økonomiske og sosiale effektene har kommet i storbyene og enkelte mindre byer spesialisert innenfor globalorientert masseturisme, eller landbruk og industri med basert mye på sirkulær arbeidsinnvandring.

De langsiktige effektene av pandemien er det vanskelig å si noe sikkert om. Men noen antagelser kan skisseres. En generell utfordring for landet vil være å unngå vedvarende høye ledighet blant unge voksne som nå er satt utenfor arbeidslivet. Dette vil kreve langsiktig innsats rettet mot denne gruppen i mye av landet. Når det gjelder næringer og regioner kan vi først ta utgangspunkt i næringene som er rammet av sjokket på kort sikt. Det er grunn til å anta at mange av disse næringene (landbruk, industrien, servering, arrangement) ganske raskt ville kunne ta seg opp igjen mot tilnærmet gamle høyder. Det kan hende næringene som har vokst mye de senere årene basert på økt sirkulær arbeidskraftimport vil legge noe om til noe mer rekruttering lokalt/nasjonalt. Mye kan tyde på at dette ville kunne bidratt til å styrke næringenes rekrutterings- og kompetansebaser i regionene på lengre sikt. Det ville også kunne bidratt til å øke sysselsettingsandelen blant unge mennesker i regionene, som vil vært en samfunnsmessig gevinst og gitt næringene et styrket omdømme.

Når det gjelder næringer som hotell, reiseliv og kollektivtransport (fly, tog, buss) kan man stå overfor mer langvarige nedskaleringer til et lavere nivå enn før pandemien brøt løs. Årsakene kan knyttes til mer varige endringer i utenlands- og innlandsreiser med tilhørende fasiliteter. Drivkreftene bak er sammensatt. Pandemien har ikke bare begrenset mobiliteten internasjonalt på kort sikt men visse utsikter kan tyde på at masseturismen over landegrenser slik vi kjente den kan ha fått seg en noe mer langsiktig knekk. Dette er enkelte turistdestinasjoner i fjord- og kyst-Norge særlig følsomme for, foruten de største byene.

Pandemien har påvirket mobiliteten. Økt bruk av videomøter og «hvor som helst»-kontorer har erstattet et stort antall fysiske arbeidsmøter og oppmøte i felles kontorlokaler, arbeids- og forretningsreiser. Dette har igjen redusert kapasitetsbehovet i hotell og flytransport tilsvarende, og det forventet at en betydelig andel av denne reduksjonen vil være på mer varig basis. Det er også beregnet en forventet nedgang i tog- og busstransport på 20-30 prosent i 2022 og 2023 sammenliknet med 2019 på grunn av pandemien og nye arbeidsmodeller (Urbant analyse, Aftenposten, 3. mai 2021). Hvor stor og varig nedgangene blir utover de nærmeste årene er imidlertid høyst usikker.

Pandemien forsterkning av utviklingsprosesser i retning av mer heldigitale arbeidsplasser og arbeidsmodeller er utvilsom. Den har bidratt til økt bevissthet om at flere typer arbeid kan utføres «hvor-som-helst» inkludert kompetanseintensivt arbeid. Hvor sterk denne trenden blir inkludert effektene det gir for bosetting og lokalisering av de sysselsatte på sikt, er noe mer usikker. Da IKT-teknologien med internett kom for alvor i bruk for tre tiår siden, var det mange som spådde en ny desentraliseringsbølge, men som ikke slo helt til. Samtidig er det mye som tyder på at det som har skjedd i bo- og arbeidslivet under pandemien neppe blir helt reversert i årene som kommer. Grunnen er at mange virksomheter nå har erfart at mer heldigitale arbeidsmodeller reduserer kostnader (til møter/reiser, lokaler, klimautslipp etc.) og øker rekrutteringsgrunnlaget. Samtidig tyder alt på at mange ansatte og selvstendige vil fortsette å benytte mulighetene det får til friere valg av oppholdssted og arbeidsrytme. Så har dette også en klar nedside gjennom mangelen på sosialt arbeidsmiljø, mer flytende grense mellom arbeid og fritid, som vil kunne virke noe bremsende på utbredelsen. Det vil også fortsatt være store sektorer i samfunnet der fysisk nærhet alltid vil være nødvendig.

Pandemien har styrket virksomheters og personers kompetanse på, og vilje til bruk av digitale arbeidsmodeller og friere valg av oppholdssted. Det har opplagt åpnet et visst momentum for at mindre byer og distrikter kan tiltrekke seg flere kompetansesarbeidsplasser og/eller folk som arbeider heldigitalt. Gjennom god lokal tilrettelegging for hjemme/jobbkontor for kortere eller lengre tid, felles kontorlokaler, utvidet fritidstilbud for barn og unge m.m., kan flere mindre byer og distrikter konkurrere bedre enn før med større byer om slike personer.

5 Sammenfattende analyse, konklusjoner og drøftinger

5.1 Teoriperspektiver og empiri

Rapporten ble innledet (kapittel 2) med en omtale av noen sentrale teoretiske perspektiver på urbane strukturer og systemer, tettsteders og byers etablering og utvikling samt rolle og funksjoner i regioner og regional utvikling.

Det *overordnede teoretiske perspektivet* på urbane strukturer og systemer la vekt på at de ofte er utviklet med basis i to ulike typer av urbane sentra: på den ene siden sentralsteder som har vokst fram gjennom allsidig tjenesteyting overfor sted og omland, og på den annen side funksjonelt spesialiserte steder/sentre der drivkrefter i større grad er forankret til basisnæringer rettet mot nasjonale og/eller internasjonale markeder. Perspektivet er mye forankret til eksportledet vekstteoretiske resonnementer, dvs. byveksten begge steder forklares med ulike typer av sektorvekst forankret til forskjellige geografiske markeder og inntektskilder. I følge deler av denne litteraturen vil småbyer oftest være kjennetegnet av å være utviklet som en av disse to typologiene, men blandingsformer forekommer og kjennetegner byer av litt størrelse selv om den ene av disse to typeegenskapene ofte vil være dominant over den andre.

Det bør her tilføyes at teorilitteraturen i liten grad synes å drøfte hvordan de nevnte typologiene og vekstmekanismene kan variere med kontekst, for eksempel med ulike lands historiske bosettingsmønstre og offentlige politikk. Sistnevnte påvirker fordeling og lokalisering av tjenester og næringer, som igjen påvirker senterstrukturer. I et land som vårt har utbyggingen av kommunale velferdstjenester kombinert med statlige virkemidler for å støtte visse typer private «ofte brukte»-tjenester i områder med lavt folketall, understøttet utviklingen av sentralstedsfunksjoner med god bredde i tjenesteforsyningen på lavt stedsnivå, dvs. også på mange små steder som opprinnelig har vokst fram mest som følge av eksportorienterte næringer og ringvirkninger av det. Både offentlig politikk og mindre byers geografiske spredning har bidratt til at landets mindre byer har større flerfunksjonalitet enn det privat sektor og markedet alene ville ha framskaffet. Små byer i Norge er også beskrevet å ha en mer komplett tjenesteforsyning enn det som kjennetegner like små byer i mange andre europeiske land (Foss et.al. 2007).

I den teoretiske bolken valgte vi å supplere forståelsen av tettsteds- og byutvikling med 1) agglomerasjons- og innovasjonsteoretiske perspektiver på den ene siden, og 2) perspektiver på attraktivitet og stedskvaliteter med særlig vekt på human kapitalens rolle og bostedsvalg. Disse aspektene har i mye av faglitteraturen mest blitt knyttet til storbyer, deres diversifiserte næringsmiljøer og attraktivitet for den såkalte «kreative klassen», og i noe mindre grad til overordnede perspektiver på urbane strukturer og systemer der mer fokus er rettet mot sentralsteder og spesialiserte produksjonssentra.

I kapittel 2.2-2.4 omtaler vi derfor litt mer inngående det vi oppfatter som *tre hovedaspekter ved* byers vekst og utvikling, samt roller og funksjoner som regionale sentra. Dette var altså knyttet til (i) regionale sentre for generelle og spesialiserte tjenester og arbeidsmarked, (ii) regionale sentre for kunnskapsutvikling, innovasjon og verdiskaping, og (iii) regionale sentres stedskvaliteter og attraktivitet. De to førstnevnte belyste i noe utvidet form byer som henholdsvis sentralsteder og produksjonssentre der sistnevnte ble knyttet opp til byer av ulike størrelser, vekstgrunnlag og utfordringer. Her trakk vi også inn agglomerasjons- og innovasjonsteoretisk perspektiver på byers vekst og utvikling i en kunnskapsøkonomi. Det tredje hovedaspektet som så ble omtalt tok utgangspunkt i humankapitalens rolle og

bostedsvalg, og hvordan stedskvaliteter og attraktivitet må tillegges vekt i forståelsen av byer og regioners vekst og utvikling. Dette er et viktig aspekt i land med velutviklede økonomier og velferdssamfunn. Utover disse teoretiske perspektivene vil naturligvis by- og tettstedsutvikling være påvirket av andre drivkrefter som ny teknologi, infrastrukturbygginger m.m. Med unntak av å være elementer i perspektiver på byspredning, funksjonelle regioner og smart byutvikling, er de behandlet noe mindre eksplisitt i teorilitteratur om by- og stedsutvikling.

Helt til slutt i den teoretiske bolken (kap.2.5) omtalte vi noen perspektiver på senter og omland, relasjoner og effekter. Vi rettet der hovedfokus på slike forhold i sentrerte funksjonelle samfunnsregioner av typen bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA), og som er anvendt som hovedinndelinger i de empiriske analysene av statistikk.

I rapportens *empiriske deler* (kapittel 3) gis det i hovedsak støtte for at mange av byene og tettstedene i Norge har vokst fram og utviklet seg som sentralsteder med handel og tjenesteyting for nærområdet og/eller spesialiserte næringssteder med basisnæringer rettet mot nasjonale og internasjonale markeder. De fleste av små og mellomstore byregionene har i de enkelte BA-regionene et visst hierarki av byer/tettsteder med hensyn til ulike størrelser og funksjoner. Noen BA-regioner har imidlertid mer likeverdige flerkjernetede strukturer der to-tre steder er nesten på samme størrelse og ulike grader av arbeidsdeling i funksjoner.

Per i dag har de fleste mindre byregionene både endogene og eksogene økonomiske sektorer og drivere. En del av de mindre byregioner har basisnæringer som står overfor store omstillinger og utviklingsbehov. De som har vært og er ensidig spesialiserte er særlig sårbare. Samtidig har mindre byer og bygdebyer i dagens Norge en ganske stor bredde av tjenester og til dels næringer, selv om mange på middels og lavere nivå er ganske sterk næringsbase forankret til en eller få eksportnæringer. Småbyregionene har stort sett til felles at de fleste sysselsatte arbeider i tjenesteyting rettet mot nærområdet, selv om andelen av verdiskapingen er lavere.

I slutten av den teoretiske bolken (kap.2.5) omtalte vi mer eksplisitt perspektiver på forholdet mellom senter og omland, og rettet vårt hovedfokus mot funksjonelle bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Dette ansees som særlig relevant i forståelsen av «autonome» mindre byregioner, deres indre dynamikk og samspill mellom senter og omland. I rapportens empiriske deler er de fleste statistikkanalysene også basert på bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) som inndelingsprinsipp. Analysene belyser BA-regioner, deres senter- og omlandkommuner, både for ulike regionklasser men også med nøkkeltall i fylkesvise oversikter over alle landets byregioner (BA), deres senter- og omlandkommuner.

De empiriske analysene og dataene vi har gjennomgått foran understøtter på flere måter sentrale aspekter ved de teoretiske perspektivene og begrepene som foran ble omtalt knyttet til by- og tettstedstypologier, vekst og utvikling i byer/tettsteder/omland og visse relasjoner mellom senter og omland i funksjonelle BA-regioner. Empirien viser blant annet at senterkommunene i de mindre byregionene i stor grad har vært vekstkommunene i BA-regionene (dvs. målt i folketall, sysselsatte og arbeidsplasser det siste tiårene). Videre at senterkommunene har gitt folk og bedrifter i BA-regionen tilgang til et mangfold av generelle tjenester og i litt større regionsentre også flere utdanningstjenester også på UoH-nivå. Omlandkommunene har, med noen få unntak, gjennomgående hatt en mye svakere utvikling i folketall, arbeidsplasser og sysselsetting. Men omlandet bemerker seg samtidig med å fylle viktige roller i BA-regionenes verdiskaping, og ofte er det snakk om eksportorientert verdiskaping med basis i ressurser og fortrinn i området. Dette er næringer som skaper ringvirkninger til avledet og relatert virksomhet i BA-regionen inkludert til regionsenteret. Mangel på offentlig statistikk om økonomisk verdiskaping og transaksjoner på lavt geografisk nivå (mellom bedrifter i ulike kommuner) gjør det utfordrende å dokumentere empirisk

økonomiske avhengigheter mellom senter og omland. Med basis i de tilgjengelige dataene vi har hatt og de empiriske analysene vi har presentert, indikeres imidlertid ganske tydelig at senter- og omlandskommuner i de mindre byregionene (BA), komplementerer hverandre demografisk, økonomisk og tjenestemessig. Sammen med pendlingsmønstrene gir dette en forståelse av at man har betydelige gjensidige avhengigheter mellom senter og omland i BA-regionene, som er av betydning for utviklingen begge steder og regionen som helhet.

Den andre hovedbolken av empiriske analyser (kapittel 3.6) tok utgangspunkt i dokumenter for å belyse (1) egenskaper ved nasjonal politikk og virkemidler med relevans for mindre byer/byregioners rolle og utfordringer, og (2) egenskaper ved fylkeskommunale og kommunale begreper, mål, planer og strategier når det gjelder senter- og regionstrukturer, og forholdet mellom senter og omland.

Det som generelt kan rubriseres som nasjonal by- og regionalpolitikk har over et halvt århundre hatt lite fokus på de mindre byenes roller og funksjoner, utfordringer og muligheter, i å styrke regionenes utvikling og bidra til regionalt balanse innenfor og mellom landsdeler. Det er litt bemerkelsesverdig at de sentrale funksjonene som disse har i det norske bosettingssystemet i stor grad er blitt forbigått. Enkelte av de mindre byene har tidligere fått mer oppmerksomhet og statlig støtte i forbindelse med større bedriftsnedleggelse (omstillingsstøtte) og i enkelte tilfeller ved lokalisering av statlige virksomheter som flytter ut av hovedstaden. Nasjonale retningslinjer for kommunal og regional planlegging og visse statlige sektorplaner og -strategier har ellers virket inn på senter- og tettstedsutvikling i mange mindre byregioner gjennom årene. Småbyenes rolle og funksjoner i regioner og landet har imidlertid fått litt større oppmerksomhet i omtaler i et par stortingsmeldinger det siste tiåret, men det har ikke kommet noen spesielle virkemidler eller satsinger for å styrke de mindre byregionenes kapasitet og -evne til helhetlig bærekraftig samfunnsutvikling, innovasjon og omstilling (utover et tidsavgrenset nasjonalt Utviklingsprogrammet for byregioner 2014-19 som hadde mest fokus på økonomisk vekstkraft alene). Mye har blitt overlatt til den enkelte fylkeskommunes og kommunes egen kapasitet og evne til planlegging og utvikling innenfor nasjonale lover, forventninger og retningslinjer.

I gjennomgangen av *fylkeskommunale* planer og strategier de senere årene fant vi at for om lag 50% av fylkene var senterstrukturplaner bygget på handelsanalyser og -kriterier, og de resterende 50% på ulike varianter av bo-, arbeids-, og serviceregion-kriterier (BA/BAS). Tar vi med fylkenes henvisninger til mer sekundære prinsipper ble flere brukt samtidig, men handel oftest brukt i 70% av planene, BA-regioner av 50% og BAS-regioner i 25% av planene. Noe av grunnen til handelens dominans som inndelingsprinsipp kan ha med rikspolitiske retningslinjene for kjøpesentre som virket fram til 2018, og som oppfordret til å etablere regionale planer for handel og senterstruktur.

Flest fylker hadde videre fokus på «senterhierarki-regioner» med handel som inndelingsprinsipp for senterstrukturene. Men i et par fylker omtales «senterhierarki-regioner» i en del av fylket og «flerkjerne-regioner» i annen deler av fylket. Sistnevnte knyttes da gjerne til større områder med flere små en-kommune-BA-regioner med tilnærmet like store kommunesentra, og som kan ha etablert regionrådsarbeid.

Begrepet «regionsenter» brukes av fylkene om større kommunesentre med handels-, service- og arbeidsmarkedsfunksjoner for «flere kommuner» og/eller «større deler av fylket». Det «*regionale senteret* betjener vanligvis et større omland enn én kommune og med et bredt og variert handels- og tjenestetilbud. Offentlige funksjoner som dekker mer enn én kommune, prioriteres lokalisert til disse sentrene» (Oppland).

Enkelte steder brukes også begreper som *delregionsenter/områdesenter* som et nivå mellom *regionsenter* (i Møre og Romsdal omtalt som senter for «større deler av fylket»), mens i andre

fylker mer som «senter for flere kommuner) og *lokalsenter* (senter for egen kommune). Delregionsenter omtales som «senter med handelsomland utover egen kommune» (Møre og Romsdal), mens «områdesenter» omtales som kommunesenter som særlig «dekker handels-, tjeneste- og arbeidsplassbehov for en kommune, men kan også være viktig utover kommunegrenser, og der turisme kan gi opphav til områdesenter» (Oppland). Enkelte opererer forøvrig med subregionsentra, avlastnings- og bydelsentre (Telemark) under regionsenternivået med særlig relevans for større byregioner. Denne variasjonen i begrepsbruk og prinsipper mellom fylkene gjenspeiler ikke bare noe ulike tradisjoner og perspektiver, men også noen reelle forskjeller mellom fylker når det gjelder de historiske senterstrukturene og bosettingsmønstrene. Og gitt vår forståelse og omtale av senterstrukturen i del 1, kan det være behov for å supplere med senterbegrep mellom regionsentre og kommunesentre, som er naturlig flere steder slik som delregionsenter (Møre og Romsdal), områdesenter (Oppland) og subregionsenter (Telemarks storbyregioner). Disse nivåbegrepene peker på noen av det samme, dvs. nivået mellom regionsenter og lokalsenter, og det er naturlig i noen fylker.

Ellers nevner de fleste fylkene senter og omland som et perspektiv, men det følges i liten grad opp på noen eksplisitt måte i planer og strategier ser det ut til. Regionforstørring som en strategi for utviklingen av senterstruktur og sterkere regioner omtales bare som politikk og strategi bare i et par fylkers regionale planer. I slike strategier omtales gjerne betydningen av å styrke tilgjengeligheten til regionsenteret, og mål om bedre og billigere persontransport som nok ikke alltid følges opp i praksis.

Planer og strategier på fylkeskommunalt og kommunalt nivå viser at man bruker perspektiver og begreper om sentralsteder og senterhierarki-regioner i kontrast til flerkjernede regioner, og der ulike regionale inndelingsprinsipper knyttet til henholdsvis handel, BA/BAS og andre prinsipper (delområder) er i bruk.

Sentralstedsteorien ble utviklet for nær 100 år siden. Den fikk en viss renessanse med framveksten av servicesamfunn, bedre kommunikasjoner og byvekst. Nå står man imidlertid overfor flere utviklingstrekk knyttet til teknologiutvikling og infrastrukturbygginger som påvirker handel og tjenesters rekkevidde, terskelverdier og fysiske lokalisering. Dette vil videre påvirke tjenestetilbuds fysiske lokalisering og etablerte senterstrukturer. Det kan samtidig øke behovet for en kritisk vurdering og fornyelse av sentralstedsteorien når det gjelder klassifiseringen av tettsteder etter tjenesters «orden», rekkevidde og terskelkrav. Disse må opplagt revurderes for flere tjenester framover.

5.2 Mindre byregioner og regionsentre – noen egenskaper, fortrinn og muligheter

5.2.1 Viktige roller og funksjoner i bosetting, økonomi og velferd

I denne rapporten er det mindre byregioner, deres regionsentre og omland, som har stått i fokus. Dette er BA-regioner med mindre byer og regionsentre (1000-50000 innbyggere), og deres omland. Det er 98 mindre byregioner i landet (av i alt 157 BA-regioner) og der det største tettstedet her er definert som et regionsenter. I tillegg til de 98 regionsentrene har disse BA-regionene også 125 andre mindre byer og tettsteder med over 1.000 innbyggere. Samlet bor 32% av landets befolkning i disse mindre byregionene (BA) som ikke inngår i storbyregionene (BA)⁸² eller spredtbodde BA-regioner uten mindre byer (dvs. tettsteder over 1000 innbyggere).

De mindre byregionene utgjør viktige deler av det norske bosettingsmønsteret og -systemet, for fordeling av velferdstjenester i landet og ikke minst for å utnytte landets spredte naturgitte og menneskelige ressurser for høy samlet verdiskaping og sysselsetting.

Mindre byer både som regionsentre, kommunesentra og næringsentra, kan ha viktige roller og funksjoner for utviklingen i regioner. I litt større sentre sikres gjerne et mer variert tjeneste-, arbeids-, og kulturtilbud i regionen, som sammen med kvaliteter i omlandet, styrker regionens attraktivitet for bosetting, besøk og næringsutvikling. Sentrenes rolle og funksjoner står overfor utfordringer og muligheter med nye rammevilkår og drivkrefter i årene som kommer. Det å styrke mindre byregioners livskraft, attraktivitet og bærekraft i hele landet vil være et viktig element i en strategi for å motvirke forsterket sentralisering til storbyene og økte sosiale og geografiske ulikheter mellom landsdeler i årene som kommer.

5.2.2 Mindre byer og byregioners fortrinn og muligheter

Mindre byregioner som vi har hatt fokus på her er en svært heterogen gruppe med hensyn til folketall og sentralitet, historisk utvikling, befolknings- og næringsstrukturer m.m. Selv om de mindre byregionene er svært heterogene som gruppe, kan vi samtidig blinke ut noen fellestrekk stilt opp som kontrasterende til større byer og byregioner, og som også gir visse fortrinn. Dette er:

- *Småskalafordeler* - mindre kø- og trengselskostnader (tomte- og boligpriser, pendlingsbehov), enklere hverdagsliv, oversiktlige lokalsamfunn, sosial nærhet, mindre opphoping av levekårsproblemer, arbeid i mindre virksomheter, muligheter for verdiskaping og nyskaping forankret til lokale ressurser (eks.naturbasert opplevelse, mat/drikkeproduksjon, håndverk, visse typer KIFT) .
- *Rurbane bostedskvaliteter*. Rurale og urbane kvaliteter på samme sted: dvs. (i) nærhet til natur/landskap, friluftsmuligheter, oversiktlige og trygge samfunn, og samtidig (ii) flere møteplasser og arenaer, nærhet til gode offentlig basistjenester, et større mangfold av mennesker, service- og arbeidstilbud.
- *Verdiskapingsmiljøer* (innen bionæringer, teknologi, reiseliv m.m.⁸³). med høy kompetanse forankret til lokale/regionale ressurser og fortrinn, men samtidig

⁸²I andre europeiske land m.m. er det vanlig med en bredere definisjon, og der særlig «mellomstore byer» er mye større (ofte brukt om 50.000-150.000 innbyggere) enn vanlig bruk i Norge og i rapporten her (15.000-50.000 innbyggere). Med den internasjonale definisjonen omfatter «mindre byregioner» 53% av landets befolkning.

⁸³Dette omfatter en rekke teknologifelt, bransjer og klynger innen marine og maritime næringer, elektronikk, mekanikk, IKT, systemutvikling, metallurgi, opplevelse og reiseliv m.m.

internasjonalt orienterte. Innovative miljøer med mange muligheter for arbeid og framtidsrettet nyskaping.

- *Unikhet* - mange mindre byer med omland har særpreg knyttet til kulturarv, natur og landskap, historisk næringsutvikling, bebygd miljø m.m., som representerer ressurser og aktiva for attraktivitet, kunnskaps- og identitetsbygging, opplevelse og besøksnæring.

Slike forhold har betydning for mindre byregioners utviklingsevne framover og noen disse momentene vil også kunne styrke mindre byregioners attraktivitet som bo- og arbeidsted relativt til storbyregionene i årene som kommer. Dette vil kunne bli forsterket av en sterkere 'grønn bølge', økt digitalisering, erfaringer med pandemien og nye arbeidsmodeller der IKT- og kompetanseintensive arbeidsplasser i økt grad kan frikoples storbyregionene som bo- og arbeidssted. Politikk og virkemidler kan også forsterke slike prosesser. For mange som bor eller oppholder seg i storbyene for kortere eller lengre perioder av livet, vurderes småby- og bygdebylivet som vel så og til dels mer attraktivt enn storbylivet. Det er antakelig et betydelig ikke-realisert utflyttingspotensiale fra de store byregionene til mindre byregioner i ulike deler av landet, og som kan utløses under bestemte forutsetninger. Det har noen grad skjedd i tidligere perioder. Nå kan høye bostedskostnader, grønt skifte og nye teknologi åpne nye muligheter for de mindre byene og byregionene i hvert fall for en periode.

5.2.3 Attraktive og bærekraftige sentre og regioner

I vår sammenheng er et regionsenter en mindre by i en bo- og arbeidsmarkedsregion med funksjoner og tjenester for et omland som vanligvis går utover en enkelt kommune. Det ligger i sakens natur at regionsentre som kan variere såpass mye i størrelse som her (1.000-50.000), også vil variere mye med hensyn rolle og funksjoner i regioner og når det gjelder omlandets utstrekning. I den gruppen som vi har hatt fokus på her inngår snaut 100 regionsentre fordelt på 5 mellomstore byer, et 40-talls småbyer og et 50-talls bygde-byer/småsentra.

I rapportenes statistiske analyser har vi hatt fokus på BA-regioner som inndelingsprinsipp, der største tettsted er brukt som hovedkriteriet for valg av regionsenter. Disse tettstedene ligger gjennomgående i det som også er definert som senterkommunen i BA-klassifiseringen (TØI 2020) på grunnlag av at det er kommunen det er størst innpendling til fra de andre kommunene i BA-regionen. Som vi har vist empirisk i rapporten har også senterkommunene gjennomgående både større variasjon i generelt tjenestetilbud, og flere offentlige spesialtjenester, enn det omlandskommunene har samlet i samme BA-region. Det finnes imidlertid noen få unntak der tjenestevariasjonen er tilnærmet lik i senterkommune som omlandskommunene. Dette forekommer blant der det blant omlandskommuner finnes store hytte- og turistdestinasjoner. Handelsnæringen er også generelt større (målt i omsetning) i senterkommunene, enn samlet i omlandskommunene, men det finnes også her enkelte unntak der det er etablert store kjøpesentre i omlandskommunene.

Det må understrekes at BA-regioner som inndelingsprinsipp er ingen fasit. Relevans og nytte vil variere med lokal/regional kontekst og behov. Det er både styrker og svakheter ved en klassifisering som legger objektive statistiske kriterier for pendling mellom kommuner til grunn for å definere funksjonelle regioner. Sammen med kriterier for tjenestetilbud representerer imidlertid BA-regioner et noe mer helhetlig og systematisk inndelingsprinsipp, enn f.eks. bare å bruke handel som kriterium og inndelingsprinsipp som lengst har vært mest vanlig for en del fylkeskommuner og kommuneregioner. En ting er at handel bare representerer type tjeneste, men det er også utfordring med den del av de store teknologiske og strukturelle endringene som pågår i bransjen. Handel vil imidlertid fortsatt være et viktig element og tjeneste å ha fokus i senterstrukturplanlegging og -styring. Ellers går BA-regionene enkelte steder på tvers av

fylkesgrenser, det bør imidlertid utgangspunktet ikke være et problem for å bruke inndelingen i plansammenheng. Stort sett alle landets kommuner er nå med i et regionråd. Mange steder sammenfaller BA-regionene godt med regionrådene, men ikke alle steder.

Generelt har mindre byer og bygdebyer som regionsentre betydning for befolkningsutvikling, velferd og verdiskaping i BA-regionen som helhet. Senteret tilbyr et mer variert arbeidsmarked, tjeneste- og velferdstilbud. Samtidig har omlandets befolkning og næringsliv representert et viktig «marked» for senterets aktivitet og tjenester. Omlandet er ellers viktig for verdiskaping basert på regionale ressurser og fortrinn. Pendlingsmønstrene avdekker også betydelige gjensidige avhengigheter mellom senter- og omlandskommunene. Senter og omland komplementerer hverandre demografisk, økonomisk og i service- og tjenestetilbud. De har ulike kvaliteter og attraktiviteter som bidrar til BA-regionens samlede attraktivitet og utvikling.

Derfor blir viktig at senter og omland samspiller på en slik måte at man klarer å utnytte komplementariteter og gjøre hverandre sterkere, noe som vil styrke regionen som helhet på sikt. I dette arbeidet har det ikke vært rom for å gjøre inngående analyser av bruttoflyttestrømmer mellom senter- og omlandskommuner over tid. Men vi kan med stor sikkerhet si at flyttebalansene mellom de fleste regionsentre og omlandet over tid ganske sikkert har gått i førstnevntes favør. Samtidig har regionsentrene størst utveksling med andre områder – inkludert større byer. Om omlandets næringer og lokalsamfunn svekkes for mye på grunn for stor nettoutflytting til regionsenteret og/eller storbyene, vil dette også svekke regionsenterets befolkningsutvikling på sikt. De fleste mindre byer og bygdebyer vil imidlertid blant annet på grunn de nåværende demografiske strukturene i omlandet, måtte regne med færre innflyttere fra omlandet uansett i årene som kommer. Utvekslingen de mindre byene og bygdebyene har til resten av landet og særlig større byer, vil da bli viktigere for flyttebalansen.

Gitt tilnærmet demografisk nullvekst, økt konkurranse med storbyene om unge mennesker, digitalisering og økte muligheter for desentralisering av kompetansearbeidsplasser, vil nettopp attraktive og innovative regionsentra være viktige for å styrke mindre byregioners robusthet og livskraftighet på sikt. Regionsentrene kan styrke sin viktige rolle i regionen ved bl.a.:

- Utvikle kompakte regionsentre med urbane kvaliteter med et mangfold av service- og tjenestetilbud, arbeidsplasser og boliger. Å styrke senterets kvalitet og attraktivitet som bo- og levested for unge og eldre uten fortrenge arbeidsplasser og service.
- Skape en attraktiv sentrumsutvikling (m.h.t. møteplasser, bygninger, fasader) som er menneskevennlig og godt tilpasset stedets historie, kulturarv og natur/miljø, dvs. sikre kvalitet ved bygg og uterom som skaper interesse, tiltrekningskraft og glede for mange.
- Utvikle kompetanse- og innovasjonssenter i regionsenteret. Alt fra lavterskel felles kontorlokaler for selvstendige på «hjemme/hyttekontor», via kompetansesentra/klynger til entreprenør- og innovasjonssentra med flere profesjonelle fellestjenester kan ha relevans. Type avhengig av størrelsen på regionsenteret.
- Samlokalisere statlige og private kompetanseintensive virksomheter..
- Styrke utdannings- og kompetansetilbudet (videregående inkl.yrkesfag, UoH) i senteret, å utvikle nye desentraliserte tilbud.
- Utvikle kunst- og kultursenter, kulturtilbud og arenaer for flere grupper.
- Utvikle politikk overfor regionens «deltidsbefolkning» - inkludert de som har fritidsbolig/hytte i regionen.

5.2.4 Samarbeid senter og omland

Senter- og omlandskommuner er gjensidige avhengige av hverandre gjennom folks hverdagsliv, bo-, arbeids- og servicesteder og -markeder samt komplementariteter i næringsliv, opplæring/utdanning og attraktiviteter for hyttefolk, turister og reisende. Gjennom godt samarbeid mellom senter- og omlandskommunene kan fortrinn og muligheter i regionen utnyttes bedre til nyskaping og økt attraktivitet for ulike grupper av bosatte og besøkende. Utvikling av sterkere regionsentre må skje i samarbeid med omlandskommunene som må trekkes med i senterutvikling og utforming slik at senteret blir attraktivt også for folk og bedrifter i omlandet – ikke bare for byens befolkning og næringsliv eller turister utenfra. Samtidig må ikke senterutviklingen innebærer en sentralisering av grunnleggende kommunale tjenester fra omlandskommunene.

Regionsentrene er avhengig av sitt omland, som omlandet av sitt hovedsenter. Dette fordrer at det utvikles et godt samarbeidsklima mellom senter og omlandskommunene, og at et slikt samarbeid blir basert på likeverdighet mellom kommuner uavhengig av størrelse og sentralitet.

5.3 Avsluttende kommentar

Utviklingen i de mindre byregionene påvirkes av flere typer sektorpolitikker. Det gjelder i særlig grad næringspolitikk, velferdspolitik, distriktpolitikk og samferdselspolitikk. I årene som kommer vil også klima- og miljøpolitikken få langt større betydning. Statlig lokaliseringspolitikk innenfor flere sektorer er samtidig viktig for tilgangen på kompetansearbeidsplasser. Innretningen på disse politikkområdene får vesentlig betydning for utviklingen i mindre by- og bygdebyregioner i årene som kommer, og ikke minst deres evne til å styrke en integrert bærekraftig utvikling og attraktivitet.

Nasjonale sektorpolitiske interesser vinner ofte fram på bekostning av løsninger som tar utgangspunkt i at byer og regioner er komplekse felleskap og samfunn med ulike forutsetninger, behov og muligheter. Sektorpolitikken og den indre dynamikken i hver dem skaper antakelig en del spesielle utfordringer for mindre by- og bygdebyregioner i den tiden vi nå går inn i med demografiske endringer og skjerpede krav om bærekraftig samfunnsutvikling, både sosialt, miljømessig og økonomisk. De mindre byregionen representerer nøkkelregioner i den norske bosettingssystemet, og deres utvikling vil være avgjørende viktig for den regionale utviklingen og balansen i landet, både sosialt og økonomisk, i årene som kommer.

For å styrke deres utvikling kunne et flerårig nasjonalt småbyprogram ha bidratt med midler og arenaer for å styrke samhandling, kompetansebygging og utviklingsevne for økt bærekraft og holdbar attraktivitet for denne typen regioner. I et slikt program ville det være naturlig å legge stor vekt på samhandling mellom senter- og omlandskommunene, i tillegg til flernivå- og sektoriell samhandling. I et slikt program burde man også vurdere å ha undergrupper for mellomstore byer, småbyer og bygdebyer/småsentre, som representerer svært ulike størrelsesklasser med ulike utfordringer og muligheter. Utover dette vil naturligvis både velferds- og næringspolitikken framover ha stor betydning for mange av disse regionene. Ellers kan statlig lokaliseringspolitikk brukes noe mer aktivt for nasjonal desentralisering av kompetansearbeidsplasser, og samtidig brukes til å styrke samlokaliseringen av ulike statlige virksomheter til regionsentrene i de mindre byregionene.

Litteraturliste

- Aarsæther, N. og T.Nyseth (2011): Liv laga? Stedsutvikling og stedstrategier i nord. I S. Jentoft m.fl. (red): Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder av en landsdel i forandring. Orkana Akademisk.
- Aasbrenn, K. red. (1995): Livskraftige uttynningsamfunn – en nordisk antologi. NordRefo 1995:3.
- Angell, E og Grimsrud, G.M (2017) Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling. Distriktssenteret / Uni Research, rapport 4-2017.
- Arbo, P. (2011). Universitetets regionale betydning. *Plan*, 43(2).
- Berg, J.O. (1968): Regioninndeling etter den nye Bygningsloven. Norsk Geografisk Tidsskrift, 22.
- Breheny, M.J. (1992) The contradictions of the compact city: a review, in: M. J. Breheny (Ed.) Sustainable Development and Urban Form, pp. 138-159. London: Pion Ltd.
- Burton, E et.al. (1996): The Compact city. A Sustainable Urban Form?. Routledge.
- Civitas/Inby (2016) Ulsteinvik 2046. Strategier og tiltak for sentrumsutvikling.
- ESPO (2006) : The Role og Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)" Final Report 1.4.1. ESPON programme/EU.
- Foss, O. Juvkam, D. og K. Onsager (2007): Små og mellomstore byer og regional utvikling - en litteraturstudie. NIBR-notat 2007:11.
- Gundersen, F., Holmen, R. B. & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. (TØI-rapport 1713/2019). Transportøkonomisk institutt.
- Hansen, J.C. (1987): Fornorskning av modeller for regional utvikling. *Sosiologi i dag*, (3-4), 131-147.
- Hansen, J.C. (1995): Modeller for regional utvikling i Norge: Fra vekstsenter til banan. I Teigen, H. m.fl: Langtidsliner i distriktspolitikk og tiltaksarbeid. Oslo, Vett og Viten.
- Haarstad og Wathne (2018): «Smartere byer og smartere liv». Kap.2 i Rolstadås m.fl. (red) (2019): *Det nye digitale Norge*. John Grieg Forlag.
- Haugen og Stræte (red.) (2011): Rurale brytninger. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Harvold K., Nordahl, B. og T. Vedeld (2019): Regional bolig-, areal- og transportplanlegging. Status og utviklingsmuligheter. NIBR-rapport 2019:13.
- Helle, K. m.fl. (2006): Norsk byhistorie – Urbanisering gjennom 1300 år. Pax Forlag.
- Helland, H. & Heggen, K. (2018). Regional Differences in Higher Educational Choice? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(6).
- Johansen, S. (red.) (2009): "Sentraliseringens pris" - Er sentralisering et problem? NIBR-rapport 2009:5.
- Johansen, S., Onsager, K. og R. Barlindhaug (2018): Samfunnsutvikling i Ringsaker. NIBR-rapport.
- Lösch, A. (1938): The Nature of Economic Regions. *Southern Economic Journal* 5(1), 71–78.
- Leknes, E., Grünfeld, L.A., Holmen R.B., Blomgren, A., Bayer, S.B., Harstad, A., Theie M.G. og A.E. Espelie (2016): Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byer. Menon/Iris rapport nr.38/2016.

- Leknes, E., Onsager, K., Bayer, S.B., Haus-Reve, S. og S. Johansen (2018): Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner (2013-18). Samarbeidsrapport IRIS-NIBR, rapport 2018/184.
- Martinssen, M.H. (2014): "Tettbefolket periferi - Regional utvikling i Midtre Hålogaland og plannivåenes muligheter til å styre utviklingen». Masteroppgave Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Meld. St. 5 (2019–2020): Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2016–2017): Berekraftige byar og sterke distrikt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Mulligan, G.et.al. (2012): Central place theory and its reemergence in regional science. Article in *The Annals of Regional Science* · April 2012.
- NOU (2020): Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. NOU 2020:25 avgitt fra ekspertutvalg til KMD.
- NOU (2020): Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. NOU 2020:25 avgitt fra ekspertutvalg til KMD og NFD.
- Onsager, K., Isaksen, A., Fraas M. og T.Johnstad. (2007): "Technology Cities in Norway: Innovating in Glocal Networks". *European Planning Studies*, Vol.15, No. 4, April 2007.
- Onsager, K., Aslesen, H., Gundersen, F., Isaksen, A. og O. Langeland (2010): "City regions, advantages and innovation". NIBR Rapport 2010:5.
- Onsager, K. (2009): By- og småstedsregionene i Innlandet. Kompetanse, innovasjon og utvikling. Kap. 1 Johnstad og Hauge (red.): Samhandling og innovasjon. Aktører, systemer og initiativ i Innlandet. Oplandske
- Onsager, K. (2012): "Regional næringsutvikling i fortid, nåtid og framtid". Kapittel 3 i Hanssen G.S., Klausen, J.E. og Langeland, Ove (red) (2012) *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo. Abstrakt.
- Onsager, K. (2019): Nærings- og distriktsutvikling - perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling. NIBR-rapport 2019-7.
- Parr, J.B. (2017): *Central Place Theory: An Evaluation*. RURDS Vol. 29, No. 3, November 2017,
- Peters, D. J., Hamideh, S., Zarecor, K. E., & Ghandour, M. (2018). Using entrepreneurial social infrastructure to understand smart shrinkage in small towns. *Journal of Rural Studies*, 64, 39–49.
- Porter, M. (2003) The economic performance of regions. *Regional Studies* 37(6&7): 549-78
- Reputation in Mind AS (2013): Regionsentrene skal være lokomotiver i livskraftige regioner - Eksplorativ undersøkelse. Rapport for Nordland fylkeskommune.
- Ruud, M. E og T. Nygård (2010): Vilje til vekst. Gjøvik 150 år. Bind 1. Gjøvik kommune. 336s.
- Ruud, M.E, Schmidt, L, Skogheim, R, Sørli, K og Vestby, G.M (2014) Boligpreferanser i distriktene. NIBR-rapport 2014:1. Oslo: NIBR.
- Sandkjær Hanssen, G., H. Hofstad, Saglie I.L. (red.) (2015): *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget.
- Selstad, T. (2004): Regionenes tilstand. ØF-rapport 07/2004.

- Selstad, T (2011): Regionenes Europa og Norges regioner. Kapittel i «Plan, Region og Politikk – Festskrift til Noralv Veggeland», Forlag1, Oslo.
- Skogstrøm, J.F., Grünfeld L.A., Aalen, P., Holmen R.B. Å. Mariussen (2015): Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. Menon rapp. nr. 3/2015.
- Sousa, S., & Pinho, P. (2015). Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm. *European Planning Studies*, 23(1), 12–32. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820082>
- Syssner, J. (2016). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, 20, 7–31.
- Statens Vegvesen – Region Nord (2019): Småby Nord. Bærekraftig mobilitet i småbyene i Nord-Norge - statusrapport med aktuelle tiltak. Rapport.
- Sørli, K., Aure, M. & Langset, B. (2012). Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22.
- Sæther, B. J. Mønnesland, K. Onsager, K. Sørli og P. Arbo (2000): Høgskolenes regionale betydning. NIBR-rapport 2000:9
- Teigen, H. (2019): Distriktpolitikken historie i Norge. Cappelen Damm
- Toftdahl, H, Wahlquist, H og Haavardsholm, O (2020). Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008-2018. Oppdatert versjon. Vista Analyse 2020/15.
- TØI 2020: *Inndeling i BA-regioner 2020*. Rapportnr. 1713/2019.
- Vareide, K., Kobro, L., og Storm, H. (2013): Programteori for attraktivitet. Telemarksforskningsrapport 2013/13).
- Vareide, K og Roncossek, S.D (2017): Regional analyse for Eigersund 2016, Næringsutvikling, befolkningsutvikling, scenarier og utdanning. Telemarksforskning, TF-notat 27/2017.
- Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder? Og hvordan kan utviklingen påvirkes?* Cappelen Damm Akademisk.
- Vareide, K., Svardal, S., Storm, H. N. & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. (TF-rapport nr. 442). Telemarksforskning.
- Vestby, G.M, Bergsli, H, Langset, B og Nygaard, M.O (2016) Byene i Nordland som innovasjonssentra. Kunnskapsgrunnlag for bypolitikk. NIBR-rapport 2016:2. Oslo: NIBR.
- Vestby, G.M (2018) Fra sentrumsdød til sentrumsglød. Følgforskning av pilotprosjekter «Levende lokaler». NIBR-rapport 2018:6. Oslo: NIBR.
- Vista analyse og Cowi (2020): Samfunnsanalyse sykehusstruktur Innlandet – Deltema by- og tettstedsutvikling. Rapport til Helse Sør-Øst RHF.
- Winje, E., Scheffer, M., Fjose S. og G. Grimsby (2019): Status og muligheter for grønn, lønnsom og eksportrettet vekst. Menon-rapport nr. 95/2019.

Plandokumenter

Statlige forventings- og plandokumenter:

- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2011–2015
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2015–2019
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023
- Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon 2011

Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon 2014
 Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon 2019
 Statlige planretningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging, 2014
 Kongelig resolusjon 2008: Fastsetting av forskrift om rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre.
 Lovdata: Forskrift om rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre

Fylkeskommunale dokumenter:

Agder:

Aust-Agder 2003
 Regional plan for senterstruktur og handel i Aust-Agder 2015
 Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder
 Regional planstrategi for Agder 2020–2024
 Regional areal- og transportplan for arendsregion 2019
 Regionplan for Kristiansand-regionen 2020–2050

Innlandet

Innlandstrategien 2020 – 2024: Vi bygger Innlandet - Kunnskapsgrunnlag til Innlandsstrategien.
 Bioøkonomistrategien for Innlandet 2017 2024
 Regional plan for kompetanse og arbeidskraft 2019 – 2030
 Regional planstrategi 2016-2020 (2016) Hedmark
 Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland (2016)
 Regional plan for kompetanse og arbeidskraft 2019 – 2030 Innlandet?
 Handlingsplan for FoUi-strategi
 Regional plan – Kompetanse for arbeidsliv i rask endring 2018 – 2030.
 Regionplan Hadeland 2015 - 2021

Møre og Romsdal:

Regional delplan for attraktive byar og tettstader – senterstrukturplan 2014 – 2020 Møre og Romsdal (T32/15)
 Regional delplan for attraktive byar og tettstader - Ny senterstrukturplan med retningslinjer for lokalisering av handel og tenester – Møre og Romsdal
 RPS – Regional planstrategi 2020-2024 – Møre og Romsdal
 Utfordringar og moglegheiter for Møre og Romsdal mot 2030
 Fylkesplan 2021 – 2024

Nordland:

Regional plan for by- og regionsenterpolitikk i Nordland 2017-2025
 Regional Planstrategi for Nordland 2016-2020
 Planprogram For regional plan for By- og regionsenterpolitikk 2016-2025 Nordland

Rogaland:

Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2021 – 2024
 Regional plan for Jæren og Søre Ryfylke 2020
 Retningslinjer senterstruktur og handel Jæren 2020
 Retningslinjer senterutvikling, lokalisering og handel – Ryfylke 2020
 Retningslinjer sentrumsutvikling, lokalisering og handel – Haugalandet 2020

Vestfold og Telemark:

Å utvikle Vestfold og Telemark - Regional planstrategi 2020-2024
 Fylkesdelplan for senterstruktur i Telemark 2004
 Berekraftige Telemark - Regional planstrategi 2016-2020
 Areal og transportplan for Telemark 2015-25,
 Regional planstrategi for Vestfold for perioden 2016–2020
 Regional plan for bærekraftig arealpolitikk RPBA 2019 Vestfold

Troms og Finnmark:

Regional transportplan for Finnmark 2014-23
 Regional plan for kompetanse i Finnmark 2016-2028
 Fylkesplan for Troms 2014–2025
 Regional plan for handel og service 2016-25 Troms

Trøndelag:

Trøndelagsplanen 2019-2030
 Trøndelagsplanen – Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020–2023
 Regional plan for arealbruk 2013 Nord-Trøndelag
 Regional strategi for arealbruk 2014-2024 Sør-Trøndelag
 IKAP-2 Mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen

Vestlandet:

Utviklingsplan for Vestlandet 2020-2024
 Berekraftig verdiskaping - Regional plan for innovasjon og næringsutvikling 2021-2033
 høyringsutkast
 Handlingsprogram berekraftig verdiskaping – Regional plan for innovasjon og næringsutvikling
 2020 – 2023 – høyringsutkast
 Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tjenester og handel (2015)
 Strategi for tettstadutvikling og senterstruktur - Song og Fjorane fylkeskomme 2018–2022

Oslo og Viken:

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus 2015
 Regional plan for innovasjon og nyskaping i Oslo og Akershus (2015)
 Regional plan for handel, service og senterstruktur Akershus (2018)
 Regional plan for verdiskaping og næringsutvikling i Buskerud 2015 - 2020
 Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035
 Fylkesplanen Østfold mot 2050 (2018)

Kommunale dokumenter:

Eigersund kommune

Eigersund på vei mot 2030. Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030. Vedtatt 2019.

Gjøvik kommune

Gjøvik inn i framtida, Langtidsplan 2018. Kommuneplanens samfunnsdel. Mars 2018.
*Regional strategi for utvikling av framtidens bomiljø og lokalsamfunn. Gjøvikregionen utvikling
 2017.*

Gol kommune

Kommuneplan for Gol 2018-2030 – samfunnsdelen.
 Næringsplan for Gol kommune 2014-2018

Namsos kommune

Sammen skaper vi muligheter. Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032. Vedtatt 13.02.20
Møte med næringslivet i nye Namsos. Innspill til kommuneplanens samfunnsdel. 01.03.19

Ulstein kommune

Kommuneplan. *Samfunnsdel – Ulstein kommune 2017-2029. Vedtatt 2017.*

Vestvågøy

Kommuneplan. *Samfunnsdel med arealstrategier 2017-2029. Vestvågøy 07.11.2017.*
 Kommunedelplan *Næring*. Planutkast. Vestvågøy kommune 21.01.2020

Vågan kommune

Kommuneplanens samfunnsdel – hoveddokument. Vedtatt 15.juni 2020. Vågan kommune.

Ål kommune

Kommuneplan 2015-2027. Ål kommune. Vedtatt i 2014.

Ål kommune. Profil 2010-2030. Kulturkommunen Ål.

Vedlegg 1 - Tabeller

Tabell V1: Tettsteder i Norge, etter tettstedets størrelse og fylke*.

Størrelsen på tettstedet (antall innbyggere)	Viken og Oslo**	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark	NORGE
<i>Antall tettsteder per 1. januar 2020</i>											
Storbyer (150 000+)	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	4
Større byer (50 000-149 999)	2	0	2	1	0	0	1	0	0	1	6
Mellomstore byer (15 000-49 999)	6	4	3	2	1	1	2	0	2	3	25
Småbyer (5000-14 999)	18	4	4	8	10	8	3	9	6	2	72
Bygdebyer/småsentre (1000-4999)	66	34	28	13	16	44	20	25	19	21	286
Mindre tettsteder (200-999)	94	64	42	31	39	105	61	71	44	47	598
Alle tettsteder	187	106	79	55	67	159	87	106	71	74	991
<i>Samlet antall innbyggere i tettstedene</i>											
Storbyer (150 000+)	1 036 059	-	-	-	228 287	259 958	-	189 271	-	-	1 713 575
Større byer (50 000-149 999)	225 789	-	146 796	64 596	-	-	53 905	-	-	-	491 086
Mellomstore byer (15 000-49 999)	153 708	85 089	90 332	56 241	45 352	23 958	39 470	-	61 000	94 825	649 975
Småbyer (5000-14 999)	159 778	37 538	27 765	73 221	92 640	81 973	19 888	82 833	46 901	16 967	639 504
Bygdebyer/småsentre (1000-4999)	150 064	64 851	59 601	36 100	36 407	91 524	49 988	47 646	41 551	45 838	623 570
Mindre tettsteder (200-999)	49 229	32 318	20 421	14 237	21 323	53 763	31 491	32 159	22 960	21 370	299 271
Alle tettsteder	1 774 627	219 796	344 915	244 395	424 009	511 176	194 742	351 909	172 412	179 000	4 416 981
<i>Gjennomsnittlig antall innbyggere i tettstedene</i>											
Storbyer (150 000+)	1 036 059				228 287	259 958		189 271			428 394
Større byer (50 000-149 999)	112 895		73 398	64 596			53 905				81 848
Mellomstore byer (15 000-49 999)	25 618	21 272	30 111	28 121	45 352	23 958	19 735		30 500	23 706	25 999
Småbyer (5000-14 999)	8 877	9 385	6 941	9 153	9 264	10 247	6 629	9 204	7 817	8 484	8 882
Bygdebyer/småsentre (1000-4999)	2 274	1 907	2 129	2 777	2 275	2 080	2 499	1 906	2 187	2 183	2 180
Mindre tettsteder (200-999)	524	505	486	459	547	512	516	453	522	455	500
Alle tettsteder	9 490	2 074	4 366	4 444	6 328	3 215	2 238	3 320	2 428	2 419	4 457

Datakilde:SSB, egne beregninger.

*Fylke viser det fylket som tettstedets hovedkommune hører til

**Oslo tettsted omfatter også deler av Innlandet

Tabell V2: Prinsipper for lokalisering av varehandel.

Fylke	Retningslinjer for lokalisering av handelsvirksomheter
Troms	Etablering av ny handelsvirksomhet som enkeltvis eller samlet utgjør et bruksareal (BRA) større enn 3000 m ² eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet som medfører et samlet bruksareal over 3000 m ² er bare tillatt i sentrumssoner slik disse er definert, lokalisert og avgrenset i denne plan. Åtte definerte sentrumssoner.
Nord-Trøndelag	Nivå 1 Byer og Nivå 2 Kommunesenter m/interkommunal handel: Ingen begrensninger Nivå 3 Kommunesenter: Opp til 5000m ² BRA innenfor sentrumsavgrensningen. Avlastningsområder: Kjøpesenter opp til 3000m ² BRA. Ingen grense for plasskrevende varer. Dagligvarer/nærsenter: Opp til 1200m ² . Utenfor sentrumsavgrensning/avlastningsområde.: Dagligvarer/nærsenter opp til 1200m ²
Møre & Romsdal	Utenfor by- og tettstedssentrum er det ikke lov å etablere nye eller utvide eksisterende handelsvirksomheter som hver for seg eller samlet utgjør et bruksareal til detaljhandel på mer enn 3 000 m ² , uten tillatelse fra Fylkesmannen. For å dekke lokale behov, kan det etableres dagligvarebutikker og andre handelsvirksomheter for detaljvarehandel utenfor kommunesentra.
Sogn & Fjordane	Senter i de 9 BAS-regionene: Ingen arealavgrensning i handelsetablering i sentrum. Plasskrevende handel kan etableres seg utenfor, men i direkte tilknytning til eksisterende sentrum. 16 kommunesentre: Ikke over 2000m ² i sentrum. Plasskrevende handel samme som foran. Lokalsenter (bygder): Maks detaljhandel 1500m ² .
Hordaland	Dei regionale forskriftene legger til rette for nytt bruksareal for detaljhandel i fylkessenter, regionsenter, kommunesenter, bydelssenter og lokalsenter definert i Regional plan for attraktive senter eller i kommuneplan. Utenfor disse sentrene tillates ny eller utvida detaljvarehandel med opptil 3.000 m ² samlet bruksareal lokalisert i bostedskonsentrasjoner eller i nærsenter.
Rogaland	Eksempel Jæren: Hovedsenter og kommunesenter: Ingen begrensninger på omfanget av etableringer og utvidelser. Lokalsenter: Etablering som er dimensjonert for innbyggerne i senterets nærområde og i henhold til dimensjoneringskriterier i den regionale handelsanalysen. Nærbutikk og nærservice: Inntil 1000 m ² bruksareal handel og inntil 500 m ² bruksareal tjenesteyting. Plasskrevende varer: Områdene skal defineres og dimensjoneres med utgangspunkt i regional handelsanalyse. Ikke plasskrevende varer som naturlig tilhører de nevnte plasskrevende varegruppene, tillates solgt på maksimalt 15 % av salgsarealet, begrenset oppad til 1000 m ² BRA (bruksareal).
Aust-Agder	Samlet antall m ² er angitt for flere områder, samt et generelt forbud i en 500 meters sone langs E18 (med noen unntak). Deretter:Etablering og utvidelse av handelsvirksomhet skal skje i områder avsatt i kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplaner til dette formålet: (i) Sentrumssoner (region-, kommune- og lokalsenter), (ii) Regionale handelsområder: Stoa og Sørlandsparken øst. Handelsetableringer/utvidelser inntil 3000m ² BRA er tillatt uten slik planmessig avklaring
Vest-Agder	I henhold til plan fra 2003: Grense på 3000m ² På nivå 4 (lokal/nærsentre): Grense på 2000m ² bruksareal. For områdesentrene i Kristiansand er likevel arealgrensen 3000m ² .
Telemark	For senterhierarki: Region-/kommune-/bydels-/større lokalsentre: Ingen grense dersom det er tilpasset senterets funksjon og handelsomland. av større varegrupper i etablerte <i>avlastningssentre</i> kan tillates Avlastningssentre: Plasskrevende varer m2
Vestfold	Eksisterende by- og større tettstedssentre: Ingen begrensninger i utpekte områder. Mindre tettstedssentre: inntil 3 000m ² i områder utpekt kommuneplanen. For etableringer mellom 1 000 og 3 000m ² BRA kan kommunen etter en skjønnsmessig vurdering fravike kravet om avklaring i kommuneplanen. Etablering av handelsvirksomhet inntil 1 000m ² BRA krever ikke avklaring i kommuneplanen. Det er forbud mot handelsetablering i et belte på 1 km på hver side av E 18, men med unntak.
Buskerud	Nye kjøpesentre og andre nye handels-/servicebygg over 3000m ² BRA skal lokaliseres i sentrum av byer og tettsteder jfr. By- og tettstedsstrukturen. I nærsentre og bydelssentre (definert i kommuneplan) kan detaljhandel for et lokalt marked utvikles med inntil 3000m ² BRA. Plasskrevende varer: Områder utenfor sentrum, avsatt til formålet i kommuneplanen.
Akershus	Nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet er bare tillatt i sentrumsområder av byer og tettsteder ihht. kommuneplan, med unntak for nærbutikk og nærservice, og for plasskrevende varegrupper. Utenfor senterstrukturen kan det legges til rette for detaljhandel som dekker et lokalt behov..
Østfold	Generelle beskrivelser av handelsvirksomheter i forskjellige områder, samt at det ikke skal etableres handelsvirksomheter innenfor et bånd på 500 meter langs E6 og E18.
Oppland	Nye handelsvirksomheter eller utvidelser, som blir større enn 1500m ² , kan bare lokaliseres innenfor indre sentrumssone i regionalt senter, områdesenter, bydelssenter eller lokalsenter. Arealgrenser (BRA): (i) Regionsenter: Ingen begrensning. (ii) Områdesenter: 6000m ² . (iii) Lokalsenter: 3000m ² . (iv) Bydelssenter: 3000m ² . Disse arealgrensene gjelder ikke for plasskrevende varer i nær tilknytning til byer og tettsteder

Vedlegg 2 - Fylkesoversikter⁸⁴ og nøkkeldata for byregioner (BA), sentra og omland

Innhold

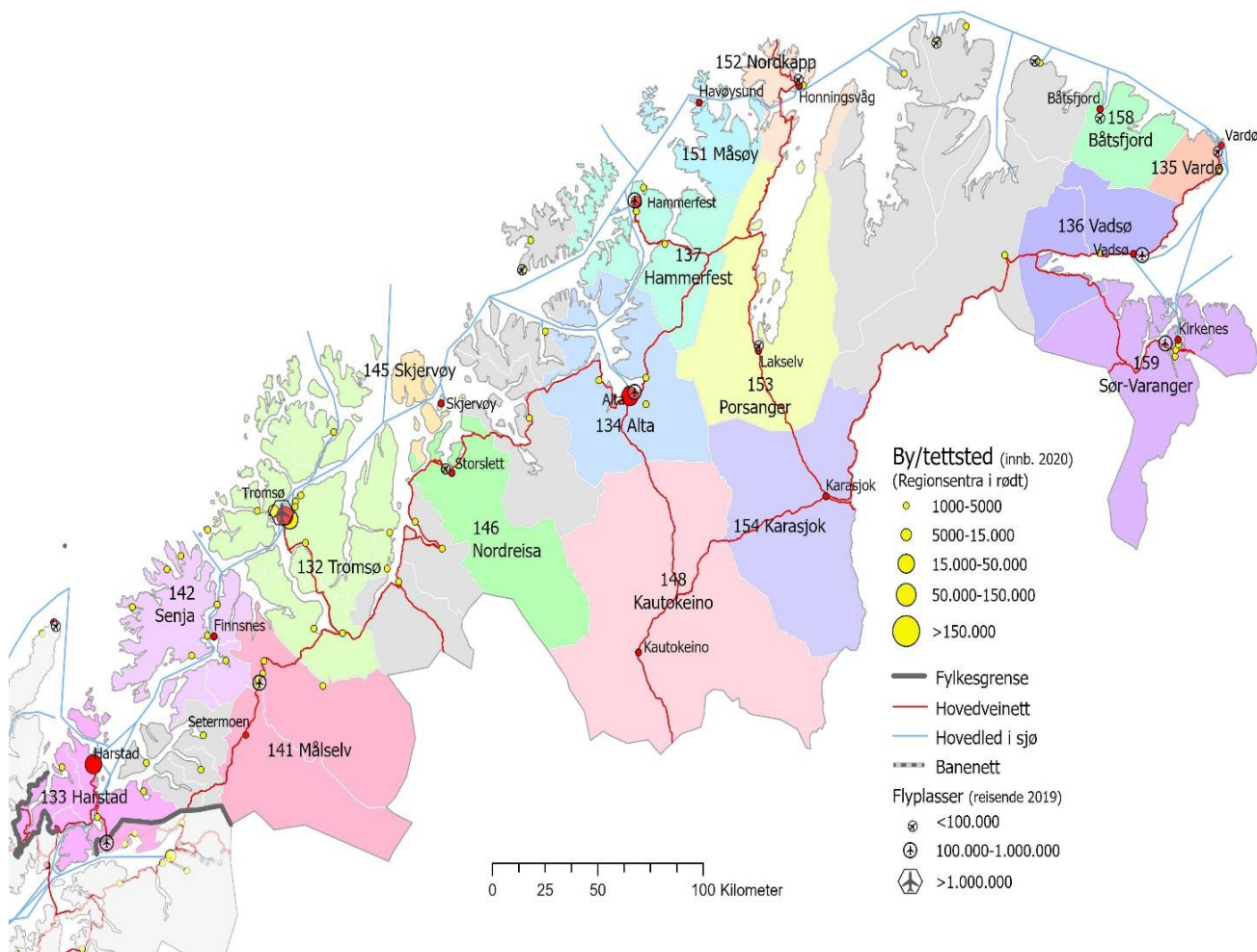
1	Troms og Finnmark.....	154
2	Nordland.....	158
3	Trøndelag.....	162
4	Møre og Romsdal.....	166
5	Vestland.....	170
6	Rogaland.....	174
7	Agder.....	177
8	Vestfold og Telemark.....	180
9	Innlandet.....	183
10	Viken og Oslo.....	187

⁸⁴Alle sumtall på fylkesnivået omfatter både byregioner og de spredtbodde regioner (BA) i hvert fylke, men i detaljene for hver BA-region presenteres disse bare for byregioner (BA) (inkludert bygdebyer/småsenterregioner). Se nærmere omtale kap.1.3.

1 Troms og Finnmark

Fylket har 16 mindre byer (inkludert bygdebyer) som er regionsentra i sine respektive bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA). Fylkes- og landsdelshovedstad Tromsø er eneste større by. De mindre byene er de mellomstore byene Harstad og Alta, de tre småbyene Finnsnes, Hammerfest og Kirkenes, foruten elleve bygdebyer og småsentra (Vardø, Vadsø, Båtsfjord, Honningsvåg, Havøysund, Karasjok, Kautokeino, Skjervøy, Storslett, Setermoen + Bardufoss) (se kart og tabell 1.1). Av fylkets 16 mindre byregioner er 4 av dem flerkommune-BA-regioner, mens hele 12 er en-kommune-BA-regioner. I sistnevnte gruppe er blant annet Alta, Hammerfest og Kirkenes som foruten å være sentra i en-kommune-BA-regioner også fungerer som service- og besøkscenter for andre mindre en-kommune-BA-regioner i nærområdet (eks. Loppa til Alta, Hasvik til Hammerfest). I fylket er det ellers 11 kommuner uten noen by/bygdeby/regionsenter slik det er definert i denne rapporten (dvs. tettsted over 1000 innbyggere) og disse er også definert som spredtbodde BA-regioner.

Figur 1.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Troms og Finnmark.



Tromsø som fylkes- og landsdelshovedstad har en rekke høyere ordens funksjoner knyttet til offentlig administrasjon, universitet/høyskoler (UoH) og sykehus. Fylkeskommunens administrasjon og politiske ledelse er lokalisert der, men enkelte fylkeskommunale funksjoner

er også lokalisert i Vadsø som tidligere administrasjonssenter for Finnmark fylkeskommune. Vadsø er også hovedsete for *Statsforvalteren* i Troms og Finnmark. Vadsø er slik sett et viktig senter for enkelte fylkesfunksjoner.

Tabell 1.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter/Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg.senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels-overskudd 2010-20 (%)	Netto-innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65år /andel 0-19 år)	Kvinneandel 2020 (%)	Innvandrerandel 2020 (%)	UoH-andel 2020 (%)
1. TROMS OG FINNMARK				244 659	5,4	2,8	2,7	0,8	49,0	11,7	31,7
Større byregioner:				87 527	11,7	6,1	5,6	0,7	49,4	12,8	39,7
	1 Tromsø	Fler-kom-BA		87 527	11,7	6,1	5,6	0,7	49,4	12,8	39,7
		Senter	67 372	76 974	14,4	7,9	6,5	0,6	49,5	13,4	42,8
		Omland		10 553	-4,4	-4,2	-0,1	1,3	48,2	8,5	18,3
Mellomstore byregioner:				53 895	5,6	3,4	2,3	0,8	49,6	9,2	31,1
	2 Harstad	Fler-kom-BA		33 106	2,4	0,9	1,4	1,0	49,8	9,0	30,5
		Senter	20 920	24 703	4,1	2,3	1,8	0,9	50,0	9,2	32,7
		Omland		8 403	-2,4	-2,6	0,3	1,3	49,3	8,6	24,2
	3 Alta	En-kom-BA	15 484	20 789	11,3	7,6	3,7	0,6	49,3	9,5	32,1
Småbyregioner:				41 004	3,3	1,5	1,8	0,9	49,3	12,9	26,4
	4 Hammerfest	En-kom-BA	9 871	11 448	6,5	5,3	1,2	0,7	49,0	16,3	29,5
	5 Senja	Fler-kom-BA		19 398	0,9	-5,6	6,6	0,9	49,1	9,9	22,7
		Senter	6 368	14 851	1,6	-0,8	2,4	0,9	49,0	10,5	22,4
		Omland		4 547	-1,1	-1,7	0,6	1,0	49,5	7,9	23,7
	6 Sør-Varanger	En-kom-BA	7 821	10 158	4,3	1,3	3,0	0,9	49,8	15,0	29,9
Bygdeby/småsenterregioner:				43 320	-0,3	-0,1	-0,2	1,0	47,9	11,0	26,0
	7 Vardø	En-kom-BA	1 800	2 029	-4,5	-4,3	-0,2	1,5	47,3	17,4	21,6
	8 Vadsø	Fler-kom-BA		6 714	-3,9	0,1	-4,0	1,0	48,5	13,7	30,0
		Senter	4 784	5 788	-5,1	0,8	-6,0	0,9	48,8	14,2	30,9
		Omland		926	4,8	53,1	-48,3	1,5	46,7	10,8	24,8
	9 Målselv	Fler-kom-BA		10 645	1,8	3,2	-1,4	0,9	47,7	6,6	27,6
		Senter	3 661	4 005	1,4	9,1	-7,7	0,9	49,0	6,8	29,3
		Omland		6 640	2,0	2,2	-0,2	0,9	46,9	6,5	26,6
	10 Skjervøy	En-kom-BA	2 517	2 927	1,6	-1,3	2,9	1,0	48,7	15,2	19,4
	11 Nordreisa	En-kom-BA	2 657	4 861	2,2	-1,8	4,0	0,9	48,5	7,1	25,0
	12 Kautokeino	En-kom-BA	1 478	2 910	-1,3	7,3	-8,6	0,8	47,9	7,0	30,5
	13 Måsøy	En-kom-BA	1 009	1 225	-3,3	-4,2	0,9	1,6	45,5	17,9	18,1
	14 Nordkapp	En-kom-BA	2 419	3 162	-0,7	-0,9	0,2	1,1	46,8	15,8	22,8
	15 Porsanger	En-kom-BA	2 301	3 998	0,2	0,2	0,0	1,1	48,5	8,1	25,9
	16 Karasjok	En-kom-BA	1 811	2 628	-5,8	0,1	-5,9	1,0	48,9	6,8	32,2
	17 Båtsfjord	En-kom-BA	2 189	2 221	7,3	1,3	6,0	0,9	46,6	26,7	16,9

Tettstedstallene inkluderer satellittler ut 1,5 km fra sentertettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret

Datakilde: SSB

Når det gjelder *høyere ordens tjenester* er særlig statlig tjenesteyting knyttet til universitet/høgskoler (UoH) og sykehusene særlig betydningsfulle med mange kompetansearbeidsplasser og store regionale ringvirkninger. Fylkessenteret Tromsø er et klart tyngdepunkt også for disse tjenestene, men ellers er sektoren lokalisert i flere av regionsentrene.

UoH-sektoren omfatter i første rekke UiT - Norges Arktiske Universitet med hovedbase i Tromsø. Dette er et breddeuniversitet med studietilbud på 6 steder i fylket (foruten i Narvik, Mo i Rana, Bodø, og Svalbard), og som alle er regionsentra i sine BA-regioner (se tabell 1.2 og 1.3). I tillegg har vi Samisk høgskole i Kautokeino, som er en norsk statlig høgskole med særskilt ansvar for det samiske samfunnet i det samiske kulturområdet. Foruten Tromsø, er det også regionsentrene Alta, Harstad, Hammerfest og Kautokeino som er tyngdepunkter med flest arbeidsplasser i UoH-sektoren (se tabell 1.2).

Sykehussektoren er noe større enn UoH-sektoren målt i sysselsatte i fylket (se tabell 1.2). Her er også mange kompetansearbeidsplasser og betydelige ringvirkninger. Det er Helse Nord RHF som eier sykehusene i fylket, både (1) Universitetssykehuset UNN med hovedvirksomhet

Vardø, Sør-Varanger, Båtsfjord, Nordkapp), reiseliv (Nordkapp, Sør-Varanger) og kraft/bygg/anlegg (Alta, Porsanger). Generelt er innslaget av kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT) svakt i alle BA-regionene og regionsentrene i fylket.

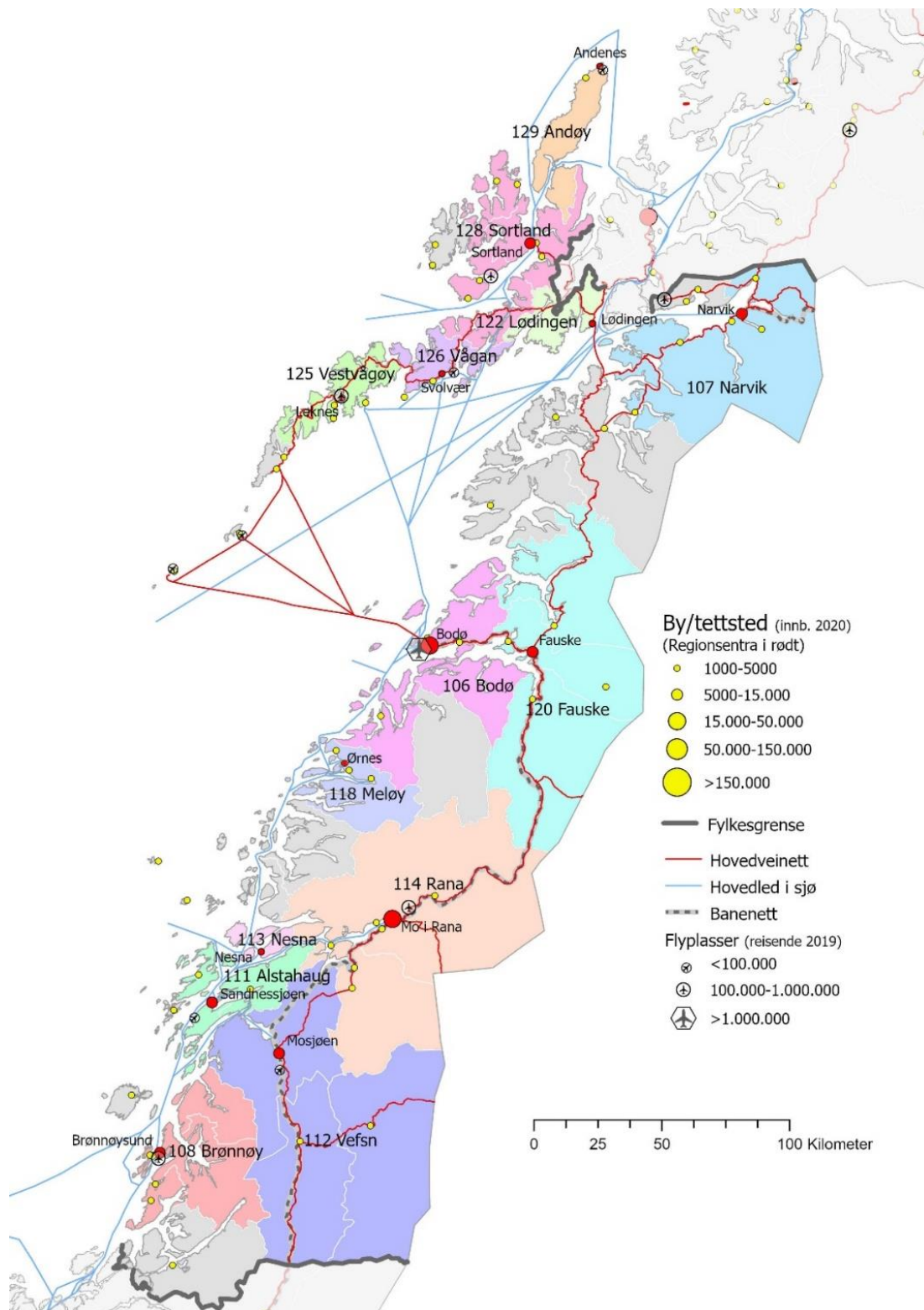
Tabell 1.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter- Omland	ARBEIDSPlassER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON				
			2019	Prosent endring 2015-19					BNP 2016: (Mill NOK)	Utenlands- eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Nærings- hager og inkluba- torer	Innova- sjons- selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klynge- program (INNFR/ SIVA)	
				TOTALT	PRIVAT SEKTOR	OFFENT SEKTOR	Komm unal	Statlig			Land- bruk, foredl. industri	Sjømat- næringer	Industri ellers	Kraft/ vann, bygg/ anlegg	Sjøfart, land- transport	Reiseliv, over- natting, servering	Kunn- skaps- intensiv forreth. tjenester	Statlig tjeneste- yting				
1. TROMS OG FINNMARK																						
<i>Større byregioner:</i>																						
	1	Tromsø	Fler-kom-BA	49 204	6,7	6,5	7,0	8,3	5,9	38 186	13	0,6	1,9	0,3	0,9	1,1	1,4	0,6	2,0	1	1	
			Omland	49 204	6,7	6,5	7,0	8,3	5,9	38 186	13	0,6	1,9	0,3	0,9	1,1	1,4	0,6	2,0	1	1	
			Senter	44 839	7,5	7,0	8,1	10,8	6,3	34 937	11	0,3	1,2	0,3	0,9	1,1	1,4	0,7	2,2	1	1	
			Omland	4 365	-0,5	1,6	-3,6	-2,8	-9,7	3 249	36	3,2	8,4	0,8	1,2	1,1	0,8	0,1	0,4			
<i>Mellomstore byregioner:</i>																						
	2	Harstad	Fler-kom-BA	15 361	0,4	1,1	-0,5	-2,3	2,8	11 225	11	0,9	0,9	0,8	1,0	1,2	1,0	0,5	1,4	1	1	1
			Omland	12 276	1,4	0,6	2,7	-0,8	8,0	8 803	9	0,8	0,6	0,8	1,1	1,2	1,0	0,6	1,5	1	1	1
			Senter	3 085	-3,4	3,5	-9,1	-5,3	-23,5	2 422	19	1,0	1,9	0,7	0,6	1,2	0,8	0,1	0,8			
	3	Alta	En-kom-BA	10 600	6,5	8,5	1,9	-0,6	10,5	8 310	30	0,5	5,2	0,4	1,7	1,2	1,0	0,5	0,7	1		
<i>Småbyregioner:</i>																						
	4	Hammerfest	En-kom-BA	20 289	2,8	1,8	4,1	4,7	3,0	16 810	81	0,5	5,9	0,9	1,0	1,2	1,0	0,4	1,2	3	4	
	5	Senja	Fler-kom-BA	6 142	0,8	-3,6	7,4	12,0	-0,4	4 896	175	0,1	4,2	1,4	0,9	1,6	1,0	0,4	1,4	1	2	
			Omland	8 925	3,7	5,3	1,0	3,6	-10,4	7 944	54	0,9	9,6	0,7	1,1	1,0	0,7	0,4	0,6	1	1	
			Senter	7 505	4,3	5,2	2,4	4,4	-7,7	6 606	64	0,7	11,1	0,6	1,0	1,1	0,7	0,4	0,5	1	1	
			Omland	1 420	0,6	5,7	-3,9	0,4	-16,3	1 337	4	1,8	1,4	0,9	1,4	0,8	0,3	0,1	1,0			
	6	Sør-Varanger	En-kom-BA	5 222	3,7	2,3	5,1	-1,6	13,7	3 971	17	0,4	1,5	0,6	0,9	1,2	1,5	0,3	2,1	1	1	
<i>Bygdeby/småsenterregioner:</i>																						
	7	Vardø	En-kom-BA	20 950	1,6	2,8	0,3	0,0	0,8	16 031	31	1,3	7,6	0,3	1,0	0,8	0,9	0,3	1,6	4	4	
	8	Vadsø	Fler-kom-BA	885	0,6	4,4	-3,1	-3,2	-3,0	703	30	0,2	15,8	0,1	0,5	1,3	1,1	0,1	1,7			
			Omland	3 281	-1,3	-4,5	1,7	-3,8	12,1	2 566	8	0,6	1,9	0,0	1,1	0,8	0,8	0,4	1,9	1	1	
			Senter	2 954	-1,4	-5,5	2,5	-3,6	12,5	2 353	8	0,3	1,3	0,0	1,1	0,9	0,8	0,4	2,0	1	1	
			Omland	327	-0,3	5,9	-4,7	-5,2	0,0	213	13	2,6	7,7	0,1	1,1	0,4	0,9	0,0	0,6			
	9	Målselv	Fler-kom-BA	5 648	-1,9	-1,6	-2,0	-2,4	-1,7	4 395	4	1,6	0,1	0,3	0,9	0,4	0,9	0,2	2,9			
			Omland	1 979	2,8	11,8	-1,6	5,3	-5,8	1 568	3	0,9	0,0	0,1	0,7	0,4	0,8	0,2	3,6			
			Senter	3 669	-4,2	-6,2	-2,3	-6,4	1,5	2 827	4	2,1	0,2	0,5	1,0	0,4	0,9	0,2	2,6			
	10	Skjervøy	En-kom-BA	1 394	9,6	11,2	6,3	7,7	-16,7	1 130	118	0,0	30,1	0,2	0,9	0,8	0,6	0,2	0,1			
	11	Nordreisa	En-kom-BA	2 036	2,6	5,3	-1,7	-1,6	-2,3	1 528	15	1,1	2,7	0,1	1,4	1,2	1,1	0,5	0,4	1	1	
	12	Kautokeino	En-kom-BA	1 276	4,2	8,4	0,2	1,0	-1,3	789	10	5,5	0,0	0,6	0,4	0,4	0,8	0,1	1,7			
	13	Måsøy	En-kom-BA	500	5,7	6,2	4,9	8,4	-27,8	338	78	0,2	32,5	0,8	0,2	0,9	0,8	0,2	0,2			
	14	Nordkapp	En-kom-BA	1 527	3,7	9,1	-5,8	-2,3	-19,8	1 178	56	0,0	19,8	0,2	0,9	1,3	1,9	0,2	0,5	1	1	
	15	Porsanger	En-kom-BA	1 916	5,2	5,5	4,7	7,6	-1,3	1 460	8	0,7	2,1	0,2	1,7	1,2	0,8	0,4	1,1			
	16	Karasjok	En-kom-BA	1 377	4,7	2,9	6,4	-0,3	13,8	881	7	3,1	0,2	0,3	0,5	0,3	0,7	0,2	2,4			
	17	Båtsfjord	En-kom-BA	1 110	1,7	0,9	4,5	11,0	-43,8	1 064	152	0,3	36,9	0,4	0,8	1,2	0,8	0,2	0,1	1	1	

2 Nordland

Fylket består av 14 mindre byer (inkl. bygdebyer) som er regionsentra i sine respektive bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA). Disse omfatter 3 mellomstore byer (Bodø, Narvik, Mo i Rana), 7 småbyer (Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Fauske, Leknes, Svolvær, Sortland) og 4

Figur 2.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Nordland.



bygdebyer eller småsentra (Nesna, Ørnes, Lødingen, Andenes) (se kart). I tillegg har fylket 12 BA-regioner med spredt bosetting uten tettsteder over 1.000 innbyggere, hvorav flere består av øygrupper uten fastlandsforbindelse.

Bodø er fylkeshovedstaden med *fylkeskommunal administrasjon* og politisk ledelse, og ellers er fylkets *statsforvalter* lokalisert i byen. Dette er også fylkessenter for offentlige kompetanseintensive tjenester som universitet/høyskoler (UoH), forskning og utvikling (FoU) og sykehus representerer.

UoH-sektoren er særlig representert ved Universitet i Nord som i fylket er relativt sterkt konsentrert til Bodø målt i arbeidsplasser, men også en god del i Narvik, Nesna og Rana (se tabell 2.3). Universitet i Tromsø har en større avdeling i Narvik. Ellers ligger Nordland kunst- og filmhøgskole (NKFS) i Kabelvåg (Vågan), og har siden 2017 hatt høgskolestatus. Denne finansieres av Nordland Fylkeskommune.

Tabell 2.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg.senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels-overskudd 2010-20 (%)	Netto-innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65år /andel 0-19 år)	Kvinneandel 2020 (%)	Innvandrerandel 2020 (%)	UoH-andel 2020 (%)
2.NORDLAND				238 461	2,8	0,4	2,4	0,9	49,3	9,4	27,4
	<i>Mellomstore byregion:</i>			106 790	5,7	2,5	3,2	0,8	49,5	9,0	32,1
	1 Bodø	Fler-kom-BA		54 307	10,2	4,7	5,5	0,7	49,7	9,5	37,0
		Senter	44 388	52 357	10,7	5,2	5,6	0,7	49,7	9,4	37,6
		Omland		1 950	-2,3	-3,7	1,4	1,4	49,7	13,3	23,7
	2 Narvik	En-kom-BA	15 507	21 845	-0,3	-0,2	-0,2	1,0	49,3	10,5	29,1
	3 Rana	Fler-kom-BA		30 638	2,6	0,8	1,8	0,9	49,2	7,1	25,5
		Senter	21 136	26 184	3,6	1,1	2,4	0,9	49,4	7,3	26,4
		Omland		4 454	-2,8	-1,2	-1,6	1,1	48,2	6,1	20,2
	<i>Småbyregioner:</i>			99 209	2,4	-0,4	2,8	1,0	49,2	9,4	24,5
	4 Brønnøy	Fler-kom-BA		10 354	1,4	-0,6	2,0	0,9	49,9	7,6	23,7
		Senter	5 656	7 917	3,4	2,1	1,3	0,8	50,2	7,8	24,5
		Omland		2 437	-4,5	-4,9	0,4	1,1	48,6	7,1	21,4
	5 Alstahaug	Fler-kom-BA		11 112	3,2	1,5	1,7	0,9	49,1	10,6	26,7
		Senter	6 096	7 447	3,5	2,5	1,0	0,9	49,6	10,6	28,3
		Omland		3 665	2,6	-0,1	2,7	0,9	48,2	10,7	23,3
	6 Vefsn	Fler-kom-BA		16 057	-1,7	-0,7	-0,9	1,0	48,5	7,1	23,3
		Senter	9 769	13 278	-0,8	-0,4	-0,4	1,0	48,7	6,8	24,3
		Omland		2 779	-5,5	-2,3	-3,1	1,3	47,1	8,6	18,6
	7 Fauske	Fler-kom-BA		16 336	0,7	4,5	-3,8	1,1	49,3	7,7	23,2
		Senter	6 386	9 739	2,0	-3,6	5,6	1,0	49,6	7,6	24,1
		Omland		6 597	-1,2	-1,7	0,5	1,2	48,9	7,9	21,9
	8 Vestvågøy	Fler-kom-BA		12 705	5,5	0,1	5,4	0,9	49,8	9,6	24,4
		Senter	5 222	11 433	7,1	0,7	6,5	0,8	49,9	9,7	25,1
		Omland		1 272	-7,1	-3,5	-3,6	1,3	48,9	9,3	18,8
	9 Vågan	En-kom-BA	6 648	9 608	6,5	-0,1	6,6	0,9	49,3	14,4	26,8
	10 Sortland	Fler-kom-BA		23 037	3,6	0,4	3,2	0,9	49,0	10,1	24,7
		Senter	6 239	10 566	7,6	2,9	4,7	0,8	49,1	8,6	26,0
		Omland		12 471	0,4	-1,2	1,6	1,1	49,0	11,4	23,7
	<i>Bygdeby/småsenterer:</i>			14 746	-5,5	-1,9	-3,6	1,1	49,1	9,9	21,8
	11 Nesna	En-kom-BA	1 310	1 761	-1,4	-0,4	-1,0	0,9	48,2	15,3	29,7
	12 Meløy	En-kom-BA	2 710	6 288	-5,3	-0,5	-4,7	1,0	49,0	7,4	19,4
	13 Lødingen	En-kom-BA	1 631	2 034	-6,7	-5,2	-1,5	1,7	50,8	12,7	22,5
	14 Andøy	En-kom-BA	2 561	4 663	-6,8	-2,7	-4,0	1,4	48,9	9,8	21,6

Tettstedstallene inkluderer satellitter ut 1,5 km fra senter tettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret

Sykehussektoren er betydelig større enn UoH-sektoren målt i sysselsatte (se tabell 2.2). Nordlandssykehuset HF har sentralsykehus i Bodø og lokalsykehus i Gravdal (Vestvågøy BA) og Stokmarknes (Sortland BA) foruten flere distriktpsykiatriske sentre og ambulansestasjoner i Salten, Lofoten og Vesterålen. Helseforetaket er en ellers en stor utdannings- og forskningsinstitusjon, som også samarbeider tett med Universitet i Tromsø.

Tabell 2.2: Tjenestestrukturer.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	VAREHANDEL		GENERELLE TJENESTER										OFFENTLIG SPES. TJENESTETYING																		
			Omsetning NOK per innb. (2019)	Omsetn. per innb. vs. landet (=100)	(antall 2019)										(antall 2019)					(sysselsatte 2019)													
					Totalt (max. 100)	Detailhandel (<12)	Kjøretøy (<3)	Kafe, restaur., hotell, reiseliv	Kultur og idrett (<8)	Forretning (<20)	Pers. tjenester (<11)	Undervisning, opplær. (<10)	Helse (<15)	Sosial (<8)	Politi, brann og rettsvesen	Totalt (<3)	Off. adm. (<5)	Fagskoler (<1)	Videregående skoler (<2)	Sykehus (<2)	Andre helse-tjenester (<3)	Totalt	Off. adm.	UoH	Fagskoler	Videregående skoler	Sykehus	Andre helse-tjenester					
2. NORDLAND																																	
Mellomstore byregioner:																																	
	1	Bodø	Fler-kom-BA	85 477	99	88 551	103	98	12	3	13	8	18	11	9	15	6	3	11	3	2	1	2	1	2	5 606	1 596	1 363	10	391	1 954	292	
			Senter	94 402	109	85 544	99	98	12	3	13	8	18	11	9	15	6	3	10	3	2	1	1	1	2	5 555	1 548	1 363	10	391	1 954	288	
			Omland	42 829	50	68 580	79	53	4	1	9	4	12	6	4	6	5	2	6	3	0	0	1	0	2	51	48					4	
	2	Narvik	En-kom-BA	81 904	95	86 911	101	97	12	3	13	8	19	11	7	15	6	3	9	3	1	1	1	1	2	1 342	283	245	9	210	455	140	
			Senter	83 035	96	85 911	101	92	12	3	12	8	18	11	6	13	6	3	8	3	1	0	1	1	2	1 641	563	55		253	569	160	
			Omland	90 676	105	86 911	101	92	12	3	12	8	18	11	6	13	6	3	8	3	1	0	1	1	2	1 500	536	55		253	569	126	
	3	Rana	Fler-kom-BA	38 362	44	88 824	103	56	8	2	6	4	13	6	3	7	5	2	5	3	0	0	0	0	2	81	47					34	
			Senter	81 459	94	81 459	94	81	12	3	11	6	16	7	7	11	5	3	7	3	0	0	2	0	2	873	670			99		103	
			Omland	85 544	99	85 544	99	80	12	3	11	6	15	7	7	11	5	3	7	3	0	0	2	0	2	767	579			99		89	
			Senter	68 580	79	68 580	79	49	5	2	8	5	9	5	2	8	3	2	4	2	0	0	0	0	2	105	91					14	
			Omland	86 911	101	86 911	101	85	12	3	11	8	17	10	6	9	6	3	8	3	1	0	1	1	2	881	193	10		118	456	105	
			Senter	112 476	130	112 476	130	82	12	3	11	7	15	10	6	9	6	3	8	3	1	0	1	1	2	819	152	10		118	456	83	
			Omland	35 829	42	35 829	42	53	4	2	10	5	10	7	2	7	5	1	5	3	0	0	0	0	2	83	40					22	
	6	Vefsn	Fler-kom-BA	78 654	91	78 654	91	89	12	3	12	8	16	10	7	12	6	3	7	3	0	0	1	1	2	856	284			208	275	89	
			Senter	87 447	101	87 447	101	87	12	3	12	8	16	10	6	12	5	3	7	3	0	0	1	1	2	765	221			208	275	61	
			Omland	37 330	43	37 330	43	52	5	2	8	6	9	5	3	7	5	2	5	3	0	0	0	0	2	91	63					28	
	7	Fauske	Fler-kom-BA	84 408	98	84 408	98	89	12	3	9	8	19	10	5	14	6	3	6	3	0	0	1	0	2	518	242			167		109	
			Senter	105 010	122	105 010	122	86	12	3	9	7	19	10	5	12	6	3	6	3	0	0	1	0	2	277	93			114		70	
			Omland	54 090	63	54 090	63	68	10	3	7	8	13	6	4	10	5	2	6	3	0	0	1	0	2	241	149			53		39	
	8	Vestvågøy	Fler-kom-BA	93 876	109	93 876	109	82	12	3	9	8	18	9	6	10	5	2	8	3	0	1	1	1	2	670	192			6	138	298	36
			Senter	100 602	116	100 602	116	82	12	3	9	8	18	9	6	10	5	2	8	3	0	1	1	1	2	621	148			6	138	298	30
			Omland	35 003	41	35 003	41	35	4	1	8	3	6	3	2	5	3	0	4	3	0	0	0	0	1	50	44					5	
	9	Vågan	En-kom-BA	102 078	118	102 078	118	86	12	3	11	7	17	10	7	11	5	3	9	3	1	1	2	0	2	387	219	5	2	96		65	
			Senter	95 074	110	95 074	110	92	12	3	11	8	18	10	8	13	6	3	10	3	1	1	2	1	2	1 242	385	19	6	331	349	152	
			Omland	129 742	150	129 742	150	82	12	3	10	8	16	9	6	9	6	3	7	3	0	0	2	0	2	461	229			173		59	
			Senter	65 997	76	65 997	76	86	12	3	10	8	17	9	7	13	5	2	9	3	1	0	1	1	2	781	156	19	6	158	349	93	
			Omland	65 743	76	65 743	76	44	5	1	7	4	9	5	4	4	4	1	7	3	1	0	1	0	2	187	55	89		29		13	
	11	Nesna	En-kom-BA	43 762	51	43 762	51	69	11	2	9	8	10	8	5	9	5	2	6	3	0	0	1	0	2	209	78			97		34	
			Senter	70 315	81	70 315	81	51	5	0	8	7	6	10	2	7	4	2	5	3	0	0	0	0	2	55	41					13	
			Omland	62 462	72	62 462	72	51	5	0	8	7	6	10	2	7	4	2	5	3	0	0	0	0	2	55	41					13	
	13	Lødingen	En-kom-BA	69 359	80	69 359	80	70	10	3	9	7	13	8	5	8	5	2	6	3	0	0	1	0	2	102	54			32		17	
			Senter	69 359	80	69 359	80	70	10	3	9	7	13	8	5	8	5	2	6	3	0	0	1	0	2	102	54			32		17	
			Omland	69 359	80	69 359	80	70	10	3	9	7	13	8	5	8	5	2	6	3	0	0	1	0	2	102	54			32		17	

Tabell 2.3: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket⁸⁵

Institusjonsnavn	Campus					
	Bodø	Mo i Rana	Nesna	Stokmarknes	Narvik	Totalt
Nord universitet	5 725	620	200	200		6 745
Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet	80	30			1 015	1 125
Totalt	5 805	650	200	200	1 015	7 870

Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgre utdanning.

Helgelandsykehuset HF har lokalsykehus i Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen. I 2020 ble det besluttet at Helgelandsykehuset skal samles i ett sykehus med lokalisering på to steder, Mo i Rana og Sandnessjøen, med hovedsykehuset sistnevnte sted.

De mellomstore byene har en stor bredde i det *generelle tjenestetilbudet* (Bodø, Narvik og Rana har 92-98 tjenestetyper) og også ganske variert i småbyene (Mosjøen, Sortland, Fauske og Svolvær har 89-92 tjenestetyper) (se tabell 2.2). Bredden er noe mindre i Brønnøysund og Alstadhaug, og naturlig nok også for de mindre bygdebyene/småsentrene.

Når vi videre ser på *næringsbaser* til de 14 mindre byregionene er hele 12 av dem spesialiserte innenfor sjømatnæringer (se tabell 2.4). Og halvparten av disse igjen er samtidig spesialiserte innen landbruk med foredlingsindustri, dvs. med andre ord allsidig spesialiserte i både blå og grønne bionæringer. I tillegg er seks av byregionene ellers spesialiserte i annen industri, som blant annet er i kraftkrevende industrier (Fauske, Vefsn, Mo i Rana, Meløy). Sjøfart/transport står i tillegg sterkt i seks av byregionene, mens fire byregioner er spesialiserte innen reiseliv

⁸⁵ Nordland kunst- og filmhøgskole (NKFS) i Kabelvåg, og har siden 2017 hatt høgskolestatus, men er ikke registrert i NSD-DSB-basen vi har brukt.

(Vestvågøy, Vågan, Sortland og Bodø). Disse fire sistnevnte er samtidig spesialiserte i sjømatnæringer og til dels sjøfart/transport.

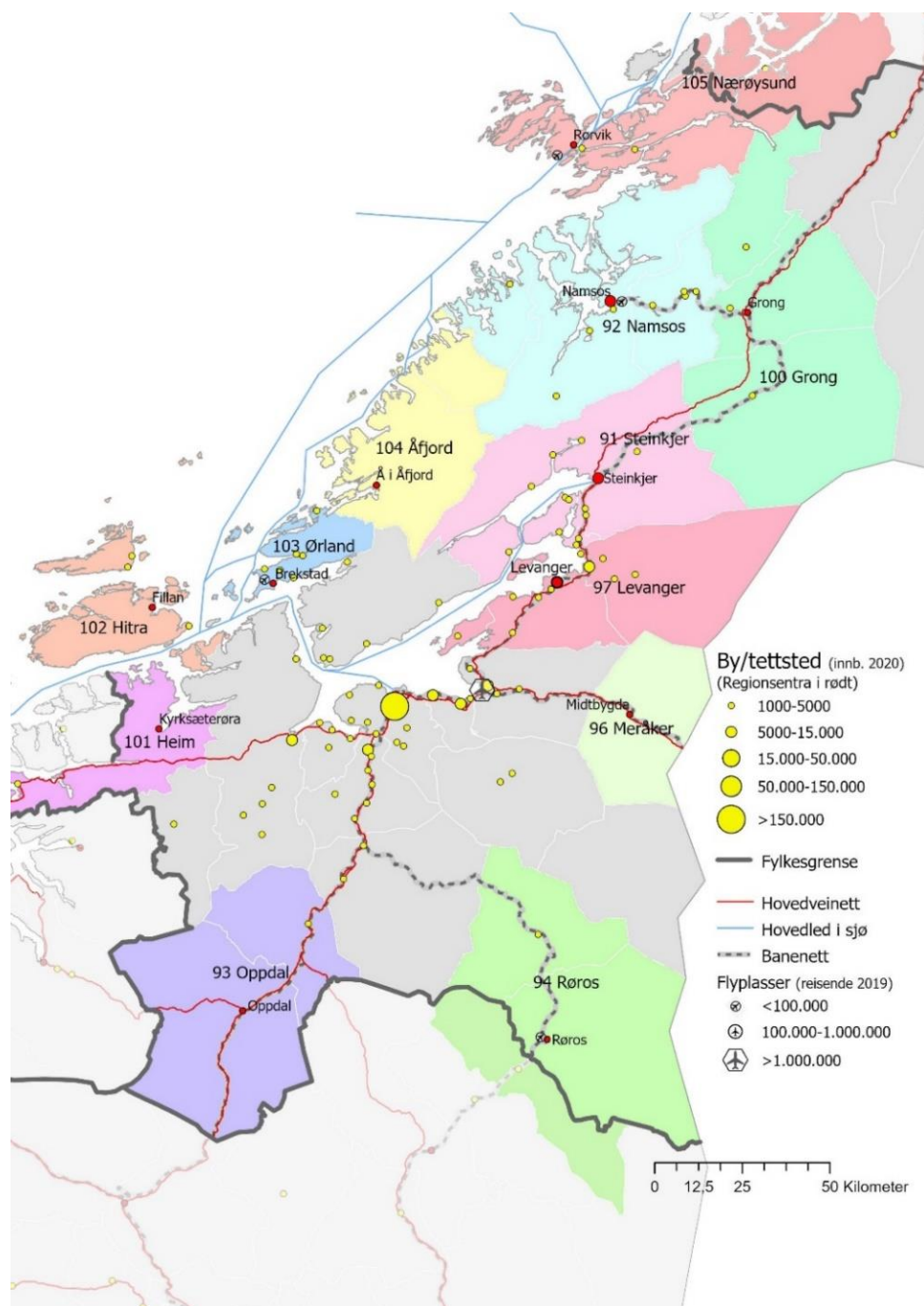
Tabell 2.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter- Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON			
			TOTALT	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mill.NOK)	Utenlands- eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Nærings- hager og inkuba- torer	Innova- sjons- selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klynge- program (IN/NFR/ SIVA)	
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT SEKTOR	Komm unal	Statlig			Land- bruk, foredl. industri	Sjømat- næringer	Industri ellers	Kraft/ vann, bygg/ anlegg	Sjøfart, land- transport	Reiseliv, over- natting, servering	Kunn- skaps- intensiv forretn. tjenester	Statlig tjeneste- ytning				
2.NORDLAND			115 016	3,0	3,5	2,3	2,1	2,6	93 983	34	0,9	4,4	0,9	1,1	1,3	0,9	0,4	1,1	5	5	3
<i>Mellomstore byregioner</i>			54 532	3,5	3,0	4,4	3,9	4,9	42 482	19	0,5	0,9	0,8	1,1	1,4	1,0	0,5	1,6	2	2	1
1	Bodø	Fler-kom-BA	29 595	6,1	5,5	7,0	8,8	5,3	22 690	16	0,2	1,4	0,3	1,0	1,6	1,2	0,6	2,0	1	1	1
		Senter	28 726	6,0	5,1	7,3	9,5	5,4	21 572	13	0,2	0,8	0,3	1,0	1,6	1,2	0,6	2,0	1	1	
		Omland	869	9,3	18,0	-3,0	-1,6	-21,7	1 118	76	0,6	21,3	0,5	1,7	0,5	0,2	0,3	0,2			
2	Narvik	En-kom-BA	10 144	-1,3	-2,5	0,6	-0,8	3,4	8 248	0	0,4	0,5	0,5	1,5	1,5	0,9	0,4	1,2			
3	Rana	Fler-kom-BA	14 793	2,1	2,5	1,4	-0,4	4,9	11 544	39	1,1	0,2	2,1	1,2	1,0	0,8	0,4	1,1	1	1	1
		Senter	13 262	3,8	4,4	2,8	1,3	5,1	10 176	42	0,7	0,2	2,2	1,2	1,1	0,8	0,4	1,3	1	1	1
		Omland	1 531	-10,6	-12,3	-7,9	-7,7	-12,5	1 369	12	4,8	0,5	0,6	1,7	0,4	0,4	0,2	0,1			
<i>Småbyregioner:</i>			46 449	3,7	4,4	2,4	3,0	0,4	38 009	41	1,2	5,7	0,9	1,2	1,2	0,9	0,3	0,8	2	2	2
4	Brønnøy	Fler-kom-BA	4 683	-0,3	1,3	-2,3	-2,2	-2,6	3 500	16	1,9	2,6	0,6	0,9	1,8	0,9	0,3	1,2			
		Senter	3 699	1,9	4,4	-1,2	-0,4	-2,4	2 737	15	1,1	2,9	0,4	0,9	1,8	1,0	0,2	1,5			
		Omland	984	-7,6	-8,1	-6,8	-6,8	-10,0	763	17	4,9	1,7	1,5	0,6	2,0	0,5	0,3	0,1	1	1	
5	Alstahaug	Fler-kom-BA	5 150	1,7	-0,4	4,7	4,0	6,3	4 224	38	1,5	3,4	0,6	0,8	1,5	0,6	0,6	1,3	1	1	
		Senter	4 028	3,4	1,6	6,1	5,1	7,5	3 301	38	0,9	2,3	0,7	0,8	1,6	0,6	0,5	1,6			
		Omland	1 122	-4,3	-7,3	0,2	1,8	-35,0	923	38	3,7	7,5	0,3	0,8	1,2	0,3	0,7	0,1			
6	Vefsn	Fler-kom-BA	8 095	3,8	5,7	0,3	3,4	-8,8	6 174	62	1,9	0,2	1,9	1,5	1,0	0,8	0,3	0,7			
		Senter	6 932	3,9	5,4	1,3	5,4	-8,4	5 438	68	0,8	0,2	2,2	1,6	1,0	0,8	0,3	0,8			
		Omland	1 163	2,8	8,1	-5,1	-4,2	-18,5	736	12	8,5	0,3	0,0	1,1	0,6	0,7	0,1	0,2			
7	Fauske	Fler-kom-BA	6 912	1,4	0,7	2,5	2,5	2,4	6 526	28	0,9	2,2	1,6	1,3	1,1	1,0	0,3	0,5			
		Senter	3 996	2,1	0,5	5,1	4,8	5,9	3 266	14	0,7	1,0	0,5	1,5	1,7	0,8	0,4	0,7			
		Omland	2 916	0,4	1,0	-0,6	0,2	-11,7	3 260	41	1,2	3,9	3,2	1,0	0,4	1,2	0,1	0,2			
8	Vestvågøy	Fler-kom-BA	5 985	6,0	6,5	5,1	5,3	4,3	4 680	43	0,9	12,3	0,2	1,4	0,9	0,8	0,3	0,7			
		Senter	5 423	6,3	5,7	7,4	7,8	6,2	4 150	43	0,9	10,6	0,2	1,4	0,9	0,8	0,3	0,8			
		Omland	562	3,7	14,4	-16,4	-12,9	-72,7	530	46	0,3	28,6	0,4	1,1	1,6	1,2	0,3	0,0			
9	Vågan	En-kom-BA	4 732	7,0	10,2	-0,4	-1,4	6,6	3 573	33	0,5	7,1	0,9	1,2	1,0	2,0	0,5	0,3			
10	Sortland	Fler-kom-BA	10 892	5,2	5,4	4,9	6,0	1,6	9 331	49	1,0	10,0	0,5	1,1	1,2	0,6	0,3	0,7	1	1	2
		Senter	5 299	5,7	5,6	6,1	8,0	-2,0	3 974	17	0,5	3,8	0,4	1,5	1,3	0,6	0,4	0,5	1		
		Omland	5 593	4,8	5,2	4,1	4,2	3,6	5 358	73	1,4	15,9	0,6	0,7	1,0	0,5	0,3	0,9			2
<i>Bygdeby/småsentere</i>			6 359	-3,8	-2,4	-5,8	-4,4	-11,6	5 632	42	1,8	7,0	1,2	1,0	0,9	0,6	0,4	0,7			
11	Nesna	En-kom-BA	744	-10,4	-7,7	-13,0	-12,5	-14,5	711	48	2,6	7,0	1,4	0,6	0,5	0,5	0,0	1,2			
12	Meløy	En-kom-BA	2 765	-2,4	-4,8	1,8	0,8	20,4	2 550	51	1,9	6,0	2,1	1,0	0,7	0,5	0,2	0,2			
13	Lødingen	En-kom-BA	837	-8,2	-7,3	-9,6	-6,6	-34,2	761	57	1,1	11,4	0,1	1,0	1,6	0,3	1,0	0,3			
14	Andøy	En-kom-BA	2 013	-1,3	6,7	-9,4	-7,5	-13,0	1 610	18	1,6	6,4	0,3	1,1	0,9	1,0	0,6	1,4			

3 Trøndelag

Trøndelag har med Trondheim en storby og storbyregion der flere subregionsentra av mindre byer og tettsteder inngår, som Stjørdal, Melhus og Orkanger. Fylket har ellers 12 mindre byer (inkl. bygdebyer) som representerer regionsentra i sin respektive BA-regioner. Disse er tre småbyer (Steinkjer, Namsos, Levanger/Verdal) og 9 bygdebyer/småsentra (Oppdal, Røros, Midtbygda/Meråker, Grong, Kyrksæterøra, Fillan, Brekstad, Å i Åfjord, Rørvik).

Figur 3.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Trøndelag.



Trondheim er fylkes- og landelssenter. Byen deler funksjoner knyttet til *fylkeskommunal forvaltningen* med Steinkjer, dvs. Trondheim har fylkesting og -ordfører, mens Steinkjer har fylkesadministrasjon foruten *statsforvalterembetet*.

Når det gjelder *høyere ordens tjenester* er særlig statlig tjenesteyting knyttet til universitet/høyskoler (UoH), forskning og utvikling (FoU) og sykehusene særlig betydningsfulle med mange kompetansearbeidsplasser og store regionale ringvirkninger. Landsdels- og fylkessenteret Trondheim er et klart tyngdepunkt for disse tjenestene.

Tabell 3.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter/Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg.senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels- overskudd 2010-20 (%)	Netto- innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65år /andel 0-19 år)	Kvinne- andel 2020 (%)	Innvandrere andel 2020 (%)	UoH- andel 2020 (%)
3. TRØNDELAGE				470 016	10,0	3,5	6,5	0,8	49,2	10,8	34,1
Storbyregioner:				307 115	14,0	5,4	8,6	0,7	49,1	11,9	38,5
1	Trondheim	Fler-kom-BA		307 115	14,0	5,4	8,6	0,7	49,1	11,9	38,5
		Senter	189 271	205 163	16,1	6,4	9,7	0,7	49,1	13,6	44,6
		Omland		101 952	9,9	3,4	6,5	0,7	49,2	8,4	26,1
Småbyregioner:				89 129	3,9	1,5	2,3	0,9	49,7	7,9	28,7
2	Steinkjer	Fler-kom-BA		31 173	1,6	0,0	1,6	0,9	49,4	7,8	28,3
		Senter	12 976	24 357	1,5	-0,5	2,0	1,0	49,3	8,4	27,8
		Omland		6 816	1,9	2,1	-0,2	0,9	49,8	5,7	30,2
3	Namsos	Fler-kom-BA		20 217	1,9	2,5	-0,7	0,9	49,7	8,3	27,7
		Senter	8 421	15 230	0,4	-0,5	0,9	0,9	50,2	8,1	28,2
		Omland		4 987	6,5	1,4	5,1	0,8	48,0	9,1	26,1
4	Levanger	Fler-kom-BA		37 739	6,9	2,7	4,2	0,8	49,9	7,7	29,6
		Senter	10 333	20 164	8,5	3,8	4,7	0,8	50,2	8,4	35,3
		Omland		17 575	5,1	1,4	3,7	0,9	49,5	7,0	23,1
Bygdeby/småsentere:				70 344	2,9	-1,5	4,5	1,0	48,8	9,9	22,5
5	Grong	Fler-kom-BA	1 072	5 653	-2,5	-1,8	-0,7	1,0	49,2	7,8	25,9
		Senter		2 359	-0,1	-0,2	0,1	1,1	49,2	10,6	25,1
		Omland		3 294	-4,1	-2,5	-1,6	1,0	49,2	5,8	26,5
6	Heim	En-kom-BA	2 540	5 963	-1,7	-1,1	-0,6	1,1	48,6	7,0	19,3
7	Hitra	Fler-kom-BA		10 201	14,9	1,0	13,8	0,9	47,3	20,9	22,1
		Senter	1 188	5 151	19,4	2,4	17,0	0,8	47,5	24,0	23,1
		Omland		5 050	10,6	-0,2	10,8	1,0	47,1	17,8	21,2
8	Ørland	En-kom-BA	2 291	10 323	6,8	0,7	6,1	0,9	49,2	7,1	22,6
9	Åfjord	Fler-kom-BA		5 236	-0,3	-1,3	1,0	1,3	48,3	6,8	19,3
		Senter	1 286	4 288	1,6	-5,4	7,0	1,2	48,7	7,1	19,5
		Omland		948	-8,2	-4,7	-3,5	1,6	46,3	5,2	18,4
10	Nærøysund	Fler-kom-BA		11 606	2,7	-0,2	2,8	0,9	48,0	9,2	20,2
		Senter	4 927	9 623	5,6	1,6	4,0	0,8	47,9	9,9	20,1
		Omland		1 983	-9,6	-6,7	-2,9	1,5	48,8	6,0	20,5
11	Oppdal	Fler-kom-BA		9 487	2,8	-0,8	3,6	1,0	49,6	8,5	23,7
		Senter	4 370	7 001	6,0	1,0	5,0	0,9	49,8	9,0	25,6
		Omland		2 486	-5,2	-3,8	-1,4	1,2	49,2	7,0	18,4
12	Røros	Fler-kom-BA		9 453	-2,3	-3,9	1,6	1,3	50,2	8,3	26,8
		Senter	3 836	5 581	0,1	1,1	-1,0	1,3	50,9	8,4	28,9
		Omland		3 872	-5,5	-5,1	-0,4	1,3	49,2	8,2	23,9
13	Meråker	En-kom-BA	1 021	2 422	-2,0	-3,4	1,4	1,2	49,1	10,4	21,1

Tettstedstallene inkluderer satellittter ut 1,5 km fra sentertettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret

UoH-sektoren er med NTNU og ellers Handelshøyskolen BI ganske sterkt konsentrert til Trondheim. Men Universitet Nord med flere utdanningstilbud og en god del arbeidsplasser er lokalisert i de mindre regionsentrene Levanger, Steinkjer og Namsos (Universitet i Nord har også virksomhet i Stjørdal, men denne inngår i storbyregionen Trondheim BA) (se tabell 3.2. og 3.3.).

Sykehussektoren er også stor i fylket, men mindre enn UoH-sektoren. Helse Midt-Norge RHF⁸⁶ eier sykehusene i fylket, og har blant annet lokalsykehus i regionsentrene Levanger og Namsos (del av Helse Nord-Trøndelag HF) foruten i Røros (avdeling under St. Olavs hospital HF).

⁸⁶Helse Midt-Norge RHF eier de tre helseforetakene St. Olavs hospital HF, Helse Nord-Trøndelag HF og Helse Møre og Romsdal HF.

Tabell 3.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og offentlig innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

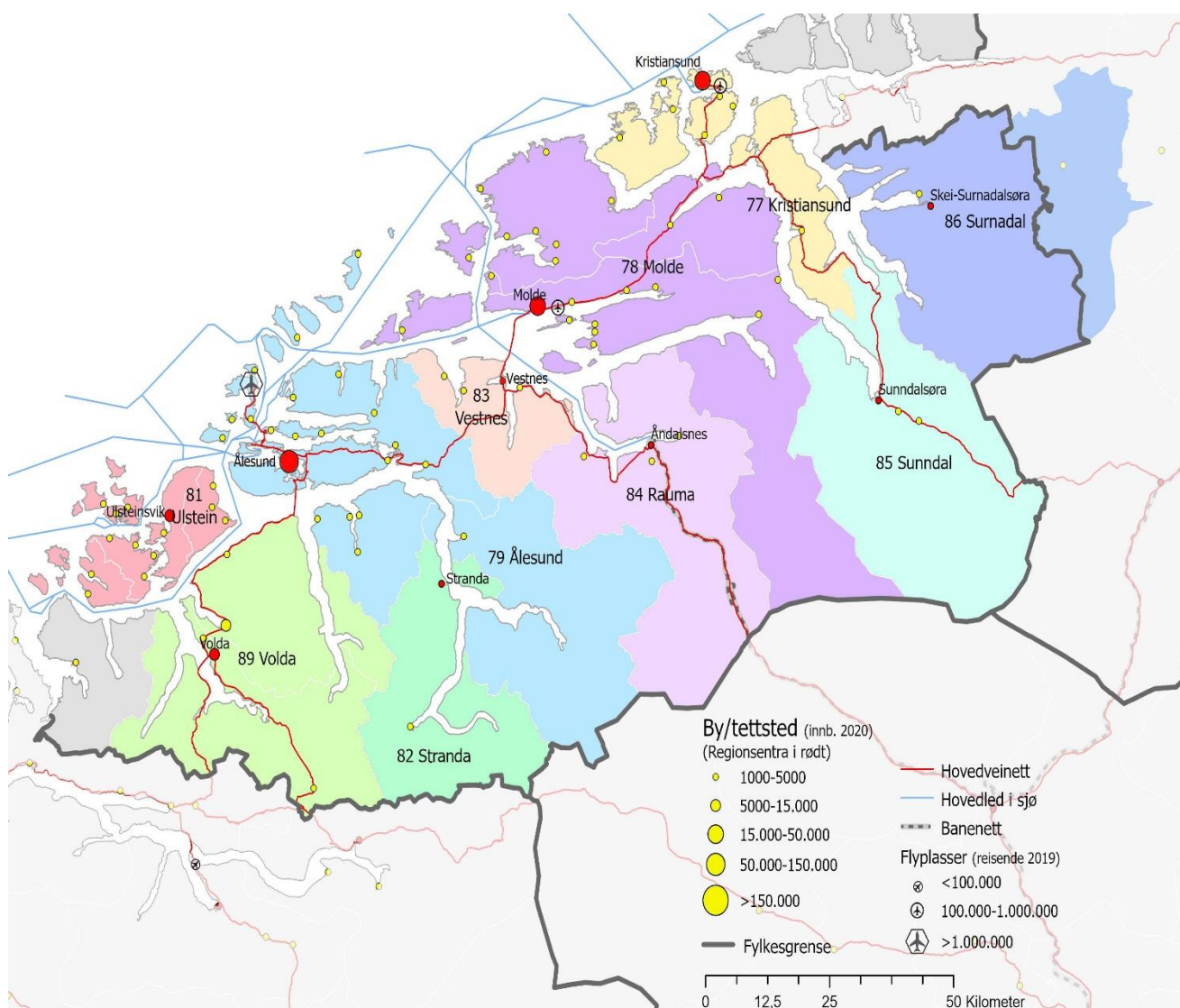
Fylke	BA-region	Senter-Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON				
			2019	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mill.NOK)	Utenlands-eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Nærings-hager og inkuba-torer	Innova-sjons-selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klynge-program (IN/NFR/ SIVA)		
				TOTALT	PRIVAT SEKTOR	OFFENT. SEKTOR	Kommunal			Statlig	Land-bruk, foredl. industri	Sjømat-næringer	Industri-ellers	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, land-transport	Reiselv, over-natting, servering	Kunn-skaps-intensiv forretn. tjenester				Statlig tjeneste-yting	
3. TRØNDELAG			234 358	4,7	4,2	5,7	5,0	6,8	186 818	18	1,6	1,6	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9	1,2	9	10	5	
<i>Storbyregioner:</i>			158 687	5,3	4,4	7,2	5,8	8,8	128 982	14	1,0	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,1	1,5	3	3	4	
	1	Trondheim	Fler-kom-BA	158 687	5,3	4,4	7,2	5,8	8,8	128 982	14	1,0	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,1	1,5	3	3	4
			Senter	120 848	6,3	5,0	9,0	7,4	10,2	102 464	13	0,6	0,1	0,5	0,9	0,7	1,3	1,3	1,8	1	2	1
			Omland	37 839	2,4	2,7	1,8	3,3	-5,9	26 518	19	2,3	0,7	1,4	1,2	1,4	0,8	0,3	0,5	2	1	3
<i>Småbyregioner:</i>			40 756	2,0	1,6	2,9	3,3	2,1	30 425	14	2,9	0,8	0,8	1,2	0,8	0,7	0,4	1,2	4	4	1	
	2	Steinkjer	Fler-kom-BA	13 552	-0,2	2,2	-4,7	-1,0	-15,2	10 793	10	3,1	0,3	0,4	1,3	0,7	0,8	0,5	0,7	1	1	1
			Senter	11 337	-0,8	1,8	-5,5	-1,0	-16,1	9 263	11	2,6	0,3	0,3	1,3	0,6	0,8	0,5	0,8	1	1	1
			Omland	2 215	2,7	4,4	-0,4	-1,2	20,0	1 530	7	5,2	0,0	0,8	1,5	0,8	0,5	0,2	0,2			
	3	Namsos	Fler-kom-BA	9 942	3,8	3,1	5,0	4,6	5,7	7 308	19	2,3	2,9	0,8	1,0	1,1	0,6	0,5	1,2	1	1	
			Senter	7 776	2,3	-0,2	5,9	4,9	7,5	5 696	14	1,6	1,1	0,4	0,9	1,2	0,6	0,5	1,6	1	1	
			Omland	2 166	9,5	13,3	-0,4	3,5	-54,1	1 612	36	4,5	9,3	2,1	1,4	0,9	0,4	0,5	0,1			
	4	Levanger	Fler-kom-BA	17 262	2,9	0,2	7,4	6,5	8,6	12 324	14	3,1	0,1	1,2	1,1	0,6	0,7	0,3	1,5	2	2	
			Senter	9 878	4,5	0,6	9,2	7,9	10,2	7 259	17	3,3	0,1	0,3	0,7	0,7	0,7	0,3	2,5	2	2	
			Omland	7 384	0,8	-0,2	3,4	5,0	-13,5	5 065	8	2,8	0,0	2,4	1,7	0,4	0,7	0,4	0,2			
<i>Bygdeby/småsenterr</i>			33 377	5,4	6,6	2,7	4,5	-8,3	26 265	43	2,7	9,0	0,9	1,2	1,0	0,9	0,3	0,4	2	3		
	5	Grong	Fler-kom-BA	2 439	0,0	-2,6	3,7	6,1	-22,7	1 874	9	3,7	0,4	0,1	1,2	0,5	0,8	0,2	0,3			
			Senter	1 165	5,8	4,8	7,2	9,2	-15,0	916	7	2,0	0,0	0,1	1,6	0,2	1,0	0,1	0,3			
			Omland	1 274	-4,7	-8,7	0,7	3,5	-29,2	958	11	5,3	0,7	0,2	0,7	0,8	0,7	0,3	0,2			
	6	Heim	En-kom-BA	2 815	8,1	7,8	9,0	12,7	-34,4	2 623	86	4,0	6,3	2,0	0,9	1,1	0,4	0,4	0,1			
	7	Hitra	Fler-kom-BA	5 634	10,0	10,7	7,5	8,7	-10,8	4 486	101	0,4	29,8	0,9	0,9	1,3	0,8	0,3	0,1		1	
			Senter	2 991	14,5	15,7	10,1	11,5	-15,6	2 361	115	0,2	37,6	1,0	0,5	1,7	0,6	0,3	0,1		1	
			Omland	2 643	5,3	5,3	5,2	6,1	-7,1	2 125	87	0,6	21,0	0,9	1,4	0,8	1,0	0,3	0,1			
	8	Ørland	En-kom-BA	4 523	4,2	7,7	-0,7	1,4	-4,1	3 561	20	2,6	3,5	0,7	1,3	0,7	0,9	0,3	1,3			
	9	Åfjord	Fler-kom-BA	2 658	11,5	16,6	1,6	3,3	-24,5	2 044	38	2,6	9,3	0,3	2,2	0,8	0,7	0,3	0,1			
			Senter	2 285	13,3	16,9	5,6	7,2	-15,9	1 775	39	2,7	8,7	0,2	2,5	0,8	0,8	0,3	0,1			
			Omland	373	1,9	14,8	-14,1	-11,4	-100,0	269	33	2,2	12,8	0,4	0,7	1,1	0,6	0,2	0,0			
	10	Nærøysund	Fler-kom-BA	5 400	6,8	9,6	0,6	1,5	-10,5	4 430	38	1,6	13,4	0,8	0,9	1,6	0,4	0,5	0,2			
			Senter	4 687	7,4	10,0	0,9	1,6	-8,2	3 901	40	1,2	14,7	0,8	0,9	1,6	0,5	0,5	0,2			
			Omland	713	3,2	6,2	-0,7	0,7	-25,0	529	27	4,5	4,7	0,5	0,7	1,6	0,4	0,3	0,2			
	11	Oppdal	Fler-kom-BA	4 375	4,4	5,1	2,6	3,7	-11,0	3 121	9	3,8	0,1	0,8	1,7	0,9	1,6	0,3	0,2	1	1	
			Senter	3 299	5,7	4,8	8,2	9,8	-8,5	2 311	10	3,2	0,2	1,0	1,6	0,9	1,8	0,4	0,2	1	1	
			Omland	1 076	0,6	6,2	-8,1	-7,5	-20,0	811	7	5,6	0,0	0,3	2,1	0,8	0,8	0,2	0,1			
	12	Røros	Fler-kom-BA	4 619	0,3	-0,4	1,9	2,6	-2,5	3 333	12	3,6	0,1	1,7	1,2	0,9	1,4	0,4	0,4	1	1	
			Senter	3 295	1,0	-0,7	6,1	7,4	1,2	2 416	12	3,5	0,1	1,7	1,1	1,1	1,7	0,4	0,5	1	1	
			Omland	1 324	-1,4	0,6	-4,2	-3,2	-21,9	917	14	3,7	0,0	1,7	1,3	0,4	0,5	0,3	0,2			
	13	Meråker	En-kom-BA	914	-1,8	-4,4	2,6	2,5	5,3	791	52	6,2	0,4	0,5	0,7	0,7	1,3	0,2	0,2			

4 Møre og Romsdal

I Møre og Romsdal er Ålesund eneste større by, men fylket har 9 *mindre byer (inkl. bygdebyer)* som er regionsentre i hver sine BA-regioner. Dette er de to mellomstore byene Molde og Kristiansund, de to småbyene Ulsteinvik og Ørsta/Volda og de fem bygdebyene Stranda, Vestnes, Åndalsnes, Sunndalsøra og Skei/Sunnadalsøra. Fosnavåg (3553 innb.) er en bygdeby som ligger i Ulstein BA-region, men Ulsteinvik (5909 innb.) som småby og regionsenteret.

Ålesund er fylkets største by, men har ikke administrative fylkesfunksjoner. Det er den noe mindre Molde by som er hovedsetet både for *fylkeskommunal administrasjon* og *statsforvalteren*.

Figur 4.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Møre og Romsdal.



Tabell 4.3: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.

Institusjonsnavn	Campus				
	Volda	Molde	Ålesund	Kristiansund	Totalt
Høgskulen i Volda	4 765				4 765
Høgskolen i Molde		2 550		415	2 965
NTNU			2 460		2 460
DMMH*				65	65
Totalt	4 765	2 550	2 460	480	10 255
<i>*Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning</i>					

Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgre utdanning.

Når det gjelder *høyere ordens tjenester*, slik som universitet/høgskoler (UoH), forskning og utvikling (FoU) og sykehus, er dette offentlige tjenester med mange kompetanseintensive arbeidsplasser. Særlig mange arbeidsplasser i *UoH-sektoren* har Ålesund, Volda og Molde, men det er også noen i Kristiansund (se tabell 4.2). Når det antall studenter er det klart flest Volda, før Molde, Ålesund og Kristiansund (se tabell 4.3). *Sykehussektoren* er betydelig større enn UoH-sektoren målt i arbeidsplasser (se tabell 4.2). Helse Møre og Romsdal HF⁸⁷ sykehusenheter i Ålesund, Molde, Kristiansund og Volda. De fire byene er altså sentralsteder for UoH- og sykehusvirksomhet i fylket.

De mellomstore byene Molde og Kristiansund har en svært god bredde av *generelle tjenester* (94-96 tjenestetyper av maksimalt 100) og nesten på nivå med den større byen Ålesund (98) (se tabell 4.2). Regionsentrene Ålesund, Kristiansund, Molde, Volda og Ulsteinvik er også tydelig handelssentra i sine BA-regioner og i fylket.

Når vi videre ser på *næringsbasene* til fylkets 9 mindre byregioner (se tabell 4.4.), er hele 7 av dem spesialiserte innen sjømatnæringer og 8 innen «industri ellers». Sistnevnte består særlig av maritim industri (bl.a. Ulsteinvik, Vestnes), møbelindustri (bl.a. Stranda, Volda) og metallurgisk industri (bl.a. Åndalsnes). Den større byregionen Ålesund er ganske nylig slått sammen med flere nabo- og øykommuner som var spesialiserte innen maritim industri. Ålesund BA-region framstår som en sentralregion og nav i marine og maritime klyngene som ikke bare lokalisert i egen BA-region, men større deler fylket. Marine og maritime næringer er også viktige i Molde og Kristiansund, selv om de ikke er like tungt inne som Ålesund. De mindre byregionene er ellers i liten grad spesialisert innen reiseliv (unntatt Stranda) eller kunnskapsintensive forretningstjenester (unntatt Ulstein der slike tjenester er koplet til maritim sektor).

⁸⁷Eies av Helse MidtNorge RHF som også eier St. Olavs hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF.

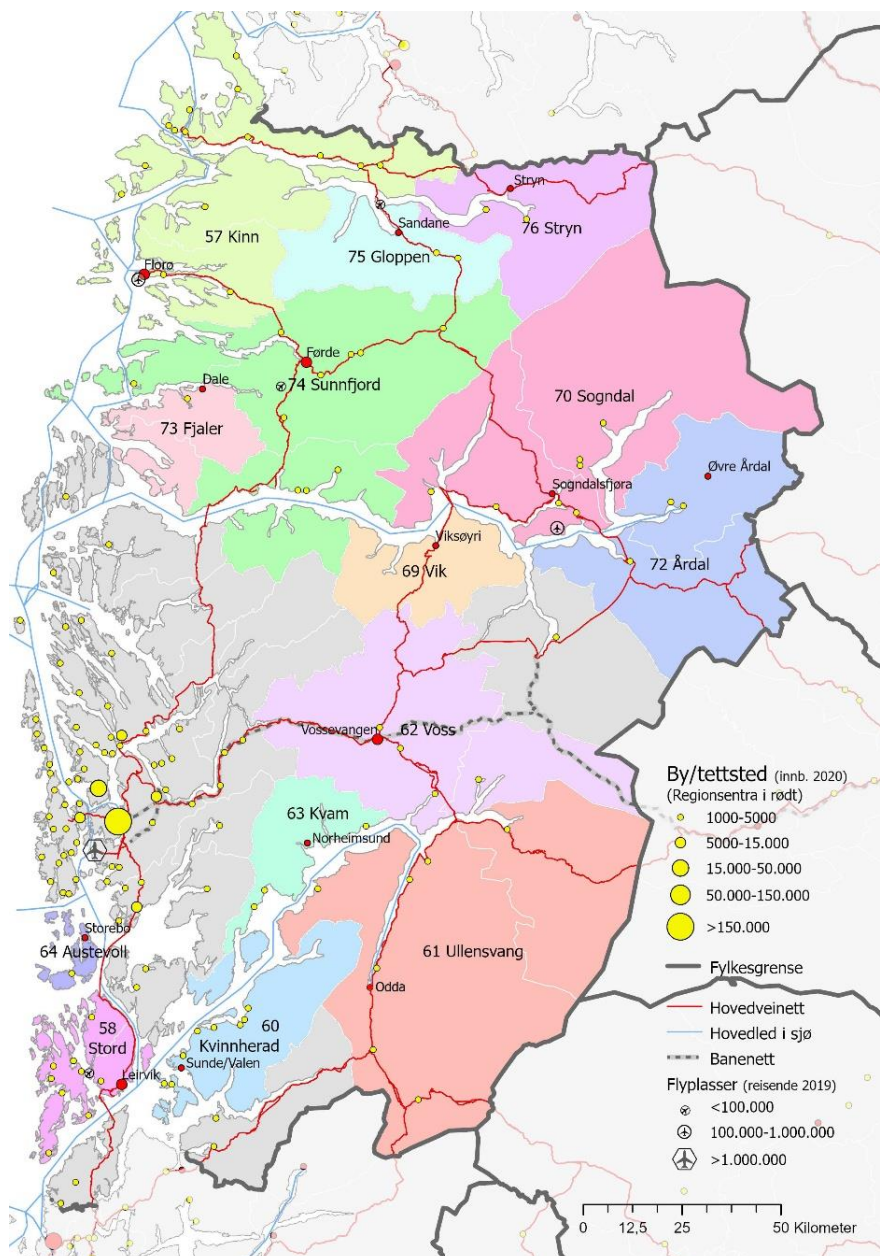
Tabell 4.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter- Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON			
			TOTALT	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mil.NOK)	Utenlands- eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringskvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Nærings- hager og rikuba- torer	Innova- sjons- selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klynge- program (INNFR/ SIVA)	
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT SEKTOR	Komm unal	Statlig			Land- bruk, foredt. industri	Sjømat- næringer	Industri ellers	Kraft/ vann, bygg/ anlegg	Sjøfart, land- transport	Reiseliv, over- natting, servering	Kunn- skaps- intensiv forretn. tjenester	Statlig tjeneste- yting				
	4.MØRE & ROMSDAL		128 450	1,4	0,2	4,1	4,8	2,2	126 126	48	1,0	3,4	2,0	0,9	1,2	0,8	0,6	0,7	6	6	3
	Storste byregioner:		47 179	5,3	4,5	7,3	9,5	2,6	44 655	46	0,6	3,6	2,1	0,8	1,2	0,9	0,6	0,8	2	3	2
	1 Ålesund	Fler-kom-BA	47 179	5,3	4,5	7,3	9,5	2,6	44 655	46	0,6	3,6	2,1	0,8	1,2	0,9	0,6	0,8	2	3	2
		Senter	36 591	5,7	5,0	7,4	10,4	2,8	34 889	43	0,6	2,9	1,7	0,8	1,2	1,0	0,7	1,1	2	2	2
		Omland	10 588	3,8	2,8	6,7	7,3	-4,1	9 766	57	0,8	5,7	3,4	0,9	1,3	0,5	0,3	0,1			1
	Mellomstore byregioner		39 681	-1,9	-4,2	2,5	2,7	2,0	37 430	37	1,0	2,3	1,5	1,0	1,2	0,8	0,7	1,0	3	2	1
	2 Kristiansund	Fler-kom-BA	14 292	-3,2	-4,8	0,5	-1,6	6,5	13 884	45	0,9	3,2	1,0	1,1	1,6	0,9	0,7	0,8	2	1	
		Senter	11 095	-4,3	-6,5	0,6	-2,6	7,8	10 448	36	0,4	1,2	1,0	1,1	1,8	1,1	0,8	1,0	2	1	
		Omland	3 197	1,0	1,3	0,1	1,4	-20,0	3 436	73	2,3	10,4	1,1	1,1	1,3	0,5	0,4	0,1			
	3 Molde	Fler-kom-BA	25 389	-1,2	-3,8	3,5	5,1	0,3	23 546	33	1,0	1,8	1,7	0,9	1,0	0,7	0,8	1,1	1	1	1
		Senter	18 566	-1,5	-3,6	2,5	4,0	0,4	17 520	24	0,6	1,0	1,5	0,9	0,9	0,7	1,0	1,4	1	1	1
		Omland	6 823	-0,6	-4,1	6,7	7,4	-1,1	6 028	57	2,1	3,9	2,4	1,0	1,2	0,6	0,2	0,2			
	Småbyregioner:		21 528	-1,4	-3,4	3,9	3,3	6,2	23 056	53	0,7	4,5	2,3	0,9	1,1	0,6	0,9	0,6	1	1	
	4 Ulstein	Fler-kom-BA	12 153	-2,3	-4,3	5,1	4,8	10,3	13 693	66	0,3	6,2	3,2	0,8	1,2	0,6	1,3	0,1			
		Senter	5 235	-1,1	-2,3	5,3	5,0	9,7	5 855	39	0,3	0,7	4,3	0,7	0,6	0,8	2,3	0,1			
		Omland	6 918	-3,2	-6,0	5,0	4,7	10,7	7 838	86	0,3	10,4	2,3	0,9	1,7	0,4	0,5	0,1			
	5 Volda	Fler-kom-BA	9 375	-0,1	-2,0	3,0	1,8	5,6	9 363	34	1,2	2,2	1,2	1,1	1,0	0,7	0,4	1,2	1	1	
		Senter	4 917	1,2	0,4	2,1	-1,6	7,0	4 280	32	0,8	1,6	0,8	1,0	0,7	0,6	0,3	2,0	1	1	
		Omland	4 458	-1,5	-3,7	4,8	5,9	-6,0	5 084	36	1,6	2,9	1,7	1,2	1,4	0,7	0,5	0,2			
	Bygdeby/småsentere		16 064	1,5	2,2	0,0	0,7	-9,1	15 664	59	2,6	1,9	2,6	1,2	1,1	0,7	0,3	0,2			
	6 Stranda	En-kom-BA	2 507	5,2	3,2	12,0	15,8	-28,3	2 367	84	5,1	7,1	1,5	1,4	1,0	1,2	0,2	0,1			
	7 Vestnes	En-kom-BA	2 859	2,1	3,7	-0,4	1,1	-18,3	2 687	37	1,7	1,6	2,9	1,0	0,7	0,8	0,3	0,2			
	8 Rauma	En-kom-BA	3 391	2,0	2,9	-0,4	0,5	-8,8	3 138	34	1,1	1,3	2,2	1,3	2,1	0,8	0,3	0,2			
	9 Sunndal	En-kom-BA	3 585	-2,0	-1,2	-4,0	-4,5	5,8	3 722	121	1,0	0,1	5,1	1,1	0,6	0,5	0,4	0,1			
	10 Sunndal	Fler-kom-BA	3 722	1,9	3,3	-1,2	-1,4	1,2	3 749	16	4,3	0,8	1,2	1,1	1,1	0,5	0,4	0,2			
		Senter	2 882	2,9	4,6	-0,8	-0,8	0,0	3 102	17	4,0	1,0	1,4	0,9	1,2	0,5	0,5	0,2			
		Omland	840	-1,5	-1,1	-2,4	-2,9	6,7	647	11	5,6	0,0	0,4	1,8	0,9	0,5	0,3	0,2			

5 Vestland

Fylket har en storby med Bergen, med diverse subregionsentra rundt, men har ellers 14 mindre byer (inkl.bygdebyer) som er regionsentre i hver sine BA-regioner. Foruten ett regionsenter som mellomstor by, dvs. Leirvik i Stord BA, har fylket fem regionsentra som er småbyer, dvs. Odda, Voss, Sogndal, Førde og Florø⁸⁸, og åtte regionsentra som er bygdebyer/småsentra, dvs. Norheimsund, Viksøyri, Storebø, Sunde/Valen, Øvre Årdal, Dale, Sandane og Stryn. I tillegg har fylket 5 BA-regioner uten noe tettsted på over 1000 innbyggere.

Figur 5.1: Mindre byer og byregioner (BA) og hovedkommunikasjoner i Vestland.



⁸⁸ BA-regionen Kinn er et resultat av ny kommuneinndeling, men med opprinnelig kommuneinndeling er det her tre regionsentre, Florø, Måløy og Nordfjordeid.

Tabell 5.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels- overskudd 2010-20 (%)	Netto- innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65år /andel 0-19 år)	Kvinne- andel 2020 (%)	Innvandr- andel 2020 (%)	UoH- andel 2020 (%)
5. VESTLAND				626 703	9,2	4,4	4,7	0,7	49,3	12,4	34,4
Storbyregioner:				423 748	12,4	6,0	6,4	0,7	49,4	13,4	37,6
	1 Bergen	Fler-kom-BA		391 266	12,4	6,0	6,4	0,7	49,5	13,8	38,6
		Senter	259 958	283 929	10,7	5,5	5,1	0,7	49,7	15,2	42,8
		Omland		107 337	17,2	7,3	9,9	0,6	49,1	10,0	27,0
	2 Ålver	Fler-kom-BA		32 482	12,7	5,7	7,0	0,7	48,7	9,1	24,4
		Senter	6 024	29 224	13,5	6,1	7,4	0,7	48,8	8,8	24,9
		Omland		3 258	5,7	1,5	4,2	0,9	47,6	11,9	19,7
Mellomstore byregion:				33 905	6,7	5,1	1,6	0,7	48,9	10,3	28,0
	3 Stord	Fler-kom-BA		33 905	6,7	5,1	1,6	0,7	48,9	10,3	28,0
		Senter	17 605	18 759	6,8	5,8	1,0	0,7	49,2	10,6	31,3
		Omland		15 146	6,6	4,0	2,6	0,7	48,5	9,9	23,8
Småbyregioner:				105 230	3,4	1,4	2,0	0,8	49,3	10,1	29,4
	4 Kinn	Fler-kom-BA		30 293	0,4	1,0	-0,5	0,8	49,0	11,7	25,3
		Senter	12 222	17 207	-2,1	-5,3	3,2	0,8	48,7	12,2	25,8
		Omland		13 086	4,0	23,7	-19,7	1,0	49,4	11,0	24,8
	5 Ullensvang	Fler-kom-BA		11 954	-3,8	-3,4	-0,4	1,1	49,5	10,5	24,8
		Senter	4 840	11 048	-3,6	-3,5	-0,2	1,1	49,4	10,6	24,7
		Omland		906	-5,4	-2,2	-3,2	1,1	50,9	10,2	25,5
	6 Voss	Fler-kom-BA		16 820	5,3	0,0	5,3	0,9	50,0	9,2	29,8
		Senter	8 289	15 740	6,0	0,5	5,5	0,9	50,1	8,9	29,8
		Omland		1 080	-4,3	-5,1	0,8	1,1	48,6	14,4	29,1
	7 Sogndal	Fler-kom-BA		17 021	9,8	2,7	7,0	0,8	49,4	10,0	36,3
		Senter	7 315	11 847	12,2	3,5	8,7	0,7	49,4	11,0	39,7
		Omland		5 174	4,6	1,1	3,6	0,9	49,2	7,7	28,5
	8 Sunnfjord	Fler-kom-BA		29 142	5,1	4,7	0,4	0,7	48,9	9,0	30,8
		Senter	10 420	22 030	7,6	6,6	1,0	0,6	48,8	9,1	33,3
		Omland		7 112	-2,0	-1,3	-0,6	1,1	49,2	8,6	23,4
Bygdeby/småsenterer:				53 832	0,2	0,0	0,2	0,9	48,9	10,4	25,7
	9 Kvinnherad	En-kom-BA	4 475	13 071	-0,9	0,5	-1,4	0,9	49,4	7,4	24,0
	10 Kvam	En-kom-BA	4 475	8 457	1,2	0,4	0,8	0,9	49,1	10,3	26,9
	11 Austevoll	En-kom-BA	1 584	5 236	14,5	6,5	8,0	0,6	48,5	11,0	24,1
	12 Vik	En-kom-BA	1 227	2 635	-4,8	-3,5	-1,3	1,2	49,9	10,5	24,5
	13 Årdal	Fler-kom-BA		7 319	-6,6	-2,3	-4,2	1,2	48,2	9,8	24,0
		Senter	4 461	5 193	-7,8	-2,0	-5,8	1,2	48,3	8,8	22,3
		Omland		2 126	-3,3	-3,4	0,1	1,1	48,1	12,1	28,3
	14 Fjaler	Fler-kom-BA		4 130	-5,0	-4,1	-0,9	1,0	48,8	12,7	26,2
		Senter	1 187	2 802	-1,5	2,8	-4,4	0,8	49,3	12,8	29,4
		Omland		1 328	-11,6	-4,0	-7,6	1,4	47,7	12,7	19,9
	15 Gloppen	En-kom-BA	2 446	5 854	2,8	-1,2	3,9	0,9	49,2	9,9	31,7
	16 Stryn	En-kom-BA	2 533	7 130	2,3	2,4	0,0	0,8	48,4	15,5	25,7

Tettstedstallene inkluderer satellittler ut 1,5 km fra sentertettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret.

Bergen fylkes- og landssenteret. Byen er hovedsete for fylkeskommunal administrasjon og politisk ledelse. Enkelte fylkeskommunale funksjoner er imidlertid lokalisert i Førde (Sunnfjord BA) og Leikanger (Sogndal BA). Statsforvalterens ledelse er også lokalisert til Leikanger.

Når det gjelder *høyere ordens tjenester*, som universitet/høyskoler (UoH), forskning og utvikling (FoU) og sykehus, er dette offentlige tjenester med mange kompetanse-arbeidsplasser og som har et mer konsentrert lokaliseringsmønster i fylket. Særlig er *UoH-sektoren* i fylket sterkt konsentrert til Bergen målt i arbeidsplasser og studenter, men regionsentrene Sogndal, Leirvik og Førde har også betydelig aktivitet ved campuser ved Høgskolen på Vestlandet (se tabell 5.2. og 5.3). *Sykehussektoren* er den største sektoren i statlig tjenesteyting målt i arbeidsplasser. Helse Vest RFF eier hoveddelen av sykehusene i fylket, som omfatter foruten universitets-sykehuset i Bergen også et sentralsykehus i Førde, og flere mindre sykehusenheter i Leirvik, Voss, Odda, Florø, Lærdal og Nordfjord.

De fleste små- og mellomstore byene har gjennomgående en veldig god bredde av *generelle tjenester* (90-92 tjenestetyper av maksimalt 100 i eks. Voss, Sogndal), men enkelte også noe smalere (eks. Odda i Ullensvang med 80 tjenestetyper) (se tabell 5.2).

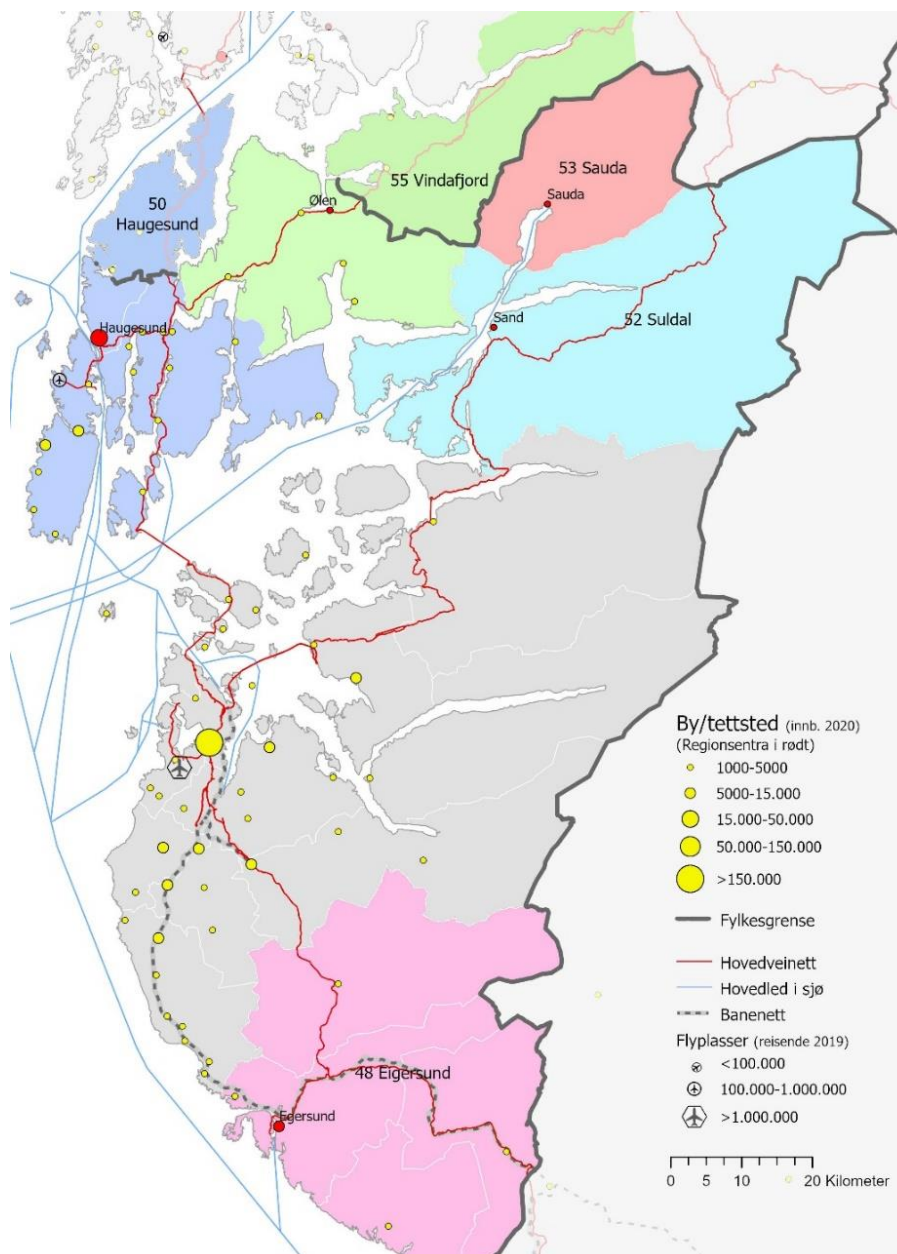
Tabell 5.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter- Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON			
			TOTALT	Prosent endring 2015-19					BNP 2016 (Mill NOK)	Utenlands- eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering/overrepresentasjon)								Nærings- hager og inkuba- torer	Innova- sjons- selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klynge- program (INNFRU/ SIVA)
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT SEKTOR	Komm unal	Stallig	Land- bruk foredl. industri			Sjømat- næringer	Industri ellers	Kraft/ vann, bygg/ anlegg	Sjøfart, land- transport	Reiseliv, over- natting, servering	Kunn- skaps- intelligiv foretln. tjenester	Statlig tjeneste- yting				
5. VESTLAND			312 068	3,4	2,4	5,6	5,1	6,7	303 791	43	0,8	1,6	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	12	14	8
<i>Storbyregioner:</i>			214 955	4,0	2,6	7,6	6,9	8,6	215 009	41	0,4	0,7	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1	1,2	3	3	6
	1	Bergen	202 899	4,0	2,4	7,9	7,2	8,8	193 326	33	0,4	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	2	2	6
		Senter	167 529	4,2	2,8	7,7	6,2	9,1	163 456	31	0,4	0,3	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	2	2	6
		Omland	35 370	2,9	0,2	9,0	9,8	3,9	29 870	45	0,6	3,0	2,0	1,2	1,2	0,6	0,5	0,4			
	2	Ålver	12 056	4,5	5,7	2,1	3,4	-13,3	21 683	112	1,1	0,9	2,5	1,1	1,4	0,4	0,5	0,2	1	1	
		Senter	10 765	5,0	5,5	3,9	5,6	-14,0	20 479	116	1,2	1,0	2,7	0,9	1,4	0,4	0,6	0,2	1	1	
		Omland	1 291	0,9	7,8	-9,4	-9,7	0,0	1 204	44	0,6	0,4	1,1	2,5	1,3	0,2	0,3	0,1		1	
<i>Mellomstore byregioner:</i>			15 318	-0,5	-2,0	3,5	3,6	3,1	14 896	56	0,3	4,2	3,3	1,0	1,0	0,8	0,4	0,6	2	1	1
	3	Stord	15 318	-0,5	-2,0	3,5	3,6	3,1	14 896	56	0,3	4,2	3,3	1,0	1,0	0,8	0,4	0,6	2	1	1
		Senter	9 397	-1,8	-4,4	4,6	4,9	4,0	8 218	28	0,1	0,1	4,0	0,8	0,7	1,1	0,5	1,0	2	1	1
		Omland	5 921	1,7	1,7	1,7	2,2	-10,6	6 678	89	0,5	10,8	2,3	1,3	1,3	0,4	0,2	0,1			
<i>Småbyregioner:</i>			51 636	2,6	2,1	3,5	4,2	1,7	44 032	31	1,6	2,2	1,0	1,3	1,2	0,9	0,5	0,9	3	5	1
	4	Kinn	13 969	-0,3	-1,6	2,8	4,2	-5,3	12 419	47	1,6	6,5	1,4	1,0	1,7	0,7	0,6	0,4	1	2	1
		Senter	8 390	-1,6	-3,0	2,5	5,6	-20,8	7 465	49	1,3	5,7	1,3	1,1	2,0	0,7	0,7	0,2	1	1	1
		Omland	5 579	1,7	0,9	3,2	2,5	5,9	4 954	44	2,1	7,6	1,6	1,0	1,2	0,6	0,4	0,2			
	5	Ullensvang	5 580	1,4	2,4	-0,1	-0,6	2,9	5 426	66	1,0	0,6	2,6	1,3	0,9	1,2	0,5	0,5			
		Senter	5 187	1,7	1,9	1,3	0,9	3,7	5 047	70	1,1	0,6	2,8	1,3	0,9	1,1	0,5	0,5			
		Omland	393	-1,5	10,3	-15,1	-14,4	-40,0	380	15	0,4	0,0	0,0	2,0	0,6	3,2	0,4	0,1			
	6	Voss	7 952	4,5	5,0	3,4	5,7	-4,2	5 977	14	1,8	0,1	0,5	1,5	1,2	1,5	0,3	0,7	1	1	
		Senter	7 565	5,2	5,8	4,0	6,8	-4,3	5 680	14	1,7	0,1	0,5	1,5	1,2	1,4	0,3	0,7	1	1	
		Omland	387	-8,5	-11,4	-4,5	-4,6	0,0	297	11	4,1	0,0	0,0	1,0	0,6	3,8	0,3	0,1			
	7	Sogndal	9 216	7,0	8,4	5,1	8,4	-0,9	7 202	8	2,0	0,2	0,6	1,5	0,8	1,1	0,4	1,3	1	1	
		Senter	7 188	8,3	9,6	6,6	11,7	-0,2	5 608	9	1,7	0,3	0,2	1,5	0,8	1,1	0,5	1,6	1	1	
		Omland	2 028	2,7	4,9	-1,0	0,4	-33,3	1 595	6	6,9	0,1	1,9	1,4	0,8	0,9	0,2	0,1			
	8	Sunnfjord	14 919	2,2	0,9	4,3	2,9	6,5	13 007	22	1,5	1,3	0,7	1,3	1,1	0,6	0,5	1,5			
		Senter	12 122	2,1	-0,3	5,6	4,1	7,3	10 400	9	1,5	0,1	0,4	1,2	1,1	0,7	0,5	1,8			
		Omland	2 797	3,0	5,9	-1,2	-0,4	-6,1	2 607	74	1,4	6,5	1,9	1,4	1,2	0,6	0,3	0,5			
<i>Bygdeby/småsentere:</i>			25 669	1,8	3,2	-1,5	-0,7	-7,5	24 959	70	2,3	4,4	2,2	1,2	1,1	0,8	0,4	0,3	2	2	
	9	Kvinnherad	5 690	3,7	6,4	-0,8	0,1	-5,0	5 177	61	1,4	3,0	2,5	1,1	0,8	0,6	0,4	0,6			
	10	Kvam	3 618	-0,2	0,1	-0,7	-0,5	-5,2	3 027	63	2,2	3,5	1,7	1,1	1,3	0,6	0,3	0,1	1	1	
	11	Austevoll	2 874	4,1	4,6	0,9	1,2	-7,7	5 008	113	1,0	24,9	0,8	0,8	2,2	0,5	0,8	0,0			
	12	Vik	1 224	-1,5	0,3	-4,7	-1,9	-20,6	1 175	16	2,8	0,0	2,1	1,8	0,6	0,3	0,8	0,4			
	13	Årdal	3 677	-1,7	-0,4	-4,6	-2,9	-11,1	3 150	152	0,9	0,0	5,4	1,0	0,6	0,5	0,4	0,5			
		Senter	2 632	-2,2	-2,6	-1,2	0,3	-32,3	2 173	219	0,2	0,0	7,5	0,7	0,2	0,4	0,3	0,1			
		Omland	1 045	-0,4	7,8	-9,0	-9,8	-8,0	977	4	2,8	0,0	0,0	1,8	1,6	0,7	0,4	1,7			
	14	Fjaler	2 037	3,4	4,8	0,6	-1,5	39,4	1 847	54	1,4	3,9	1,7	1,1	1,0	0,6	0,8	0,2			
		Senter	1 368	8,7	10,6	5,1	1,5	61,5	1 106	29	1,4	2,9	0,1	1,1	1,3	0,4	1,2	0,3			
		Omland	669	-6,0	-5,0	-8,3	-7,2	-42,9	741	92	1,2	5,9	4,9	1,2	0,5	1,1	0,1	0,1			
	15	Gloppen	2 771	3,7	6,8	-3,2	-1,1	-27,3	2 700	21	3,6	0,8	1,5	1,6	0,5	0,4	0,3	0,2			
	16	Stryn	3 778	1,7	2,1	0,4	0,4	0,0	2 876	8	5,7	0,2	1,1	1,3	1,2	2,1	0,3	0,1	1	1	

6 Rogaland

Stavanger-Sandnes er fylkets storby og i denne BA-regionen inngår flere mindre byer og tettsteder som subregionsentra (som Bryne og Jørpeland). Haugesund⁸⁹ er definert i klassen «større by» og senter i en BA-region med flere småbyer og bygdebyer som subregionsentra. Fylket har fire mindre byer (inkl. bygdebyer) som er regionsentra i hver sin BA-region. Dette er småbyen Eigersund og de tre bygdebyene Sauda, Sand og Ølen. I fylket er det ellers 2 mindre BA-regioner uten regionsentre (dvs. tettsteder over 1000 innbyggere) (Utsira, Hjelmeland).

Figur 6.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Rogaland.



⁸⁹Haugesund BA-region består av flere småbyer og tettsteder som fungerer som subregionsentra. Når Haugesund by her er definert som «større by» er det basert på innbyggertallet i nærliggende småbyer og tettsteder som Avaldsnes, Koppervik, Åkerhamn, Førdefjord er regnet med (dvs.62620 innbyggere i 2020).

Tabell 6.3: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.

Institusjonsnavn	Campus			
	Stavanger	Haugesund	Jæren	Totalt
Universitetet i Stavanger	12 410			12 410
Høgskulen på Vestlandet		1 560		1 560
Handelshøgskolen BI	1 160			1 160
VID vitenskapelige høgskole	850			850
Høgskulen for grøn utvikling			45	45
Høyskolen for Ledelse og Teologi	25			25
Totalt	14 445	1 560	45	16 050

Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgre utdanning.

mindre sykehus i Eigersund. Mens Stavanger og Haugesund er høyeste variasjon av *generelle tjenester* (96-100 tjenestetyper av maksimalt 100) er det naturlig nok litt smalere i småbyen Eigersund (89) og de tre bygdebyene (64-77). Stavanger, Haugesund og Eigersund framstår også som fylkets største handelssentra – både absolutt og relativt (omsetning per innbygger).

De mindre byregionene i Rogaland har en *næringsbase* spesialisert innenfor både grønne og blå bionæringer (landbruk/foredling, sjømat) og «industri ellers» (verkstedsindustri, kraftkrevende industri) (se tabell 6.4). I tillegg er kraft/vann/bygg/anlegg viktig basisnæring i flere av de mindre byregionene. Ellers legger vi merke til at statlig tjenesteyting (høgskole, sykehus) er relativt sett viktigst for sysselsettingen i Haugesund, mens kunnskapsintensive forretningstjenester (KIFT) er konsentrert til Stavanger.

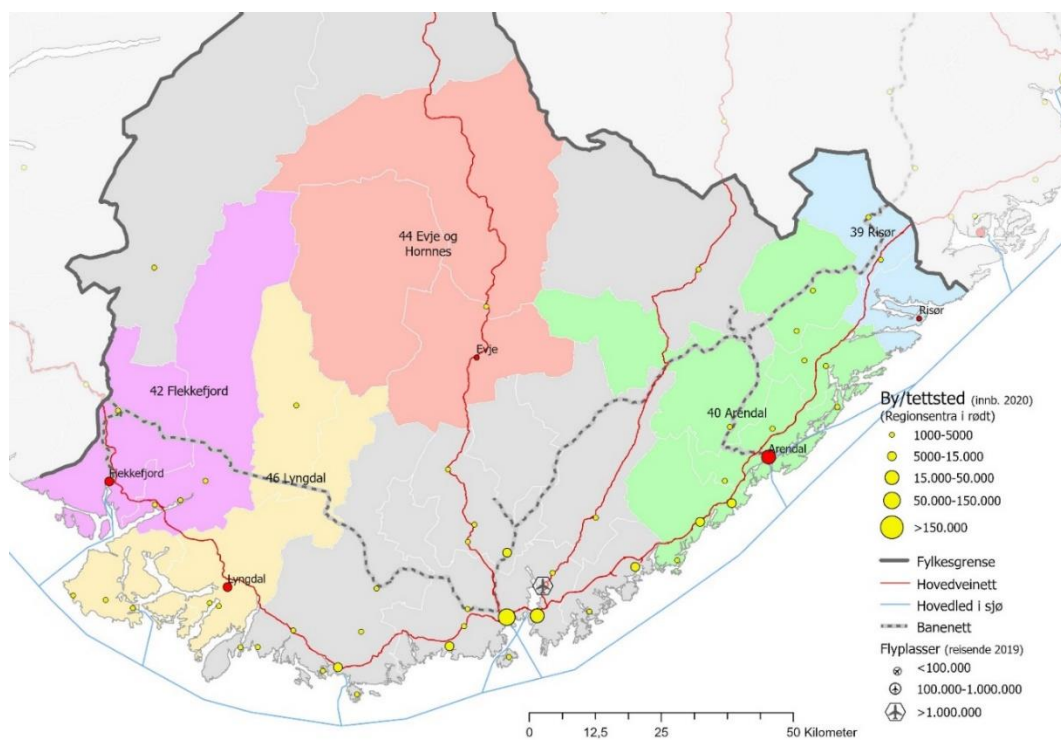
Tabell 6.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter-Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON			
			TOTALT	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mill.NOK)	Utenlands-eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Næringshager og inkubatorer	Innovasjons-selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klyngeprogram (IN/IFR/SIVA)	
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT. SEKTOR	Kommunal	Statlig			Landbruk, foredl. industri	Sjømatnæringer	Industri ellers	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, landtransport	Reiselv, overnatting, servering	Kunnskapsintensiv forretn. tjenester	Statlig tjenesteyting				
6. ROGALAND			251 093	5,2	5,0	5,6	5,0	7,2	226 966	33	1,2	0,6	1,8	0,9	0,9	1,0	1,6	0,7	5	5	6
<i>Storbyregioner:</i>			185 779	6,6	6,6	6,4	5,6	8,2	165 723	29	1,1	0,2	1,7	0,8	0,8	1,0	1,9	0,7	2	3	5
1 Stavanger/Sai	Fler-kom-BA		185 779	6,6	6,6	6,4	5,6	8,2	165 723	29	1,1	0,2	1,7	0,8	0,8	1,0	1,9	0,7	2	3	5
	Senter		123 238	5,8	4,7	8,8	7,6	10,8	113 455	25	0,7	0,2	1,6	0,7	0,6	1,1	1,8	1,0	2	3	5
	Omland		62 541	8,2	10,3	0,3	2,1	-13,0	52 288	37	2,0	0,2	1,9	1,1	1,1	0,8	2,1	0,2			
<i>Større byregioner:</i>			43 545	3,6	2,4	6,5	6,8	5,8	40 884	50	0,5	1,3	2,1	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	1		1
2 Haugesund	Fler-kom-BA		43 545	3,6	2,4	6,5	6,8	5,8	40 884	50	0,5	1,3	2,1	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	1		1
	Senter		21 309	0,5	-2,3	6,8	7,4	6,3	20 298	29	0,2	0,3	1,5	0,7	0,9	1,1	1,1	1,4			
	Omland		22 236	6,7	6,9	6,1	6,4	1,4	20 586	71	0,7	2,2	2,7	1,3	1,3	0,5	0,5	0,2	1		1
<i>Småbyregioner:</i>			10 010	-2,9	-4,0	0,0	1,5	-13,3	8 286	30	3,3	1,8	2,1	1,2	0,7	0,8	0,4	0,2			1
3 Eigersund	Fler-kom-BA		10 010	-2,9	-4,0	0,0	1,5	-13,3	8 286	30	3,3	1,8	2,1	1,2	0,7	0,8	0,4	0,2			1
	Senter		6 457	-1,2	-1,5	-0,6	0,7	-9,6	5 635	32	1,8	2,7	2,1	1,3	0,7	1,0	0,4	0,3			1
	Omland		3 553	-5,8	-8,1	1,3	2,9	-35,0	2 651	25	6,0	0,2	2,0	1,1	0,7	0,5	0,6	0,1			
<i>Bygdeby/småsentere</i>			10 425	-2,7	-2,6	-3,1	-3,1	-3,3	10 216	33	3,3	1,6	2,0	1,5	1,3	0,5	0,5	0,2	2		1
4 Suldal	En-kom-BA		2 077	-4,2	-1,8	-9,5	-9,3	-14,3	2 195	33	2,8	3,1	1,8	1,3	2,7	0,7	0,3	0,1	1		1
5 Sauda	En-kom-BA		1 930	-1,2	0,5	-4,0	-3,7	-7,5	1 836	61	0,5	0,0	2,9	1,7	0,7	0,8	0,2	0,2			
6 Vindafjord	Fler-kom-BA		6 418	-2,7	-3,5	0,1	0,1	0,8	6 185	25	4,2	1,5	1,9	1,5	1,0	0,3	0,6	0,2	1		
	Senter		4 786	-2,9	-4,6	2,9	2,3	8,0	4 694	24	4,6	1,3	2,0	1,4	1,1	0,1	0,8	0,2	1		
	Omland		1 632	-1,9	-0,2	-6,4	-4,9	-44,4	1 492	27	3,1	2,2	1,4	1,7	0,6	0,7	0,3	0,1			

7 Agder

Fylkets største by, Kristiansand er senter for en bo- og arbeidsmarkedsregion (BA) som består av flere mindre byer og tettsteder som fungerer som subregionsentra (som Mandal, Lillesand, Vennesla). Den nest største byen, Arendal⁹⁰, er her også definert i klassen «større by» fordi tettstedsbebyggelsen i betydelig grad har vokst sammen med tvillingbyen Grimstad og tettstedet Fevik mellom. Tettstedet bare i Arendal kommune er imidlertid i klassen mellomstor by, og Grimstad er småby og Fevik bygdeby, som begge, sammen med Tvedestrand, er tre typer av subregionsentra i Arendal BA-region. Utover dette har fylket fire mindre byer/bygdebyer som er regionsentra i hver sine BA-regioner. To av disse er småbyene Flekkefjord og Lyngdal. I Lyngdal-BA ligger også bygdebyen Farsund (4517 innb.) og dette er også en omlandskommune til senterkommunen Lyngdal. De to siste regionsentrene er bygdebyene Risør og Evje. Fylket har utover dette også tre spredtbodde BA-regioner uten byer (tettsteder over 1.000 innbyggere) i dalstrøkene (Åmli, Bykle, Sirdal).

Figur 7.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner på Agder.



Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgre utdanning.

Fylkeshovedstaden Kristiansand er sete for fylkeskommunal administrasjon og politisk ledelse og ellers er statsforvalterembetet. Andre høyere ordens tjenester med mange kompetansearbeidsplasser er særlig knyttet til sykehus og universitet/høyskoler (UoH) . (se tabell 7.2 og 7.3). UoH-sektoren domineres av Universitet i Agder er konsentrert til Kristiansand og Grimstad/Arendal. Sykehussektoren representert særlig ved Sørlandet Sykehus RFF er også sterkt konsentrert til Kristiansand og Arendal samt avdeling i Flekkefjord, foruten flere distriktpsikiatriske sentre og poliklinikker. Mye av fylkets FoU-virksomhet finner sted i UoH-

⁹⁰Byene Arendal (37703 innb), Grimstad (13543 innb) og Fevik (6021 innb) flyter sammen som byer/tettsteder, som gjør at Arendal klassifiseres her som større by og byregion. I Arendal BA-region inngår også Tvedestrand.

Tabell 7.3: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.

Institusjonsnavn	Campus		
	Kristiansand	Grimstad	Totalt
Universitetet i Agder	10 450	3 240	13 690
NLA Høgskolen*	255		255
Sum	10 705	3 240	13 945

*Norsk Lærarakademi for kristendomsstudier og pedagogikk

Når det gjelder det generelle tjenestetilbudet er det svært godt i Kristiansand og Arendal (100 tjenestetyper av maksimalt 100), og naturlig nok noe smalere i småbyene (79-83) og bygdebyene (76-77). Ellers framstår alle regionsentrene som handelssentra i sine BA-regioner, både absolutt og relativt (omsetning per innbygger), men med ett unntak for Risør-BA der omlandskommunene har langt større handelsintensitet. Det er nærliggende å knytte dette til det store handelssenteret Brokelandsheia ved E18 i omlandskommunen Gjerstad.

Ser vi på næringsbasene er alle de mindre byregionene i fylket er særlig spesialiserte innenfor grønne bionæringer (landbruk, foredlingsindustri), industri ellers og kraft/vann/bygg/anlegg (se tabell 7.3). Flekkefjord skiller seg ut med sin spesialisering innen blå bionæringer (sjømat) foruten annen industri. I tillegg er noen av de mindre byene/bygdebyene også sterke på reiseliv (Lyngdal, Evje, Risør). En betydelig hytteturisme i flere av regionene gir seg ellers en noe større bygg/anleggsektor og handelsnærings enn befolkningsgrunnet skulle tilsa.

Tabell 7.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

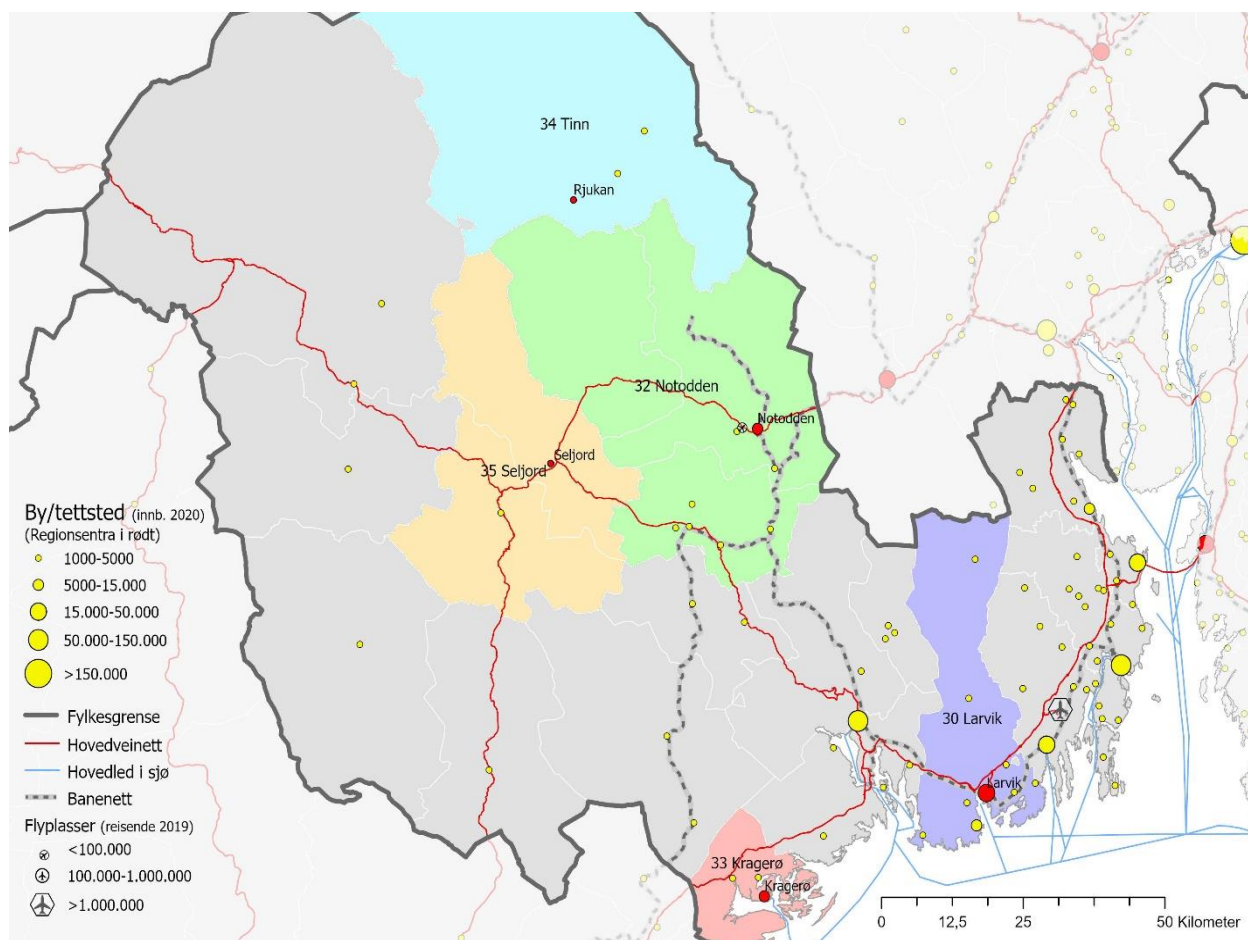
Fylke	BA-region	Senter-Omland	2019	Prosent endring 2015-19					BNP 2016 (Mill.NOK)	Utenlands-eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Næringshager og inkubatorer	Innovasjons-selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klyngeprogram (IN/NFR/SIVA)
			TOTALT	PRIVAT SEKTOR	OFFENTL SEKTOR	Kommunal	Statlig	Landbruk, foredl. industri			Sjømat-næringer	Industri ellers	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, land-transport	Reiseliv, overnatting, servering	Kunnskaps-intensiv forettn. tjenester	Statlig tjenesteyting				
7. AGDER			137 972	3,8	2,2	7,2	7,7	5,8	116 586	41	1,2	0,4	1,3	1,2	0,9	0,9	0,6	0,9	5	4	2
	Større byregioner:		113 106	4,3	2,6	8,0	8,9	6,2	94 839	35	0,9	0,3	1,3	1,1	0,9	0,9	0,6	1,0	3	3	2
	1 Kristiansand	Fler-kom-BA	78 773	4,6	2,6	9,3	9,7	8,5	67 989	35	0,9	0,4	1,4	1,2	0,9	0,9	0,7	0,9	1	2	1
		Senter	58 341	3,7	1,3	9,3	9,9	8,4	52 870	34	0,5	0,3	1,4	1,2	0,9	1,0	0,8	1,2		1	1
		Omland	20 432	7,4	6,4	9,4	9,4	8,5	15 119	38	1,9	0,5	1,5	1,2	0,9	0,7	0,4	0,3	1	1	
	2 Arendal	Fler-kom-BA	34 333	3,6	2,6	5,4	7,1	1,9	26 850	35	0,9	0,2	0,9	1,0	1,0	0,8	0,6	1,0	2	1	1
		Senter	29 910	3,2	1,8	5,8	7,7	2,4	23 819	34	0,8	0,2	0,9	0,9	1,0	0,9	0,7	1,2	2	1	1
		Omland	4 423	6,3	8,2	3,1	4,5	-14,3	3 031	40	1,3	0,2	1,2	1,5	0,9	0,6	0,3	0,2			
	Småbyregioner:		15 706	1,6	0,5	3,7	3,3	6,0	14 544	92	2,2	1,2	1,7	1,2	0,6	1,0	0,3	0,5	1		
	3 Flekkefjord	Fler-kom-BA	6 132	-3,4	-7,5	3,3	3,0	4,2	6 952	81	1,0	2,6	1,8	1,1	0,7	0,6	0,4	0,9			
		Senter	3 988	-2,4	-7,2	5,6	5,0	6,8	4 886	57	0,9	3,6	1,5	1,0	0,8	0,6	0,5	1,2			
		Omland	2 144	-5,2	-8,0	-0,7	0,4	-11,4	2 065	140	1,1	0,6	2,2	1,2	0,5	0,6	0,4	0,3			
	4 Lyngdal	Fler-kom-BA	9 574	5,0	5,3	4,1	3,6	10,9	7 592	102	3,1	0,3	1,6	1,3	0,6	1,3	0,3	0,2	1		
		Senter	4 861	8,4	6,7	13,0	11,4	32,6	3 662	20	4,3	0,3	0,3	1,3	0,6	1,2	0,3	0,2	1		
		Omland	4 713	1,7	3,9	-3,7	-3,4	-7,3	3 930	178	1,8	0,2	2,9	1,3	0,7	1,4	0,3	0,2			
	Bygdeby/småsentere		6 153	1,5	0,9	2,6	3,7	-5,9	4 488	30	2,5	0,2	1,2	1,2	1,0	1,1	0,4	0,3	1	1	
	5 Risør	Fler-kom-BA	3 392	0,9	0,9	0,9	3,1	-24,2	2 566	44	1,6	0,4	1,7	1,3	0,7	1,0	0,5	0,2	1	1	
		Senter	2 523	0,4	1,1	-0,8	0,5	-15,3	1 934	22	1,6	0,5	1,8	1,4	0,6	0,9	0,6	0,2	1	1	
		Omland	869	2,1	0,2	5,6	9,9	-57,9	632	110	1,5	0,0	1,7	0,9	0,8	1,3	0,3	0,1			
	6 Evje og Horn	Fler-kom-BA	2 761	2,3	1,0	4,8	4,5	6,9	1 922	13	3,6	0,0	0,4	1,2	1,5	1,2	0,2	0,5			
		Senter	1 698	7,2	6,7	8,2	7,7	11,8	1 139	11	1,1	0,0	0,3	1,1	2,3	1,3	0,3	0,4			
		Omland	1 063	-4,7	-7,3	0,3	0,0	1,6	783	16	7,6	0,0	0,5	1,4	0,3	1,0	0,2	0,6			

8 Vestfold og Telemark

Fylket har to større byregioner, dvs. Tønsberg (inkludert Horten og Sandefjord⁹¹) og Skien/Porsgrunn,. Videre har fylket fem mindre byer (inkl.bygdebyer) som er regionsentre i hver sin BA-region: Larvik, Notodden, Kragerø, Seljord og Rjukan. I Notodden BA-region inngår ellers Bø som et markant handels- og tjenestesenter i Midt-Telemark. Fylket har i tillegg tre BA-regioner uten en mindre by/bygdeby og som er regionsentre slik det er definert i denne rapporten (Nissedal, Fyresdal, Vinje)⁹².

Skien er hovedsenter for *fylkeskommunal administrasjon* og politisk ledelse, men fylkeshus, funksjoner og regionale møtearenaer i delt mellom Skien og Tønsberg. *Statsforvalterens* hovedbase ligger i Tønsberg med en avdeling lokalisert i Skien.

Figur 8.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Vestfold og Telemark.



⁹¹ Holmestrand inngår i Drammen BA-region i Viken.

⁹² Disse tre er sammen med Seljord kommune organisert i Vest-Telemark regionråd.

Tabell 8.3: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i fylket.

Institusjonsnavn	Campus						
	Borre	Porsgrunn	Bø	Notodden	Rauland	Dalen	Totalt
Universitetet i Sørøst-Norge	5 005	2 770	2 525	1 555	120		11 975
DMMH*						1 375	1 375
Totalt	5 005	2 770	2 525	1 555	120	1 375	13 350

*Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning

Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgre utdanning.

I UoH-sektoren er det Universitetet i Sørøst-Norge som har flere campuser i fylket, men konsentrert til Horten/Tønsberg (Borre), Skien/Porsgrunn og Notodden/Bø, men også utdanningstilbud i Rauland. En privat høgskole med spesialutdanning for barnehagelærere er lokalisert i Dalen (se tabell 8.3). I Notodden BA-region er antall UoH-arbeidsplasser og antall studenter klart større i Bø enn i Notodden, dvs. tyngdepunktet her ligger altså i det som er klassifisert som en omlandskommune til senterkommunen i BA-regionen.

Av det mer *generelle tjenestetilbudet* i de mindre byene som er regionsentra er variasjonen særlig stor i Larvik (96 tjenestevarianter, som er på nivå med en større by) men også forholdsvis stor i småbyene (86-87 tjenestetyper), og naturlig nok noe tynnere i de mindre bygdebyene/småsentrene (62-74 tjenestetyper). Av omsetningstallene for handelen, framstår Notodden og Seljord som de mindre byene/bygdebyene med mest utpregede handelssentra. Dette skyldes nok ekstraomsetning knyttet til mye gjennomgangstrafikk – både knyttet til transport, reise- og hytteliv.

Når vi ser på *næringsbasene* er de mindre byregionene særlig spesialiserte innenfor grønne bionæringer (landbruk og foredling), kraft/vann/bygg/anlegg og reiseliv. Enkelte også noe innen industri (Notodden, Tinn og Kragerø) samt sjøfart/transport (Larvik, Kragerø, Seljord). KIFT-næringene er liten i alle regionene. Statlig tjenesteyting er relativt sett størst og viktigst i Tønsberg by og Notodden by målt som andel av alle sysselsatte.

Tabell 8.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

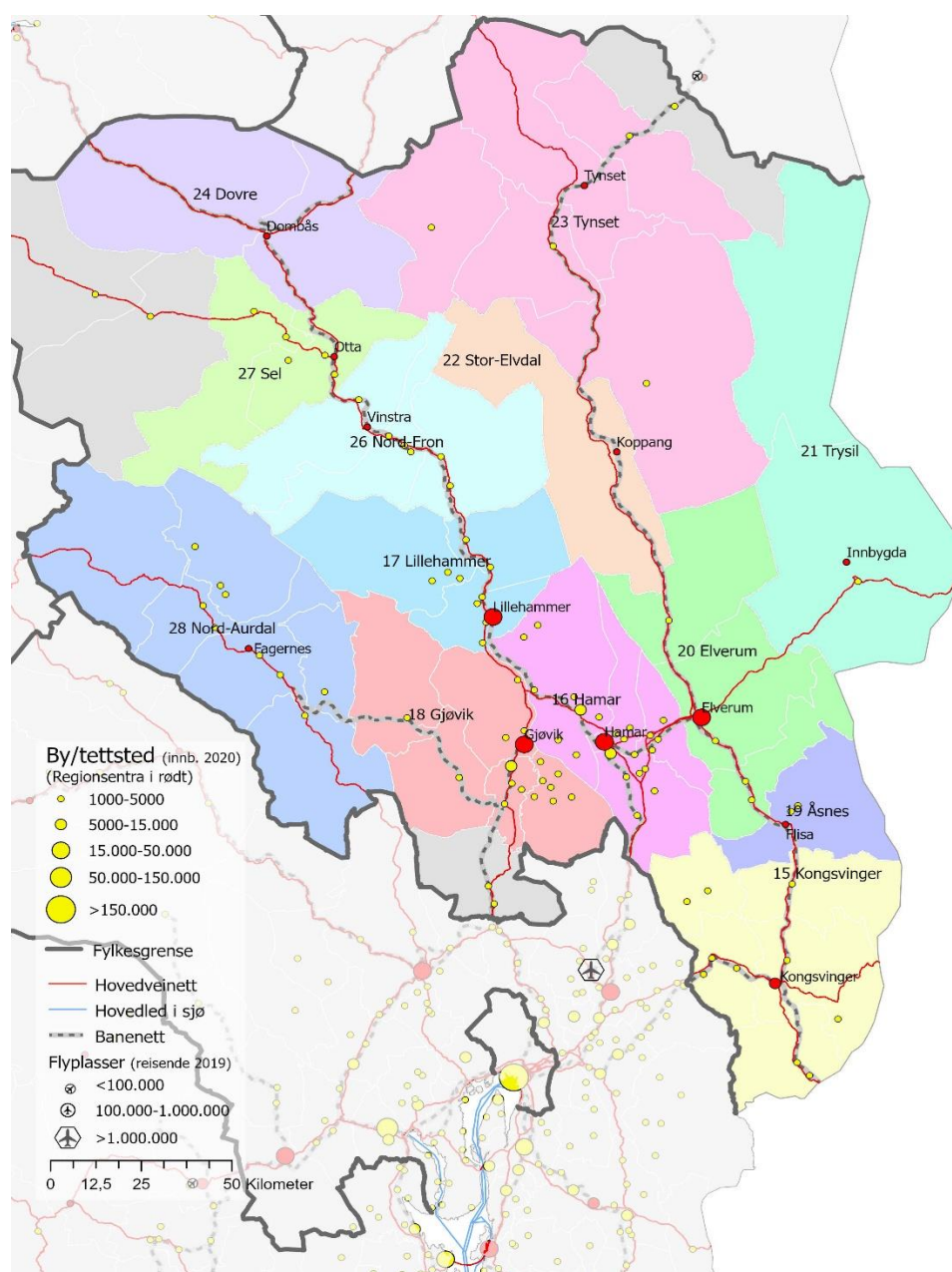
Fylke	BA-region	Senter-Omland	ARBEIDSPLASSE						VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON		
			TOTALT	Prosent endring 2015-19					BNP 2016 (Mill.NOK)	Utenlands-eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringskvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1.2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Næringshager og inkubatorer	Innovasjons-selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klyngeprogram (INNFR/SIVA)
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT. SEKTOR	Kommunal	Statlig	Landbruk, foredl. industri			Sjømat-næringer	Industri ellers	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, land-transport	Reiseliv, overnatting, servering	Kunnskaps-intensiv forretn. tjenester	Statlig tjenesteyting				
8.VESTFOLD OG TELEMARK			174 530	3,9	4,3	3,0	4,2	0,3	137 788	36	1,1	0,1	1,3	1,2	0,9	0,9	0,7	0,9	3	3	1
<i>Større byregioner:</i>			132 313	4,5	4,7	4,3	4,8	3,3	99 006	39	0,9	0,1	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7	1,0	2	2	1
1	Tønsberg	Fler-kom-BA	80 362	4,9	4,2	6,5	6,9	5,8	56 419	41	1,1	0,1	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	1,0	1	1	
		Senter	39 835	5,1	3,3	8,3	12,8	3,1	46 225	39	1,2	0,1	0,6	1,0	0,5	0,8	0,8	1,6			
		Omland	40 527	4,7	5,0	4,0	1,5	15,1	10 194	49	1,1	0,2	1,6	1,1	1,3	0,9	0,8	0,5	1	1	
2	Skien/Porsgrunn	Fler-kom-BA	51 951	4,0	5,4	1,1	1,9	-0,6	42 587	37	0,6	0,1	1,7	1,1	0,9	0,8	0,6	0,9	1	1	1
		Senter	43 160	4,4	5,5	2,2	3,4	0,1	35 584	30	0,5	0,0	1,6	1,1	0,9	0,7	0,6	1,1	1	1	1
		Omland	8 791	1,8	4,9	-3,3	-2,2	-26,0	7 003	72	1,1	0,4	2,2	1,2	0,9	0,9	0,4	0,1			
<i>Mellomstore byregioner:</i>			18 914	3,2	5,7	-2,9	3,3	-24,6	19 685	38	2,0	0,1	1,0	1,4	1,3	0,9	0,5	0,4			
3	Larvik	En-kom-BA	18 914	3,2	5,7	-2,9	3,3	-24,6	19 685	38	2,0	0,1	1,0	1,4	1,3	0,9	0,5	0,4			
<i>Småbyregioner:</i>			14 315	2,2	2,4	1,9	5,1	-8,1	11 186	22	1,4	0,1	1,1	1,2	0,8	1,1	0,4	0,7			
4	Notodden	Fler-kom-BA	10 261	2,7	2,8	2,6	6,4	-6,9	7 698	14	1,6	0,0	1,0	1,1	0,8	0,9	0,4	0,9			
		Senter	5 234	-0,6	-0,4	-1,0	4,3	-11,1	4 246	15	0,5	0,0	1,2	1,0	0,8	0,7	0,4	1,2			
		Omland	5 027	6,5	5,9	7,6	8,7	3,2	3 452	12	2,7	0,0	0,7	1,2	0,8	1,2	0,4	0,6			
4	Kragerø	En-kom-BA	4 054	1,0	1,7	-0,3	2,2	-14,9	3 488	40	0,9	0,5	1,6	1,4	0,7	1,5	0,4	0,4			
<i>Bygdeby/småsentere:</i>			5 143	-2,6	-1,7	-4,7	-2,7	-21,7	4 280	25	1,3	0,0	0,9	1,6	1,2	1,4	0,6	0,2	1	1	
5	Tinn	En-kom-BA	2 619	-2,3	-0,2	-6,3	-4,7	-23,2	2 497	36	0,9	0,0	1,5	1,6	1,0	1,4	0,4	0,2			
6	Seljord	Fler-kom-BA	2 524	-3,0	-3,1	-2,8	-0,4	-20,4	1 783	10	1,7	0,0	0,2	1,6	1,3	1,4	0,9	0,3	1	1	
		Senter	1 424	-4,4	-4,7	-3,9	0,0	-25,7	1 070	8	1,6	0,0	0,2	1,3	1,3	1,4	1,0	0,3			
		Omland	1 100	-1,1	-1,0	-1,2	-1,0	-4,3	713	13	1,7	0,0	0,2	1,9	1,3	1,4	0,7	0,2	1	1	

9 Innlandet

I fylket er det 13 mindre byer (inkl. bygdebyer) som er regionsentra i sine respektive BA-regioner. Det er fem små- og mellomstore byer som er regionsentra, dvs. Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Elverum og Kongsvinger og åtte bygdebyer/småsentra som er sentra i sine BA-regioner (Flisa, Koppang, Tynset, Innbygda, Dombås, Otta, Vinstra, Fagernes). Hamarregionen og Gjøvikregionen har subregionsentre i hhv. Brumunddal og Moelv m.m. og Raufoss m.m.

Hamar er hovedsete for nye Innlandet fylkeskommune og politisk ledelse, men har virksomhet og enheter også i Lillehammer. Statsforvalterembetet er også lokalisert i Hamar. Andre høyere ordens tjenester med mange kompetansearbeidsplasser er særlig knyttet til sykehusene og universitet/høgskoler (UoH).

Figur 9.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Innlandet.



Tabell 9.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg. senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels- overskudd 2010-20 (%)	Netto- innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65 år /andel 0-19 år)	Kvinne- andel 2020 (%)	Innvandrings- andel 2020 (%)	UoH- andel 2020 (%)
9. INNLANDET				355 864	3,0	-2,4	5,4	1,1	49,8	9,8	27,1
<i>Mellomstore byregioner:</i>				234 908	6,1	-0,9	7,0	1,0	50,0	10,3	29,8
	1 Hamar	Fler-kom-BA		94 875	8,7	-0,5	9,2	0,9	50,0	10,4	30,4
		Senter	28 434	31 369	10,7	-1,6	12,2	1,0	50,8	12,1	39,2
		Omland		63 506	7,8	0,1	7,7	0,9	49,5	9,5	26,1
	2 Lillehammer	Fler-kom-BA		39 551	5,4	-0,4	5,8	1,0	50,6	10,8	36,3
		Senter	22 479	28 345	7,4	0,1	7,3	0,9	51,1	11,5	41,2
		Omland		11 206	0,6	3,6	-3,0	1,1	49,2	9,2	24,0
	3 Gjøvik	Fler-kom-BA		71 210	3,8	-1,8	5,7	1,0	49,6	10,3	26,1
		Senter	23 062	30 560	6,1	-0,2	6,3	0,9	49,7	12,8	31,0
		Omland		40 650	2,2	-3,3	5,5	1,1	49,5	8,5	22,4
	4 Elverum	Fler-kom-BA		29 272	4,6	-1,3	5,9	1,0	50,3	9,4	28,2
		Senter	15 248	21 254	7,2	0,4	6,7	0,9	51,0	10,1	31,0
		Omland		8 018	-1,7	-3,3	1,6	1,3	48,3	7,7	21,1
<i>Småbyregioner:</i>				41 468	-0,5	-4,2	3,7	1,3	50,3	9,2	20,9
	5 Kongsvinger	Fler-kom-BA		41 468	-0,5	-4,2	3,7	1,3	50,3	9,2	20,9
		Senter	12 088	17 829	2,6	-3,1	5,7	1,2	50,8	11,5	23,9
		Omland		23 639	-2,8	-5,7	3,0	1,3	49,8	7,4	18,8
<i>Bygdeby/småsenterregioner</i>				75 063	-3,7	-3,7	0,0	1,2	49,2	8,9	22,5
	6 Åsnes	En-kom-BA	1 661	7 203	-5,3	-9,3	4,0	1,5	49,7	6,7	19,7
	7 Trysil	Fler-kom-BA		7 895	-3,7	-5,3	1,6	1,4	48,6	10,9	21,5
		Senter	2 478	6 627	-2,0	-4,6	2,6	1,3	48,6	11,3	21,7
		Omland		1 268	-11,6	-6,8	-4,8	1,5	49,1	8,8	20,5
	8 Stor-Elvdal	En-kom-BA	1 118	2 419	-9,7	-6,2	-3,5	1,7	48,8	11,9	23,8
	9 Tynset	Fler-kom-BA		12 897	-2,8	-2,5	-0,3	1,0	49,1	9,5	26,6
		Senter	2 803	5 578	1,6	-3,1	4,7	0,9	49,9	11,2	29,4
		Omland		7 319	-5,9	-3,8	-2,2	1,1	48,6	8,2	24,6
	10 Dovre	Fler-kom-BA		4 528	-8,5	-3,9	-4,7	1,2	48,7	7,9	21,5
		Senter	1 181	2 553	-8,0	-4,0	-4,0	1,4	49,4	8,4	19,8
		Omland		1 975	-9,2	-3,6	-5,5	1,0	47,9	7,3	23,8
	11 Nord-Fron	Fler-kom-BA		13 234	-2,1	-2,6	0,5	1,2	49,5	8,9	20,8
		Senter	2 700	5 723	-1,3	-2,2	0,9	1,2	49,7	7,3	21,1
		Omland		7 511	-2,6	-2,9	0,2	1,2	49,3	10,1	20,6
	12 Sel	Fler-kom-BA		9 309	-4,2	-2,9	-1,4	1,2	49,7	6,1	20,5
		Senter	1 715	5 739	-4,3	-2,2	-2,1	1,2	49,7	6,6	20,3
		Omland		3 570	-4,1	-4,4	0,3	1,1	49,7	5,4	20,8
	13 Nord-Aurdal	Fler-kom-BA		17 578	-2,5	-2,6	0,2	1,1	49,0	9,8	23,5
		Senter	1 968	6 413	0,0	-0,1	0,0	1,2	49,9	9,6	24,3
		Omland		11 165	-3,8	-3,5	-0,3	1,1	48,4	10,0	23,1

Tettstedstallene inkluderer satellitter ut 1,5 km fra sentertettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret.

I sykehussektoren er det Helse Sør Øst RHF som eier Sykehuset Innlandet som har fem somatiske sykehus (Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Elverum, Tynset) og to psykiatriske sykehus (Gjøvik, Hamar). I tillegg har Akershus universitetssykehus (også eid av Helse Sør Øst RHF) en sykehusenhet i Kongsvinger. Sykehusene har ikke bare mange kompetansearbeidsplasser knyttet til de løpende sykehustjenestene, men er også viktige utdannings- og FoU-miljøer i regionene. Per i dag er antall arbeidsplasser ved sykehusene i Lillehammer og Gjøvik litt flere enn på Hamar og Elverum. Styret i Helse Sør Øst RHF skal i disse dager velge ett av tre alternativer for ny sykehusstruktur og annen fornyelse i Innlandet. Det er pt. vedtatt å bygge nytt hovedsykehus i Moelv, og som da vil utvikle seg til en noe større by. Sykehuset i blant annet Hamar blir nedlagt. Dette vil påvirke by- og senterstrukturene og pendlingsmønstre sentralt i Mjøsregionen i årene som kommer.

UoH-sektoren er også en viktig sektor ikke bare målt i kompetansearbeidsplasser, men også studenter og studietilbud, som gir betydelig ringvirkninger der campusene er lokaliserte. Flest arbeidsplasser i sektoren er det i Gjøvik (NTNU) og Lillehammer, Hamar, Elverum og Rena (Høgskolen i Innlandet) (se tabell 9.2 og 9.3). Når det gjelder antall studenter er Lillehammer, Rena og Gjøvik klart største studentbyer. Forskning og utvikling (FoU) i fylket er ellers sterkest konsentrert til Gjøvik, Lillehammer, Hamar og Elverum, men i offentlig regi er også noe slik virksomheter i Rena, Koppang og Kongsvinger.

Tabell 9.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter-Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON			
			TOTALT	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mill NOK)	Utenlands eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Næringshager og inkubatorer	Innovasjons-selskaper (SIVA/medeier)	Nasjonalt klugeprogram (IN/NFR/SIVA)	
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT. SEKTOR	Kommunal	Statlig			Landbruk, foredl. industri	Sjømat-næringer	Industri-ellers	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, land-transport	Reiseliv, over-natting, servering	Kunnskaps-intensiv forretn. tjenester	Statlig tjenesteyting				
9. INNLANDET			163 360	1,7	1,6	1,9	3,7	-1,9	116 568	13	2,5	0,1	0,8	1,1	0,8	0,9	0,5	1,0	9	10	2
<i>Mellomstore byregioner</i>			110 920	2,0	2,2	1,7	3,7	-1,6	80 356	14	2,1	0,0	0,9	1,0	0,7	0,9	0,6	1,2	6	6	2
1 Hamar			43 650	3,0	2,6	3,6	4,9	1,1	32 119	13	2,5	0,1	0,6	1,1	0,7	0,8	0,5	1,1		1	1
Senter			20 071	3,7	3,7	3,6	2,3	5,4	15 455	11	0,9	0,1	0,3	1,1	0,7	0,9	0,8	1,4		1	1
Omland			23 579	2,4	1,7	3,6	6,7	-5,3	16 664	15	3,9	0,0	0,7	1,0	0,7	0,7	0,3	0,7			
2 Lillehammer			20 848	1,2	1,2	1,3	5,3	-3,5	15 390	7	1,3	0,0	0,3	1,1	0,7	1,4	0,8	1,5	2		
Senter			16 720	0,8	0,0	1,9	6,3	-2,3	12 862	7	0,4	0,0	0,4	0,9	0,6	1,3	1,0	1,8	2		
Omland			4 128	3,1	5,3	-1,6	2,4	-26,4	2 528	6	5,2	0,0	0,2	1,7	1,0	1,7	0,2	0,3			
3 Gjøvik			33 369	2,5	3,7	0,2	3,0	-5,8	23 148	20	2,0	0,0	2,0	1,0	0,8	0,6	0,5	0,9	3	4	1
Senter			17 006	4,2	5,2	2,2	8,2	-4,0	12 991	11	1,5	0,0	0,8	1,1	0,5	0,9	0,6	1,5	1		1
Omland			16 363	0,8	2,2	-2,1	-0,3	-12,4	10 157	31	2,5	0,0	3,3	0,8	1,1	0,4	0,4	0,4	2	4	
4 Elverum			13 053	-0,9	-1,8	0,3	-0,6	1,5	9 699	12	2,5	0,1	0,5	0,9	0,6	0,8	0,3	1,9	1	1	
Senter			9 910	1,3	-0,9	4,2	3,5	5,0	7 383	12	1,6	0,0	0,6	0,9	0,5	0,9	0,4	2,1			
Omland			3 143	-7,2	-4,5	-10,3	-9,7	-11,3	2 316	10	5,1	0,2	0,1	0,7	0,9	0,5	0,2	1,5	1	1	
<i>Småbyregioner</i>			16 086	1,4	-0,6	4,9	11,0	-7,1	11 926	17	2,3	0,2	1,1	1,0	1,1	0,6	0,5	1,0	2	2	
5 Kongsvinger			16 086	1,4	-0,6	4,9	11,0	-7,1	11 926	17	2,3	0,2	1,1	1,0	1,1	0,6	0,5	1,0	2	2	
Senter			8 383	2,9	1,3	5,4	15,6	-4,1	6 318	11	1,0	0,3	0,8	0,9	1,1	0,5	0,6	1,7	1		
Omland			7 703	-0,2	-2,5	4,3	8,0	-21,8	5 608	22	3,7	0,0	1,3	1,1	1,0	0,8	0,3	0,3	1	2	
<i>Bygdeby/småsenterer</i>			34 377	1,5	1,4	1,8	1,7	2,5	22 944	8	3,8	0,1	0,4	1,5	0,7	1,2	0,4	0,4	1	2	
6 Åsnes			2 817	3,0	-3,5	15,6	16,1	9,0	1 793	11	3,8	0,0	0,5	0,9	0,7	0,3	0,4	0,2			
7 Trysil			3 359	6,4	5,6	7,7	7,1	13,5	2 355	8	2,7	0,2	0,2	1,4	0,5	1,6	0,4	0,3			
Senter			2 837	6,7	5,6	8,6	8,6	9,2	2 023	8	2,7	0,1	0,2	1,2	0,5	1,8	0,3	0,3			
Omland			522	4,8	5,7	3,9	1,0	25,0	332	5	2,7	0,5	0,0	2,2	0,5	0,5	0,5	0,6			
8 Stor-Elvdal			934	-8,9	-8,0	-9,8	-17,2	23,6	683	9	5,2	0,0	0,4	0,6	1,0	0,9	0,1	1,1			
9 Tynset			6 447	3,9	4,5	2,9	1,1	10,6	4 256	8	4,6	0,0	0,3	1,4	0,8	0,7	0,4	0,7			
Senter			3 288	5,8	5,6	6,1	1,1	16,8	2 175	7	3,1	0,0	0,2	1,2	0,8	0,9	0,4	1,3			
Omland			3 159	2,0	3,4	-0,8	1,0	-31,0	2 081	9	6,1	0,1	0,4	1,7	0,9	0,6	0,4	0,1			
10 Dovre			2 081	0,9	5,3	-6,9	-6,7	-8,2	1 278	6	4,5	0,0	0,4	1,6	1,1	1,5	0,4	0,4			
Senter			1 256	0,2	5,3	-9,6	-12,2	4,5	810	6	3,0	0,0	0,5	1,8	1,0	2,2	0,4	0,5			
Omland			825	2,0	5,2	-3,2	0,4	-36,7	467	6	6,8	0,0	0,1	1,4	1,3	0,4	0,4	0,2			
11 Nord-Fron			5 798	2,3	3,3	0,1	0,6	-6,7	3 679	9	4,5	0,0	0,4	2,0	0,5	1,5	0,3	0,2			
Senter			2 538	-0,8	2,5	-7,1	-7,8	1,6	1 800	7	2,2	0,0	0,2	2,3	0,4	1,2	0,4	0,2			
Omland			3 260	4,9	4,0	7,4	8,8	-18,6	1 879	10	6,2	0,1	0,6	1,7	0,6	1,7	0,2	0,1			
12 Sel			4 289	-2,5	-3,1	-1,3	-0,2	-8,8	2 966	8	3,2	0,0	0,4	1,7	0,9	1,3	0,4	0,4			1
Senter			2 772	-4,8	-8,4	2,5	4,4	-8,1	1 843	8	2,9	0,0	0,5	1,2	1,0	1,2	0,4	0,5			
Omland			1 517	2,1	7,4	-8,8	-8,6	-10,9	1 123	7	3,6	0,0	0,3	2,4	0,6	1,4	0,5	0,2			1
13 Nord-Aurdal			8 652	0,4	0,4	0,6	1,6	-8,0	5 935	8	3,0	0,4	0,3	1,6	0,8	1,3	0,4	0,3	1	1	
Senter			3 993	2,3	1,2	5,2	7,3	-4,4	2 717	8	1,7	0,8	0,3	1,3	0,9	1,2	0,5	0,5	1	1	
Omland			4 659	-1,1	-0,4	-2,6	-1,9	-18,6	3 218	7	4,0	0,1	0,4	1,8	0,6	1,4	0,3	0,1			

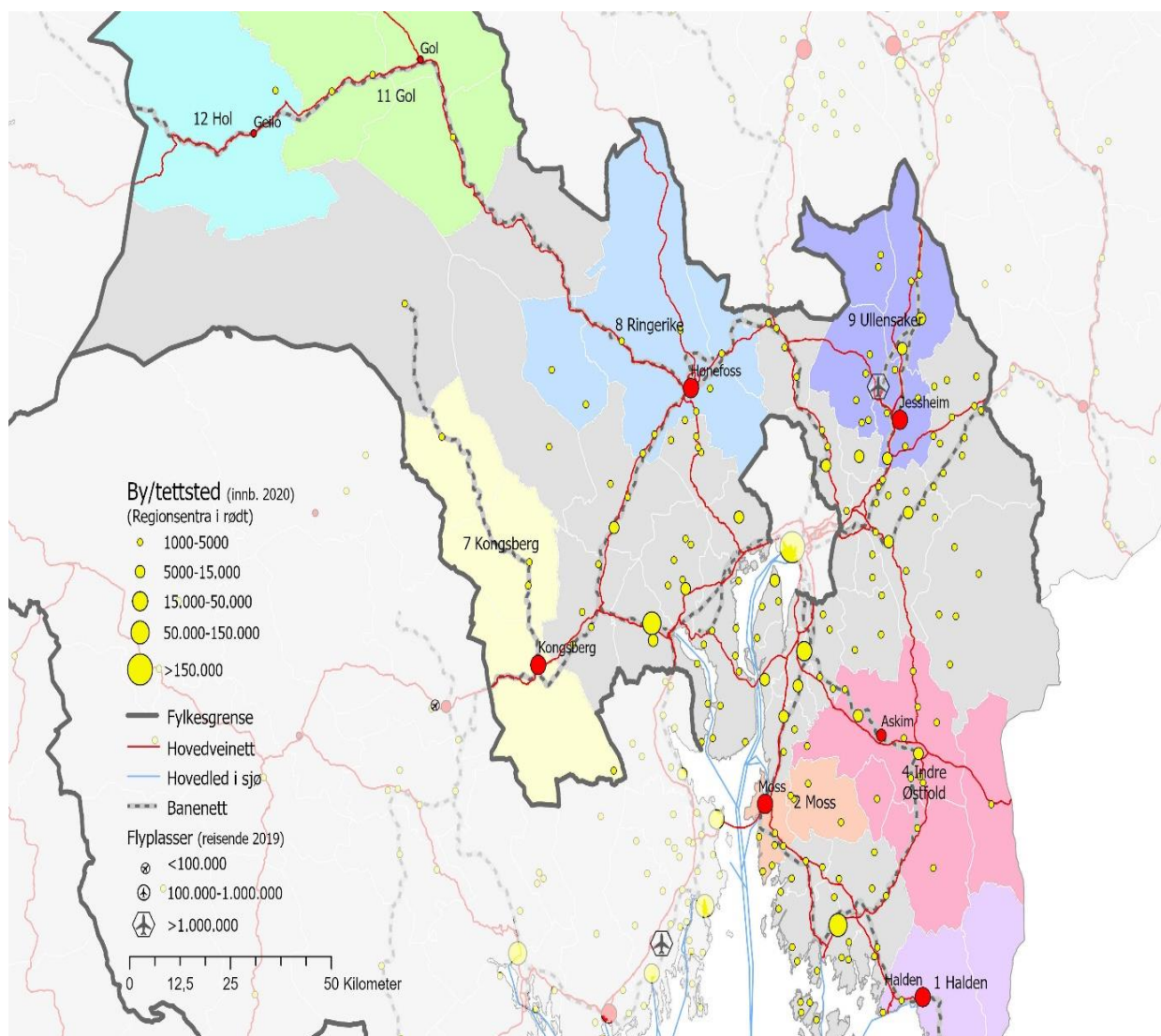
10 Viken og Oslo

I Viken er det to større byer (Drammen, Fredrikstad/Sarpsborg) og 13 mindre byer (inkl. bygdebyer) som er regionsentra i sine respektive BA-regioner. Dette er seks mellomstore byer (Halden, Moss, Askim/Mysen, Kongsberg, Hønefoss, Jessheim⁹³) og to bygdebyer/småsentra (Gol, Hol). I tillegg har Viken fylke 3 spredtbodde BA-regioner uten byer (tettsted over 1000 innbyggere). Viken har ingen småbyer (5-15.000 innbyggere) som er regionsentra i egen BA-region.

Enkelte kommuner i Viken inngår i Oslos BA-region med hovedstaden som dominerende senter, og i denne storbyregionen inngår flere subregionsentra som ligger i Viken (som Sandvika, Asker, Lillestrøm og Ski),

er utsatt inntil videre. Statsforvalteren for Oslo og Viken har sitt hovedsete i Moss.

Figur 10.1: Mindre byer med BA-regioner og hovedkommunikasjoner i Viken.



⁹³ Ullensaker BA-region med Jessheim utgjør en egen BA-region pga. bolig- og arbeidsmarkedet rundt Gardermoen

Viken fylkeskommune, etablert i 2020 i forbindelse med regionreformen, har foreløpig hovedadministrasjon og fylkesting liggende i Oslo (i lokaler til tidligere Akershus fylkeskommune), men deler av fylkeskommunens virksomhet er fortsatt lokalisert i de tidligere fylkessentrene, Drammen og Sarpsborg. Planen har vært å flytte hovedadministrasjonen til Sandvika, men iverksettingen Andre høyere ordens tjenester med mange kompetansearbeidsplasser i Viken er sykehus og universitet/høyskoler (UoH) (se tabell 10.2 og 10.3). UoH-sektoren utgjøres av Universitetet i Sørøst--Norge med campuser i Drammen, Kongsberg og Hønefoss, og av Høgskolen i Østfold med Campuser i Halden og Fredrikstad. I tillegg bør nevnes Norges Miljø og Biovitenskaplige

Tabell 10.1: Befolkningsstrukturer og utvikling.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	BEFOLKNINGSTRUKTURER OG ENDRINGER								
			Største tettsted - reg.senter (folketall 2020)	Folketall kommuner 2020	Folketall endring 2010-20 (%)	Fødsels-overskudd 2010-20 (%)	Netto-innflytting 2010-20 (%)	Eldre/unge (andel >65år /andel 0-19 år)	Kvinneandel 2020 (%)	Innvandrerandel 2020 (%)	UoH-andel 2020 (%)
99.OSLO OG VIKEN				1 972 988	15,5	5,3	10,1	0,7	49,9	19,5	40,3
	Storbyregioner:			1 333 920	17,0	7,3	9,7	0,6	50,0	21,5	46,4
	1 Oslo/Bærum	Fler-kom-BA		1 333 920	17,0	7,3	9,7	0,6	50,0	21,5	46,4
		Senter	1 036 059	821 225	17,6	9,4	8,2	0,6	50,1	24,5	52,6
		Omland		512 695	16,0	4,1	12,0	0,7	49,7	16,6	36,2
	Større byregioner:			310 916	11,3	1,6	9,7	0,8	49,9	16,1	28,7
	2 Fredrikstad/Sarpsbø	Fler-kom-BA		151 293	10,6	0,7	10,0	0,8	49,9	14,6	27,9
		Senter	116 373	139 117	10,6	0,8	9,8	0,8	50,1	15,0	27,9
		Omland		12 176	11,0	-0,9	11,9	1,1	48,6	10,1	27,6
	3 Drammen	Fler-kom-BA		159 623	11,9	2,5	9,4	0,8	49,8	17,6	29,5
		Senter	109 416	101 386	10,5	3,1	7,5	0,8	50,1	20,8	31,5
		Omland		58 237	14,3	1,5	12,8	0,8	49,3	12,0	25,9
	Mellomstore byregioner:			301 714	14,5	1,8	12,8	0,8	49,6	15,2	27,4
	4 Halden	Fler-kom-BA		32 698	8,3	-0,7	8,9	0,9	49,6	11,9	27,6
		Senter	25 838	31 373	9,0	-0,5	9,5	0,9	49,6	12,2	27,9
		Omland		1 325	-7,0	-3,8	-3,2	1,1	48,0	3,8	19,5
	5 Moss	Fler-kom-BA		55 009	12,7	0,8	12,0	0,9	50,2	15,5	30,0
		Senter	42 768	49 273	11,2	0,2	11,0	0,9	50,3	15,8	30,6
		Omland		5 736	28,3	6,6	21,7	0,6	49,0	12,8	24,9
	6 Indre Østfold	Fler-kom-BA		60 447	9,5	1,1	8,4	0,9	49,5	14,1	21,8
		Senter	27 594	44 792	10,1	1,4	8,7	0,8	49,7	15,3	22,8
		Omland		15 655	7,8	0,0	7,7	0,9	49,1	10,8	19,1
	7 Kongsberg	Fler-kom-BA		31 801	10,9	2,2	8,6	0,9	49,1	13,7	36,1
		Senter	22 471	27 723	12,2	2,7	9,5	0,8	49,2	14,4	38,2
		Omland		4 078	2,8	-0,3	3,0	1,1	48,3	9,1	22,2
	8 Ringerike	Fler-kom-BA		39 705	6,8	-0,7	7,5	1,0	50,0	12,8	26,5
		Senter	16 260	30 641	6,4	-1,0	7,3	1,0	50,0	13,4	27,3
		Omland		9 064	8,1	0,2	7,9	0,9	50,1	10,7	23,9
	9 Ullensaker	Fler-kom-BA		82 054	29,6	5,4	24,2	0,6	49,2	18,7	26,5
		Senter	29 587	39 625	36,2	7,3	28,9	0,5	49,2	21,7	28,2
		Omland		42 429	23,9	3,8	20,1	0,6	49,3	15,9	25,0
	Bygdeby/småsenterregioner			19 482	2,1	-1,1	3,2	1,1	49,6	14,1	25,6
	10 Gol	Fler-kom-BA		15 041	2,6	-0,8	3,4	1,0	49,5	13,5	25,5
		Senter	2 929	4 608	2,9	-0,4	3,2	1,1	49,9	14,6	22,9
		Omland		10 433	2,5	-1,0	3,5	1,0	49,4	13,0	26,6
	11 Hol	En-kom-BA	2 497	4 441	0,4	-3,2	3,7	1,2	49,6	15,9	26,2

Tettstedstallene inkluderer satellittler ut 1,5 km fra sentertettstedet, disse fremstår samlet som regionsenteret.

Universitet (NMBU) som har sin hovedbase i Ås kommune som ligger i Viken men inngår i Oslo BA-region. UoH-sektoren i Viken er generelt svært beskjedent sammenliknet med UoH-sektoren i Oslo både målt i antall arbeidsplasser og studenter.

Sykehussektoren er den største statlige sektoren i Viken målt i arbeidsplasser. Det er Helse Sør-Øst som eier de fleste sykehusene gjennom datterselskapene Sykehuset Østfold HF (sykehus på Kalnes og i Moss), Vestre Viken HF (sykehus i Kongsberg, Hønefoss, Drammen, Bærum). Akershus universitetssykehus HF (Lørenskog), Sunnaas sykehus HF (Nesodden) og ett sykehus i Vestre Viken HF (Bærum) ligger i Viken fylke, men i Oslo/Bærum-BA-region. Sykehussektoren representerer store utdannings-, FoU- og innovasjonsmiljøer lokalisert til byene i Viken og Oslo.

Når det gjelder det *generelle tjenestetilbudet er det svært godt i de små- og mellomstore byer i Viken (93-96 tjenestetyper i regionsentrene). Særlig markante regionale handlesentra målt i omsetning per innbyggere er særlig Gol, Jessheim, Hønefoss og Moss. Her er omsetningen svært høy i forhold til folketallet sammenliknet med alle BA-regioner, sentra og omland i Viken. det er bare Hol som ligger i nærheten av Gol. Mye grunnlaget for den store handelsnæringen i Gol (og Hol) må knyttes til mange hyttefolk, turister og annen gjennomgangstrafikk.*

Tabell 10.3: Tjenestestrukturer.

Fylke	BA-region	Senter-Omland	VAREHANDEL		GENERELLE TJENESTER (100 tjenester)											OFFENTLIG SPES. TJENESTETYING (16 tjenester)													
			Omsetning NOK per innb. (2019)	Omsetning per innbygger vs. landet (=100)	(antall 2019)											(antall 2019)													
					Totalt (max 100)	Detailhandel (<12)	Kjøretøy (<3)	Kafe, restaur. hotell, reseilv (<13)	Kultur og idrett (<8)	Forretninger (<20)	Pers. tjenester (<11)	Undervisning, opplær. (<10)	Helse (<15)	Sosial (<6)	Politi, brann og rettsvesen (<9)	Totalt (<3)	Off. adm. (<5)	UoH-skoler (<1)	Videregående skoler (<2)	Sykehus (<2)	Andre helse-tjenester (<3)	Totalt	Off. adm.	UoH	Fag-skoler	Videregående skoler	Sykehus	Andre helse-tjenester	
OSLO OG VIKEN			89 010	103																									
Storbyregioner:			90 366	105																									
	1 Oslo/Bærum	Fler-kom-BA	90 366	105	100	12	3	13	8	20	11	9	15	6	3	16	3	4	2	2	2	3	95 243	36 013	19 530	170	9 095	25 418	5 016
		Senter	96 096	111	100	12	3	13	8	20	11	9	15	6	3	16	3	4	2	2	2	3	77 867	32 320	17 654	159	5 460	18 985	3 288
		Omland	81 221	94	100	12	3	13	8	20	11	9	15	6	3	13	3	2	1	2	2	3	17 376	3 693	1 876	11	3 635	6 433	1 729
Større byregioner:			80 218	93																									
	2 Fredrikt/Sarpsb.	Fler-kom-BA	76 451	89	98	12	3	13	8	19	11	8	15	6	3	10	3	1	1	2	1	2	7 586	1 711	227	49	1 236	3 474	888
		Senter	76 724	89	98	12	3	13	8	19	11	8	15	6	3	10	3	1	1	2	1	2	7 307	1 567	227	49	1 172	3 474	826
		Omland	73 355	85	74	10	3	9	7	13	10	5	10	6	1	6	3	0	0	1	0	2	280	154			64		62
	3 Drammen	Fler-kom-BA	83 793	97	100	12	3	13	8	20	11	9	15	6	3	11	3	1	1	2	1	3	7 299	2 233	354	1 090	2 840	782	
		Senter	95 488	111	100	12	3	13	8	20	11	9	15	6	3	11	3	1	1	2	1	3	6 185	1 743	354	680	2 840	569	
		Omland	63 291	73	94	12	3	11	8	18	11	8	14	6	3	7	3	0	0	2	0	2	1 114	489			411		214
Mellomstore byregioner:			90 553	105																									
	4 Halden	Fler-kom-BA	65 867	76	96	12	3	13	8	19	11	7	14	6	3	8	3	1	0	2	0	2	1 443	493	465		297		187
		Senter	67 930	79	96	12	3	13	8	19	11	7	14	6	3	8	3	1	0	2	0	2	1 421	478	465		297		181
		Omland	18 481	21	42	5	1	7	3	9	6	2	6	2	1	5	3	0	0	0	0	2	22	16					8
	5 Moss	Fler-kom-BA	85 577	99	97	12	3	13	7	19	11	8	15	6	3	9	3	1	0	2	1	2	2 292	1 191	6		330	442	323
		Senter	93 638	109	97	12	3	13	7	19	11	8	15	6	3	9	3	1	0	2	1	2	2 225	1 146	6		317	442	313
		Omland	15 144	18	60	4	3	8	5	13	7	5	9	6	0	5	3	0	0	1	0	1	67	45			13		9
	6 Indre Østfold	Fler-kom-BA	59 792	69	95	12	3	13	8	18	11	7	14	6	3	8	3	0	0	2	1	2	1 291	656			385		249
		Senter	65 356	76	95	12	3	13	8	18	11	7	14	6	3	8	3	0	0	2	1	2	977	385			385		207
		Omland	44 003	51	79	12	3	9	8	15	11	4	10	6	1	5	3	0	0	0	0	2	314	271					43
	7 Kongsberg	Fler-kom-BA	78 492	91	95	12	3	12	8	18	11	8	14	6	3	11	3	1	1	2	1	3	1 510	267	229	53	256	505	200
		Senter	81 959	95	93	12	3	12	8	18	11	8	13	5	3	11	3	1	1	2	1	3	1 452	226	229	53	256	505	182
		Omland	55 327	64	57	6	2	9	5	11	7	2	8	6	1	5	3	0	0	0	0	2	59	41					18
	8 Ringerike	Fler-kom-BA	84 659	98	98	12	3	13	8	19	11	8	15	6	3	10	3	1	0	2	1	3	1 842	440	158		284	758	202
		Senter	91 733	106	98	12	3	13	8	19	11	8	15	6	3	10	3	1	0	2	1	3	1 717	333	158		284	758	185
		Omland	60 955	71	74	11	2	8	7	15	10	4	10	6	1	5	3	0	0	0	0	2	125	108					17
	9 Ullensaker	Fler-kom-BA	134 868	156	97	12	3	13	8	20	11	7	14	6	3	8	3	0	0	2	1	2	1 958	835			558	320	244
		Senter	226 101	262	94	12	3	11	8	19	11	7	14	6	3	8	3	0	0	2	1	2	1 256	522			291	320	123
		Omland	50 744	59	92	12	3	13	8	17	11	6	13	6	3	8	3	0	0	2	1	2	702	314			267		121
Bygdeby/småsenterregion:			115 897	134																									
	10 Gol	Fler-kom-BA	110 968	129	90	12	3	12	8	18	11	6	11	6	3	8	3	0	0	2	0	3	485	263			110		113
		Senter	154 013	178	76	12	3	10	6	16	9	6	8	4	2	6	3	0	0	1	0	2	177	68			68		42
		Omland	92 150	107	87	11	2	12	8	18	11	5	11	6	3	7	3	0	0	1	0	3	308	195			42		71
	11 Hol	En-kom-BA	132 474	154	80	11	3	8	8	17	10	5	11	5	2	7	3	0	0	1	1	2	180	83			21	34	42

Tabell 10.2: Antall studenter 2020-21 ved ulike institusjoner og campuser i Oslo og Viken. fylket.

Institusjonsnavn	Campus									
	Drammen	Kongsberg	Hønefoss	Ås	Fredrikstad	Halden	Kjeller	Viken totalt	Oslo	Viken og Oslo totalt
Høgskolen i Østfold					2 785	4 440		7 225		7 225
NMBU				5 765				5 765	510	6 275
Universitetet i Sørøst-Norge	3 565	1 340	1 185					6 090		6 090
Universitetet i Oslo									27 050	27 050
OsloMet							3 165	3 165	18 685	21 850
Handelshøyskolen BI									15 165	15 165
Høyskolen Kristiania									12 375	12 375
Andre høyskoler									11 810	11 810
Totalt	3 565	1 340	1 185	5 765	2 785	4 440	3 165	22 245	85 595	107 840

Kilde: NSD - DSB Database for statistikk om høgere utdanning.

Når vi ser på næringsbasene for de mellomstore byregionene i Viken (se tabell 10.4) er de spesialiserte innenfor grønne næringer (landbruk/foredlingsindustri i Halden, Hønefoss, Askim) og/eller industrier ellers (teknologiindustrier i Halden, Kongsberg, Hønefoss). Bygdebyregionene i fylket er mer spesialiserte mot reiseliv pluss infrastrukturnæringer, dvs. bygg/anlegg, kraft/vann og transport (Gol, Hol). Byregionene i Viken har et langt svakere innslag av kunnskapsintensiv forretningsmessige tjenesteyting (KIFT), men dette er samtidig

næringer som Osloregionen særlig er spesialisert innenfor og som den regionen har vokst sterkt på over mange år. KIFT-næringens vekst stimuleres av agglomerasjonsfordeler som næringen har kunnet i utnytte i Osloregionen. Dette har samtidig gitt en visse skyggeeffekter til de mindre byene og nabo-regionene i Viken. Der har nærheten til Oslo gitt dem visse konkurranseulempet med hensyn til å utvikle større KIFT-næringer lokalt i egne byer.

Tabell 10.4: Økonomiske strukturer, næringsspesialisering og off. innovasjonsinfrastruktur (IN/SIVA).

Fylke	BA-region	Senter-Omland	ARBEIDSPLASSER					VERDISKAPING		NÆRINGSSPESIALISERING								OFF. INFRASTRUKTUR INNOVASJON					
			TOTALT	Prosent endring 2015-19				BNP 2016 (Mill NOK)	Utenlands eksport i % av BNP (2016)	Lokaliseringkvotienter etter sysselsatte 2019 (landet=1,0) (Røde har LK>1,2 som betyr spesialisering /overrepresentasjon)								Næringshager og inkubatorer	Innovasjons-selskaper (SIVA medeier)	Nasjonalt klyngeprogram (IN/NFR/SIVA)			
				PRIVAT SEKTOR	OFFENT. SEKTOR	Kommunal	Statlig			Landbruk foredl. industri	Sjømatnæringer	Industriell	Kraft/vann, bygg/anlegg	Sjøfart, landtransport	Reiseliv, overnatting, servering	Kunnskapsintensiv forretnings tjenester	Statlig tjenesteyting						
10. OSLO OG VIKEN			1 035 488	7,4	7,7	6,6	8,4	4,2	968 485	20	0,6	0,1	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,3	1,0	11	10	10
Storbyregioner:			763 737	8,2	8,8	6,4	8,6	4,0	759 590	19	0,4	0,1	0,5	0,8	1,0	1,1	1,5	1,1	1,1	1,1	5	5	8
1 Oslo/Bærum			763 737	8,2	8,8	6,4	8,6	4,0	759 590	19	0,4	0,1	0,5	0,8	1,0	1,1	1,5	1,1	1,1	1,1	5	5	8
Senter			562 506	8,7	9,6	5,8	8,8	3,5	601 722	19	0,3	0,1	0,4	0,7	0,9	1,2	1,9	1,2	1,2	1,2	3	2	6
Omland			201 231	7,0	6,7	7,6	8,3	6,1	157 867	20	0,8	0,0	0,7	1,1	1,1	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	2	3	2
Større byregioner:			130 221	4,6	3,8	6,1	8,1	2,4	103 172	21	1,0	0,1	1,1	1,3	0,8	0,8	0,6	0,6	1,0				
2 Fredrikstad/Si			64 733	4,7	3,5	7,4	8,6	5,1	49 161	22	1,3	0,2	1,1	1,2	0,9	0,8	0,6	1,0					
Senter			60 320	4,3	2,6	8,0	9,2	5,9	46 461	22	1,2	0,1	1,1	1,2	0,8	0,8	0,6	1,1					
Omland			4 413	10,5	15,9	-3,2	1,5	-35,7	2 700	10	1,6	0,8	0,8	2,1	1,3	0,6	0,4	0,2					
3 Drammen			65 488	4,4	4,2	4,9	7,6	-0,5	54 011	20	0,8	0,0	1,0	1,4	0,8	0,8	0,6	0,9					
Senter			45 851	3,7	2,6	6,4	8,7	3,1	37 917	18	0,5	0,0	0,8	1,2	0,9	0,9	0,7	1,2					
Omland			19 637	5,9	7,9	1,3	5,9	-30,6	16 094	26	1,6	0,0	1,6	1,9	0,6	0,5	0,3	0,2					
Mellomstore byregioner			128 134	6,5	5,5	9,1	9,1	8,9	93 671	23	1,4	0,1	1,5	1,0	1,7	1,1	0,5	0,7			4	3	2
4 Halden			12 826	2,2	0,9	4,9	4,3	6,2	9 308	41	2,0	0,0	2,2	0,9	0,8	0,9	0,7	1,0	1	1	1	1	1
Senter			12 515	2,6	1,2	5,6	5,1	6,7	9 075	42	1,9	0,0	2,3	0,9	0,8	0,8	0,7	1,0	1	1	1	1	1
Omland			311	-11,1	-10,4	-11,9	-8,8	-66,7	234	12	4,3	0,0	0,7	0,6	1,1	1,0	0,1	0,1					
5 Moss			21 232	4,5	1,5	11,6	13,5	7,2	15 152	14	0,9	0,1	1,0	1,0	0,7	0,8	0,6	0,8					
Senter			19 804	4,1	1,2	11,0	12,9	7,0	14 254	15	0,8	0,1	1,0	0,9	0,7	0,9	0,6	0,9					
Omland			1 428	10,3	5,4	19,0	18,6	24,1	896	8	2,4	0,0	0,1	1,8	0,8	0,4	0,1	0,2					
6 Indre Østfold			20 835	5,1	4,9	5,7	4,4	16,7	15 714	14	3,0	0,0	1,0	1,4	0,8	0,5	0,3	0,3	1				
Senter			15 444	4,2	3,8	5,1	3,4	17,2	11 728	15	2,7	0,0	0,9	1,4	0,8	0,5	0,4	0,4					
Omland			5 391	8,0	8,1	7,7	7,1	14,7	3 986	13	3,8	0,1	1,2	1,4	0,9	0,3	0,3	0,2	1				
7 Kongsberg			17 047	-2,0	-3,8	3,8	3,3	5,3	13 219	39	0,7	0,0	5,2	0,8	0,5	0,7	0,5	0,6	1	1	1	1	1
Senter			15 670	-1,8	-3,6	4,3	3,9	5,4	11 986	42	0,4	0,0	5,6	0,7	0,5	0,7	0,5	0,6	1	1	1	1	1
Omland			1 377	-4,0	-6,8	0,8	0,8	0,0	1 233	17	3,2	0,0	0,2	1,7	0,5	1,4	0,4	0,1					
8 Ringerike			17 339	6,9	8,2	3,8	8,0	-4,4	13 380	16	1,5	0,0	1,4	1,3	0,6	0,9	0,8	0,9	1	1			
Senter			14 079	6,0	7,1	3,5	7,7	-3,2	11 229	17	1,5	0,0	1,2	1,2	0,6	0,8	1,0	1,0	1	1			
Omland			3 260	10,9	13,0	5,3	9,2	-28,2	2 151	14	1,4	0,0	2,5	2,0	0,6	1,6	0,2	0,2					
9 Ullensaker			38 855	14,1	12,9	18,3	16,8	21,9	28 897	22	0,8	0,2	0,3	0,8	4,2	2,0	0,3	0,6					
Senter			27 428	14,5	12,5	24,2	19,6	32,3	18 953	25	0,5	0,2	0,3	0,6	5,4	2,5	0,3	0,6					
Omland			11 427	13,2	14,0	11,7	14,5	0,4	7 944	16	1,7	0,0	0,5	1,3	1,4	0,9	0,3	0,6					
Bygdeby/småsenterr			10 085	2,1	2,2	2,0	3,5	-10,0	9 394	9	2,0	0,0	0,6	1,9	0,6	2,4	0,4	0,3	1	1			
10 Gol			7 826	1,7	1,5	2,0	3,4	-9,2	7 255	10	2,3	0,0	0,6	1,9	0,6	2,0	0,5	0,3	1	1			
Senter			2 849	-1,0	-1,1	-0,9	0,3	-10,3	2 703	8	2,6	0,0	0,2	1,9	0,6	2,6	0,6	0,2	1	1			
Omland			4 977	3,3	3,3	3,3	4,7	-8,6	4 552	10	2,1	0,0	0,7	1,9	0,5	1,6	0,4	0,3					
11 Hol			2 259	3,8	4,6	1,8	3,7	-12,9	2 139	8	0,9	0,1	0,7	1,7	0,6	3,9	0,2	0,2					

Vedlegg 3 - Planer og strategier i åtte kommuner (case)

Innhold

1	Gjøvik kommune (Innlandet)	192
2	Gol kommune (Viken)	194
3	Ål kommune (Viken)	197
4	Eigersund kommune (Rogaland)	199
5	Ulstein kommune (Møre og Romsdal)	200
6	Namsos kommune (Trøndelag)	203
7	Vestvågøy kommune (Nordland)	206
8	Vågan kommune (Nordland)	209

1 Gjøvik kommune (Innlandet)

Gjøvik og regional kontekst. Gjøvik er en mellomstor by, og sentrumskommune i BA-regionen som ellers består av omlandskommunene Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land. Det bor 30560 personer i Gjøvik kommune og 20474 i tettstedet.

Ifølge kommuneplanen er Gjøviks identitet i stor grad knyttet til rollen som *universitetsby* med høy kompetanse og innovasjonskraft, og som «står for en bærekraftig vekst og samfunnsutvikling». Sentrale samarbeidsaktører er kunnskapsmiljøet Campus Gjøvik, med NTNU og Fagskolen Innlandet. Det legges vekt på en regional kontekst, der utviklingen skal styrke både Gjøvik som by og som regionsenter. Gjøvik er tradisjonelt også knyttet til å være et handelssenter (Nygård og Ruud 2010)⁹⁴. I Gjøvik ligger i dag et av Mjøs-regionens største kjøpesentre så vidt innenfor sentrumssonen. Ifølge en rapport fra Vista Analyse har CC Gjøvik 1,2 mrd. kroner i omsetning og trekker kunder fra et stort omland. Gjøvik har også hatt en sterk vekst i plasskrevende varer med mange etableringer i sentrums randsone langs hovedveinettet gjennom Gjøvik. Gjøvik har en sterk posisjon i varehandel i Mjøs-regionen. Gjøvik har en høy omsetning innen service og tjenesteyting og ligger på sjette plass av byene etter de fem kystbyene Trondheim, Tønsberg, Tromsø, Haugesund og Stavanger, og har samtidig en sterk vekst i sentrum denne omsetningen (Vista Analyse 2020/15, s. 106).⁹⁵

Kommunens *visjon* er knyttet til befolkningsvekst, vekst i antall studieplasser og vekst i antall bedrifter og arbeidsplasser. Befolkningsveksten relateres følgelig i stor grad til satsing på studie- og arbeidsplasser. I tillegg knyttes visjonen til redusering i klimagasser og økt tilfredshet med kommunale tjenester og tilbud blant innbyggere.

Regionalt samarbeid. Et eksempel på regionalt samarbeid er utvikling av en regional strategi for framtidens bomiljø og lokalsamfunn, som del av det nasjonale pilotprosjektet *Connected Living* som Gjøvik kommune står bak. Det ble etablert tre-parts samarbeid mellom kommunen, næringslivet og forskningen for å drive utviklingsarbeid. Hovedprosjektet handler om at kommunene i Gjøvikregionen skal være foregangskommuner for *god samfunnsplanlegging og utvikling av gode bomiljø der folk er selvhjulpne*.

Arbeidet ble utviklet til *Gjøvikregionmodellen*. Modellen dreier seg om helhetlig utbygging av moderne bosamfunn der det legges til rette for at folk skal være minst mulig avhengig av hjelpeapparatet. Konseptet handler bla. å bygge klyngetun og møteplasser, og der alle generasjoner skal kunne bo, og med god tilgang til tjenestetilbud, og samlokalisering av kontorer og boliger. I modellen skilles det mellom tettsteder og grender. Der det ikke er nærhet til tjenester skal det satses på kollektivtransport og grendehus.

Samarbeidsforumet skal være aktive i alle fem kommunene i Gjøviksregionen, blant annet komme med innspill til planprosessene i kommunene. De skal også sørge for at kommunene etablerer kommunal plan- og byggesaksgruppe (les styrke kompetansen) for å stå sterkere mot private utbyggere.

Sentrumsutvikling. Som et overordnet mål framhever kommuneplanen at Gjøvik skal være et sterkt *regionsenter* med et levende og attraktivt bysentrum. Dette knyttes særlig til tilgjengelighet inn til sentrum og i sentrum, samt til urban byutvikling med fortetting:

⁹⁴ Ruud, M. E og T. Nygård (2010): *Vilje til vekst. Gjøvik 150 år*. Bind 1. Gjøvik kommune. 336s.

⁹⁵ Toftdahl, H, Wahlquist, H og Haavardsholm, O (2020). *Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008-2018. Oppdatert versjon*. Vista Analyse 2020/15.

- Byutviklingen forankres i samordnet areal- og transportplan for Mjøsbyen, med fokus på å redusere biltrafikk ved utbygging av kollektivtilbud både i byen og mellom byen og utkantene, samt gang- og sykkeltrafikk.
- Sentrum skal bli mer urbant som fortettes med kvalitet, og bygging av flere boenheter som imøtekommer både lokalt og regionalt boligmarked med ulike leilighetstyper og størrelser. Det legges særlig vekt på boliger for unge og nyetablerere, samt studenter. Det skal legges vekt på fellesskapsløsninger med møteplasser i lokalmiljøet, og med beboere i alle aldre. Det skal også satses på frivillighet og velferdsteknologi som skal gi bedre folkehelse. Denne prioriteringen kobles med det regionale prosjektet Connected Living.
- Sentrum skal bygges innover med fortetting og utfylling av ledige arealer, og det stilles krav om forretninger med åpne fasader på gateplan for å tilføre aktivitet og opplevelser i gater, byrom og møteplasser.
- Funksjoner for offentlig tjenesteyting skal lokaliseres til sentrumsområdene, det samme gjelder kontorarbeidsplasser og handel. Etablering av disse skal begrenses utenfor sentrum.
- Tettsteds-kvaliteter i Hunndalen og sentrumsområdene Biri og Snertingdal skal videreutvikles. Det betyr at sentrumsutvikling også skal foregå utenfor sentrumskjernen av Gjøvik by.
- Det skal samarbeides med private utbyggere gjennom utbyggingsavtaler om lek- og uteoppholdsarealer, samt parkering utenfor egen tomt.

Kompetanseutvikling. Først og fremst er det utdanningsinstitusjonene som trekkes frem når det gjelder kompetanseutvikling:

- Gjøvik skal være en attraktiv universitetsby – med teknologikompetanse og innovasjonskraft. Kommunen skal være en pådriver for å utvikle samhandlingen mellom NTNU, Fagskolen Innlandet, næringslivet og egen virksomhet. Strategier for å oppnå målene er å legge til rette for å utvikle et attraktivt Campus Gjøvik ved å understøtte velfungerende trafikk-løsninger, servicetilbud og bygninger og torg med høy arkitektonisk kvalitet, bedre forbindelser for kollektivtrafikk, gange og sykkelvei mellom Campus og sentrum, samt å bygge ut studentboliger, kultur og fritidsaktiviteter.

Næringsutvikling. I sin strategi om næringsutvikling inkluderer Gjøvik næringslivet i regionen, der det skal legges til rette både med arbeidsplasser og *tilgjengelighet (infrastruktur)*:

- Gjøvik skal ha et mangfoldig, kompetent og innovativt næringsliv. Gjøvik skal drive offensiv næringsutvikling ved å tilrettelegge for bedriftsetableringer og arbeidsplassvekst. Bedrifter skal bli tilbudt næringsarealer med attraktiv beliggenhet der rett virksomhet er lokalisert på rett sted.
- Vei og baneforbindelse skal være gode; internt i Gjøvikregionen og Mjøsbyen, mot Gardermoen og til hovedstadsområdet.
- Samhandling med utdanningsinstitusjonene, Raufossindustrien, kompetansemiljøene i Gjøvik og Biri og annet lokalt og regionalt næringsliv.
- Regionkontoret (med Gjøvikregionen utvikling) skal benyttes aktivt gjennom bla oppfølging av byregionprogrammet, med særlig satsinger innen industri, IKT og bioøkonomi.

- Skal ha særlig satsing på gründere.

Strategiene kobles opp mot å styrke næringsetableringer langs hovedtransportaksene, bidra til transformasjon / fortetting av eksisterende næringsområder (bla transformere tradisjonelle næringsområder som f.eks. Mustad og Rambekk til kombinerte områder med bolig/næringsvirksomheter), forebygge at handel spres ytterligere (lokalisere plass og transportkrevende varehandel til definerte områder inntil sentrum), samt gå i bresjen for utbygging av vei- og baneforbindelse.

Attraktivitet og omdømme. Et av innsatsområdene er at Gjøvik skal være et sterkt regionsenter med et levende og attraktivt bysentrum. Strategier for å oppnå dette er å bygge opp under Gjøviks identitet som attraktiv *universitetsby* ved Mjøsa. I tillegg legges det vekt på at sentrum utvikles med funksjoner og tilbud for Gjøvikregionen og som del av Mjøsbyen. Sentrumsaktivitet og næringsutvikling i Gjøvik er en del av satsingen «Byen Vår Gjøvik». Sentrumsutvikling skal skje ved å fortette og urbanisere sentrum med arbeidsplasser og botilbud, bidra til opplevels- og aktivitetstilbud som trekker folk til byen og skaper liv, samt realisere sentrumstiltak gjennom forpliktende og organisert samarbeid mellom private næringsinteresser, utbyggere, kommunen og andre offentlige myndigheter.

Oppsummering. Denne gjennomgangen viser at Gjøvik har en klar regional profil i sin kommuneplan, noe som kommer fram i mål og strategier for de temaområdene vi har gjennomgått. Gjøvik fremstiller seg først og fremst som universitetsby i kommuneplanen, og legger strategier for å utvikle både samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og å fremme teknologikompetanse. Byen kan likevel kategoriseres som sentralsted i regionen, gitt både byens historiske og nåværende betydning for tjenesteleveranser til omlandet.

Gjøviks attraktivitet bygger på et regionalt samarbeid både om å utvikle det regionale næringslivet som en attraktiv arbeidsmarkedsregion og om infrastruktur for økt tilgjengelighet. Biltrafikken skal reduseres og det satses mer på gang- og sykkeltrafikk. Gjøvik fremstår både som senter for en BA-region og en samarbeidsregion.

I strategiene som omhandler sentrumsutvikling legges det vekt på bærekraftig utvikling der utbygging og boligutvikling skal skje i sentrum, og med ulike funksjoner som tjenesteyting, urbane møtesteder og handel samlet i sentrumsområdet. Det legges vekt på levende sentrum med åpne fasader på gateplan.

2 Gol kommune (Viken)

Gol kommune og den regionale konteksten. Gol kommune er senterkommune for BA-regionen som inkluderer Hemsedal, Ål og Nesbyen, og er en del av Hallingdalsregionen. Gol kommune har 4608 innbyggere (2020), Gol tettsted 2929 innbyggere. Hallingdalsregionen omfatter også Hol og Flå som utgjør egne BA-regioner.

I Strategisk plan for Hallingdal 2017-2020 går det fram at regionen (BAS-region) har konkurransefortrinn når det gjelder en viss befolkningsvekst (som skyldes innvandring), og har en positiv utvikling i folketallet sammenlignet med de andre fjellregionene. Gol har en forsiktig positiv utvikling, mens Hemsedal har den største befolkningsveksten. Videre er Hallingdal en stor reiselivsdestinasjon, har hovedfartsårer mellom øst og vest, har attraktive hytteområder og natur. Hovedutfordringene dreier seg både om de store trendene som sentralisering, urbanisering og internasjonalisering (altså konkurranse med større regioner og byer), og om digitalisering av produkter og tjenester, samt kommunikasjon. Regionen har også lavere

verdiskaping pr. ansatt enn landsgjennomsnittet. Det er flere arbeidspendlere inn til Gol enn som pendler ut av kommunen, mens det er omvendt i de andre kommunene.

Utfordringer for Gol sett i en regional kontekst er en svak befolkningsutvikling, det å få folk til å bosette seg i Gol, samordne kollektivtilbudet, nye riksveiløsninger gjennom Gol, mangel på utbyggingsareal som følge av omsynssoner i tettstedet, samt det å ta vare på friluftsområder og kulturlandskapet. Kommunens visjon fram til 2030⁹⁶ er først og fremst å være møteplassen mellom øst og vest; et vekstsenter og et knutepunkt. Dette knyttes til hovedtrafikkårene som knytter Østlandet og Vestlandet sammen, der både hovedveiene og jernbanen er planlagt utvidet i planperioden. Veksten knyttes til etablering av nye arbeidsplasser.

I kommuneplanen⁹⁷ peker man på fire hovedutfordringer framover:

- *Folketallet* – kommunen kan få underskudd av folk som bidrar til verdiskaping (jobber), de har relativt mange unge uføre og flere eldre som har behov for tjenester dersom det ikke blir netto innvandring. Gol har stor netto innpendling med mange arbeidsplasser, men ønsker at flere bosetter seg i kommunen.
- Når det gjelder *folkehelse* er andelen med høy utdanning lav, mange mellom 18 og 44 er uføre, kommunen har flere familier med lav inntekt enn gjennomsnittet i landet for øvrig, og det er en økende tendens med at flere unge faller utenfor.
- *Klimaendringer* krever endringer i arealplanlegging, i transportutvikling, næringsutvikling, bygg og anlegg. Kommunen ser det som nødvendig å ha fokus forebygging av ytterligere miljøbelastninger (gjelder også regionalt). Ulik hensynssoner i dalbunnen der tettstedet har mye av arealet gir utfordringer og begrensninger for utvikling og vekst.
- *Tettstedsutvikling* knyttes til ny Rv52, som skal legges utenfor sentrumskjernen. Dette kan ha innvirkning på detaljhandelen i Gol sentrum, der utfordringen relateres til hvordan arealer skal disponeres og definere plassering av handelsvirksomhet.

Regionalt samarbeid. Gol kommune er knyttet til flere lokale- og regionale samarbeidsaktører:

- *Gol Reisemål AS* skal utvikle, legge til rettet og markedsfører tilbudene som kommunen har. Visjonen er at Gol blir blant det 10 største reiselivskommunene i landet og den tredje største handelskommunen pr innbygger i Norge.
- *Hallingdal Næringshage AS* er et regionalt privat / offentlig eid utviklingsselskap som er med i det statlige næringshageprogrammet SIVA. Mål om å øke verdiskaping gjennom å legge til rette for attraktive bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser.
- *Hallingdal Etableringssenter* tilbyr hjelp til etablering og annen bedriftsrådgivning for de som har en forretningside, ønsker å starte bedrift eller har behov for finansiering. Kommunen samarbeider med sentret.
- *Regionrådet for Hallingdal:* er politisk samarbeids- og interesseorgan for seks kommuner i dalen. Arbeider med å utvikle dalen på prioriterte satsingsområder og ta vare på regionens interesser overfor fylke, stat og andre organer på ulikenivå.
- *Visit Hallingdal AS, HallingExpo og Hallingkost SA* er alle regionale samarbeidsorganisasjoner som skal profilere nærings- og reiselivet i Hallingdal.

Sentrumsutvikling. Når det gjelder strategier for sentrumsutvikling legges det først og fremst vekt på handel, boligutvikling i sentrum og mindre bilbruk. Kommuneplanen fremhever at Gol skal videreutvikles som regionsenter innen *handel og service* for Hallingdal, og bære preg av gode og varierte handels og servicetilbud, og tilbud om opplevelser i et trivelig småbymiljø.

⁹⁶ Kommuneplan for Gol 2018-2030 – samfunnsdelen.

⁹⁷ Kommuneplan for Gol 2018-2030 – samfunnsdelen.

Sentrumsnære boliger skal underbygge veksten og legge til rette for mindre bilbruk. Både stat og fylke har lagt viktige regionale funksjoner til Gol.

Næringsutvikling. Sett i et regionalt perspektiv har Gol en høyere andel *detaljhandel* – og omsetning pr innbygger enn i fylket og i landet for øvrig. Gol har også den største andelen netto innpendling sammenlignet med de andre kommunene i Hallingdal, og den økte fra 2010 til 2016. De andre kommunene har flere som pendler ut av kommunen. Sysselsatte i bygg og anlegg har økt, mens andelen sysselsatte i varehandel har gått ned men er fremdeles den som sysselsetter flest. Det har vært et mindre økning i overnatting og offentlig administrasjon. Det var 83 kommersielle gjestedøgn pr innbygger i 2016, i Buskereud var det 9, i landet rundt 6. Det er en utfordring å skape kompetansesarbeidsplasser, behold posisjonen som en av landets relativt største på detaljhandel og at regionen skal være en attraktiv region. I kommuneplanen er følgende strategier om næringsutvikling vektlagt:

- Kommunen skal være pådriver i regionale *innovasjonsprosesser*
- Skape *kompetanseklynger* og nettverk med utgangspunkt i Hallingdal Næringshage
- Alle skal ha tilgang til *bredbånd*
- Samarbeid mellom kommune og næringsliv med fokus på vekst i *besøksnæring*
- Utvikle næring med *lokal mat, tradisjon og kultur*.

I *næringsplan for Gol kommune 2014-2018* heter det at det er stor investeringslyst i næringsparken. Samtidig er det viktig å utvikle smartere arbeidsmåter og produkter, særlig innen helse og omsorg. På dette feltet er det behov for innovative løsninger.

Kommunen vil stimulere til kunnskapsbasert nyskaping og entreprenørskap, og til møteplasser for felles aktivitet, og til individuell nyskaping og vekst. Dette er særlig rettet mot unge og yngre voksne.

Gol satser også på *reiseliv*. Som reiselivsdestinasjon legger kommunen vekt på å styrke og synliggjøre turistattraksjoner som de andre kommunene i regionen ikke har. Felles for disse fjellkommunene i regionen er at de alle både har skianlegg og hytteområder, og kommer i en konkurransesituasjon om å lokke til seg skiturister. Særlig kan Hol og Hemsedal lokke med noen av landets beste alpinanlegg, mens Gol ikke har de store fyrtårnene som trekker turister. For å kunne ha et differensiert overnattings- og serveringstilbud ønsker Gol derfor å *fremme mangfold i arrangementer og tilbud* uten at disse kommer i konflikt med hverandre:

- å utvikle tilbudet om flere og bedre *motoraktiviteter* innen isbanedrift, organisert scooteraktivitet mm
- videreutvikle løyper for langrenn og turstier for *vandring og sykling*
- involvere private hytteeiere i utviklingen,
- utvikle *rollen som arrangør* av arrangementer.

Utviklingen i reiselivet gir store ringvirkninger til andre næringer, samtidig som «eit attraktivt reiseliv er avhengig av eit levande landbruk, yrande handel og godt fungerande samferdsels-løysingar». Reiseliv og *landbruk* skal utvikles ved gjensidig samarbeid om fjellet sine ressurser. Det blir lagt vekt på det tradisjonelle stølslivet og at kulturlandskapet blir holdt i stand gjennom beiting og rydding. Det er behov for økt kompetanse på dette feltet. For å opprettholde primærproduksjonen må det legges til rette for å kombinere jordbruk og annen næring (ikke alle bønder er 100 prosent sysselsatt innen næringen).

Infrastruktur. Gol er et knutepunkt mellom øst og vest, og det skal derfor satses på å legge til rette for de store transportårene som skal utvikles i samarbeid med de andre regionale og nasjonale aktørene. I tillegg skal det etableres flere parkeringsplasser nær kollektivknutepunktene, flere el-ladestasjoner samt at det skal satses på fiberutbygging.

Oppsummering. Gol kommune legger først og fremst vekt på å være regionens *handelssted* med et stort utvalg i detaljhandel. Handel er rettet både mot reisende som kjører mellom Øst- og Vestlandet der Gol er et naturlig stopp på veien, rettet mot hytteturister i kommunen og ikke minst mot kommunenes innbyggere. Sammenlignet med nabokommunen Ål (se nedenfor) ser vi at de to kommunene har satset på hver sin «nisje» for attraktivitet; Ål som kulturkommunen, Gol som handelssenteret.

Strategiene som kommunen legger vekt på er plassert i en nasjonal og regional kontekst, dvs. at strategiene følger nasjonale retningslinjer. Det dreier seg at boligbygging med krav om reguleringsplan skal skje i tettstedet, sentrum skal ha bykvaliteter med møteplasser og bilfrie soner, detaljhandel skal skje innenfor definerte sentrumsområder og det skal utvikles gangakser som knytter boligområder, skoler og jernbane sammen. I tillegg legger kommunen vekt på bærekraftig og konsentrert hyttebygging. Når det gjelder samferdsel skal Gol styrkes som kollektiv og samferdsel/transportknutepunkt med blant annet ny stasjon.

3 Ål kommune (Viken)

*Kommune og regional kontekst*⁹⁸. Kommunen er definert som en omlands-kommune i Gol BA-region (TØI 2020) med Gol som senterkommunen og ellers Hemsedal og Nesbyen som to andre omlandskommuner. Ål er her definert som omlandskommune til senterkommunen Gol på grunnlag av pendlingstall, selv om tettstedet Ål ikke er mye mindre enn Gol. Ål kommune har 4674 innbyggere, mens Ål tettsteds har 2348 innbyggere (2020). Begge kommunene er attraktive turist- og hyttedestinasjoner.

I Ål har folketallet stagnert de siste årene, og fordelingen mellom folk som bor i sentrum og grendene har ikke endret seg. Det forventes en økning i folketallet på rundt 8,5 prosent fram til 2030, og det er ventet økning i antall over 75 år. Samtidig ventes det en nedgang i antall barn under 14 år. Ål er en del av samarbeidsorganene *Regionrådet i Hallingdal* og *Hallingtinget* (se nærmere beskrevet i omtalen av Gol kommune). Ål fremstiller seg som *helse- og kulturbygda* i Hallingdal. Kommunen har en større *sykestue*, Hallingdal Sjukestugu, som server regionen, samt Norsk luftambulans og Hallingdal barneverntjeneste.

Kommunen fremhever særlig sitt konkurransefortrinn som *arrangementkommune* og vil videreutvikle det Ål spesielt kan tilby som eneste kommune i regionen, særlig innen kulturlivet. Her er *kulturhuset* i Ål en viktig drivkraft for kulturlivet, og som tiltrekker seg folk fra hele Hallingdal. Generelt spiller kulturhus en viktig rolle som samlende og kreativ arena for å styrke kommuners tiltrekningskraft. Særlig vellykket fremstår deres rolle der de utgjør flerbrukshus, og kulturhus er ofte en samlingsarena både for kulturopplevelse og kulturproduksjon, altså en kopling mellom opplevelse og næringsliv (Vestby m.fl. 2016, s. 197). Kommunen har for øvrig et rikt kulturliv, særlig innen tradisjoner som dans, musikk, håndverk og husflid, og har mange lag og foreninger knyttet til kulturlivet.

Store arrangementer i Ål gjelder også innen idrett. Det understrekes i kommuneplanen at arrangementene er basert på godt samarbeid mellom private, frivillige og offentlige aktører og gir store ringvirkninger for næringslivet.

Sentrumsutvikling. Kommunen legger vekt på å ha et attraktivt sentrum med gode fasiliteter og med grønne lunger, og med gode servicetilbud både for innbyggere og turister i sin kommuneplan. Videre ønsker kommunen å legge til rette for bosetting både i sentrum og i

⁹⁸ «Kommuneplan 2015-2027» Ål kommune ble vedtatt i 2014.

grendene. Det innebærer at kommunen vil fortsette å utvikle bygda også med spredt bosetting, og dermed holde på en tradisjonell bosettingsstruktur.

For å oppnå attraktivt sentrum legger strategiene vekt på å få mer liv i sentrum og som skal bli mindre bilbasert. Blant annet skal det utvikles møteplasser, og viktige sentrumsnære områder skal bindes sammen med stier, skiløyper, gang- spark og sykkelveier. Det skal være tilgjengelige tomter i gåavstand til sentrum, og tomter i grendene skal utvikles uten å bruke dyrket mark. Kommunen vil at grendene opprettholder og videreutvikler næringslivet sitt sammen med gode tilbud innen idrett, friluftsliv og fritidsaktiviteter, dvs. frivilligheten. Det skal også stimuleres til god byggeskikk for å få folk til å flytte hit.

Næringsutvikling og Kompetanseutvikling. Ål har et variert næringsliv og mange arbeidsplasser er knyttet offentlig tjenesteyting. Kommunen har de senere årene hatt en oppgang i bygg- og anleggsbransjen særlig knyttet til hyttebygging. Samtidig har kommunen hatt en nedgang i gardsdrift og tallet på støler i drift har minket kraftig. Tallet på personer som har landbruk som hovednæringsvei har dermed gått ned. Kommunen har ledige næringstomter utenfor sentrumsområde, men mangler ledige sentrumsnære næringstomter.

Som et av målene skal Ål utvikle og styrke eksisterende næringsliv og bidra til at det blir skapt nye arbeidsplasser. Det legges særlig vekt på å stimulere til *gründerskap*, samt ta kommunen skal ta initiativ til og støtte samarbeid og nettverksbygging mellom næringsliv og det offentlige. Det skal også stimuleres til økt bruk av *lokalt næringsliv*, samt å støtte regionale fellestiltak.

Utdanning og kompetanse. Ål kommune har særlig søkelys på de videregående skolene i regionen og på borteboende elevers velferd under skolegangen. I tillegg legges det vekt på tilrettelegging for videreutdanning og voksenopplæring, samt å drive systematisk arbeid for å rekruttere kvalifiserte personer til fagstillinger og å skape forskningsmiljø i samarbeid med forskningsinstitusjoner. Et mål er også å etablere en *fjellfagskole* i kommunen.

Samferdsel og infrastruktur. Kommunen legger vekt på å følge nasjonale mål om å redusere klimagassutslipp, og å jobbe forebyggende på områder som kan være særlig utsatte for naturskader. Kommunen vil øke satsingen på kollektiv- og godstransport på bane for å redusere gassutslipp og miljøskader og jobbe for mer miljøvennlige transportformer, blant annet ved å tilrettelegge for bruk av el-biler. Det skal også legges til rette for bedre og sikrere infrastruktur som kan sikre god datakommunikasjon.

Oppsummering. Strategier for å utvikle sentrum i Ål kommune dreier seg om urbane kvaliteter som å få sosialt liv i sentrum med flere sosiale møteplasser, og å utvikle gang- og sykkelveier for å redusere bilbruk. Boligbygging skal også fortrinnsvis skje i sentrum av bygda, men kommunen vil samtidig opprettholde grendestrukturen for å ivareta stedets tradisjonelle struktur. Utviklingen av næringslivet skal hovedsakelig skje gjennom å styrke eksisterende næringer. Turisme er sentralt for kommunen og som skal videreutvikles blant annet ved å etablere en fjellfagskole, samt at det skal skapes nye arbeidsplasser innen eksisterende næringsliv som bygg- og anleggsbransjen. Samtidig ønskes ny gründervirksomhet velkommen.

Som det kommer frem av innledningen til denne casebeskrivelsen ble Ål kommune tatt med som eksempel for å illustrere likheter, forskjeller og eventuell konkurranse mellom Ål og Gol fordi de er nabokommuner i samme BA-region og har flere likhetstrekk. For å fremme kommunens attraktivitet i regionen legger Ål kommune vekt på å profilere og videreutvikle kommunen som *kultur- og helsekommunen* i regionen. Denne strategien gir kommunen et konkurransefortrinn på disse to feltene, og som bidrar til å styrke både regionens og kommunens attraktivitet. Gol har på sin side valgt å videreutvikle sitt konkurransefortrinn som

handelssenter. Strategien som Ål satser på kan følgelig ses som et supplement mer enn en konkurranse til nabokommunen Gol, der de utfyller hverandre.

Felles for regionen er satsing på turisme der de fire kommunene har utviklet ulike strategier for å styrke samlet attraktivitet. Der Ål særlig satser på kultur, legger Gol vekt på handel, Hemsedal på alpin og ekstremспорт og Nesbyen som landets ledende sykkeldestinasjon.

4 Eigersund kommune (Rogaland)

Kommune og regional kontekst. Eigersund er en småby og senterkommune (14822 innb.) i BA-regionen der omlandskommunene Sokndal, Lund og Bjerkreim inngår. I tettstedet Eigersund bor det 11848 innbyggere (2020).

Eigersund har hatt noe svak utvikling i befolkning og arbeidsplasser de senere årene. Kommunen har hatt enkelte utfordringer m.h.t. bosteds- og næringsattraktivitet slik enkelte måler dette (Vareide og Roncossek 2017). Kommunens viktigste næringsgrunnlag innen basisnæringer er næringsmiddelindustrien og verkstedindustrien, samt offentlig virksomhet innen lokalnæringen. I en regional kontekst er bygg- og anleggsvirksomhet den viktigste næringen. Kommunen trekker ikke til seg utdannet arbeidskraft. Samtidig har produktiviteten og lønnsomheten i næringslivet vært godt over middels sammenlignet med andre kommuner. Når det gjelder nyetableringer ligger kommunen under middels, men tok seg opp i 2016.

For noen år tilbake (2008-2009) hadde kommunen en positiv attraktivitet for besøksnæringen, det vil si servering, overnatting, aktiviteter og handel. Dette kan relateres til attraktivitet i de regionale næringene som var særlig høy under og etter finanskrisen. De siste årene har både besøksnæringen og de regionale næringer gått kraftig ned, mens basisnæringene har gått opp.

I kommuneplanen 2018-2030 oppsummeres dette i følgende utfordringer:

- Eigersund er blant de beste bykommunene i landet når det gjelder kultur- og verdiskaping, men presterer lavere med hensyn til innovasjon
- Kommunen scorer lavere på kompetanse (høyere utdanning) sammenlignet både med regionen og landet for øvrig. På sikt vil det kunne påvirke verdiskapingen negativt.
- Andelen sysselsatte i kunnskapsnæringer er liten
- Kommunen har et godt handels- og kulturtilbud og god tilgang til natur, men dette kan ikke kompensere for nettoutflytting som følge av manglende jobbmuligheter.
- En utfordring er også at kommunen har en relativt lav andel ung befolkning.

Eigersund grenser til Stavangerregionen med byene Stavanger, Sandnes, Sola og Bryne som har en høy score på den nasjonale byindeksen. Det understrekes derfor at Eigersund bør styrke sin tilknytning til denne regionen blant annet gjennom utbygging av infrastruktur og aktiv deltakelse i ulike former for regionalt samarbeid.

I planen er følgende fire hovedområder prioritert: verdiskaping og næringsutvikling, by- og sentrumsutvikling, bolig og oppvekst samt kommunen som organisasjon.

Verdiskaping og næringsutvikling. Kommunen skal øke verdiskaping gjennom å ta i bruk innovative løsninger gjennom *likeverdige partnerskap*, dyrke *samarbeid* mellom kommunen, næringsliv og andre aktører samt være *samfunnsutvikler og tilrettelegger* for nye næringer.

Det skal satses særlig på *havbaserte næringer* ved å legge til rette for lokal foredling i hele næringskjeden, legge til rette for økt kompetanse med tilbud om høyere utdanning i

kommunen, stimulere til økt forskning innen maritim elektronikk, sterkere posisjon innen offshore vind og havbruk samt bidra til kunnskap innen fornybar energi.

Kommunen vil være en tydelig drivkraft i regionen der Eigersund som regionsenter og tyngdepunkt i Sør-Rogaland skal styrkes, det skal jobbes på lag med Stavangerregionen, og ha en klar kommunestrategi og merkevarebygging av «Eigersund»/#mittegersund med fokus på kommunens kvaliteter.

Sentrumsutvikling og infrastruktur. Kommunen har som mål å bli viktigste tyngdepunktet mellom Stavanger og Kristiansand i 2030, ha gode transportforbindelser og jevn befolkningsvekst som følge av nærings-, kultur- og bostedsattraktivitet og merkevarebygging. Byen har også et aktivt handelssentrum.

For å bli flere innbyggere skal det legges til rette for *gode bomiljøer* og et bredt spekter av *boligtyper*, legge til rette for «grønn» pendling, bedre infrastruktur med dobbeltspor til Eigersund, etablere nye fasiliteter innen kultur, sport og fritid, samt klimavennlig arealplanlegging.

Videre skal kommunen fortette med kvalitet, med å tilføre *urbane kvaliteter* og gode og trygge møteplasser, ivareta kulturminnene (trehusbebyggelsen), og bygge mer i eksisterende boligområder og unngå byspredning.

Kommunen vil også satse på *grønn byutvikling* der vekst i persontransport skal skje ved gange, sykkel- eller kollektivtrafikk, ta var på småbykvalitetene, lokalisere offentlig virksomhet og nye leiligheter i bykjernen, samt å ha fokus på jordvern og biologisk mangfold.

Oppsummering. Eigersund kommune har ikke vært attraktiv verken for næringslivsetablering eller for bosetting de senere årene, og kommunen fremstår som mer sårbar for regionens næringsutvikling enn i våre andre casekommuner. Det er imidlertid interessant at produktiviteten og lønnsomheten innad i kommunen er godt over middels sammenlignet med andre kommuner.

For å fremme næringslivsutvikling og verdiskaping vil kommunen særlig satse på utvikling av havbaserte næringer, dvs. å utvikle en av de sentrale næringene som kommunen tradisjonelt har hatt. I dette ligger også å fremme forskning og utdanning innen denne næringen.

I sentrumsutviklingen vektlegges bærekraft, der urbane kvaliteter skal nås gjennom fortetting med en variert boligsammensetning for å unngå byspredning (betyr mindre arealbruk), trygge møteplasser samt mest mulig bilfri pendling.

5 Ulstein kommune (Møre og Romsdal)

Ulstein kommune og den regionale konteksten. Ulstein er senterkommune i BA-regionen der omlandskommunene Herøy, Hareid og Sande også inngår. Det bor 8511 innbyggere i kommunen og 5909 innbyggere i tettstedet (2020). Ulsteinvik er kommunesenter og regionsenter i BA-regionen.

Ulstein er et naturlig senter for Ytre Søre Sunnmøre både når det gjelder vekst, plassering og arbeidsplassdekning. Kommunen har de siste ti årene hatt befolkningsvekst langt over gjennomsnittet i fylket, noe som for øvrig gjelder for hele Sunnmøre. Tilflyttingen er drevet av vekst i sysselsettingen, og arbeidskraften kommer i stor grad fra utlandet. I enkelte år har rundt halvparten av de som er født i kommunen hatt en eller begge foreldre fra utlandet.

Kommune har som mål å arbeide for en positiv samfunns- og næringsutvikling for regionen og arbeide aktivt for økt regionalt samarbeid. Kommunen vil særlig satse på et variert og attraktivt handelssenter, variert kulturtilbud, samt næringer som styrker tettstedet med vekt på verdiskaping i handel og service.

Videre skal kommunesenteret *Ulsteinvik* være et senter for den *maritime klyngen* i regionen og som skal utvikles for å styrke kommunen og regionen. Målet er at Ulsteinvik skal være et sterkt regionalt senter på Søre Sunnmøre, med attraktive boområder og møtesteder i en kompakt bykjerne.

Kommunenes største innsatsområder fremover er bedre infrastruktur i regionen, jobbe med urbane kvaliteter og satse på kompetanse og utdanning.

Sentrumsutvikling. Ulsteinvik (senteret) har over flere år utviklet et kompakt og fortettet sentrum, og dermed også styrket attraktiviteten som vertskap for et sterkt næringsliv, boende og besøkende. Det er et mål å være et sterkt regionalt senter med attraktive byområder og møtesteder i en kompakt bykjerne. Dette innebærer blant annet at handel, kultur og voksende næringer og bosetting skal vokse sammen og gi et tydeligere bypreg. Sentrum og områdene rundt skal spille hverandre gode.

Denne strategien har Ulsteinvik jobbet etter i flere år. I 2007 ble det for eksempel bygget et stort kombinert kulturhus/kino og konferansehotell i sentrum for å ivareta det lokale næringslivets høye aktivitet og å dekke behovet for *overnattingstilbud*. Kommunen og det gamle hotellet gikk sammen om prosjektet. Et annet eksempel er *Trekantprosjektet* der den gamle folkehøgskolen ble flyttet til sentrum, til det gamle hotellet (som kommunen kjøpte opp). Kommunen fikk dermed lokaler i det gamle skolebygget til å samle kommunale tjenester (helse, barnevern, musikkskole, kompetansesenter). Prosjektet viste seg å bli en suksess, og viser god byutvikling med samarbeid mellom kommunen og næringslivet. Næringslivet bidro med såkalt *patriotkapital*, dvs. at næringslivet er genuint interessert i den kulturelle delen av byutviklingen (Angell og Grimsrud 2017).

Fortetting av byen sees her som et konkurransefortrinn, blant annet fordi boligpreferanser er endret til at flere vil ha leiligheter i sentrum, og flere boliger i sentrum vil spare utgifter til hjemmehjelp (ved at flere brukere bor samme sted).

Strategier for en attraktiv sentrumsutvikling er at kommunen vil satse på:

- et variert, attraktivt og konkurransedyktig handelssenter
- kulturtilbud med både lokalt og nasjonalt fokus
- næringer som styrker tettstedet, særlig handel, service og voksende næringer med plassering i sentrum så langt som mulig
- å være den maritime klyngen i regionen
- å samarbeide tett med næringsliv og frivillig sektor
- å snu en del av flyttestrømmen der unge med høy utdanning flytter til Osloregionen eller de største byene. Kommunen har behov for spesialisert kompetanse og vil sikre sunn samfunnsutvikling over tid.

I strategien legges det vekt på å utvikle gode arenaer for samarbeid mellom kommunen og frivilligheten / næringslivet, og der kommuneadministrasjonen og politikere tas med i prosessene. Det legges også stor vekt på innbyggerinvolvering.

Næringsutvikling. Målet er at Ulstein kommune skal være en attraktiv og aktiv vertskommune for et bredt næringsliv, og spydspiss innen havbasert verdiskaping. Kommunen vil bidra til å skape synergier gjennom utvikling på et geografisk tett område i sentrum, samt arbeide for at regionen blir foretrukket ved etablering.

For å oppnå målene er det formulert følgende hovedstrategier:

- Kommunen skal utvikle infrastruktur og samarbeidsrelasjoner og legge til rette for gründervirksomhet og innovasjon.
- Arbeide for å få statlige arbeidsplasser
- Ha forpliktende samarbeid om utvikling av andel og næring i sentrum og lage områdeplaner
- Ha fokus på kombinasjon av næringsbygg og boliger i sentrum
- Behov for mer areal til handel

Kommunen legger vekt på samarbeid med ulike aktører. Innen handel har ikke kommunen et fungerende næringslag eller samarbeid, noe kommunen påpeker som et hinder for utviklingen av Ulsteinvik som handelssenter. Det er derfor behov for å utvikle forpliktende samarbeid om næringsutvikling i sentrum for å skape nyetableringer.

Infrastruktur. Kommunen skal arbeide for aktiv realisering av gode og fremtidsrettede kommunikasjonsløsninger mot Ålesund, og for andre samferdselstiltak som er viktig for kommunen og regionen. Videre skal det legges til rette for brukertilpasset, miljøvennlig og trafikk sikre løsninger.

Kommunen ligger godt til rette for å ta seg fram uten bil. Det er korte avstander mellom boligområder og sentrumsfunksjoner. Følgende strategier skal føre til bedre samferdsel og infrastruktur:

- Bygge ut gang- og sykkelveier og turveier; tilrettelegge for ferdsel uten bil
- Fremme bruk av ny teknologi f.eks. førerløse busser
- Utvikle gode og brukervennlige kollektivtilbud
- Støtte viktige prosjekter i regionen og kollektiv til flyplassen (bl.a. hurtigbåter). Gode kommunikasjoner er en forutsetning for fremtidig utvikling av lokalsamfunnet og regionen.

Kompetanseutvikling. Det er et mål for kommunen at innbyggene skal ha tilgang på og tilegne seg ny kunnskap gjennom fremtidsrettet opplæring, utdanning og yrkeskompetanse som er tilpasser skiftende behov. Kommunen skal også være i front når det gjelder bruk av ny teknologi innenfor opplæring, kompetanseheving og produksjon.

For å oppnå dette skal kommunen blant annet

- Være en attraktiv kommune for kompetent og utviklingsrettet arbeidskraft
- Utvikle kultur for utprøving og fornyelse gjennom bruk av ny teknologi og varierte opplæringsformer
- Samhandle med høyskolemiljøet i Volda, Ålesund og Molde om tilpasset utdanning til skiftende behov
- Arbeide for høy kvalitet i barnehage og skoler og være norgesledende på teknologisk opplæring i grunnskolen
- Øke statusen til fagarbeidere for å sikre at flere elever i videregående velger denne utdannelsen
- Drive prosjektrettet interkommunalt samarbeid på regionnivå og samarbeid med næringslivet

Attraktivitet. Kommunen knytter attraktivitet til et inkluderende og mangfoldig samfunn der identitet, trivsel, samhold og verdiskaping står sterkt, samt til et variert og kvalitativt kulturtilbud som gir mulighet for deltakelse og opplevelser gjennom hele livsløpet.

Ulstein er blant de kommunene i landet som har høyest andel innvandrere i befolkningen. Kommunen er opptatt av at denne gruppen må synliggjøres som en ressurs i samfunnet, og det må bygges kompetanse, strukturer og tiltak som sikrer godt integreringsarbeid. Må gjøres i nært samarbeid mellom kommunen, næringslivet og frivillige.

- Skal videreutvikle kulturtilbudet – særlig vekt på ungdom
- Skal skje gjennom samarbeid med frivillige, organisasjoner og det lokale næringslivet
- Engasjere innbyggerne aktivt
- Kultur og idrett som satsingsområder for inkludering og integrering for alle grupper
- Ivareta kulturarv
- Skape møteplasser der folk vil være og oppleve

Oppsummering. Ulstein kommune har utviklet sin posisjon som senter i regionen gjennom næringsutvikling, spesielt basert på offshore og maritime næringer. Kommunen er følgelig et eksempel på at spesialisering av en næring blir drivkraften i regionsenteret. Dette skiller seg følgelig fra de andre kommunene i vårt utvalg som kan karakteriseres som sentralsteder; sentre for tjenesteforsyning i regionen.

I plandokumentene ser vi også at kommunen tar en tydelig rolle som senter både i BA-regionen og i den større regionen Sunnmøre. Dette kommer særlig frem gjennom samarbeid om infrastrukturtiltak, men også gjennom strategiene for å tydeliggjøre sin rolle som næringsutvikler innen havbasert næring og handelssenter.

Ulstein kommunen har særlig satset på å utvikle sentrum særlig for å ivareta næringslivets behov. Det innebærer å kunne være attraktiv for tilflytting til Ulsteinvik ved å satse på tilbud og opplevelser. Det dreier seg om å knytte urbanitet til det å bli mer *attraktive* for kompetansearbeidskraft og derfor satse på *kultur og sosiale møteplasser*.

6 Namsos kommune (Trøndelag)

Namsos og regional kontekst. Namsos kommune ble slått sammen med Fosnes, Namdalseid og Lund krets til en kommune 1. januar 2020. Nå er Namsos en sentrumskommune i BA-regionen som også omfatter Overhalla (den største innpendlingskommunen) og Flatanger kommune.⁹⁹ BA-regionen er en del av regionen Namdalen. Det bor 15.230 personer i kommunen, og 8.471 i Namsos tettsted.

En hovedutfordring ifølge kommuneplanen er at det blir *færre barn og unge fram mot 2040, flere eldre i pensjonsalder og færre i yrkesaktiv alder*.

Namsos har en sterk handelsnæring, men de største kompetansearbeidsplassene er Sykehuset Namsos, Nord universitet, i tillegg til kommunens helse- og omsorgstjenester. Kommunen har flyplass med forbindelse til Mosjøen, Bodø, Rørvik, Trondheim og Oslo. I tillegg har kommunen forbindelse med ferje, hurtigbåt og buss.

Namsos forvalter viktige laksestammer i fjord og vassdrag, og har store jord- og skogbruksområder. I tillegg omfattes kommunen av viktige reinbeitedistrikt og sørsamisk kultur. Med utgangspunkt i verdikjedene fra primærnæringen skal kommunen bidra til en bærekraftig utvikling innen blå og grønn sektor, og tilpasning til et lavutslippssamfunn vil være høyt på agendaen. Kommunen vil markedsføre seg som en spennende destinasjon både for turister, fastboende og næringsliv der en viktig del av dette er den sørsamiske kulturen.

⁹⁹ Kommunen ble slått sammen med Fosnes og Namdalseid kommune 1.1.2020.

En sentral visjon for Namsos er fortsatt samhandling med nabokommunene og regionrådet for å styrke Namdalen som en tydelig regional aktør. Samarbeidet med regionen skal særlig knyttes til utvikling av de største institusjonene som sykehuset, universitetet, den videregående skolen, Namsos lufthavn samt politi og domstolen i Namdal. Det legges også vekt på å øke samhandlingen med innbyggere gjennom medbestemmelse som igjen skal bidra til bedre tjenester.

Med utgangspunkt i de nasjonale forventningene om bærekraftig utvikling har Namsos kommune valgt ut seks sektorovergrepene temaer som skal vektlegges i arbeidet med å realisere mål og strategier: Folkehelse, klima- og miljø, innovasjon og infrastruktur, universell utforming, inkludering og samhandling. Under disse temaene omfattes blant annet de områdene vi setter søkelys på i dette kapitlet.

I kommuneplanen fremheves det at kommunen har endret holdning fra kommunen som tjenesteyter og at det er de som bestemmer dette, til mer dialog med innbyggere og frivilligheten der de ser innbyggerne som en ressurs, og der de utvikler arenaer for samskaping.

Hovedmålene i planen er formulert i følgende to punkter:

1. Utvikling i dialog med innbyggerne.
2. Vekst og utviklingskraft: skape gode og attraktive bo- og oppvekstmiljøer i hele kommunen, legge til rette for bosetting av unge, skape flere arbeidsplasser ved å være en attraktiv kommune for et aktivt og lønnsomt næringsliv og skal sikre god infrastruktur. For å få til dette er kommunen avhengig av samhandling med innbyggere, nabokommuner, fylkeskommunen, samt næringsliv.

Sentrumsutvikling. I kommuneplanen går det fram at Namsos har klare ambisjoner om å styrke kommunens attraktivitet som region- og handelsby. Kommunen har flere tettsteder som ivaretas i strategiene. Attraktivitet skal styrkes ved følgende strategier:

- Det skal legges til rette for et godt, inkluderende og variert kultur- og fritidstilbud i samarbeid med lokalbefolkningen.
- Ivareta og styrke Namsos sin rolle som attraktiv handelsby for innbyggere, næringsliv og besøkende i regionen. Herunder jobbe for klima og miljøstrategier som styrker omdømme og attraktivitet for regionbyen.
- Prioritere varierte og levende møteplasser i nærmiljøet ved ulike aktiviteter og tilbud. Gi mulighet for uorganiserte og organiserte aktiviteter for alle.

Kultur omfatter både idrett, friluftsliv, frivillighet, kunst, kulturarv og kulturnæring. Det betyr også deltakelse, bruk og kommunikasjon. Blant annet skal kommunen synliggjøre ressursene i et multikulturelt samfunn og styrke arbeidet med aktiv samfunnsdeltakelse blant alle innbyggere. Kommunen skal utvikle samarbeidet mellom kommune og frivillighet lag og foreninger, og med det profesjonelle kulturfeltet, med reiselivsorganisasjoner og aktører som jobber med opplevelsesbasert aktiviteter, samt å jobbe med omdømmebygging og attraktivitet i utvikling av kommunen.

Kommuneplanen fremhever at gode boforhold er viktig for alle. Boligpolitikken gjelder alle sektorområder i kommunen, og krever tverrfaglig samhandling og samarbeid med andre offentlige aktører og næringslivet. Kommunen skal skape gode og attraktive bo- og oppvekstmiljø for alle. Kommunen skal legge til rette for økt bosetting, og boligpolitikken skal bidra til at innbyggerne får dekket sine behov for bolig.

Næringsutvikling. Kommunen skal satse på å utvikle eksisterende næringsliv, gi støtte til etablering, samt utvikle og etablere nye arbeidsplasser for å oppnå vekst i folketall og en positiv

utvikling i kommunen generelt. Det påpekes at etablering av nye arbeidsplasser har store ringvirkninger for andre områder og tjenester, og bør være hovedfokus i hele planperioden. Kommunen har særskilt fokus på klima og miljøvennlig næringsutvikling og at de skal samhandle for innovasjon forskning og utvikling.

Næringsutvikling skal skje ved å bidra aktivt til

- utvikling av kystnæringene
- utvikling innen kulturfeltet
- primærnæringer som havbruk og landbruk
- helse
- opplevelsesbasert reiseliv og turisme
- nyetableringer og utvikling i eksisterende bedrifter

I tillegg peker planen på innsatsområder for kommunen som organisasjon. Namsos kommune skal jobbe aktivt med profilerings- og rekrutteringsarbeid for å sikre og utvikle gode tjenester i kommunen for framtida. Blant annet skal man jobbe med omdømmeutvikling, styrke samarbeidet omkring tidlig rekruttering, lærlingplasser, deltids og sommerjobber for ungdom, være en attraktiv og aktiv samarbeidspartner med forsknings-, utdannings- og innovasjonsaktører. I tillegg skal det fokuseres på arbeids- og lokalsamfunnsdeltakelse for alle innbyggere.

Infrastruktur og samferdsel. Strategier som knyttes til infrastruktur og samferdsel handler om de grunnleggende rammebetingelsene for vekst og utvikling for arbeidsplasser og bosetting. Det dreier seg både om infrastruktur med mobil, internett, veier og bredbånd, og det dreier seg om et godt kollektivtilbud både på sjø og land og i lufta. I tillegg handler det om trafiksikkerhet.

Kommuneplanen setter også søkelys på *digitale løsninger*, og hvordan man kan utnytte de mulighetene de gir. Det påpekes at slike løsninger gir gevinster både når det gjelder tjenestetilbud og effektiv bruk av offentlige midler. Det innebærer blant annet å styrke kommunens ansatte sin kompetanse for å kunne tilby befolkningen gode tjenester og god service, samt utnytte mulighetene i velferdsteknologi for å kunne gi økt trygghet og selvstendighet for brukere av helsetjenestene. I tillegg ønsker kommunen et innbyggertorg som sikrer hjelp og informasjon til innbyggerne som har behov for digital hjelp. Det skal også samarbeides med andre kommuner i Trøndelag om felles digitale løsninger.

Oppsummering. Namsos kommune ble slått sammen med flere nabokommuner januar 2020. Kommunen har sykehus og universitetstilbud som de viktigste kompetansearbeidsplassene, i tillegg til kommunens helse- og omsorgstjenester. Næringslivet skal styrkes ved å videreutvikle særlig kystnæringer og kulturnæringene, og å skape nye arbeidsplasser innen disse næringene. Digitalisering er også et satsingsområde.

Det er imidlertid som handels- og regionby for Namdalsregionen at Namsos har hatt en sin posisjon, og som kommunen fortsatt vil styrke. I tettstedene skal det tilrettelegges for variert kulturliv, handel og møteplasser, dvs. urbane kvaliteter som skal bidra til å styrke Namsos som attraktiv by.

Namsos kommune legger særlig vekt på *samarbeid og samhandling* i sine strategier i planperioden. Samarbeid og samhandling skal foregå med andre aktører i regionen i sammenheng med utviklingen av blant annet infrastruktur og næringsutvikling, men også med lokale aktører i kommunen som ikke minst omfatter næringslivet og sivilsamfunnet for øvrig, dvs. foreningsliv, organisasjoner og innbyggere. Kommunen fremhever at de vil gå fra å være tjenesteytere til å være en dialogbasert kommune gjennom samskaping.

7 Vestvågøy kommune (Nordland)¹⁰⁰

Vestvågøy og den regionale konteksten. Vestvågøy kommune er en småbyregion (BA) med Flakstad som omlandskommune samt også handelssenter for Moskenes lengst vest i Vest-Lofoten. Leknes er senter i kommunen, og BA-regionen utgjør en del av Lofoten. Vestvågøy har 11.433 innbyggere, derav 3.599 som bor i tettstedet Leknes og 1.623 i det tilliggende tettstedet Gravdal (med felles byplan).

Leknes er ett av ti regionsenter i Nordland fylke som skal ha funksjon som leverandør av tjenester utover egen kommune. Målet er å gjøre regionsentrene attraktive for nye offentlige og private arbeidsplasser, og et kjennetegn er at det finnes et godt tilbud innen kunnskapsintensive forretningsmessige tjenester. Kommunen er involvert i en rekke samarbeid i regionen.

I kommuneplanen heter det at overordnede føringer for kommunen er at den skal være en *inkluderende arbeidsplass* og gjenspeile befolkningens mangfold. Videre heter det at kommunen må bidra til å etablere og *utvikle arenaer for samhandling* hvor offentlig sektor (lokalt og regionalt) og privat sektor (frivillighet og næringsliv) sammen kan arbeide frem gode løsninger. En hovedutfordring er å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft og rett kompetanse i årene som kommer.

I rapporten om byene i Nordland som innovasjonssentre viser funn at man innen reiselivet har fått til et godt samarbeid gjennom Destinasjon Lofoten, og at næringsforeningene i Leknes og Svolvær har samarbeidet om spørsmål om infrastruktur som ny E10 og felles flyplass (Vestby m.fl. 2016, s.112).

By-, tettsteds- og bygdeutvikling. Kommunen satser på å være en regional aktør, og i utviklingen av Leknes som by og regionsenter skal det legges vekt på samspill mellom sterke tettsteder og levende bygder. Planen løfter fram og forsterker Leknes' identitet som særegen Lofotby, regionsenter og handelssenter, samt samferdselsmessig knutepunkt.

I kommuneplanen heter det at Vestvågøy er en attraktiv bo-, arbeids- og fritidskommune med gode bomiljø, for alle aldersgrupper i alle livsfasen. For å oppnå dette har kommunen:

- kvalitetsmessige gode offentlige tjenestetilbud
- en aktiv og tydelig politisk styrt boligpolitikk for å sikre differensiert boligbygging
- nødvendig og god infrastruktur og gode transportløsninger
- gjennomfører nærmiljøtiltak i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner
- bevarer og utvikler kommunens naturressurser

Sentrumsutvikling. Leknes hatt en rask vekst, men utviklingen skal ha foregått uten gode arealplaner som har resultert i at veksten ikke skal ha vært styrt i en helhetlig retning (Vestby m.fl. 2016, s. 110). Dette har skapt et mangefasettert bypreg med blanding av nye og gamle bygninger, men også manglende urbane funksjoner med blant annet møtesteder og samlingssteder. Følgende strategier for sentrumsutviklingen kan leses i lys av dette bakteppe:

Det er et mål at *Leknes, som regionsenter* midt i Lofoten, er en bærekraftig by med fokus på *levende sentrum og arkitektur*. Dette skal oppnås ved at det

- prioriteres fysisk opprustning av Leknes sentrum for å skape gode byrom og et tettere og mer attraktivt sentrum
- skapes nye og videreutvikle eksisterende sosiale og kulturelle byrom

¹⁰⁰ Hentet fra «Kommuneplan. Samfunnsdel med arealstrategier 2017-2029». Vestvågøy 07.11.2017

- Leknes er en foretrukket og attraktiv *handelsby* og markedsføres aktivt som et vennlig, moderne og imøtekommende handelssenter
- legges til rette for nyetableringer og nødvendige og fremtidsrettede funksjoner som styrker *byens innovasjonskraft*, kreativitet, *kompetansemiljø* og *attraktivitet*

Når det gjelder *boligutvikling* er det foreslått å utarbeide en boligplan som skal bidra til større effektivitet og mer samkjørt boligforvaltning, samt gi grunnlag for samarbeid med befolkningen og aktører i boligmarkedet. Næringslivet har signalisert ønske om et mer *fleksibelt boligtilbud* med gjennomgangsboliger og midlertidige boliger for sesongansatte og flere leieboliger.

Næringsutvikling og verdiskaping. Det var pr 2020 registrert over 2500 foretak i kommunen.¹⁰¹ Mange driver innen primærnæringen fiskeri og landbruk, men varehandel, tjenesteyting, bygg og anlegg og foredlingsindustri er også viktige næringer. Mens primærnæringene har opplevd nedgang i antall sysselsatte, har særlig reiselivsnæringen hatt en sterk vekst. Samlet sett har både privat og offentlig sektor hatt en god vekst i antall arbeidsplasser de senere årene.

Det understrekes at utvikling av næringslivet skal skje i samarbeid med ulike aktører: Kommunen skal være en aktiv utviklingsaktør som gjennom samarbeid med lokale og eksterne partnere skaper muligheter i hele kommunen. Lokalsamfunnets evne til å skape og sikre varige arbeidsplasser er en viktig verdi og egenskap for kommunen. Det legges vekt på å videreutvikle eksisterende virksomheter og næringer men det vil også være sentralt å bidra til reiselivet og naturbaserte opplevelser.

Kommunen vil være Nord-Norges gründerparadis. For å oppnå det skal kommunen

- bygge opp om kompetansemiljø for næringsutvikling i alle næringer, etablere gründerprogram, etablere nettverk for mindre lokale bedrifter, arbeidet for flere studieplasser og økt forskeraktivitet, ha attraktive og tilgjengelige næringsområder og sikre utbygging av moderne infrastruktur

Kommunen er en tilrettelegger for næringsutvikling og innovasjon. For å oppnå det skal kommunen

- skape arenaer og stimulere til økt samhandling mellom næringsliv og kommune
- bidra til etablering av kompetansearbeidsplasser
- bidra til et tilrettelagt, trygt og stabilt arbeidsmarked for innvandrere med og uten utdanning
- styrke Leknes havn som industri- og næringsområde
-

Kommunen skal bidra til gode rammebetingelse og nettverk for næringslivet ved å

- styrke kontakten mellom næringslivet og det politiske miljøet,
- god planlegging (opp mot fylke og stat)
- aktiv deltaker i arbeidet med fiskeri- og landbrukspolitikk
- være pådriver for å styrke utdanningen innen disse fagområdene

Næringsutviklingen i kommunen knytter seg til Nordland fylkeskommunes innovasjonsstrategi for perioden 2014-2020. Denne strategien har fokus på tre næringsområder: kraftforedlende industri, opplevelsesbasert reiseliv og sjømatproduksjon. En viktig del av strategien er å bruke ressursene innen disse områdene til utvikling av ny næringsvirksomhet, beslektet med den

¹⁰¹ «Kommunedelplan Næring. Planutkast». Vestvågøy kommune 21.01.2020

eksisterende. Kommunedelplanen for næring i Vestvågøy har fokus på følgende fem temaområder: Innovasjon og utvikling, sjømat, landbruk, reiseliv og handel.

Kommune har historisk sett vært sterk på *sjømat og landbruk* og har derfor god kompetanse og fortrinn som det kan bygges videre på. Havfiske og bearbeiding av fisk er de to største næringer på Vestvågøy målt etter omsetning. Målet er å beholde kommunens posisjon som Norges nest største fiskerikommune og øke verdiskapingen innen den blå sektor. *Reiseliv* er en vekstnæring i Lofoten. Innen reiseliv er kommunen i en tidlig utviklingsfase der natur og kultur gir muligheter for betydelig vekst. I 2019 ble Vestvågøy Turistinformasjon etablert. Målet er at i Vestvågøy er reiselivet en motor for bærekraftig stedsutvikling. I tillegg er Leknes et skole- og handelssentrum. *Handel* er en betydelig næring i Vestvågøy og sysselsetter mange. Utfordringen er å utvikle næringen og tilbud som er attraktive sett i lys av konkurranse fra netthandel og skiftende handelsmønstre. Strategiene er å styrke nettverket mellom handelsbedrifter, utvikle samarbeid mellom handel og reiseliv, handelsnæringen skal være aktivt med i byutviklingen av Leknes, handelsnæringens betydning for Vestvågøys skal synliggjøres samt at det skal være fokus på Leknes som regionsenter.

Innovasjon og infrastruktur. Det satses på ulike områder innen infrastruktur. Alt næringsliv er avhengig av god infrastruktur i form av arealer og muligheter for effektiv transport og kommunikasjon. Innenfor områdene vei og flyplass vil det i løpet av de ti neste årene kunne bli gjennomført store utbyggingsprosjekter. Når det gjelder *vei* er det av hovedmålene å kutte avstandene mellom Svolvær og Leknes, i tillegg til å gjøre veien tryggere. I en rapport fra 2020 fra Avinor anbefales en *felles stamflyplass* for Lofoten på Leknes.

Videre skal det satses på å utvikle Leknes *havn* for å imøtekomme behovet fra cruisetrafikken. I forbindelse med boligbygging skal det også satses på utbygging av bredbånd.

Attraktivitet og omdømme. Kommunen legger til grunn at kommunal identitet defineres av hva kommunen faktisk gjør (tjenestetilbud og utvikling), hva som sies (kommunikasjon) og hvordan kommunen fremstår (arkitektur, landskap, visuelt mm). Det legges vekt på at identitet er tuftet i felles verdier. Gjennom de ulike satsingsområdene i planperioden ligger attraktivitet og det å utvikle Vestvågøy til en attraktiv kommune, som skal tiltrekke seg arbeidskraft, næringsetablerer og besøkende, som et overordnet mål i alt de skal satse på.

- Kommunen har beredskap om uønskede hendelser og nødvendig kapasitet for å redusere konsekvenser av slike hendelser
- Kommunen er en fremtidsrettet og attraktiv *arbeidsplass*
- I Vestvågøy er tjenestene forutsigbare og utviklingsrettet

Oppsummering. Leknes er et av ti regionsentre i Nordland fylke og en del av fylkets regionale satsing for utvikling av by- og regionsenter. I strategien gjenspeiles en slik regional satsing. Det anbefales stamflyplass på Leknes, og havneområdet skal opparbeides til å kunne ivareta en økende etterspørsel om cruisetrafikk. I tillegg skal det satses på utbygging og utbedring av vei mellom Svolvær og Leknes.

Strategier knyttet til sentrumsutvikling handler først og fremst om å skape gode urbane byrom med møtesteder for å bli mer attraktive. Videre skal byen styrkes og videreutvikles som handelsby i regionen. Imidlertid er det satsing på næringsetablering og arbeidskraft som er den store satsingen i Leknes, og som baserer seg både på de tradisjonelle næringene i regionen som kystnæringen (med foredling av sjømat) og jordbruk, men også på innovasjon og ikke minst turisme.

I gjennomgangen har det kommet frem at kommunen samarbeider med nabokommuner og har et regionalt perspektiv om sine mål og strategier. Samtidig kan planene tyde på at det er

et potensial for å forsterke særlig et privat-offentlig samarbeid, blant annet med ledende næringsaktører, for å lykkes med videre utvikling.

8 Vågan kommune (Nordland)¹⁰²

Svolvær i Vågan kommune er tatt med i tillegg til Leknes i Vestvågøy for å kunne sammenligne disse to sentrene som begge er sentrale småbyer i Lofoten. På samme måte som vi diskuterte nabokommunene Gol og Ål i Hallingdalsregionen, vil vi få frem likheter og forskjeller i to tilsynelatende like regionsentre Svolvær og Leknes, og i hvilken grad de utfyller hverandre mht. funksjoner og attraktivitet eller om de er konkurrerende.

Vågan kommune og den regionale konteksten. Vågan kommune er, i motsetning til Vestvågøy, en egen småbyregion (BA-region), og utgjør sammen med Vestvågøy en sentral del av Lofoten. Småbyen Svolvær er senter i Vågan kommune. Kommunen har 9.608 innbyggere, hvorav 4.736 bor i tettstedet Svolvær og 1.912 i det tiliggende tettstedet Kabelvåg. Kommunen har dermed færre innbyggere enn Vestvågøy, men der flere bor i Svolvær enn Leknes. Rundt 70 prosent av innbyggerne bor i området rundt Svolvær og Kabelvåg, altså i sentrene i kommunen. Vågan har hatt en positiv befolkningsutvikling de siste ti årene. Det er et viktig mål for kommunen å beholde den positive befolkningsveksten med positiv netto tilflytting for å kunne videreutvikle stedene. 80 prosent av innbyggerne i kommunen jobber innenfor kommunegrensen.

I kommuneplanen er det valgt å prioritere fem av FNs 17 bærekraftsmål, og som gjenspeiler lokale utfordrings- og utviklingsområder som er viktige for kommunen i årene fremover. De fem målene er God utdanning, Anstendig arbeid og økonomisk vekst, Bærekraftige byer og samfunn, Ansvarlig forbruk og produksjon samt Liv under vann. Disse skal gi grunnlag for de overordnede strategiene om folkehelse og bærekraftig utvikling.

Sentrumsutvikling. Svolvær har nesten 200 års historie som fiske- og industristed, og har vært en av de største norske fiskerihavnene og har senere utviklet seg til en landsdelens største havner for maritim service. De siste par ti-årene har Svolvær i tillegg utviklet seg til å bli et viktig reiselivssenter.

Svolvær har et kompakt sentrum der alle sentrale funksjoner er samlet innenfor et lite område. Ifølge Distriktssenteret er Svolvær den mest urbane og tetteste småbyen i Lofoten, med en blanding av urbane og rurale kjennetegn, også kalt «rurbanitet» (Distriktssenteret 2016). De siste årene har sentrum blitt sterkt fortettet, det er lagt vekt på omfattende boligbygging med 500 leiligheter som er etablert i løpet av de siste 20 årene. I utviklingen av sentrum har det vært et mål om korte avstander (10 minutters byen), samt å fortsatt tilrettelegge for kultur, uteliv, handel og arbeidsplasser – «tett på alt». Fortettingen gir dermed muligheter for utvikling av god infrastruktur, men stiller også krav til kreative og helhetlige løsninger.

For å fremme urbane kvaliteter i sentrumsutviklingen er det lagt opp til miljøgate / gågate. I tillegg er torget midt i byen (ved kaia) en sentral møteplass, med kulturarrangementer og handelsboder. Bruk av tradisjonell maritim handelsvirksomhet er strategisk brukt som en del av bybildet. Kommunen legger vekt på høy utnyttelse, men med krav om u-grad og byggehøyder, vekstretning, krav til utbyggingsavtaler og utearealer.

Tyngdepunktet for handel er konsentrert i området bak torget. For å imøtekomme stadig økende turisme planlegges det flere hotellprosjekter også i sentrum. Et mål er å utvikle Vågan

¹⁰² Hentet fra Kommuneplanens samfunnsdel – hoveddokument. Vedtatt 15.juni 2020. Vågan kommune.

kommune som en helhet med et sterkt bysentrum og livskraftige distrikter. Dette skal blant annet skje ved

- Å videreutvikle Svolvær sin unike attraktivitet som et av de viktigste regionsentrene i Nordland
- Fortette i etablerte byområder for å videreutvikle kompakte strukturer med gode urbane kvaliteter

Kommunen skal være attraktiv for tilflyttere

- Ved å tilrettelegge for tilstrekkelig og variert boligbygging som ivaretar ulike behov og ønsker
- God integrering og inkludering for alle gjennom sosiale møteplasser som skaper tilknytning

Når det gjelder kommunens bruk av arealer legges det opp til å forsterke og fortette eksisterende miljøer. Det heter at Vågan kommune skal utvikle arealer som skaper et attraktivt bysentrum og livskraftige tettsteder med hensikt å fremme fortsatt positiv befolkningsutvikling. Det skal gjøre ved

- Å forsterke eksisterende bomiljø med nærhet til servicetilbud og sosiale møteplasser
- Styrke utviklingen i distriktene ved å legge til rette for et mer differensiert bosettingsmønster der det anses som nødvendig
- Tilrettelegge for fortetting i Svolvær – Kabelvåg for å utvikle kommunens urbane kvaliteter

Næringsutvikling. I kommuneplanen heter det at «Ved å satse på ungdommen tar Vågan spranget inn i fremtiden som Norges beste kystnæringskommune». Som del av bærekraftsmålet om arbeid og økonomisk vekst legger planen blant annet opp til at kommunen skal ha et godt arbeidsmarked og et næringsliv med stabil og høy sysselsetting. Dette skal skje ved

- Strategisk arbeid for opprettelse og opprettholdelse av statlige arbeidsplasser
- Utvikling av kompetansearbeidsplasser
- Tilrettelegging av vekst for nyskaping og innovasjonskultur
- Oppdatert teknologisk utvikling i tråd med digitalisering, utvikle co-working spaces
- Utvikle helårsarbeidsplasser
- Følge opp unge for å unngå frafall og arbeidsledighet

Kommunen skal ha en bærekraftig utvikling i det lokale næringsliv ved

- Å være aktiv støttespiller for ny bærekraftig næring og videreutvikle eksisterende
- Økonomiske støtteordninger til nyetablerte
- Ivareta kulturhistoriske perspektiver med fokus på tradisjonelle næringer

Vågan kommune skal tilrettelegge for attraktivt næringsliv med fokus på bærekraftig arealforvaltning

- Ved å tilgjengeliggjøre attraktive næringsarealer
- Opprettholde bred næringsvariasjon og godt mangfold
- Ivareta og utvikle arealer til fiskeri- og havbruksnæringen
- Aktiv utvikling av infrastruktur, herunder E10, havner og lufthavn for å ivareta ulike typer næring (turisme, fiskeri, tungtransport og varehandel)

Samferdsel / infrastruktur. Vågan skal være en kommune med robust infrastruktur, bærekraftig arealbruk og levedyktige samferdselsløsninger. Blant annet skal kommune

- Ha fokus på sammenhengende infrastruktur og miljøvennlige transportløsninger ved planlegging av næring og bolig
- Fremtidsrettede samferdselsløsninger med gode knutepunkter innad i kommunen og gode regionale forbindelser
- Lokalsamfunn som legger til rette for helsefremmende transport og god trafikkflyt, der de ivaretar mye trafikanter

Svolvær har direktefly til Oslo. Det planlegges felles større flyplass for Lofoten i Leknes.

Attraktivitet. Svolvær ble kåret til den mest attraktive byen i Nord-Norge i NHO/LO barometer i 2017. Begrunnelsen var sentrumstilbud av handel og tjenester, kulturtilbud og uteliv. Samtidig knyttes kommunens attraktivitet i stor grad til naturen; til havet og fjellene. Til sammen bidrar dette til å gjøre Svolvær til en attraktiv by, både for tilflyttere og besøkende. Byen kjennetegnes også av sterk investering og etablering de senere årene, og har store byggeaktivitet. Det legges vekt på maritimt forskningsmiljø som skaper arbeidsplasser i tillegg til vekstnæringene. Det er også etablert reiselivsfagskole. Byen har befolkningsvekst med særlig unge som flytter til stedet.

Oppsummering. Småbyene Leknes og Svolvær er sentre i hver sin BA-region i Lofoten, og begge mye tuftet på sjømatnæringer og turisme basert på stedenes unike natur og kultur. Mens Svolvær blant annet satser på utbygging av overnattingstilbud med flere hoteller, satser Leknes på utbygging av havneområdet for å tilrettelegge for økt cruisetrafikken. Leknes er anbefalt for plasseringen av felles flyplass i regionen. Svolvær har kortflyplass i dag. Dette kan gi noe økt konkurranse om turistene, men også kunne styrke Leknes og muligens Lofotens attraktivitet som turistdestinasjon, og dermed også Svolvær. I tillegg er man i kommunale planer opptatt av vekst og utvikling i et bærekraftperspektiv. Gode urbane møteplasser og sosialt liv i sentrum er viktige mål i begge småbyene. Samtidig har de ulike utfordringer og muligheter knyttet til sentrumsutvikling og urbanisering. Mens Svolvær har en tett bystruktur med gåavstand til alle funksjoner, og kan inngå i begrepet «rurbant», har Leknes en spredt byutvikling. Her har de topografiske forholdene mye å si; mens Svolvær ligger mellom bratte fjell og havet, er Leknes mer langstrakt på en stor flate med mer spredd bebyggelse. Dermed vil kommunenes strategier for å tilrettelegge for gode urbane kvaliteter være forskjellig.