



Foto: Dag Jensen

26.05.2021

Hva kjennetegner regioner som vokser?

Faglig innspill til hvordan Bystrategi Grenland skal nå definerte mål

Rapport 12-2021

Rapport nr. 12-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-114-1

Oppdragsgiver: Bypakke Grenland

Forsidefoto: Dag Jensen

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 26. mai 2021

Forfatter: Rolf A. Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B

N-0650 Oslo

Innhold

Oppsummering av byvekstimplikasjoner for Grenland	4
1. Hva kjennetegner byer som vokser?	5
1.1 Byer har oppstått der det handles, besluttes eller utvikles kunnskap	5
1.2 Byers tetthet er kilde til økonomisk vekst	7
1.3 Ikke alle byer vokser	8
2. Endringer i teknologi, markeder og inntekt øker etterspørselen etter mennesker med høy utdanning	11
3. Økningen i etterspørsel etter høy kompetanse trekker virksomheter til byenes sentrum	13
4. Også flere mennesker vil bo i byenes sentrum	16
5. Byer på Østlandet får drahjelp fra Oslo. Grenland må klare seg selv	19
6. Byutvikling etter pandemien	21

Oppsummering av byvekstimplikasjoner for Grenland

Bypakke Grenland har bedt Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) oppsummere hva økonomisk byvekst litteratur sier kjennetegner byer som vokser. Bakgrunnen er at SØA har gjennomført flere prosjekter med dette som tema. Internasjonal og norsk forskning på feltet er også oppsummert av Produktivitetskommissjonen. Denne rapporten gir vi en kortfattet litteratur oppsummering med relevans for Grenland.

Basert på den faglige gjennomgangen har rapporten følgende anbefalinger til videre arbeid med utvikling av byregionen Grenland:

- Grenland trenger videreutvikling av sine to bysentre for å stimulere egen vekst
- Kunnskapsbaserte næringer og helse- og omsorgstjenester vil vokse mest de kommende årene. Det vil bli en hardere konkurranse om å tiltrekke seg unge voksne. Det er avgjørende at byene i Grenland klarer å tiltrekke seg både kunnskapsbaserte virksomheter og unge voksne.
- Tilrettelegging for næringsetablering i sentrum blir særlig viktig for å være attraktiv for både publikumsrettede virksomheter generelt og kunnskapsbaserte virksomheter spesielt.
- Grenland har begrenset tilstedeværelse av høyere utdanningsinstitusjoner, som normalt er viktig for byvekst. Videreutvikling av Universitet i Sørøst-Norges campus i Porsgrunn er i denne sammenheng av stor betydning. Trolig er det viktig for campusens langsiktige attraksjonskraft om den lokaliseres i eller tettere på sentrum av Porsgrunn, dersom det er muligheter for det.
- Myndighetsutøvelse er i Norge en reell kunnskapsnæring. Det er mange gevinster å hente når offentlig virksomheter lokaliseres i sentrumsområdene, som lokalisering av administrasjonen til den nye fylkeskommunen i Skien. Signaleffekten til andre kunnskapsvirksomheter kan være stor. (Også omvendt – det gir negative signaleffekter når offentlige virksomheter lokaliseres utenfor sentrum.)
- Grenland har sterke industrielle tyngdepunkter og spisskompetanse. Investeringer knyttet til det grønne skiftet gir vekstmuligheter for Grenland. Nye industrietableringer vil naturlig lokaliseres utenfor sentrum, mens sentrumsområdene kan være mer aktuelle for tilknyttede tjenestevirksomheter.
- Framkommelighet blir viktig, både til sentrum, innad i sentrum og mellom Skien og Porsgrunn sentrum. For å få til økt tetthet, bør det fortsatte legges mer til rette for både kollektive trafikkløsninger, samt sykkel og forgjengerløsninger. Kollektive knutepunkter bør ligge tett på sentrum av byene
- Vakre nære rekreasjonsmuligheter *i* og *ved* byene får økende betydning ettersom byene vokser. Økt bruk av hjemmekontor også etter pandemien, forsterker viktigheten av gode boligområder tett på byenes sentrum. Byene i Grenland har et særlig godt utgangspunkt for å kombinere fortetting, aktivitetsbasert attraktivitet og forskjønning. Selv i de aller største byene legges det stor vekt på å ta vare på og videreutvikle grøntarealer og vannspeil som attraktive rekreasjonsområder.

1. Hva kjennetegner byer som vokser?

Grenland er et av Norges eldste bysamfunn. Regionen har utviklet seg i takt med endringer i teknologi, næringsliv og samfunnet for øvrig. I perioder har regionen vokst raskere enn landet for øvrig. I andre perioder saktere. Regionens vekst har historisk endret seg i takt med verdens behov for varer og kunnskap fra regionens virksomheter.

Regionenes vekst har skapt et mangfold av tjenester rettet mot regionens egne innbyggere, slik som for alle større regioner. De fleste mennesker i moderne samfunn er sysselsatt med produksjon av tjenester knyttet til innbyggernes egne behov.

Framover vil Grenland, som andre regioner, utvikle seg utfra hvordan regionen klarer å kombinere produksjon av varer og tjenester for markeder utenfor regionen og gode tilbud til egen befolkning.

Denne rapporten handler om hvilke samfunnsmessige utviklingstrekk som vil påvirke Grenland, og som legger føringer for regionale planleggere. Tanken er at god kunnskap om tunge samfunnsmessige drivkrefter gjør strategier for samfunnsutvikling mer robuste. Målsettingen for slike strategier er å gjøre regionen attraktiv for både innbyggere og næringsliv.

Grenland er en byregion og byvekst er avgjørende for regional vekst. Vi starter derfor først med noen betraktninger om hvorfor vi i det hele tatt har byer, før vi diskuterer hoveddrivkreftene for byvekst.

1.1 Byer har oppstått der det handles, besluttes eller utvikles kunnskap

Byer har oppstått av mange grunner, noen tilfeldige, andre gjennom beviste valg. Tre grunner peker seg ut. Steder velegnet som møtested for handel blir etter hvert større byer. Senter for politikk og myndighetsutøvelse blir etter hvert byer. Eksempelvis er dagens Köln i Tyskland en direkte følge av etableringen av en romersk militærforlegning i år 38 f.Kr. Viktige sentra for kunnskap, som universitet, blir byer.

Ofte kombineres disse tre kildene til byvekst – handel, myndighetsutøvelse og kunnskapsproduksjon – og virker gjensidig forsterkende for hvilke oppgaver som etterspørres og dermed hvilken sysselsetting som utvikles.

Det er også flere grunner til at ikke alle bor i byer eller alle virksomheter er lokalisert i eller nær byer. Byer innebærer trengsel og økte priser på areal og innsatsfaktorer.

Gjennom historien har byene løst ulike trengselsproblemer etter hvert som de har oppstått (om enn etter betydelig tid med problemer). Et klassisk eksempel er utbygging av kloakksystemer, som mange byer den dag i dag har problemer med. Et annet eksempel er utvikling av kollektivtrafikk, som har blitt helt avgjørende for effektiv persontransport i større byer.

Uansett innebærer tilstrømming til byer – spesielt byer i vekst – prisøkning på arealer. For virksomheter som ikke trenger nærhet til andre vil det da være en fordel å lokalisere virksomheten utenfor byene. Ansattes behov for å redusere transporttid til arbeid, har igjen gitt opphav til fortetting (av mennesker og tjenestevirksomheter) rundt slike virksomheter i mindre tettsteder.

Det sammen gjelder virksomheter som er intensive i bruk av naturbestemte innsatsfaktorer fra landbruk, hav, skog, fjell eller energi (som vannkraft).

Slike virksomheter – og menneskene som jobber der, vil bosette seg der tilgangen til naturressursene er best.

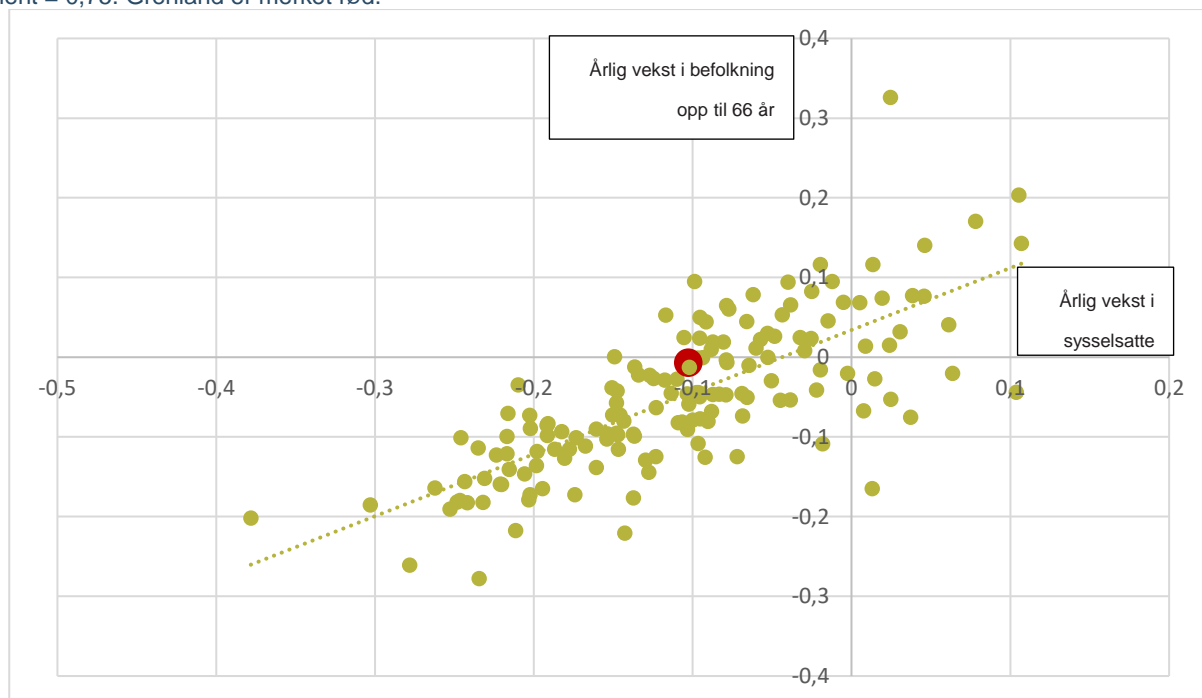
Over tid vil normalt innbyggere søke til områder med arbeids- og inntektsmuligheter. Andre forhold enn inntekt påvirker naturligvis også bosetting og befolkningsutvikling, som f.eks. tilhørighet til familie, mulighet for ikke arbeidsfrie inntekter og ikke minst opplevelsen av å bo i et attraktivt bo- og oppvekstmiljø.

Innenfor en større region viser data like fullt en tydelig sammenheng mellom vekst i sysselsetting og bosetting, se figur 1, som viser sammenhengen mellom sysselsettingsvekst i norske bo- og arbeidsmarkedsregioner og innbyggertall i samme region. Vekst i innbyggere er beregnet ut fra endringer i innbyggere opp til 66 år for å få sammenhengen med

sysselsatte. Når innbyggerveksten er større enn sysselsettingsveksten betyr det at i den regionen pendler mange ut av regionen og omvendt. Bo- og arbeidsregionen Grenland er definert av TØI (2019) til kommunene; Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Nome og Drangedal.¹

Figur 1

Samvariasjon mellom vekst innbyggere opp til 66 år i bo og arbeidsmarkedsregioner (Y-akse) og sysselsatte personer i samme bo- og arbeidsmarkedsregion (X-akse). Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2008-2020. Korrelasjonskoeffisient = 0,75. Grenland er merket rød.



¹ Beskrives som Skien/Porsgrunn av TØI

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB). Bearbejdet av SØA

1.2 Byers tetthet er kilde til økonomisk vekst

Hele begrunnelsen for at mennesker klumper seg sammen i byer, er at byer gir mange økonomiske fordeler både for menneskene som bor der og virksomheter.

Viktigst er at alle former for kommunikasjon blir enklere. Det blir enklere å gjøre avtaler med mennesker (og virksomheter) i nærheten. Det blir enklere å få oversikt over tilbud (for mennesker og virksomheter). Det blir enklere å handle med hverandre. Og det blir enklere å rekruttere nye medarbeidere når det allerede er mange mennesker i nærheten.

Jo mer spesialisert en virksomhet er, jo større er verdien av å være lokalisert i en by

Handelsvirksomheter som selger smale produkter trenger ikke en stor andel av alle innbyggere som kunder, hvis antallet innbyggere er høyt. Det er grunnen til at så mange spesielle butikker eller opplevelsestilbud bare finnes i store byer.

Digitaliseringen forsterker byenes rolle som lokaliseringstid for publikumsrettede virksomheter

Etter hvert som stadig flere varer og tjenester kan handles digitalt, vil det bli mindre marked for tradisjonelle utsalgssteder. Jo sjeldnere kunder trenger å oppsøke en butikk, jo viktigere blir det for gjenværende butikker å være der mange mennesker samles. Utviklingen har bl.a. medført at en rekke kjøpesentre endrer strategi, ved at kafeer og opplevelsestjenester erstatter butikker. Byer med beviste sentrumsstrategier gjør det samme.

Også virksomheter som trenger medarbeidere med spesielle kunnskaper, er opptatt av at lokalisering er viktig for å få tak i rett arbeidskraft. Virksomhetene

må vite at det finnes ny kompetanse i nærheten om noen slutter eller vekst krever flere medarbeidere. Slike virksomheter oppstår i (eller søker seg til) steder hvor det er mange med spesialkompetanse.

Normalt vil det være et større sted, dvs en by. Av samme grunn som virksomheter må være der kunnskapen er, så søker menneskene dit de kan benytte egen kunnskap. Slik oppstår klyngetendenser som er selvforsterkende. Det er grunnen til at vi ikke finner samme type kompetanse over alt og i alle byer.

Flest innovasjoner skjer i byer

De siste årene har økonomer lagt økende vekt på at også alle former for idéutvikling er enklere i byer. Uansett skjer de fleste innovasjoner i byer, noe som igjen er den viktigste kilden til økonomisk vekst både i byene og i moderne økonomier generelt. En utdyping av resonnementene over kan leses i kapittel syv i den regjeringsoppnevnte Produktivitetskommisjonen.²

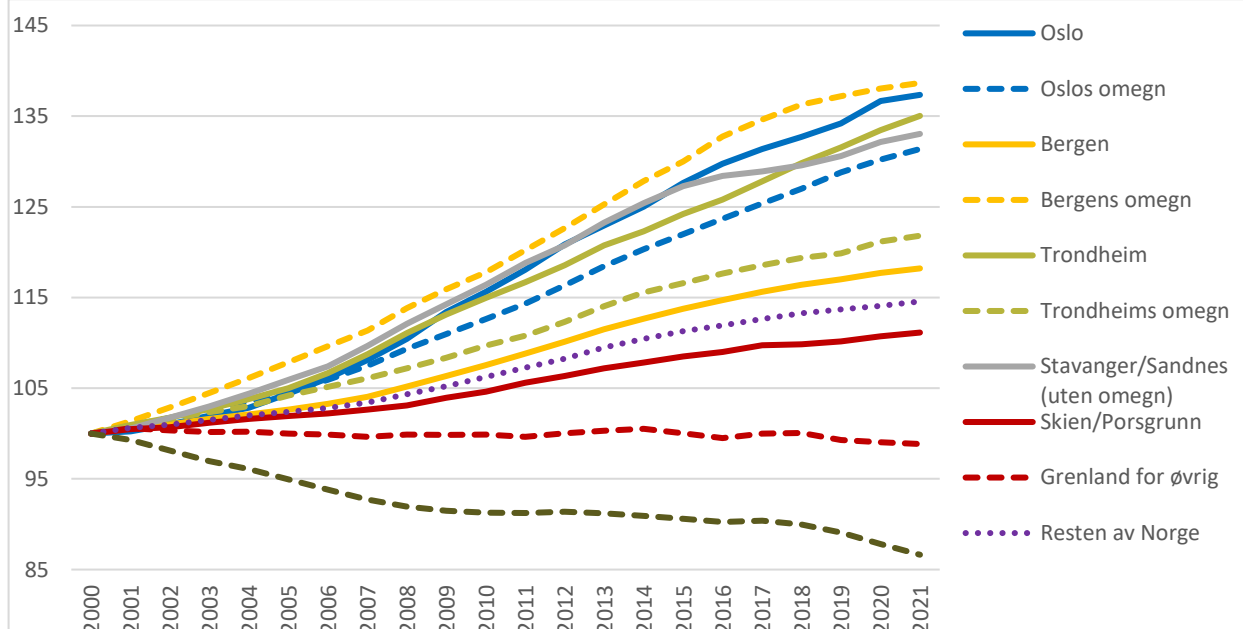
² NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskomisjonens første rapport. Rapporten inneholder også en omfattende oversikt over relevant litteratur.

1.3 Ikke alle byer vokser

I alle OECD-land har byregionene de siste tiårene vokst raskere enn resten av landet. Utviklingen har gått noe senere i Norge enn i de fleste andre OECD land, men også hos oss vokser nå byregionene raskere enn resten av landet. Og det er de største byregionene som vokser raskest, se figur 2.

Men ikke alle byer vokser like mye. Også når vi tar hensyn til ulik størrelse i utgangspunktet ser vi at noen byer vokser langt raskere enn andre. I enkelte deler av OECD-områder er det også byer som minsker, typisk som følge av nedleggelse av store virksomheter. En undersøkelse fra USA viser at de 50 byene med høyest verdiskaping per innbygger i 2001 hadde økt avstanden til resten av USA med 26 prosent fjorten år senere.³ Inntektsforskjellene har medført økende forskjell i befolkningsvekst.

Figur 2
Utvikling i innbyggertall i utvalgte regioner 2000-2021. Utviklingen er indeksert med 2000 = 100



³ Se tidsskriftet The Economist 12. mars 2016.

Også i Norge ser vi at veksttakten både i inntekt og innbyggertall varierer mellom byene. Oslo og dets forsteder er i en særstilling. Her er innslaget av høyinntektsnæringer og variasjonen i næringslivet vesentlig større enn i resten av landet. Opphopning av enkelte næringer i og rundt Oslo er kanskje den mest iøynefallende samfunnsgeografiske endringen i Norge i dag.

Også variasjonen mellom de mellomstore byene øker. Forskjellene viser seg bl.a. i hvor mange arbeidsmuligheter og tjenestetilbud innbyggerne har i sin nærhet. For de fleste vil nærhet til tjenestetilbud av ulike slag bety mye for opplevelsen av å bo i et godt bomiljø. Nærheten til både arbeidsmuligheter og tjenestetilbud kan oppsummeres i en såkalt sentralitetsindeks.

SSB beregner en sentralitetsindeks for alle kommuner basert på data for ca. 13.500 grunnkretser. Indeksen settes sammen av to delindekser:

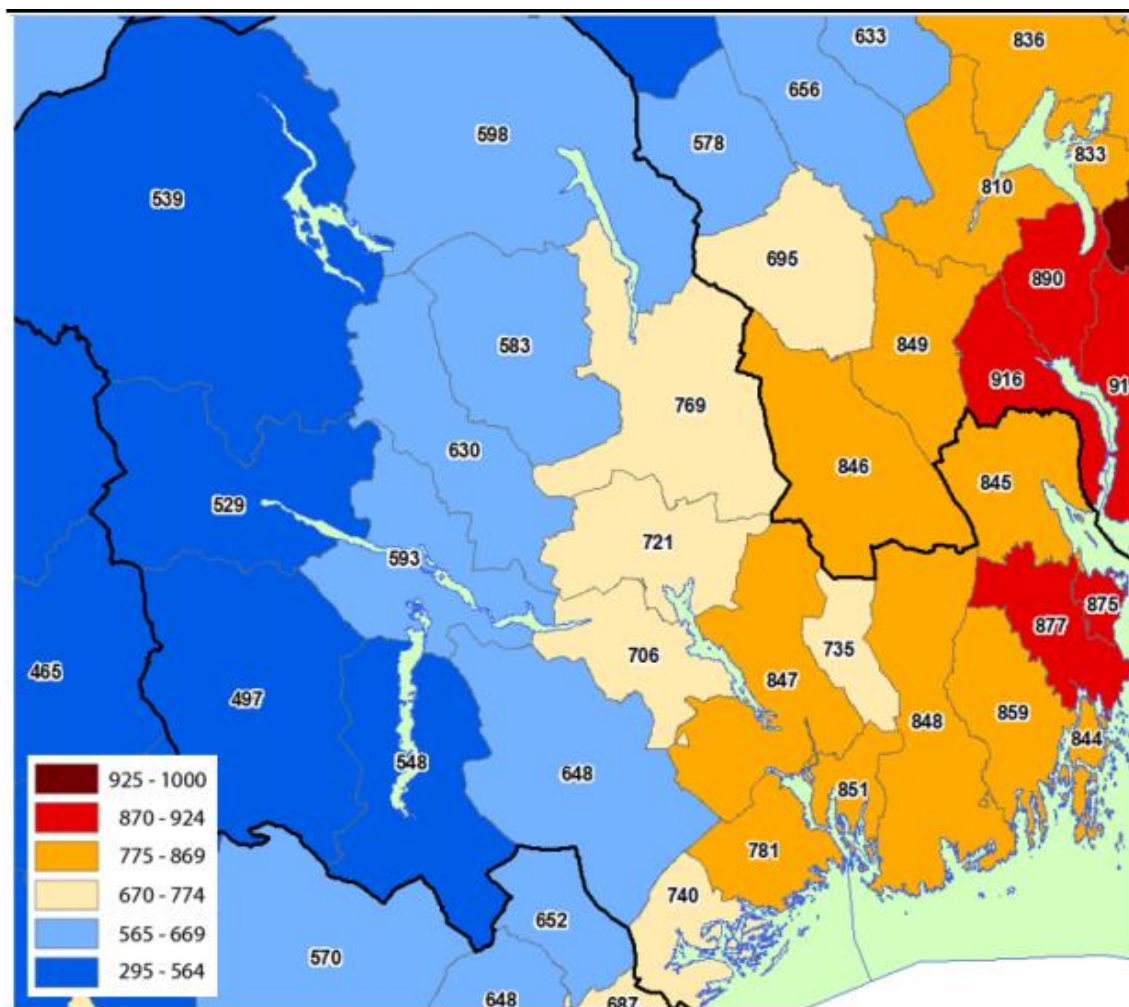
- Hvor mange arbeidsplasser de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.
- Hvor mange servicefunksjoner de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.

Antallet blir vektet, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. Det som kommer ut er et tall mellom 0 og 1000 for hver kommune, der 1000 er høyest sentralitet. Som det framgår er sentralitetsindeksen høyest i Oslo, som utgjør et sammenhengende byområde som strekker seg inn i nabokommunene. Mens de mindre byene på Østlandet i større grad er selvstendige bysentra.

Sentralitetsindeksen regnes også ut på kommunenivå. Grenlandskommunene har lavere sentralitetsnivå enn Oslo-regionen. Sentralitetsnivåene til spesielt Porsgrunn, Skien og Bamble er på nivå med bykommunene i Vestfold og høyere enn i resten av Telemark.

I 2019 beregnet sentralitetsnivåene i Grenlandskommunene til; Porsgrunn (851), Skien (847), Bamble (781), Siljan (735), Nome (706) og Drangedal (648).

Figur 3. Kommuner i Vestfold og Telemark etter sentralitetsindeks. 1.1.2019.
. Nivå fra 0 til 1 000.⁴



Kilde: SSB

⁴ SSB lanserte høsten 2017 en ny sentralitetsindeks på kommunenivå. Indeksen har verdier fra 0 (kun teoretisk mulig) til 1000 langs en kontinuerlig skala. Den kontinuerlige skalaen (kontra bruk av terskelverdier) gjør det mulig å sammenligne indeksen på tvers av kommuner og

grunnkretser. Nærmere forklaring av metoden og indeksen kan finnes hos SSB [her](#).

2. Endringer i teknologi, markeder og inntekt øker etterspørselen etter mennesker med høy utdanning

En hovedforklaring til de økende forskjellene mellom byenes veksttakt er koblet til globale endringer i teknologi og kunnskapsetterspørsel.

I de aller fleste land er det to typer næringer som vokser som andel av økonomien: helse- og omsorg og forretningsmessige tjenesteyting.

Forretningsmessig tjenesteyting er en gruppe næringer som leverer en rekke spesialtjenester til andre virksomheter, som ulike typer rådgivning (økonomisk, juridisk, teknisk), IKT-tjenester, reklame og annonsering, forskning og utvikling, hovedkontortjenester, samt tjenester som utleievirksomhet og vaktjenester og annet. Størst vekst finner vi i tjenester med stort innslag av arbeidskraft med høy eller spesialisert kompetanse, herunder IKT-tjenester, jf. figur 5.

I Norge har veksten i ressursbaserte næringer som petroleum og akvakultur vært en særegen vekstfaktor de fleste andre land har manglet.

Helse- og omsorg vil fortsette å vokse i omfang

Helse- og omsorg vokser både som følge av endringer i befolkningssammensetningen og som følge av større vektlegging av nettopp helse og omsorg etter hvert som samfunnene blir rikere.

Mer sammensatte verdikjeder gir vekst i forretningsrettede tjenester

Forretningsmessige tjenester vokser som følge av at kommersielle verdikjeder blir mer komplekse og krever innsats fra mange flere spesialiserte virksomheter for å kunne gi kundene ett fullgodt produkt.

Husholdningsrettede tjenester lokaliseres der befolkningen bor

Selv om det er langt flere årsverk knyttet til alle mulige husholdningsrettede tjenester som varehandel, servering, frisørtjenester o.a., er sysselsettingen i

disse næringene i stor grad bestemt av hvor befolkningen bosetter seg og hvilken inntekt de har.

Regional spesialisering i produksjon av varer og tjenester som kan handes over lange avstander

Det er utviklingen i virksomheter som produserer varer eller tjenester som kan handles med over lange avstander (basisnæringer) som er hovedkilden til endringer i samlet inntekt. Noen basisnæringer som tidligere betydde mye for samlet sysselsetting, betyr ikke like mye mer, som industri og primærnæringer. Årsaken er dels produktivitetsvekst, dels at produksjonen kan skje til lavere kostnader andre steder og dels at behovet for produktene har endret seg.

Men bildet er ikke entydig. Teknologiindustri er mer arbeidsintensiv enn annen industri, og vokser i regioner med spesialisert kompetanse markedet etterspør.

Andre basisnæringer har fått økende betydning. Store globale endringer i så vel markeder som teknologi har generelt gitt langt større etterspørsel etter kunnskapsprodukter av alle slag.

Særlig vekst innenfor IKT, i de fleste OECD-land

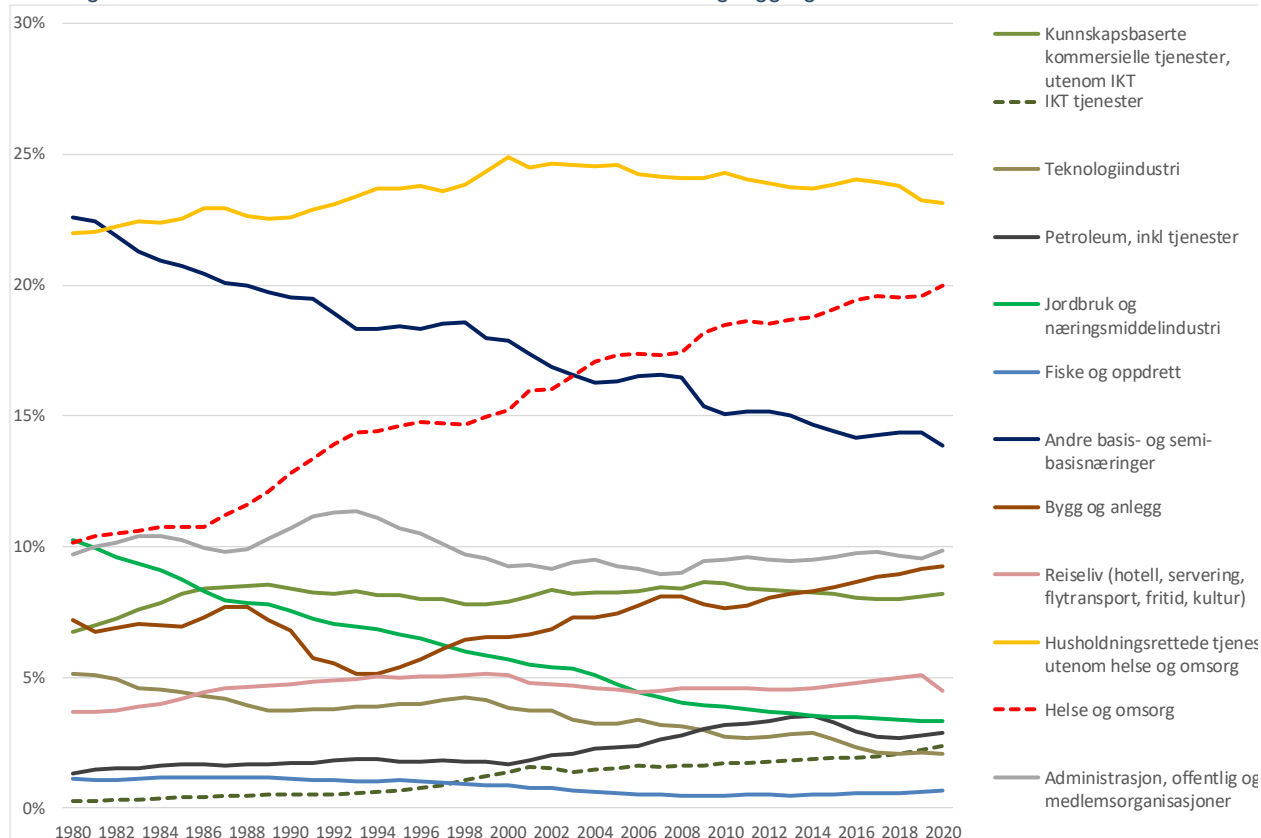
Økende etterspørsel etter IKT-løsninger står i en særstilling. Konsekvensen har blitt en økende etterspørsel etter arbeidskraft med høy formell kompetanse. Den gradvise økningen i etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse finner vi igjen i alle OECD land.

I 2020 traff covid-19 pandemien alle typer publikumsrettet virksomhet hardt. Det har særlig gått ut over kultur, underholdnings og serveringsnæringen, samt reiseliv for øvrig. Det er rimelig å regne med at disse næringene vil vokse igjen når pandemien ebbet ut, men verden blir neppe helt som før. Spesielt flyreiser vil trolig bli dyrere, som følge av flyselskaperens behov for å bygge opp egne økonomiske balanser og fordi det er trolig at antallet

forretningsreisende går ned. Konsekvensen kan bli lavere veksttakt i internasjonalt reiseliv enn i reiseliv som retter seg mot befolkningen i nærområdene.

De samme utviklingstrekkene finner vi igjen i Grenland, men her betyr industriutviklingen mer enn i resten av landet, mens reiseliv og havbruk betyr mindre, se også kapittel 5.

Figur 4
Utvikling i andeler av samlede årsverk i norsk økonomi. Tolv næringsaggregater. 1980 - 2020



Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Note: Utviklingen viser utvikling i årsverksandeler. Det betyr at næringsgrupper som vokser i takt med norsk økonomi har uendret andel. Økende andel betyr at næringsgruppen vokser raskere enn norsk økonomi som helhet, og omvendt. Oversikten viser samtlige årsverk i norsk økonomi og er hente fra Nasjonalregnskapet.

3. Økningen i etterspørsel etter høy kompetanse trekker virksomheter til byenes sentrum

1.4 Kunnskapsbaserte virksomheter er i byene

For byene har den økende økonomiske betydningen av kunnskapsbaserte tjenester fått stor betydning. Selv om en kunnskapsbasert virksomhet i prinsippet kan være hvor som helst, lokaliserer de fleste seg i økende grad i byene – og framfor alt i byenes sentrum eller nær byenes sentrale kommunikasjonsknutepunkt.

Letttest å få arbeidskraft om virksomheten er i sentrum

Årsaken er at sentrumsnærhet gjør det enklere å holde på og tiltrekke seg nøkkelpersonell, som enten foretrekker å bo sentralt (det er vanlig blant unge) eller utenfor bykjernen (litt eldre). For virksomhetene er det viktig at de kommer lett til jobb uansett hvor de bor. Da blir lokalisering i sentrum av byene viktig, typisk nært knutepunkt for kollektivtransport.

Kraften i denne tendensen kan anskueliggjøres med to eksempler:

- Om lag halvparten av alle ansatte i norsk IKT-næring arbeider i to kommuner – Oslo og Bærum.
- Oslo S er landets mest attraktive lokaliseringssted for alle virksomheter som krever spesialkompetanse. En rekke større kunnskapsvirksomheter har de siste årene valgt å lokalisere seg nær dette kommunikasjonsknutepunktet.

Tilgang til urbane goder betyr mer for flere

De siste årene har økonomer i mange land vært opptatt av hva som er viktig for hvor folk med høy kompetanse bosetter seg, se bl.a. Produktivitetskommisjonens første rapport. De fleste studier understreker at tilgang til et mangfold av så kalte urbane goder er blitt viktigere for stadig flere. Urbane goder omfatter et mangfoldig tjenestetilbud, kultur, og rekreasjonsmuligheter.

For å være attraktivt som bosted er det viktig at omgivelsene oppleves både som spennende, trygge og pene på samme tid. Enkeltindivider legger ulike ting i slike begreper, men det er en klar tendens til at alle byer i vekst legger stor vekt på å gjøre sentrumsområdene både vakrere, enklere å bevege seg i og med god tilgang til arbeidsplasser i sentrum. Det er videre en klar tendens bort fra en regulering som planlegger for næringsvirksomhet ett sted og boliger et annet sted. I attraktive sentrumsområder er det blandingen som skaper følelsen av å være der det skjer.

For mellomstore byer kan den økte økonomiske betydningen av velfungerende og attraktive sentrumsområder være særlig viktige. For det første er det mange norske bysentra som framstår som lite næringstette. I stedet for å synliggjøre pulserende næringsaktivitet, kan bysentrumet risikere å se litt søvne ut midt på dagen. Både kunnskapsbaserte virksomheter og deres ansatte, foretrekker normalt å være nær andre, både for å trygge oppfatningen av at her får de tak i gode folk og at her kan ideer og kontakter utvikles.

For det andre er den relative betydningen av enkeltstående kunnskapsbaserte virksomheter større i en mellomstor enn i en stor by. En stor by tåler stor utskifting av virksomheter. Når en blir borte, oppstår eller kommer en ny. I en mindre eller mellomstor by kan bortfall av en virksomhet innebære at flere virksomheter får følelsen av «å leve utsatt». Det kan ikke utelukkes at bortfall av en virksomhet gjør at andre begynner å se seg om etter tryggere steder å bygge opp virksomhet.

Samling av virksomheter i sentrum vil motvirke denne følelsen.

Konsentrasjon av virksomheter i sentrum synliggjør lokal kompetanse

Konsentrasjon av virksomheter i sentrum gir en synliggjøring av lokal kompetanse som det er vanskelig

å synliggjøre ellers. For en mellomstor by kan slik synliggjøring av kompetanse være viktig for å til trekke seg investeringer og aktivitet.

1.5 Økt bruk av hjemmekontor gjør bostedsattraktivitet viktigere

I pandemiåret 2020 ble det det synliggjort at det for mange yrkesgrupper er mulig å arbeide hjemmefra, altså uten å bruke tid på arbeidsreise. Som følge av smitteverntiltak, har også arbeidstakere som ikke ønsker å arbeide hjemmefra måttet gjøre det.

Teknologien til bruk i hjemmekontor har forbedret seg meget raskt gjennom 2020. Det er nå uproblematisk å gjennomføre så vel vanlig kontorarbeid, som møter og intervjuer fra hjemmekontor. Hvorvidt bruken av hjemmekontor vil fortsette etter pandemien er usikkert, men forbedringen i teknologi til hjemmekontor tilsier at det blir flere som vil arbeide hjemmefra i perioder enn før pandemien.

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvordan økt bruk av hjemmekontor vil påvirke bosetting og sysselsetting.

Virkingen vil avhenge av hvordan hjemmekontor påvirker

- opplevde pendlingskostnader,
- hvor mange som kan benytte hjemmekontor og
- hvor slike arbeidsplasser er lokalisert.

Opplevde pendlingskostnader vil trolig *gå ned* for alle som kan benytte hjemmekontor. Dersom daglige arbeidsreiser reduseres til f.eks. 3 ganger per uke, vil – alt annet likt – arbeidsreiser oppleves mindre belastende, både i tid og penger.

Flere har estimert hvor stor andel av samlede selskapsansatte som har mulighet (i en normalsituasjon) til å arbeide hjemmefra. I en rapport fra SSB (Holgersen, Jia og Svenkerud, 2020) er det estimert at om lag «...39 prosent av jobbene i Norge kan utføres hjemme.»⁵ Ikke så mange vil gjøre det til enhver tid, men det er altså mange som kan. Alt annet likt taler det for at bedre muligheter til å jobbe hjemmefra vil påvirke store deler av arbeidsstyrken.

Mulighetene til hjemmearbeid er skjevt fordelt. De yrkene som har størst muligheter er ledere, kontoryrker, akademiske yrker og høyskoleyrker (i den rekkefølgen). Men også en rekke serviceyrker kan utføres delvis hjemmefra. Samlet betyr det at områder med mange virksomheter med slike yrker kan oppleve at flere arbeidstagere tilbringer mer tid hjemme.

Betydningen av sosiale møteplasser øker

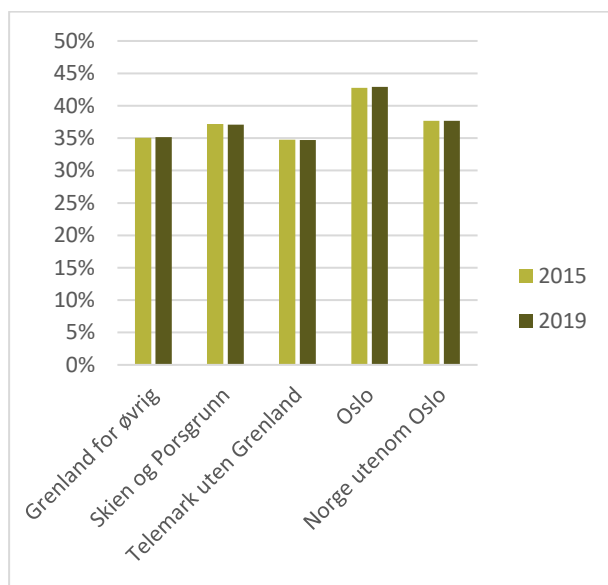
Mer bruk av hjemmearbeid vil øke betydningen av boligområdet – at det er attraktivt både i forhold til arbeid, for familien og på fritiden. Det er grunn til å anta at det betyr at *nærhet til sosiale møteplasser og aktivitetsområder dermed vil bety mer*.

I figuren nedenfor har vi beregnet hvor mange som arbeider innenfor yrker som kan ha hjemmekontor, beregnet som sannsynligheter på samme måte som Holgersen, Jia og Svenkerud (2020). Som det framgår er det flest med slike jobber i Oslo, men andelen er på landsgjennomsnittet i Grenland. Andelen øker gradvis litt i byene, men synker litt i distriktene som følge av at kunnskapsnæringer søker mot byene.

⁵ Henning Holgersen, Zhiyang Jia og Simen Svenkerud (2020): "Who and how many can work from home in Norway? Evidence from task

descriptions". Discussion Papers No. 935, June 2020. Statistics Norway, Research Department

Figur 5.
Andeler jobber med muligheter for hjemmekontor. Sannsynlighetsberegnet i tråd med (Holgersen, Jia og Svenkerud (2020)



Kilde: Yrkestall fra SSB. Andeler beregnet av SØA

Byenes bostedsattraktivitet blir særlig viktig for å tiltrekke unge voksne

Økt bruk av hjemmekontor gjør at bostedsattraktivitet vil bety mer for å tiltrekke seg innbyggere i arbeidsdyktig alder.

For kommuner som ønsker å utvikle strategier for attraktive kommuner å bo i, betyr økt bruk av hjemmekontor forsterket behov for gode koblinger mellom hvor innbyggere bor og hvor de har tilgang til goder som er viktig i fritiden.

Fritidsaktiviteter vil naturligvis variere mellom mennesker og generasjoner. Sosiale møteplasser er viktig for de fleste, enten det er kafeer, parker eller bibliotek. Aktiviteter vil variere mer mellom aldersgrupper, men jo tettere koblet ulike besøkssteder er, jo mer vil de styrke hverandres attraktivitet.

Når byområdene i Grenland utfyller hverandre, kan både aktiviteter, møtesteder og koblingsmuligheter

bli særlig attraktive. Forutsetningen er at de er godt koblet sammen kommunikasjonsmessig og sosialt på en måte som tiltaler unge voksne.

4. Også flere mennesker vil bo i byenes sentrum

Livfulle sentrumsområder er viktig for byer som vil å være attraktiv for innbyggere. Selv om det varierer mye hvor mennesker ønsker å bo og hva de foretrekker å bruke fritiden på, er det en del mønstre som går igjen.

Yngre mennesker foretrekker å være «der det skjer». Flytteeanalyser tyder på at aktivitet i byenes sentrum (urbane kvaliteter) er en kilde til opplevelser som ser ut til å bety mer for yngre voksne i dag enn tidligere. Spesielt ser det ut til at nærhet til urbane opplevelser er viktig for unge voksne som søker seg til kunnskapsbaserte arbeidsplasser. Eksempelvis øker andelen barn i sentrale bydeler i Oslo, mens andelen synker både i Oslos utkanter og i de fleste forstadskommuner.

Pandemien har redusert pendlingskostnader

Pandemiåret 2020 har tilsynelatende skapt et brudd på denne trenden, ved at førstegangskjøpere i større grad kjøper bolig utenfor sentrum, trolig både som følge av prisøkninger og behov for bedre plass til barn og eventuelt hjemmekontor.

Tendensen meldte seg helt på slutten av 2020 og er dokumentert blant annet i kvartalsdata fra Norges eiendomsmeglerforbund og Ambita.⁶ Førstegangskjøperne kjøper imidlertid ikke hvor som helst, men i områder med meget effektive kommunikasjoner til nettopp sentrum. Første kvartal 2021 viser flyttetall en nettoutflytting fra Oslo til de nærmeste nabokommunene, spesielt kommunene Bærum, Lillestrøm, Lørenskog, Asker og Nordre Follo (i den rekkefølgen). Se også flyttedata publisert av Telemarksforskning.⁷

Utviklingen underbygger både en tendens til at pendlingskostnadene går ned og at

bostedsattraktiviteten tar hensyn til flere forhold enn umiddelbar nærhet til arbeid.

Redusert befolkningsvekst framover forsterker behovet for å tiltrekke unge voksne

For byenes framtidige vekst er tilrettelegging for unge voksne med høy kompetanse trolig mer viktig enn noen gang. To grunner taler for dette.

- For det første avtar befolkningsveksten i Norge raskt. De neste 15 årene antar SSBs befolkningsframskrivninger praktisk talt ingen vekst i gruppen 20-66 år (0,1 prosent per år) og en årlig nedgang i gruppen 0-19 år (-0,4 prosent årlig). Det er kun gruppen over 67 år som beregnes å vokse de neste 15 årene (2,3 prosent per år). Stagnerende vekst blant mennesker i arbeidsaktiv alder tilsier mye skarpere konkurranse om innbyggere de kommende årene
- For det andre er unge voksne langt mer mobile i sine flyttebeslutninger enn andre aldersgrupper. De valgene unge tar i perioden 20-35 år former gjerne bosettingsvalg i resten av livsløpet.

Også eldre ønsker å bo sentrumsnært

Men ikke bare unge ønsker å bo sentrumsnært. I økende grad ønsker godt voksne sentrumsbaserte boliger for å forenkle eget liv. I økende grad kjøpes relativt dyre sentrumsboliger opp av personer over 50 år som ønsker å flytte fra vedlikeholdskrevende eneboliger, kanskje tilpasset barnefamilier. I og med at denne aldersgruppen både er relativt velstående og øker i antall, må byer som ønsker å vokse ha et tilbud til denne aldersgruppen.

⁶ Rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk Analyse AS og er en oppdatering og analyse av den løpende statistikken Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita leverer om førstegangskjøpere.

⁷ <https://regionalanalyse.no/artikkel/koronaflykt>

Nøkkelen ligger i å skape sentrumsnære boområder som er attraktive for både eldre og yngre som ønsker å benytte godene bare en by kan tilby.

Flere nye muligheter for mellomstore byer

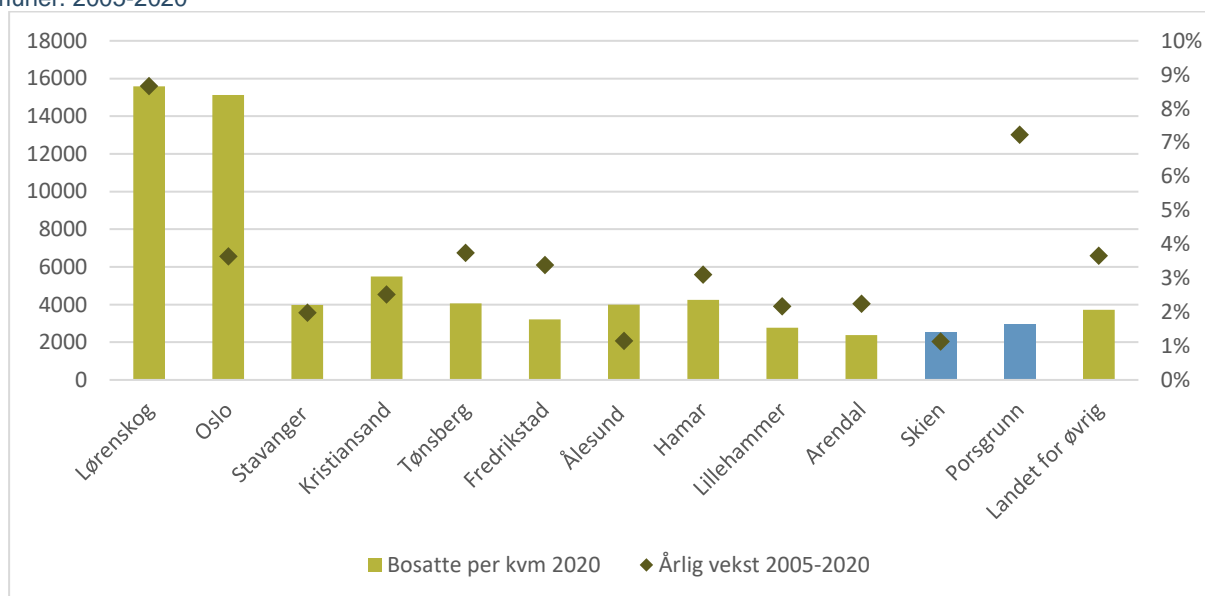
Reduksjonen i pendlingskostnader som det siste året har synliggjort, har gitt mellomstore byer flere nye muligheter, rett og slett fordi de bedre enn de fire største byene kan tilby både rimeligere og større boliger i og nær sentrumsområder med urbane områder.

Men alle kan dessverre ikke vokse, slik at det er hvordan de mellomstore byene makter tilrettelegging av både bolig og virksomheter i byenes sentrumsområder som vil danne rammene for vekstmulighetene.

Men alle kan dessverre ikke vokse, slik at det er hvordan de mellomstore byene makter tilrettelegging av både bolig og virksomheter i byenes sentrumsområder som vil danne rammene for vekstmulighetene.

Tilrettelegging for økt tetthet i sentrumssoner kommer imidlertid ikke av seg selv. Trolig vil vi se større forskjell mellom byregioner i hvordan de løser sine byutviklingsutfordringer framover. Data tyder imidlertid på at de fleste ser verdien av fortetting, jf. figur 6 og 7 som viser rask økning i antall innbyggere og sysselsatte per kvadratmeter i utvalgte bykommuners sentrum.

Figur 2
Innbyggere per kvm i sentrumssoner (søyler, v. akse) og vekst i befolkningstetthet (punkter, h. akse). Utvalgte kommuner. 2005-2020



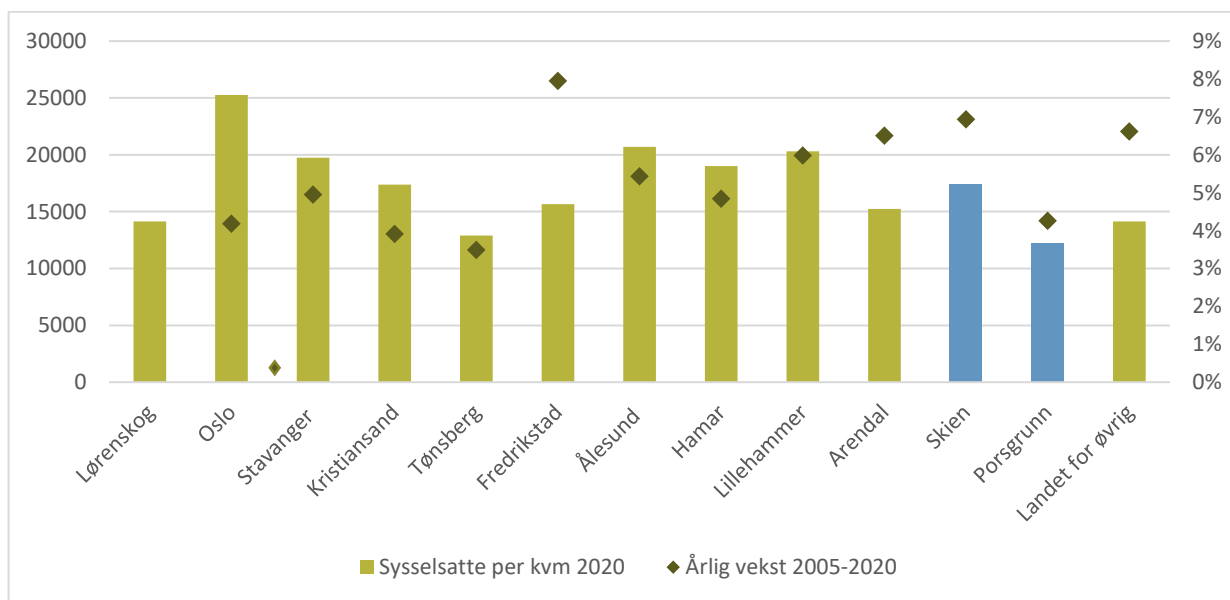
Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Note: Sentrumssoner defineres av SSB som et område sammensatt av en eller flere sentrumskjerner med en sone på 100 meter rundt. En sentrumskjerne er et område med minst fire ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel må offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester eller kulturell virksomhet, underholdning eller annen tjenesteyting være representert. Avstanden mellom virksomhetene kan ikke overskride 50 meter. Det må også være minst 50 sysselsatte i sentrumssonen

Like fullt kan trolig våre mellomstore byer bli langt mer offensive i utvikling av egne sentrumsområder. For de fleste byer er det trolig viktig for framtidige attraktivitet og vekstmuligheter at de klarer å koordinere ulike typer beslutningshavere. Det er et behov for at både statlige, kommunale og kommersielle virksomheter kan utvikle seg i sentrum framfor å spres på ulike steder med liten fysisk kontakt.

For Grenland med to distinkte bysentre, Skien og Porsgrunn, blir det en særlig mulighet og utfordring og benytte utviklingen av to bysentre til noe positivt. Mest positivt blir det når sentrene utfyller hverandre. Samtidig forsterker oppdelingen i to sentre behovet for ikke å spre offentlige virksomheter ytterligere.

Figur 3
 Sysselsatte per kvm i sentrumssoner (v. akse) og vekst i sysselsettingstetthet (h. akse). Utvalgte kommuner. 2005-2020



Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Note: Sentrumssoner defineres av SSB som et område sammensatt av en eller flere sentrumskjerner med en sone på 100 meter rundt. En sentrumskjerne er et område med minst fire ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel må offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester eller kulturell virksomhet, underholdning eller annen tjenesteyting være representert. Avstanden mellom virksomhetene kan ikke overskride 50 meter. Det må også være minst 50 sysselsatte i sentrumssonen.

5. Byer på Østlandet får drahjelp fra Oslo. Grenland må klare seg selv

På Østlandet har flere norske byer i praksis koblet egen bolig- og innbyggervekst opp til Oslos behov for arbeidskraft. Det har vært mulig gjennom stadig bedre pendlermuligheter, spesielt som følge av raske jernbane. For byer som Tønsberg, Moss og Drammen har det vært mulig å utvikle sentrumsnære boligområder koblet til gode pendlingsmuligheter til Oslo, selv om sysselsettingsutviklingen i byene har vært svak. Spesielt har pendlingen vært stor til Oslos mange virksomheter innen kunnskapsbaserte tjenester.

For Grenland er dette ikke uten videre mulig. Selv med utbygd intercity vil pendleravstanden trolig bli

for lang. Grenland må derfor stole mest på seg selv og egen attraktivitet.

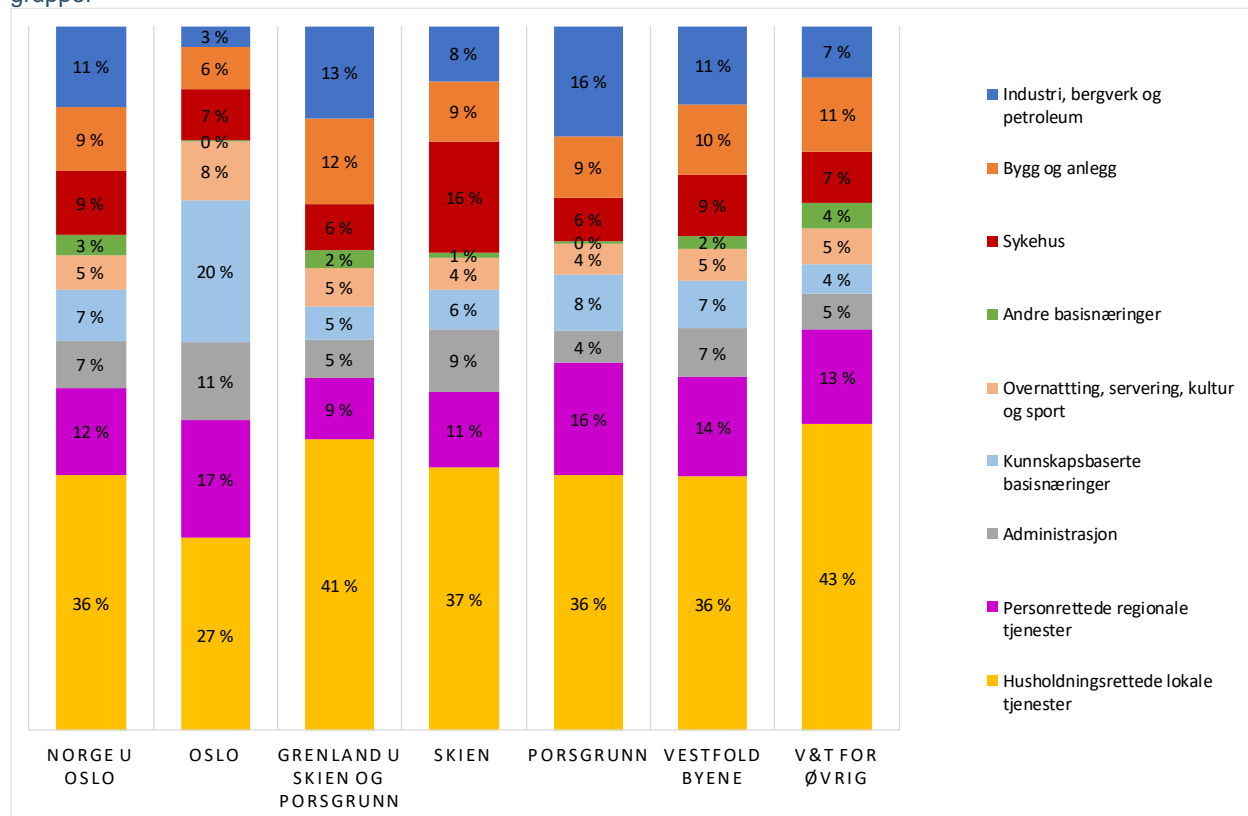
Til gjengjeld er Grenland et godt integrert bo- og arbeidsmarked hvor innbyggerne i stor grad bosetter seg der de finner det beste botilbudet og arbeider der de finner best arbeid tilpasset seg. Pendlingen mellom Grandlandskommunene er betydelig, samtidig som pendlingen til og fra nabokommunene også skaper muligheter.

Grenlands industrielle styrkepunkter er et fortinn som kan forsterkes

Grenlandskommunene, sammen med Bamble, er vertskommuner for noen av landets sterkeste

Figur 8

Andeler av sysselsatte i Grenland, Vestfold og Telemark for øvrig og Norge for øvrig 2020. Fordelt på åtte næringsgrupper



Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

Note: **Basisnæringer** er næringer som produserer varer og tjenester som kan handles over lange avstander, som primærnæringer, reiseliv, internasjonal sjøfart, industri og forretningsmessige tjenesteyting. Industri og kunnskapsbaserte tjenester er skilt ut. **Kunnskapsbaserte basisnæringer** er forretningsrettede tjenester med høy andel arbeidstakere med høy utdanning, som teknisk og kommersiell rådgivning og konsulent virksomhet, IKT-tjenester, universitet og høyskoler o.a. **Personrettede regionale** er næringer som leverer tjenester til et stort omland, som transport, lager, engros-handel o.a. **Husholdningsrettede tjenester** er tjenester som er avhengig av å være lokalisert nær husholdningene som varehandel, servering, barnehager, grunnskole o.a.

industri miljøer, spesielt innen prosessindustri. Utviklingen og omstillingsevnen til industrien i Grenland er sentral både for inntektsutviklingen og sysselsettingen i Grenland, jf. figur 9.

Industriutviklingen påvirker dermed byutviklingen i Grenland både ved at de sysselsetter mange, men enda mer gjennom at industrien er en kilde til eksportinntekt til regionen. Slik sett er det viktig for utviklingen av byregionene at industrien fortsatt gis mulighet til innovasjon og verdiskaping.

Produktivitetsutviklingen i all industri tilsier at det blir færre mennesker per produsert enhet. I alle land er det derfor en tendens til at industrisysselsettingen faller, selv om verdiskapingen øker. Det er kun ved etablering av helt nye anlegg at en region opplever økning i industrisysselsettingen, noe som skjer sjelden. De gangene det skjer er det som regel som følge av tilstedeværelse av sterke regionale kompetansemiljø og godt tilpassede arealer utenfor byenes sentrum.

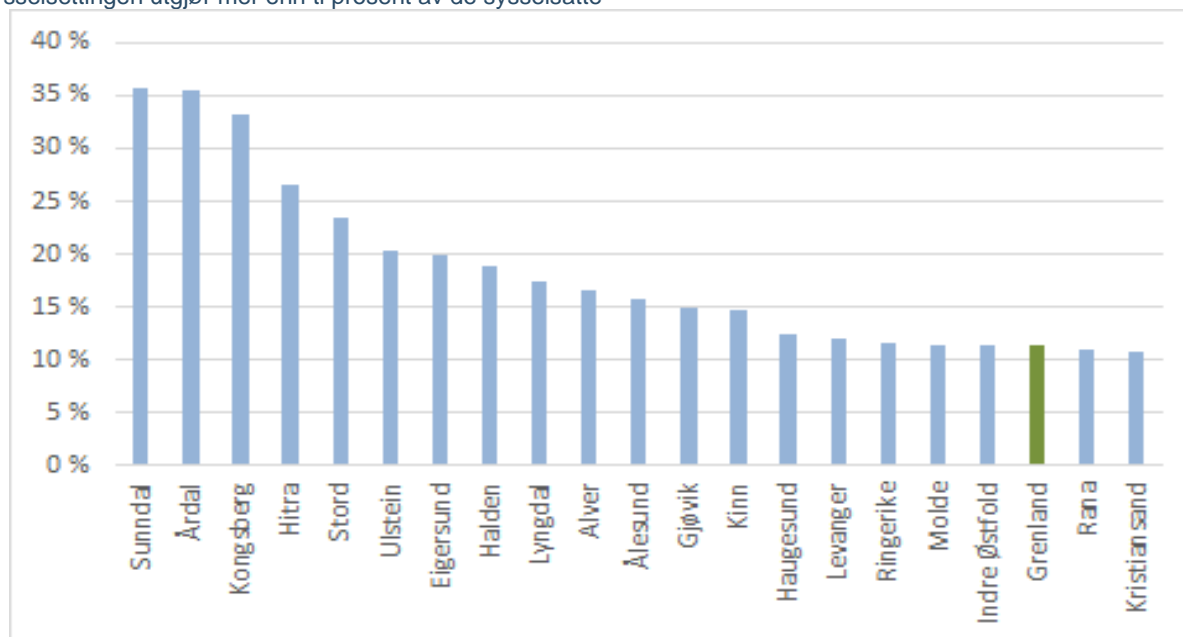
Samtidig øker sysselsettingen i ulike typer virksomheter som leverer industrirettede tjenester. Studier av større industriregioner, både i Norge og i andre land, viser at de fleste regioner (myndigheter og organisasjoner) legger ned en betydelig innstas i å styrke tilbudet av høyere utdanning og forskning som er relevant for nærliggende industri. Hovedbegrunnelsen er å bidra til at industrien forblir dynamisk og viktig som inntektsskaper for regionen.

Industrirettede tjenester lokaliseres ofte i sentrumsområder

Også for industrirettede tjenestevirksomheter vil det være en sammenheng med hvor virksomheten er lokalisert og virksomhetenes evne til å tiltrekke seg nøkkelpersonell. For Grenlands videre utvikling er det trolig viktig at Universitet i Sørøst-Norges campus i Porsgrunn, fortsetter å vokse og blir enda mer attraktiv for studenter. Lokalisering tettere på sentrum av Porsgrunn kan være verdt å vurdere i denne sammenheng.

Figur 9

Andelen sysselsatte i bo- og arbeidsmarkedsregioner med mer enn 1300 sysselsatte i industri i 2020 og hvor industrisysselsettingen utgjør mer enn ti prosent av de sysselsatte



Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

6. Byutvikling etter pandemien

Som vi har vært innom flere steder har annerledes-året 2020 medført flere brudd i mange års samfunnsutvikling. Nedstengningen av landet har rammet publikumsrettede næringer hardt. Samtidig har store grupper flyttet arbeidsplassen til eget hjem.

Mens fraværet av reisemuligheter ut av landet har rammet reiselivet tungt, har de fleste husholdninger fått bedre råd. De økte inntektene har ikke kunnet brukes som før og husholdningenes sparing har økt betydelig.

Også husholdningens boliginvesteringer har økt betydelig. Flere enn før har kjøpt bolig og mange har pusset opp eksisterende bolig. Mange har også investert i ny hytte.

Når pandemien ebber ut vil det trolig bli en ny normal, litt annerledes enn før. Flere forhold kan få en positiv betydning for spesielt små og mellomstore byer. Vi har nevnt det enkelte steder tidligere, men oppsummerer det her:

- 1) Pendlingskostnadene synker når det blir lettere å arbeide hjemmefra. Det blir da mulig å bo lenger unna arbeidsplassen.
- 2) Mer arbeid hjemmefra øker betydningene av hvordan boområdene fungerer som base for et godt liv. Boligområdenes kvalitet var naturligvis viktig også før pandemien, men betydningen har økt.
- 3) Både unge voksne og godt voksne husholdninger ønsker normalt tilgang til urbane goder som møteplasser, serveringstjenester, andre tjenester og aktiviteter. Når slike tjenester er i nærheten, øker boområdets attraktivitet. Mellomstore byer kan tilby slike goder til en langt rimeligere pris, og kanskje også på en vel så god måte, som store byer. Pandemien har trolig økt oppmerksomheten om slike goder.
- 4) De neste årene vil befolkningsveksten trolig synke vesentlig. Spesielt vil arbeidsstyrken øke lite. Antall mennesker i arbeidsdyktig alder er imidlertid meget viktig for utvikling av gode lokalsamfunn. Nøkkelroller i samfunnet skal besettes og unge voksne er avgjørende for at investorer har tiltro til en region. Kampen om å tiltrekke seg unge voksne vil derfor trolig bli både viktigere og hardere for byer som ønsker å vokse.
- 5) For å lykkes må byene utvikles slik at selve byen framstår som trivelig og praktisk, ikke minst også for barnefamilier. Når byen fungerer for barnefamilier, vil den fungere og virke attraktiv for alle, også for den voksende gruppe eldre som ønsker bekvemmelige boligområder.
- 6) Også byenes utseende er viktig. Innbyggere vil i økende grad bruke byområder fordi de ønsker det, ikke fordi de må. Alt praktiske kjøp kan gjøres hjemmefra, eller i forbindelse med en rask handleturn uten stopp. Det er byenes kollektive rom, som er attraktive. For at de skal være attraktive, bør de også være visuelt inviterende. Også her har mellomstore byer nye muligheter.
- 7) Byplanlegging tar tid. Det å utvikle nye bystrukturer, om det er behov for det, tar normalt meget lang tid. De byene som har lyktes har ofte utarbeidet byplanstrategier som det tar flere tiår å gjennomføre. Det er de byene som evner å tenke langsiktig og å holde fast på denne strategien som lyktes best. Oslos havnestrategi ble utformet tidlig på 1990-tallet. Det samme gjelder Drammen, eller Hamburgs for den del.
- 8) Grenland er på vei til å få til det samme. Gjennomføringen av Bypakke Grenland og en tydelig areal- og byutviklingsstrategi har gitt resultater. Tilreisende har allerede sett hvordan byene i regionen har blitt fysisk vakrere i løpet et knapt ti-år. En langsiktig byvekstavtale med staten vil styrke denne utviklingen ytterligere.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE