

KAPITTEL 2

Sentralitet og sentralisering

Sentralisering er en svært viktig mekanisme med stor betydning for den regionale utviklingen, både i Norge og globalt. Fenomenet sentralisering handler om at innbyggere og arbeidsplasser flytter ut fra distriktene og konsentreres til folketette områder. Sentraliseringen er også et viktig tema i politikken, og da spesielt knyttet til om – og hvis svaret er ja – hvordan sentraliseringen kan stoppes eller bremses.

For å forstå sentraliseringsmekanismene må vi først ha en presis metode for å måle sentralitet. Vi må kunne fastslå hvilke egenskaper som gjør noen steder sentrale mens andre er usentrale. Vi må kunne måle steders sentralitet med en tilstrekkelig grad av nøyaktighet. Dernest må vi kunne beskrive de mekanismene som skaper bevegelsene av innbyggere og arbeidsplasser fra de usentrale til de mer sentrale stedene; altså *hvorfor* denne observerte sentraliseringen skjer.

I dette kapitlet skal vi først gjøre rede for hvordan sentralitet kan defineres presist. Vi vil da beskrive SSBs nye metode for å måle sentralitet, en metode vi mener er svært godt egnet og som vi bruker direkte i våre modeller. Dernest skal vi vise hvordan sentralitet, befolkningsvekst og arbeidsplassvekst henger sammen i Norge, med bruk av tall for perioden 2000–2021. Vi nøyer oss i dette kapitlet med å beskrive samvariasjonen mellom sentralitet, befolkningsvekst og arbeidsplassvekst rent deskriptivt. I kapittel 3 skal vi dykke dypere inn i tallmaterialet for å vise hvordan vi har utviklet en flyttmodell som kan forklare hvordan sentraliseringsmekanismene fungerer i praksis.

SSBs sentralitetsindeks

I 2017 publiserte SSB et notat med tittelen *Ny sentralitetsindeks for kommunene* (Høydahl, 2017). Her blir hver kommunes sentralitet målt ut fra to kriterier:

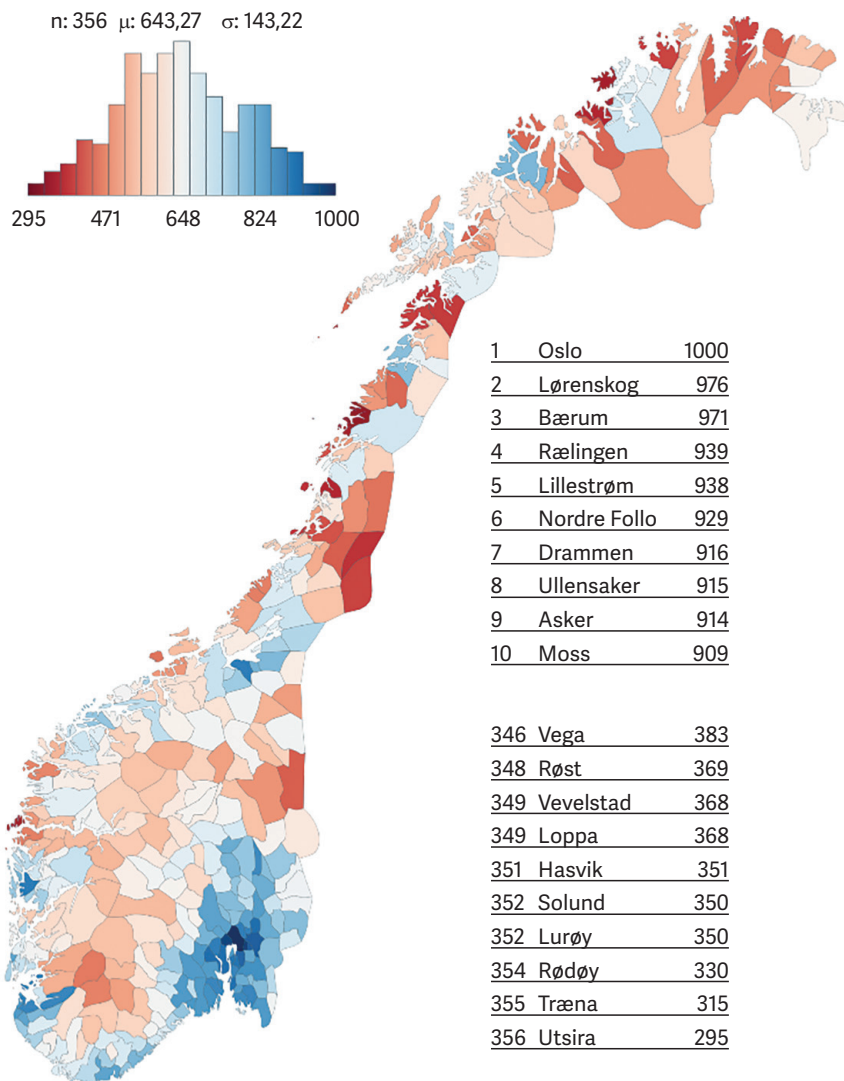
1. Antall arbeidsplasser innbyggerne kan nå med bil innenfor 90 minutters reisetid.
2. Antall type servicefunksjoner som innbyggerne kan nå med bil innenfor 90 minutters reisetid.

I målingene blir det tatt hensyn til at innbyggerne bor på ulike steder (grunnkretser) i kommunen. Det blir også tatt hensyn til reiseavstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner ved at arbeidsplasser og serviceinstitusjoner som ligger fjernt vektet lavere enn de som ligger nært. Senere har sentralitetsindeksen blitt oppdatert, slik at siste versjon så langt er fra 2020 (Høydahl, 2020).

Det har blitt gjort målinger av sentralitet tidligere også, av SSB og av By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Vi skal ikke bruke tid på å beskrive hvordan disse sentraliseringsmålingene ble gjort, fordi disse målingene ikke var brukbare til vårt formål. Den nye sentralitetsindeksen er imidlertid glimrende. Den gir et kvantitativt og finkornet mål for sentralitet som er lett å forholde seg til og tolke. I sentrale strøk kan man bo og samtidig nå mange arbeidsplasser og servicetilbud. I usentrale strøk når man få arbeidsplasser og servicetilbud innenfor praktisk reiseavstand. Den nye metoden er også objektiv. Man har ikke definert på forhånd hva som er sentralt.

I mangel på en god sentralitetsindeks har vi tidligere brukt en kombinasjon av antall innbyggere i kommunene og kommunens arbeidsmarkedsintegrasjon i våre modeller. Små kommuner som hadde liten pendling ut og inn av kommunen ble da «usentrale», mens sentrale kommuner hadde enten et høyt folketall eller stor pendling ut og inn av kommunen. Med denne metoden ble ikke den interne rangeringen av sentralitet mellom kommunene veldig forskjellig fra den nye sentralitetsindeksen til SSB, men sentralitetsindeksen er mer presis. Mer nøyaktig måling av sentralitet gjør at modellberegningene vi skal vise senere i denne boka blir mer presise enn i tidligere versjoner av attraktivitetsmodellen.

I kartet under kan vi se hvordan kommunenes sentralitetsindeks varierer.

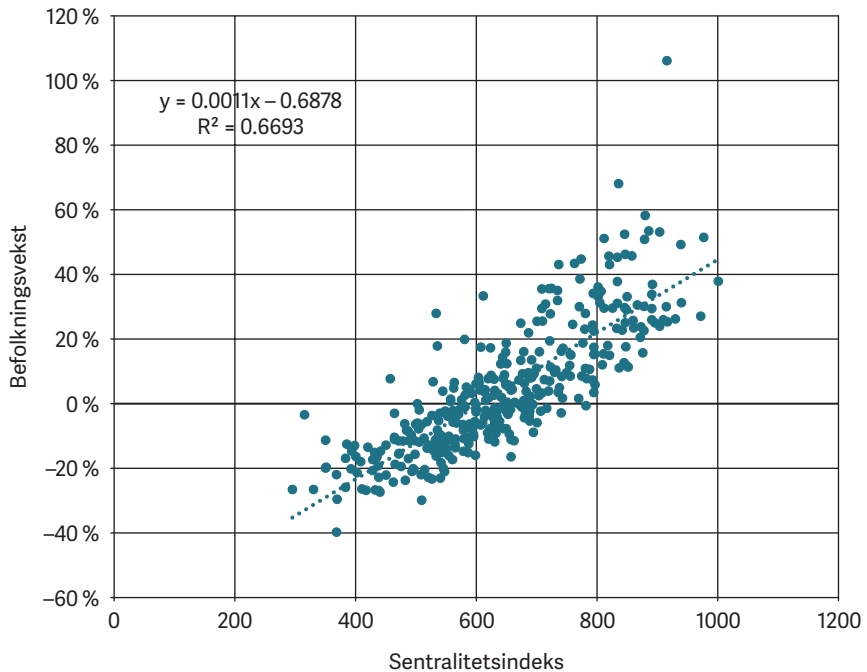


Figur 1 Kommunene i Norge etter SSBs sentralitetsindeks 2020. Tabellen viser de ti kommunene med høyest sentralitet og de ti kommunene med lavest

De mest sentrale kommunene ligger sentralt i Oslo-regionen. Bergen, Trondheim og Stavanger har høyest sentralitet av kommunene utenfor Oslo-regionen som nummer 13, 14 og 15. De minst sentrale kommunene er typisk små øykommuner. Utsira, Træna, og Rødøy er kommunene med lavest sentralitet i denne indeksen.

Sentralitet og befolkningsvekst

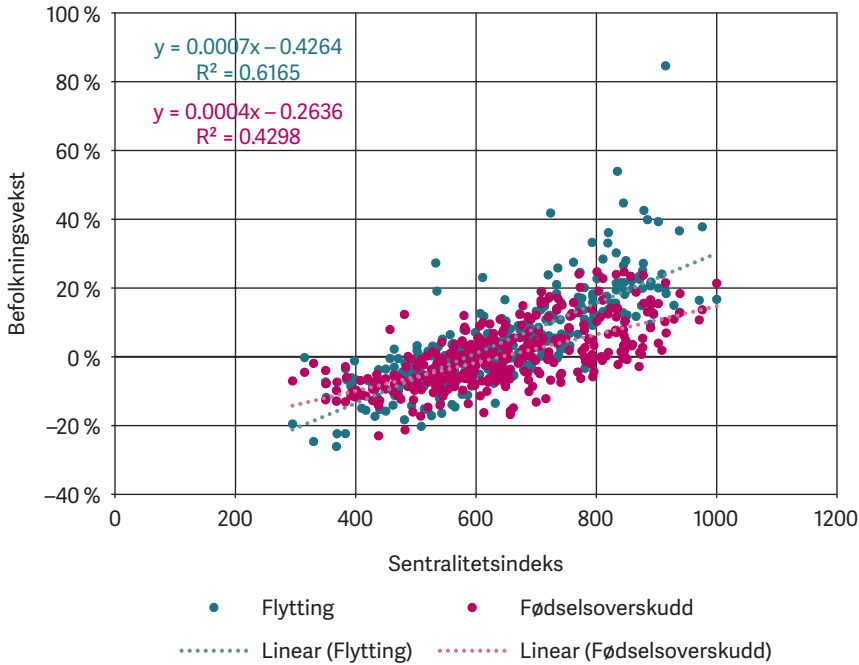
Vi skal nå se på hvordan sammenhengene er mellom kommunenes sentralitet og noen viktige størrelser: befolkningsvekst, nettoflytting, fødsels- og arbeidsplassvekst. Vi starter med sammenhengen mellom sentralitet og befolkningsvekst i kommunene.



Figur 2 Endring i folketall i kommunene 2000–2021, samt kommunenes sentralitetsindeks, kommunestruktur 2020 (356 kommuner)

Det er en sterk korrelasjon mellom sentralitet og befolkningsvekst. Når vi studerer korrelasjon mellom to størrelser på denne måten, er det to faktorer som sier noe om hvorvidt sammenhengen er sterk eller svak. Det første er helningsgraden på regresjonslinjen. Jo brattere den er, dess sterkere sammenheng. Det andre er i hvilken grad kommuneprykkene ligger spredt fra denne linjen. Stor spredning betyr svakere sammenheng. Denne spredningen kan vi måle med *adjusted R-squared*, heretter R^2 . I figuren kan vi se at R^2 er 0,67. En forenklet tolking av denne verdien på R^2 er at kommunenes sentralitet forklarer 67 prosent av variasjonene i kommuners befolkningsvekst.

Det er altså en sterk sammenheng mellom sentralitet og befolkningsvekst i kommunene. Når vi skal bore videre for å finne ut av hvorfor og hvordan denne sammenhengen oppstår, kan det være nyttig å splitte befolkningsveksten i den delen som skyldes flyttinger og den delen som skyldes fødselsoverskudd.



Figur 3 Kommunens sentralitet og deres befolkningsvekst. Befolkningsveksten er dekomponert i nettoflytting og fødselsoverskudd i perioden 2000–2021

Figuren viser at det er en sterk sammenheng både mellom sentralitet og nettoflytting og sentralitet og fødselsoverskudd. Sammenhengen mellom sentralitet og fødselsoverskudd skyldes ikke at folk i sentrale strøk har høyere fruktbarhet eller at de har lavere dødelighet. Sammenhengen skyldes at sentrale strøk har en lavere andel eldre og en høyere andel kvinner i fødedyktig alder. Denne sammensetningen er skapt gjennom at sentrale strøk har nettoinnflytting fra usentrale strøk. Unge har vesentlig høyere flyttetilbøyelighet enn eldre. Steder som får innflytting, får derfor en yngre befolkning og dermed også et høyere fødselsoverskudd. Det er altså nettoflyttingen som er årsaken til at sentrale strøk har høyere fødselsoverskudd enn usentrale.

Slike tofaktoranalyser viser at det er en *samvariasjon* (korrelasjon) mellom to forhold, men de sier ikke nødvendigvis at det er et *årsaksforhold*. Vi kan dermed ikke vite at den ene faktoren er årsaken til den andre. Det kan være slik at kommuners sentralitet er en årsak til variasjonen i nettoflyttingen. Hvis det er slik at folk foretrekker å bo i en kommuner med høy sentralitet, kan nettopp det være årsaken til at vi finner at det er en positiv korrelasjon mellom sentralitet og nettoflytting.

Når det gjelder sammenhengen mellom sentralitet og fødselsoverskudd, er det neppe slik at sentraliteten er en direkte årsak. Mekanismen er heller at sentraliteten påvirker nettoflyttingen, som igjen fører til endringer i alderssammensetningen i kommunene og som igjen fører til at det generelt er høyere fødselsoverskudd i sentrale kommuner enn i usentrale. Det kan være slik at kommuners sentralitet er en årsak til mønstrene i nettoflyttingen, mens sentrum–periferi-mønsteret i fødselsbalansen er en sekundær effekt som er forårsaket av nettoflyttingen.

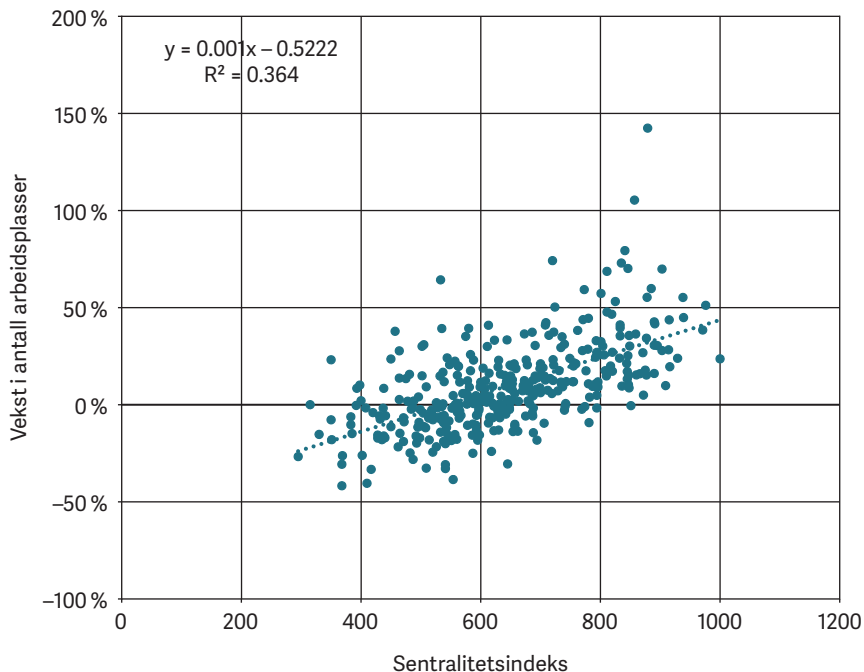
Forskjeller i nettoflyttingen mellom sentrale og usentrale strøk må nødvendigvis ikke være forårsaket av sentraliteten på en direkte måte. Det kan også tenkes at nettoflyttingen fra usentrale til sentrale strøk skyldes at det er høyere arbeidsplassvekst i sentrale strøk, og at nettoflyttingen er et resultat av at folk flytter etter jobbene.

Sentralitet og arbeidsplassvekst

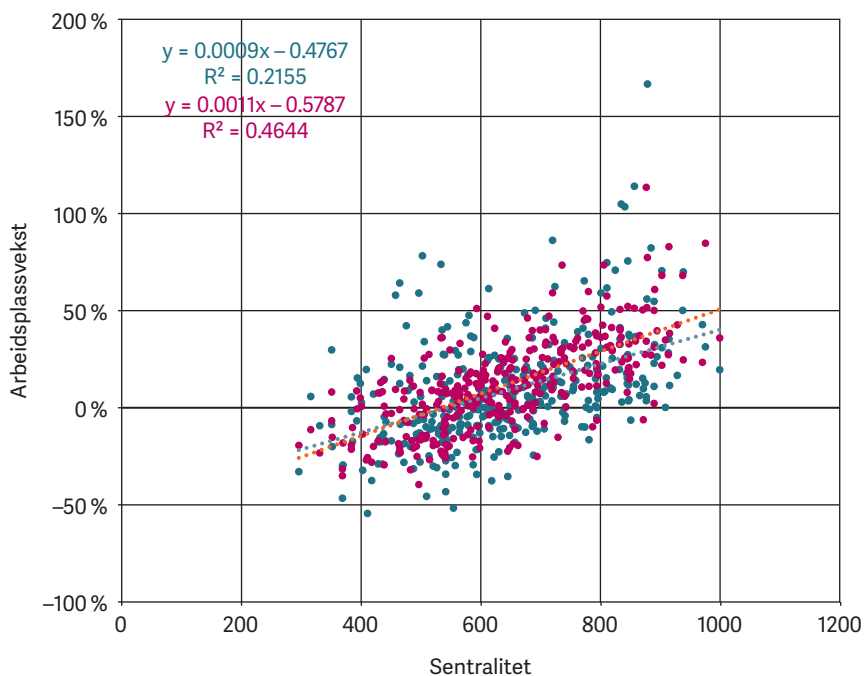
Det er en klar tendens til at sentrale kommuner har høyere arbeidsplassvekst enn usentrale. I figur 4 har vi plottet inn alle kommunenes arbeidsplassvekst og deres sentralitet.

Det er større spredning rundt regresjonslinjen i dette plottet for arbeidsplassvekst og sentralitet enn i plottene for befolkningsvekst og nettoflytting og sentralitet. Det reflekteres i R^2 , som er 0,36 i dette plottet, mens den var 0,67 for befolkningsvekst og sentralitet og 0,62 for nettoflytting og sentralitet. Regresjonslinjen er imidlertid brattere i dette plottet. Det er stor forskjell på veksten i antall arbeidsplasser i de mest sentrale kommunene og de minst sentrale.

Det er altså en systematisk samvariasjon mellom kommuners sentralitet og deres arbeidsplassvekst. Når vi skal forsøke å finne ut av hvilke mekanismer som skaper denne sammenhengen, kan det være nyttig å skille mellom arbeidsplasser i privat sektor (næringslivet) og arbeidsplasser i offentlig sektor. Det kan være helt forskjellige mekanismer som ligger bak utviklingen i antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor.



Figur 4 Prosentvis arbeidsplassvekst i perioden 2000–2021 i kommunene i Norge og sentralitet



Figur 5 Prosentvis arbeidsplassvekst i offentlig (røde prikker) og privat sektor (blå prikker) i perioden 2000–2021 i kommunene i Norge og sentralitet

Det er en positiv sammenheng mellom arbeidsplassveksten og sentralitet både når det gjelder privat og offentlig sektor. Sammenhengen er klart sterkere i offentlig sektor enn i det private næringslivet. Det har altså vært en sterkere sentralisering av offentlige arbeidsplasser enn det har vært i næringslivets arbeidsplasser siden 2000.

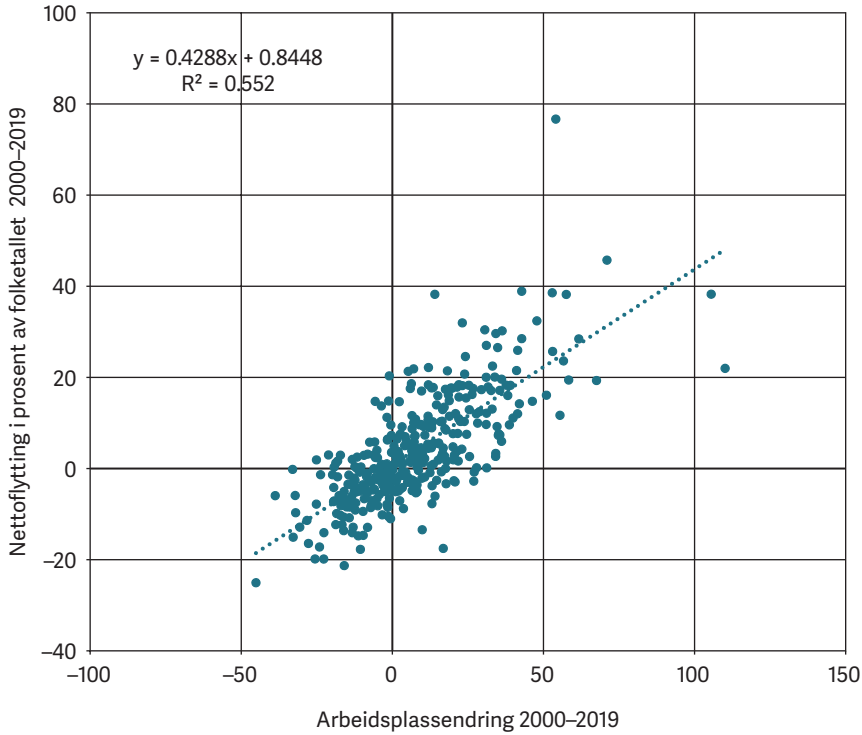
Arbeidsplassene i offentlig sektor kan deles opp i tre sektorer: kommuner, fylkeskommuner og stat. Antall arbeidsplasser i kommunene blir i stor grad påvirket av kommunenes inntekter, som igjen blir påvirket av antall innbyggere på ulike alderstrinn gjennom det kommunale inntektssystemet. Kommuner med vekst i antall innbyggere får i regelen større inntekter og kan dermed også ansatte flere. Dermed er det en årsakssammenheng som gjør at innbyggervekst fører til flere arbeidsplasser i kommunene. Når det gjelder arbeidsplassutviklingen i statlig sektor, er det ikke så lett å peke på årsakssammenhenger. Utviklingen i statlig sektor er i hovedsak politisk bestemt.

Arbeidsplassvekst og nettoflytting

Vi har nå slått fast at det er en sterk sammenheng mellom kommuners sentralitet og befolkningsvekst, nettoflytting og arbeidsplassvekst. Men hva er da årsaken til sentraliseringen? Er det arbeidsplassene som sentraliseres først og forårsaker den sentraliserende flyttingen? Eller er det flyttingen som skjer først og forårsaker at sentrale strøk får høyere befolkningsvekst?

I figur 6 ser vi at det er en sterk sammenheng mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting. Dette kan skyldes minst to årsaker: at folk flytter fra steder med nedgang i arbeidsplasser til steder med sterk vekst – folk flytter dit mulighetene til jobb er større. Det kan også tenkes at det blir større arbeidsplassvekst i områder med innflytting og påfølgende befolkningsvekst. På steder med økende befolkning vil det bli flere kunder til næringsliv rettet mot det lokale markedet. Det blir også flere arbeidsplasser i kommunale tjenester, og kommunene får også overført mer midler gjennom det kommunale inntektssystemet og får råd til å ansette flere.

Det finnes mye litteratur som beskriver sentraliseringen av bosetting og arbeidsplasser. Det er mindre av litteratur som forklarer årsakene. Vi mener det er to hovedforklaringer til sentraliseringen av bosettingen.



Figur 6 Nettoflytting i prosent av folketallet og prosentvis arbeidsplassvekst i kommunene i perioden 2000–2019

Den ene er at mange folk ganske enkelt foretrekker å bo i sentrale strøk. Det betyr naturligvis ikke at alle ønsker å bo sentralt, men at det er flere som velger å flytte sentralt enn den andre veien. Dermed flyttes det fra perifere områder til sentrale byer og tettsteder. Dette skaper igjen ekstra arbeidsplassvekst i sentrale strøk fordi det blir flere innbyggere og høyere lokal etterspørsel. Den andre forklaringen er at det er høyere produktivitet og økonomisk vekst i sentrale strøk enn i periferien. Det skaper vekst i antall arbeidsplasser og høyere lønnsnivå. Folk flytter dit fordi det er lettere å få jobb og fordi de kan få bedre lønn.

Vi har sett at det foregår en sentraliserende flytting og at arbeidsplassveksten er bedre i sentrale strøk. Begge disse forklaringene kan passe, eller kanskje det er en kombinasjon av begge? Hvis en ønsker å bremse eller stoppe sentraliseringen, er det ikke likegyldig hva som er drivkraftene til sentraliseringen. Dersom det er folks bostedspreferanser som er drivkraften, vil løsningen kunne være å skape likeverdige bostedskvaliteter i bygd

som i by – hvis det er mulig. Dersom det er den økonomiske utviklingen som er drivkraften, vil økonomiske virkemidler være løsningen. slik at forskjellene mellom by og land utjevnes.

Norsk distriktpolitikk er ganske sterkt fokusert på arbeidsplasser og basert på teori om markedssvikt. Det har gjort at mesteparten av distriktpolitikken er rettet mot å skape bedre vekstbetingelser for næringslivet i distriktene. Kanskje dette utgangspunktet er feil? For å finne ut av dette må vi se på sentralitet, flytting og arbeidsplassvekst i sammenheng, og da helst sammen med andre faktorer som har påvirkning på flytting og arbeidsplassvekst. Vi må derfor ha en modell for hvordan sentralitet, flytting og arbeidsplassvekst henger sammen for å komme videre.