

Sammendrag:

Regionforstørring: Lokale virkninger av transportinvesteringer

Regionforstørring gjennom infrastrukturinvesteringer er et viktig regionalpolitisk mål. Formålet er å skape et mer variert og effektivt arbeidsmarked, gjennom å bedre tilgjengeligheten mellom og innen regioner.

På nasjonalt nivå har den gjennomsnittlige reiselengden til arbeid økt, og økningen har vært størst i utkantkommunene. Vi har fått et mønster med mer pendling på kryss og tvers, som kan være et tegn på økt regional integrasjon. Studier av Korgfjelltunnelen, Trekantsambandet og Rv5 mellom Førde og Florø viser at infrastrukturinvesteringene har redusert reisetiden og skapt større rekkevidde. Dette bidrar igjen til å skape en større region med et bredere og mer variert arbeidsmarked, som gir økt fleksibilitet både når det gjelder sysselsettingsmuligheter og bedrifters mulighet til å skaffe den kompetanse de behøver. Opplevelsen av en større region med et bredere tilbud bidrar til å styrke et områdes attraktivitet når det gjelder bosetting og tilflytting. Ulempen er økt trafikk, og noen bedrifter vil også merke negative omfordelingseffekter av økt konkurranse.

På nasjonalt nivå kan det se ut til at regionforstørring og bedre tilgang på arbeid har medført lengre pendlingsavstander og styrket bosetting i områder som får bedret sin tilgjengelighet til regionhovedsentre. I prosjektet har vi undersøkt hvorvidt slike sammenhenger kan gjenfinnes også på lavere geografisk nivå, i tilknytning til konkrete samferdselsprosjekter: *Trekantsambandet* i Sunnhordland (2001), *Korgfjelltunnelen* i Nordland (2005), og *Rv5 mellom Førde og Florø* i Sogn og Fjordane (2005).

Undersøkelsen har bestått av statistiske undersøkelser basert på detaljerte pendlingsdata og andre geodata. Det er også gjort intervjuer med kommuner og næringsliv for å kartlegge hvorvidt infrastrukturinvesteringen har gitt endringer i handelsmønstre, bosetting, pendling og tilgang på arbeidskraft.

I Nasjonal Transportplan 2010-2019 fremheves betydningen av en differensiert transportpolitikk mellom by og land. I rapportens andre del diskuteres intercitytogenes betydning for regional integrasjon på Østlandet, med utgangspunkt i togstrekningene *Lillehammer-Oslo*, *Halden-Oslo* og *Skien-Oslo*. Spesiell fokus gis planene og strategiarbeidet til Fredrikstad kommune, Østfold fylkeskommune og Samarbeidsalliansen Osloregionen når det gjelder utviklingen av intercitytogtilbudet.

Begrepet regionforstørring

Regionforstørring gjennom infrastrukturinvesteringer er et viktig regionalpolitisk mål. Regionforstørring betyr at naboregioner vokser sammen, og måles vanligvis som økt pendling. De funksjonelle regionene blir dermed større, men færre. Tanken er at man gjennom å integrere flere mindre regioner skal kunne skape en større region med et mer variert og effektivt arbeidsmarked, og derigjennom større totale muligheter for vekst. Denne målsettingen kan forstås som en måte å holde liv i perifere regioner på, gjennom å integrere dem med mer tettbefolkede nabo-kommuner.

Regionforstørring måles som regel gjennom pendlingsøkning. Formålet med regionforstørring er å utvikle en arbeidsmarksregion med god balanse mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft, som kan gi grunnlag for opprettholdt bosetting i distriktene. Selv om pendlingsutvikling er en måte å måle slik regionforstørring på, er det ikke nødvendigvis *størrelsen på pendlingsstrømmene* som sier noe om i hvilken grad tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft matches. Hva slags type kompetanse pendlerne har kan være en vel så viktig målestokk på integrasjon av arbeidsmarkeder. Det er med andre ord ikke kun antall pendlere som definerer hvorvidt man kan snakke om regionforstørring eller ei. Det handler også om type pendlere eller type arbeidskraft. For enkeltbedrifter kan rekruttering av et lite antall nøkkelpersoner være avgjørende.

Ulik virkning i ulike regioner

Størrelsen på pendlingsstrømmer avhenger av en rekke lokale og regionale forhold som blant annet bosettingsmønster, lokalisering av arbeidsplasser, senterstruktur og reisetider. Vi har sammenliknet konkrete tilpasninger i utvalgte regioner med et forventet mønster ved hjelp av en modell som beskriver typiske pendlingsmønstre inn mot arbeidsplasskonsentrasjoner på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. Modellen beskriver hvordan pendlingsintensiteter øker når reisetiden reduseres og antall tilgjengelige arbeidsplasser øker. Analysen viser at investeringer har ulik virkning i de tre undersøkte regionene.

Rv 5 mellom Førde og Florø

Veiprosjektet har omfattet utbygging av den smale riksveien fra Naustdals-tunnelen og vestover til Brandsøy øst for Florø. Prosjektet har bestått av sju delprosjekter som ble åpnet etappevis mellom 1999 og 2005. Naustdals-tunnelen ble åpnet allerede i 1995. Utbedringen av veien har redusert avstanden mellom Førde og Florø fra 67 til 56 km, samtidig som det har gitt en innsparing i kjøretid på ca 25 minutter.

Det har vært en klar økning i pendling mellom Førde og Florø som følge av vei-utbedringen. Pendlingsøkningen har vært større enn forventet ut fra et landsgjennomsnitt, trolig som følge av ulik næringsstruktur i Førde og Florø. Florø har mange konkurranseutsatte arbeidsplasser knyttet til maritim virksomhet og leveranser til olje- og gasssektoren, mens Førde i tillegg til en stor servicenæring også er sykehus- og administrasjonssentrum. Førde og Florø er blitt utviklet til ett bo- og arbeidsområde. Førde har styrket sin rolle som dominerende regionsenter med en kraftig økning i antall arbeidsplasser.

Florø har ikke i samme grad kommet styrket ut i møtet med konkurransen fra handelsnæringen i Førde. Florø er ikke stort nok til å tiltrekke seg de store kjedebutikkene, og reiseavstanden til Førde er nå for kort til å forhindre folk i å reise dit for å handle. Framveksten av Førde som handelssenter henger også sammen med den sentrale beliggenheten langs E39, som gjør byen til et viktig gjennomfartssted på nordvestlandet. Rv5 er kanskje mindre viktig i den sammenheng, selv om utbedring av veien har bidratt til å øke kundegrunlaget fra Florø.

Men veien er også en styrke for Florø. Med periodevise nedbemanninger i et konjunkturutsatt næringsliv, kan bedre pendlingsmuligheter til Førde forhindre utflytting. Ulik næringsstruktur i de to tettstedene kan også være en drivkraft for pendling. Veien har dessuten betydning for velferd og trivsel for regionens innbyggere, som nå har fått et større tilbud innen rekkevidde, både når det gjelder natur, kultur, handel og arbeidsplasser.

Trekantsambandet

Trekantsambandet knytter øykommunene Stord, Fitjar og Bømlo til Sveio kommune på fastlandet. Anlegget erstatter fire fergestrekninger og består av to hengebroer, en undersjøisk tunnel og en mindre bro. Trekantsambandet har også gitt redusert reisetid for gjennomgangstrafikk.

Trekantsambandet har ført til en klar økning i pendling mellom Bømlo, Stord og Haugalandet. Både Bømlo og Stord har relativt høy egedekning av arbeidsplasser, og større likhet i næringsstruktur enn hva tilfellet er for Førde og Florø. Øykommunene er blitt tettere knyttet sammen etter Trekantsambandet, og de er sterke nok i seg selv til å motvirke konkurransen fra Haugesund. Dette demonstrerer at bedre innbyrdes tilgjengelighet mellom to steder med tilnærmet lik bransjestruktur kan bidra til at de sammen kan stå sterkere i konkurransen fra større sentre.

I handelssammenheng kan det imidlertid se ut til at det er service- og handelsnæringen på Stord som har tjent mest på Trekantsambandet, og at butikkene på Bømlo og i Leirvik sentrum på Stord vil tape i møtet med den sterke konkurransen fra handelssenteret på Heiane på Stord.

Korgfjelltunnelen

Korgfjelltunnelen går mellom Knutli i Vefsn kommune og Korgen i Hemnes kommune i Nordland. Tunnelen er Norges fjerde lengste, og erstatter den kronglete og smale fjellovergangen over Korgfjellet, samtidig som E6 forkortes med 4 km.

Helgeland og Rana har vært preget av befolkningsstagnasjon og -tilbakegang. Dette gjelder også for regionsentrene Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen. Til tross for lang avstand til regionsentrene, har det vært en klar økning i pendling gjennom Korgfjelltunnelen, noe som kan tolkes som et uttrykk for økende regional integrasjon av arbeidsmarkedene. Det er særlig innpendlingen til Mo i Rana som har økt.

Flerkjernestruktur og intercitytog

Mens det i industrisamfunnet var en nær kobling mellom arbeidsplasser og bosetting, er dagens arbeidsmarked preget av større mobilitet og fleksibilitet, pga andre former for organisering av arbeidsliv og nye teknologiske muligheter. Forbedringer i tilgjengelighet gir ikke kun potensial for regionforstørring i form av økt pendlingsomland, men muliggjør også større og hyppigere interaksjon mellom aktører, bedrifter og organisasjoner lokalisert på ulike steder.

Istedenfor å fokusere på regionforstørring og integrasjon av arbeidsmarkeder, i betydningen innlemme et lite arbeidsmarked i et større, kan man tenke *interaksjon mellom* byer og *mellom* næringsmiljøer, i form av samhandling og gjensidig påvirkning. I den forbindelse er kommunikasjon, forretningsreiser og møtevirksomhet viktig, i tillegg til et effektivt transporttilbud som muliggjør dagpendling over lange avstander for kompetansearbeidskraft.

Bedre tilgjengelighet kan skape omfordeling mellom regioner, som tilgodeser noen steder og aktører på bekostning av andre. Mens omfordelingseffekter i mange sammenhenger oppfattes som negativt, er dette en ønsket utvikling i strategien om *flerkjernet byutvikling*, hvor formålet er å omfordele veksten fra storbyen til de mindre byene og tettstedene. I denne sammenheng er intercitytog viktig.

I løpet av de siste 20 årene har det vært en vesentlig økning av dagpendlingen over lange avstander til Osloområdet. I samme periode har det vært en betydelig opprustning av intercitytogtilbudet til Oslo fra Vestfold, Østfold og Mjøsregionen. Det nye pendlingsmønsteret er preget av Oslopendling fra sentrum av de større tettstedene. Pendlingen i intercitytogkorridorene framstår dermed som en urban interaksjon der den yrkesaktive har en urban livsform med bosted nær sentrum av en mellomstor by og arbeidsplass i sentrale deler av Oslo. Effekten av stasjonsnærhet tyder på at intercitytogtilbudet er en viktig del av dette bildet.

I en strategi om flerkjernet byutvikling må ikke byene/tettstedene være for små, for mange eller for nært lokalisert til hverandre. Det må være avstand nok til at stedene kan ha sitt eget omland, for ikke å risikere å miste sin egenutvikling for å bli en soveby til den større byen. Dette er en problemstilling som både Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune er seg bevisst. Bedre pendlingsmuligheter blir derfor betraktet som et supplement til og en midlertidig strategi parallelt med fokus på utvikling av egen økonomisk aktivitet. Utviklingsplanene illustrerer betydningen av å tenke transport, kommunikasjon og tilgjengelighet i forbindelse med kommunikasjonsbrukerne og deres behov.

Strategien til Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune er samstemt med Osloregionens areal- og transportstrategi. Utfordringen er at iverksettingen av en slik strategi krever investeringsbeslutninger fra sentrale myndigheter. Planene til Fredrikstad kommune avhenger av investeringer i en ny og mer sentral jernbanestasjon som kan få en knutepunktsfunksjon, med det formål å redusere bilbruken, utvikle et bedre bymiljø, og tiltrekke seg bedrifter som eventuelt kan tenke seg lokalisering ut av Oslo. Dobbeltspor langs hele Østfoldbanen (med fire spor Oslo-Ski) er viktig for å redusere pendlingsavstanden til Oslo og dermed styrke togets konkurransekraft vis-à-vis biltrafikk.

Fordeler og ulemper av pendling

Mens regionforstørring gjerne fremholdes som en positiv strategi for å redusere arbeidsledighet, styrke næringslivets konkurransevne og sikre en desentralisert bosettingsstruktur, kan det også være ulemper forbundet med pendling. Bedre muligheter for pendling kan gi større valgfrihet knyttet til arbeidsvalg og bostedsvalg, men pendling kan også medføre ulemper både for den enkelte, for samfunnet og for miljøet. Forbedringer i infrastruktur kan endre konkurranseforholdet mellom regioner, og derigjennom bidra til lokale nedleggelse og regional konsentrasjon av servicetilbud til større kjedebutikker. Selv om en infrastrukturinvestering fører til økt pendling, kan det likevel være hensiktsmessig å vurdere nytten av investeringen opp mot investeringskostnadene og andre eventuelle endringskonsekvenser. Våre undersøkelser og annen forskning viser at bedre veier og økt tilgjengelighet gir økt mobilitet som skaper mer trafikk. En styrking av togets rolle kan bidra til å gjøre denne mobilitetsveksten mer miljøvennlig, samtidig som togpendling anses som mer behagelig og produktiv enn bilpendling, ettersom det muliggjør både avkobling og arbeid om bord.

Regionforstørring i distriktene handler om å skape arbeidsmarkeder som er store og fleksible nok til å opprettholde desentralisert bosetting og næringsliv, mens bedre kommunikasjoner mellom byer har til formål å stimulere til en flerkjernet byutvikling som kan redusere befolknings- og utbyggingspresset i storbyene. I Nasjonal Transportplan 2010-2019 (St.meld. nr. 16, 2008-2009) fremheves også regjeringens vektlegging av en differensiert virkemiddelbruk mellom by og land, hvor det i byene og pendlingsområdet rundt skal satses på kollektivløsninger og jernbane, mens bedre veier er et viktig satsingsområde i distriktene.