



BERGEN KOMMUNE



STAVANGER KOMMUNE

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep,
0032 OSLO

Deres ref
11/906-1 JEA

Bergen/Stavanger 21.06.11

HØRINGSUTTELESE TIL NOU 2011:3 KOMPETANSEARBEIDSPASSER DRIVKRAFT FOR VEKST I HELE LANDET

Det vises til brev fra kommunaldepartementet der NOU 2011:3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet, sendes på høring. Bergen og Stavanger kommune har behandlet høringssaken i henholdsvis bystyre og formannskap avgir følgende fellesuttalelse:

1. Innledende betraktninger

Om mandatet, bakgrunnen og strategiene

I mandatet for utredningen heter det:

"Utvalet skal fremje konkrete forslag til tiltak for å sikre at kompetansearbeidsplassar og nye statlege arbeidsplassar blir spreidd i heile landet. Tiltak for å sikre rekruttering til kompetansearbeidsplassar i distrikta skal også vurderast."

Utredningen må ses i en regional- og distriktpolitisk sammenheng, der statsråden har uttrykt at den vil være et innspill til neste regionalmelding, som er i arbeid.

Bakgrunnen for meldingen er strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, spesielt manifestert med den sterke veksten i hovedstadsregionen. Det sentrale spørsmålet er å etablere tilstrekkelig tyngde og attraktivitet slik at man oppnår vekst av kompetansearbeidsplasser i hele landet. Utredningen viser at det er byregionene utenom Oslo, og da spesielt de tre storbyregionene Bergen, Trondheim og Stavanger, som i noen grad klarer å holde tritt med hovedstaden når det gjelder tilgang av kompetansearbeidsplasser. Småby-, tettsteds- og spredtbygde regioner har i mindre grad høyt utdannet arbeidskraft.

I utredningen brukes begreper som *"robuste arbeidsmarkeder"*, og *"kritisk masse"*, men det er ikke tallfestet noen størrelser som viser hva utvalget legger i begrepene. Fra vår side oppfatter vi dette som regioner med alternative jobbmuligheter og gode bo-, kultur- og fritidstilbud som vil kunne ha tilstrekkelig vekstkraft i forhold til hovedstadsområdet. Utredningens beskrivelser viser at slike regioner må ha en viss størrelse, og at forholdene ligger best til rette i storbyene. Det blir da en utfordring for regjeringen å etablere en regionalpolitikk med utgangspunkt i byregioner, og begrep som

regionforstørring for å knytte distrikter sammen med regionale sentra ved hjelp av tiltak som bl.a. fysisk og digital infrastruktur.

Utvalget sier at en helhetlig og koordinert politikktutforming er nødvendig for å skape, og å rekruttere til, kompetansearbeidsplasser i hele landet. En helhetlig statlig politikk overfor storbyene var også et sentralt anliggende i Storbymeldingen i 2003. Det vil være viktig for regional kompetanseutvikling at staten gjennom sine virkemidler innenfor samferdsel, utdanning og forskning, lokalisering av statlige virksomheter og arbeidsplasser mv. utnytter regionale fortrinn i eksisterende næringsklynger og kompetansemiljø.

Det regionale Norge i en global sammenheng

Det blir i liten grad problematisert i utredningen at Norge har en perifer beliggenhet i forhold til internasjonale investerings- og arbeidsmarkeder, og at våre vekstsentra og storbyer er små og lite bemerket i internasjonal målestokk. Tvert imot understrekes det at den teknologiske utviklingen reduserer betydningen av geografisk distanse.

Fra vår side vil vi hevde at denne erkjennelsen bør medføre at storbyene stimuleres til å bli gode regionale sentra med robuste arbeidsmarkeder som kan konkurrere med resten av verden. Utvalget hevder imidlertid at: *"Hvis vi skal opprettholde den høye velferden vi har i Norge i dag, må vi utnytte ressursene våre effektivt og ta hele landet i bruk."* (s. 24) Mulige effektivitetstap ved maksimal spredning av virkemiddelinnsettsen blir imidlertid lite drøftet i forhold til mulige effektivitetsgevinster ved å fokusere innsatsen.

Politikken begrunnes ut fra forventning om økonomisk effektivitet. Samtidig ser også utvalget at denne forventningen ikke nødvendigvis sammenfaller med en jevnere geografisk fordeling av kompetansearbeidsplassene: *"Tiltak for å endre fordelingen av veksten i kompetansearbeidsplasser må samtidig vurderes opp mot hensynet til størst mulig samlet verdiskaping i landet. Hvis tiltakene betyr at man flytter ressurser inn i aktiviteter med lavere avkastning på ressursene, kan et slikt ønske komme i konflikt med dette hensynet."* (s. 22)

I St.prp. nr 1 (2010-11) (Statsbudsjettet) skriver Regjeringen imidlertid dette:

"Verdiskapning er grunnlaget for velferd. Målet for Regjeringens næringspolitikk er derfor at vi skal ha størst mulig samlet verdiskapning." Fra vår side har vi tillit til at dette målet står fast.

2. Storbyregionenes rolle og funksjoner

Utvalget synes å se et motsetningsforhold mellom robuste storbyregioner og vekst i hele landet:

"Dette avgjør i hvilken grad næringsvirksomhet blir spredt utover i landet eller konsentrert i storbyområder." (s. 39, vår understreking)

Fra vår side vil vi derimot vektlegge den betydningen storbyene har som motorer for den regionale utviklingen, der ringvirkningene fra aktivitetene i storbynavet skaper muligheter for vekst og velstand også i randkommuner i stor avstand fra sentrumsområdene. Dette kan for Rogaland sin del eksemplifiseres ved at 14 av fylkets 26 kommuner har valgt å samarbeide om næringsutvikling i samme selskap, ut fra en forståelse av felles interesser mellom storbysenteret og omlandskommunene når det

gjelder nærings- og arbeidsplassutvikling. De samarbeidende kommunene i Stavanger-regionen bosetter 68 prosent av fylkets innbyggere. Tilsvarende utgjør befolkningen i Bergensregionen 80 prosent av folketallet i Hordaland.

Vi vil også peke på at 57 prosent av landets befolkning bor i storbyregioner, slik disse er definert i utredningen. I de åtte storbyregionene utenfor hovedstadsområdet bor i alt nær 1,6 millioner mennesker, eller 32 prosent av befolkningen. Dette tilsier etter vårt syn at det er behov for en tydelig storbypolitikk, som samtidig vil være en regionalpolitikk. Det er nå åtte år siden forrige storbymelding ble framlagt, der daværende regjering uttrykte en etter vår mening god forståelse for samspillet mellom storbyene og det øvrige land (St.meld. nr. 31 2002-2003, s. 63):

“Storbyene har tradisjonelt ikke vært en del av regional- og distriktpolitikken i Norge. Dette vil regjeringen endre på. For både å styrke norsk internasjonal konkurransekraft og samtidig fremme balansert regional utvikling, må storbypolitikken være en del av en helhetlig regionalpolitikk.

Regjeringen mener det er viktig for hele landet å ha vekstkraftige byer som fungerer som drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapingen. Byene er innfallsporten til mange internasjonale trender og er sentre for kunnskap, kapital og innovasjon. Regjeringen vil bidra til utviklingen av vekstkraftige regioner i alle deler av landet. Dette vil sikre en mer balansert utvikling der alle landsdelene har befolkningsvekst. Byene spiller en viktig rolle i en slik utvikling, og regjeringen forventer at storbykommunen definerer sine roller i samspill med så vel den nære storbyregionen som det fylket og den landsdelen storbykommunen er en del av. Regjeringens storbypolitikk skal bygge opp under og styrke storbyenes regionale og nasjonale rolle.

Regjeringen ønsker at storbyenes vekstkraft skal bidra til å fremme internasjonal konkurransedyktighet, verdiskaping, bosetting og levedyktige lokalsamfunn over hele landet.

Byene utgjør kraftsenteret i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceregioner. Tett samspill med omlandet, både når det gjelder næringsrelasjoner og transportmønstre, forsterker regionenes vekstkraft. Dette samspillet vil regjeringen støtte opp under.”

Vi erkjenner at den sittende regjering ønsker å føre en annen regionalpolitikk enn tidligere regjeringer. Det vil etter vår mening likevel styrke gjennomføringen av regjeringens distriktpolitiske målsettinger om den rettet oppmerksomhet også mot storbyenes roller og funksjoner. I den foreliggende utredningen er disse elementene så godt som fraværende, derfor mangler de foreslåtte tiltakene en helhetlig politikk for styrking av næringsklynger og kompetansemiljøer.

Konkret vil vi derfor be om at regjeringen tar initiativ til utarbeidelsen av en ny storbymelding for storbyregionene utenom Oslo, som er ivaretatt gjennom hovedstadsmeldingen. Storbymeldingen, regionalmeldingen fra 2009 og hovedstadsmeldingen fra 2007 vil sammen kunne utgjøre en felles plattform for en balansert utvikling i hele landet.

3. Betydningen av gode kommunikasjoner

Tunneler, veg og bane

Det er gode anslag til et samspill mellom viktige fagmiljøer og bedrifter i aksene mellom storbyregionene Bergen – Stavanger – Kristiansand. I disse tre byregionene er det sterke fag- og produksjonsmiljøer innen næringsklyngen energi, både når det gjelder petroleum, vannkraft og etter hvert også nye energiformer. Bl.a. rommer sørvest-regionen grunnstammen i landets petromarine

kompetansebase, og er derfor strategisk svært viktig i den konstruktive balanseringen av sentraliseringstendensene rundt Oslo. Ut fra denne forståelsen utviklet Bergen, Stavanger og Kristiansand fellesprosjektet EnergiMiljø Sørvest innenfor kommunal- og regionaldepartementets Storbyprosjekt. Byene viderefører nå prosjektet, med fokus på globale muligheter innenfor fornybar energi ("Clean Technology") for byregionenes bedrifter som har dette som satsingsområde. I denne sammenhengen kan prosjektet stå som eksempel på et potensiale som kan utløses.

Fra utvalgets side framheves de regionale kraftselskapene som eksempler på virksomheter som er attraktive arbeidsplasser for høyt utdannede, fra vår side vil vi påpeke at dette i høy grad gjelder hele energinæringen.

Vi vil her gjøre oppmerksom på det pågående og bredt anlagte forskningsprosjektet "Et kunnskapsbasert Norge", som drives av Handelshøyskolen BI med økonomisk støtte bl.a. fra Næringsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet samt Olje- og energidepartementet. Prosjektet søker å besvare følgende spørsmål:

- Hvordan vil framtidens konkurranseutsatte næringsliv se ut?
- Hvilke næringer og regioner vil fortsette å hevde sin konkurransekraft på internasjonale markeder?
- Hvilke næringer og regioner vil stå overfor de største omstillingsbehovene?
- Hvilke nye næringer vil bli skapt og videreutviklet?
- Hvordan skal næringslivet i Norge sikre nødvendig tilgang av høykompetent arbeidskraft og høykompetent kunnskap?

Studiet av såkalte kunnskaps-nav står sentralt i prosjektet. Delrapport nr. 4 fra mars 2011, "*Knowledge Based Oil and Gas Industry*", viser at 52 prosent av den samlede landbaserte sysselsettingen i petroleumsnæringene var lokalisert til Rogaland og Hordaland i 2008. Rapporten fastslår videre at "*The oil and gas industry used to have a relatively low proportion of higher educated personnel, but this gap has now been closed and the industry is just as attractive for talent as other Norwegian industries.*"

Dagens kommunikasjonsforhold er imidlertid en sterkt begrensende faktor for mulighetene til å hente ut de samlede potensielle synergieffektene i aksene mellom de tre storbyområdene. Ved etablering av ferjefri forbindelse mellom Stavanger, Haugesund og Bergen, samt hevet veg- og jernbanestandard mellom Stavanger og Kristiansand, vil viktige arbeidsplassområder og kompetansetilbud bli knyttet sammen med betydelig økt verdiskaping som resultat. Dette vil ha stor betydning for hele regionen, både sentrale og mer perifere områder, men ikke minst også for nasjonen som helhet.

Vi vil videre framholde det potensialet som kan utløses ved regionforstørring gjennom samferdselstiltak. Eksempelvis vil en ferjefri forbindelse mellom Ryfylke og Stavanger/Sandnes vil både styrke det eksisterende næringslivet og gi grunnlag for etablering av flere kompetansesarbeidsplasser og ny bosetting. Tilsvarende vil gjelde for Bergen og nabokommunene ved realisering av Bergensprogrammet.

Internasjonale flyforbindelser

Det pekes i utredningen på at det er sammenheng mellom økonomisk utvikling i en region og etterspørselen etter flyreiser. Internasjonal forskning har også vist det samme. Norge er, som tidligere nevnt, en utkant i Europa og verden. For å kunne konkurrere i internasjonale markeder, er man helt

avhengig av et visst antall internasjonale flyplasser med direkteruter til sentrale internasjonale destinasjoner.

Bergen Lufthavn, Flesland og Stavanger Lufthavn, Sola er to av de største flyplassene i Norge, med stor nasjonal og internasjonal flytrafikk. Flyruter er utviklet over lang tid i nært samspill med næringslivet på Vestlandet, og flyplassene har stor betydning for lokalisering av kompetansearbeidsplasser i regionene. Skal de to storbyregionene på Vestlandet kunne utfylle sin nasjonale rolle som vertskapsregioner for et internasjonalt kompetansebasert næringsliv, er det avgjørende at flyplassene får utviklingsmuligheter basert på regionenes behov og premisser.

4. Universitetenes rolle for kompetanseutviklingen

Universitetenes rolle er lite framhevet i utredningen. Dette finner vi meget overraskende, ikke minst på bakgrunn av at geografisk kompetansespredning har vært en vesentlig drivkraft bak beslutningene om å bygge opp den universitetsstrukturen som Norge har i dag. Dette har vært en vellykket politikk; universitetenes betydning for styrking av kompetansemiljøene i de ulike landsdelene og deres storbyregioner kan etter vårt syn ikke overvurderes.

Dette kommer tydelig frem i rapporten *Storbyene og kunnskapsinstitusjonene* (Econ Pöyry 2010) som omhandler storbyenes rolle som vertskap for dagens universiteter og forskningssentra. Rapporten framhever at universitetene i dag har like stor betydning for regionbyggingen som Norges første universitetet i sin tid hadde for nasjonsbyggingen.

Rapporten går langt i å antyde at statlig politikk ikke har tatt denne utviklingen inn over seg, at universitetenes virksomhet i dag er tett sammenvevd med det omkringliggende næringsliv og offentlige aktører, og at dette er en forutsetning for fremtidig vekst og kompetanseutvikling. Denne utviklingen har fått liten oppmerksomhet fra statens side. Staten er imidlertid avhengig av at storbyene utøver godt vertskap overfor sine kunnskapsinstitusjoner. På den bakgrunn konkluderes det bl.a. med at byene bør utfordre Staten til partnerskap rundt denne rollen.

I den foreliggende utredningen hevder utvalget at de *“finner ikke noen klar sammenheng mellom tilstedeværelse av universitet og høyskoler og vekst i kompetanseintensiv sysselsetting i forhold til annen sysselsetting.”* (s. 13 og 76) Dette kan imidlertid ikke tillegges særlig vekt, da det også framgår at der sysselsettingsveksten er størst for personer med høyere utdanning, er den størst også for personer uten høyere utdanning.

Andre offentlige utredninger understreker sterkt universitetenes og høgskolenes betydning for den regionale kompetanseutviklingen. Ett eksempel er Stjernøutvalgets utredning NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*:

“Høyere utdanningsinstitusjoner har også en viktig tilbudseffekt. På den ene siden bidrar de til at flere fra regionen tar høyere utdanning. ... Den nære sammenhengen mellom studiested og framtidig arbeidssted ble nettopp brukt som et argument for en større geografisk spredning av høyere utdanning på 1960-tallet. ...

Universitetene og høyskolene er gjennom sin kandidatproduksjon med på å styrke regionens kompetansegrunnlag, problemløsningssevne og læringskapasitet. I tillegg utgjør

institusjonene selv en kompetansebase for bedrifter, offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner.

Videre har de høyere utdanningsinstitusjonene en magneteffekt. De er med på å trekke fagfolk og andre virksomheter til regionen. Steder som har et utdannings- og forskningsmiljø, vil på mange måter ha et lokaliseringsfortrinn.

De høyere utdanningsinstitusjonene har også en knoppkytingseffekt. De gir opphav til nye bedriftsetableringer basert på den kompetansen som er utviklet ved institusjonene.

Universiteter og høyskoler har dessuten en nettverkseffekt. De er også knutepunkter i faglige nettverk, som knytter regionen opp mot nasjonale og internasjonale kunnskapsmiljøer. Samtidig skaper de selv en rekke arenaer i form av møter, konferanser og åpne arrangementer. ”

En tilsvarende forståelse finner vi i Distriktskommisjonens utredning NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner*:

“De høyere utdanningsinstitusjonene utgjør viktige sentra i de regionale og nasjonale kompetansemiljøene, og forsyner offentlig og privat virksomhet med kompetanse. Den geografiske lokaliseringen av lærestedene har stor betydning for hvor studentene søker arbeid etter endt utdanning. Det er liten tvil om at den utdanningspolitikken som har vært ført, med oppbyggingen av høyskoler og universiteter, i vesentlig grad har bidratt til regional vekst og omstilling rundt om i landet.”

Kandidatundersøkelsen 2010 for UiS viste at mens 63 prosent av de spurte hadde Rogaland som hjemsted før påbegynt studium, bosetter hele 80 prosent seg i fylket når de er ferdige.

Kandidatundersøkelsen for UiB, NHH og HiB viste at 40 prosent bodde i Hordaland før de begynte å studere, og at 55 prosent bosetter seg i fylket etter avsluttet studium.

Vi kan slå fast at universitetene og høyskolene har en betydelig rolle når det gjelder etablering av og rekruttering til kompetansearbeidsplasser. Når målsettingen er å øke den kompetanseintensive sysselsettingen utenfor hovedstadsregionen, vil det derfor være helt sentralt at universitetene og høyskolene sikres tilstrekkelig tilførsel av ressurser slik at de kan både utføre forskning og tilby studieplasser av tilfredsstillende kvalitet og i tilstrekkelig omfang.

I denne sammenheng er det helt avgjørende at de nye universitetene sidestilles med de etablerte når det gjelder grunnfinansieringen. Universitetene i Stavanger, Kristiansand og Bodø finansieres i store trekk som om de fremdeles var høyskoler. Disse universitetene får fortsatt bare om lag halvparten så mye til forskning per vitenskapelig ansatt som hva de etablerte universitetene. Doktorgradsstudiene ved de nye universitetene er ennå ikke innarbeidet i overføringene fra departementet. Departementet bør derfor øke finansieringen til de nye universitetene gjennom bruk av den strategiske bevilgningen. Dette er det viktigste politiske spørsmålet som må løses når de nye universitetene skal kunne fylle den rollen de er tiltenkt, både for den regionale og for den nasjonale verdiskapingen.

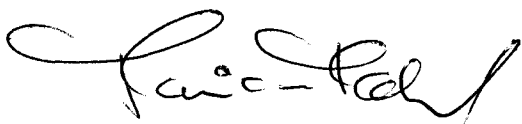
5. Konklusjoner og anbefalinger

Fra Bergens og Stavangers side ser vi positive trekk i utredningen, og flere av utvalgets forslag fortjener utvilsomt å bli forsøkt.

Samtidig overskygges de positive sidene av den manglende forståelsen av storbyene og storbyregionenes rolle, funksjoner og utfordringer. En nasjonal politikk for satsing på vekst i kompetansearbeidsplasser utenfor hovedstadsområdet må etter vårt syn ta utgangspunkt i de funksjonelle storbyregionene. Selv om utvalget ser at regionale sentra har en viktig funksjon i å bygge robuste arbeidsmarkeder hvor kompetansearbeidsplasser kan vokse fram, inneholder den foreliggende utredningen i liten grad analyser for eller tiltak til hvordan dette skal ivaretas.

Når målsettingen er å gjøre vekst i kompetansearbeidsplasser til en drivkraft for vekst i hele landet, krever følgende tre forhold oppmerksomhet:

- Det må utformes en helhetlig regionalpolitikk som omfatter storbyregionene. Vi ber om at regjeringen utarbeider en storbymelding som omfatter storbyregionene utenfor hovedstadsområdet.
- På samferdselsområdet må det gjennomføres viktige infrastrukturiltak for veg, bane og luftfart. Slike tiltak vil både virke regionforstørrende, og binde sammen storbyområdenes arbeidsmarkeder.
- Universitetenes og høyskolenes må sikres finansiering for å oppfylle sine tiltenkte funksjoner, både regionalt og nasjonalt. De nye universitetene må omfattes av de samme finansieringsordningene som de etablerte.



Monica Mæland
byrådsleder Bergen



Leif Johan Sevland
ordfører Stavanger