

11.12.2020

# Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft

Rapport 35-2020

Rapport nr. 35-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-101-1

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Distriktsenteret.

Forsidefoto: Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 11. desember 2020

Forfattere: Markus Gyene, Marthe Norberg-Schulz, Rolf Røtnes, og  
Mikkel Myhre Walbækken

Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B

N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

## Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Distriktsenteret kartlagt hvorvidt boligtilgang i distriktene hemmer rekruttering av arbeidskraft. Med distriktskommune menes i denne rapporten kommuner med sentralitet 5 eller 6, lokalisert i egen bo- og arbeidsmarkedsregioner eller i en bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med andre kommuner med sentralitet 5 eller 6. Det er totalt 147 kommuner som tilfredsstillere denne definisjonen.

Data til analysene er i all hovedsak innhentet gjennom spørreundersøkelse og intervju. Stor takk til alle som har svart på undersøkelsen, og alle som har latt seg intervju. Det har vært avgjørende for analysen. Takk rettes også til oppdragsgiver og deltakere i referansegruppen.

Oppdraget ble gjennomført høsten 2020. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i denne rapporten.

Oslo, 11. desember 2020

Rolf Røtnes  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Distrikts-senteret kartlagt i hvilken grad tilgang på egnede boliger i distriktskommunene hemmer rekruttering av arbeidskraft. Data til kartleggingen er i all hovedsak innhentet gjennom spørreundersøkelse og intervju.

Med distriktskommuner menes i denne rapporten kommuner med sentralitet 5 eller 6, lokalisert i egen bo- og arbeidsmarkedsregion eller i en bo- og arbeidsmarkedsregion med andre kommuner med sentralitet 5 eller 6. Det er totalt 147 kommuner som tilfredsstillende denne definisjonen.

Kartleggingen er motivert av tidligere forsknings- og utredningsarbeid som viser at boligmarkedene i Distrikts-Norge har egenskaper som kan tenkes å utgjøre en flaskehals for rekruttering av arbeidskraft. Rekrutteringsutfordringer kan føre til at private og offentlige virksomheter bruker flere ressurser på å tiltrekke seg arbeidskraft. Lykkes de ikke, vil mulighetene til å videreutvikle virksomheten eller løse virksomhetenes arbeidsoppgaver bli dårligere enn den ellers ville blitt.

Denne rapporten kartlegger derfor i hvilken grad arbeidsgivere i Distrikts-Norge opplever at manglende tilgang på egnede boliger er en begrensning for rekruttering av arbeidskraft. Videre skal kartleggingen gi økt forståelse av hvorfor det eventuelt ikke er tilgjengelige boliger og kunnskap om mulige tiltak som kan løse problemet.

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til 5 058 virksomheter med minst én ansatt i forrige regnskapsår, lokalisert i en distriktskommune. 1 323 virksomheter svarte i løpet av innsamlingsperioden. Undersøkelsen viser at det er vanskelig å rekruttere arbeidskraft til private virksomheter i Distrikts-Norge. 67 prosent av utvalget svarer at de har hatt generelle utfordringer med å rekruttere arbeidskraft de siste fem årene. Industrivirksomheter og virksomheter innenfor overnattings- og serveringsvirksomhet svarte i større grad enn andre næringer bekreftende på spørsmålet om rekrutteringsutfordringer.

På spørsmål om hva som er viktige årsaker til rekrutteringsutfordringene, svarer 25 prosent (om lag 15 prosent av alle respondenter) at manglende tilgang på egnede boliger er en viktig årsak til deres rekrutteringsutfordringer. Virksomheter lokalisert i kommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion oppgir noe oftere (4 prosentpoeng større andel) manglende tilgang til egnede boliger som en viktig årsak. Industrivirksomheter oppgir relativt mer hyppig dette som en viktig årsak.

Den viktigste årsaken til at virksomhetene opplever at manglende tilgang på egnede boliger hemmer rekrutteringen av arbeidskraft er at det sjeldent er boliger for salg eller leie i regionen, dernest at lokale boligpriser er så lave at det ikke lønner seg å bygge nytt.

Det ble også sendt ut en spørreundersøkelse til kommuneadministrasjonen i 147 distriktskommuner. Svarprosenten var 46 prosent. Vi oppfatter at svarene gir en god beskrivelse av rekrutteringsutfordringer i kommunene (88 prosent oppgir å ha rekrutteringsutfordringer) og hvilke ansvarsområder rekrutteringen er særlig vanskelig for. Når det kommer til spørsmål relatert til boligmarkedet, var antallet kommuner som svarte at manglende tilgang på egnede boliger var en viktig årsak til rekrutteringsutfordringene imidlertid for få til at de kan benyttes som et selvstendig datasett. Svarene som har kommet inn fra kommuner som oppgir boligmangel bygger imidlertid oppunder resultatene fra spørreundersøkelsen til virksomhetene.

Vi har også gjennomført intervjuer med representanter fra virksomheter og kommuneadministrasjon i utvalgte kommuner. Intervjuene bekrefter inntrykk fra spørreundersøkelsene og belyser nye sammenhenger.

Det var i liten grad forskjeller i svar mellom distriktskommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion og distriktskommuner som inngår i bo- og arbeidsmarkedsregioner med andre distriktskommuner. Vi har derfor sett etter andre forskjeller mellom distriktskommuner, og har definert tre interessante situasjoner; (A), hvor boligmassen vokser raskere enn befolkningen, men virksomheter eller kommunen *likevel* rapporterer at mangel på boliger hemmer rekrutteringen; (B), hvor boligmassen vokser tregere enn befolkningen og sysselsettingen er voksende; og (C), hvor boligmassen vokser tregere enn befolkningsutviklingen, og sysselsettingen er fallende..

I situasjon (A) og (B) mener vi at kommunen har en oppgave i å løfte fram og kommunisere problemet slik at det blir lettere for utbyggere og kommunen selv å justere tomtereguleringer, stimulere til boligbygging og rehabilitering o.a. til de behovene bedrifter og deres ansatte har. Dette er tiltak og ordninger som allerede eksisterer og som man har gode erfaringer med å ta i bruk.

Situasjon (C) krever trolig mer omfattende tiltak. Her er hovedproblemet at bruktboliger rett og slett har for lav pris til at det lønner seg å investere i en ny bolig med vesentlig høyere byggekostnader enn forventet salgspris. Vår vurdering er at dette avhjelpes lettest med en offentlig ordning som garanterer at boligbygger kan selge boligene til en sum som tilsvarer registrerte byggekostnader innenfor en gitt periode.

Våre anslag over hvor mange kommuner som er i situasjon (C), tilsier at en slik ordning neppe vil ha et stort omfang, og vil følgelig trolig også ha meget begrensede kostnader sett fra et nasjonalt ståsted. Nyten av ordningen kan imidlertid være stor for kommuner og virksomheter i kommunene som har vansker med å rekruttere nøkkelpersonell. For de fleste virksomheter vil vedlikehold og utvikling av lokal kompetanse være avgjørende for deres egen konkurranseevne. I et slikt perspektiv kan en ordning som realiserer flere egnede boliger være viktig for berørte kommuners langsiktige utviklingsmuligheter.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>IV</b>
<b>1 Kartlegging av tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft</b>	<b>7</b>
1.1 Leserveiledning	7
<b>2 Boligmarkedet og rekrutteringsutfordringer i Distrikts-Norge</b>	<b>8</b>
2.1 Ulike utfordringer i ulike distriktskommuner	8
2.2 Utfordrende rekruttering i Distrikts-Norge	9
2.3 Behov for mer kunnskap	15
<b>3 Kategorisering og metode</b>	<b>16</b>
3.1 Kategorisering av distriktskommuner	16
3.2 Spørreundersøkelser	17
3.3 Dybdeintervjuer	18
<b>4 Har boligmarkedene i Distrikts-Norge egenskaper som vanskeliggjør rekruttering og bosetting?</b>	<b>19</b>
4.1 Resultater fra virksomhetsundersøkelsen	19
4.2 Resultater fra kommuneundersøkelsen	25
4.3 Dybdeintervjuene bekrefter inntrykkene fra spørreundersøkelsen og belyser nye sammenhenger	29
4.4 Boligutfordringene avhenger av samvariasjon mellom endringer i boligbygging og sysselsetting	32
<b>5 Oppsummering, drøfting og tiltak</b>	<b>37</b>
<b>6 Referanser</b>	<b>42</b>
<b>Vedlegg A Svarfordeling etter næringstilhørighet</b>	<b>44</b>
<b>Vedlegg B Kommuner i utvalget, fordelt på kommunekategorier</b>	<b>45</b>

---

# 1 Kartlegging av tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft

Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Distriktsenteret kartlagt i hvilken grad tilgang på egnede boliger i distriktskommunene hemmer rekruttering av arbeidskraft. Data til kartleggingen er i all hovedsak innhentet gjennom spørreundersøkelse og intervju.

Med distriktskommuner menes i denne rapporten kommuner med sentralitet 5 eller 6, lokalisert i egen bo- og arbeidsmarkedsregion eller i en bo- og arbeidsmarkedsregion med andre kommuner med sentralitet 5 eller 6. Det er totalt 147 kommuner som tilfredsstillende denne definisjonen.

For å sikre levende lokalsamfunn i hele Norge kreves et næringsliv som opprettholder og skaper lønnsomme arbeidsplasser i distriktene (Meld. St. 5 (2019-2020)). For at næringslivet skal realisere sitt potensiale, er både offentlige og private virksomheter avhengig av tilgang på arbeidskraft med hensiktsmessig kompetansesammensetning. I mange tilfeller er denne arbeidskraften lokalisert i andre kommuner eller regioner, og må derfor flytte dit virksomhetene er.

Kartleggingen er motivert av at enkelte kommuner har små, usikre eller stagnerende boligmarkeder. Liten tilgang på egnede boliger kan ha stor betydning for om folk etablerer seg eller blir boende på et sted. Et lite og ensidig boligtilbud kan derfor være til hinder for rekruttering av arbeidskraft i distriktene.

Rekrutteringsutfordringer kan føre til at private og offentlige virksomheter bruker flere ressurser på å tiltrekke seg arbeidskraft. Lykkes de ikke, vil mulighetene til å videreutvikle virksomheten eller løse virksomhetenes arbeidsoppgaver bli dårligere enn den ellers ville blitt.

Denne rapporten kartlegger derfor i hvilken grad arbeidsgivere i Distrikts-Norge opplever at manglende

tilgang på egnede boliger er en begrensning for rekruttering av arbeidskraft. Videre skal kartleggingen gi økt forståelse av hvorfor det eventuelt ikke er tilgjengelige boliger og kunnskap om mulige tiltak som kan løse problemet.

For å undersøke denne problemstillingen har vi benyttet flere ulike metoder, vi har analysert offentlig tilgjengelig statistikk, utformet og analysert spørreundersøkelser til offentlige og private arbeidsgivere i norske distriktskommuner og gjennomført dybdeintervjuer med representanter for næringsliv og kommuneorganisasjon i utvalgte kommuner.

## 1.1 Leserveiledning

---

I neste kapittel følger bakgrunnsstoff og ytterligere motivasjon for kartleggingen. I kapittel 3 går vi gjennom vår kategorisering av distriktskommuner og gjør rede for utformingen av spørreundersøkelsene til private og offentlige virksomheter, samt intervjuene vi har gjennomført. I kapittel 4 presenterer vi funn fra spørreundersøkelser og dybdeintervjuer. Vi avslutter med en oppsummering av hovedfunn i kapittel 5. I kapittelet drøfter og presenterer vi også mulige tiltak eller strategier som kan bidra til å unngå manglende tilgang på egnede boliger.

## 2 Boligmarkedet og rekrutteringsutfordringer i Distrikts-Norge

### 2.1 Ulike utfordringer i ulike distriktskommuner

Distriktskommuner finnes i hele landet, og kjennetegnes ved at de har forholdsvis små arbeidsmarkeder, liten tilgang til private tjenester, eller lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder og tjenestetilbud (Gundersen, Holmen, & Hansen, 2019).

Selv om distriktskommunene kjennetegnes ved at de har få og/eller lang reisevei til arbeidsplasser og servicefunksjoner, og er tynt befolket, har ulike distriktskommuner svært ulike forutsetninger for å rekruttere ønsket arbeidskraft. Enkelte distriktskommuner inngår i større bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens andre distriktskommuner utgjør en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Førstnevnte gruppe av kommuner er i mindre grad enn sistnevnte avhengig av selv å kunne bosette dem som rekrutteres.

Med bakgrunn i ovennevnte har vi i dette prosjektet delt distriktskommunene i to grupper: (I) De som er en egen bo- og arbeidsmarkedsregion og (II) de som inngår i en større bo- og arbeidsmarkedsregion bestående av andre distriktskommuner. Denne inndelingen er nærmere beskrevet i kapittel 3.1.

Et resultat av den samfunnsmessige utviklingen de siste årene er at en økende andel av befolkningen er bosatt i sentrale kommuner.

I 2000 bodde om lag 12 prosent av Norges befolkning i distriktskommuner som er inkludert i denne undersøkelsen. Ved inngangen til 2020 var andelen 9 prosent. Målt i antall personer har befolkningen vært om lag konstant eller svakt fallende gjennom perioden. Befolkningsutviklingen i norske distriktskommuner har vært svakere desto mindre sentral kommunen er.

I SSBs hovedalternativ (MMMM) for regionale befolkningsframskrivninger, fortsetter andelen av befolkningen som er bosatt i distriktskommuner å falle fram mot 2050. I framskrivingene er den fallende trenden for antall personer i alderen 20-66 år sterkere enn for befolkningen samlet. Det indikerer at mindre sentrale kommuner vil få en relativt mindre arbeidsstyrke og en relativt eldre befolkning. Alt annet likt vil dette kunne ha konsekvenser for private og offentlige virksomheters muligheter til å rekruttere arbeidskraft i distriktskommunene. Det er imidlertid viktig å være klar over at SSBs befolkningsframskrivninger på kommunenivå fordeler antatt folkekemengde i framtiden i henhold til historisk utvikling. Framskrivningene gjenspeiler dermed hvilke kommuner som har hatt vekst og nedgang. Eventuelle nye trender vil endre prognosen for enkeltkommuner, og dermed også rekrutteringsbehov og -muligheter.

Den sterke sentraliseringen, med fraflytting fra mindre sentrale områder, samvarierer med at veksten i sysselsettingen også har vært svakere i distriktskommunene enn i resten av landet, se Figur 2.1

Næringssammensetningen i distriktskommunene skiller seg også fra resten av landet. For det første er offentlig sektor en betydelig større arbeidsgiver i distriktskommunene vi ser på her, med 41 prosent sysselsatt i kommunal eller statlig forvaltning, mot 34 prosent i resten av landet uten Oslo.<sup>1</sup>

Videre er primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske overrepresentert i distriktskommunene sett opp mot resten av landet. Sysselsettingen i jordbruk og skogbruk har i en lang periode vært fallende. Hovedårsaken ligger i at markedet i hovedsak har vært begrenset til Norge, og at vedvarende produktutvikling tilsier mindre bruk av arbeidskraft.

<sup>1</sup> SSB-tabell 11653. 2019.



For kystkommuner med gode muligheter for oppdrett og fangst av fisk, har sysselsettingsutviklingen vært noe bedre, delvis på grunn av et globalt og voksende marked for norsk fisk.

Mange typiske vekstnæringer er også underrepresentert i distriktene, som IKT-næringene og teknisk og forretningsmessig tjenesteyting. Dette er næringer som i hovedsak er å finne i de største byene. Dette er også eksempler på næringer som trolig har bidratt til å lokke arbeidskraft til sentrale strøk.

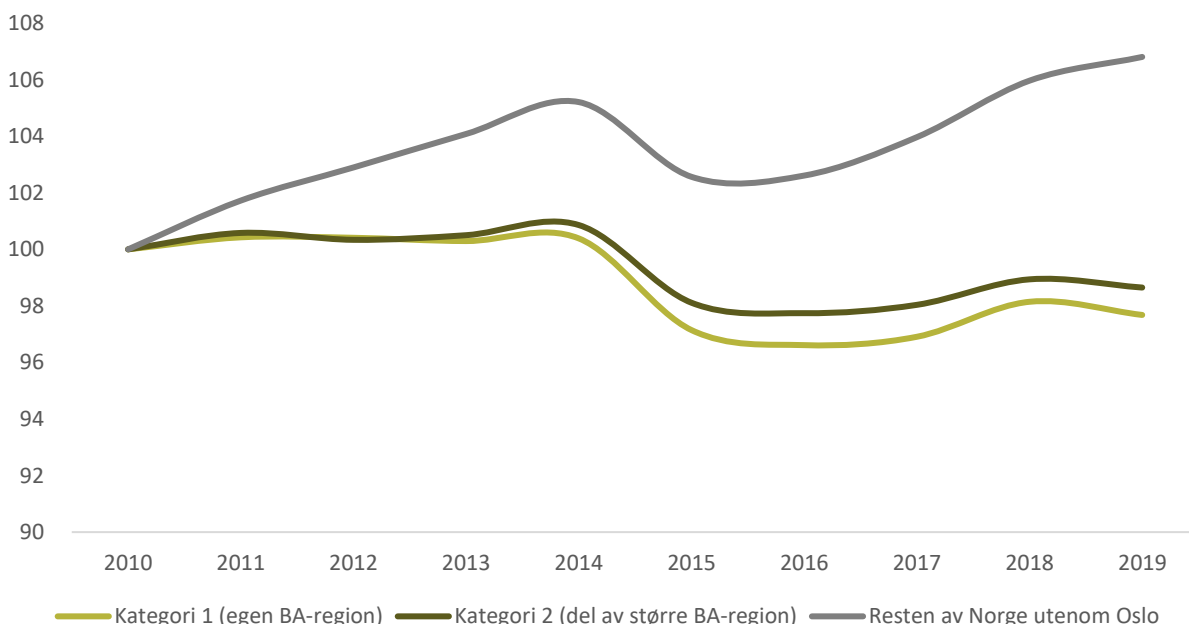
## 2.2 Utfordrende rekruttering i Distrikts-Norge

En gjennomgående utfordring for offentlige og private virksomheter i norske distriktskommuner er å beholde og rekruttere arbeidskraft (NOU 2020: 12). Noen utfordringer er nasjonale, så som mangelen på helsepersonell eller arbeidere med andre

spesifikke fagbakgrunner<sup>2</sup>, mens andre i større grad varierer både mellom by og land og mellom distriktskommuner (Meld. St. 5 (2019-2020)).

En landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen, avdekket betydelig rekrutteringsutfordringer blant kommunale arbeidsgivere i norske distriktskommuner. Utfordringene knyttet seg særlig til pleiefaglig, helsefaglig og teknisk kompetanse. Det var særlig mindre befolkede og mindre sentrale kommuner som oppga å ha hatt slike rekrutteringsutfordringer (NIVI Rapport 2016:5). Undersøkelser blant private virksomheter har også avdekket et udekket kompetansebehov. Mye tyder på at rekrutteringen av arbeidskraft med høyere utdanning er særlig utfordrende i norske distriktskommuner (Meld. St. 5 (2019-2020); NOU 2020: 2).

Figur 2.1 Utviklingen i sysselsatte etter bosted, fordelt på kommunekategorier. 2010 = 100.



Kilde: SSB-tabell 08536

Note: Overgangen til a-ordningen i 2015 gjør at utviklingen før og etter ikke er direkte sammenliknbar.

<sup>2</sup> Arbeidskraft med fag- og yrkesopplæring er nokså bofast sammenliknet med øvrig arbeidskraft (Perlic & Albertsen, 2019).

Det er grunn til å tro at rekrutteringsutfordringene i Distrikts-Norge vil bli større som følge av befolkningsaldring, redusert arbeidsinnvandring og fortsatt sentralisering (NOU 2020: 12).

Rekrutteringsutfordringer medfører at bedrifter og kommuner må bruke ressurser på å tiltrekke seg arbeidskraft. Lykkes de ikke, vil mulighetene til å videreutvikle virksomheten eller løse virksomhetens arbeidsoppgaver bli dårligere enn den ellers ville blitt (NOU 2020: 2).

Både svekkede utviklingsmuligheter og dårligere tjenester vil i fall det skjer, ha negative følger også for lokalsamfunnet rundt virksomheten. For kommunal sektor vil manglende rekruttering av nøkkelressurser også svekke mulighetene til å tilby best mulige tjenester til innbyggere.

Det er flere årsaker til at private og offentlige virksomheter opplever det utfordrende å rekruttere arbeidstakere med rett kompetanse. Det er trolig også store lokale og regionale variasjoner. En mulig årsak vi skal se nærmere på i denne rapporten, er manglende tilgang på egnede boliger. Andre viktige årsaker i Distrikts-Norge er begrenset mobilitet i arbeidsstyrken, små arbeidsmarkeder og fagmiljøer, lange avstander og manglende lokale utdanningstilbud (NOU 2020: 12).

Manglende tilgang til hensiktsmessige boliger er en flaskehals for rekruttering og befolkningsvekst

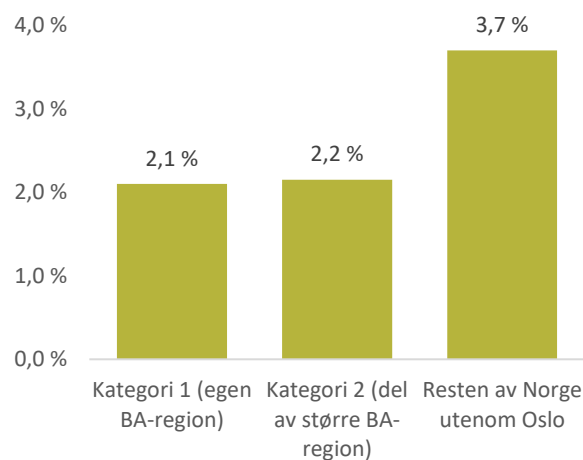
I mange tilfeller må virksomheter av ulike grunner hente arbeidskraft fra andre kommuner eller bo- og arbeidsregioner. Dersom avstanden er lang fra andre boområder, trenger arbeidstakeren, og eventuell familie, et sted å bo. Erfaringer viser at selv når mulige tilflyttere melder sin interesse for å arbeide i området, kan manglende tilgang på boliger for leie eller eie stå i veien. I slike tilfeller fungerer manglende boligtilgang som en flaskehals for rekruttering

og befolkningsvekst da både innflyttere som ønsker å etablere seg og innflyttere som ønsker å «prøvebo» i kommunen forhindres fra å gjøre det (Rambøll, 2014a).

Nygaard, Lie og Karlstad (2010) pekte på dette problemet. Forfatterne tar for seg kommuner med små, usikre eller stagnerende boligmarkeder, og finner at kostnader og risiko ved å etablere seg på boligmarkedet i slike kommuner, skiller seg fra etablering i sterkere boligmarkeder.

Boligmarkedene i de fleste norske distriktskommuner har til felles at de er små, usikre, har beskjeden omsetningsaktivitet, lite eller ingen boligbygging og svak prisutvikling (de er *tynne*, se Sørvoll mfl. (2017)). Eneboligene dominerer mest i distriktene. I Distrikts-Norge utgjorde eneboligene 78 prosent av alle boligene i 2019. I landet som helhet var andelen kun 51 prosent. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at omsetningsandelen som andel av bebodde og ubebodde boliger registrert i offentlig statistikk, er om lag dobbelt så stor i landet ellers, enn i norske distriktskommuner, se Figur 2.2.

Figur 2.2 Omsatte boliger som andel av samlet boligmasse – fritt salg i 2019.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I gjennomsnitt blir 3,7 prosent av boligmassen årlig omsatt ved fritt salg i Norge utenom Oslo, mens tilsvarende andeler er kun 2,1 prosent i distriktskommunene (både kategori 1 og kategori 2).

Den norske boligpolitikken har vært svært vellykket, i den forstand at nesten alle norske husholdninger bor i eid bolig. For mange er det å leie bolig i større grad en midlertidig boform knyttet til enkelte livsfaser. Enkelte har imidlertid ikke mulighet til å eie egen bolig, og er prisgitt leiemarkedet. For andre er det et valg som passer deres livssituasjon bedre. I en typisk distriktskommune er eierandelen høyere enn landsgjennomsnittet, og tilgangen til leieboliger gjerne lavere enn i mer sentrale områder (Benedictow, Frisell, Gyene, & Flatval, 2020).

I tynne boligmarkeder oppstår det oftere mangel på hensiktsmessige botilbud, for leie eller kjøp, som hindrer både bedrifter som trenger arbeidskraft og kommuner som ønsker seg bosetning (Nygaard, Lie, & Karlstad, 2010; Rambøll, 2014a; Vareide, Svoldal, Nyborg Storm, & Groven, 2018; Meld. St. 5 (2019-2020)).

I denne rapporten stilles det spørsmål om manglende tilgang til boliger kan være en flaskehals for rekruttering hos private og offentlige virksomheter i norske distriktskommuner. I den forbindelse er det nærliggende å spørre hvorvidt det er nok boliger i distriktskommunene, hvorvidt boligtilgangen er dårligere eller bedre enn i mer sentrale områder, og hvorvidt sammensetningen av boliger er hensiktsmessig.

Offentlig statistikk til tross – tilgangen på boliger er en barriere for utviklingen i Distrikts-Norge

De siste 20 årene har antallet registrerte boliger per innbygger blitt stadig høyere i norske

distriktskommuner. Forholdstallet har særlig vokst i distriktskommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion, se Figur 2.2.<sup>3</sup> I disse kommunene har antallet boliger per innbygger vokst med 20 prosent mellom 2006 og 2019. Det er like mye som i resten av landet, inkludert Oslo. I andre distriktskommuner har forholdstallet i samme periode vokst med om lag 10 prosent. Isolert sett kan det synes som at boligmangel ikke er en utfordring i Distrikts-Norge.

Tallene skjuler imidlertid trolig andre sammenhenger. Det er bl.a. to mulige årsaker til utviklingen i figur 2.2. Den første er at distriktskommuner, og da særlig de kommunene som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion, har hatt svak eller negativ befolkningsutvikling, kanskje også samtidig som avgåtte boliger har blitt erstattet av nye boliger, tidvis uten at boligavgangen registreres.<sup>4</sup> De siste fem årene har det i gjennomsnitt blitt registrert en avgang på 130 og 300 boliger per år i henholdsvis distriktskommuner som utgjør egen bo- og arbeidsmarkedsregion og distriktskommuner som inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med andre distriktskommuner. Det tilsvarer om lag 1,7 og 4,2 boliger per kommune. Den andre årsaken er at det blant de registrerte boligene trolig er flere ubebodde boliger som enten ikke kan selges (gammel, uegnet bygningsmasse, deler av bebodde tun) eller som blir brukt som fritidsboliger (fracflytta småbruk, eneboliger o.a.).

Gitt de klare indikasjonene på at manglende tilgang til boliger er et faktisk problem for rekruttering og befolkningsvekst i Distrikts-Norge (Nygaard, Lie, & Karlstad, 2010; Rambøll, 2014a; Vareide, Svoldal, Nyborg Storm, & Groven, 2018; Meld. St. 5 (2019-

<sup>3</sup> Betydningen av å være egen bo- og arbeidsmarkedsregion er nærmere beskrevet i kapittel 2.1

<sup>4</sup> Statistikken inneholder boliger som er revet, brent eller utgått på annen måte, dersom dette ikke er meldt til kommunen. Fritidsboliger regnes også

med dersom minst en person er registrert bosatt i boligen. Kommunene rydder jevnlig i registrene, men dette kan være en kilde til feiltelling.

2020)), ligger forklaringen trolig et annet sted enn i antallet bebodde og ubebodde boliger.

Hvis det ikke er den absolutte mangelen på boligmasse som er årsak til manglende tilgang til hensiktsmessige boliger, må det være egenskaper ved boligmarkedene eller selve boligene som gjør at det oppstår en feilkobling mellom etterspørsel og tilbud.

#### Vanskelig å finne egnet bolig i Distrikts-Norge

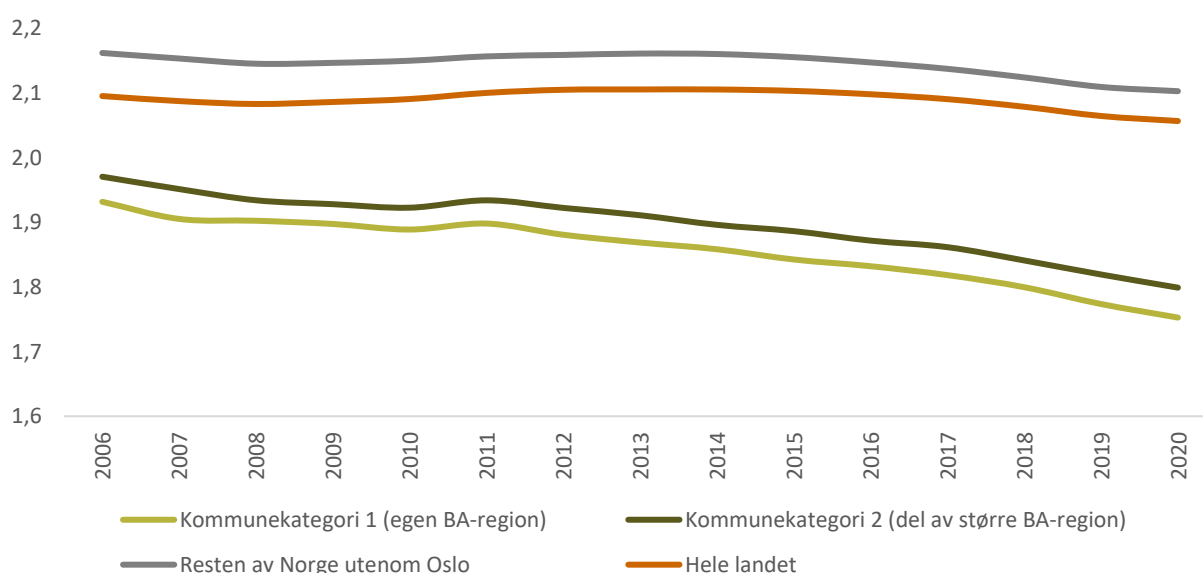
Vi vet at (manglende) tilgang til egnede boliger er en rekrutteringsbarriere også i kommuner med gode sysselsettingsmuligheter. Om lag halvparten av norske kommuner kjennetegnes av en begrenset omsetningsaktivitet, fallende eller ikke-eksisterende boligbygging og en klar risiko for at husholdninger eller næringsaktører vil tape penger på investeringer i boligmarkedet (Nygaard V. , 2012; Sørvoll, Sandlie, Nordvik, & Gulbrandsen, 2016). Tilgangen til leieboliger er også svært begrenset i mange

distriktskommuner (Benedictow, Frisell, Gyene, & Flatval, 2020).

Selv når boliger er tilgjengelig for salg eller leie, er ikke boligene nødvendigvis egnet for husholdninger som ellers kunne ønsket å etablere seg i kommunen. Det kan skyldes uhensiktsmessig lokalisering, for eksempel i for lang avstand til tettsteder med god tilgang på offentlige og private servicetilbud, eller i andre områder som oppleves å være mindre attraktive (Rambøll, 2014a). Mulige hypoteser er også at boligene i gjennomsnitt er eldre, med lavere standard og større behov for oppussing og rehabilitering, eller at boligene er for små eller for store sammenliknet med husholdningene som typisk vil ønske å flytte til området (Nygaard, Lie, & Karlstad, 2010).

En annen utfordring i mange distriktskommuner er at boliger som kunne vært attraktive på bruktboligmarkedet eller for leiemarkedet benyttes som

Figur 2.3 Innbyggere per bolig (beboede og ubebodde). 2006-2019.



Kilde: SSB-tabeller 07459 og 06266

Note: Endringen i boligbestanden fra en periode til en annen kan i prinsippet forklares som følger: Endring i antall boliger = antall boliger i nye bygg +/- endring i antall boliger som følge av ombygging og bruksendring – avgang i antall boliger som følge av riving, brann mv.

ferieboliger, og dermed ikke frigjøres for innflyttere, eller leies ut på kortvarige kontrakter i feriemarkedene (Meld. St. 5 (2019-2020); Benedictow, Frisell, Gyene, & Flatval, 2020).

#### Lokale boligpriser og omsetningsvolum kan hindre boliginvesteringer

I mange distriktskommuner er omsetningsvolumet av boliger så lavt, at det skaper usikkerhet og liten lyst til investering i nye boliger (Rambøll, 2014a). Boliginvesteringene fremstår trolig særlig risikofulle i lys av distriktskommunenes lave boligprisnivåer og -vekstrater (Nygaard V. , 2012). Problemstillingene er også drøftet i den nylig fremlagte utredningen NOU 2020: 15 Det handler om Norge, jf. utredningens kapittel 7.

I mange distriktskommuner overstiger kostnaden av å bygge nye boliger den lokale bruktboligprisen (Meld. St. 5 (2019-2020); Benedictow, et al., 2020 (NOU 2020: 15)). Ved fortsatt økning i byggekostnader og fortsatt svak utvikling i bruktboligpriser i mange distrikter vil denne diskrepansen kunne øke i årene framover.

I alle områder vil det være tre aspekter som knytter seg til boligprisene; tomteprisen, hva det koster å bygge en ny bolig, og hva som er boligkjøpernes betalingsvillighet til å bo på stedet.

På landsbasis er det lite variasjon i kostnadene av å bygge ellers like boliger. Det er derimot betydelig variasjon i tomteprisene, men den er gjerne forholdtvis lav i de fleste distriktskommuner. I enkelte kommuner er den tidsvis nærmere null (Benedictow, et al., 2020).

I distrikter med meget lave tomtepriser, vil det være kjøperenes preferanser for bolig og stedet boligen står på som avgjør prisen. Boligkjøpernes preferanser for å bo på stedet henger sammen med hvilke tilbud man har tilgang på, reiseavstander mellom jobb, skole og bolig, familietilhørighet og hva slags opplevelser man har av stedets framtid – ikke minst om det er vekstpotensial eller ikke.

Mens bruktboligprisene i mange sentrale områder er så høye at nybyggprisene kan sees som en minstepris på bolig, betyr dette at det i mange distriktskommuner vil være en lavere betalingsvillighet for en bruktbolig enn det koster å bygge boligen, og/eller at ikke mange nok opplever dette som attraktivt.

Muligheten for salg av bolig kan i mange tilfeller være et vel så stort problem som mangel på bolig å flytte inn i. De fleste nordmenn foretrekker å eie egen bolig (SØA 32-2019), men prisen på boligen må stå i et rimelig forhold til både standard og lokale forhold. For en husholdning kan usikkerhet ved salg av bolig i framtiden anses som en kostnad.<sup>5</sup> Dersom boligmarkedet er lite, og det er betydelig usikkerhet knyttet til om det er mulig å selge boligen til en rimelig pris, kan boligkjøp<sup>6</sup> fortone seg som for risikofyllt, noe som igjen kan gjøre tilflytting uaktuelt. Kommuner med ikke-likvide markeder for bolig risikerer dermed å miste mulige tilflyttere, selv om de har gode jobber å tilby og tilgjengelige (egned) boliger eller tomter.

I mange distriktskommuner preges også utleiesektoren av å være dårlig vedlikeholdt, og det har vært trukket fram at lav husleie kan være en årsak bak dette. Lave husleier reduserer utleiers muligheter til å dekke kostnadene til drift av boligene (Husbanken, 2019). Med lave husleienivåer fremstår også utleie, særlig utenfor fritids- og

<sup>5</sup> I ordinære investeringskalkyler inngår usikkerhet (risiko) som en kostnad.

<sup>6</sup> Det er viktig å være klar over at dette i særdeleshet vil gjelde nybygg, som koster betydelig mer å sette opp enn bruktboligmarkedspriser vil dekke (Benedictow, et al., 2020).

feriemarkedet, som en mindre attraktiv aktivitet for mulige eiendomsinvestorer.

Lave bruktboligpriser og lav prisvekst gjør også at investeringer i oppussing og rehabilitering av eksisterende boligmasse kaster mindre av seg. Det kan tenkes å bidra til at eksisterende boligmasse framstår som mindre attraktive for mulige tilflyttere. Vi undersøker denne hypotesen nærmere gjennom spørreundersøkelser og intervju.

#### Virksomheter og kommuner synes å finne løsninger for utfordringene

I mange distriktskommuner er kommunen som organisasjon spesielt viktig som samfunnsutvikler fordi andre større aktører kan mangle lokalt (Husbanken, 2019). Kommuner som tar en aktiv rolle, utvikler planer, økonomiske insentiver eller kommuniserer godt med markedene, kan styrke og påvirke aktørene i de lokale boligmarkedene og slik finne løsninger for denne type problemstillinger (Sørvoll & Løset, 2017).

Kommuner som er særlig suksessfulle er kommuner som har igangsatt flere tiltak for en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet. Ved å legge til rette for og styrke sentrumsfunksjoner og tjenestetilbud i gåavstand til boligtomter, kan lokalsamfunn utvikles til mer attraktive boplasser (Husbanken, 2019).

Boligetablering i distriktene var en ordning som skulle bidra som skulle bidra til utviklingen av attraktive lokalsamfunn gjennom å stimulere til økt tilbud av ulike typer boliger i kommuner med små og usikre boligmarkeder eller mangel på boliger.

En viktig tilbakemelding fra deltakerkommunene i Boligetablering i distriktene er at de kommuner som har vedtatt en boligpolitisk plan opplever at kommunens strategi for boligarbeid styrkes og at de blir mer oppmerksomme om hvilke mål de bør arbeide mot

gjennom deltakelse i satsningen (Husbanken, 2019, s. 10).

I rapporten «Gode eksempler på boligstrategiske tiltak», peker Rambøll på at en boligpolitisk plan er et anbefalt tiltak fordi den legger rammene for kommunens arbeid innenfor boligplanlegging og -utvikling, og kan være til støtte for mulige utbyggere. Boligplaner gir også økt kunnskap om status i kommunen for ansatte (Rambøll, 2014b).

Et eksempel fra Husbanken (2019) er en kommune som vedtok en boligstrategi og -plan med tiltak på flere områder. Summen av tiltakene er et mer vel fungerende boligmarked, med økt omsetningsverdi på private boliger, flere utleieenheter og et mer variert botilbud.

I mange kommuner hvor utleiemarkedet i liten grad fungerer, for eksempel på grunn av manglende absorpsjonsevne ved sesongvariasjon eller så lave leiepriser at det fremstår som lite attraktivt å investere i utleieboliger, har enkeltkommuner gjennomført tiltak for å utbedre situasjonen. Erfaringer viser f.eks. at når kommunen legger til rette for at private aktører skal kunne finne det økonomisk forsvarlig å drive med utleie, vokser tilbudet av utleieenheter (Sørvoll & Løset, 2017; Husbanken, 2019). Det kan de gjøre blant annet ved å by opp leieprisene i området gjennom sin forvaltning av kommunale boliger eller samarbeid med private boligeiere.

I mange distriktskommuner står det bygg som av ulike grunner ikke lenger er i bruk, for eksempel eldre skolebygg eller sykehjem. I enkelte tilfeller kan disse gjøres om til nye boligbygg. Erfaring fra flere distriktskommuner viser at dette kan ha store samfunnsmessige konsekvenser både i form av at flere boliger kommer til eie- eller leiemarked, og at bygningsmassen får et visuelt løft (Husbanken, 2019). I andre områder utleiemulighetene i kommunen styrkes ved å bygge boliger med grunnlån og tilskudd til

utleieboliger fra Husbanken. For å redusere problemet ved manglende risikovilje fra private utbyggere, kan kommunen redusere risiko ved å for eksempel inngå samarbeidsavtaler med regionale utbyggere, entreprenører eller boligbyggelag, kan kommunene stimulere til økt boligetablering. Et eksempel på et slikt samarbeid er at kommunen inngår en leieavtale med lokal utbygger for et antall boliger til boligsosiale formål mot at utbygger for egen risiko fremskaffer like mange boliger for det ordinære leiemarkedet (Husbanken, 2019).

Sørvoll og Løset (2017) viser også virkninger flest synes å finne løsninger på denne type problemstillinger. Det er imidlertid grunn til å tro at problemstillingen skaper unødvendige friksjoner i lokale arbeidsmarkeder.

### 2.3 Behov for mer kunnskap

---

Litteraturen tyder altså på at selv om bolig ikke er eneste årsak til utfordringer i Distrikts-Norge, utgjør manglende tilgang en flaskehals for rekruttering og befolkningsvekst i mange områder. Det skaper unødvendige friksjoner i lokale, sårbare bo- og arbeidsmarkeder. Det er derfor av stor verdi å kartlegge hvor store utfordringene er blant offentlige og private virksomheter og hvor problemet er størst. Det er empiriske spørsmål vi ønsker å besvare i denne rapporten. Slik vil rapporten kunne fungere som et kunnskapsgrunnlag i vurderingen av tiltak eller virkemidler for å styrke de lokale boligmarkedene.

### 3 Kategorisering og metode

Formålet med denne analysen er å framskaffe kunnskap om i hvilken grad lav tilgang på boliger er en utfordring for arbeidsgivere i distriktsområder for rekruttering av arbeidskraft, hvilke utfordringer de i så fall står overfor og hvordan det har vært forsøkt løst. Det er lite eksisterende data som kan si oss noe om sammenhengen mellom boligmangel og rekrutteringsproblemer. Vi har i dette prosjektet gjennomført spørreundersøkelser blant private og offentlige arbeidsgivere i norske distriktskommuner, samt intervjuet representanter fra næringslivet og kommuneadministrasjonen i et utvalg av disse kommunene.

Dette kapittelet beskriver de gjennomførte spørreundersøkelsene (antall respondenter, fordeling mv.) og intervjuene. Først presenterer vi imidlertid hva vi mener med distriktskommuner og todelingen av distriktskommuner vi benytter i denne analysen.

#### 3.1 Kategorisering av distriktskommuner

Med distriktskommuner mener vi de minst sentrale kommunene i landet. Dette er kommuner som kjennetegnes ved at de har forholdsvis små arbeidsmarkeder, liten tilgang til private tjenester, eller lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder og tjenester. Både befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private og offentlige tjenester inngår i den vanligste definisjonen på kommunesentralitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Hvor sentral en kommune er, måles gjerne ved hjelp av sentralitetsindeksen, som utarbeides av SSB. Indeksen er sist oppdatert med data fra 2019 for kommunestrukturen som gjelder fra og med 2020. Indeksen rangerer kommunene på en skala fra 0 til 1 000 på en slik måte at kommuner med korte avstander mellom arbeidsplasser, servicefunksjoner og bosteder rangeres høyere enn kommuner med lengre avstander.

Sentralitetsindeksen deles gjerne inn i seks grupper, hvor høyere tall betyr mindre sentrale kommuner. Vi inkluderer kommuner med sentralitetsklasse 5 eller 6 i vår definisjon av distriktskommuner.

Tabell 3.1 Antall kommuner i hver sentralitetsklasse

Sentralitetsklasse	Antall kommuner	Andel av befolkningen
1	6	19 %
2	19	26 %
3	51	26 %
4	71	16 %
5	96	9 %
6	113	4 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Distriktskommunene utgjør over halvparten av alle norske kommuner, men kun 13 prosent av befolkningen er bosatt i disse kommunene, se Tabell 3.1.

Selv om distriktskommunene kjennetegnes ved at de har få og/eller lang reisevei til arbeidsplasser og servicefunksjoner, og er tynt befolket, har ulike distriktskommuner svært ulike forutsetninger for rekruttering av arbeidskraft. Dette ser vi blant annet når vi betrakter hvilken bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) de ulike distriktskommunene tilhører. Transportøkonomisk institutt (TØI) har nylig utarbeidet et kart over landet, hvor alle kommuner er delt inn i grupper etter hvilken BA-region de tilhører. Til forskjell fra kommunegrenser, er BA-grensene funksjonelle inndelinger av felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser innenfor rimelig reiseavstand (TØI rapport 1713/2019). Hovedgrunnet for inndelingen av BA-regioner, er informasjon om pendlestrømmer og reisetid mellom kommuner.

For å hensynta at ulike kommuner har ulike forutsetninger for å tiltrekke seg tilflyttere generelt, og mulige arbeidstakere spesielt, velger vi å kategorisere distriktskommunene inn i én av to grupper: 1)



De som er en egen BA-region og 2) de som tilhører en BA-region utelukkende bestående av andre distriktskommuner. Kategoriseringen tar utgangspunkt i sentralitetsindeksen og definerte BA-regioner.

#### Kategori 1 – Distriktskommuner i egen BA-region

I overkant av 70 distriktskommuner er ikke med i en BA-region med andre kommuner, slik at disse kommunene ikke har et arbeidsmarked som er integrert med andre kommuner. Man kan si at disse kommunene står alene, og er i stor grad avhengig av å ha tilgang på nok arbeidskraft og riktig kompetanse blant egne innbyggere for å kunne tilby innbyggerne tjenester som innfrir deres behov. Innbyggerne er også avhengige av at tilbudet av andre goder og tjenester utover de kommunale, som dagligvarebutikker, bensinstasjoner, frisørsalonger o.a., dekkes av arbeidskraft bosatt primært i egen kommune.

Eksempler er Nore og Uvdal, Vågan, og Utsira. Gjennomsnittlig antall innbyggere i disse kommunene er i overkant av 3 100.<sup>7</sup>

#### Kategori 2 – Distriktskommuner som tilhører BA-regioner bestående av andre distriktskommuner

32 av TØIs BA-regioner består av flere distriktskommuner. Til sammen er 75 distriktskommuner del av BA-regioner hvor alle kommunene har sentralitetsklasse 5 og/eller 6. I gjennomsnitt består regionene av 2,5 kommuner.

Eksempler på slike regioner er 57 *Kinn* (Bremanger, Stad og Kinn), og 142 *Senja* (Sørreisa, Dyrøy og Senja). I gjennomsnitt har disse kommunene i overkant av 3 800 innbyggere, som vil si at de typisk har noe flere innbyggere enn kommunene i kategori 1, men forskjellene er ikke store. Kommunene kjenetegnes derimot av et visst nivå av pendling på tvers, og de utgjør dermed et større arbeidsmarked. BA-

<sup>7</sup> SSB-tabell 07459, (TØI rapport 1713/2019) og (SSB, 2020), beregninger av SØA.

regionene de er del av har i gjennomsnitt 9 100 innbyggere. Omkring en tredjedel av disse BA-regionene har en såkalt senterkommune<sup>8</sup>, som er «hertet» i regionen ved at det er her innbyggere i regionen i stor grad pendler til for å jobbe.

Distriktskommunene er lokalisert i alle fylker unntatt Oslo, men tilstedeværelsen varierer. I Viken er 8 prosent distriktskommuner, mens tilsvarende andeler er 74 og 63 prosent er det i i hhv. Troms og Finnmark og Nordland, se Tabell 3.2.

Tabell 3.2 Antall distriktskommuner i hvert fylke

Fylke	Antall kommuner	Antall distriktskommuner
Rogaland	23	5
Møre og Romsdal	26	8
Nordland	41	26
Viken	51	4
Innlandet	46	19
Vestfold og Telemark	23	7
Agder	25	4
Vestland	43	23
Trøndelag	38	20
Troms og Finnmark	39	29

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I denne rapporten ser vi utelukkende på distriktskommuner i kategori 1 og kategori 2

### 3.2 Spørreundersøkelser

For å kartlegge erfaringer fra private og offentlige arbeidsgivere i norske distriktskommuner har vi sendt ut to spørreundersøkelser. Spørreundersøkelsene har gått til virksomheter med minst én ansatt i siste regnskapsår og kommuneadministrasjonen i alle distriktskommunene i utvalget.

<sup>8</sup> (TØI rapport 1713/2019)

### 3.2.1 Gjennomføring

For å nå arbeidsgivere i privat sektor benyttet vi vår egen regnskapsdatabase, hvor vi har tilgang til e-poster til virksomheter registrert i Enhets- og/eller Foretaksregisteret (Brønnøysundregistrene). Herfra hentet vi også informasjon om virksomhetenes kommune og, næringstilhørighet, virksomhetens sysselsatte, antall årsverk mv

For å nå norske distriktskommuner har vi samlet inn kontaktpunkter for alle de 147 kommunene i utvalget. Mottakere har typisk vært kommuneorganisasjonens postmottak.

Spørreundersøkelser er en hensiktsmessig metode når man ønsker å rette seg mot et stort antall respondenter. Spørreundersøkelser egner seg til å kartlegge gitte forhold og omfang, og er nyttig for å frambringe kvantifiserbare og representative data.

De to spørreundersøkelsene består hovedsakelig av såkalte lukkede spørsmål (spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativer), men vi har også åpnet for at respondentene kan supplere med egne meninger i frie tekstfelt.

Spørreundersøkelsen er gjennomført elektronisk gjennom surveyverktøyet Analyzer Survey Solution. I løpet av undersøkelsesperioden sendte vi to purringer til virksomheter og kommuner som ikke hadde svart.

### 3.2.2 Representativitet

Som nevnt sendte vi undersøkelsen til alle de 147 distriktskommunene i utvalget. Tabell 6.1 i appendix B viser fordelingen av antall kommuner etter vår todeling (se kapittel 3.1). Svarprosenten var 46 prosent.. Vi vurderer svarprosenten som god og det er vår oppfatning at kommunenes svar, presentert i kapittel 4.2, gir en beskrivelse av utfordringsbildet som ligger nært det sanne bildet for kommuneorganisasjoner i Distrikts-Norge.

For virksomhetene søkte vi å sikre en fordeling av svar på tvers av næringer som gjenspeiler den faktiske næringsfordelingen i kommuneutvalget. Dette har vi i all hovedsak oppnådd, se Figur 6.1 i appendix. Samlet sett har vi fått svar fra 26 prosent av virksomhetene vi sendte undersøkelsen til.

### 3.3 Dybdeintervjuer

Intervju er godt egnet til å avdekke komplekse sammenhenger og kausalitet. . Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra virksomheter og kommuneadministrasjon i flere av kommunene i utvalget. Vi har intervjuet representanter fra virksomheter og kommuneorganisasjon i tre ulike distriktskommuner. To kystkommuner, hvorav en utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion og har positiv sysselsettings- og befolkningsutvikling samt en variert næringsstruktur, og en som inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion med andre distriktskommuner, men som til tross for tilstedeværelsen av flere vekstnæringer sliter med stillestående befolkningstall og liten bosetting av sysselsatt. I tillegg har vi sett nærmere på en innlandskommune kjennetegnet av god sysselsettingsvekst, men stor fraflytting.

Noen samtaler tok form av planlagte dybdeintervjuer med et spørredesign og oppfølging av interessante betraktninger over Microsoft Teams, mens andre samtaler var mer uformelle per telefon. Lærdommen fra samtaler og intervjuer støtter og supplerer funnene fra spørreundersøkelsen.

I gjennomføringen av intervjuene har vi hatt stor nytte av en semi-strukturert tilnærming, hvor vi stiller med forberedte spørsmål ment å gå dypere i og/eller kontrollere resultater fra spørreundersøkelsene, men har satt av tid til å kunne følge opp interessante betraktninger og problemstillinger som måtte dukke opp.

## 4 Har boligmarkedene i Distrikts-Norge egenskaper som vanskeliggjør rekruttering og bosetting?

I et makroperspektiv synes det som om det er nok boliger i Distrikts-Norge. Når det likevel har vært rapportert om at manglende tilgang til egnede boliger fungerer som en flaskehals for rekruttering betyr det det må eksistere koblinger mellom de lokale boligmarkedene, rekruttering og tilflytting som ikke er synlige i offentlig tilgjengelig statistikk. Hvorvidt dette er tilfelle, er et empirisk spørsmål vi har forsøkt å besvare gjennom en spørreundersøkelse.

Spørreundersøkelsen er sendt til alle virksomheter med registrert e-post og minst én ansatt i siste regnskapsår som er lokalisert i en distriktskommune. Vi har også sendt en spørreundersøkelse direkte til kommunene.

Spørreundersøkelsen kartlegger erfaringer med rekrutteringsutfordringer som skyldes manglende tilgang til egnede boliger, hva utfordringene består av og hvordan de varierer mellom ulike næringer, former for arbeidskraft eller regioner.

I tillegg gjennomfører vi dybdeintervjuer med representanter fra næringsliv og kommuneadministrasjon i et utvalg norske distriktskommuner for å bedre forstå funnene i kartleggingen.

Delkapitler 4.1 og 4.2 gjennomgår resultatene fra spørreundersøkelsen for henholdsvis virksomheter og kommuner, før vi avslutter kapittelet ved å se resultatene i lys av lærdommer fra dybdeintervjuer med utvalgte representanter fra kommuner og næringsliv (4.3).

### 4.1 Resultater fra virksomhetsundersøkelsen

Samlet ble 5 057 private virksomheter invitert til å delta. 1 323 (26 prosent) svarte på undersøkelsen i løpet av innsamlingsperioden. Respondentene

representerer i stor grad næringslivet i distriktskommunene, se Figur 6.1 i Vedlegg.

De største forskjellene mellom næringsfordelingen i vårt utvalg og den sammenliknbare populasjonen (virksomheter med minst én ansatt) er at utvalget har en større andel industrivirksomheter, samt virksomheter som tilbyr private undervisningstjenester eller privat helse og omsorg.<sup>9</sup> Motsatt er bygge- og anleggsvirksomheter samt varehandelsvirksomheter underrepresentert i utvalget.<sup>10</sup>

Videre er virksomhetene i vårt utvalg i gjennomsnitt større enn i den sammenliknbare populasjonen ellers. I utvalget sysselsetter private virksomheter i gjennomsnitt 17 personer, mot 11 i den sammenliknbare populasjonen. I gjennomsnitt er utvalgsvirksomhetene i distriktskommuner som inngår i BA-regioner med flere distriktskommuner større enn utvalgsvirksomhetene i distriktskommuner som utgjør sin egen BA-region. Denne ulikheten mellom distriktskommuner i egen eller felles BA-region eksisterer ikke for populasjonen ellers.

#### 4.1.1 Det er vanskelig å rekruttere arbeidskraft til virksomheter norske distriktskommuner

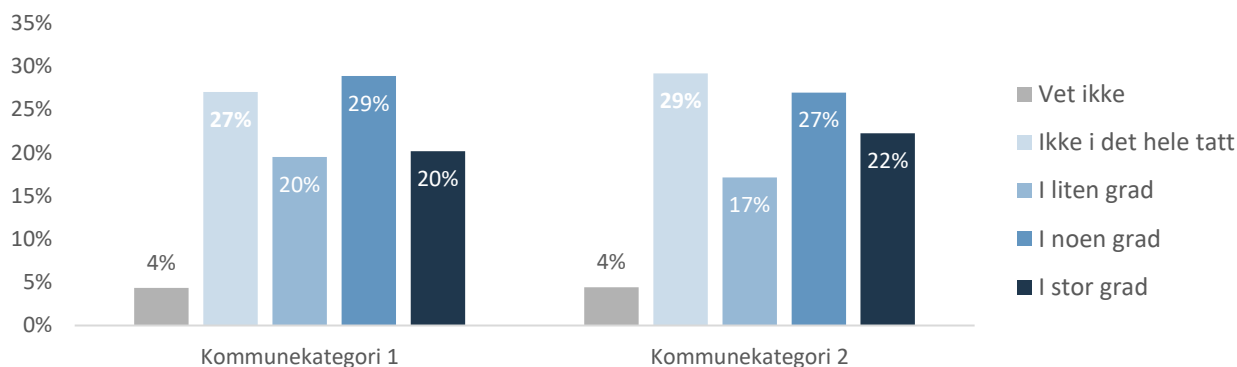
Fra undersøkelsens framkommer det at et klart flertall av respondentvirksomhetene oppgir å ha hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft i løpet av de siste fem årene. Om lag 20 prosent oppgir å ha hatt store utfordringer, mens 28 og 18 prosent oppgir å ha hatt utfordringer i henholdsvis noen eller liten grad, se Figur 4.1.

Vi finner ingen klare forskjeller mellom virksomheter i de to kommunekategoriene utover at det er en noe større andel (2 prosentpoeng) i kommuner som

<sup>9</sup> Denne siste forskjellen er mindre viktig. Hovedtyngden av helse-, omsorg- og undervisningstjenester produseres innenfor offentlig sektor og det som er relevant for kommunene blir besvart gjennom kommuneundersøkelsen.

<sup>10</sup> I utvalget utgjør for eksempel industrivirksomheter 32 prosent av alle respondenter, mot 23 prosent i den sammenliknbare populasjonen. Motsatt utgjør varehandel 7 prosent av utvalget, men 15 prosent i den sammenliknbare populasjonen. Dette er imidlertid ytterpunktene.

Figur 4.1 Har din virksomhet hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft de siste 5 årene?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion som oppgir å ha hatt rekrutteringsutfordringer.

Videre er rekrutteringsutfordringene omtrent like store for virksomheter lokalisert i kommuner med veskt i sysselsetting sammenlignet med virksomheter i kommuner med nullvekst eller fall i sysselsetting.

Ingen næringer skiller seg ut ved at en betydelig lavere andel virksomheter oppgir å ha hatt utfordringer. Enkelte næringer skiller seg derimot ut ved å ha særlig høye andeler. Andelen er særlig høy blant industrivirksomheter, IKT-virksomheter og virksomheter som tilby overnatting eller servering – hvor mer enn 60 prosent av virksomhetene oppgir å ha hatt utfordringer i liten, noen eller stor grad.

Det er interessant å undersøke om rekrutteringsutfordringene varierer mellom virksomheter av forskjellig størrelse. Andelen som oppgir at de har rekrutteringsutfordringer er størst blant de store virksomhetene i utvalget. 68 prosent av virksomhetene med mellom 10 og 249 ansatte har rekrutteringsutfordringer i noen eller stor grad, mot 42 prosent for

virksomheter med opptil 10 ansatte.<sup>11</sup> For de sistnevnte virksomhetene oppgir 34 prosent at de ikke har hatt utfordringer. At rekrutteringsutfordringene øker med virksomhetsstørrelse kan skyldes at store virksomheter har større turnover og økt behov for tilførsel av nyansatte sammenlignet med små virksomheter. Funnet er i overensstemmelse med NHOs Kompetansebarometer for 2019, som finner at graden av udekket kompetansebehov øker med virksomhetsstørrelse (Rørstad, Børing, Solberg, & Carlsten, 2019).

#### 4.1.2 Flertallet opplever situasjonen som stabil

Virksomhetene ble også spurt om rekrutteringsutfordringene har vært voksende eller minkende de siste fem årene.

Utvalget opplever enten at utfordringen er stabil (55 prosent) eller voksende (34 prosent). Kun et lite mindretall opplever at utfordringene minker (8 prosent), se Figur 4.2.

<sup>11</sup> Det er kun 8 virksomheter med mer enn 250 ansatte i utvalget.

Det er ingen tydelig variasjon mellom virksomheter lokalisert i kommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion og virksomheter i kommuner som inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion med andre distriktskommuner. Vi finner derimot at virksomheter som *i stor grad* har hatt rekrutteringsutfordringer har større sannsynlighet for å rapportere om stigende utfordringer. Motsatt er det en sammenheng mellom virksomhetene som rapporterer om å *i liten grad* ha utfordringer og om å ha minkende utfordringer. Virksomheter som oppgir at de i noen grad har hatt utfordringer har på sin side størst sannsynlighet for å oppgi at utfordringene har vært stabile de siste fem årene. Det kan bety at det er noe selvforsterkende ved rekrutteringsutfordringer, eller ved en eller flere drivere av rekrutteringsutfordringer. Samtidig opplever et klart flertall at situasjonen er stabil – også mange virksomheter som oppgir å i stor grad ha utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft.

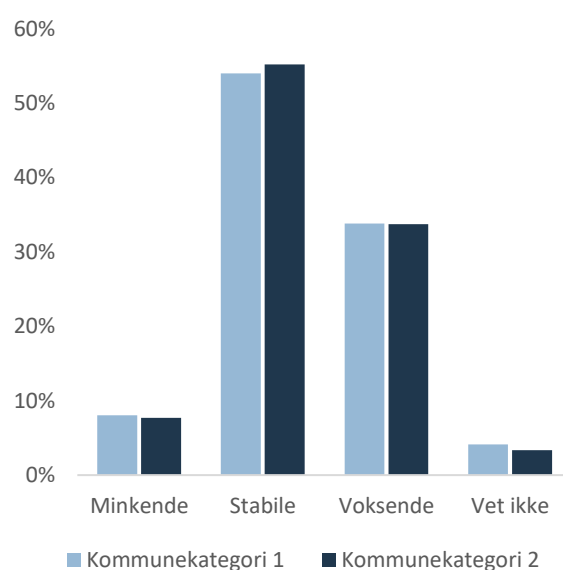
Videre er det noe variasjon mellom næringer i hvorvidt rekrutteringsutfordringene oppgis å ha vært voksende eller minkende. Andelen som oppgir at utfordringer knyttet til rekruttering av arbeidskraft er økende, er størst blant virksomheter innen overnattings- og serveringsnæringene og virksomheter som tilbyr underholdnings- og fritidsaktiviteter. Industri- virksomheter og virksomheter innenfor bygge- og anleggsnæringene oppgir også i større grad enn mange andre virksomheter at utfordringene har vært voksende de siste fem årene.

#### 4.1.3 Virksomheter flest opplever utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med videregående opplæring

Fra spørreundersøkelsen ser vi et bredt kompetansebehov i virksomhetene. Dette er i tråd med forventningene, gitt den varierte næringsstrukturen i utvalget. Samlet er etterspørselen etter arbeidskraft

med videregående opplæring størst – dette er arbeidskraft både med allmenn og yrkesfaglig bakgrunn, men inkluderer også arbeidstakere med fagskoleutdanning.

Figur 4.2 Har rekrutteringsutfordringene i din virksomhet vært voksende eller minkende de siste fem årene?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

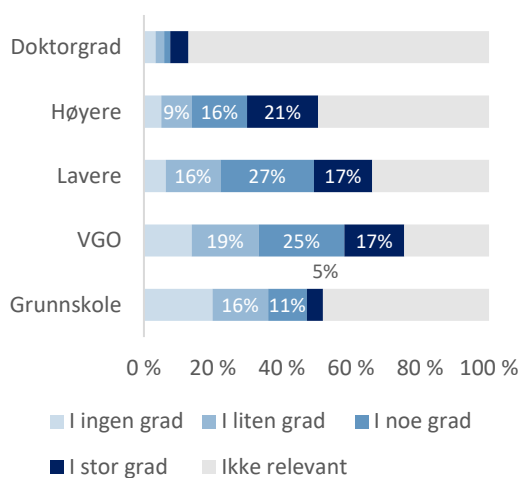
Andelen virksomheter som oppgir å ha utfordringer med å rekruttere nok arbeidskraft med lavere grads utdanning fra høyskole eller universitet er imidlertid like stor som andelen som oppgir å ha utfordringer med å rekruttere nok arbeidskraft med videregående opplæring, se Figur 4.3.

Det er imidlertid arbeidskraft med høyere utdanning fra høyskole eller universitet som flest virksomheter oppgir å *i stor grad* ha vanskelig for å rekruttere.

Rekrutteringsutfordringene gjenspeiler sann-synligvis hvilke arbeidskraft virksomhetene har.

Virksomheter i vekst trenger mer av alle typer arbeidskraft, mens virksomheter som også går bra, men kun trenger å erstatte eller utvide med folk med spesialkompetanse, vil ha et smalere, men kanskje vel så stort problem for langsiktig konkurranseevne. Sistnevnte kan også i større grad forventes å ha spesifikke boligutfordringer, avhengig av hvor virksomhetene ligger da denne type arbeidskraft i større grad må hentes utenfra kommunen.

Figur 4.3 I hvilken grad opplever du at din virksomhet har utfordringer med å rekruttere nok arbeidskraft med følgende utdanningsnivåer?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

#### 4.1.4 Manglende tilgang på boliger er en viktig årsak i en fjerdedel av alle tilfeller

Virksomhetene ble spurt om å krysse av og eventuelt fylle inn for de viktigste årsakene til deres rekrutteringsproblemer. Kun virksomheter som svarte at de hadde hatt utfordringer ble spurt.

Blant relevante virksomheter svarte 24 prosent at manglende tilgang på egnede boliger var en viktig årsak til deres rekrutteringsproblemer. Det tilsvarer cirka 15 prosent av alle respondenter i undersøkelsen.

Svarfordelingen mellom distriktskommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion og andre distriktskommuner peker på at manglende tilgang til bolig kan være et større problem blant førstnevnte. Andelen som oppgir at manglende tilgang til bolig har vært en viktig årsak er fire prosentpoeng høyere i distriktskommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion enn den er i andre distriktskommuner.

Uavhengig av hvordan kommunene kategoriseres, er det industrivirksomheter og virksomheter i forretningsmessig tjenesteyting, varehandel og overnatting og servering som hyppigst oppgir boligtilgangen som en viktig årsak til rekrutteringsutfordringene.

Hvorvidt boliger er et problem for rekruttering, varierer også i betydelig grad etter virksomhetenes plassering. Fordelt på fylkesinndelingen for 2020 er det en stor andel av virksomhetene i Nordland og Viken som oppgir at mangel på boliger er en viktig årsak til rekrutteringsutfordringer, mens virksomhetene i Agder og Innlandet oppgir sjeldnere dette som et problem. Virksomhetene i de øvrige fylkene ligger i nærheten av 24 prosent, som er andelen for utvalget av virksomheter samlet sett.

Virksomheter som oppgir at manglende tilgang på egnede boliger er en viktig årsak til

rekrutteringsutfordringene, oppgir i større grad enn andre virksomheter med rekrutteringsutfordringer at utfordringene vokser (53 prosent flere). Ingen andre oppgitte årsaker viser den samme sammenhengen med utvikling over tid. I distriktskommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion svarer en større andel virksomheter at utviklingen er voksende enn i andre distriktskommuner.

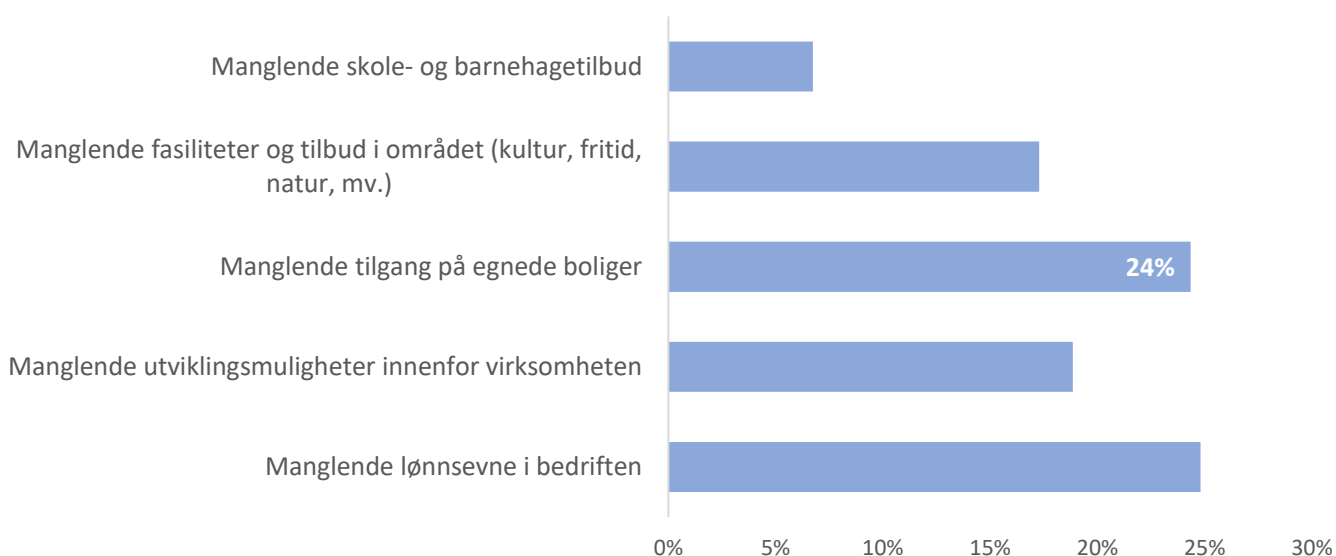
Videre er det en større andel av virksomheter med både økende rekrutteringsutfordringer over tid og problem med boligmangel for rekruttering, som oppgir at de har utfordringer med å rekruttere fra samtlige utdanningsnivåer, sammenlignet med utvalget av virksomheter samlet sett. Det er spesielt utfordringer knyttet til rekruttering av personer med videregående opplæring (VGO) og lavere grad på universitet og høyskole, hvor 58 prosent av gruppen virksomheter oppgir utfordringer *i noe grad* eller *i stor grad*. Andelen svarer dette er også høyere for grunnskole (25 prosent), høyere grad på universitet og høyskole (45 prosent), og doktorgrad (11

prosent), sammenlignet med utvalget som helhet, jf. Figur 4.3.

Virksomhetene som oppga boligmangel som en årsak, ble også spurt om i hvor stor grad tilgangen på egnede boliger påvirket rekrutteringsutfordringene. På en skala fra «ikke i det hele tatt» til «i stor grad» via «i liten grad» og «i noen grad», svarte den ene halvparten «i noen grad» og den andre halvparten «i stor grad».

På spørsmålet over er det ingen klar forskjell mellom de to kommunekategoriene. Det er derimot slik at det er noen næringer som skiller seg ut ved å mer enn dobbelt så hyppig som andre virksomheter oppgi at boligtilgangen *i stor grad* er en viktig faktor for rekruttering. Dette er virksomheter i næringer som kjennetegnes av relativt stor gjennomstrømning av arbeidstakere eller som krever en del spesialisert kompetanse, som for eksempel flere industrinæringer, bygg- og anlegg eller handel med varer og tjenester.. En fellesnevner for disse

Figur 4.4 Hva er de viktigste årsakene til at din virksomhet har hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft i løpet av de siste 5 årene? Flere svar var mulig.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

respondentene er at de primært har hatt utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med videregående opplæring eller korte utdanninger fra universiteter eller høyskoler.

#### 4.1.5 Tynne boligmarkeder synes å være den viktigste årsaken til manglende tilgang på egnede boliger

Vi spurte også respondentene om hvilken måte det lokale boligmarkedet var til hinder for rekruttering.

Hele 75 prosent av alle virksomheter som oppga manglende tilgang til egnede eller nok boliger mener at det er fordi det sjeldent er boliger for salg eller utleie. Svar gitt i fritekst utdypet dette poenget noe. Flere virksomheter trekker fram at mange boliger som egentlig kunne vært tilgjengelige leies ut til turister til høye priser og/eller for kortere perioder enn det som er ønskelig for mulige innflyttere. Mange sitter også på eldre boligmasse som fritidsboliger. Slik kan boliger stå uten leietakere og faste beboere i kommuner som opplever boligmangel.

Nesten en tredjedel av utvalget oppgir også at boligprisene i deres områder er for lave til at det lønner seg å bygge nytt. I fritekst oppgis det at flere privatpersoner derfor ikke ønsker å bosette seg i kommunen, eller til og med at de som likevel ønsker det kan ha utfordringer med å finansiere investeringer i ny bolig.

En del virksomheter oppgir også at boligprisene er for høye. Flere oppgir i fritekstfelt at dette særlig gjelder leiepriser – som trekkes opp av turister og andre besøkende. En fellesnevner for en stor del (men langt fra alle) virksomheter som oppgir dette er at de tilhører næringer med innslag av sesongarbeid, hvor lønningene kan variere fra meget gode til forholdsvis dårlige.

Fra undersøkelsen framkommer det også at en betydelig andel av boligene har for lav standard eller

dårlig tilpasset størrelse for mulige innflyttere. Lav standard eller liten grad av egnethet kan bidra til at boligprisene oppleves som høye, ved at betalingsvilligheten for slike boliger er lavere enn for boliger i god stand, utforming eller med attraktiv plassering.

Vi finner ingen forskjeller mellom næringer eller kommunetyper i deres svar på dette spørsmålet. Virksomheter som i stor grad har hatt utfordringer med å dekke sitt behov for arbeidskraft med lang høyere utdanning har større sannsynlighet for å krysse av for at «boligprisene er så lave at det ikke lønner seg å bygge nytt» og «boligstandarden samsvarer ikke med krav», enn andre virksomheter. Flere virksomheter trekker også fram at leiemarkedet er for lite attraktivt på grunn av korttidsleie eller lav standard på langtidsleiemarkedet.



#### 4.1.6 De fleste virksomheter bistår ansatte eller mulige ansatte med å finne bolig

I undersøkelsen spør vi også om virksomhetene bistår sine ansatte, eller mulige ansatte, med å finne egnet bolig. En klar majoritet svarer at de gjør dette (hele 91 prosent).

Det er stor variasjon i hvilke former for hjelp som blir gitt. Tilnærmet alle virksomheter gir råd om det lokale boligmarkedet eller setter vedkommende i kontakt med lokale eiendomsutviklere der det er relevant. Flere arbeidsgivere oppgir også at de setter inn annonser i lokalavisen og på nærbutikken om at det snart vil komme noen som trenger en leiebolig.

Andre virksomheter bistår med en leiebolig i overgangsperioder, både til sesongarbeidere og faste arbeidstakere.

Noen få virksomheter gir økonomisk tilskudd til å dekke leieutgifter, enten for en periode eller som en fast del av lønnsavtalen. Anekdotisk oppgir også enkeltvirksomheter at de har kjøpt tomter for å stimulere til utbygging av lokale byggefelt.

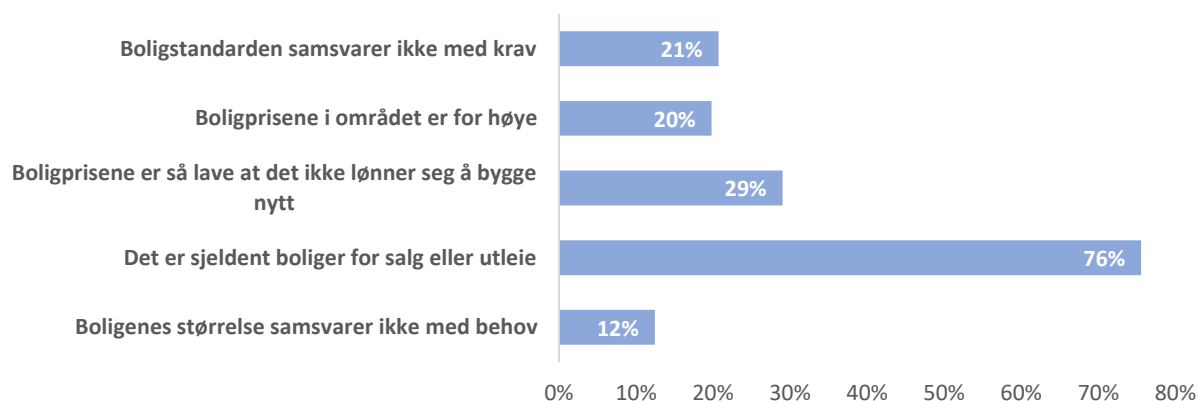
#### 4.2 Resultater fra kommuneundersøkelsen

Vi sendte også ut en spørreundersøkelse til distriktskommuner som er sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion (72 kommuner) eller i en bo- og arbeidsmarkedsregion med kun andre distriktskommuner (75 kommuner). Totalt mottok 147 kommuner spørreundersøkelsen, hvorav 67 svarte (tilsvarende en svarprosent på 46 prosent).

Det var ingen tydelige forskjeller i befolkningsstørrelse eller arbeidsmarkedsstørrelse mellom kommunene som svarte og kommunene som ikke svarte på undersøkelsen. Kommunenes næringsstruktur varierer, men det var ingen tendenser mellom respondentkommuner og andre distriktskommuner.

Blant respondentkommunene oppga 88 prosent at de i noen eller i stor grad har hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft til å løse kommunale arbeidsoppgaver de siste 5 årene. 10 prosent oppga å i liten grad ha hatt utfordringer. Kun 1 kommune svarte at de ikke hadde hatt utfordringer i det hele tatt.

Figur 4.5 Basert på erfaringer fra din virksomhet, vennligst kryss av årsakene til at lav tilgang på egnede boliger er en flaskehals for rekruttering. Flere svar er mulig.



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

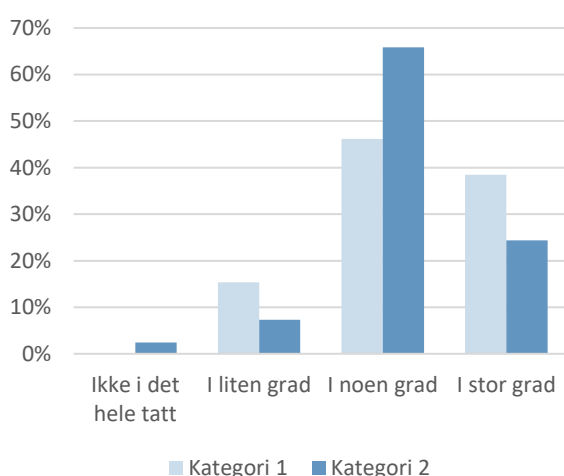
Det var tydelige forskjeller i svarene mellom kommuner i kategori 1 og kommuner i kategori 2, se Figur 4.6

Andelen respondenter som oppga å i stor grad ha hatt utfordringer er nesten 1,6 ganger større blant kommuner som er sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion enn i kommuner som inngår i bo- og arbeidsmarkedsregioner med andre distriktskommuner. Motsatt er andelen som oppgir å i *noen grad* ha utfordringer om lag halvparten så stor.

#### 4.2.1 En tredjedel av utvalget opplever at utfordringene vokser

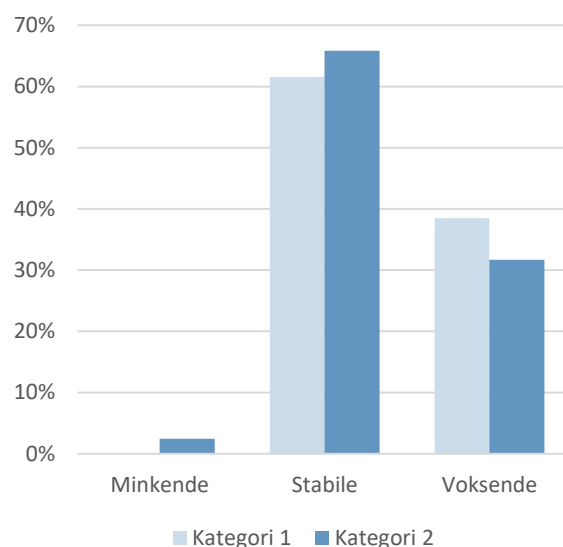
På spørsmål om kommunens rekrutteringsutfordringer har vært voksende eller minkende de siste fem årene, svarer 34 prosent av alle kommuner at utfordringene har vært voksende, se Figur 4.7. Det var seks prosentpoeng flere kommuner i kategori 1 enn i kategori 2 som svarte at utfordringene var voksende.

Figur 4.6 Har kommunen de siste fem årene hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft til å løse kommunale arbeidsoppgaver?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Figur 4.7 Har rekrutteringsutfordringene vært voksende eller minkende de siste fem årene?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Resterende kommuner oppgir at rekrutteringsutfordringene har vært stabile gjennom den siste femårsperioden. En kommune i kategori 2 oppga at utfordringene var minkende.

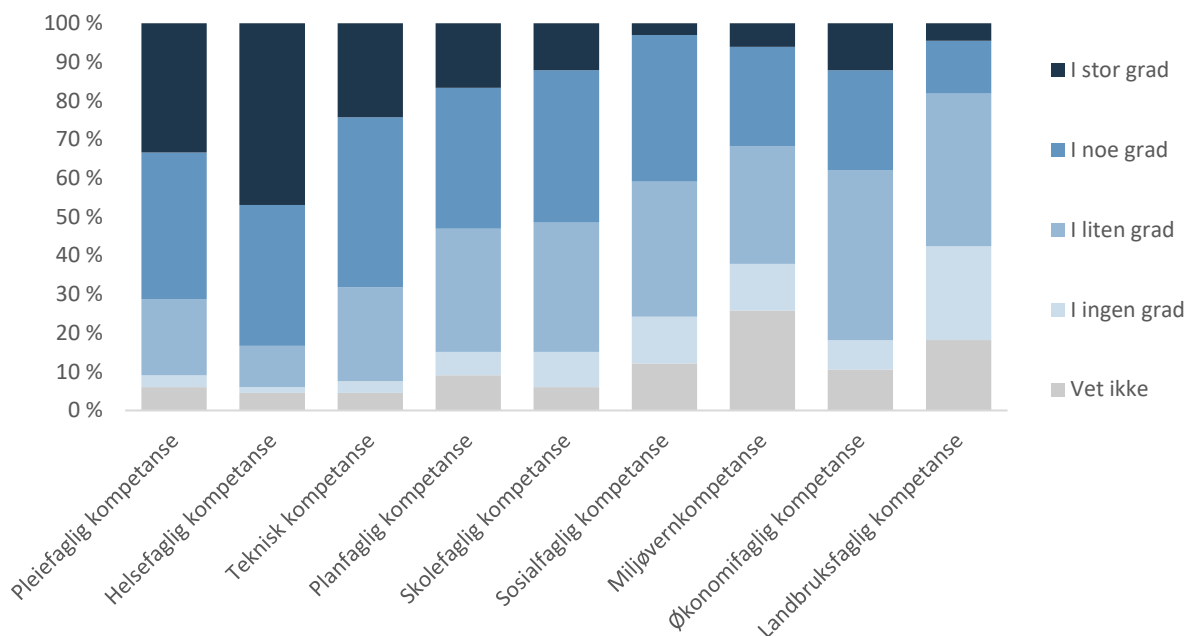
Tendensen til å svare at utfordringene er voksende er sterkere desto større utfordringene ble oppgitt å være, uten at sammenhengen er like sterk som for virksomhetene.

#### 4.2.2 Særlig behov for arbeidskraft med høyere utdanning

Vi spurte kommunene i hvilken grad de opplevde utfordringer med å rekruttere nok arbeidskraft med ulike utdanningsnivåer. Svarene skilte seg ikke mellom kommuner av ulik kategori, og er derfor vist samlet, se Figur 4.8.

Det er til en viss grad utfordringer knyttet til å rekruttere nok arbeidskraft med de fleste utdanningsnivåer. En fjerdedel av alle kommunene oppgir for eksempel at det har vært utfordrende å rekruttere nok arbeidskraft med videregående opplæring. Dette

Figur 4.8 I hvilken grad har følgende tjenesteområder i din kommune problemer med å rekruttere nok eller riktig arbeidskraft?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

kan være alt fra tradisjonelle yrkesfag (elektrikere, tømrere o.a.) til helsefagarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere via ufaglærte.

Svarene viser at det er særlig for rekrutteringen av personell med lavere eller høyere grader fra universiteter og høyskoler at kommunale virksomheter i stor grad har utfordringer. Dette er i større grad enn arbeidskraft med videregående opplæring, arbeidskraft som må komme utenfra kommunen.

#### 4.2.3 Særlig behov for helsefaglig kompetanse

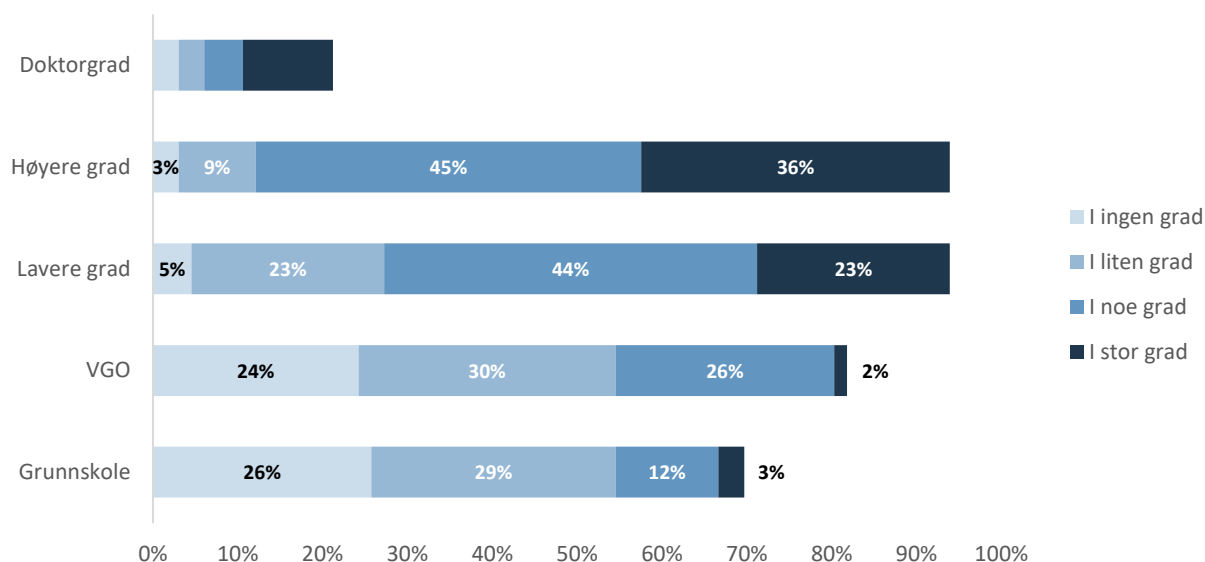
Kommunene ble spurt om hvordan deres rekrutteringsutfordringer varierte mellom kommunens ulike tjenesteområder.

Ved første øyekast synes det å være særlige utfordringer med å rekruttere nok helsefaglig kompetanse i tilnærmet alle kommuner. Skolefaglig, teknisk og

planfaglig kompetanse er andre tjenesteområder hvor det oppgis å være klare utfordringer.

På dette spørsmålet er det noen tydelige forskjeller mellom de to kommunekategoriene. For eksempel er utfordringene tilnærmet jevnt over oppgitt være større i kategori 1-kommuner enn i kategori 2-kommuner. Det er spesielt tydelig knyttet pleiefaglig og helsefaglig kompetanse.

Figur 4.9 I hvilken grad opplever din kommune utfordringer med å rekruttere nok arbeidskraft med følgende utdanningsnivåer?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

#### 4.2.4 Under 10 prosent av distriktskommunene oppgir boligmangel som flaskehals

Kommuner som oppga å ha hatt rekrutteringsutfordringer ble også spurt om hva mente var viktige årsaker til utfordringene. Det var mulig å velge flere alternativer i tillegg til å fylle inn i et fritekstfelt.

Blant svaralternativene var «Manglende lønnsevne i kommunen» hyppigst avkrysset. Hele 23 prosent av respondentene krysset av for dette alternativet. Det var 6 prosentpoeng flere kategori 2-kommuner enn kategori 1-kommuner som gjorde dette.

Manglende utviklingsmuligheter for arbeidstaker var det nest hyppigst valgte alternativet. 17 prosent av utvalget krysset av for dette alternativet. Det var stor overlapp mellom kommunene som krysset av for «Manglende lønnsevne ...» og «Manglende utviklingsmuligheter ...». Det var en klart større andel blant kategori 2-kommunene som krysset av her.

«Manglende tilgang på egnede boliger» og «Manglende fasiliteter og tilbud i området» ble registrert hos om lag 8-9 prosent av utvalget. Det var imidlertid flere kategori 1-kommuner (11 og 13 prosent) som gjorde dette enn det var kategori 2-kommuner (7 og 7 prosent). Svarene tyder på at for mange, er rekrutteringsutfordringer knyttet til andre forhold enn bolig. Men – for noen er manglende tilgang på egnede boliger et problem.

Kommunene som oppgir at manglende tilgang til egnede boliger er en viktig årsak, svarer typisk at det skyldes en kombinasjon av at det sjeldent er boliger tilgjengelige på brukt- og leiemarkeder, at boligenes størrelse og standard ikke samsvarer med forventningene og at boligprisene er så lave at det ikke lønner seg å bygge nye boliger i området.

Basert på spørreundersøkelsen alene har vi ikke mulighet til å konkludere med at kommunene som selv oppgir boligmangel som viktig årsak til sine rekrutteringsutfordringer har utfordringer knyttet til andre kompetanser eller tjenesteområder enn kommuner som ikke oppgir boligmangel som viktig årsak.

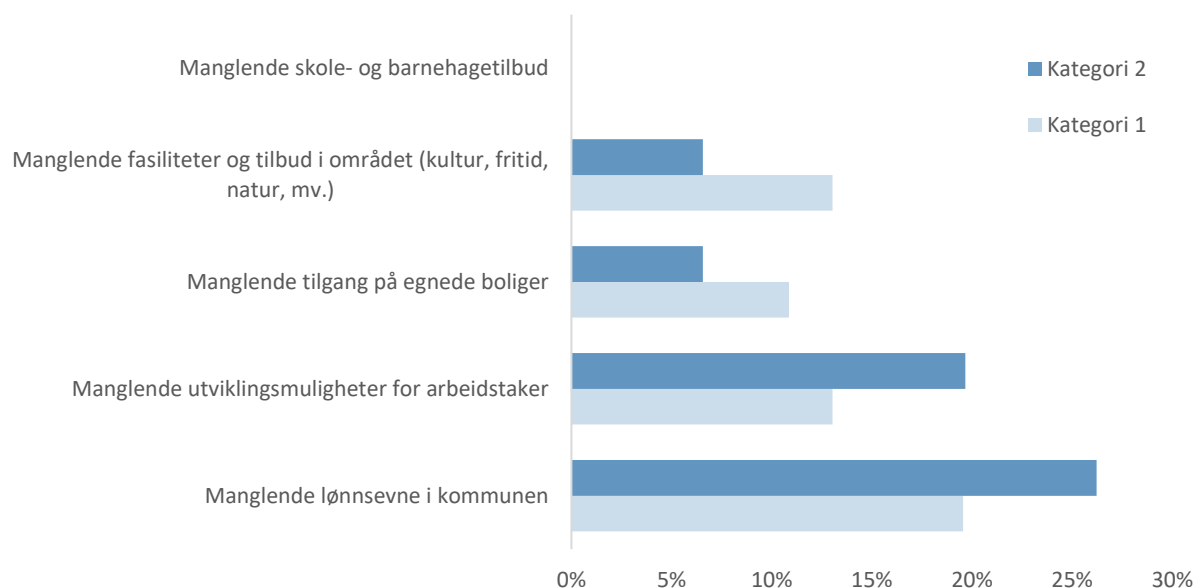
#### 4.3 Dybdeintervjuene bekrefter inntrykkene fra spørreundersøkelsen og belyser nye sammenhenger

Vi har gjennomført en rekke samtaler med representanter fra virksomheter og

kommuneadministrasjon i flere norske distriktskommuner, jf. 3.3. Noen samtaler tok form av planlagte dybdeintervjuer med et spørredesign og oppfølging av interessante betraktninger over Microsoft Teams, mens andre samtaler var mer uformelle per telefon. Lærdommen fra samtaler og intervjuer støtter og supplerer funnene fra spørreundersøkelsen.

Helt overordnet er det tydelig at både spørreundersøkelsene og intervjuene bekrefter at private og kommunale virksomheter har rekrutteringsutfordringer i Distrikts-Norge. Fra intervjuene lærer vi at det som oftest har løst seg til slutt, men at man ofte har vært nødt til å lyse ut stillinger både to og tre ganger før man oppnår kontakt med kvalifiserte søkere eller et ansettelsestilbud aksepters. Det gjelder særlig for rekruttering av nøkkelpersonell med høyere utdanning eller spesielle kompetanser, men også ufaglærte og faglærte til faste stillinger eller sesongarbeid. Rekrutteringsutfordringene knytter seg både til hvorvidt virksomhetene faktisk lykkes i

Figur 4.10 Hva er årsakene til at kommunale virksomheter i din kommune har hatt utfordringer med å rekruttere nok og/eller riktig arbeidskraft i løpet av de siste fem årene?



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

ansettelser og til ressursbruk i ansettelsesprosessen i form av tid og penger.

#### 4.3.1 Selv i kommuner med ubebodde boliger sliter man med boligtilgangen

Rekrutteringsutfordringene må sees i sammenheng med den generelle bostedsattraktiviteten, men våre spørreundersøkelser og intervjuer bekrefter det andre har funnet før, nemlig at manglende tilgang til egnede boliger er et faktisk problem i mange distriktskommuner, jf. 4.1.4. Intervjuene støtter oppunder dette, og forklarer utfordringene som i hovedsak å stamme fra manglende tilvekst av boliger og omsetning i bruktboligmarkedet og svake eller ikke-eksisterende langsiktige utleiemarkeder.

Fra en bygge- og anleggsentreprenør i innlandet fikk vi høre at de ofte må hente spesialistkompetanse fra andre regioner, men at de flere ganger har erfart å få eventuelle jobbtillbud avslått fordi det ikke var mulig å finne en egnet familiebolig i området.

Andre intervjuer, og spørreundersøkelsene rapportert i kapittel 4.1, viser til at den viktigste årsaken til manglende tilgang på egnede boliger er at det sjeldent er boliger til salgs i lokale markeder, selv i kommuner med betydelig fraflytting.

Fra intervjuene lærer vi at boliger kan være utilgjengelige for mulige etablerere av flere årsaker, men at det i hovedsak skyldes at de er tatt i bruk som fritidsboliger eller leies ut på korttidskontrakter til turister og andre besøkende. Dette er også årsaker som er trukket fram i tidligere kartlegginger og evalueringer, jf. f.eks. Nygaard (2012) og Sørvoll og Løset (2017).

Offentlige og private virksomheter forteller om arvinger og utflyttere som ikke ønsker å selge de ubebodde boligene. Bruktprisene er særlig lave, også sammenliknet med bruktpreisene på faktiske fritidsboliger, og flere familier velger derfor å beholde

boligene som egne fritidsboliger. I et intervju fremkommer det at eventuell boplikt ofte omgås ved å vise til slektskapsunntak.

Andre boliger som ikke beholdes som fritidsboliger kan ende opp med å ikke komme på bruktboligmarkedet eller det langsiktige leiemarkedet. Årsaken er at mange av distriktskommunene vi her ser på er attraktive reiselivskommuner, hvor verdien av å kunne leie ut boligene på kortsiktige avtaler gjennom plattformer som Airbnb, Finn.no, mv.. er klart større enn inntekter fra salg eller utleie på det langsiktige markedet. I tillegg fremhever flere informanter at mange registrerte boliger i praksis er del av små, private gårdstun, og dermed benyttes som gjesteboliger mv. eller har så lav leieverdi at de får stå ubebodde.

Fra spørreundersøkelsen forstod vi at boligenes standard og forfatning også kunne være et hinder, men de vi har snakket med har alle kommentert at det i praksis ikke synes å være et problem. Eldre boliger med renoveringsbehov blir i de fleste tilfeller revet fra markedet av unge etablerere med tilknytning til området. Vi erfarer at etterspørselen etter en billigere inngang til boligmarkedet er stor også i Distrikts-Norge. Situasjonen forsterkes trolig av at det er uforholdsmessig kostbart å bygge nytt, selv for dem som har langsiktige planer i kommunen.

I intervjuer gjennomført i en fraflyttingskommune oppgis det at unge etablerere i liten grad investerer i nye boligbygg selv når de har sterk tilknytning til området, lokale arbeidsplasser og langsiktige planer om å bo i kommunen. En viktig årsak er at høy byggekostnad og lav verdi som bruktbolig gjør det vanskelig å erverve tilstrekkelig lånefinansiering. I stedet får vi opplyst at de «kaster seg over» de få eldre boligene som legges ut for salg i det åpne markedet. I denne kommunen er det et betydelig innslag av fritidsboliger (tidligere boligbygg) og andre boliger uten faste beboere.

Fra intervjuene virker det om de fleste nybygg igangsettes av voksne mennesker med god privatøkonomi, sterk lokal tilknytning og livsløpsplaner i kommunen, eventuelt av lokale utbyggere på vegne av eldre som skal selge enebolig og ønsker å bosette seg sentrumsnært på én flate eller liknende. Det gjelder i både kommuner med og uten vekst. Informantene forteller om gode erfaringer med utbygging av sentrumsnære boliger i både egen kommune og nabokommuner, men også om vanskelighetene med å få slik utvikling på plass. Dette er i tråd med erfaringer fra Boligetablering i distriktene (Husbanken, 2019).

Tilflyttere bygger i veldig liten grad nye boliger, og intervjuene bekrefter at det i stor grad skyldes at den økonomiske risikoen blir for stor. Mange, særlig høyt utdannet arbeidskraft uten lokal kobling, ønsker ikke å binde seg på den måten fra start, blir vi fortalt .

Leiemarkedet fungerer dårlig i kommunene hvor vi har snakket med virksomheter og kommuneadministrasjon. Det er stor etterspørsel etter leieboliger, både på korte og lange kontrakter, men tilbudet er lavt. En viktig faktor som trekkes frem er at leieprisene er for lave til at profesjonelle aktører etablerer seg med nybygg eller rehabilitering av eldre boligmasse. Kommunal påvirkning av leiepriser har vært trukket fram som et mulig tiltak, da kommunen ofte er eneste store aktør i leiemarkedet, jf. Husbanken (2019), men kun en av kommunene vi har snakket med har vektlagt dette som et tiltak. Denne kommunen arbeidet med å by opp leieprisene med håp om at private aktører skulle finne det lønnsomt å investere i boliger for utleie.

#### 4.3.2 Arbeidsgiverne forsøker å bidra

Både private og kommunale arbeidsgivere har fortalt oss om egne tiltak for å bidra til at deres medarbeidere skal finne seg et egnet sted å bo.

Mange virksomheter oppga både i spørreundersøkelsen og per telefon at de eier boliger som de leier ut til arbeidere, både brakkerigger, leilighetsbygg og eneboliger til sesongarbeidere eller fast ansatte i en overgangsperiode. Det var typisk større private virksomheter som hadde forholdsvis faste løsninger eller tok i bruk brakkerigger, men små virksomheter viste også til denne type tiltak.

Noen virksomheter, både private og offentlige, tar en aktiv rolle i boligutviklingsprosjekter. Et eksempel som ble trukket fram var enkeltvirksomheter som kjøpte opp tomter eller boligenheter vel så mye for å få i gang utbyggingen av lokale byggefelt som for å benytte boligene i egen virksomhet. Ved videre salg vil virksomheten trolig oppleve økonomisk tap.

En innlandskommune vi snakket med har tidligere benyttet boligtilskudd til unge etablerer under 35 år, men sluttet med det etter en helhetsvurdering. Fra litteraturen kjenner vi til at flere kommuner har, eller har hatt, boligtomter til innflyttere for ei krone, men ingen av informantene våre har dette nå. Det pekes blant annet på uheldige erfaringer mtp. hvem som tar i mot slike tilbud – som i stor grad var mennesker som uansett ville vært bosatt i kommunen (sambygginger o.a.).

Mindre tiltak vi fikk høre om var blant annet at en del mindre virksomheter setter inn annonser i lokalavisen eller bruker sine lokale nettverk for å finne leieboliger til nyansatte eller kommende nyansatte. Eksempelene vi fikk kjennskap til gjaldt både sesongarbeidere og faste arbeidstakere. Vi fikk også høre om virksomheter med erfaring fra samarbeid med kommunen for å finne boliger fra sin portefølje til virksomhetens nyansettelser i overgangsperioder.

#### 4.4 Boligutfordringene avhenger av samvariasjon mellom endringer i boligbygging og sysselsetting

Det er ikke store forskjeller i rekrutteringsutfordringer som følge av manglende tilgang på boliger mellom distriktskommunene som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion og andre distriktskommuner, jf. 4.1-4.3. Det er likevel grunn til å tro at hvordan boligmarkedet påvirker rekrutteringsutfordringer varierer mellom distriktskommuner, men da etter andre mønstre.

Her kobler vi svarene fra spørreundersøkelsen med andre kjennetegn ved den enkelte kommune. Formålet er dels å forstå mer om hvorfor boligmangel framstår som et problem for private og offentlige virksomheters rekruttering av arbeidskraft og dels for å dimensjonere hvor store utfordringene er.

Vi går fram stegvis ved å stille oss følgende spørsmål:

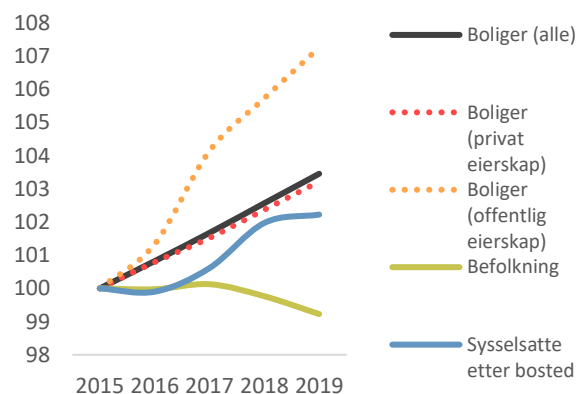
- A. Kan det være slik at det i realiteten bygges tilstrekkelig med boliger til å dekke behovet for tilflyttere og eksisterende innbyggere, men at utformingen av nye boliger ikke helt er tilpasset etterspørselen, f.eks. hvor i kommunen det bygges eller hvilken type bolig kjøpere vil ha?
- B. Kan det være slik at tempoet i boligbyggingen er for lavt i forhold til en økende etterspørsel, slik at noen nødvendigvis vil oppleve manglende tilgang på egnede boliger?
- C. Kan det være slik at det bygges lite nytt fordi ingen tør å investere i nye boliger? Årsaken kan være at kommunen opplever fraflytting og lave priser og kostnaden ved å bygge nytt er høyere enn bruktboligprisen.

Dersom svaret på spørsmålene er ja, kan det tenkes at det er forhold ved de lokale boligmarkedene som ikke fungerer godt nok og at offentlige tiltak kan avhjelpe. Men karakteren av markedssviktene vil avhenge av svarene på spørsmålene. Det samme vil eventuelle tiltak. Vi drøfter mulige tiltak i kapittel 5. Her vil vi se nærmere på spørsmålene over ved å se hvordan situasjonen spørsmålene relaterer seg til faktisk oppstår.

Spørsmålene kan omdefineres til tre situasjoner. For å teste ut om svarene i spørreundersøkelsen er relatert til **situasjon A**, har vi sett nærmere på data for befolkningsvekst og endringer i samlet boligmasse for alle norske kommuner. Tanken er at større boligtilvekst enn befolkningsvekst er en god indikator på om tilbudet følger etterspørsel. Dersom virksomheter eller kommuner *likevel* rapporterer at manglende tilgang på egnede boliger hemmer rekrutteringen av arbeidskraft, er vi trolig i situasjon A.

I Figur 4.11 har vi oppsummert utviklingen i tilveksten av nye boliger i alle distriktskommuner i vårt utvalg som har en høyere boligbygging enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. 88 prosent av kommunene i vårt utvalg har hatt slik utvikling.

Figur 4.11 Indeksert utvikling i kommuner – situasjon A. 2015-2019.



Kilde: SSB



I disse kommunene har det samlede antallet boliger vokst med 3,5 prosent i perioden 2015-2019. Befolkningen falt derimot med -0,8 prosent i samme periode. Den sterke boligtilveksten skyldes blant annet en sterk økning i antallet boliger i offentlig eierskap (7,2 prosent), men også en god økning i privateide boliger samlet (3,2 prosent). Veksten har vært større i boliger eid av private foretak - inkludert aksjeselskaper og stiftelser - (16 prosent) enn i boliger direkte eiet av privatpersoner (2 prosent).<sup>12</sup>

En del av de privateide boligene er eid av stiftelser eller virksomheter som stiller boliger til disposisjon for kommunen – og kan således også ha kommet som et resultat av offentlig etterspørsel. Rent offentlige boliger utgjør 15 prosent av boligtilveksten i disse kommunene, mens boliger eiet av private foretak (inkl. aksjeselskaper, ansvarligselskaper og stiftelser) eller boligbyggelag utgjør 24 prosent av boligene. Boliger eid av privatpersoner utgjør 61 prosent.

Fra svarene i vår spørreundersøkelse finner vi at mange er hjemmehørende i nettopp disse kommunene. Til sammen 77 kommuner har deltakere i spørreundersøkelsen som har svart at boligmangel hemmer rekrutteringen til virksomheter i kommunen. Vår vurdering er at problemet disse respondentene rapporterer er innenfor det vi ovenfor har definert som situasjon A.

Trolig vil dette problemet bli vesentlig redusert over tid, men aktiv dialog i lokalsamfunnet om at problemet eksisterer vil være viktig. Kunnskap om problemet vil bidra til at tilbudet justeres mer i tråd med hva som er faktisk etterspørsel. Kommunens

ledelse kan spille en viktig rolle i å løfte fram det at boligbyggingen ikke treffer alle behov.

For å teste ut i hvilken grad respondenter i spørreundersøkelsen er relatert til **situasjon B**, har vi sett nærmere også på data for endring i sysselsetting i kommuner som ikke omfattes av situasjon A.

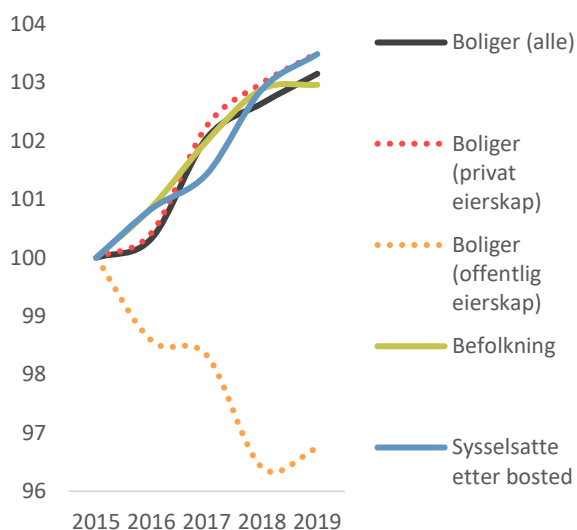
Konkret har vi sett på hvor mange og hvilke kommuner som har lavere boligtilvekst enn befolkningsveksten tilsier, men hvor sysselsettingsveksten har økt med mer enn 2 prosent i perioden 2015 - 2019. To prosent sysselsettingsvekst i denne perioden bør være synlig for så vel utbyggere som kommuneplassleggere. Dersom virksomheter likevel opplever at mangel på boliger er et rekrutteringsproblem, tilsier det at vi er i situasjon B. Tilbudet reagerer av en eller annen grunn ikke på de behovene virksomhetene har.

I Figur 4.12 har vi oppsummert utviklingen i boligmassen i alle distriktskommunene som har en lavere eller lik boligbygging enn befolkningsutviklingen tilsier, samtidig som sysselsettingsveksten er synlig positiv. 7 prosent, eller 10 distriktskommuner har en prosentvis lavere boligvekst enn veksten i sysselsettingen tilsier. Forskjellene mellom boligtilvekst, befolkningstilvekst og sysselsettingsvekt er ikke stor, men med så små forskjeller i vekstrater er det større muligheter for at enkelte virksomhetsgrupper ikke finner egnede boliger til sine ansatte (eller at tilflytterene ikke selv finner noe som passer).

<sup>12</sup> Eierskap er kontrollert ved SSB-tabell 10149. Eieformen angir eierskapet, uavhengig av hvem som bor eller leier boliger. Boliger eiet av private foretak med andre ord være bygget for andre formål enn som privatbolig, f.eks. i form av omsorgsleiligheter eller sosialboliger. Rom på institusjon

med fellesøkonomi (sykehjem) eller arbeidsbrakker er derimot ikke inkludert i betegnelsen bolig

Figur 4.12 Indeksert utvikling i kommuner – situasjon B. 2015-2019.



Kilde: SSB

I disse kommunene har befolkningen vokst 3 prosent i perioden 2015-2019, og sysselsettingen 3,5 prosent. Boligtilveksten har vært noe lavere sett under ett. Antallet boliger eid av privatpersoner har vokst med 2 prosent i perioden, men sterk tilvekst av boliger eiet av private foretak har veid noe opp. Boligtilveksten har likevel vært lavere enn det befolkningsveksten skulle tilsi. En viktig faktor synes her å være fraværet av vekst i offentlig eiede boliger. Det har vært en svakt positiv vekst i kommunaleide boliger, men et kraftig fall i antallet boliger eiet av stat eller flykte.

Fra svarene i vår spørreundersøkelse finner vi at til sammen 7 kommuner tilfredstiller kravene vi har definert for å inngå i situasjon B, og har svart at bolig-mangel hemmer rekrutteringen til virksomheter i kommunen. Vår vurdering er at problemet disse svarerne rapporterer er innenfor det vi ovenfor har definert som situasjon B.

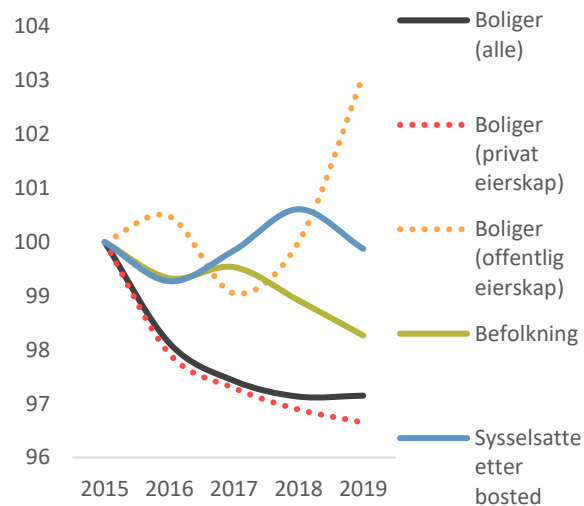
Det er ikke opplagt at problemet kan løse seg selv. En grunn kan være at utbyggere vurderer sysselsetningsveksten som midlertidig eller knyttet til

sesongmessige variasjoner. I så fall kan etterspørselen fortone seg som for usikker. Vi drøfter i kapittel 4 om denne situasjonen kan gi grunnlag for inn- gripen fra offentlige planleggere og myndigheter.

For å teste ut om respondenter i spørreundersøkelsen er relatert til **situasjon C**, har vi sett nærmere på data for boligutvikling, befolkningsutvikling og sysselsetting i kommuner hvor boligtilbudet utvikler seg saktere enn befolkningsutviklingen tilsier og hvor sysselsettingen faller.

I Figur 4.13 har vi oppsummert utviklingen i bolig- massen i alle distriktskommune rmed lavere bolig- bygging enn befolkningsutviklingen tilsier, samtidig som sysselsetningsveksten er negativ. 3 prosent, eller 5 kommuner er i denne situasjonen.

Figur 4.13 Indeksert utvikling i kommuner – situasjon C. 2015-2019



Kilde: SSB

I denne gruppen er det kun tilveksten av kommunale boliger som har vært positiv i perioden 2015-2019. I gjennomsnitt vokste antallet kommunale boliger med 5 prosent, mens antallet privateide (både privatpersoner og foretak) falt med 3,3 prosent over samme periode. Avgangen av private boliger er klart større enn landsgjennomsnittet, jf. kapittel 2,

og det er vanskelig å se for seg hvordan markedet skal kunne løse situasjonen.

Fra svarene i vår spørreundersøkelse finner vi at av kommunene over har tilsammen 3 kommuner deltakere i spørreundersøkelsen som har svart at bolig-mangel hemmer rekrutteringen til virksomheter i kommunen. Vår vurdering er at problemet disse svarerne rapporterer er innenfor det vi ovenfor har definert som situasjon C.

Her har virksomheter med rekrutteringsutfordringer et dilemma. Befolkningen synker, samtidig som det er sysselsettingsmuligheter for både eksisterende og nye innbyggere. Boligbyggingen er fraværende og faktisk synkende når vi tar hensyn til at boliger om-defineres fra boliger til fritidsbebyggelse, eller kom-demneres på grunn av brann, rivning mv.

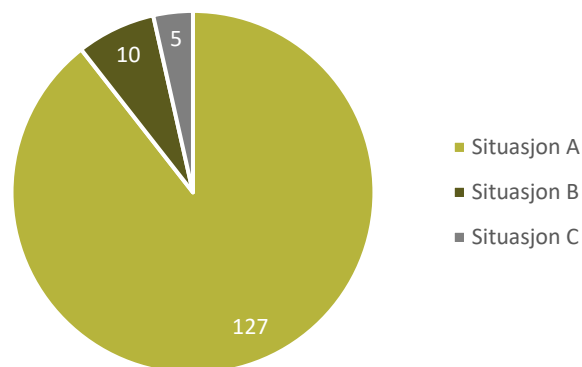
Hvis lokale virksomheter skal rekruttere personell som stiller krav til boliger som ikke kan oppfylles av det lokale markedet, må det bygges nytt.

Det er vanskelig å se for seg at de kan selge boligene igjen, til en pris som tilsvarer byggekostnadene. Uten løsning på dette problemet vil det trolig bli bygget for få boliger til at alle som kan tenkes å flyttet til kommunen faktisk gjør det.

Vi drøfter i kapittel 4 om denne situasjonen kan gi grunnlag for inngripen fra offentlige planleggere og myndigheter.

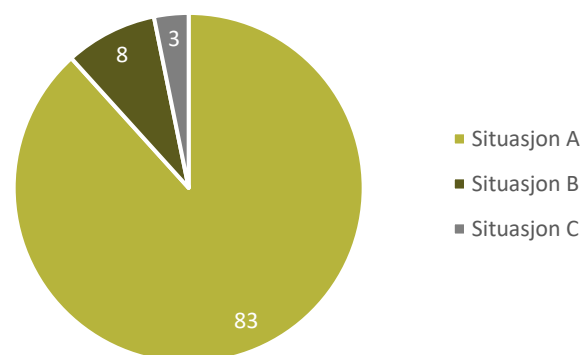
Omfanget av problemet avhenger ikke bare av hvor mange kommuner som rapporterer problemer, men også av antallet virksomheter som oppgir bolig-mangel som et problem innad de ulike kommunety-pene. Blant kommunene i henholdsvis situasjon B og C, er det 35 og 4 av deltagende virksomheter i spørreundersøkelsen som sier bolig er et problem for rekrutteringen.

Figur 4.14 Antall kommuner i utvalget fordelt på situasjon A, B og C



Kilde: SSB

Figur 4.15 Antall kommuner hvor minst én virksomhet svarer at bolig er et problem for rekruttering



Kilde: SØAs virksomhetsundersøkelse og SSB

Tallet er ikke veldig høyt, men representerer like fullt reelle problemer for de aktuelle virksomhetene og dermed kommunenes utviklingsmuligheter. Dersom tilsvarende andeler legges til grunn for andelen av samtlige virksomheter med minst én sysselsatt i de samme kommunene, tilsvarer det at det er 511 virksomheter som har et rekrutteringsproblem hvor mangel på bolig er en viktig årsak.

Vi vil likevel understreke at det er virksomhetsledere som har svart og vi har ikke informasjon om hvor mange sysselsatte som ikke rekrutteres hvert år som følge av mangel på boliger. Intervju tilsier at det er få, men løsningen virksomhetene finner er ikke alltid gode og involverer ikke egnede utleieboliger.

Innenfor kategori C dreier det seg ofte om ressurspersoner, som risikerer å slutte etter en tid om ikke boligproblemet løses. For slike virksomheter kan behovet melde seg som problemer knyttet til en eller to personer ved et par års mellomrom. Antakelsen er ikke basert på valide data, men en antakelse ut fra hvilke virksomheter som har svart og hvilke næringer de tilhører.

I situasjon B omfatter problemet flere per virksomhet, men i slike kommuner er det større muligheter til å justere tilbudet av boliger med mer aktiv tilrettelegging fra kommune og planleggere. Vi kommer tilbake til virkemidlene i neste kapittel.

## 5 Oppsummering, drøfting og tiltak

Antallet bebodde og ubebodde boliger per innbygger er langt større i Distrikts-Norge enn i sentrale områder.

Offentlig tilgjengelig boligdata gir dermed ingen indikasjon på at manglende tilgang til boliger skal være en mulig flaskehals for rekruttering i norske distriktskommuner.

Flere undersøkelser, inkludert den nylig framlagte NOU 2020: 15, tyder likevel på at manglende tilgang til egnede boliger er et hinder for rekruttering og vekst både blant private og kommunale arbeidsgivere i distriktskommunene (NOU 2020: 15, 2020).

Fra vår undersøkelsen framkommer det at virksomheter i hver fjerde distriktskommune oppgir å ha utfordringer knyttet til rekruttering av arbeidskraft som delvis skyldes manglende tilgang på egnede boliger. I gjennomsnitt oppga halvparten av alle respondentvirksomheter i disse kommunene boligmangel som en viktig årsak til rekrutteringsutfordringer, jf. kapittel 4.

Intervjuene vi gjennomførte underbygger spørreundersøkelsen, og gir inntrykket av at det i hovedsak eksisterer to typer problem knyttet til boligmangel og rekruttering av arbeidskraft.

### 5.1.1 Problem 1 – Boligtilbud i kommuner i vekst reagerer for sakte på økt etterspørsel

I kapittel 4 er vår vurdering at distriktskommuner med vekst i lokalt næringsliv generelt har utfordringer knyttet til rekrutteringen av arbeidskraft, særlig når behovet for spesialkompetanser er akutt. Et viktig eksempel i dagens Distrikts-Norge er kommuner med vekst i oppdrettsnæringene.

Et viktig kjennetegn ved flere slike kommuner er at virksomhetene med rekrutteringsutfordringer ikke trenger arbeidskraft hele året eller har tradisjon for å løse store deler av sine rekrutteringsbehov

gjennom innleie eller ansettelse av arbeidstakere med bolig og tilhørighet utenfor Norge. Typisk vil vi finne slike virksomheter innenfor fiske, oppdrett, industri og bygg og anlegg. For slike virksomheter og deres arbeidstakere vil det være viktig at det finnes tilstrekkelig antall (gode) boliger å leie.

Boligmarkedet er ofte begrenset i Distrikts-Norge, selv om det er vekst i både boliger og sysselsatte. Situasjon B tallfester at i om lag 10 kommuner kan dette problemet være relativt stort.

Dersom arbeidskraftbehovet øker raskt, vil det være krevende å bygge tilstrekkelig antall utleieboliger. De kan også være at utbyggere, entreprenører eller andre investorer trenger tid for å vurdere varigheten av etterspørslen etter utleieleiligheter, både i år og hvor store deler av året det er slik etterspørsel. Er variasjonene i leieetterspørsel stor, oppstår det problemer ved at deler av utleieenheten står tomme i perioder.

Problemet vil lettest avhjelpes dersom det er ulike næringer og grupper som trenger leie, og at leietakerne fordeler seg på ulike deler av året. Når det ikke er tilfelle, er det neppe mulig å komme utenom problemet annet enn at hver virksomhet med utfordringer i å leie bolig for egne ansatte må sikre seg enten egne utleienheter eller gjøre avtaler med andre boligeiere med utleiemuligheter.

Potensielle nye arbeidstakere kan imidlertid også ønske å eie egen bolig og flytte til kommunen. Da kan det oppstå en annen problemvariant ved at det ikke er opplagt at tilflyttere hverken har tilstrekkelig egenkapital og/eller risikovilje til å investere i å bygge egen bolig i første omgang. Dersom boligmarkedet er preget av lite nybygging og lite omsetning, kan det stoppe flytteprosessen.

Det kan også være at tilflyttere har andre krav til både bomiljø og boligstandard enn hva som er vanlig i aktuelle kommuner.

I slike tilfeller tar det tid før entreprenører, andre investorer eller tilflyttere selv utvikler boliger tilpasset ny etterspørsel som melder seg som følge av vekst i deler av lokalt næringsliv. Det tar tid å erkjenne at behovene i boligmarkedet endres, men med vedvarende vekst i lokalt næringsliv er det rimelig å regne med at boligbyggingen vil tilpasse seg etter hvert.

I mange tilfeller vil det imidlertid koblinger mellom boligbehov, boligstandard og lokalsamfunnets attraktivitet være viktig for hvilken verdi boligen har for tilflyttere. Typisk vil steder med gode møteplasser for lokalsamfunnet framstå som mer attraktive enn stede som mangler slike. Møteplasser kan være alt fra kulturelle samlingssteder, aktivitetsarenaer eller serveringssteder. Alt annet likt vil synlig mer attraktive lokalsamfunn, øke verdien av en bolig, og slik utløse investeringsvilje.

I praksis er det i slike tilfeller ikke nok å bare bygge boliger, eller utvikle boligtomter. Også sentrumsområder med ulike typer fasiliteter og møteplasser bør trolig videreutvikles for at ulike steder skal bli attraktive nok til å investere i – for utbyggere av boliger for mulige tilflyttere.

### 5.1.2 Problem 2 – I kommuner uten vekst er bruktboligprisen for lav

Vi observerer også i vårt datamateriale at for flere virksomheter i kommuner med negativ befolkningsvekst framstår boliger som en flaskehals for rekruttering. Dette er arbeidskraft som ofte må komme utenfra. Situasjon C i kapittel **Error! Reference source not found.** indikerer at dette problemet også medfører at boligbygging stopper helt opp.

Vi har identifisert 5 kommuner hvor dette synes å være et tydelig problem. Dette er kommuner med

nedgang i både folketall og boligtilbud, samtidig som sysselsettingen holder seg oppe. Selv om sysselsettingen ikke vokser mye, vil virksomhetene ofte ha behov for å rekruttere nye når ansatte slutter eller de trenger nye kompetanser. Problemet er størst for virksomheter som behøver arbeidskraft med utdanning fra universiteter og høyskoler

Slike kommuner vil ha et dobbelt problem. For at kommunen skal være attraktiv å flytte til, er det *både* nødvendig å utvikle gode boliger og gode bomiljøer, og sikre at det er mulig for tilflyttere å selge boligen til en verdi som minst tilsvarer byggekostnadene (og helst også normal verdistigning, f.eks. lik gjennomsnittet i landet ellers).

De fleste som investerer i egen bolig, må ta hensyn til at det en dag kan være ønskelig å selge boligen, selv om de ikke har noen utflyttingsstrategi ved innflytting. Dersom det er overveiende sannsynlig at boligen vil selges med tap, må boligkjøperen ta hensyn til tapsrisikoen på samme måte som en ekstra kostnad.

Bruktboligprisene kan være lavere enn byggekostnadene av flere grunner. Viktigst er at byggekostnader følger den nasjonale kostnadsutviklingen, mens bruktboligprisene reflekterer manglende etterspørsel (som skyldes generelt lite innflytting og kanskje også at egnetheten i liten grad er tilpasset innflyttere), jf. kapittel 2

### 5.1.3 Utfordringene kan møtes på flere måter

For det første problemet bør den første reaksjonen være å stimulere til at det utvikles langsiktige planer for både boligbygging og sentrumsutvikling. Sentrumsutvikling er viktig i seg selv for å bidra til attraktive lokalsamfunn.

I vår sammenheng er det viktig at en aktiv sentrumsutvikling synliggjør en felles investeringsvilje i lokalsamfunnet som reduserer risikoen ved

boliginvesteringer. Boliginvestorer og boligkjøpere må tenke at «her er det flere som vil synes det er fint å bo». Når virksomheter i området også stadig trenger folk kan det være tilstrekkelig til å ta på seg risikoen ved boliginvesteringer.

Sentrumsutvikling kommer imidlertid ikke av seg selv. Sentrumsutvikling krever et gjennomtenkt planverk og må sees i en langsiktig sammenheng. For at planen skal fungere positivt mobiliserende må den normalt også ha vært gjenstand for involvering fra lokalsamfunnet og peke ut en tydelig retning for en langsiktig utvikling. For at sentrumsutvikling skal fungere også for næringslivet med rekrutteringsutfordringer, vil involveringen av lokalt næringsliv ha stor verdi.<sup>13</sup>

Type 2-problemer er neppe mulig å løse uten enten en eller annen form for subsidiering av boliger for ressurspersoner en ønsker skal bosette seg i kommunen eller sikring av at det er mulig å selge boligen uten tap.

I gamle dager ble boligutfordringene for nøkkelpersonell løst ved å tilby tjenesteboliger (f.eks. preste- eller lærerboliger), men også i privat initiativ (direktørbolig, arbeiderboliger). Slike tiltak løser derimot ikke behovet for dem som ønsker å eie egen bolig eller for dem som ønsker å forme egen bolig. Data for boligeierskap tyder klart på at eierskap til egen være viktig for de aller fleste, jf (Benedictow, Kostøl, Røtnes, & Walbækken, 2020).

Når utfordringen er å tiltrekke seg nøkkelpersonell vil det normalt legges føringer på både hvilke boligtyper som er aktuelle å utvikle og lokalisering av nye boliger. Lokalisering kan handle om å videreutvikle kommunes mest attraktive områder, som nettopp

sentrumsområder eller områder med andre attraktive goder (skiterreng, utsiktspunkter).

Lokalisering av tomter er imidlertid ikke tilstrekkelig i situasjoner med bruktboligpriser vesentlig under byggekostnader. Problemet kan imidlertid avhjelpest om det finnes offentlige virkemidler for å redusere tapsrisikoen for innflyttere som ønsker å bygge nytt.

I NOU 2020: 15 argumenteres det for å øke lån fra Husbankene for å stimulere til boligbygging, og slik redusere inngangsbilletten for boligbyggere. Utvalget mener det er påfallende at: «...en så liten andel av lån fra Husbanken brukes i distriktskommuner, ettersom grunnlånet både har som formål å gi flere boliger med livsløpskvaliteter og at de særlig skal brukes i områder med lav annenhåndsverdi på boliger. Husbanken har generelt lave tap på sine utlån, men tapstallene kan stige dersom de låner ut mer i områder med lave annenhåndsverdier. Det kan likevel antas at andelen av grunnlånet som blir brukt i distriktskommuner, kan økes betraktelig ved å utvide tapsavsetningene med 5–10 millioner kroner på årsbasis.»

Rambøll Management Consulting (2014) evaluerte en ordning med subsidiering av nye boliger som Husbanken hadde i årene 2012 – 2014. Husbankens satsing inneholdt flere elementer. Det er like fullt interessant at evalueringen konkluderte den gang med at:

«Gjennom satsingen har det blitt etablert en tilskuddsordning forbeholdt de 12 satsingskommunene. Tilskuddsmidlene er primært gitt til bygging av nye boliger, men har i særlige tilfeller blitt gitt til prosjekter med rehabilitering eller ombygging av boliger. Totalt er det gitt tilsagn om tilskudd i en

<sup>13</sup> SØA utarbeider i disse dager en rapport for KS basert på kommuner med vellykket næringsutvikling. Et hovedresultat der er at alle kommuner med suksess har hatt en langvarig og innvolverende politikk for

sentrumsutvikling. Vurderingen deles også i hovedsak av bedrifter som har deltatt i spørreundersøkelse.

*størrelsesorden på 61,7 millioner kroner fordelt på årene 2012 -2014 for denne tilskuddsordningen.*

*Gjennom satsingen er det gitt tilskudd til ordinære utleieboliger, tilskudd til enebolig med utlei edel, tilskudd til ordinære eneboliger og tilskudd til leilighetsbygg med leiligheter for eie. Tilskudd er enten gitt til private husholdninger som bygger bolig/utleiebolig selv, eller til privat utbygger som bygger bolig/leilighetsbygg. Tilskudd er også gitt til ordinære innbyggere, unge etablerere, arbeidsinnvandrere eller tilflyttere.*

*For flertallet av privatpersoner har tilskuddet vært en viktig avgjørende faktor for at boligbyggingsprosjektet har kunnet starte og at de har villet ta risikoen ved å bygge enebolig/ombygging av bolig, og tilsvarende har tilskudd vært en svært avgjørende faktor for å få private utbyggere til å ta en økonomisk risiko i et utfordrende boligmarked.»*

Vi vil peke på det trolig er vel så viktig å utvikle en ordning som sikrer at boligbyggere, f.eks. en ressursrik tilflytter, har en trygghet for at boligen kan selges igjen.

Et mulig tiltak kan være å utvikle et offentlige virkemiddel som gjør at utvalgte kommuner kan ta på seg kjøpsforpliktelse for nybygde hus innenfor en ramme. Kjøpsforpliktelsen kan f.eks, være at kommunen garanterer kjøp av huset innenfor en periode (eks. 10 år) med en garantert pris lik byggekostnader pluss generelle prisøkning på boliger i (f.eks. i fylket). Ved eventuell fraflytting kan boligen så selges til bruktboligpris til 'hvem som helst' – for eksempel eksisterende innbyggere som ønsker å bo mer sentralt. I så fall frigjøres også boligene de flytter fra til andre med andre boligpreferanser.

Tiltaket innebærer åpenbart en risiko for at det offentlige taper penger. Tiltaket krever derfor taspfond. Slilke taspfond er det trolig lite realistisk at

fracflyttingskommuner generelt kan utvikle, men det kan tenkes som et statlig virkemiddel for utsatte kommuner.

Kapittel 4 tilsier ikke at problemet vi har skissert er stort, men det er reelt. Trolig vil et slik tiltak utløse et fåtall nybygginger hvert år. Kostnaden for staten knyttet til et taspfond er begrenset til forskjellen mellom boligkjøp og generell bruktboligpris i kommunen. Dersom boligen ikke selges innenfor den angitte perioden, vil taspfondet aldri bli brukt. Det er like fullt vår vurdering at et slikt virkemiddel vil redusere en reell risiko ved boligbygging for en tilflytter ved byggestart, og slik kan utløse både nybygging og tilflytting.

Vår vurdering er at nye virkemidler primært tilpasses kommuner med synkende befolkningsutvikling. Det er i slike kommuner hvor det er minst grunn til å regne med at boligmarkedet vil takle problemet uten inngripen. En første tilnærming kan være å tilby de fem kommunene i situasjon C nevnt i kapittel 4.4. en slik ny ordning.

Trolig bør en ny boligstimuleringsordning også knyttes til at kommunene synliggjør en tydelig langsiktig samfunnsplan om å utvikle eget kommunesenter som et aktivum for tilflyttere utenfra. Forslaget om å utvikle et taspfond som dekker opp forskjeller mellom boligbyggekostnad og bruktboligpris, kan godt kombineres med en mer tradisjonell støtte- eller låneordning innenfor Husbanken.

Våre anslag tilsier at en slik ordning neppe vil ha et stort omfang. Sett fra et nasjonalt ståsted vil en slik ordning ha meget begrensede kostnader.

Nytten av ordningen kan imidlertid være stor for kommuner og virksomheter i disse kommunene som har vansker med å rekruttere nøkkelpersonell. For de fleste virksomheter vil vedlikehold og utvikling av lokal kompetanse være avgjørende for



konkurranssevne. I et slikt perspektiv kan en ordning for å realisere flere egnede boliger være viktig for berørte kommuners langsiktige utviklingsmuligheter.

## 6 Referanser

- Aarsæther, N., Bye, G., & Myhr, S. (2020). *Distriktskommunen som næringsutvikler - En kartlegging av næringsutviklerrollen anno 2020*. NORCE Samfunnsforskning.
- Benedictow, A., Bjørn, B. C., Gran, B., Gyene, M., Kordt, A., & Walbækken, M. (2020). *Norsk økonomi 2020-2*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, A., Frisell, M., Gyene, M., & Flatval, V. S. (2020). *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende langsiktig leiemarked*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Benedictow, A., Kostøl, F., Røtnes, R., Walbækken, M. (2020) *Skatt I den norske boligmodellen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse
- Benedictow, A., Gran, B., Norberg-Schulz, M, Walbækken, M. (2019) *Boligmarkedets virkemåte for utsatte grupper*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS
- Gundersen, F., Holmen, R. B., & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hamarøy kommune. (u.d.). *Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2019-2020). (u.d.). *Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2018: 2. (u.d.). *Fremtidige kompetansebehov I - Kunnskapsgrunnlaget*.
- NOU 2020: 12. (u.d.). *Næringslivets betydning for levende lokalsamfunn*.
- NOU 2020: 2. (u.d.). *Fremtidige kompetansebehov III - Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NOU 2020: 15 (u.d.). *Det handler om Norge*.
- Nygaard, V. (2012). *Hvordan står det til med boligmarkedene i distriktene?* Plan 1/2012.
- Nygaard, V., Lie, I., & Karlstad, S. (2010). *En analyse av små, usikre og stagnerende boligmarkeder*. Norut-rapport 2010:13.
- Perlic, B., & Albertsen, D. (2019). *Mobilitet blant personer med fag-/svennebrev*. SSB-rapport 2019/31.
- Rambøll. (2014). *Følgeevaluering av boligetablering i distriktene*. Oslo: Rambøll Management Consulting .
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E., & Carlsten, T. C. (2019). *NHOs kompetansebarometer 2019: Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2019*.
- SSB. (2020). *Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020-2050*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sørvoll, J., & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk - Boligsatsninger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J., Sandlie, H., Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. (2016). *Eldres boligsituasjon*.

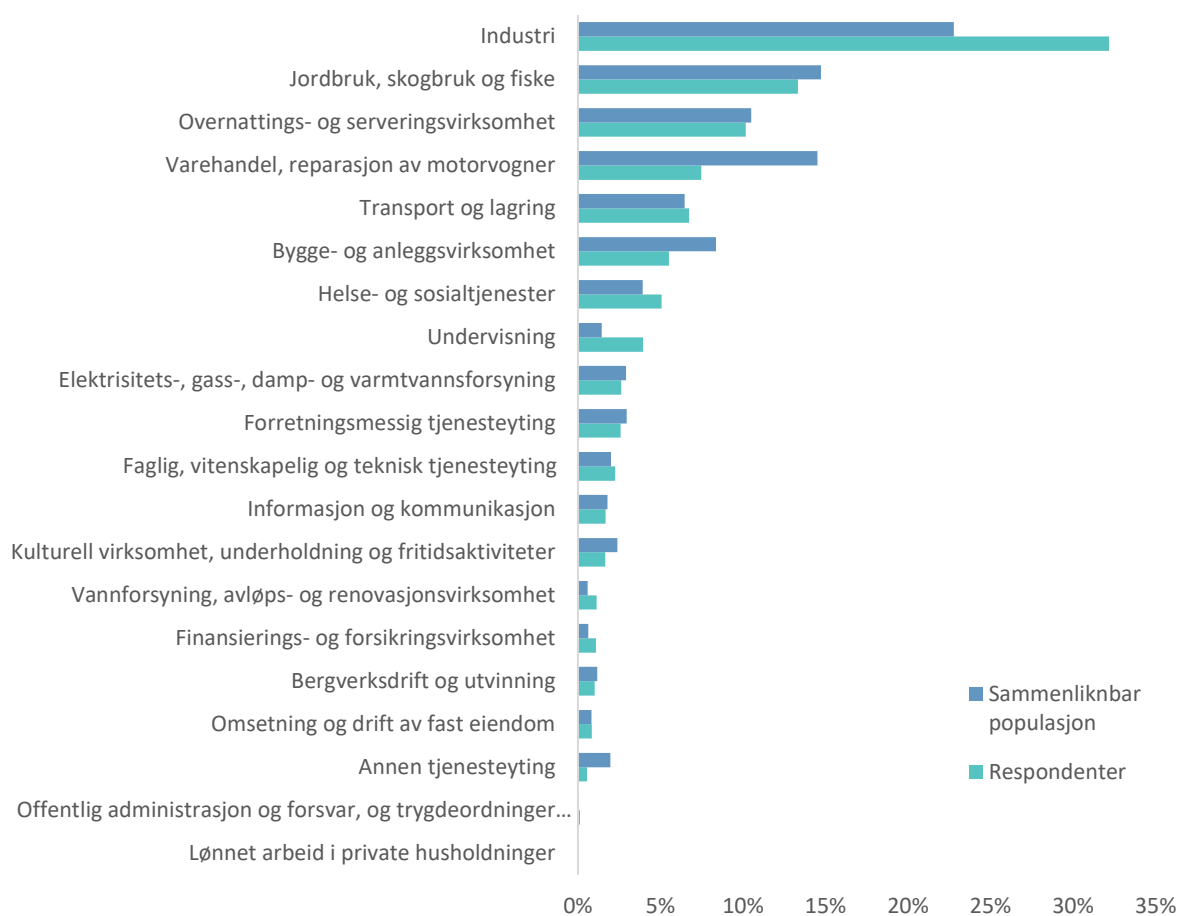
*Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring.* Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Vareide, K., Svardal, S., Nyborg Storm, H., & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018.* Bø: Telemarksforskning.

Vinsand, G., & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen.* Oslo: NIVI Analyse AS.

## Vedlegg A Svarfordeling etter næringstilhørighet

Figur 6.1 Svarfordeling etter næringstilhørighet blant respondenter og sammenliknbar populasjon



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS  
Note: Sammenliknbar populasjon er her virksomheter lokalisert i kommunen(e) med minst én ansatt i siste regnskapsår

## Vedlegg B Kommuner i utvalget, fordelt på kommunekategorier



Tabell 6.1 Kommuner i utvalget, etter kategorisering

Kategori	Kommune			
Kategori 1 (egen BA-region)	Andøy	Heim	Nordkapp	Suldal
	Aure	Herøy (Nordl.)	Nordreisa	Sunndal
	Aurland	Hjelmeland	Nore og Uvdal	Sør-Varanger
	Austevoll	Hol	Porsanger-Porsángu-Porsanki	Tinn
	Beiarn	Ibestad	Rauma	Træna
	Berlevåg	Karášjohka-Karasjok	Rødøy	Tydal
	Bø	Kvinnherad	Røst	Tysnes
	Båtsfjord	Kvæningen	Sauda	Utsira
	Deatnu-Tana	Lierne	Sigdal	Vanylven
	Fedje	Loppa	Sirdal	Vardø
	Flå	Lurøy	Skjervøy	Vega
	Fyresdal	Lødingen	Smøla	Vestnes
	Gáivuotna-Kåfjord-Kaivuono	Meløy	Solund	Vik
	Gloppen	Meråker	Steigen	Værøy
	Gratangen	Moskenes	Stor-Elvdal	Vågan
	Guovdageaidnu-Kautokeino	Måsøy	Storfjord-Omasvuotna-Omasvuono	Ørland
	Hamarøy - Hábmær	Nesna	Stranda	Åmli
	Hasvik	Nissedal	Stryn	Åsnes
Kategori 2 (del av større BA-region)	Alstahaug	Gulen	Nærøysund	Sømna
	Alvdal	Hitra	Oppdal	Sør-Fron
	Bardu	Holtålen	Os	Sørreisa
	Bindal	Hyllestad	Osen	Tokke
	Bremanger	Høylandet	Rendalen	Tolga
	Brønnøy	Kinn	Rennebu	Trysil
	Bykle	Kviteseid	Rindal	Tynset
	Dovre	Lebesby	Ringebu	Ullensvang
	Dyrøy	Leirfjord	Røros	Unjárga-Nesseby
	Dønna	Leka	Raarvihke - Røyrvik	Vadsø
	Eidfjord	Lesja	Salangen	Valle



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE