



Anvendelse av programteori for attraktivitet

Milepelsnotat 3

Knut Vareide, Lars Kobro og Hanna Storm

TF-notat nr. 12/2013

Tittel: Anvendelse av programteori for attraktivitet
Undertittel: Milepelsnotat 3
TF-notat nr: 12/2013
Forfatter(e): Knut Vareide, Lars Kobro og Hanna Storm
Dato: 18.04.2013
ISBN: 978-82-7401-613-2
ISSN: 1891-053X
Pris: (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto:
Prosjekt: Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn.
Prosjektnr.: 20120800
Prosjektleder: Knut Vareide
Oppdragsgiver(e): KRD

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforskning.no



Knut Vareide er utdannet sosialøkonom (cand oecon) fra Universitetet i Oslo (1985). Han har arbeidet i Telemarksforskning siden 1996. Han er koordinator for arbeidet med regional utvikling i Telemarksforskning.



Lars Ueland Kobro er utdannet statsviter med en allsidig yrkesbakgrunn fra både frivillig sektor, offentlig sektor og privat virksomhet. Han har arbeidet i Telemarksforskning siden 2008.



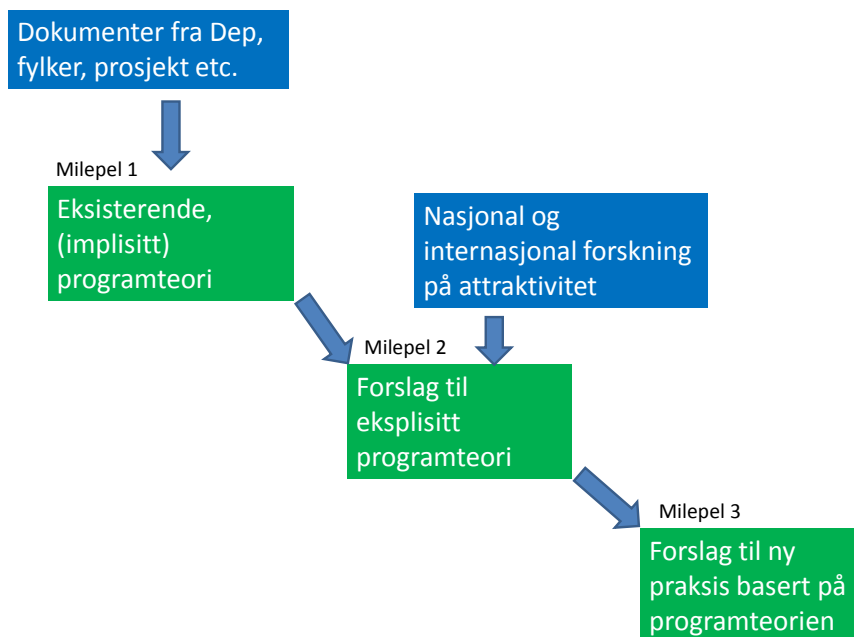
Hanna Storm er utdannet master i Økonomi og ressursforvaltning fra Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. I Telemarksforskning er Storm tilknyttet faggruppa for regional utvikling, der hun har jobbet siden 2008.

Forord

Dette notatet er en oppsummering av de foreløpige resultatene i prosjektet: Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn.

KRD lyste ut prosjektet i august 2012, og Telemarksforskning ble valgt ut til å gjennomføre prosjektet etter en anbudsrunde.

Det er definert tre milepeler i prosjektet:



Figur 1: Milepeler i prosjektet.

I den første milepelen av prosjektet har vi gjennom dokumentstudier beskrevet hvilke modeller som ser ut til å ligge bak policydokument fra stat og fylker om attraktivitet. Formålet var å gi en ren deskriptiv oppsummering av den modellforståelsen som er beskrevet eksplisitt, eller som kan utledes implisitt av de studerte dokumentene og den praksis vi har hatt informasjon om.

I den andre milepelen har vi foreslått en konkret og eksplisitt programteori for satsingen på attraktivitet. Programteorien er forankret i både internasjonal forskning og i den norske virkeligheten.

I denne tredje og siste milepelen skal vi gjøre rede for hvilke konsekvenser den nye programteorien, etter vår vurdering, burde få for den praktiske og politiske innsatsen for økt attraktivitet.

Bø, 21. april 2013

Knut Vareide

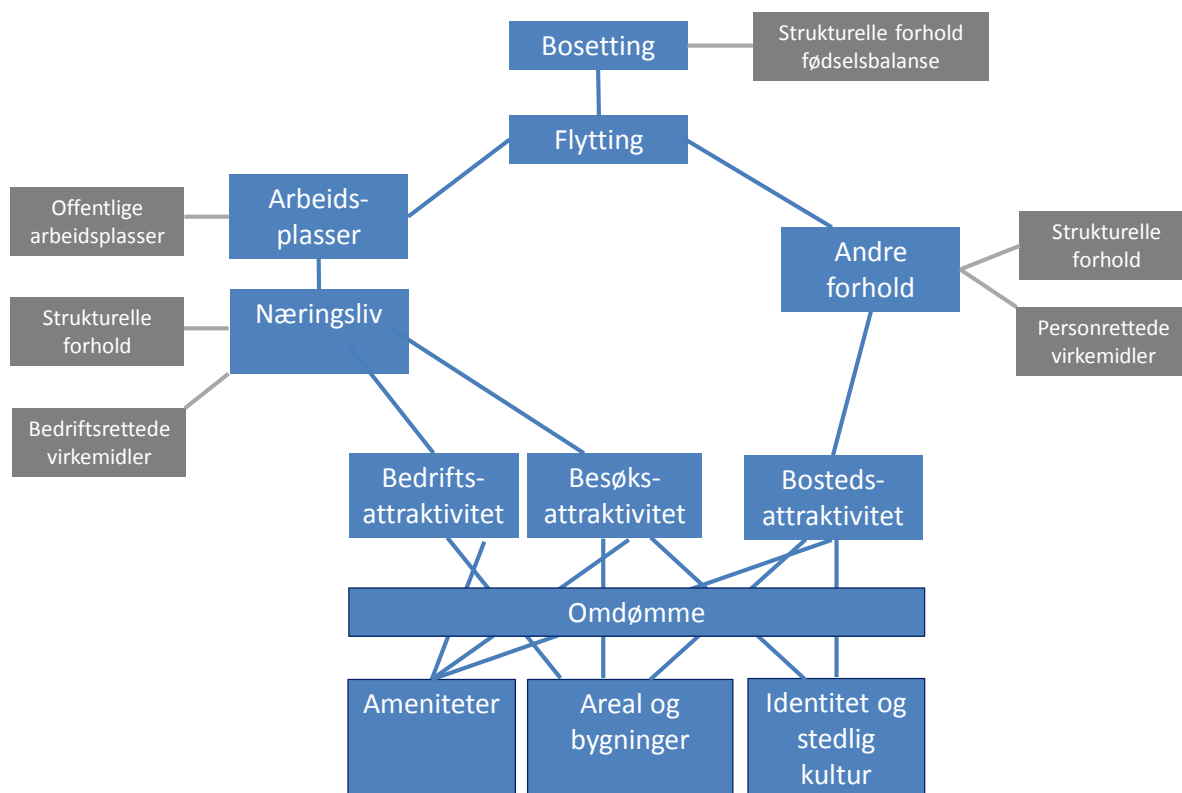
Prosjektleder

Innhold

1. Innledning om programteorien	5
2. Programteorien og norsk distriktpolitikk	7
2.1 Den smale distriktpolitikken	7
2.2 Den brede distriktpolitikken.....	10
3. Bør tiltak for å motvirke sentralisering settes inn mot årsakene til sentraliseringen?	12
4. Generelle støtteordninger kontra endogen vekst	13
5. Aktiviteter, resultater og effekter	15
6. Om å måle effekter for hele det distriktpolitiske virkeområdet.....	18
6.1 Identifisere spesielt vellykkede kommuner i distriktene	20
6.2 Analysere utviklingen av attraktivitet i enkeltkommuner.....	21
6.3 Måle tiltak på stedsnivå.....	21
6.4 Hvilke typer attraktivitetsprosjekt bør støttes?	21
7. Rapportering, erfaringsakkumulasjon og tilrettelegging for kunnskapsutvikling	23
7.1 Det nye søknadsskjemaet.....	23
7.2 Kategorisering i forhold til ønsket effekt	25
7.3 Kategorisering i forhold til ønsket resultat.....	26
7.4 Spesifisering av aktiviteter	26
7.5 Viktige prosjektdatabaser	26

1. Innledning om programteorien

I milepelsnotat 2 er det formulert en programteori for bruk av midler til attraktivitet. Programteorien tar utgangspunkt i de viktigste drivkreftene for flyttestrømmer mellom distriktene og sentrale strøk i Norge. Modellen er universell og kan ses på som en generell modell for drivkreftene for nettoflytting til steder i Norge. Programteorien er vist i figuren under:



Figur 2: Programteori for attraktivitet.

Det er flytting, i betydningen nettoflytting, som er fokus for modellen. Det er fordi det i distriktpolitikken er flyttingen en ønsker å påvirke for å sikre bosetting i distriktene.

Flyttestrømmene påvirkes av to drivkrefter; den ene er arbeidsplassveksten på et sted, den andre er alle andre forhold som påvirker flyttingen og som vi derfor innledningsvis har definert i boksen «andre forhold».

Arbeidsplassveksten kan dekomponeres i vekst i offentlige og private arbeidsplasser. Det er det siste som er fokus for distriktpolitikk og virkemiddelapparatet når det gjelder sysselsetting.

Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet er igjen påvirket av strukturelle forhold, slik som arbeidsmarkedsstørrelse, bransjesammensetning og konjunkturvariasjoner. Dessuten har noen steder tilgang på generelle bedriftsrettede virkemidler som kan være med på å påvirke veksten. I tillegg til de strukturelle forholdene og de bedriftsrettede virkemidlene, blir veksten i næringslivet også påvirket av stedegne forhold som kan påvirkes lokalt. Her skiller vi mellom bedriftsattraktivitet, som er stedets attraktivitet for næringsvirksomhet generelt, og besøksattraktivitet, som er stedets tiltrekningskraft for besøkende som igjen skaper økt omsetning og vekst i næringslivet.

Hvis vi går tilbake til boksen «andre forhold», som samler opp alle andre forhold som har betydning for nettoflyttingen enn arbeidsplassvekst, ser vi at denne igjen er avhengig av tre ulike forhold; strukturelle forhold, personrettede virkemidler og faktorer knyttet til bostedsattraktivitet. Strukturelle forhold er egenskaper ved stedet som er knyttet til størrelse, arbeidsmarkedsintegrasjon og lokalisering. Noen steder har også tilgang på spesielle personrettede virkemidler som kan være med å påvirke flyttingen. Til slutt ser vi at er det en del faktorer som er knyttet til stedene, og som kan påvirkes lokalt, som vi igjen kaller bostedsattraktivitet.

Vi har dermed definert *tre typer attraktivitet*: Attraktivitet for bedrifter, for besøk og for bosetting. Felles for disse attraktivitetstypene er at de er knyttet til stedegne egenskaper, hvorav de fleste kan påvirkes lokalt. De representerer dermed handlingsrommet til stedene når det gjelder deres muligheter til å påvirke egen utvikling.

Det er i prinsippet mange forskjellige forhold som kan påvirke den lokale attraktiviteten, for alle de tre attraktivitetstypene bosted, besøk og bedrift. Vi kan imidlertid kategorisere de forskjellige forholdene i fire grupper.

En gruppe kaller vi *ameniteter*. Dette er et ord vi har lånt fra det engelske «amenities», og som rommer alle typer tilbud som steder kan tilby, både kommersielle tilbud, tilbud fra det offentlige og stedskvaliteter som godt klima, vakker natur, estetiske bygninger etc. Slike ameniteter kan påvirke attraktiviteten både når det gjelder bedrifts-, besøks- og bostedsattraktivitet, men det vil i hovedsak være forskjellige ameniteter som virker på de tre attraktivitetstypene.

Areal og bygninger er forhold som betyr mye for alle de tre attraktivitetstypene, men i ulike former. For bostedsattraktivitet vil tilgjengelighet og pris for boliger, samt tilgjengelig boligareal, ha betydning. For besøksattraktivitet vil det være tilgjengelighet, pris og kvalitet på overnattingstilbudet, tilgjengelighet til hytter og areal for hyttebygging som kan ha betydning. For bedriftsattraktiviteten vil det kunne være tilgjengelighet til næringsareal og lokaliteter som har størst betydning.

Stedlig identitet og kultur har også på ulike vis betydning for alle de tre attraktivitetstypene. Denne kategorien er definert som stedlige egenskaper som ikke er knyttet til fysiske forhold, men som preger et sted gjennom personers holdninger og atferd som i sum skaper stedets kultur.

Til slutt vil steders omdømme kunne påvirke attraktiviteten. Igjen er det snakk om forskjellig typer omdømme for de tre attraktivitetstypene. Noen steder kan ha godt omdømme for en type attraktivitet, for eksempel et svært godt omdømme som besøkssted, men likevel dårlig omdømme som bosted eller bedriftssted.

Programteorien er ytterligere forklart og eksemplifisert i milepelsnotat 2.

I resten av dette notatet skal vi gjør rede for hvordan programteorien kan anvendes som grunnlag for å kunne måle resultater og effekter av offentlig innsats for økt attraktivitet. Programteorien kan dermed anvendes for å få til en bedre målretting av virkemidlene, og den kan gi retning for endringer av dagens praksis.

2. Programteorien og norsk distriktspolitikk

For å lage en programteori for attraktivitet, var det nødvendig å lage en modell som satte attraktivitetsbegrepet inn i en større ramme. Dermed ble programteorien også mer universell. Den trekker inn de viktigste drivkreftene til flyttestrømmene til og fra distriktene, også de drivkreftene som ikke er spesifikt knyttet til attraktivitet. Programteorien har dermed relevans for den samlede norske distriktspolitikken.

2.1 Den smale distriktspolitikken

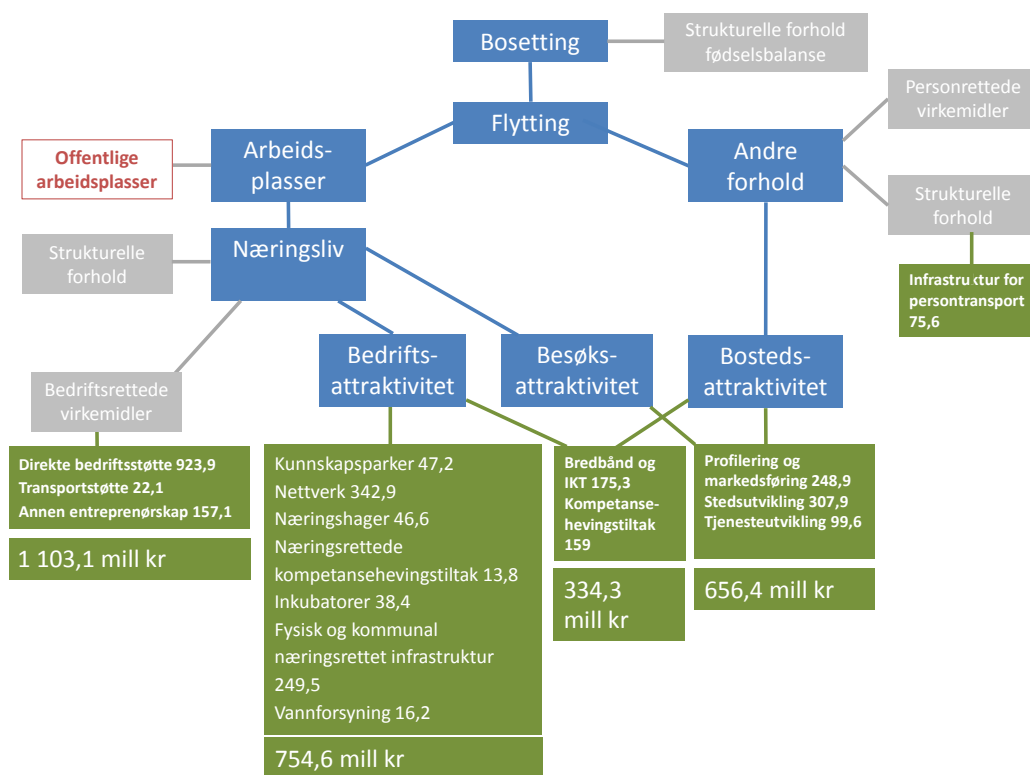
Den såkalte smale distriktspolitikken er beskrevet på en kompakt måte i Statsbudsjettet. Vi har gjengitt i tabellform en beskrivelse av budsjettet for programkategori 13.50, Distrikts- og regionalpolitikken, fra Statsbudsjettet 2011-2012:

Tabell 1: Oversikt over hovedmål, arbeidsmål og tiltaksområder knyttet til programkategori 13.50.

Hovedmål	Arbeidsmål	Tiltaksområde
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping	Kunnskapsparker
		Nettverk
		Næringshager
		Næringsrettede kompetansehevings-tiltak
	1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter	Direkte bedriftsstøtte
		Transportstøtte
1.3 Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer	Inkubatorer	
	Annen entreprenørskap	
2 Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet	Kompetansehevingstiltak
		2.2 Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremer i områder med få innbyggere og små markeder
	Fysisk og kommunal næringsrettet infrastruktur	
	Vannforsyning	
3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder	Tjenesteutvikling
		3.2 Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokalisingssted for bedrifter
	Stedsutvikling	

Den smale distriktspolitikken er her oppsummert i tre hovedmål og sju arbeidsmål. Det er definert 16 ulike tiltaksområder som er relatert til hvert sitt arbeidsmål.

Det kan være interessant å se hvordan de ulike delene av distriktspolitikken passer inn med den programteorien som er foreslått. Vi har i figur 3 å plassert de ulike virkemidlene inn i programteorimodellen.



Figur 3: Virkemidler innenfor 13.50, og hvordan de tenkes å gripe inn i programteorimodellen.

Her har de ulike tiltaksområdene fra tabell 1 på forrige side fått hver sin grønne boks, med forbindelseslinjer til de programteorielementene der de påvirker modellen. Vi har også satt inn beløpene, gitte tilsagn, for 2011.

De fleste tiltakstypene er tiltak som er stedbundne, og som skal rette seg inn mot å øke attraktiviteten for næringslivet. De kan dermed sies å være rettet inn mot økt *bedriftsattraktivitet*. Dette er tiltak som dreier seg om opprettelse og støtte til kunnskapspark, næringsnettverk, næringshager, næringsrettede kompetansehevingstiltak, inkubatorer og fysisk næringsrettet infrastruktur.

Tre av tiltakstypene handler om direkte bedriftsstøtte, transportstøtte og annen entreprenørskap. Dette er midler som er generelt tilgjengelige i det distriktspolitiske virkeområdet, og som stort sett fordeles seg etter søknad fra bedrifter. Ordningen med lavere arbeidsgiveravgift er et tiltak av samme type, men som hører inn under finansdepartementet. Selv uten at den reduserte arbeidsgiveravgiften er regnet med, er de generelle bedriftsrettede virkemidlene klart størst i pengeverdi.

Bredbånd og IKT er et infrastrukturtiltak innenfor hovedmål to, som det kan tenkes er ment å styrke både bedrifts- og bostedsattraktiviteten.

Det er tre tiltak som er primært rettet direkte mot økt bostedsattraktivitet. Det er profilering og markedsføring, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Når det gjelder profilering og markedsføring, kan dette imidlertid også tenkes å være rettet mot økt besøksattraktivitet.

Den siste tiltakstypen er infrastruktur for persontransport i distriktene, som vi kan anta har som hensikt å minske de strukturelle ulempene for distriktene.

Hvis vi bruker størrelsen på budsjettet som målestokk, kan vi fastslå at den smale distriktspolitikken involverer mest generelle bedriftsrettede støtteordninger for bedrifter i distriktene.

Tabell 2: Oversikt over midlene til hovedmål 3: Attraktive steder, statsbudsjettet, gitte tilsagn i 2011.

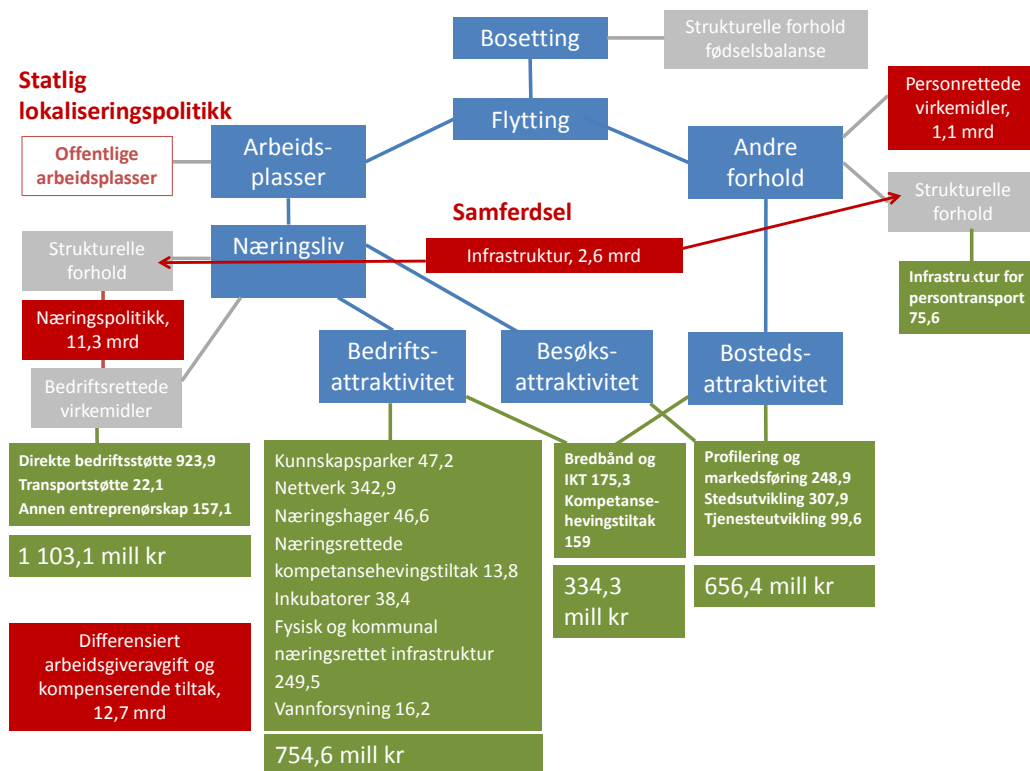
	Fylkeskommuner	Kommuner og regionråd	KRD	Totalt	Totalt (pst.)
Profilering- og markedsføringstiltak	151,3	51,9	45,7	248,9	37,9
Stedsutvikling	257,3	50,6	0	307,9	46,9
Tjenesteutvikling	49,9	23,0	26,6	99,6	15,2
Arbeidsmål 3.1	49,9	23,0	26,6	99,6	15,2
Arbeidsmål 3.2	408,6	102,5	45,7	556,8	84,8
Totalt	458,5	125,5	72,4	656,4	100,0
Totalt (pst.)	69,9	19,1	11,0	100,0	

Vi kan se at det ble gitt tilsagn for 656,6 mill. kr. til de tiltaksområdene som er knyttet til bostedsattraktivitet. Mesteparten av disse midlene blir fordelt av fylkeskommuner, regionråd og kommuner. Mange av prosjektene som er finansiert av fylkeskommunene over denne ordningen er imidlertid også helt eller delvis rettet mot bedrifts- og besøksattraktivitet. Samlet sett kan det dermed se ut til at langt mindre enn en femtedel av midlene går til tiltak som er rettet mot bostedsattraktivitet.

Det er dermed klart at den smale distriktspolitikken i høy grad er fokusert på næringslivsvekst. Mer enn 80 prosent, eller fire av fem kroner som brukes i den smale distriktspolitikken er innrettet mot arbeidsplassvekst i næringslivet, enten via generelle virkemidler som er gjort tilgjengelig for det distriktspolitiske området, eller via direkte tiltak som er rettet mot næringslivet i disse områdene.

2.2 Den brede distriktspolitikken

Vi har så langt sett på programlogikken i forhold til den smale distriktspolitikken. Vi kan også utvide perspektivet og se på den brede distriktspolitikken. I figuren under har vi satt inn postene for distriktutviklingen som inngår i den såkalte brede distriktspolitikken, som er tiltak som i hovedsak er knyttet til det distriktspolitiske virkeområdet. De grønne er poster som hører inn under den smale distriktspolitikken, de røde er med i den brede.



Figur 4: Den brede distriktspolitikken og programteorien

Kostnadene, eller rettere sagt inntektstapet, for lavere arbeidsgiversats i distriktene er beregnet til over 12 mrd. kr. Det er mange ganger større enn de samlede midlene til 13.50. I pengeverdi er altså inntektstapet som følge av redusert arbeidsgiveravgift i distriktene mange ganger de midlene som resten av distriktspolitikken representerer. Redusert arbeidsgiveravgift er bedriftsrettede virkemidler, ettersom det er en ordning som er generell for alle bedrifter i distriktene. Alle bedrifter i distriktene nyter godt av å betale en lavere arbeidsgiveravgift enn den normale satsen på 14,2 prosent.

Når vi tar med differensiert arbeidsgiveravgift i oversikten, er det klart at de generelle bedriftsrettede virkemidlene dominerer bildet totalt. Det er tydelig at det er arbeidsplassvekst i næringslivet, stimulert gjennom generelle økonomiske virkemidler, som er det overordnede virkemidlet for distriktspolitikken. De andre virkemidlene er små i sammenlikning.

Kostnadene til personrettede virkemidler i Nord-Troms og Finnmark er beregnet til over 1 mrd. kr, ifølge rapporten "Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms" (Norut/Menon 2012). De personrettede virkemidlene er konsentrert til en mindre del av det distriktspolitiske virkeområdet, og

er forholdsvis kraftig dosert i de områdene de gjelder for, ettersom Finnmark og Nord-Troms er områder med relativt få innbyggere.

Strukturelle forhold som har betydning for arbeidsplassutviklingen er knyttet til bransjesammensetningen og størrelsen på arbeidsmarkedet. Bransjesammensetningen forklarer en stor del av variasjonen i arbeidsplassveksten mellom steder i Norge. Steder med en stor andel av arbeidsplassene i bransjer med nedgang vil normalt få lavere vekst i antall arbeidsplasser enn steder med en stor andel i bransjer med vekst. Statens sektorpolitikk vil få betydning for hvordan bransjesammensetningen vil påvirke utviklingen på et sted. En politikk i favør av landbruk vil for eksempel få positiv betydning på steder hvor landbruket utgjør en relativt stor andel av sysselsettingen. En politikk i favør av kraftkrevende industri vil på den annen side få positiv betydning for steder med mye av denne industrien. Dermed vil statens landbruks- og kraftpolitikk få store distriktpolitiske konsekvenser.

Statens samferdselspolitikk vil kunne ha betydning for de strukturelle forholdene knyttet til størrelsen på arbeidsmarkedene. Forbedrede kommunikasjoner i form av broer og tunneller vil kunne knytte sammen arbeidsmarkeder som tidligere var isolerte. Dette gir en regionforstørring som kan ha positiv betydning for næringsutviklingen. Tiltak til infrastruktur i distriktpolitikken utgjorde 2,6 mrd kr i 2011. Alle investeringer i infrastruktur har betydning for næringsutviklingen i distriktene, direkte eller indirekte. Statens samlede aktivitet får dermed betydning, ikke bare den innsatsen mot infrastruktur som sorterer under distriktpolitikken.

Statens og fylkeskommunenes lokaliseringpolitikk har også stor og direkte betydning for sysselsettingen i distriktene. I figur 4 ser vi at utviklingen i offentlige arbeidsplasser er en faktor som påvirker den samlede arbeidsplassveksten. Her vil både statlig lokaliseringpolitikk, fylkeskommunenes lokaliseringpolitikk samt utviklingen i kommuneøkonomien få direkte konsekvenser for arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor. Dette vil påvirke den samlede arbeidsplassutviklingen og flyttestrømmene til distriktene. Dette er forhold som ikke ligger inne i distriktpolitikken direkte, men det er viktig å kjenne til effektene på sysselsettingen i distriktene og hvordan dette igjen påvirker flytting. Antall arbeidsplasser i stat og fylke økte med 41 706 i de mest sentrale kommunene fra 2000 til 2011, i følge den registerbaserte sysselsetningsstatistikken til SSB. Innenfor det distriktpolitiske virkeområdet ble antall arbeidsplasser i stat og fylke redusert i samme periode med 442. Det er dermed ganske klart at lokaliseringspolitikken til staten og fylkeskommunene i stor grad har vært en drivkraft for sentraliseringen de siste årene.

Sektor-, samferdsels- og lokaliseringspolitikken er dermed områder som påvirker flyttestrømmene, og hvor disse faktorenes betydning for flyttestrømmene kan analyseres innenfor den foreslåtte programlogikken.

Kommunene er utvilsomt en av de viktigste, om ikke den viktigste aktøren, i arbeidet for å forbedre stedlig attraktivitet. Kommunenes evne til å gjøre dette arbeidet er avhengig av økonomien, og kommunalpolitikken blir dermed en viktig faktor.

Innsats som går til å forbedre de stedlige kvalitetene for økt attraktivitet for bedrifter, besøk og bosted utgjør en liten andel av de samlede midlene som staten setter inn i distriktpolitikken. De generelle ordningene som er rettet inn mot bedriftene i distriktene dominerer med omtrent 14 mrd. kroner årlig. Samlet sett gikk over 1,7 mrd. kroner til tiltak for å styrke attraktiviteten i distriktskommuner i 2011. Dette beløpet økte en del i 2011, og det kan virke som om det er økende interesse for slike tiltak.

3. Bør tiltak for å motvirke sentralisering settes inn mot årsakene til sentraliseringen?

Det kan virke naturlig å sette inn tiltak som i størst mulig grad motvirker kreftene som er mest dominerende for sentraliseringen. Dersom utflyttingen fra distriktene skyldes svak næringsutvikling med påfølgende nedgang eller manglende vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet, vil det være nærliggende å sette inn tiltak for å stimulere næringsutvikling for på denne måten å gjenopprette balansen i flyttestrømmene. I motsatt fall, dersom utflytting fra distriktene skyldes at distriktskommunene oppfattes som mindre attraktive som bosteder, vil en heller sette inn tiltak som øker attraktiviteten som bosted, uten å gå gjennom arbeidsmarkedet.

Dersom vi kan finne ut nøyaktig hvilke forhold det er som skaper sentralisering, kan vi lettere sette inn tiltak som treffer årsakene til den samme sentraliseringen. Analyser basert på programlogikken vil belyse årsakssammenhengene. I så tilfelle blir det mulig, om ønskelig, å sette inn tiltak som direkte retter seg inn mot årsakene til sentraliseringen.

Et motargument mot et slikt resonnement er at en bør vurdere tiltak i henhold til hvor effektive de er for måloppnåelsen om økt bosetting i distriktene, uavhengig årsaksbakgrunn. En sentral utfordring man vil kunne stå overfor, er at årsakene til sentraliseringen viser seg å være svært krevende, om ikke umulig, å påvirke. Derfor vil det være bedre bruk av midler å prioritere de tiltakene hvor man kan forvente best effekt, selv om de ikke retter seg mot årsakene til sentraliseringen. I distriktpolitikken vil et slikt effektivitetsmål kunne formuleres som kroner anvendt per ekstra bosatt i distriktene. Da er det likegyldig om en oppnår den ekstra bosettingen på grunn av forbedret næringsutvikling med korresponderende økt arbeidsplassvekst, eller gjennom forbedret bostedsattraktivitet.

Dersom det er lettere å påvirke flyttestrømmene til distriktene gjennom innsats rettet mot økt arbeidsplassvekst enn andre forhold, bør en gjøre det. Om tiltakene er rettet mot de faktiske årsakene til sentralisering er egentlig ikke relevant. Virkemidlenes forventede effektivitet i forhold til målsettingen bør være styrende.

Det vil dermed kunne være hensiktsmessig å sette inn tiltak for å forbedre bostedsattraktiviteten i distriktene, selv om årsaken til fraflytting fra distriktene er strukturelle forhold som påvirker arbeidsplassveksten negativt. Det som bør være kriteriet for om et tiltak i distriktpolitikken vurderes som hensiktsmessig, er om det er effektivt i forhold til andre alternative virkemidler for å stimulere bosetting i distriktene.

4. Generelle støtteordninger kontra endogen vekst

I stortingsmeldingen *Lokal vekstkraft og framtidstru* heter det at «vekstkrafta kjem nedanfrå». Det er omtrent det samme meningsinnholdet som når en på fagspråket sier at veksten er endogen. Endogen vekstteori oppsto på 90-tallet, som en forklaring til at noen land hadde systematisk bedre vekst enn andre, uten at de gjeldende økonomiske teoriene kunne forklare hvorfor. I følge endogen vekstteori er det forskjeller i innovasjonsevne som skaper slike forskjeller. Forskjellene kan skyldes ulikt utdanningsnivå, eller at de ulike stedlige kulturer påvirker innovasjonsevnen.

Satsingen på attraktivitet i norsk distriktpolitikk må ses som et utslag av en økende tiltro til at lokalsamfunn kan påvirke sin egen vekst. På lokalplanet i Norge er det ikke bare forskjeller i innovasjonsevne i næringslivet som kan skape forskjeller i attraktivitet. Det kan også være andre lokale forskjeller i egenskaper og kvaliteter som påvirker steders attraktivitet som besøkssted og som bosted. Satsingen på attraktivitet er således en slags parallell til, og en utvidelse av, endogen vekstteori anvendt på lokalplanet.

De generelle virkemidlene vi finner i vårt materiale er basert på teori utviklet på mikronivå, men som en har aggregert opp til makronivå. Staten innfører økonomiske ordninger for bedrifter og enkeltpersoner, som i teorien skal gjøre at disse endrer adferd, eller får en fordel i konkurransen på markedet, som igjen vil skape økt verdiskaping og sysselsetting. Lavere arbeidsgiveravgift til bedrifter i distriktene gjør at bedrifter i disse områdene får lavere kostnader. Dette fører til at bedriftene får bedre overlevelsessevne og kan ansette flere. Den økte sysselsettingen får så flere til å flytte inn til distriktene, eller færre til å flytte ut. Innovasjon Norges mange finansieringstilbud til bedrifter i distriktene i form av lån og tilskudd virker i prinsippet på samme måte. De generelle virkemidlene til bosatte i Finnmark og Nord-Troms er av samme type. Personer får et økonomisk incentiv til å bo i disse områdene, og det gjør at noen velger å flytte dit, eller bli boende lenger.

Det er dermed snakk om to typer politikk som er svært forskjellige i prinsipp og teori. På den ene siden har vi generelle økonomiske virkemidler som gjøres gjeldende for distriktene, og som skal stimulere næringsutvikling og bosetting. På den andre siden har vi tiltakene for attraktivitet, som skal gjøre stedene mer attraktive som følge av en eller annen form for endring av de stedlige betingelsene.

De generelle økonomiske virkemidlene er basert på klassisk økonomisk teori, der personer og bedrifter gis ulike betingelser i sentrale strøk og distriktene. Dette vil, ifølge teorien, gjøre at personer og bedrifter automatisk endrer atferd for å maksimere sin nytte og profitt, i dette tilfellet ved å i større grad bosette seg og legge produksjon til distriktene. I en slik politikk har stedene ingen selvstendig funksjon. Satsingen på attraktivitet er derimot basert på at stedene er *aktører*, som er i stand til å endre sine betingelser for vekst innenfra.

Et godt argument for satsing på slike endogene attraktivitetsprosjekter, er at effektene vil kunne være permanente. Dersom et sted gjennom et prosjekt lærer seg metoder for å øke sin attraktivitet, vil en kunne forvente at det gir en varig effekt. Andre ordninger, som ordningen med redusert arbeidsgiveravgift, vil bare virke så lenge ordningen eksisterer. En kan til en viss grad tenke seg at en avvikling av slike ordninger kan gjøre bedriftene i distriktene mindre konkurransedyktige enn

de var før ordningen ble innført, ved at de har tilpasset seg de forbedrede betingelsene gjennom å bli mindre effektive.

På den annen side er det også enkelte paradokser knyttet til forestillingen om endogen vekst. Dersom en finner en nøkkel for hvordan et sted ved egen kraft kan stimulere til vekst, vil ikke da denne metoden bli kopiert og brukt de fleste andre steder? Hvis en slik metode ble oppdaget gjennom tiltak i distriktpolitikken, vil en slik metode raskt bli kopiert og brukt i andre steder også. De fleste steder, selv de med forholdsvis god vekst, er interessert å stimulere egen vekst. Kun svært få kommuner opplever voksesmerter som er så følbare at de ikke er interessert i mer vekst. Konseptet om attraktivitet handler nettopp om konkurransen mellom steder, og at noen steder er mer attraktive enn andre. Det er hele tiden snakk om relativ attraktivitet, et sted kan bare være attraktivt på bekostning av andre steders lave attraktivitet. En virksom metode for å simulere til egen vekst vil derfor, dersom den ble kopiert til mange andre områder, ikke lenger påvirke attraktiviteten. Dette svekker muligheten for at satsing på attraktivitet, eller eventuelle andre endogene vekstmetoder, vil kunne få en effekt på flyttestrømmen til det samlede distriktpolitiske virkeområdet. En kan tenke seg at enkeltkommuner i distriktene som er spesielt dyktige, oppnår høyere vekst på bekostning av andre kommuner, men at alle distriktskommunene i sum ikke vil kunne få spesielt stor effekt med endogene vekststrategier, dersom også kommuner utenfor det distriktpolitiske området også tar slike metoder i bruk.

Satsing på attraktivitet kan også være et utslag av at en i distriktpolitikken ønsker at det skal være *muligheter* for en distriktskommune å oppnå vekst på linje med kommuner i sentrale strøk. Formuleringen i *Lokal vekstkraft og framtidstru* om at «vekstkrafta kjem nedanfrå», kan tolkes som at steder som har en slik vekstkraft skal gis muligheter til å realisere vellykkede vekststrategier, men at dette ikke nødvendigvis trenger å bety at alle kommunene i distriktene vil lykkes.

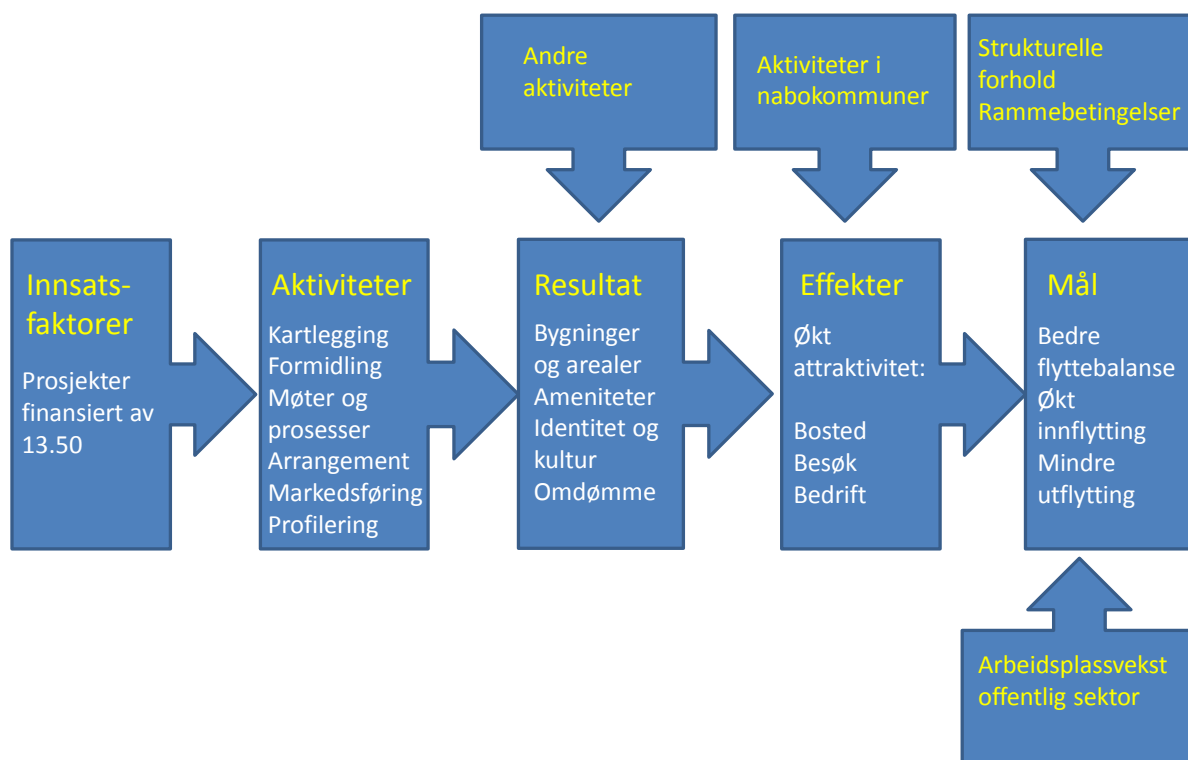
Vi formulerte fire kategorier av attraktivitetsfaktorer, bygninger og areal, ameniteter, omdømme og identitet og stedlig kultur. Den siste kategorien, identitet og stedlig kultur har en dobbelt rolle. For det første kan en tenke seg av den stedlige kulturen kan oppleves som positiv, preget av samarbeid og åpenhet, og således gjøre stedene mer attraktive. Den stedlige kulturen kan være en form for gode i seg selv.

Men identitet og stedlig kultur påvirker også stedenes evne til å forbedre sin attraktivitet innenfra. For at et sted på eget initiativ skal kunne forbedre sine egne betingelser for vekst uten påvirkning utenfra, kreves det at det er en koordinert innsats mot et felles mål der mange aktører bidrar. Dette kan bare skje dersom det er en stedlig identitet, og der mange ønsker å bidra mot et felles mål. Det krever også en kultur der en blir enig om felles mål og samarbeider for å komme dit. Stedlig attraktivitet er definert som steders evne til å tiltrekke seg ekstra flytting eller ekstra arbeidsplasser utover det som rammebetingelser og strukturelle forhold tilsier. Det at noen steder greier å oppnå dette forutsetter nærmest at det er en form for koordinert innsats på stedet, og det krever igjen at det er et sted med en utviklingskultur.

5. Aktiviteter, resultater og effekter

Tradisjonell programteori benytter som oftest en logikk der innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og effekter inngår i en sekvensiell årsakskjede. Vi kan også formulere programteorien i en slik årsakskjede.

Satsingen på attraktivitet i den norske distriktspolitikken er knyttet til målsettingen om å styrke bosettingen i distriktene. En styrking av bosettingen i distriktene kan bare skje dersom en påvirker flyttestrømmene i distriktene i positiv retning. Målsettingen for attraktivitetssatsingen er dermed å påvirke nettoflyttingen i distriktene i positiv retning.



Figur 5: viser programlogikken med tilhørende faktorer som inngår i årsakskjeden:

Innsatsfaktorene fra sentralt hold er økonomiske midler som er stilt til disposisjon til de ulike programmene som skal påvirke attraktiviteten, som f eks Bolystprogrammet og Småsamfunnsatsingen. Mesteparten av midlene til attraktivitetsprosjekt går gjennom fylkeskommuner, regionråd eller kommuner. Innsatsfaktorene i økonomiske midler er dermed lett å identifisere.

Programteorien gir også et rammeverk for å kunne identifisere tre typer effekter, som er økt attraktivitet for henholdsvis bosetting, besøk og bedrifter. Et viktig bidrag fra denne programteorien

er at den kan skille ut de strukturelle forholdene som påvirker flyttestrømmene, slik at vi kan få et effektmål for de tre attraktivitetsdimensjonene. Vi kan dermed operasjonalisere de tre attraktivitetsdimensjonene for alle kommuner, og måle om det har vært påviselig effekt på attraktiviteten, både for enkelttiltak i en kommune, eller samlet sett for et stort utvalg kommuner.

Når midlene blir realisert i de mange ulike prosjektene, vil innsatsfaktorene bli omsatt til bestemte aktiviteter. Typiske aktiviteter er for eksempel å gjennomføre ulike typer kulturarrangement, integreringstiltak for innflyttere, kartlegging og formidling av ledige hus og småbruk, markedsføringskampanjer for stedet, rekruttering av arbeidskraft gjennom deltakelse i messer eller via Internett, rekrutteringstiltak for utflyttere via brevutsendelse eller telefon og estetisk opprustning av sentra. Det finnes et stort spekter av ulike aktiviteter i de mange prosjektene.

Der prosjektene er vellykkede, vil aktivitetene gi resultater. Resultatene vil kunne la seg kategorisere under de fire kategoriene bygninger og areal, ameniteter, kultur og stedlig identitet og omdømme. For enkelte prosjekt er aktivitet og resultat svært tett sammenbundet. Et prosjekt som skal realisere prøvebustader vil gi som resultat at det bli realisert et antall nye boliger til utleie. I et slikt tilfelle er det forholdsvis enkelt å koble aktivitetene til et konkret og målbart resultat, nemlig at det blir flere boliger tilgjengelig i det aktuelle området. Aktiviteter som sikter mot resultater i kategorien areal og bygninger vil være forholdsvis enkle å håndtere, ettersom resultatene er konkrete og forholdsvis enkle å telle.

I andre tilfeller er det en forholdsvis enkelt kobling mellom aktivitet og resultat, men resultatet kan være vanskelig å måle. Et slikt eksempel kan være prosjekt som går på estetisk opprustning av et senter. Aktiviteten vil gi et mer estetisk senter. Men det er imidlertid svært vanskelig å måle estetikk. For aktiviteter som har som ønsket målsetting å forbedre amenitetene til et sted, vil det i variere hvor godt en kan beskrive sammenhengen mellom aktiviteter og resultater, og hvor godt en kan måle resultatene.

I andre tilfeller vil sammenhengen mellom aktiviteter og resultatet være fjernere. For eksempel vil mange kulturarrangement ikke ha som ønsket resultat å øke kulturtilbudet, men å forsterke stedlig identitet, øke stedets omdømme eller «sette stedet på kartet». En kan i ettertid måle om kulturarrangementet har vært vellykket gjennom at det har trukket til seg mange tilskuere, eller blitt omtalt i mange presseoppslag, men effekten på stedets identitet eller omdømme vil vi praksis være vanskelig å måle. Når de ønskede resultatene er i kategorien identitet og stedlig kultur, eller kategorien omdømme, vel resultatene svært vanskelige å måle i praksis. Riktignok er det mulig å gjennomføre omdømmeundersøkelser, men slike undersøkelser er kostbare og i mange tilfeller usikre. Det er klart at når de faktiske resultatene kan være svært vanskelige å måle eller vurdere, er det tilsvarende vanskelig å forklare på hvilken måte aktivitetene leder fram mot de (ukjente) resultatene. Den underliggende logikken er imidlertid at prosjektaktivitetene skal forbedre stedets egenskaper i en av de fire kategoriene, areal og bygninger, ameniteter, identitet og stedlig kultur eller omdømme.

Effektene av prosjektene er å øke attraktiviteten til et sted, enten bostedsattraktivitet, besøksattraktivitet eller bedriftsattraktivitet. Økt bostedsattraktivitet fører direkte til økt innflytting eller redusert utflytting. Bedre attraktivitet som besøkssted fører til at flere besøker stedet, som igjen fører til økt omsetning og arbeidsplasser i besøksnæringene, og som et resultat av den økte tilgangen på arbeidsplasser bedres også flyttebalansen. Bedre bedriftsattraktivitet fører til flere arbeidsplasser i næringslivet, og flyttebalansen blir da bedre som følge av arbeidsplassveksten. Det som kan komplisere bildet, er at attraktivitet er relativt. Den innenlandske flyttestrømmen er et nullsumspill, og økt innflytting til et sted fører til økt utflytting fra et annet. Ofte vil det være en konkurranse, spesielt mellom nabokommuner, hvor innflytterne havner. Dermed vil attraktivite-

ten som bosted i en kommune kunne påvirkes negativt av at nabokommuner setter i gang tiltak som forbedrer deres bostedsattraktivitet. Dersom alle kommuner gjennomfører tiltak som er like gode, vil flyttebalansen ikke påvirkes, og heller ikke bostedsattraktiviteten. På den annen side vil kanskje alle steder bli bedre bosteder, så tiltakene vil kanskje heve bostedskvalitetene for alle.

Både for den sentrale satsingen på attraktivitet i distriktspolitikken, og for det enkelte prosjekt, er det flyttebalansen til stedet som er i fokus. Noen steder er det kanskje ikke eksplisitt formulert, men det kan ofte utledes implisitt.

Et vellykket attraktivitetsprosjekt behøver nødvendigvis ikke å føre til at stedet oppnår en forbedring i netto innflytting. Et sted som gjennomfører aktiviteter som faktisk gir resultater, og isolert sett bedrer bostedsattraktiviteten, kan oppleve at de strukturelle forholdene i næringslivet gir nedgang i arbeidsplasser som motvirker effekten. Noen steder har kanskje også strukturelle forhold som har betydning for flyttestrømmene som utvikler seg negativt, som at tilstøtende kommuner som det pendles til har arbeidsplassnedgang. Nedgang i antall offentlige arbeidsplasser, som følge av f.eks. nedleggelse av videregående skole eller reduksjon i statlig virksomhet vil også kunne gi negative impulser til flyttebalansen som motvirker en eventuell forbedring av bostedsattraktiviteten. Gjennom en operasjonalisering av modellen kan en beregne slike sideeffekter, og dermed påvise en forbedring av en effekt, f.eks. økt bostedsattraktivitet, selv om andre faktorer bidrar negativt og samlet sett fører til en negativ utvikling av nettoflyttingen.

De delene av denne programteorien som det vil være spesielt komplisert å måle i forbindelse med evalueringer eller empiriske undersøkelser, er forbindelsen mellom aktivitet og resultater, samt forbindelsen mellom resultater og effekter i form av økt attraktivitet.

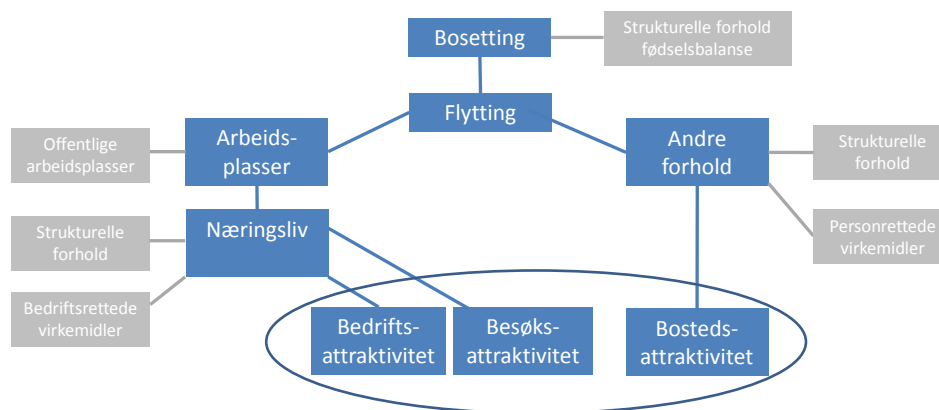
Forbindelsen mellom aktivitet og resultat er vanskelig å måle av to årsaker. For det første er resultatene i seg selv i de fleste tilfeller vanskelig å måle. For det andre vil det alltid være et vell av aktiviteter og prosesser på et sted som påvirker både boligmarked, de samlede amenitetene, den lokale identiteten og kulturen og omdømmet. Det å skille mellom de endringene som skyldes et bolystprosjekt og de endringene som skyldes de andre aktivitetene vil i de fleste tilfellene være umulig. I tillegg kommer det velkjente problemet i mange evalueringsprosjekt, nemlig spørsmålet om addisjonalitet. Ville kanskje aktivitetene i et bolystprosjekt bli gjennomført uten programmet og finansieringen? Riktignok kan en spørre om prosjekteiers vurdering, men ofte vil prosjekteiere og prosjektledere selv ha vanskelig for å vurdere addisjonaliteten objektivt, og samtidig kan en aldri se bort fra at de tenderer mot å overvurdere addisjonaliteten når de blir spurt. Det er et velkjent problem i de fleste evalueringer.

Forbindelsen mellom resultatene og effektene er også kompliserte. Det er naturlig å anta at et steds bostedsattraktivitet påvirkes av summen av alle forholdene i alle de fire kategoriene. Bare innenfor ameniteter er det et stort antall mulige attraktivitetsfaktorer. Selv om det finnes en del forskning på dette emnet (se milepelsrapport 1, på spor av programteori), er det ofte snakk om isolerte undersøkelser som tar for seg en isolert amenitet og dens effekt. Det er lite forskning som undersøker alle, eller mange attraktivitetsfaktorer i sammenheng. Dermed er det ikke i dag forskningsmessig basis for å rangere de ulike attraktivitetsfaktorene, for å kunne si hvilke som er viktigere enn andre.

Til slutt i dette notatet har vi spesifisert noen forslag til dokumentasjon av attraktivitetsprosjekt som går spesielt på prosjektenes aktiviteter, resultater og ønskede effekter. Dersom en hadde en prosjektdokumentasjon som dette med et stort antall prosjekt, ville det være nyttig for å kunne få en bedre forståelse av hvordan attraktivitetstiltak virker, og hva som gir størst effekt.

6. Om å måle effekter for hele det distriktspolitiske virkeområdet

Programteorien kan brukes for å beregne hvor mye ulike drivkrefter bidrar til flyttestrømmen til distriktene. Vi tenker oss da at modellen blir anvendt for å forklare flyttestrømmene til det samlede distriktspolitiske virkeområdet.



Gitt at en operasjonaliserer denne modellen, kan en bruke empiriske data fra kommunene i Norge til å beregne hvor mye av sentraliseringen som skyldes de ulike forholdene som er beskrevet i boksene i programlogikken over. Det er grunn til å anta, basert på våre tidligere empiriske analyser av denne typen, at de strukturelle forholdene har en stor forklaringskraft både for flytting knyttet til «andre forhold» og til utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet. Effekten av de bedrifts- og personrettede virkemidlene som har som hensikt å påvirke flytting og næringsutvikling i distriktene er erfaringsmessig noe vanskeligere å påvise, men bidrar muligens til å redusere gapet mellom arbeidsplassvekst og nettoflyttingen mellom distrikter og de sentrale strøk. Ettersom det fremdeles er en netto flyttestrøm fra perifere kommuner til sentrale, er det åpenbart at de bedrifts- og personrettede virkemidlene ikke fullt ut har kompensert for de strukturelle ulempene som distriktene har. En vellykket innsats for forbedring av attraktiviteten i distriktskommunene vil da logisk sett ha som rolle å øke evnen til endogen vekst i distriktskommunene, slik at netto flytting til sentrale strøk reduseres.

Som kommentert tidligere, er det imidlertid ikke bare distriktskommuner som har interesse av å forsøke å påvirke egen vekst positivt, både med hensyn til næringsutvikling og arbeidsplassvekst samt å vinne innflyttere. Alle kommunene i Norge er interessert i å oppnå høy vekst. Det som gjør at det vil være svært vanskelig å måle eventuelle effekter, er at nesten alle kommuner på ulike måter har strategier for å stimulere egen vekst. Hvis alle var like dyktige, ville den relative forskjellen mellom kommunene bestå, og det ville ikke være noen målbar effekt. Bare hvis en identifisert gruppe av kommuner gjennomfører mer effektive tiltak enn andre, vil vi kunne påvise effekter av slik innsats. Problemet er at hvis de effektive tiltakene blir indentifisert, vil de raskt bli kopiert, og effekten vil dermed falle bort. Dersom en kommune oppdager en spesielt effektiv metode for å bli

mer attraktiv, vil det ikke ta lang tid før svært mange vil kopiere metoden. Hvis mange kommuner kopierer den effektive metoden, vil effekten i neste omgang bli utliknet, ettersom det opprinnelige konkurransefortrinnet er falt bort. For at en kommune skal ha effekt av sine tiltak for å øke attraktiviteten, må derfor tiltakene være bedre enn de fleste andre kommuners tiltak. Likeledes må satsingen på attraktivitet i distriktene føre til at distriktskommunene i sum gjennomfører mer effektive veksttiltak enn kommuner som er mer sentrale. For at satsingen på attraktivitet i distriktene skal kunne få så stor effekt at den utlikner de strukturelle ulempene i distriktene med hensyn til næringsutvikling og bolyst, er en derfor avhengig av at kommuner utenfor distriktene «sitter stille» og ikke gjennomfører tiltak som øker deres attraktivitet i samme omfang som distriktskommunene.

Spørsmålet er om frykten for kopiering og utvanning av effekten er en reell problemstilling, ettersom de enkelte kommunene og stedene er av høyst ulike typer. De ulike stedene har ulike utfordringer, begrensninger og muligheter. Hvis et tiltak påvises å være effektivt ett sted, kan det ikke uten videre overføres til et annet sted og ventes å gi tilsvarende effekt. Like tiltak vil ha ulik effekt på grunn av forskjellene i rammebetingelser, strukturelle forhold og mye annet. I utviklingen av tiltak må steder ta høyde for dette, og finne fram til tiltak som retter seg mot de utfordringene og mulighetene som stedet står overfor. Derfor kan det være mer nyttig å få inspirasjon fra tiltak gjennomført på steder av lignende type. Kommunene i det distriktpolitiske området har mange av de samme utfordringene, derfor vil dette være en gruppe kommuner som det er nyttig å sammenligne seg med. Men selv innenfor denne gruppen, vil det finnes kommuner av ulike typer.

Det å måle effekter av satsingen på attraktivitet i distriktene kompliseres av at kommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet sannsynligvis er like opptatt av å være attraktive som kommunene i distriktene. Både kommunene, næringslivet og befolkningen er opptatt av å fremme vekst på sine steder. Den samlede innsatsen og midlene som går til slike prosjekt er dermed svært store. Spørsmålet er om midler på omtrent ½ mrd pr år virkelig monner i dette landskapet. Dette beløpet er lite i forhold til de samlede kommunebudsjettene i distrikts-Norge. På den annen side er en svært stor andel av kommunebudsjettene bundet opp i lovpålagte driftsoppgaver. Den halve milliard er dermed antakelig et substansielt bidrag til kommunenes evne til satsing på slike veksttiltak.

Virkemidlene som er til rådighet er økonomiske tilskudd, men satsingen kan ha en større effekt enn de økonomiske tilskuddene tilsier, dersom de økonomiske midlene fører til en atferdsendring som er positiv. Dersom en kan vri innsatsen mot tiltak som er spesielt effektive, vil det gjøre at virkemidlene får økt effekt. I tillegg vil et klokt tilskudsregime, som systematisk premierer de beste prosjektene, kunne stimulere til å øke kvaliteten på prosjektene. Dette krever imidlertid at de som fordeler midlene vet hvilke tiltak som faktisk er mest effektive, og de må dessuten greie å prioritere de beste prosjektene systematisk. Det er imidlertid erfaringsmessig svært vanskelig. Det finnes ikke presis kunnskap i dag om hva som er de mest effektive tiltak for å forbedre attraktiviteten til et sted.

På websidene der bolystmidlene er lyst ut finner vi følgende:

Hovedmålet er at kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet¹ skal bli mer attraktive å bo i og flytte til. Delmål:

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktpolitikk/virkeomrader-retningslinjer-og-regler/det-distriktpolitiske-virkeområdet/notifisert-virkeomrade-for-de-distrikts.html?id=528120

- Å støtte opp om lokale, regionale og nasjonale pilotprosjekt som skal fremme attraktive lokalsamfunn, og som har stor overføringsverdi for andre som driver denne typen arbeid.
- Å samle og formidle kunnskap fra pilotprosjekter om hva som bidrar til attraktive lokalsamfunn.

I utlysningen av Bolystprosjekter i 2013, er det overordnede målet at kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet skal bli mer attraktive å bo i og flytte til. Delmålene viser imidlertid at ordningen først og fremst har til hensikt å stimulere til pilotprosjekter som skal ha overføringsverdi, og som en kan bruke til kunnskapsutvikling.

Dette er også i tråd med det vi har diskutert i dette kapitlet; tiltakene for økt attraktivitet vil kanskje ha begrenset effekt på flyttestrømmen til distriktene, men økt kunnskap vil kunne gi grunnlag for mer effektive tiltak senere. Gjennom å prioritere prosjekt som har potensial for å være nyskapende, og som har overføringsverdi kan en bidra til økt kunnskap om hvordan et sted kan øke sin attraktivitet.

Slik prosjektdatabasene nå er strukturert, kommer det ikke helt presist fram hva som var ønsket effekt med de enkelte prosjektene. Prosjektdatabasene har opplysninger fra søknadsskjema og rapporteringsskjema. I tillegg har Distriktssenteret en mer innholdsrik prosjektdatabase for en del av prosjektene. Dersom vi skulle gjøre en samlet effektundersøkelse for alle prosjektaktivitetene, vil det være nødvendig å kategorisere prosjektene i henhold til ønsket effekt. Skal prosjektene føre til økt bostedsattraktivitet, økt bedriftsattraktivitet eller økt attraktivitet som bosted? En effektundersøkelse for et enkelt prosjekt vil være beheftet med stor usikkerhet, som vi har forklart tidligere, men dersom en hadde et større antall prosjekt som var klart definert i forhold til hvilken effekt, eller attraktivitetsdimensjon, en ønsket å forbedre, ville en kunne gjøre effektmålinger for mange prosjekter i mange kommuner samtidig. Da ville en lettere kunne identifisere effekter i form av økt attraktivitet. I prinsippet kunne en da også estimere effekten i form av økt antall arbeidsplasser og økt innflytting til steder med attraktivitetsprosjekter.

6.1 Identifisere spesielt vellykkede kommuner i distriktene

En annen metode å måle en vellykket satsing på attraktivitet, er om vi forlater en modell der vi analyserer distriktene som én enhet. I stedet kan vi identifisere kommuner i distriktene som har spesielt høy attraktivitet, enten som bostedskommune, besøkskommune eller som bedriftskommune. Kommuner som oppnår å ha høy attraktivitet i den ene eller den andre retningen over tid er spesielt interessante å studere nærmere. Programteorien kan danne utgangspunktet for en metode der de strukturelle effektene kan identifiseres, slik at en kan identifisere steder som har realisert en høyere tiltrekningskraft enn de i utgangspunktet har strukturelle betingelse for.

Prosjektet «suksessfulle distriktskommuner» som Telemarksforskning gjennomførte på oppdrag fra Distriktssenteret var nettopp ett slikt prosjekt. Programteorien som er introdusert i dette notatet er imidlertid en videreføring av den modellen som ble brukt der. Det å ha gode modeller for å identifisere kommuner med reell attraktivitet, er en forutsetning for å kunne få bedre kunnskap om hvordan en kommune selv kan arbeide med å øke sin attraktivitet.

Det er spesielt kommuner som greier å oppnå høy attraktivitet over en lengre tidsperiode som er interessante å studere nærmere. En modell basert på programteorien kan brukes til å identifisere slike kommuner på en mer treffsikker måte. Slike kommuner kan dermed studeres, for å undersø-

ke om den høye attraktiviteten skyldes innovative tiltak med overføringsverdi, eller om det skyldes mer tilfeldige forhold.

6.2 Analysere utviklingen av attraktivitet i enkeltkommuner

En annen anvendelse av programteorien er å følge utviklingen av attraktivitet i enkeltkommuner over tid. For kommuner som satser mye på økt attraktivitet, vil det være spesielt verdifullt å bruke en modell som måler utviklingen over tid, og hvor en også kan isolere utviklingstrekk som skyldes strukturelle forhold fra utviklingstrekk som kan skyldes endogene forhold. Et vellykket attraktivitetsprosjekt bør medføre en reell påvirkning på flyttebalansen til et sted. Problemene med å sette slike attraktivitetsprosjekt opp mot faktiske flyttetall er nettopp at det er mange ulike forhold som har betydning for flyttetallene. Eventuelt attraktivitetsprosjekt er dermed bare en av mange ulike faktorer som påvirker flyttetallene. Dersom en kan utvikle modeller basert på denne programteorien som identifiserer og måler effekten av strukturelle forhold som kommunene ikke kan påvirke, vil en også kunne måle hvordan attraktiviteten som bosted, bedrifts- eller besøkssted har utviklet seg over tid.

6.3 Måle tiltak på stedsnivå

For enkelte mindre prosjekter, vil effektene ikke være lett å måle på kommunenivå. Et avgrenset tiltak kan ha synlig effekt på lokalt nivå, men det vil nødvendigvis ikke være mulig å påvise at tiltaket har hatt effekt på for eksempel flyttebalansen. For eksempel vil et sentrumstiltak kunne ha som formål å skape møteplasser og gjøre stedet til mer inkluderende og levende, med den overordnede målsettingen om å forbedre bostedsattraktiviteten til stedet. Den fysiske effekten og den eventuelt økte bruken vil være et resultat som er lett å kunne påvise, men det kan være vanskeligere å knytte tiltaket til økt innflytting. Tiltaket bør likevel ha som målsetting å bidra til å forbedre attraktiviteten. Det er derfor ikke realistisk å finne klare effekter i små prosjekt som er fokusert på noen få ameniteter. Det er først og fremst prosjekt med en viss tyngde i forhold til stedets størrelse hvor en kan forvente å identifisere klare effekter på attraktiviteten.

6.4 Hvilke typer attraktivitetsprosjekt bør støttes?

Det foreligger ikke presis kunnskap om hvilke typer attraktivitetsprosjekt som er mest effektive, og som derfor bør prioriteres når en skal dele ut midler. Vi har for eksempel ikke kunnskap som tilsier at for eksempel tiltak rettet mot å forbedre bostedsattraktiviteten er generelt mer effektivt enn tiltak for å trekke til seg bedrifter eller nyetablerere. Vi har heller ikke kunnskap som kan fortelle oss om tiltak som er rettet mot å forbedre ameniteter er mer velegnet for å styrke bostedsattraktiviteten enn tiltak som går på stimulering av boligbygging. Ut fra dagens kunnskapsgrunnlag er det derfor ikke grunnlag for å anbefale prosjekter med spesiell innretning med hensyn til direkte innsats eller formål.

Selv om en på generelt grunnlag kunne si at for eksempel forhold knyttet til boligmarkedet er viktigere for flyttestrømmene til og fra distriktene enn ameniteter, eller at bostedsattraktivitet er viktigere enn bedriftsattraktivitet, vil vi også måtte ta høyde for at distriktene omfatter mange ulike kommuner. Distriktskommunene er svært forskjellige, og dermed kan også dynamikken bak flyttestrømmene for hver enkelt kommune være svært forskjellig. For noen kommuner, som for ek-

sempel isolerte øykommuner, kan kanskje bedriftsattraktiviteten være viktigst, fordi det ikke finnes reelle pendlingsmuligheter. For andre distriktskommuner, som befinner seg innenfor pendlingsavstand til et regionsenter, er kanskje bostedsattraktiviteten viktigst. Noen distriktskommuner har mye av næringslivet knyttet til besøksnæringer, og for slike kommuner vil det naturligvis være avgjørende å opprettholde attraktivitet for besøk.

Konklusjonen er at det ikke er hensiktsmessig å prioritere bestemte formål, eller bestemte konkrete tiltakstyper i innsatsen for å utvikle attraktivitet.

En kan imidlertid tenke seg at det finnes generelle kvalitetskriterier for prosjekter. Slike generelle kvalitetskriterier kan gå på prosjektenes dybde, forankring i kommunens planstrategi og hvilke typer og antall personer og institusjoner som involveres. Det er rimelig å tenke seg at prosjekter som har til hensikt å forandre atferd hos mange mennesker og institusjoner på stedet, har bedre muligheter til å føre til reelle endringer.

Utlysningen til bolystmidler 2013 har også en tekst som peker i denne retningen:

Departementet ønsker at prosjektene skal ha et visst omfang og tyngde. Dette er for å sikre synlighet, med mulighet for se en tydeligere lokal og regional effekt. Departementet oppfordrer til å søke lokalt og regionalt samarbeid om bolystprosjekter, med sikte på felles innsats.

I det nye elektroniske søknadsskjemaet må det også gjøres rede for forankring, målgrupper og samarbeidspartnere. Det legges dermed allerede opp til en prioritering av slike prosjekt i dagen ordning.

7. Rapportering, erfaringsakkumulasjon og tilrettelegging for kunnskapsutvikling

Som det går fram av milepelsnotatene i dette prosjektet, foreligger det begrenset forskningsbasert kunnskap om hvordan steder selv kan påvirke egen attraktivitet. Det er et forholdsvis nytt fagområde, som foreløpig er lite modent. Aktivitetene de siste årene, gjennom bolystprogrammet og liknende initiativ, har bidratt til at det foreligger en del interessante case som kan studeres i ettertid. Distriktssenterets systematiske oversikt over prosjektene, med vurderinger og kategoriseringer, gjør det langt lettere å kunne bruke erfaringene fra de mange prosjektene i ettertid. I dette prosjektet har vi selv erfart at prosjektoversikten som Distriktssenteret har på sine hjemmesider har vært nyttig. Så langt kan det virke som om det har vært vanskelig å finne hensiktsmessige kategorier og kriterier å klassifisere og sortere ulike prosjekt. Årsaken til det er enkel å se når en går inn og studerer de enkelte prosjektene. Det er et stort mangfold av ulike prosjekt, og beskrivelsene varierer også betydelig i presisjon og detaljrikdom. Det har så langt også manglet en helhetlig modell for attraktivitet som gir føringer for beskrivelser og kategoriseringer av attraktivitetstiltak. Den foreslåtte programteorien gir noen klare føringer på hvordan prosjektbeskrivelser kan systematiseres, som vi skal gjøre rede for i resten av dette kapitlet.

God dokumentasjon av prosjektene er naturligvis en forutsetning for at en kan akkumulere erfaringer og bygge opp kunnskap på området. For å sikre god dokumentasjon er det viktig å legge til rette både i søknadsfasen og rapporteringsfasen, samt sørge for en god struktur i en database over prosjekter.

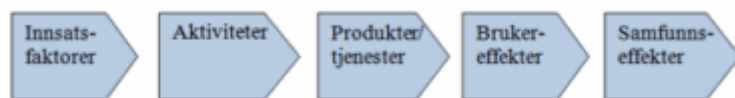
7.1 Det nye søknadsskjemaet

Det nye elektroniske søknadssystemet for bolystsøknader har systematisert prosjektbeskrivelsene ganske godt i følgende punkter:

- Bakgrunn
- Prosjekt mål
- Forankring
- Prosjektorganisering
- Samarbeidspartnere
- Aktiviteter
- Målgrupper
- Resultat
- Effekter

Dette er etter vår skjønn gode punkter for å beskrive prosjekter av denne typen. Ettersom det nå er et elektronisk søknadsskjema, vil en også ha tilgang på alle tekster på en enkel og systematisk

måte senere. Det å skille mellom resultater og effekter kan være krevende for mange, men det er satt inn en liten figur i det web-baserte søknadsskjemaet, slik at søkerne kan finne elementer fra en programlogikk:



Her legges det opp til at alle søkerne skal gjøre rede for sin egen programlogikk for sitt spesifikke prosjekt. I figuren brukes betegnelsen produkter/tjenester, men det bes om at det gis en beskrivelse av resultater. Vi antar at det er nye og forbedrede produkter eller tjenester som er det som er ment som «resultatene», men det er imidlertid ikke helt klart. Det virker som en god idé å ha et elektronisk søknadsskjema som er lagt opp etter trinnene i en programlogikk. Det kunne imidlertid være hensiktsmessig med noe mer pedagogisk assistanse i systemet. Det burde være enkelt å legge til.

Til slutt i søknadsskjemaet er det bedt om å legge inn «effekt II» der det gis en del avkrysningsbokser, som er de samme som er brukt i tidligere versjoner av søknadsskjema, før det ble elektronisk:

Vil prosjektet bidra til (kryss en eller flere):



- å stabilisere eller øke befolkningen?
- å styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser?
- å opprettholde/videreutvikle eksisterende virksomhet eller bidra til nyetableringer?
- økt innovasjon eller innovasjonsevne?
- økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppen?
- økt tilgjengelighet (bedre veier, havner, andre transporttiltak og bredbånd)?
- å styrke regionale sentra?
- å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter?
- å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som reisemål?
- Andre effekter, spesifiser:

Hvor geografisk konsentrert vil prosjektet ha effekt?

Denne kategoriseringen fant vi ikke å være spesielt hjelpsom i vårt arbeid med å gå gjennom prosjektene. Avkrysningsboksen for at prosjektet skal bidra til å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter er krysset av for samtlige prosjekt, og da opphører denne kategorien å være nyttig. Avkryssning for bedre veier og havner synes ikke å være aktuelt for noen av prosjektene. Utvalget av avkrysningsbokser synes i det hele tatt å være ganske tilfeldig og lite relevante, både med hensyn til søkeres vurdering og vår programteoretiske utredning.

Boksene representerer en kategorisering, og kategoriseringer er både nyttige og nødvendige for framtidig bruk, særlig etterhvert som antall prosjekt blir stort. Vi vil foreslå at en innfører noen nye kategorier, hvor en knytter beskrivelsen til programteorien.

7.2 Kategorisering i forhold til ønsket effekt

I programteorien er det de tre ulike attraktivitetsdimensjonene som er de ønskede effektene. Det vil være spesielt nyttig å skille mellom prosjekter som sikter mot de ulike attraktivitetsdimensjonene, fordi effektene er ulike.

Dette kan gjøres gjennom at en allerede i søknadsskjemaet ber om følgende opplysninger:

Hva er ønsket effekt av prosjektet?

	Sett eventuelt flere kryss	Hva er hovedmålet, sett ett kryss
1. Øke antall arbeidsplasser i næringslivet		
2. Øke antall besøkende til stedet		
3. Øke antall innflyttere, eller minske antall som flytter ut med andre midler enn arbeidsplassvekst		
4. Bedre kvaliteten i lokalsamfunnet uten at det får betydning for arbeidsplassvekst eller befolkning		
5. Andre effekter		

Ovenstående spørsmål vil kunne vise hvilken attraktivitetsdimensjon som en forsøker å forbedre, uten av søkerne nødvendigvis kjenner programteorien og de tre attraktivitetsdimensjonene.

I eventuelle effektstudier som gjennomføres senere, vil det være spesielt nyttig å kunne skille mellom prosjekt hvor en ønsker å øke antall arbeidsplasser i næringslivet, og prosjekt hvor en ønsker å påvirke flyttingen uten å gå gjennom arbeidsplassvekst.

Det vil også være nyttig å få en oversikt over prosjekter som ikke har som mål å bedre flyttebalansen, eller øke antall arbeidsplasser, men som sikter mot en kvalitetsforbedring i lokalsamfunnet. Det kan være prosjekt som sikter mot bedring av levekår i distriktskommuner, som også er et mål i distriktpolitikken. Disse må en eventuelt studere effektene av med andre metoder.

7.3 Kategorisering i forhold til ønsket resultat

Programteorien definerer fire kategorier av forhold som i teorien kan påvirke alle de tre attraktivitetsdimensjonene. Det kunne også være ønskelig å be om at de ønskede resultatene i hvert enkelt prosjekt ble kategorisert i henhold til disse kategoriene.

Hvilke resultater vil prosjektaktivitetene føre til:

1. Å forbedre eller øke omfanget av ulike tilbud, tjenester og fysiske kvaliteter på stedet
2. Bedring av tilbudet på stedet når det gjelder areal og bygninger, lokaler, boliger
3. Å forsterke lokal identitet, samarbeidsevne, utviklingkultur eller andre forhold som har med den kollektive mentaliteten på stedet
4. Å forbedre stedets omdømme

Som vi har vært inne på, har vi ikke i dag verken teoretisk eller empirisk grunnlag for å rangere de mange ulike faktorene som kan være med å påvirke steders attraktivitet. Dersom en på et senere tidspunkt har et empirisk grunnlag for effektstudier, der en kan vise at innsatsen for økt attraktivitet har påviselige effekter, vil det være interessant å se om det er forskjell på prosjektenes effekt avhengig av hvilken type resultater enn satset på. Er det lettere å påvise økt bostedsattraktivitet for prosjekt som satser på forbedring av boligtilbudet enn forbedret omdømme?

7.4 Spesifisering av aktiviteter

Det ville vært nyttig å ha en kategorisering av aktivitetene som prosjektene generer. Det finnes i prinsippet svært mange mulige aktiviteter, så det det byr på utfordringer å utforme kategorier som er dekkende. Det vil imidlertid være nyttig å få en mer spesifikk beskrivelse av prosjektaktivitetene, fordi denne beskrivelsen i mange tilfeller er mangelfull. Svært ofte beskrives de ønskede virkningene i stedet for selve aktivitetene. Ofte finner en at prosjektene anfører «integreringstiltak for innvandrere», eller «kampanje for innflytting» som aktiviteter. I slike tilfeller vet vi ikke hva de faktiske aktivitetene er i praksis. For å få en prosjektdatabase som virkelig samler erfaringer, og som vil være nyttig for de som ønsker å utforme sine egne tiltak, vil det være nyttig å sørge for at alle prosjekt faktisk beskriver sine aktiviteter. Vi har ikke et ferdig forslag til kategorisering av aktiviteter, men det ville antakelig være nyttig å utforme dette.

7.5 Viktige prosjektdatabaser

Det er tre viktige informasjonskilder over prosjekt: Databasen over søknader, database med prosjektrapportering, og Distriktscenterets prosjektdatabase.

Som vi har beskrevet, er det spesielt tre punkter som er viktige å få godt dokumentert for å kunne videreutvikle programteorien: Aktivitetene, de resultatene aktivitetene sikter mot å forbedre og de ønskede effektene. Dette er en type dokumentasjon som med fordel kan bakes inn i søknadsskjemaet. I prosjektrapporteringen er det viktig å få dokumentert om aktivitetene har blitt gjennom-

ført, og om en selv anser å ha fått de ønskede resultatene. Dette for i skille mellom prosjekt der aktivitetene er gjennomført, og de prosjektene hvor aktivitetene ikke eller bare delvis er gjennomført. Det vil også være nyttig å skille mellom prosjekt der en selv anser at aktivitetene har ført fram til de planlagte resultatene, og prosjekt hvor aktivitetene ikke anses å ha gitt resultater. Det er også en type informasjon som kan gi grunnlag for systematiseringer av prosjekterfaringer. Er det noen typer aktiviteter som ser ut til å være lettere å gjennomføre som planlagt, og som ser ut til å gi bedre resultater?

Effektene på attraktivitet kan måles uavhengig av prosjektenes rapportering. Slik programteorien er utformet, kan det gjennomføres empiriske målinger av attraktivitetsutviklingen i alle kommuner. Gitt at en har utviklet en modell som er operasjonalisert, og som kan bruke tilgjengelige registerdata, vil det ikke være spesielt ressurskrevende å få fram tallserier som viser utviklingen av attraktivitet for alle kommunene i landet.

Distriktssenterets database vil være nyttig for alle som ønsker å utforme sine egne tiltak for økt attraktivitet, ettersom den er åpen for alle. De foreslåtte forsterkningene av prosjektdokumentasjonen vil kunne brukes til å sortere og kategorisere de mange prosjektene i tråd med programteorien. Steder som vil utvikle sine egne tiltak vil kunne finne ut hvilke erfaringer som er gjort med prosjekter som sikter mot å øke bosteds-, besøks- eller bedriftsattraktiviteten, og gjennom hvilke aktiviteter og resultater dette har blitt forsøkt realisert.