



Samfunnsøkonomisk analyse

Rapport nr. 43-2016



EMPIRISK ANALYSE AV SAMMEN- HENDER MELLOM INNSATS OG RE- SULTATER OG EFFEKTER AV LOKALE SAMFUNNSUTVIKLINGSTILTAK

SAMMENDRAG

Oppgaven har primært bestått i å undersøke om det er mulig å identifisere empiriske sammenhenger mellom bruk av midler til lokale samfunnsutvikling og målene med slik utvikling.

Hovedkonklusjonen er at vi ikke finner statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler til lokale samfunnsutviklingstiltak og befolkningsutviklingen, og vi finner i liten grad statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av midlene og de resultatene vi forventet. Det er imidlertid statistisk sammenheng mellom resultatindikatorer og effektindikatorer.

**Vegard S. Flatval,
Hanne Jordell, Maja
Tofteng og Rolf Røtnes**

Dokumentdetaljer

Rapport nr. 43-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

Rapporttittel	EMPIRISK ANALYSE AV SAMMENHENDER MELLOM INNSATS OG RESULTATER AV ARBEID MED LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING
ISBN-nummer	978-82-93320-52-4 (nett)
Forfatter	Rolf Røtnes (prosjektleder), Vegard Salte Flatval, Hanne Jordell og Maja Tofteng
Oppdragsgiver	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Dato for ferdigstilling	7. oktober 2016

Kontakt detaljer

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Olavsvei 112
1450 Nesoddtangen

Org.nr.	911 737 752 MVA
Telefon	97 41 10 01
E-post	post@samfunnsokonomisk-analyse.no
Nettside	www.samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distrikts-senteret) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Oppgaven har primært bestått i å undersøke om det er mulig å identifisere empiriske sammenhenger mellom bruk av midler til lokale samfunnsutvikling og målene med slik utvikling, nemlig positiv befolkningsutvikling i distriktskommuner. Arbeidet har medført omfattende kategorisering av tiltak som tidligere ikke er kategorisert for dette formålet. Videre er effekter av virkemiddelbruken forsøkt sporet i offentlige tilgjengelige data. Forventningen har vært at vellykkede prosjekter ville gitt positive utslag i disse dataene.

Som utredere har vi rapportert til en referansegruppe bestående av både Distriktssenteret og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi takker deltagerne for meget gode diskusjoner underveis.

7. oktober 2016

Rolf Røtnes

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i mange år bevilget regionale utviklingsmidler over statsbudsjettet til fylkeskommunene, som fylkeskommunene igjen benytter til ulike lokale og regionale samfunnsutviklingstiltak. Det er et svært stort spenn i typer tiltak som faller under kategorien samfunnsutviklingstiltak. Det kan dreie seg om støtte til lokale foreninger og idrettslag, det kan være støtte til profilering og markedsføring av et område, det kan være tilrettelegging for fysisk stedsutvikling o.a. Felles for tiltakene er at de til sammen skal bidra til å nå departementets mål om å «Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv».¹

Departementet og Distriktssenteret har over flere år arbeidet med å identifisere resultater og effekter i lokalsamfunnene av denne typen lokale tiltak og prosjekter.

Rapporten bygger på tidligere studier

Damvad Norge², i samarbeid med Norsk senter for bygdeforskning, gjennomførte våren 2015 to analyser om tematikken. Den ene analysen omhandlet begrunnelsen for offentlig støtte til tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling og den andre omhandlet hvilken grad man kunne si noe om resultater og effekter av innsatsen.

Som studiene framhever, blir tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling begrunnet i at tiltaket vil gjøre lokalsamfunnet mer attraktivt; «Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv»³. Attraktive lokalsamfunn har historisk blitt forstått som at lokalsamfunnet får en positiv befolkningsutvikling.⁴

Damvad og Bygdeforskning (2015) nyanserte dette bildet, og la i sin studie stor vekt på at flyttemotiv og befolkningsendringer til og fra et lokalsamfunn må vurderes ut fra om lokalsamfunnet er en del av en større arbeidsmarkedsregion eller ikke. Selv om flyttemotiv kan endres over tid viser både teori og empiri at det på lengre sikt er en meget sterk sammenheng mellom hvor folk bosetter seg og hvilke inntektsmuligheter den enkelte har.⁵ Inntekt står dermed sentralt når bosettings-avveien står mellom lokalsamfunn i *ulike* arbeidsmarkedsregioner, men når bosettingsvalg står mellom ulike lokalsamfunn i *samme* arbeidsmarkedsregion vektlegges familiære forhold og lokalsamfunnets goder langt mer.

¹ Hovedmål 3 for de regional- og distriktspolitiske midlene (programkategori 13.50 på statsbudsjettet)

² Samfunnsøkonomisk analyse AS har foretatt en virksomhetsoverdragelse av DAMVAD Norge med virkning fra 1. september 2015.

³ Hovedmål 3 for programkategori 13.50

⁴ Damvad og Bygdeforskning (2015): *Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutviklingen innenfor regional- og distriktspolitikken. Delrapport 1.*

⁵ Se Michael Storper (2011): *Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics.* Journal of Economic Geography 11.2 (2011): 333-346. En mer inngående drøfting av faktorer som påvirker regional vekst kan sees i Michael Storper (2013): *Keys to the City.* Princeton University Press.

Analysen Damvad og Bygdeforskning gjennomførte i 2015, referert til over, var teoretisk fundert. Hensikten var at den andre analysen skulle bidra til å kaste lys over faktiske sammenhenger mellom innsats for å skape attraktive lokalsamfunn og resultater, men i prosjektperioden ble det klart at det foreligger lite dokumentasjon som omhandler disse sammenhengene. Intervjuer med fylkeskommunene indikerer at de i liten grad har kunnskap om resultater av utviklingsprosjektene, foruten enkelte eksempler og anekdoter, samtidig som de uttrykker at dette er noe de ønsker seg mer av.

Rapporten omhandler resultater og effekter av tiltak til lokal samfunnsutvikling

Hovedformålet med denne utredningen er å undersøke hvorvidt resultater og effekter av tiltak, som har til hensikt å bidra til lokal samfunnsutvikling, lar seg spore i data fra lokalsamfunnene tiltakene virker i. Helt presist i konkurransegrunnlaget framkommer det at formålet med utredningen er:

«(...) å få utført en systematisk, empirisk uttesting av sammenhenger mellom utviklingsinnsats i kommuner/lokalsamfunn og resultater av samfunnsmessig karakter, koblet opp mot målene for attraktive byer og regioner.»

Dette innebærer konkret at vi tar utgangspunkt i arbeidet som ble påbegynt i Damvad og Bygdeforskning (2015), men forsøker å faktisk teste om de sammenhengene vi mener følger av begrunnelsen for tiltakene faktisk er til stede. Vi beveger oss altså fra tenkte, logiske sammenhenger, til en statistisk testing av om sammenhengene er til stede.

I tillegg til effektmålingen, omfattet bestillingen utvikling av en intervensjonslogikk for å forstå sammenhengen mellom bruken av midler til lokal samfunnsutvikling og målet om befolkningsvekst. Videre skulle analysen foreslå indikatorer som kan inngå i et monitoreringssystem som kan identifisere kommuner med særlige utfordringer knyttet til å opprettholde folketallet og resultater av lokalsamfunnsutviklingsmidler.

Effektmålingen forholder seg til å belyse effekter av ulike typer lokalsamfunnsutviklingstiltak, på utvalgte resultat- og effektindikatorer. Vi har *ikke* testet om ulike lokalsamfunnsutviklingstiltak påvirker ulike lokalsamfunn på ulike måter – det ville vært for ressurskrevende gitt eksisterende datatilgang. Av samme årsak har vi også begrenset oss til å teste på et utvalg likeartede kommuner, hvilket medfører at de empiriske resultatene ikke er direkte overførbare til andre typer kommuner.

Selv om vi ikke tester effekten av ulike tiltak i ulike typer lokalsamfunn, vil antall kommuner være mange nok til at eventuelle positive effekter kan drøftes med utgangspunkt i hvilken *type* tiltak som i størst grad har en positiv effekt (dersom slik effekt identifiseres). På det grunnlaget kan årsakene til eventuelle positive utslag utdypes og det er slik mulig å nærme seg spørsmålet om dette er utslag som mest sannsynlig gjør seg gjeldene for lokalsamfunn i større arbeidsmarkedsregioner, eller i lokalsamfunn langt fra andre steder. Forutsetningen for en slik drøfting er imidlertid at data sannsynliggjør positive effekter.

Hovedkonklusjonen er at vi ikke finner statistiske sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler til lokale samfunnsutviklingstiltak og befolkningsutviklingen

Hovedkonklusjonen er at vi ikke finner statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler og befolkningsutviklingen, og vi finner i liten grad statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler og de resultatene vi forventet. Det er imidlertid statistisk sammenheng mellom resultatindikatorene og effektindikatorene.

Analyseresultatene tyder imidlertid på at det er en sterk og meget signifikant sammenheng mellom befolkningsutviklingen og arbeidsmuligheter i regionen. Dette er i tråd med hva vi finner i Damvad og Bygdeforskning (2015).

Fravær av effekter og sammenhenger kan forklares dels med virkemiddelets utforming. Rekken av hendelser som kreves for å oppnå effektene vi ønsker oss, er så lang at det kan argumenteres for at virkninger ikke lar seg identifisere med tilgjengelige data. Selv om vi kontrollerer for flere faktorer, både observerbare og uobserverbare, er det tydelig at 13.50-midlene blir for små til at de fanges opp i befolkningsdata på kommunenivå.

For å komme rundt utfordringen med en lang virkningskjede fra innsats til effekt, ser vi på hvordan bruken av 13.50-midler samsvarer med utviklingen i resultatindikatorene. Resultatindikatorene forventes å reagere raskere på virkemiddelbruk enn effektindikatorene. Eksempelvis kan det tenkes at kulturprosjekter relativt raskt påvirker sysselsettingen i kulturnæringer, selv om effekter på befolkningsutviklingen (bosettingsbeslutninger) lar vente på seg.

Samtidig kan det tenkes at fraværet av effekter er en konsekvens av at resultatindikatorene ikke påvirker effektindikatorene. Det er med andre ord relevant å avdekke om de tenkte resultatene samvarierer med målet med innsatsen, altså befolkningsutvikling. Det finner vi at de gjør.

Sammenhengen mellom utviklingen i resultatindikatorene og befolkningsutviklingen (effektindikatoren), viser seg å være klart statistisk signifikante når vi ser på utviklingen i alle norske kommuner. Dette gjelder særlig sammenhengen mellom inntektsmuligheter, både i utvalgte næringer knyttet til resultatindikatorene og samlet sysselsetting, og befolkningsutvikling. Sammenhengen holder også når vi ser på enkeltnæringer som vi benytter som indikatorer for resultater av 13.50-midlene. Sammenhengene underbygger at utvalgte resultatindikatorer gir viktig informasjon om hvordan befolkningen i kommunene utvikler seg.

Dersom vi hadde funnet en sammenheng mellom bruk av 13.50-midlene og resultatindikatorene, kunne bruken av 13.50-midlene indikert en positiv effekt på befolkningsutviklingen, selv om vi med vår datatilgang ikke klarer å identifisere utslag i befolkningsstatistikken. Ulik grad av samvariasjon mellom ulike typer virkemidler og tilhørende resultatindikatorer, kan også gi forvaltningsmyndighetene verdifull innsikt i hvilke prioriteringer som kaster mest av seg.

Vi finner at det er en samvariasjon mellom 13.50-midler rettet mot kultur- og fritidsprosjekter og den tilhørende resultatindikatoren sysselsetting i næringen sport- og fritidsaktiviteter, men vi finner ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom 13.50-prosjekter kategorisert som tilrettelegging for fysisk stedsutvikling eller profileringsaktiviteter og deres tilhørende resultatindikatorer.

Det kan være flere forklaringer på den manglende samvariasjonen mellom tiltak og effektindikatorer og flertallet av resultatindikatorer. En forklaring kan være at tidsperspektivet er for kort. Det tar lengre tid for at slike virkemidler påvirker befolkningsutviklingen eller resultatindikatorene enn hva det er mulig å identifisere med de data som er til rådighet.

En annen forklaring kan være at prioriteringen av prosjekter ikke har vært god nok. Det kan tenkes at for mange prosjekter uten virkning, har fått støtte slik at de dominerer over prosjekter som faktisk påvirker utviklingen i lokalsamfunnene. Denne forklaringen underbygges av at det er så stor spredning i type prosjekter som får støtte at det er krevende å kartlegge om midlene faktisk blir benyttet i tråd med målsettingen.

Analyseresultatene kan imidlertid også tolkes som at det er behov for å tenke nytt om hensikten med midlene. Tilbakemelding fra fylker som har benyttet slike virkemidler gir god grunn til å anta at tiltakene bidrar til at innsatsen gir resultater i lokalsamfunnene som innbyggeren opplever som viktige for opplevelsen av å bo i et velfungerende lokalsamfunn. Tilbakemeldingen er dokumentert i Damvad og Bygdeforskning (2015), men er også tilkommet som innspill til denne studien. Når slike resultater oppleves som positive er det mulig å tenke på resultatene som positive goder tilgjengelig for alle i lokalsamfunnet. Så lenge utvikling av slike goder ikke ødelegger for noen og oppleves som positivt av en del av lokalsamfunnet, vil slike goder øke trivselen i lokalsamfunnet. Denne måten å vurdere resultater av lokalsamfunnstiltak på er i tråd med tankegangen i Damvad og Bygdeforskning (2015). Det kan dermed argumenteres for at det er *utvikling av viktige trivselsfremmende goder for utsatte lokalsamfunn* som er det reelt viktigste målet med støtte fra 13.50-midlene til lokal samfunnsutvikling.

Vi anbefaler en revurdering av effektmålet for lokale samfunnsutviklingstiltak

Utvikling av flere typer trivselsfremmende goder tilgjengelig for alle vil ofte avhenge av at det er tilstrekkelig mange mennesker i lokalsamfunnet som vil benytte godet. I mindre lokalsamfunn vil fraværet av mange brukere ofte bety at godet ikke produseres. Det kan for eksempel gjelde steds-spesifikke fysiske investeringer og tjenestetilbud innen kultur, fritid og dagligvarehandel. Det kan også gjelde arbeid for mobilisering for utvikling av slike goder, hvor det er behov for støtte til organisering og planlegging. Ekstern støtte til utvikling av slike goder kan bidra til å realisere goder som ellers ville forblitt urealisert, noe som igjen påvirker opplevelsen av eget lokalsamfunn som mer velfungerende enn ellers.

Basert på resultatene fra denne effektstudien, anbefaler vi at målene med 13.50-midlene til lokal samfunnsutvikling ikke formuleres som at de skal påvirke befolkningsutviklingen som sådan. Et

mer nærliggende formål er at disse midlene skal bidra til å øke omfanget av trivselsfremmende goder, som igjen kan fremme optimisme og lokal drivkraft. Vurderingen av om det er fornuftig å bruke offentlige midler til slike tiltak, bør da ta utgangspunkt i en avveining av samfunnsmessige gevinster i å fremme trivselsfremmende goder i utvalgte lokalsamfunn opp mot tiltakets ressursbruk.

Damvad og Bygdeforskning (2015) viste videre til at det er faglig belegg for at lokalsamfunn hvor flere aktivt reflekterer over lokalsamfunnets muligheter, tilpasser seg bedre til ulike utfordringer enn samfunn hvor det er lite lokal refleksjon og samarbeid. Lokalsamfunnsutviklingstiltak for å mobilisere til selvrefleksjon kan slik tenkes på som et gode i seg selv. Ofte vil aktiv refleksjon om lokalsamfunnets muligheter også slå ut i initiativ til nye lokalsamfunnstiltak og eventuelt i søknader om offentlig støtte til slike.

Det er nærliggende å tenke at særlige tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling er mest påkrevet i kommuner eller i lokalsamfunn som er inne i en alvorlig forvitningsbane. For å identifisere slike steder, anbefaler vi bruk av et monitoreringsverktøy med et utvalg overvåkingsparametre. Systemet kan gi informasjon om enkelte områder i landet opplever vedvarende eller forbigående problematisk utvikling. Monitoreringssystemet kan benyttes som verktøy for å avgjøre om det er grunn til å sette inn tiltak.

Denne effektstudien kan tolkes som at det er behov for å se på en bredere virkemiddelpalett enn kun lokalsamfunnsutviklingstiltak, i alle fall når befolkningsutvikling er formålet. Etter vår vurdering vil aktiv bruk av et monitoreringsverktøy gi bedre muligheter til dialog mellom departementet og fylkeskommunene og eventuelt mellom fylkeskommunene og kommunene om hvilke virkemidler som er best egnet for å bremse eller snu en uheldig utvikling. Verktøyet gir også muligheter for offensive fylkeskommuner i å være proaktive i å foreslå virkemiddelbruk overfor kommuner med tilsynelatende vedvarende utfordringer.

Etter vår kunnskap er et slikt monitoreringssystem allerede under utvikling i regionalpolitisk avdeling.

Avslutningsvis bør det påpekes at et monitorerings- og prioriteringssystem som kort skissert over ikke opphever behov for god faglig vurdering av enkeltsøknader på fylkesnivå, men kan forenkle prioriteringen.

Innhold

1. INNLEDNING	10
1.1	EFFEKTÅLINGEN BYGGER PÅ TIDLIGERE STUDIER 10
1.2	FORMÅLET MED UTREDNINGEN ER Å FÅ KUNNSKAP OM FAKTISKE EFFEKTER..... 13
1.3	METODE, UTFORDRINGER OG AVGRENSNINGER..... 14
1.3.1	<i>Avgrenser antall kommuner</i> 14
1.3.2	<i>Avgrenser typer lokalsamfunnsutviklingstiltak</i> 16
1.3.3	<i>Korrelasjonsanalyser utnytter datagrunnlaget best mulig</i> 20
1.4	LESERVEILEDNING 21
2. REGIONAL- OG DISTRIKTPOLITIKKEN OG REGIONALE UTVIKLINGSMIDLER	22
2.1	REGIONALE UTVIKLINGSMIDLER SKAL BIDRA TIL Å NÅ KONKRETE MÅL 22
2.2	VARIASJON I HVOR MYE PENGER FYLKESKOMMUNENE FORVALTER OG HVORDAN DE PRIORITERER MELLOM MÅL..... 24
2.3	STØTTE TIL TILTAK FOR LOKALSAMFUNNSUTVIKLING UTGJØR EN SVÆRT LITEN ANDEL AV KOMMUNENES INNTEKTER 25
3. INTERVENSJONSLOGIKK OG INDIKATORER FOR MÅLOPPNÅELSE	28
3.1	EN INTERVENSJONSLOGIKK BESKRIVER LOGIKKEN FRA INNSATS TIL EFFEKT 28
3.2	INDIKATORER BENYTTES FOR Å TESTE INTERVENSJONSLOGIKKEN..... 29
3.3	KARTLEGGING OG TYPOLOGISERING AV TILTAK TIL LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING 30
3.4	INTERVENSJONSLOGIKK OG RESULTATINDIKATORER FOR ULIKE TYPER SAMFUNNSUTVIKLINGSTILTAK 33
3.4.1	<i>Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling</i> 33
3.4.2	<i>Kultur- og fritidsaktiviteter</i> 39
3.4.3	<i>Profilering og omdømmebygging</i> 41
3.4.4	<i>Grunnleggende tjenestetilbud</i> 43
3.4.5	<i>Integrering</i> 45
3.5	RESULTATINDIKATORER OPPSUMMERT 47
3.6	EFFEKTINDIKATORER 48
4. HVORDAN HAR KOMMUNENE I BEHANDLINGSGRUPPEN UTVIKLET SEG?	49
4.1	UTVIKLINGEN I EFFEKTINDIKATORENE 49
4.2	HVORDAN ER UTVIKLINGEN I FORKLARINGSVARIABLER? 51
5. EFFEKT- OG RESULTATMÅLING	55
5.1	ANDRE FORHOLD ENN 13.50-MIDLER PÅVIRKER BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN 56
5.2	RESULTATINDIKATORENE FORKLARER BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN 57
5.3	NOEN RESULTATER AV 13.50-PROSJEKTER KNYTTET TIL KULTUR- OG FRITIDSAKTIVITETER 59
6. ANBEFALINGER	63
7. REFERANSER	66
VEDLEGG 1: UTVALGTE KOMMUNER	67
VEDLEGG 2: DOKUMENTASJON AV EFFEKTÅLINGEN	69
	<i>Sammenhengen mellom innsats og effekt</i> 69
	<i>Sammenhengen mellom resultat- og effektindikatorer</i> 77

<i>Sammenhengen mellom innsats og resultatindikatorer</i>	<i>84</i>
<i>Metodiske utfordringer og valg av kontrollgruppe.....</i>	<i>89</i>
VEDLEGG 3: BEHANDLINGS- OG KONTROLLGRUPPER.....	91

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i mange år bevilget midler over statsbudsjettet til fylkeskommunene, som fylkeskommunene igjen bevilger til ulike lokale samfunnsutviklingstiltak. Det er svært stort spenn i typer tiltak som faller under kategorien lokale samfunnsutviklings tiltak, noe vi kommer tilbake til i løpet av rapporten. Det kan dreie seg om støtte til lokale foreninger og idrettslag, det kan være støtte til profilering og markedsføring av et område, det kan være tilrettelegging for fysisk stedsutvikling mv. Felles for tiltakene er at de til sammen skal bidra til å nå departementets mål om å «Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv».⁶

Departementet og Distriktssenteret har over flere år arbeidet med å identifisere resultater og effekter i lokalsamfunnene av denne typen lokale tiltak og prosjekter. Hensikten med denne utredningen er å undersøke faktiske effekter av lokalsamfunnsutviklingstiltak, basert på økonometriske metoder.

1.1 Effektmålingen bygger på tidligere studier

Damvad Norge⁷, i samarbeid med Norsk senter for bygdeforskning, gjennomførte våren 2015 to analyser for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Den ene analysen vurderte begrunnelsen for offentlig støtte til tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling og den andre drøftet i hvilken grad man kunne si noe om resultater og effekter av innsatsen.⁸

I henhold til departementets mål for midlene, blir tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling begrunnet i at tiltaket vil gjøre lokalsamfunnet mer attraktivt; «Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv».⁹ Damvad og Bygdeforskning (2015) viste at attraktive lokalsamfunn historisk har blitt forstått som at lokalsamfunnet får en mer positiv befolkningsutvikling enn det ellers ville hatt.

Damvad og Bygdeforskning (2015) viste videre at tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn også hviler på en antagelse om at lokalt initierte samfunnsutviklingstiltak kan påvirke befolkningsutviklingen. Større vektlegging av lokalsamfunnets tilbud av ulike goder for befolkningens bostedsvalg har derfor vært en sentral del av begrunnelsen for innsatsen under dette målet. Flyttemotivundersøkelsen, gjennomført av SSB og NIBR i 2012 har underbygget begrunnelsen. Studien viste at andelen som oppga at lokalsamfunnets miljø er viktig for flyttemotivet var langt høyere i 2008 enn i 1972, da forrige flyttemotivundersøkelse ble gjennomført. Tilsvarende var andelen som svarte at

⁶ Hovedmål 3 for de regional- og distriktspolitiske midlene (programkategori 13.50 på statsbudsjettet)

⁷ Samfunnsøkonomisk analyse AS har foretatt en virksomhetsoverdragelse av DAMVAD Norge med virkning fra 1. september 2015.

⁸ Damvad og Bygdeforskning (2015): *Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutviklingen innenfor regional- og distriktspolitikken. Delrapport 1.*

⁹ Hovedmål 3 for programkategori 13.50

arbeid var flyttemotivet langt lavere. Disse funnene har vært framhevet som viktige kunnskapsgrunnlag, som underbygger at man bør ha lokalsamfunnsutviklingsinnsats.¹⁰

Forfatterne gir imidlertid flere forklaringer på endringene i flyttemotivene mellom 1972 og 2012. Én forklaring kan være at arbeid tas mer for gitt i 2008 enn i 1972, og at andre forhold dermed oppleves som viktigere.¹¹ Det er således ikke opplagt hvilke implikasjoner funnene i flyttemotivundersøkelsen bør ha for innretningen av regional- og distriktpolitikken.

Damvad og Bygdeforskning (2015) la i sin studie stor vekt på at flyttemotiv og befolkningsendringer i et lokalsamfunn må vurderes ut fra om lokalsamfunnet er en del av en større arbeidsmarkedsregion eller ikke. Selv om flyttemotiv kan endres over tid viser både teori og empiri at det på lengre sikt er en meget sterk sammenheng mellom hvor folk bosetter seg og hvilke inntektsmuligheter den enkelte har.¹² Inntekt står dermed sentralt når bosettingsavveiningen står mellom lokalsamfunn i *ulike* arbeidsmarkedsregioner, men når bosettingsvalg står mellom ulike lokalsamfunn i *samme* arbeidsmarkedsregion vektlegges familiære forhold og lokalsamfunnets goder langt mer.

Damvad og Bygdeforskning (2015) understreket videre at tilgangen til arbeid (dvs. inntekt) til enhver tid påvirkes av strukturelle forhold utenfor lokalsamfunnets kontroll, selv om tilpasningsstrategier til strukturelle endringer i markeder og teknologi er mulig. Likevel, også når mye er utenfor lokalsamfunnenes kontroll, kan tiltak for å skape attraktive lokalsamfunn påvirke lokalsamfunns utviklingsretning.

Særlig for lokalsamfunn som inngår i større bo- og arbeidsmarkedsregioner, vil det være et større mulighetsrom for å tiltrekke seg innbyggere gjennom lokale attraktivitetsfremmende tiltak. Hvilke samfunnsutviklingstiltak som kan være relevante avhenger trolig av det enkelte lokalsamfunnets kjennetegn. Relevante kjennetegn ut over avstanden til større arbeidsmarkeder er:

- lokalsamfunnets funksjonelle rolle i bo- og arbeidsmarkedsregionen,
- opparbeidet teknologi og kompetanse,
- bosettingsmønster og
- lokalsamfunnets fysiske omgivelser (utseende).

Flere norske lokalsamfunn har imidlertid for lang pendleravstand til andre tettsteder til at de er naturlige å regne som del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er ikke opplagt hvordan lokale samfunnsutviklingstiltak virker for slike lokalsamfunn, siden utviklingen er svært sterkt koblet til eksterne markedsfaktorer. Damvad og Bygdeforskning (2015) trakk fram to muligheter:

¹⁰ Sørli, K., M. Aure og B. Langset (2012): Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet. NIBR-rapport 2012:22.

¹¹ Naturligvis forutsatt at man har en jobb.

¹² Se Michael Storper (2011): *Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics*. Journal of Economic Geography 11.2 (2011): 333-346. En mer inngående drøfting av faktorer som påvirker regional vekst kan sees i Michael Storper (2013): *Keys to the City*. Princeton University Press.

- I. Lokalsamfunnsutviklingstiltak kan bidra til en type optimisme som igjen utløser en form for kreativ eller nyskapende bruk av egne ressurser
- II. Lokalsamfunnsutviklingstiltak påvirker ikke sysselsettingsutvikling eller bosettingsutvikling, men trivselen til de som allerede bor der.

Hvorvidt tilfelle I. er mulig er et empirisk spørsmål, men litteratur tyder på at effekten på befolkningsutviklingen i beste fall er langsiktig (Storper, 2013). I tilfelle II. vil samfunnsutviklingstiltak ha en effekt, ikke på bosettingsbeslutninger eller sysselsettingsutvikling, men snarere som en *trivselseffekt* for personer som (allerede) bor på stedet.

Damvad og Bygdeforskning (2015) pekte på at også trivselseffektene kan være viktig for sikre at lokalsamfunnet oppleves å ha en framtid, og således sikre grunnlag for utnyttelse av de lokale ressursene. Poenget var ikke at trivselseffektene i seg selv påvirket bosettingsvalgene, men at de kan påvirke befolkningens interesse i å investere i eget lokalsamfunn. Over tid vil dette påvirke interessen for å investere i virksomheter og næringsutvikling. Sagt på en annen måte; dersom trivselen opphører kan lokalsamfunnet miste innbyggere, selv om det er mulig å ha inntektsgivende arbeid på stedet. Tilfelle I. over kan dermed tolkes som et tilfelle hvor lokalsamfunnsutviklingstiltak faktisk leder til ny optimisme på et sted *og* at denne optimismen endrer adferd til aktører i lokalsamfunnet. Tilfelle II. kan tolkes som at tiltakene i beste fall forhindrer en utarmende negativ utviklingsbane.

Den nevnte studien hadde ikke som formål å undersøke hva slags tiltak som vil fungere hvor, men understreker at beslutningstakere bør ha kjennetegn ved lokalsamfunnene i bakhodet når beslutninger om støtte til lokalsamfunnsutviklingstiltak tas, fordi konteksten trolig påvirker resultatet av tiltakene. Som et hjelpeverktøy utviklet Damvad og Bygdeforskning (2015) en stedstypologi basert på de mest relevante kjennetegnene ved lokalsamfunnene, som beslutningstakere kan nyttiggjøre seg i beslutningsprosessen.

Analysen Damvad og Bygdeforskning gjennomførte, referert til over, var teoretisk fundert. Hensikten var at den andre analysen skulle bidra til å kaste lys over faktiske sammenhenger mellom innsats for å skape attraktive lokalsamfunn og resultater, men i prosjektperioden ble det klart at det foreligger lite dokumentasjon som omhandler disse sammenhengene. Intervjuer med fylkeskommunene indikerer at de i liten grad har kunnskap om resultater av utviklingsprosjektene, foruten enkelte eksempler og anekdoter, samtidig som de uttrykker at dette er noe de ønsker seg mer av. Det er dessuten lite dokumentasjon på faktiske resultater. I noen tilfeller har fylkeskommunene gjennomført evalueringer eller igangsatt forskningsarbeid for å besvare spørsmål om resultater og effekter, men heller ikke disse gir særlig god informasjon om konkrete resultater av innsatsen. Mye forskning omhandler selve utviklingsprosessen, ikke resultatet.¹³

¹³ DAMVAD og Bygdeforskning (2015): Innsatser og resultater av midler knyttet til samfunnsutviklingstiltak. Delrapport 2. Rapport til kommunal og moderniseringsdepartementet.

Hovedutfordringen knyttet til å få god resultatinformasjon om utviklingsprosjekter er relatert til at kunnskapen om resultater er svært desentralisert. Utviklingsprosjektene ledes ofte av eksterne prosjektledere, og hvis ikke de blir bedt om å dokumentere resultater blir det heller ikke gjort. Dessuten tar det tid fra initiativ igangsettes til resultater og effekter kan spores, så det er vanskelig å vite når man som kommune eller fylkeskommune eventuelt skal etterspørre resultatinformasjon. Hvis man venter noen år etter gjennomført prosjekt, vil prosjektleder antakelig ha en annen jobb, og således ikke den nødvendige oversikten over resultater. Den tredje utfordringen er knyttet til at det er vanskelig å si om observerte resultater eller effekter skyldes det enkelte tiltaket eller andre samfunnsutviklingstrekk (kausalitetsproblemet), hvilket er en allmenn utfordring i effektvurderinger.

Som en konsekvens av manglende resultatinformasjon regionalt, foreslo Damvad og Bygdeforskning (2015, delrapport 2) et resultatmålingssystem som departementet og fylkeskommunene kan benytte for å følge utviklingen i lokalsamfunnene som har gjennomført utviklingsarbeid. Mye informasjon om steders utvikling er en del av offentlig tilgjengelig statistikkproduksjon slik at det ikke er nødvendig med økte rapporteringskrav. Rapporten illustrerte også på overordnet nivå hvordan et slikt system kunne se ut.

1.2 Formålet med utredningen er å få kunnskap om faktiske effekter

Hovedformålet med denne utredningen er å undersøke hvorvidt resultater og effekter av tiltak, som har til hensikt å bidra til lokal samfunnsutvikling, lar seg spore i data fra lokalsamfunnene tiltakene virker i. Formålet med utredningen framkommer helt presist i konkurransegrunnlaget som:

«(...) å få utført en systematisk, empirisk uttesting av sammenhenger mellom utviklingsinnsats i kommuner/lokalsamfunn og resultater av samfunnsmessig karakter, koblet opp mot målene for attraktive byer og regioner.»

Helt konkret tar vi utgangspunkt i det påbegynte resultatmålingssystemet, men forsøker å faktisk teste om de sammenhengene vi tror på er til stede. Vi beveger oss altså fra tenkte, logiske sammenhenger, til en statistisk testing av sammenhenger.

Som påpekt i forrige avsnitt blir denne typen tiltak begrunnet med en teori om at man kan påvirke befolkningsutviklingen. Derfor testes effekten på befolkning her. Det kan likevel tenkes at lokalsamfunnene ikke forfølger et rent befolkningsmål og iverksetter tiltak med et mer begrenset mål om å for eksempel bidra til økt optimisme eller trivsel – og uten forventninger om at befolkningsutviklingen påvirkes. Selv om målet med midlene ofte er å påvirke folketallet, er det ikke realistisk når man tar høyde for at strukturelle forhold som tilgangen til interessant arbeid betyr mye for bostedsbeslutningen og at lokalsamfunnsutviklingsmidlene er av en svært begrenset størrelse.

Dersom lokalsamfunnene i stor grad forfølger et mer avgrenset mål, f.eks. økt lokal optimisme, er det liten grunn til å vente vesentlige utslag på befolkningsutviklingen av lokalsamfunnsutviklings-tiltak. Prosjektet tester hypotesen «påvirker lokalsamfunnstiltak befolkningsutviklingen i lokal-samfunnene de er ment å virke i?». Avhengig av svaret på dette spørsmålet, kan prosjektet også bidra til en diskusjon om lokalsamfunnsutviklingstiltak bør ha befolkningsutvikling som mål.

1.3 Metode, utfordringer og avgrensninger

Kausale sammenhenger er krevende å påvise, særlig fordi det er en rekke forhold som kan påvirke en observert utvikling. Vi må kunne isolere effekten av de konkrete tiltakene man ønsker å studere, som igjen stiller store krav til datamengde, datakvalitet og metode.

Under gjennomgår vi vårt metodiske utgangspunkt og nødvendige tilpasninger som følger av begrensninger i data.

1.3.1 Avgrenser antall kommuner

Selv om det hadde vært ideelt, så har det ikke vært mulig å undersøke om ulike typer lokalsamfunn opplever ulike virkninger av ulike typer innsats, hvilket var en av hovedhypotesene i Damvad og Bygdeforskning (2015). Vi begrenser oppdraget til å teste ulike typer lokalsamfunnsutviklingstiltaks virkninger, og vi tester på kommuner framfor lokalsamfunn.

Tilrettelegge data var nødvendig for å kunne teste virkninger av ulike typer lokalsamfunnsutviklingstiltak. Datagrunnlaget som beskriver tiltakene er ikke grundig nok spesifisert til at vi med enkelthet kunne forstå hva slags tiltak som har blitt støttet.¹⁴ Dermed hadde vi heller ikke i utgangspunktet muligheter for å vurdere hva slags resultater det ville være relevante å undersøke om tiltakene bidro til. Skulle vi både testet hvordan enkelttiltak virker på en gruppe av likartede kommuner og et stort utvalg av ulike kommuner, måtte vi i praksis ha gjennomgått de aller fleste lokalsamfunnstiltakene i de aller fleste kommuner. Dette ville overskredet ressursrammen for prosjektet. Vi måtte derfor begrense gjennomgangen til et *utvalg* kommuner.

Begrunnelsen i Damvad og Bygdeforskning (2015) for å ha lokalsamfunn som geografisk utgangspunkt, er at lokalsamfunnstiltak ofte rettes mot deler av en kommune. På grunn av statistikktilgang forholder vi oss til effektmåling på kommunenivå og ikke på lokalsamfunnsnivå.

I lys av at denne typen midler ofte retter seg mot deler av kommuner, har vi valgt kommuner som er relativt små. Dette gjør at utviklingen i lokalsamfunnene tiltakene er ment å påvirke, ikke i for stor grad avviker fra utviklingen i kommunen lokalsamfunnet befinner seg i. Det er vår vurdering at vesentlige endringer i data på lokalsamfunnsnivå også vil gjøre seg gjeldende på kommunenivå, særlig når vi velger kommuner av en mindre størrelse.

¹⁴ Departementets eget rapporteringssystem. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.

For å identifisere effekten av lokalsamfunnsutviklingstiltak, må effektene isoleres. Da er det viktig at kommunene vi skal undersøke effekten på er så likeartet som mulig – slik at ikke andre forhold påvirker den observerte utviklingen. Det ideelle er at kommunene er helt like – for uten at noen har gjennomført lokalsamfunnsutviklingstiltak og andre ikke (kontrollgruppen).

For å finne relevante kommuner har vi lagt til grunn at de skal ha tilnærmet like store distriktsulemper og folketall. I tillegg bør kommunene være små, gitt begrunnelsen over om at det vil være en større sammenheng mellom kommunenivået og lokalsamfunnsnivået dersom kommunen er liten.

Et godt utgangspunkt var, etter vår vurdering, å benytte det distriktpolitiske virkeområdet som avgrensningshjelp – siden disse områdene nettopp er utformet med utgangspunkt i kommunenes særskilte utfordringer. Som konklusjon tok vi tak i kommunene som befinner seg i den tidligere sone 3 i det distriktpolitiske virkeområdet og hadde en befolkning på mellom 2 500 og 5 000 innbyggere i 2015.¹⁵ Dette gir et utvalg på 43 kommuner.¹⁶ De utvalgte kommunene er sammenlignbare med tanke på distriktsulemper (siden de inngår i samme DPV-sone) og størrelse (folkemengde), og de fordeler seg på de fleste fylker sør for Nord-Trøndelag, jf. Figur 1.3.

I og med at vi studerer *et utvalg* likeartede kommuner, er det viktig å understreke at de empiriske resultatene ikke er direkte overførbare til alle andre typer kommuner. En påvist effekt av 13.50-midler for de utvalgte kommuner må derfor tolkes som at midlene har en effekt for *denne typen kommuner*.

Selv om vi ikke tester effekten av ulike tiltak i ulike typer lokalsamfunn, vil antall kommuner være mange nok til at eventuelle positive effekter kan drøftes med utgangspunkt i hvilken *type* tiltak som i størst grad har en positiv effekt (dersom slik effekt identifiseres). På det grunnlaget kan årsakene til eventuelle positive utslag utdypes og det er mulig å nærme seg spørsmålet om dette er utslag som mest sannsynlig gjør seg gjeldene for lokalsamfunn i større arbeidsmarkedsregioner, eller i lokalsamfunn langt fra andre steder. Forutsetningen for en slik drøfting er imidlertid at data sannsynliggjør positive effekter.

¹⁵ Det distriktpolitiske virkeområdet revideres hvert syvende år i henhold til retningslinjene fra EU-kommisjonen/ESA for regionalstøtte. Vi legger til grunn definisjonen av det distriktpolitiske virkeområdet gjeldende i perioden 2007-2014, da dette best gjenspeiler kommunenes utfordringer og kjennetegn i perioden for effektmålingen, men vi gjør oppmerksom på at det distriktpolitiske virkeområdet sone 3 ikke lenger finnes.

¹⁶ Se vedlegg 1 for en fullstendig liste over hvilke kommuner som er inkludert i effektmålingen.

1.3.2 Avgrenser typer lokalsamfunnsutviklingstiltak

Prosjektet konsentrerer seg om å identifisere resultater og effekter av tiltak som har til hensikt å bidra til attraktive lokalsamfunn for befolkning og næringsliv (ofte omtalt som lokale samfunnsutviklingstiltak). Dette omfatter i hovedsak hovedmål 3 i departementets målstruktur for programkategori 13.50, som framgår av tabell 1.1.¹⁷

Tabell 1.1

Mål for programkategori 13.50

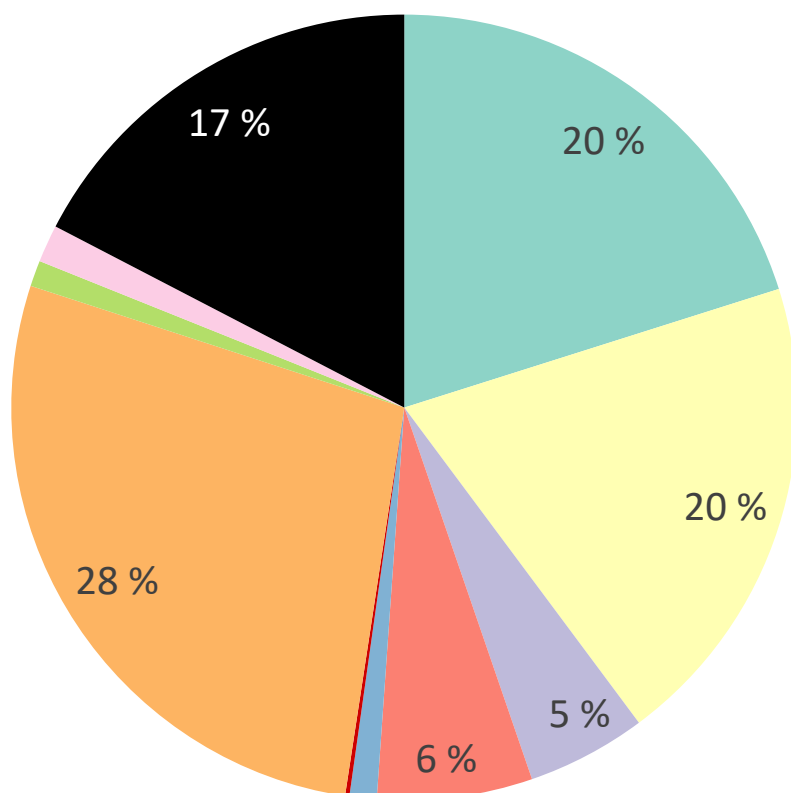
Hovedmål	Delmål
1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1. Styrke konkurransekraften for etablerte bedrifter
	1.2. Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer
	1.3. Øke antallet lønnsomme etableringer
	1.4. Sikre at EØS-regelverket gir handlingsrom for nasjonal nærings- og regionalpolitisk innsats
2. Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1. Bedre samhandling i byregioner og tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedsområder.
	2.2. Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulempen i områder med få innbyggere og små markeder.
3. Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv	3.1. Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder.
	3.2. Gjøre tettsteder og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter.

Hva slags tiltak det dreier seg om finnes det ikke en entydig definisjon av. I prosjektet har vi derfor brukt tid på å identifisere ulike typer tiltak og lage en operasjonaliserbar sammenstilling. (Arbeidet gjennomgås i kapittel 3.) I Figur 1.2 gjengis hvilke typer tiltak vi har identifisert og hvordan midler til lokal samfunnsutvikling fordeler seg mellom tiltak i de kommunene vi har hentet prosjektinformasjon fra.

¹⁷ Prop. 1 S (2015-2016) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement. Målformuleringene har endret seg noe de siste 10 årene, men hovedbudskapet har stort sett vært det samme.

Figur 1.2 Fordeling av midler (i kroner) i henhold til kategoriseringen av 13.50-midler for våre 43 utvalgte kommuner. 2006-2014. (N=1 157)

- Fysisk tettstedsutvikling
 - Prosess og planarbeid
 - Basistjenester
 - Profilering og omdømmebygging
 - Ikke kategoriserbar
- Kultur og fritidsaktiviteter
 - Øvrig stedsutvikling
 - Integrering/Inkludering
 - Kompetansebygging
 - Utenfor lokal samfunnsutvikling



	Beløp (tusen kr.)	Antall prosjekter	Snittbeløp per prosjekt (tusen kr.)
Fysisk tettstedsutvikling	28 690	114	250
Kultur og fritidsaktiviteter	28 080	247	110
Prosess og planarbeid	7 010	43	160
Øvrig stedsutvikling	9 110	32	280
Basistjenester	1 590	25	60
Integrering/Inkludering	250	3	80
Profilering og omdømmebygging	39 360	260	150
Kompetansebygging	1 520	28	50
Ikke kategoriserbar	2 200	27	80
Utenfor lokal samfunnsutvikling	24 780	378	70
Samlet	143 000	1 157	120

Vi har utelatt prosjekter med næringsutvikling som rent formål. Dette kan i utgangspunktet oppfattes som en motsetning, gitt at målet er tydelig på at tiltakene skal bidra til attraktive lokalsamfunn for befolkning og næringsliv. Vi har imidlertid tolket mål 3 som at hovedformålet er å skape attraktive regioner og senter for befolkningen, men at en konsekvens av at regioner og senter er attraktive for befolkning er at de trolig også framstår som attraktive for næringslivet. Denne tolkingen følger av vår gjennomgang av tiltakene som dette målet faktisk omfatter.¹⁸ Tiltak som er mer direkte knyttet til næringsutvikling er i hovedsak omfattet av hovedmål 1 og 2.

Formålene med innsatsen under hovedmål 3 er primært å utvikle lokalsamfunnenes kvaliteter som samfunn å bo og oppholde seg i. Det å styrke lokalsamfunn som oppholdssted skal forstås som å styrke lokalsamfunnene som arena for befolkningens liv utenom arbeid og familieliv.

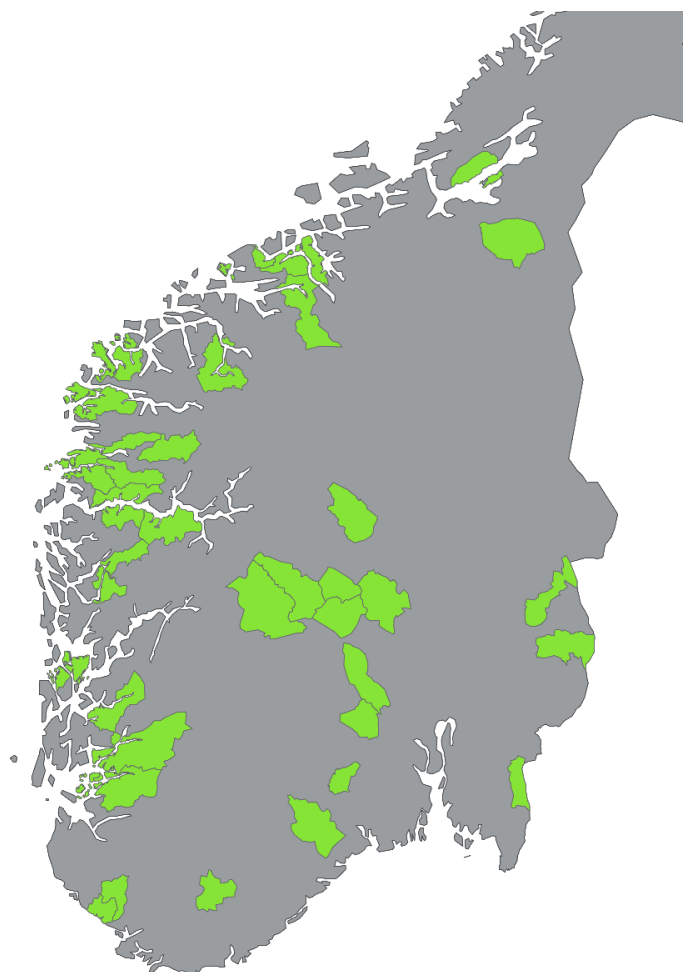
Det er heller ikke entydig hvordan lokalsamfunnsutviklingstiltakene er ment å virke, utover å bidra til attraktive lokalsamfunn. Hva er dynamikken mellom aktivitet, resultat og den endelige effekten? Vi har derfor brukt tid på å kategorisere ulike typer tiltak og å utvikle intervensjonslogikker per tiltak. Dette for å få en systematisk oversikt over hva slags resultater og effekter det er vi skal lete etter i effektmålingen. Intervensjonslogikkene utdypes i kapittel 3. Her forklares også begrepet intervensjonslogikk nærmere, men kort sagt dreier det seg om en systematisk oversikt over innsats, aktiviteter, resultater og effekter.

Hensikten med denne utredningen er å studere virkninger av lokale samfunnsutviklingstiltak. Utfordringen er at tiltak som har til hensikt å bidra til attraktive lokalsamfunn gjerne spiller sammen med en rekke andre tiltak – også tiltak som har til hensikt å bidra til næringsutvikling i lokalsamfunnene. Vi har ikke hatt mulighet til å identifisere alle typer offentlige tiltak som påvirker lokalsamfunnene vi ser på. Vi tar likevel hensyn til en rekke slike tiltak ved at vi korrigerer for sysselsettingsutviklingen i hele arbeidsmarksregionen den enkelte kommune inngår i. På den måten fanger vi opp og korrigerer for næringstiltak som har påvirket regionens næringsutvikling.

¹⁸ Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Figur 1.3

Geografisk spredning av de 43 utvalgte kommunene



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Samfunnsøkonomisk analyse
Kartgrunnlag: Kartverket

1.3.3 Korrelasjonsanalyser utnytter datagrunnlaget best mulig

Denne utredningen tester om de tenkte, logiske, sammenhengene mellom innsats, aktivitet, resultat og effekt, faktisk er sporbare i data knyttet til lokalsamfunnene de er ment å virke i. De påfølgende avsnittene skisserer to tilnærminger til effektmåling; betingede korrelasjonsanalyser og bruk av kontrollgruppe (også kjent som «difference-in-differences»-metoden). Vi vektlegger resultatene fra den betingede korrelasjonsanalysen i analysen (kapittel 5), men rapporterer resultatene fra «difference-in-differences»-metoden i vedlegg.

Betingede korrelasjonsanalyser forklarer utviklingen i effektindikatorene med bruken av midler til lokalsamfunnsutviklingsprosjekter og kontrollerer samtidig for kjennetegn ved kommunene som kan påvirke effektindikatorene. Effektindikatorene i denne sammenhengen er befolkningsutviklingen, da det er slik attraktive lokalsamfunn historisk har blitt forstått.

Betingede korrelasjonsanalyser kan avdekke kausale sammenhenger, altså isolere behandlingseffekten av midler til lokalsamfunnsutvikling. Dette krever imidlertid at vi kontrollerer for *alle* faktorer som påvirker befolkningsutviklingen. Siden det er svært vanskelig å kontrollere for alle faktorer, har vi ikke mål om at denne metoden avdekker entydige kausale sammenhenger, men snarere informasjon om samvariasjon.

Metoden kaster lys over hvordan ulike kjennetegn varierer i takt med befolkningsutviklingen. Der som det viser seg at utviklingstiltak samvarierer med befolkningsutviklingen (kontrollert for andre kjennetegn som antall arbeidsplasser, geografi mv.), krever det en vurdering av om samvariasjonen skyldes at tiltakene forårsaker befolkningsendringen, eller om det er tilfeldig. Jo mer uttømmende listen av kontrollerende kjennetegn er, jo lettere blir tolkningen.

Den betingede korrelasjonsanalysen avdekker **samvariasjon** mellom bruk av 13.50-midler og effektindikatorer. For å ha en bedre forståelse av eventuelle **kausale sammenhenger**, er en alternativ metode å sammenligne utviklingen i effektindikatorene for kommuner som har gjennomført lokalsamfunnsutviklingsprosjekter (behandlingsgruppe), med en gruppe kommuner som ikke har gjennomført lignende prosjekter (kontrollgruppe) mer hensiktsmessig («difference-in-differences»-metoden). Resultater fra denne metoden, der vi behandlings- og kontrollgruppen består av henholdsvis 4 og 32 kommuner, rapporteres og beskrives i vedlegg.

1.4 Leserveiledning

Utredningen har følgende disposisjon:

Kap. 2 Omfang av midler som benyttes til lokalsamfunnsutviklingstiltak

Utredningen omhandler effekter og resultater av lokale samfunnsutviklingstiltak som blir finansiert av regionale utviklingsmidler gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Innledningsvis kan det derfor være hensiktsmessig å se litt nærmere på disse midlene, herunder formålet med midlene og hvordan de fordeles mellom fylker

Kap. 3 Intervensjonslogikk og tiltak som faller inn under begrepet lokale samfunnsutviklingstiltak

I dette kapittelet forklares begrepene intervensjonslogikk og indikatorer mer inngående, før vi gjennomgår hva slags tiltak som faller inn under begrepet lokale samfunnsutviklingstiltak, og presenterer vår forståelse av intervensjonslogikken til hver enkelt type tiltak. Til slutt gjennomgår vi hva slags indikatorer vi mener kan tilknyttes de ulike resultatene og effektene, som vi skal benytte i effektmålingen.

Kap. 4 Beskrivelse av utvikling i kommunene vi studerer

Før vi tester om det er sammenheng mellom lokalsamfunnsutviklingstiltak og befolkningsutviklingen, trenger vi å forstå den historiske utviklingen i kommunene. Vi må forstå hvilken historisk trend et tiltak er ment å endre, både i effektindikatorene så vel som andre sentrale kjennetegn ved kommunene vi ønsker å kontrollere for.

Kap. 5 Effekt- og resultatmåling

I kapittel fem presenterer vi den faktiske effektmålingen. Hovedkonklusjonen er at vi ikke finner statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler og befolkningsutviklingen, og vi finner i liten grad statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler og de resultatene vi forventet. Det er imidlertid statistisk sammenheng mellom resultatindikatorene og effektindikatorene. Det er flere mulige forklaringer til manglende samvariasjon, men vårt hovedpoeng er at effektmålingen peker i retning av at departementet bør revurdere målformuleringen. Et mer nærliggende formål enn at lokale samfunnsutviklingstiltak skal påvirke befolkningsutviklingen, er at midlene skal bidra til å øke omfanget av velferdsgoder som vil skape optimisme og lokal drivkraft.

Kap. 6 Anbefalinger

På bakgrunn av øvrige analyser kommer vi med noen anbefalinger. Den første anbefalingen er knyttet til hvordan REGA bør tenke om målene for disse midlene (også omtalt over). Den andre anbefalingen omhandler behov for et monitoreringssystem som kan gi innsikt i hvilke kommuner det vil være relevant å sette i gang ekstra tiltak. Et slikt monitoreringssystem er imidlertid etter vår kjennskap allerede under utvikling i departementet.

2. Regional- og distriktspolitikken og regionale utviklingsmidler

Utredningen omhandler effekter og resultater av lokale samfunnsutviklingstiltak som blir finansiert av regionale utviklingsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett (programkategori 13.50). Innledningsvis kan det derfor være hensiktsmessig å se litt nærmere på disse midlene, herunder formålet med midlene og hvordan de fordeles mellom fylker. Som vi også kommer inn på i kapitlet er det ikke *kun* midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som brukes til denne typen formål, noe som påvirker effektmålingen av tiltakene.

2.1 Regionale utviklingsmidler skal bidra til å nå konkrete mål

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for utvikling og oppfølging av de regional- og distriktspolitiske målene: opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og å gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil. Departementet har et særlig ansvar for å bidra til å utløse verdiskapingspotensialet i områder der geografiske og demografiske forutsetninger gir utfordringer for vekst og utvikling.¹⁹

De overordnede målene med regional- og distriktspolitikken ligger til grunn for hele regjeringens arbeid. Målene nås dels gjennom at sektorpolitikken utformes i tråd med målsetningene (såkalt «bred» regional- og distriktspolitikk). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i denne sammenhengen et særlig ansvar for å være pådrivere overfor sektordepartementene, slik at sektorpolitikken faktisk utføres i tråd med de overordnede regional- og distriktspolitiske målene.

I tillegg forvalter departementet budsjettmidler på statsbudsjettet, til særskilte regional- og distriktspolitiske formål på programkategori 13.50. Disse midlene utgjør en ekstrainsats, utover arbeidet sektordepartementene er ansvarlige for, og omtales noen ganger som en del av den «smale» regional- og distriktspolitikken.

Forvaltningsansvaret for de regionalpolitiske- og distriktspolitiske midlene delegeres videre til ulike forvaltningsaktører, med ulike ansvarsområder. Mesteparten av midlene forvaltes av fylkes-

¹⁹ Jf. Meld. St. 13 (2012-2013) Ta heile Noreg i bruk

kommunene, i kraft av å være regionale utviklingsaktører. At fylkeskommunene er regionale utviklingsaktører innebærer at de, i samarbeid med andre viktige partnere i fylket²⁰, skal lede arbeidet med å utvikle fylket i ønsket retning.²¹ Midlene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet brukes til å understøtte dette arbeidet.

Midlene fylkeskommunene forvalter skal benyttes i tråd med regionale mål og strategier, men de skal også bidra til å nå målene for programkategorien, som er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Målene har hatt omtrent samme budskap de siste 10 årene, men med noen få justeringer, og framgår av tabell 2.1.

Fylkeskommunen står relativt fritt til å disponere midlene som de ønsker, så lenge de benyttes i tråd med regionale strategier og mål, bidrar til å nå målene departementet har fastsatt, og brukes innenfor rammen av tildelingsbrev og retningslinjer.

Tabell 2.1

Mål for programkategori 13.50

Hovedmål	Delmål
1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1. Styrke konkurransekraften for etablerte bedrifter
	1.2. Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer
	1.3. Øke antallet lønnsomme etableringer
	1.4. Sikre at EØS-regelverket gir handlingsrom for nasjonal nærings- og regionalpolitisk innsats
2. Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1. Bedre samhandling i byregioner og tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedsområder.
	2.2. Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder.
3. Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv	3.1. Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder.
	3.2. Gjøre tettsteder og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter.

²⁰ Som Innovasjon Norge, Forskningsrådet og arbeidslivs- og arbeidstakerorganisasjoner.

²¹ I Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver er denne rollen utdypet ytterligere. Her legges det vekt på samfunnsutviklerrollen – en rolle som skal forstås som bredere enn den regionale utviklingsrollen. Mens den regionale utviklingsrollen har blitt sterkt tilknyttet de regionale utviklingsmidlene og forvaltningsansvaret for disse, peker stortingsmeldingen på at fylkeskommunens samfunnsutviklingsansvar går utover kun å forvalte regionale utviklingsmidler. De har et stort ansvar for å koordinere all sektorpolitikk, og bidra til at alle politikkområder bidrar til utvikling i samme retning.

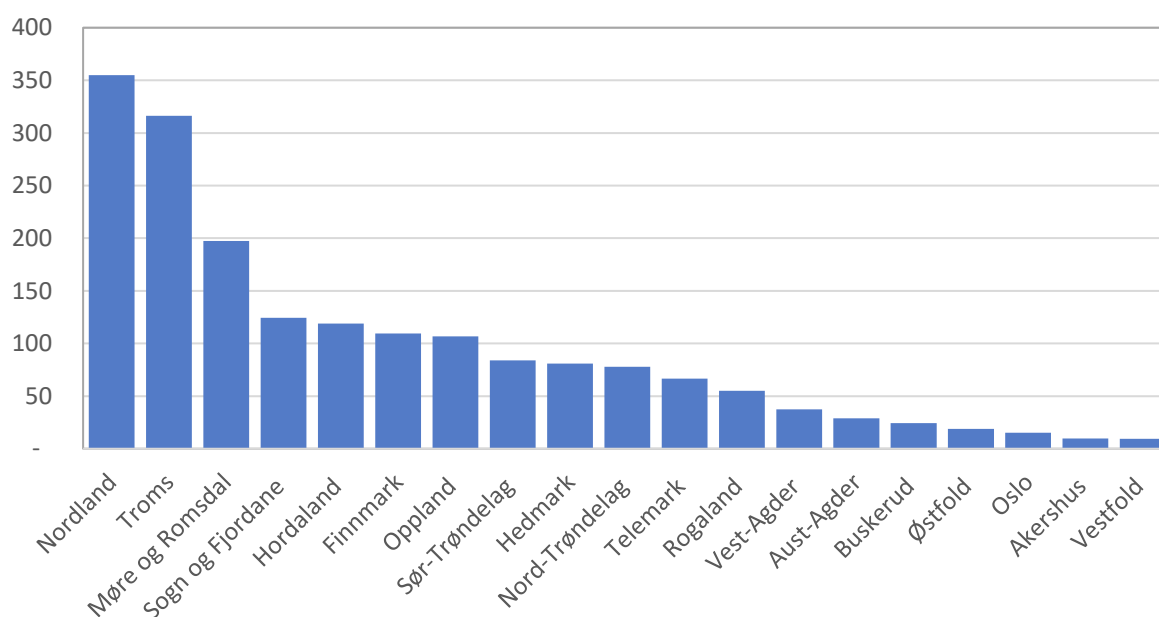
2.2 Variasjon i hvor mye penger fylkeskommunene forvalter og hvordan de prioriterer mellom mål

Midlene over programkategori 13.50 som forvaltes av fylkeskommunene til regionale utviklings tiltak, fordeles av departementet etter et sett med kriterier. Et viktig kriterium for å få midler er at fylket har kommuner som inngår i det distriktpolitiske virkeområdet.²² Jo flere kommuner i det distriktpolitiske virkeområdet, jo større bevilgning fra departementet. Dermed er det stor forskjell mellom de ulike fylkeskommunene i omfang av utviklingsmidler til rådighet, jf. figur 2.2.

Figur 2.3 på neste side viser hvordan fylkeskommunene prioriterte mellom de ulike målene for budsjettposten i 2014. Andelen som har gått til lokal samfunnsutvikling, som i hovedsak faller innunder hovedmål 3, varierer mellom de ulike fylkene.

Figur 2.2

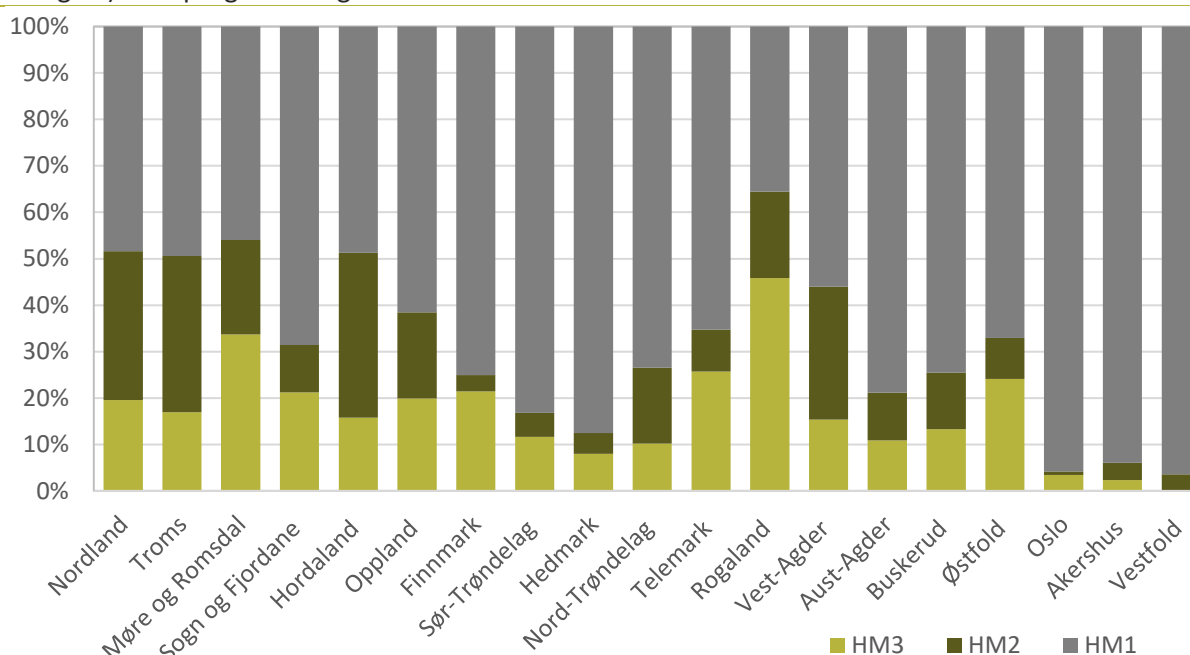
Fordeling av de regionale utviklingsmidlene (post 60 og 61) over programkategori 13.50. 2014, millioner kroner.



²² Det distriktpolitiske virkeområdet er definert av regjeringen ut fra hvilke kommuner som har særskilte utfordringer og behov for ekstra statlig støtte. Utfordringen er primært knyttet til reduksjon i folketall, store avstander eller sysselsetting. Norge er delt inn i tre soner hvor det tillates ulik grad av regional- og distriktpolitisk virkemiddelbruk; utenfor virkeområdet (sone 1), området hvor det kreves en ekstra innsats (sone 2, 22 kommuner) og sone 3 hvor det tillates statlig investeringsstøtte (228 kommuner).

Figur 2.3

Fylkeskommunenes prioriteringer mellom hovedmålene for de regionale utviklingsmidlene (post 60 og 61) over programkategori 13.50. 2014.



2.3 Støtte til tiltak for lokalsamfunnsutvikling utgjør en svært liten andel av kommunenes inntekter

De regionale utviklingsmidlene over programkategori 13.50, hovedmål 3, utgjorde omtrent 350 millioner kroner i 2014.²³ Dette var 0,1 prosent av kommunesektorens samlede inntekter samme år.²⁴ Med andre ord utgjør midlene til lokalsamfunnsutvikling en svært liten del av de totale inntektene til kommunesektoren.

Kommunens inntekter består i all hovedsak av skatteinntekter, overføringer fra staten og brukerbetaling (gebyrer), jf. Figur 2.4. De frie inntektene, som utgjør om lag tre firedeler av kommunens inntekter, fordeles via inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Det overordnede målet med inntektssystemet er å kompensere for ulikheter i forutsetningene kommunene har for å tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Norske kommuner har svært ulike geografiske utfordringer, alderssammensetning og levekår. Dette gjør at kostnaden ved å tilby lovpålagte kommunale tjenester som barnehage, grunnskole og omsorgstjenester til befolkningen varierer. Noen kommuner har mange barn i skolealder, mens andre kommuner har en stor andel eldre innbyggere med behov for omsorgstjenester. Bosetting

²³ Kap. 551 post 60 og 61

²⁴ Kommunesektorens samlede inntekter i 2014 var på i underkant av 381 mrd. kroner

og reiseavstander er ytterligere faktorer som varierer mye mellom kommuner og som påvirker kostnadene ved å tilby de lovpålagte tjenestene.

Selv om rammetilskuddet i utgangspunktet fordeles med et likt beløp per innbygger, kompenseres kommuner for ufrivillige kostnadsforskjeller i utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen bestemmes av en kostnadsnøkkel som gjenspeiler forskjeller i utgiftsnivået til kommunene for å tilby velferdstjenestene. Rammetilskuddet omfordeles dermed fra kommuner som er rimeligere å drifte enn landsgjennomsnittet.

Den største andelen av inntektene stammer fra skatteinntekter. Forskjeller i skatteinntektene utjevnes til dels gjennom omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet.

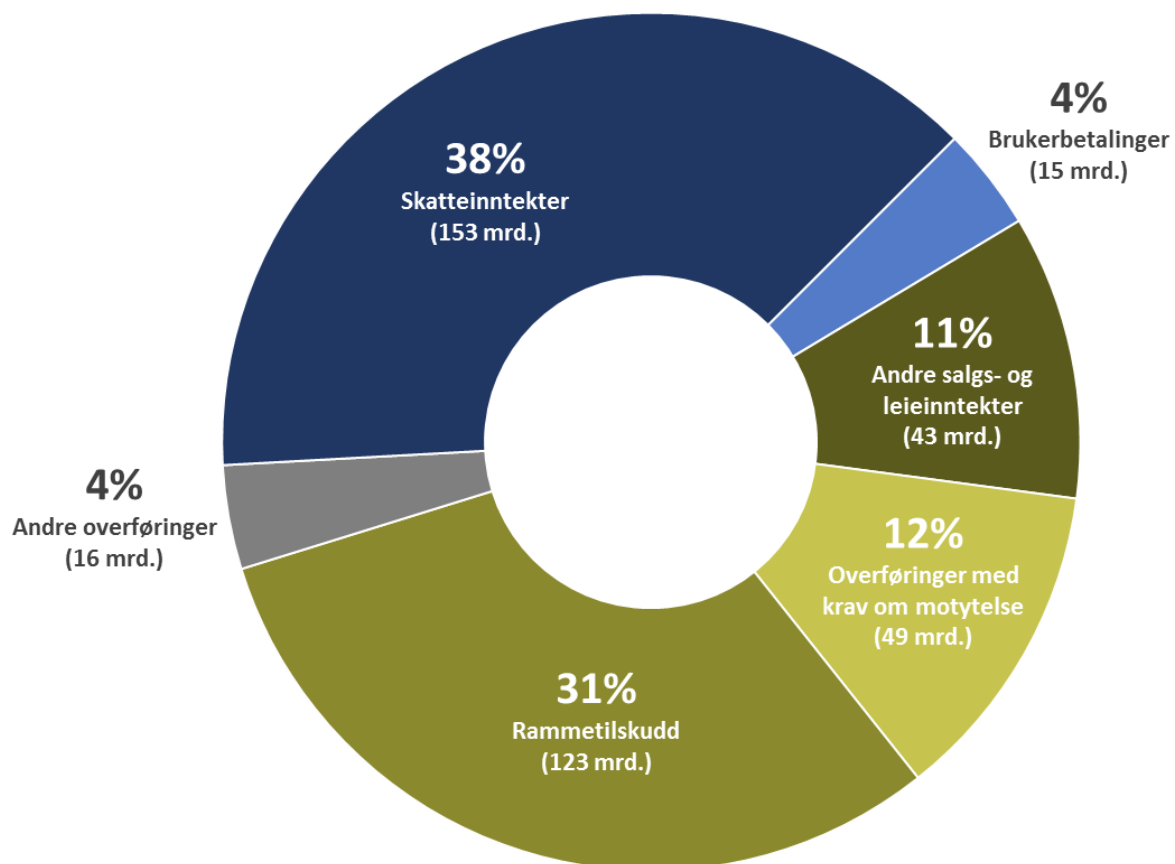
Inntektssystemet kompenserer også for regionalpolitisk begrunnede ulemper. Slike bevilgninger omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, småkommunetilskuddet, storbytilskuddet, veksttilskuddet og skjønnstilskuddet. For kommunesektoren samlet utgjør dette i underkant av to prosent av inntektene.

De frie inntektene disponeres fritt av kommunen under forutsetning av at lovpålagte oppgaver løses. Samtidig er det klart at en betydelig del av midlene over inntektssystemet brukes på tiltak som bidrar til målet om attraktive lokalsamfunn på lik linje med midlene til lokalsamfunnsutvikling bevilget over programkategori 13.50. For eksempel brukte norske kommuner i gjennomsnitt fire prosent av driftsinntektene, eller i underkant av elleve milliarder kroner, på kulturformål i 2015 (Statistisk sentralbyrå). Som vår kategorisering av 13.50-midler viser i kapittel 3 bevilges om lag en femdel av midlene til lokalsamfunnsutvikling til prosjekter med tilgrensende mål, altså kultur- og fritidsaktiviteter. Det er derfor viktig at vi kontrollerer for kommunenes samlede ressursbruk til kultursektoren når vi ser på effekter av 13.50-midler kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter.

KOMMUNE-STAT-RAPPORTERINGEN (KOSTRA) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og omfatter alle kommunesektorens inntekter og utgifter. Det kan oppstå noe dobbelttelling av utgifter til kultursektoren i tilfeller der kommunen selv mottar og bruker 13.50-midler på kultur- og fritidsaktiviteter. I slike tilfeller registreres midlene med andre ord både gjennom rapporteringssystemet for 13.50-midler, og i KOSTRA. Vi anser likevel ikke dette som et problem i våre analyser da 13.50-midlene for det første utgjør en liten andel av den samlede ressursbruken til kultursektoren samt at skjevheten/dobbel-tellingen forventes å være lik for alle kommuner.

Figur 2.4

Fordeling av kommunenes inntekter. Alle kommuner, 2015.



Kilde: SSB (tabell: 04949)

3. Intervensjonslogikk og indikatorer for måloppnåelse

En forståelse av de antatte sammenhengene mellom innsats og virkning står helt sentralt for å måle relevante resultater og effekter. Som nevnt innledningsvis ønsker vi i denne rapporten å teste om forventede sammenhenger kan spores i data. Intervensjonslogikken er et nyttig verktøy for å få en god og systematisk oversikt over forventede resultater og effekter. Intervensjonslogikken synliggjør hvordan et virkemiddel er tenkt å virke fra innsats til aktiviteter, resultater og effekter.²⁵

For øvrig har ikke lokale samfunnsutviklingstiltak, som er gjenstand for effektmålingen, en entydig forståelse. I realiteten består denne kategorien av flere typer tiltak, med ulike virkemåte. For at vi skal kunne måle resultater og effekter av de ulike tiltakene har vi først vært nødt til å gjennomgå omfanget av lokale samfunnsutviklingstiltak mer i detalj.

I dette kapittelet forklarer vi begrepene intervensjonslogikk og indikatorer grundig, før vi gjennomgår hvilke tiltak som faller inn under begrepet lokale samfunnsutviklingstiltak, og presenterer vår forståelse av intervensjonslogikken til hver enkelt type tiltak. Til slutt gjennomgår vi hva slags indikatorer vi mener kan tilknyttes de ulike resultatene og effektene, som vi skal benytte i effektmålingen.

3.1 En intervensjonslogikk beskriver logikken fra innsats til effekt

I intervensjonslogikken skiller vi mellom innsats, aktiviteter, resultater og effekter.²⁶

Begrepet innsats brukes om den eksterne innsatsen som skal lede til ønsket endring. I dette tilfellet er innsatsen offentlige midler og den ønskede endringen å *«utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv»*.

Lokalt kan innsats og mål forstås meget konkret. Innsatsen kan både være innsats for å øke bevisstheten om behov for og tilrettelegging for tiltak for å styrke det enkelte lokalsamfunnets attraktivitet. Verdien av slike tiltak er blant annet drøftet i Damvad og Bygdeforskning (2015). For at innsatsen skal ha mening må den likevel føre til en eller annen form for aktivitet som igjen leder til resultater og effekter. Aktiviteter er det som skjer umiddelbart, mens resultater og effekter kommer senere i tidsforløpet. I dagligtale bruke ofte begrepene resultater og effekter om hverandre, men for eksempel i evalueringer, skilles det mellom resultater som en kortsiktig endring og effekter som mer langsiktige, og gjerne irreversible, endringer.²⁷

²⁵ Intervensjonslogikk, forandringsteori og effektkjede er begreper som brukes om hverandre, men utformes etter samme prinsipp

²⁶ Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder i evalueringer (DFØ, 2011) skiller gjerne mellom produkter og tjenester som kan forstås på samme måte som resultater, og effekter. I veilederen skilles det imidlertid på brukereffekter og samfunns effekter.

²⁷ Eks. DFØs veileder for evalueringer

For at midlene skal bidra til endringer i samfunnet må atferden til én, eller helst flere, aktører påvirkes slik at de igangsetter aktiviteter og at det frambringes resultater og effekter som ellers ikke ville skjedd. Innsatsen skal med andre ord være addisjonell. Dersom det offentlige tilskuddet ikke bidrar til at det igangsettes aktiviteter, eller at atferd ikke endres ut over det som ellers ville skjedd, har ikke den offentlige støtten annen hensikt enn omfordeling av midler fra fellesskapet til tilskuddsmottakerne. Det er vanskelig å på forhånd vite hvor avgjørende offentlig støtte er for at tiltak blir igangsatt, og det er heller ikke noe vi tester i den empiriske analysen. Men når prosjekter er identifisert, er det i prinsippet mulig å identifisere både aktiviteter, resultater og effekter av prosjektene. Under forutsetningen av at prosjektene er avhengig av offentlig støtte, kan resultatene og effektene av prosjektene tilordnes den offentlige støtten.

Intervensjonslogikkene som er utviklet i dette prosjektet er forankret hos departementet og fylkeskommunene.

3.2 Indikatorer benyttes for å teste intervensjonslogikken

Intervensjonslogikken beskriver den teoretiske eller tenkte sammenhengen mellom innsats, resultat og effekt. Hvorvidt det faktisk er en sammenheng mellom innsats, resultat og effekt, kan avdekkes gjennom empiriske effektstudier.

For at det skal være mulig å gjøre effektmålinger, må innsatsen, resultatene og effektene være målbare i data. Det er ikke alltid slik at resultatene og effektene kan måles direkte, men det kan tenkes indikatordata som i stor grad samvarierer med de data vi egentlig ønsker å måle variasjonen i. Samvariasjon kan oppstå enten fordi de inneholder de dataene vi er interessert i som en vesentlig delmengde eller fordi de rett og slett er koblet sammen på en slik måte at de normalt varierer i takt.

En ideell indikator skal inneha visse egenskaper, for eksempel at den er relevant, målbar, objektiv:

- **Relevans** handler om at indikatorene måler de riktige tingene, det vil si det som er relevant for å måle for henholdsvis resultat og effekt
- **Målbarhet** handler om at det er mulig å kvantifisere effektene og ha en form det er mulig å hente inn data for
- **Objektivitet** handler om at det finnes data som innhentes løpende med liten mulighet for manipulasjon

Som en del av arbeidet med å identifisere indikatorer knyttet til resultater og effekter har vi undersøkt hvilke indikatorer det finnes gode data på i dag, og hvilke indikatorer vi selv må gjøre et arbeid for å framskaffe data på. Siden hovedformålet med utredningen er å måle effekten av tiltakene, måtte vi gjøre en avveining mellom målbarhet, objektivitet og relevans.

Relevansen av indikatorene vil følge av hvor godt de samvarierer med det de skal måle. Det er sjelden mulig å finne en perfekt indikator, i betydningen at den samsvarer fullstendig med antatte

resultater eller effekter av et tiltak. Ofte er det derfor nødvendig å studere flere indikatorer som samvarierer med logiske resultater av tiltaket (gitt at det virker).

Ofte er det større problem at indikatorer ikke er målbare eller at data kan påvirkes (Ikke-objektivitet). Vi har derfor i særlig grad vært opptatt av å finne fram til indikatorer som både er målbare og objektive.

Av og til kan kjeden av atferdsendringer fra tiltak til effekt være lang. Det gjør det krevende å identifisere effekter, noe som forsterkes dersom indikatorene ikke er perfekt samvarierende med effektdataene vi egentlig er interessert i.

I slike tilfeller vil en intervensjonslogikk hjelpe oss i å forstå om det er *sannsynlig* at vi er på vei til å oppnå effekter. Dersom intervensjonslogikken kan identifisere resultater som logisk vil oppstå på veien mot effekt kan resultatoppnåelse identifiseres og måles på samme måte som effekt. Forskjellen blir bare at tolkningen blir annerledes. Resultatene underbygger at tiltakene virker, selv om de ikke kan avgjøre om den ønskede effekten oppstår.

3.3 Kartlegging og typologisering av tiltak til lokal samfunnsutvikling

Selv om fylkeskommunen er ansvarlig for forvaltningen av de regionalpolitiske utviklingsmidlene (post 60 og 61 i programkategori 13.50) er det likefullt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er ansvarlige for midlene overfor Stortinget, og må kunne rapportere til Stortinget om pengebruken. Å få god oversikt over hvordan midlene, herunder midler til lokal samfunnsutvikling, blir disponert regionalt og dermed om de bidrar til måloppnåelse, er komplisert siden mesteparten av forvaltningen er delegert videre fra departementet.

For å få bedre rapporteringsinformasjon, har departementet utviklet et rapporteringssystem der hvert prosjekt fylkeskommunen (eller andre forvaltningsaktører) har støttet, rapporteres inn. Rapporteringen omfatter bl.a. prosjekttittel, prosjektsum og hvilket mål prosjektet skal bidra til å understøtte. I rapporteringssystemet er det også utviklet underkategorier som gir utdypende informasjon om hva slags type prosjekt som har blitt støttet. Kategoriene fylkeskommunene har rapportert inn på er likefullt relativt overordnede.

I dette prosjektet ønsker vi å studere resultater og effekter av lokale samfunnsutviklingstiltak. Disse prosjektene er i hovedsak rapportert inn under hovedmål 3 i målstrukturen, jf. kapittel 2.1. Vi vet imidlertid at også tiltak som rapporteres inn under hovedmål 2 kan ha lignende mål som tiltak som i hovedsak rapporteres inn under hovedmål 3. Samtidig kjenner vi til fra tidligere studier at det rapporteres inn tiltak under hovedmål 3 som primært er rettet mot å stimulere lokalt næringsliv eller på annen måte faller på siden av målet om å styrke lokalsamfunnenes attraktivitet som bosted eller oppholdssted.²⁸

²⁸ Damvad og Bygdeforskning (2015): Innsatser og resultater av midler knyttet til samfunnsutviklingstiltak. Delrapport 2. Rapport til kommunal og moderniseringsdepartementet.

For å få en rimelig oversikt over ulike typer lokale samfunnsutviklingstiltak, som er nødvendig både for å tenke igjennom hvordan de er tenkt å virke og for å teste om de virker, har det vært nødvendig å gjennomgå enkeltprosjektene i mer detalj og gruppere dem etter hva vi forstår er logikken med tiltakene.

Antall prosjekter er stort, og vi har ikke hatt mulighet til å gjennomgå alle innenfor utredningens rammer. Vi avgrenset gjennomgangen til alle prosjekter som er iverksatt i kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet sone 3 med mellom 2 500 og 5 000 innbyggere (43 kommuner) i 2015.

Som drøftet i kapittel 1.3.3. begrenser vi oss til disse kommunene for at gjennomgangen av prosjektdata skal være overkommelig. I tillegg er de utvalgte kommunene mer eller mindre sammenlignbare med tanke på størrelse (befolkning) og distriktsulemper. På denne måten kan årsaksforklaringene begrenses til eventuelle påviste effekter fra utviklingstiltakene (det vil i så fall ikke skyldes at den ene kommunen er vesentlig mer sentralt beliggende enn den andre eller at den er større i utgangspunktet).

Vi har kategorisert alle prosjekter i perioden 2006-2014 for de 43 utvalgte kommunene, i alt 1 157 prosjekt-år-observasjoner.

Vi gjorde først en grovsortering av tiltakene etter departementets egne kategorier fra 2015:

- Stedsutviklingstiltak
- Profilering og markedsføring av et område
- Utvikling av daglige tjenester for befolkningen

På bakgrunn av kategoriene fra 2015 og erfaring med de regionale utviklingsmidlene ble et forslag til nye kategorier presentert og drøftet med representanter fra fylkeskommunene, Distriktssenteret og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vårt forslag til kategorisering grupperer en rekke likartede innsatser i form av enkeltprosjekter. I vår vurdering av ulike måter å sortere prosjektene på, har vi sett det som mest hensiktsmessig å kategorisere prosjektene basert på den aktiviteten prosjektene inneholder. Vi har også sett til hva som er prosjektets hensikt.

Vi kom fram til i alt åtte kategorier, jf. Tabell 3.1. «Øvrig stedsutvikling» favner prosjekter som ikke passer inn i noen av de andre kategoriene, men som likevel må antas å være knyttet til hovedmål 3.

Vi gjorde deretter en manuell og skjønnsmessig gjennomgang av alle prosjekter som benyttes i den empiriske testingen, og plasserte tiltak i de nye kategoriene. Vi fant at det ikke var helt samsvar mellom tidligere rapportering på disse kategoriene og vår tolkning av hva kategoriene skulle romme. I den manuelle gjennomgangen så vi blant annet at det var noen prosjekter som ikke primært hadde til hensikt å bidra til attraktive lokalsamfunn slik vi tolker målet, men snarere handler om næringsutvikling. Slike prosjekter ble merket «utenfor hovedmål 3».

Noen prosjekter var vi ikke i stand til å kategorisere fordi prosjektittelen eller søk på internett ikke ga tilstrekkelig informasjon om prosjektets aktiviteter eller mål. Slike prosjekter ble merket «Ikke mulig å kategorisere».

Tabell 3.1

Ulike typer prosjekter som bidrar til lokal samfunnsutvikling

Prosjektkategori	Beskrivelse
Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling	Prosjekter under denne kategorien handler om tilrettelegging for fysiske tiltak for å gjøre stedet mer attraktivt for befolkningen, eksempelvis tilrettelegging for beplantning, utebelysning, oppgradering av parker og havneområder.
Kultur- og fritidsaktiviteter	Prosjekter under denne kategorien handler om kultur-, fritids-, og sportsaktiviteter som skal skape sosiale møteplasser og gjøre stedet mer attraktivt for befolkningen, eksempelvis festivaler, ridehaller, markedsdager, museum o.a. Tiltakene kan indirekte også bygge omdømme og attraktivitet blant tilreisende. Tiltak som primært har til hensikt å bygge området og kunnskap blant tilreisende, eksempelvis støtte til reiselivskampanjer og turistkontor, er i midlertid regnet som næringsstøtte (reiselivsnæringen) og kategorisert som utenfor hovedmål 3.
Profilering og omdømmebygging	Prosjekter under denne kategorien handler om profileringsaktiviteter, omdømmekampanjer og lignende aktiviteter som har til hensikt å profilere, synliggjøre og bygge kunnskap om stedets egenskaper. Det er lagt vekt på at tiltakene først og fremst skal være rettet mot befolkningen som bor og eller oppholder seg på stedet. Tiltakene kan indirekte også bygge omdømme og kjennskap blant tilreisende. Tiltak som primært har til hensikt å bygge område og kunnskap blant tilreisende, eksempelvis støtte til reiselivskampanjer og turistkontor er i midlertid regnet som næringsstøtte (reiselivsnæringen) og merket som utenfor hovedmål 3.
Basistjenester	Prosjekter under denne kategorien handler om støtte til basistjenester og basisinfrastruktur, eksempelvis bredbåndsutvikling, nærbutikker, nærsenter og apotek. Aktivitet som skal støtte annen kommersiell næringsaktivitet som klesforretning, frisører o.a. er ansett som annen næringsaktivitet og merket utenfor hovedmål 3.
Integrering og inkludering	Prosjekter under denne kategorien handler om aktiviteter som har til hensikt å bidra til økt integrering av innvandrere.
Kompetansebygging	Prosjekter under denne kategorien handler om aktiviteter som skal bygge kompetanse som på sikt kan bidra til å økt stedsutvikling. Eksempler på slike aktiviteter er studieturer for ansatte eller beboere i kommunen.
Prosess- og planarbeid	Prosjekter under denne kategorien handler om aktiviteter som skal understøtte prosess – og planarbeid i kommunen. Stedsanalyser og forprosjekter som er på et svært tidlig stadium, så tidlig at det ikke kan tilskrives noen av de andre kategoriene, er også inkludert. I praksis er disse stort sett alltid knyttet til fysisk stedsutviklingen. Forskjellen til kategorien over primært at de omhandler stedsutvikling på et så tidlig stadium at det er vanskelig både å vite hvilket sted de retter seg mot eller om de faktisk følges opp av fysiske tiltak på en eller annen måte.
Øvrig stedsutvikling	Prosjekter under denne kategorien handler om samfunns- og stedsutvikling, men passer ikke sammen med noen av de andre kategoriene. Eksempelvis omfatter kategorien prosjekter knyttet til folkehelsearbeid.
Annen merking:	
Ikke mulig å kategorisere	Prosjekter som ikke lar seg kategorisere som følge av at det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om prosjektet.

Utenfor hovedmål 3	Prosjekter som ikke har stedsutvikling som det sentrale målet. Særlig gjelder dette tiltak som vi anser som prosjekter om har til hensikt å fremme næringsaktivitet, herunder aktiviteter som er tydelig rettet mot turister og reiselivsnæringen.
---------------------------	--

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

3.4 Intervensjonslogikk og resultatindikatorer for ulike typer samfunnsutviklingstiltak

I det følgende presenterer vi intervensjonslogikken og indikatorer for våre identifiserte prosjektkategorier. Vi har ikke inkludert egne intervensjonslogikker for de to kategoriene planprosess og kompetansebygging, da disse kan ansees som mulig forarbeid til flere typer tiltak, eller som tilleggssinnsats til de øvrige prosjektkategoriene. Antallet prosjekter vi har kategorisert innenfor disse to prosjekttypene er dessuten relativt få.

Vi har lett etter indikatorer som i størst mulig grad møter kjennetegnene for en ideell indikator, det vil si indikatorer som er relevante, objektive og målbare. Vi konsentrerer oss om data som er offentlig tilgjengelig, men omtaler også kort indikatorer som kan være relevante, men hvor data må innhentes særskilt.

Flere av indikatorene er felles for de ulike kategoriene. Slike indikatorer beskrives i detalj kun første gang den presenteres.

3.4.1 Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling

I prosjekter som er kategorisert som «tilrettelegging for fysisk stedsutvikling» går midlene til å tilrettelegge for fysiske tiltak for å gjøre lokalsamfunnet mer attraktivt for befolkningen. Dette er prosjekter som ligger mellom planprosesser og den fysiske investeringen i for eksempel gatestein. Eksempler på prosjekter som ligger innenfor denne kategorien er støtte til prosjektgrupper som arbeider med å utforme ulike typer tettstedsprosjekter, normalt i dialog med langt bredere befolkningsgrupper. Prosjektgruppene kan være både kommunale og private. Også tiltak for å mobilisere ressurser i befolkning og næringsliv for å ta del i eller diskutere utforming av det enkelte prosjekt, kan falle inn under denne kategorien. Prosjektet kan spenne seg fra beplantning og utebelysning til oppgradering av forsamlingslokaler, parker og havneområder til glede for befolkningen. Midler til opprustning av havneområder som primært har betydning for reiselivsnæringen eller annet næringsliv er kategorisert som utenfor hovedmål 3. Generelt kan vi si at tiltakene handler om aktiviteter for forskjønning og forbedring av lokalsamfunnets sentrum eller av andre fellesområder som det brede lag av befolkningen kan nyte godt av.

Intervensjonslogikken for aktiviteter kategorisert som «tilrettelegging for fysisk stedsutvikling» er inkludert i Figur 3.1. Innsatsen er midler bevilget over programkategori 13.50, mens aktiviteten er oppgradering og forskjønning.

Initiativ fra fylkeskommunen kan i noen tilfeller utløse midler fra andre aktører, enten i form av samarbeid i gjennomføringen eller ved at andre investerer tid eller midler direkte i prosjektet. Samarbeid omtales i figuren som en aktivitet, mens eventuell ekstra finansiering fra private eller andre offentlige aktører omtales som «merinnsats». Det at andre går inn med midler i prosjektet tilsier at den faktiske investeringen som foretas og «verdien» av den fysiske oppgraderingen det legges til rette for er større enn midlene fra 13.50 alene skulle tilsi.

En annen form for merinnsats er tilføring av kunnskap og tilrettelagte planprosesser. Kunnskaps-tilførsel og planprosesser kan, men trenger ikke være, finansiert med 13.50-midler. Planleggingsprosesser knyttet til konkrete fysiske tiltak på et sted er kategorisert som tilrettelegging for fysisk stedsutvikling. (Planleggingsprosjekter som er mer generelle, f.eks. i en så tidlig fase at de ikke kan kobles til konkrete tiltak eller som omhandler flere kommuner har vi kategorisert som prosess og planarbeid.)

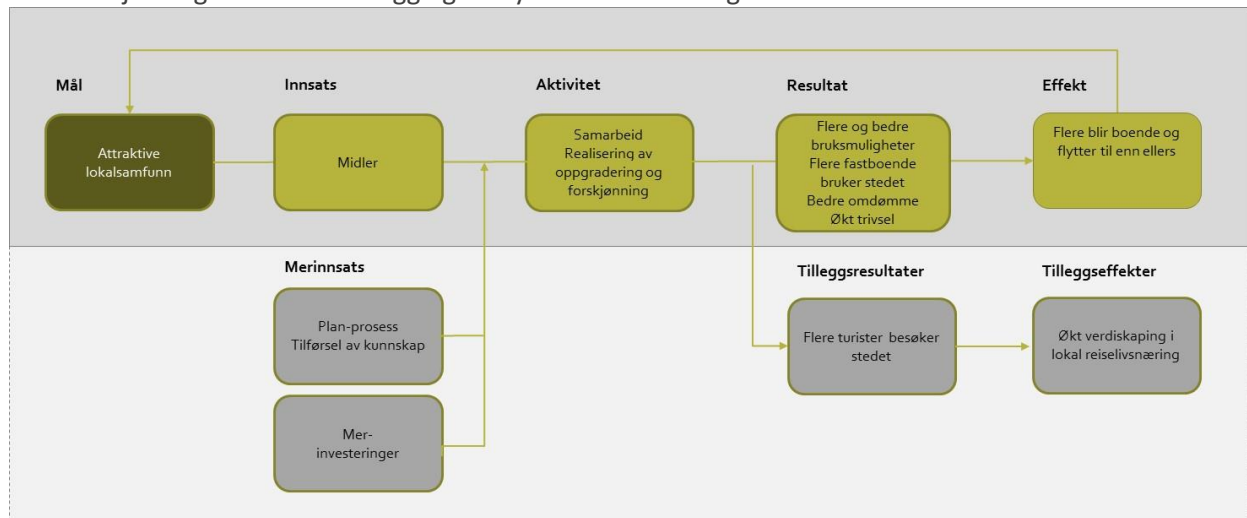
Begrunnelsen for at det offentlige skal bidra med midler til tilrettelegging for fysiske stedsutviklingstiltak er at befolkningen vil ha glede av resultatet, enten det er en park eller et nytt havneområde, som i sin tur gjør stedet mer attraktivt å bo og oppholde seg i. Forutsetningen er naturligvis at områdene brukes, som igjen betinger at de treffer et reelt behov i befolkningen. Flere og bedre bruksmuligheter, mer bruk, og bedre omdømme er forventede resultater av vellykket innsats.

Lokalt kan målet med det enkelte prosjekt være meget konkret, for eksempel at det utvikles et gode som ikke finnes, eller at fysiske strukturer i lokalsamfunnet forbedres. Det overordnede målet med tiltaket skal likevel være i tråd med programkategori 13.50, jf. tabell 2.1. Det er effekten knyttet til dette overordnede målet vi ønsker å teste. Målet tolker vi er å påvirke befolkningsutviklingen. Den mest relevante indikatoren for om det skjer er at flere flytter til eller blir boende i den aktuelle kommunen enn ellers. Vi omtaler effektindikatorene i kapittel 3.5.

Aktiviteter for forskjønnning og utbedring kan potensielt også gjøre stedet mer attraktivt for turister, men en slik endring er ikke direkte koblet til hovedmål 3. Vi har omtalt dette som videreutvikling av reiselivsnæringen og følgelig et «tilleggsresultat» og «tilleggseffekt», jf. Figur 3.1.

Figur 3.1

Intervensjonslogikk for tilrettelegging for fysisk stedsutvikling



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

I valg av mulige indikatorer har vi tatt utgangspunkt i hvilke data som samles inn av SSB (objektive og målbare indikatorer) og som kan kobles til intervensjonslogikken over (relevans). Der slike ikke finnes, og hvor det ideelt sett burde vært tilgang til data for å benytte intervensjonslogikken fullt ut, har vi nevnt hvilke data som kan hentes inn særskilt.

Vi ser først på aktuelle målbare resultater og aktuelle indikatorer (det vil si tallgrunnlaget som benyttes til å måle endringer).

Hvorvidt et tiltak faktisk leder til *fysisk oppgradering av bygg* i lokalsamfunnet kan være et målbart resultat. Investeringer i bygg kan både være et resultat av det umiddelbare tiltaket, eller av flere følgeinvesteringer fra andre. Logikken er at ekstra innsats for å tilrettelegge for oppgradering av bygg, gjør det mer attraktivt for andre å investere i fysiske bygg på stedet, enten fordi den første investeringen kan gi grunnlag for lønnsom komplementær investering (oppgradering av en havn, gjør det lettere å investere i en kiosk) eller fordi oppgraderingen gjør at flere søker seg til stedet, noe som gir grunnlag for flere investeringer i bygg og annet.

Én indikator for slik aktivitet er ferdigstilt næringsareal i SSBs byggearealstatistikk (Tabell: 05939). Mer aktivitet i sentrum, og i kommunen generelt, øker etterspørselen etter næringsareal. Definert som et utvalg relevante bygningstyper²⁹ kan 13.50-midlenes resultater spores ved hjelp av denne indikatoren.

²⁹ Vi definerer næringsareal som ferdigstilt bruksareal til varehus/kjøpesenter, butikkbygning, bensinstasjon, andre forretningsbygninger, messe- og kongressbygning, hotell og motellbygninger, hospitser, vandrerhjem og campinghytter, restauranter, kafébygninger, sentralkjøkken, gatekjøkken og andre restaurantbygninger.

En annen indikator som kunne vært aktuell er oppgradering av parker, sentrumsområder og andre fellesområder særskilt. Slike data er imidlertid dårlig representert i offentlig statistikk.

Et annet målbart resultat av tilrettelegging for fysiske stedsutviklingstiltak som belyser bruk av sentrum og fellesområder er *sysselsettingsutviklingen i personrettet tjenesteyting*. Virksomheter som selger tjenester som konsumeres på stedet og som er rettet mot enkeltpersoner, må lokaliseres der kundene er. Flere av prosjektene i denne prosjektkategorien handler om å gjøre sentrumsområdene mer attraktive å besøke og handle i.

Når flere oppholder seg på et sted, øker lønnsomheten i å tilby ulike typer personrettede tjenester på stedet, som servering, frisering, varehandel o.a. Slike ringvirkninger kan i en periode forsterke den opprinnelige investeringen i forskjønnelse eller annen oppgradering. Endringer i tilstedeværelsen av personrettet tjenesteyting er derfor relevant for å se om et område blir mer eller mindre attraktivt, og hvor attraktivt det kan tenkes å forbli.

Lokalisering av virksomheter som tilbyr personrettet tjenesteyting er sterk korrelert med hvor mennesker bor og oppholder seg, jf. Figur 3.2. Sammenhengen følger av at markedet for personrettede tjenester i hovedsak er husholdningens etterspørsel. Tjenestene kan heller ikke lagres og må konsumeres på stedet.

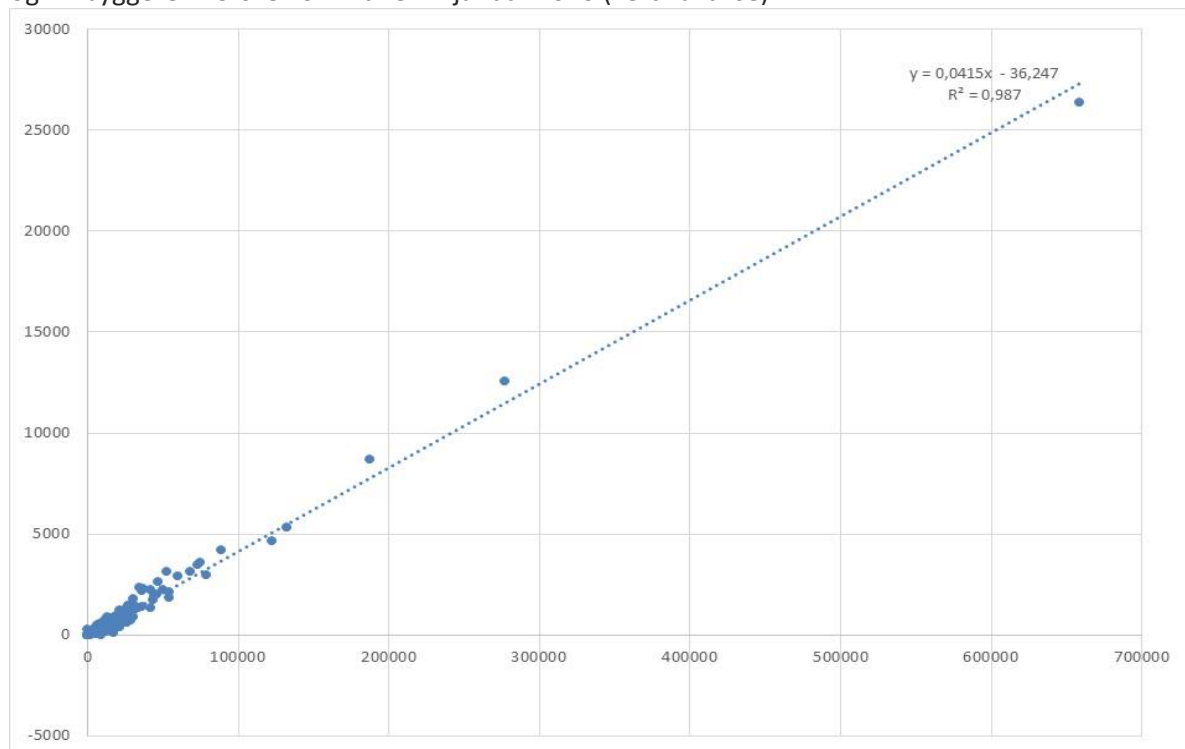
For dataformål kan det være hensiktsmessig å dele personrettet tjenesteyting i to: privat tjenesteyting og offentlig tjenesteyting. Det er grunn til å anta at privat tjenesteyting reagerer raskere og mer direkte på markedssignaler i form av økt bruk av fysiske steder enn offentlige tjenester.³⁰

Næringsdata kan deles opp og aggregeres på ulike måter. I offentlig statistikk er oppdelingen av sysselsetting i enkeltkommuner begrenset til såkalt næringer i standard for næringsgruppering (NACE, tosiffer). Vi benytter næringene detaljhandel (næringskode 47) og serveringstjenester (næringskode 56) som gode tilnærminger til begrepet privat personrettet tjenesteyting. Disse næringene inkluderer de fleste virksomheter som raskt etablerer seg på et sted hvor mennesker oppholder seg og ferdes. Sysselsettingsutviklingen i disse næringene fordelt på kommuner (SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, Tabell: 08536) vil derfor være en indikator på om flere bruker et område.

³⁰ Offentlig personrettet tjenesteyting er først og fremst undervisning (næringskode 85), pleie- og omsorgstjenester i institusjon (næringskode 87) og sosiale omsorgstjenester uten botilbud (næringskode 88). Lokalisering av virksomheter innen disse næringene krever normalt politiske beslutninger og større befolkningsgrunnlag enn privat tjenesteyting, men er like fullt sterk koblet til hvor mennesker bor.

Figur 3.2

Samvariasjon mellom sysselsetting i næringen detaljhandel 2015 (næringskode 47, horisontal akse) og innbyggere i norske kommuner 1. januar 2016 (vertikal akse).



Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling kan også gi resultater i form av at lokalsamfunnet besøkes mer av turister. I så fall er det grunn til å vente resultater i form av *økt sysselsetting i lokalt reiseliv*. Overnattingsvirksomhet (næringskode 55) og serveringsvirksomhet (næringskode 56) er sentrale næringer i norsk reiseliv og endring i sysselsetting i disse næringen lar seg identifisere. Økt omfang av serveringstjenester benytter vi som en generell indikator på økt bruk av et sted. Økt omfang av overnattingsvirksomhet er normalt en funksjon av økt bruk av stedet fra tilreisende.

Vi er imidlertid kun opptatt av endringer i omfang av lokalt reiseliv som en tilleggseffekt av tiltak som er ment å fremme generell økt bruk av et område. Grunnen til at det kan være formålstjenlig å kartlegge også denne tilleggseffekten, er at resultatene av et stedsutviklingstiltak kan bli forsterket gjennom at også turister benytter et sted i økende grad. Når vi måler både endringer i varehandel, servering og overnatting, vil det i prinsippet også være mulig å si noe mer om hvordan et tiltak øker attraktiviteten av stedet for henholdsvis innbyggere og tilreisende.

Også her kan indikatoren hentes fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk (Tabell: 08536). Slike data er både objektive, relevante og målbare.

En annen mulig målbart resultat av tilrettelegging for fysisk stedsutvikling er faktisk bruk av sentrum og fellesområder. En rekke spørsmål om bruk av og deltagelse på ulike rekreasjons- og fritidsaktiviteter dekkes den årlig gjennomførte levekårsundersøkelsen (SSB).³¹ Undersøkelsen dekker imidlertid ikke bruk av sentrumsområder og svarene kan heller ikke brytes ned på kommune eller grunnkrets nivå da undersøkelsen er utvalgsbasert. Etter vår vurdering må data for en slik indikator hentes inn gjennom særskilte undersøkelser. Tilsvarende gjelder for trivsel og omdømme blant befolkningen (internt omdømme) og samfunnet for øvrig (eksternt omdømme).

I Tabell 3.2 oppsummerer vi resultater det kan knyttes indikatorer til og hvor det er grunn til å anta at indikatorene samvarierer med logiske resultater og effekter av tiltak, dersom de er vellykkede. Vi skiller mellom indikatorer hvor det er mulig å hente ut data fra offentlig tilgjengelige registrer og data som krever særskilt datainnhenting. Effektindikatorene omtales i kapittel 3.5. Gitt at alle tiltakene skal lede til de samme effektene, vil det være naturlig å benytte de samme effektindikatorer på alle typer lokalsamfunnsutviklingstiltak.

Tabell 3.2

Resultater og effekter knyttet til tilrettelegging for fysisk stedsutvikling, som det kan knyttes relevante indikatorer til

Resultater som kan måles	Effekter som kan måles
(1) Fysisk oppgradering av bygg og uterom	(1) Befolkningsmengde
(2) Sysselsetting i lokal privat personrettet tjenesteyting	(2) Brutto innenlandsk utflytting
(3) Sysselsetting i lokal offentlig personrettet tjenesteyting	(3) Befolkningsmengde i alderen 25-44 år
(4) Sysselsetting i lokalt reiseliv	
(5) Bruk av sentrum og fellesområder*	
(6) Internt og eksternt omdømme*	
(7) Trivsel*	

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

*Krever særskilt datainnhenting

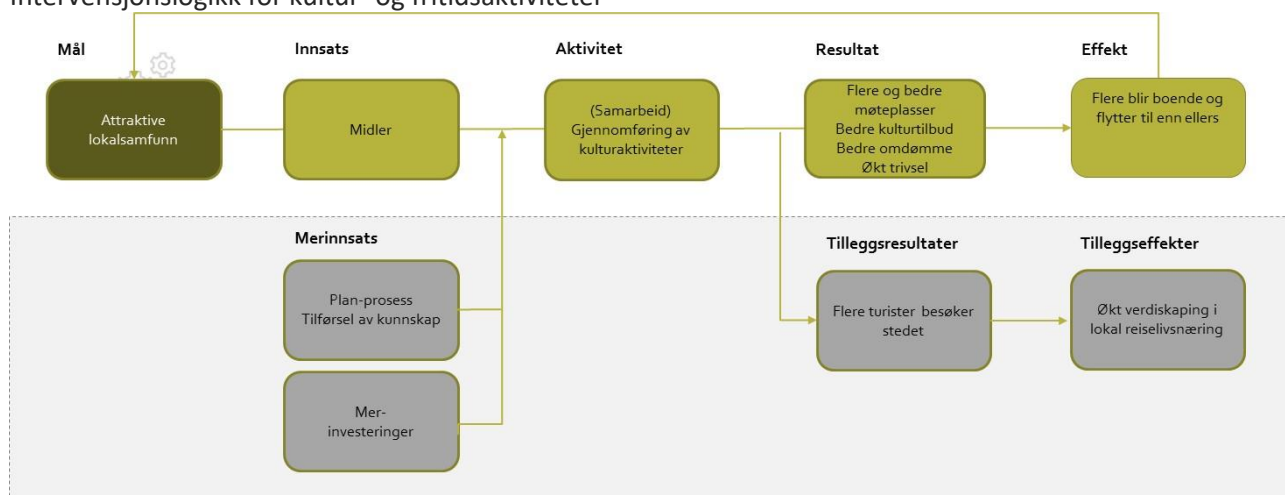
³¹ Levekårsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse der et tilfeldig utvalg på 12 000 personer fra folkeregisteret, i alderen 16 år og oppover deltar. Undersøkelsen er en panelundersøkelse noe som innebærer at de samme personene deltar flere år på rad for å følge utviklingen i levekårene.

3.4.2 Kultur- og fritidsaktiviteter

I prosjekter kategorisert som «kultur- og fritidsaktiviteter» går midlene til aktiviteter som skal gi befolkningen et bedre kultur- og fritidstilbud. Kategorien rommer også sports- og friluftslivsaktiviteter. Generelt kan vi si at tiltakene handler om sosiale aktiviteter og sosiale møteplasser utenfor hjemmet og arbeidsplassen. Tiltakene kan også omfatte mobilisering og forberedning til kultur og fritidsaktiviteter. Eksempler på slike tiltak for å fremme kultur- og fritidsaktiviteter er tilrettelegging for eller støtte til festivaler, ridehaller, markedsdager, oppgradering av natur- og kulturstier, museumsaktiviteter o.a.

Intervensjonslogikken for aktiviteter kategorisert som «kultur- og fritidsaktiviteter» framgår av Figur 3.3. Innsatsen er midler fra programkategori 13.50. På samme måte som for fysiske stedsutviklingstiltak, kan planprosesser, kunnskapstilførsel og merinvesteringer regnes som merinnsats. Aktiviteten er gjennomføring av kultur- og fritidsaktiviteter, alene eller i samarbeid med andre aktører.

Figur 3.3
Intervensjonslogikk for kultur- og fritidsaktiviteter



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Etter vår forståelse er begrunnelsen for denne typen tiltak at de skal fungere som et sosialt lim for befolkningen og på den måten gjøre lokalsamfunnet mer attraktivt som bosted. Forutsetningen er naturligvis at tilbudet brukes, noe som betinger at de treffer et reelt behov i befolkningen. Der-som endringen oppleves som en reel forbedring, er det en begrunnelse for at aktiviteten kan resultere i flere og bedre møteplasser, bedre kulturtilbud, økt trivsel og økt omdømme for lokalbe-folkningen.

Relevante resultatindikatorer kan være *sysselsettingsutviklingen i næringer som er knyttet til kul-tur- og fritidsaktiviteter* fange opp flere resultater av kulturtiltak. Store deler av tilbudet innen

kultur- og fritidstilbudet i et område tilbys av frivillige.³² Endringer i sysselsettingen innenfor kultur og fritidsnæringer gir likefullt informasjon om hvorvidt et område utvikler kulturtilbudet i så stor grad at det skapes flere kulturarbeidsplasser. Blir omfanget av frivillig arbeid stort nok gis det muligheter også til å kjøpe profesjonell hjelp, samt at kommersielle tilbydere kobler seg til med komplementære tilbud. Næringer av en slik karakter er Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet (næringskode 90), Drift av biblioteker, arkiver, muséer og annen kulturvirksomhet (næringskode 91) og Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøyelsesetablissementer (næringskode 93).³³

Flere av de nevnte næringskodene omfatter imidlertid såpass mangeartede næringsvirksomheter at det er mest formålstjenlig å utvikle en indikator per næring for å forenkle tolkning av eventuell samvariasjon med bruk av lokalsamfunnsutviklingstiltak. Indikatorene blir dermed registerbasert sysselsetting fra Statistisk sentralbyrås tabell: 08536. Dataene er både objektive, relevante og målbare.

Et mer direkte resultat av 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter, er bruk av området kulturtilbud. Kulturtilbud knyttet til den typen av aktiviteter som finansieres med 13.50-midler er vanskelig å definere, men en relevant indikator kan baseres på Statistisk sentralbyrås kommunedata (KOSTRA). Her finnes bl.a. har data om bruk av folkebibliotek (både besøk og utleie av bøker) og kino samt antall frivillige lag og foreninger som mottar tilskudd. Vi definerer en relevant indikator for kulturbruk som bruk per innbygger. Kulturbrukdataene hentes fra SSB: tabell: 06937. Indikatorene er både objektive, relevante og målbare.

Økt omfang av kultur- og fritidsaktiviteter med 13.50-midler forventes å bidra til et større og mer mangfoldig kulturtilbud og møteplasser. Dette bør i neste omgang føre med seg økt sysselsetting (med de problemene vi vet eksisterer med registrering av frivillige) i relevante næringer. På samme måte kan vi tenke oss at det investeres i mer byggeareal knyttet til kultursektoren. Statistisk sentralbyrå definerer i alt 20 ulike bygningstyper som tilknyttet kultursektoren, herunder museer og biblioteker, ishaller, kirker og kunstgallerier. Vår siste foreslåtte resultatindikator for kultur- og fritidsaktiviteter med midler fra programkategori 13.50 er derfor *ferdigstilt byggeareal i kultursektoren* med data fra SSBs tabell: 05939). Dataene er både objektive, relevante og målbare.

På samme måte som for fysisk tettstedsutviklingstiltak, kan innsatser innenfor kategorien potensielt gjøre stedet mer attraktivt for turister, men en slik endring er ikke direkte koblet til hovedmål 3 og følgelig en endring som eventuelt kommer i tillegg. Her bruker vi samme indikator som for å måle tilleggseffektene fysiske stedsutviklingstiltak har for reiselivsnæringen (sysselsettingsutvikling i reiselivsnæringene overnatting og servering).

³² Satelittregnskapet for 2013 viser at av totalt 79 000 årsverk innen kultur og idrett, så var om lag 70 500 av disse frivillige. <http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/idrettsbevegelsen-jobber-mest-frivillig?tabell=248287>

³³ Det meste av sysselsettingen er enten profesjonelt ansatte i frivillige organisasjoner eller innenfor kommersielle virksomheter som driver virksomhet innen sport, friluft og fornøyelsesaktiviteter

Andre indikatorer kan også være relevante, men data er ikke offentlig tilgjengelig på det nåværende tidspunkt og må hentes inn særskilt. Eksempler på slike indikatorer er befolkningens trivsel, stedets omdømme blant befolkningen, bruk av møteplasser, deltagelse på kultur- og fritidsarrangementer, medlemmer i lokale idrettsforeninger o.a. jf. Tabell 3.3.

Tabell 3.3

Resultater og effekter knyttet til tilrettelegging for kultur- og fritidsaktiviteter, som det kan knyttes relevante indikatorer til

Resultater som kan måles	Effekter som kan måles
(1) Sysselsetting i næringer knyttet til sports- og fritidsaktiviteter	(1) Befolkningsmengde
(2) Investeringer i byggeareal knyttet til kultursektoren	(2) Brutto innenlandsk utflytting
(3) Bruk av kulturtilbud	(3) Befolkningsmengde i alderen 25-44 år
(4) Trivsel (internt og eksternt)*	
(5) Flere med kulturutdanning*	
(6) Medlemmer i kultur- og idrettsforeninger*	
(7) Trivsel*	

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

*Krever særskilt datainnhenting

3.4.3 Profilerings og omdømmebygging

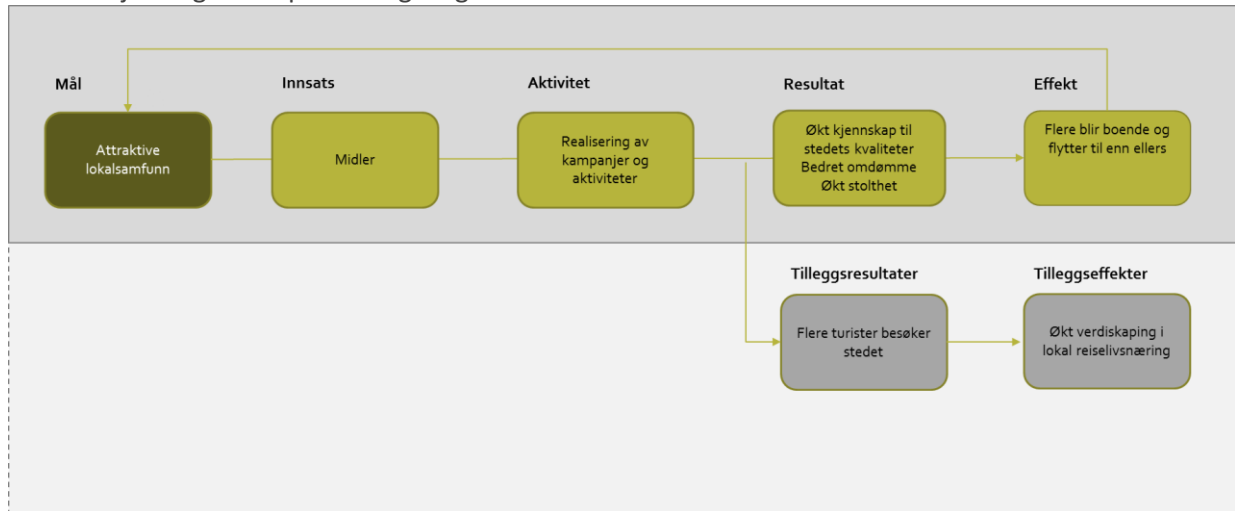
Prosjekter under kategorien «profilerings og omdømmebygging» handler om profileringsaktiviteter, omdømmekampanjer og lignende aktiviteter som har til hensikt å profilere, synliggjøre og spre informasjon om et områdes egenskaper. Det er lagt vekt på at tiltakene først og fremst skal være rettet mot befolkningen som bor og/eller oppholder seg på stedet, eller som kan tenkes å flytte til området. Tiltakene kan indirekte også bygge omdømme og kjennskap blant tilreisende, men kommer i så fall i tillegg.

Intervensjonslogikken for aktiviteter kategorisert som «profilerings- og omdømmeaktiviteter» framgår av Figur 3.4. Innsatsen er midler fra 13.50 og aktiviteten er gjennomføring av kampanjer og andre profileringsaktiviteter. Kategorien omfatter for eksempel rekrutteringskampanjer og profileringsmaterieil til både eksisterende innbyggere og potensielle tilflyttere, herunder bolystprosjekter. Tanken er at profileringsaktivitetene skal gjøre stedets egenskaper, herunder natur, kultur- og fritidstilbud, historie o.a. kjent for befolkningen slik at de føler økt tilhørighet, kjennskap og tilknytning til området. Forventede resultater er økt kjennskap til stedets kvaliteter, bedret omdømme og økt stolthet.

Forventede effekter både direkte i form av at flere blir boende og flytter til enn ellers, og tilleggseffekter i form av økt verdiskaping i lokal reiselivsnæring er som for øvrige prosjektkategorier.

Figur 3.4

Intervensjonslogikk for profilerings- og omdømmeaktiviteter



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Tabell 3.4 viser de mest relevante resultatene og effektene av profilerings- og omdømmeaktiviteter. Effektdikatorene vil være de samme som for øvrige kategorier.

Når det gjelder resultatindikatorer, har vi foreslått å inkludere indikatorer for å fange opp hvorvidt et område blir mer kjent og attraktivt for den delen av befolkningen som ikke allerede bor i området, og således om de i større grad enn ellers flytter til området. Én mulig indikator kunne vært jobb og boligsøk i området fra den delen av befolkningen bor utenfor området. Imidlertid er ikke slike data lett tilgjengelig.

En annen relevant indikator er økt innenlandsk tilflytting. Indirekte fanges dette opp i effektdikatorene befolkningsutvikling, men akkurat for denne prosjektkategorien kan det være relevant å se på innflytting særskilt. Vi foreslår at indikatoren utelukkende forholder seg til den innenlandske innflyttingen, da 13.50-midler i liten grad kan forventes å påvirke flyttestrømmer fra regioner utenfor landets grenser.³⁴ Objektive, relevante og målbare tall over innenlandske flyttestrømmer mellom norske kommuner er tilgjengelig gjennom Statistisk sentralbyrås flyttestatistikk (Tabell: 09588).

For å fange resultater av profilering rettet mot turister foreslår vi i tillegg en indikator bestående av sysselsetting i reiselivsnæringen definert i tråd med resultatindikatoren for tilrettelegging for fysisk stedsutvikling. Økt bevisstgjøring om området både blant innenlandske og utenlandske turister må forventes å øke aktiviteten i den lokale reiselivsnæringen. Dette bør kunne spores i sysselsettingsdata.

³⁴ Det finnes flyttekampanjer som henvender seg til utenlandske borgere, men de er få og små i omfang og effekter av dette syns ikke i statistikken.

Andre indikatorer kan også være relevante, men data er ikke offentlig tilgjengelig på nåværende tidspunkt og må hentes inn særskilt. Eksempler på slike indikatorer er befolkningens trivsel og stedets omdømme.

Tabell 3.4

Resultater og effekter knyttet til profilering og omdømmebygging, som det kan knyttes relevante indikatorer til.

Resultater som kan måles	Effekter som kan måles
(1) Sysselsetting i reiselivsnæringen	(1) Befolkningsmengde
(2) Brutto innenlandsk tilflytting	(2) Brutto innenlandsk utflytting
(3) Jobb- og boligsøk fra bosatte utenfor kommunen eller området*	(3) Befolkningsmengde i alderen 25-44 år
(4) Omdømme (internt og eksternt)*	
(5) Trivsel*	

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

*Krever særskilt datainnhenting

3.4.4 Grunnleggende tjenestetilbud

Prosjekter under kategorien «grunnleggende tjenestetilbud» har til hensikt å gi befolkningen på stedet tilgang til grunnleggende tjenester. Med «grunnleggende» mener vi tjenester som vi anser som brukes ofte og som oppleves som nødvendig for å kunne leve et normalt liv på et bestemt sted. Vi snakker særlig om tilgang på nærbutikker, apotek og internett. Det er lagt vekt på at tiltakene først og fremst skal være rettet mot befolkningen som bor og/eller oppholder seg på stedet, eller som kan tenkes å flytte til området. Tiltak som eksplisitt ønsker å stimulere tilbud av andre typer tjenester som klesforretninger, kafeer o.a. vurderer vi i denne sammenhengen ikke som grunnleggende og er følgelig kategorisert som næringsaktivitet.

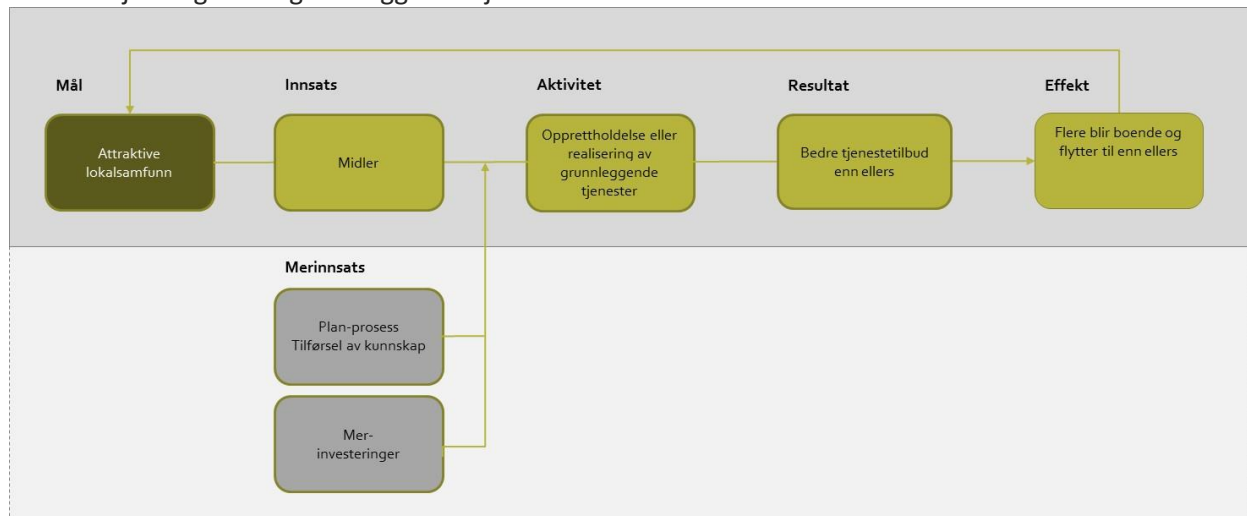
Intervensjonslogikken for aktiviteter kategorisert som tilgang til «grunnleggende tjenestetilbud» framgår av Figur 3.5. Innsatsen er midler fra 13.50 og aktiviteten er finansiell støtte til opprettholdelse eller oppstart av slike tjenester, herunder Merkur-programmet og bidrag til utbygging av bredbåndstilbud.³⁵ Planprosesser og bedre kunnskapsgrunnlag (to andre kategorier av 13.50 midler) kan sammen med merinvesteringer ansees som tilleggseffekter.

Begrunnelsen for at det offentlige skal støtte denne typen aktiviteter forstås som at befolkningen i større grad enn ellers vil bo på stedet. Forventede effekter er både direkte i form av at flere blir boende og flytter til enn ellers.

³⁵ Bidrag til utbygging av bredbånd omfattes ikke lengre av 13.50-midlene.

Figur 3.5

Intervensjonslogikk for grunnleggende tjenestetilbud



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Tabell 3.5 viser de i mest relevante resultatene og effektene av «grunnleggende tjenestetilbud». Effektindikatorene vil som nevnt være de samme for alle typer tiltak, og omtales i kapittel 3.5.

Vi mangler p.t. gode indikatorer som samvarierer med befolkningens nytte av økt tilbud av grunnleggende infrastruktur tjenester. Når de grunnleggende tjenestetilbudet styrkes, vil det ikke bare komme befolkningen til gode, men også næringsaktører som er direkte berørt. Mest direkte berørt er naturligvis mottakere av butikkstøtte innenfor Merkur-programmet. Men også ulike typer kunnskapsbaserte tjenesteytere kan reagere positivt på utvikling av grunnleggende infrastruktur som for eksempel bredbånd. Dersom tiltakene styrker lokalsamfunnet på en vesentlig måte, er det grunn til å anta at dette vil arte seg i form av en økt interesse i å investere i området i berørte næringer (selv om det er tilbudet til befolkningen som er formålet med tiltaket). Investeringer i varehandel og investeringer i kunnskapsbaserte tjenestenæringer kan dermed være relevante resultater slike lokalsamfunnstiltak.

Relevante indikatorer er investeringer i byggeareal som aktørene i berørte næringer foretar. Indikatorne vil dermed gi informasjon om investorenes tro på utviklingen i næringsaktiviteten. Data kan hentes fra KOSTRA og er objektiv, målbar og relevant (Tabell: 05939). Lønnsomhet i matbutikkene er en annen indikator som sier noe om kvaliteten på tjenestetilbudet, og i neste omgang noe om nytten befolkningen opplever. Data må innhentes særskilt.

Vi understreker imidlertid at disse resultatindikatorne er som alternativ til indikatorne som er direkte relatert til befolkningens respons på bedre infrastruktur tjenester. Eksempler på slike indikatorer er befolkningens trivsel og stedets omdømme jf. tabell 3.5.

Tabell 3.5

Resultater og effekter knyttet til grunnleggende tjenestetilbud, som det kan knyttes relevante indikatorer til.

Resultater som kan måles	Effekter som kan måles
(1) Investeringer i varehandelen	(1) Befolkningensmengde
(2) Lønnsomhet i matbutikker*	
(3) Investeringer i kunnskapsbasert tjenesteteyting	(2) Brutto innenlandsk utflytting
(4) Trivsel*	(3) Befolkningensmengde i alderen 25-44 år
(5) Lokalsamfunnets omdømme*	

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

*Krever særskilt datainnhenting

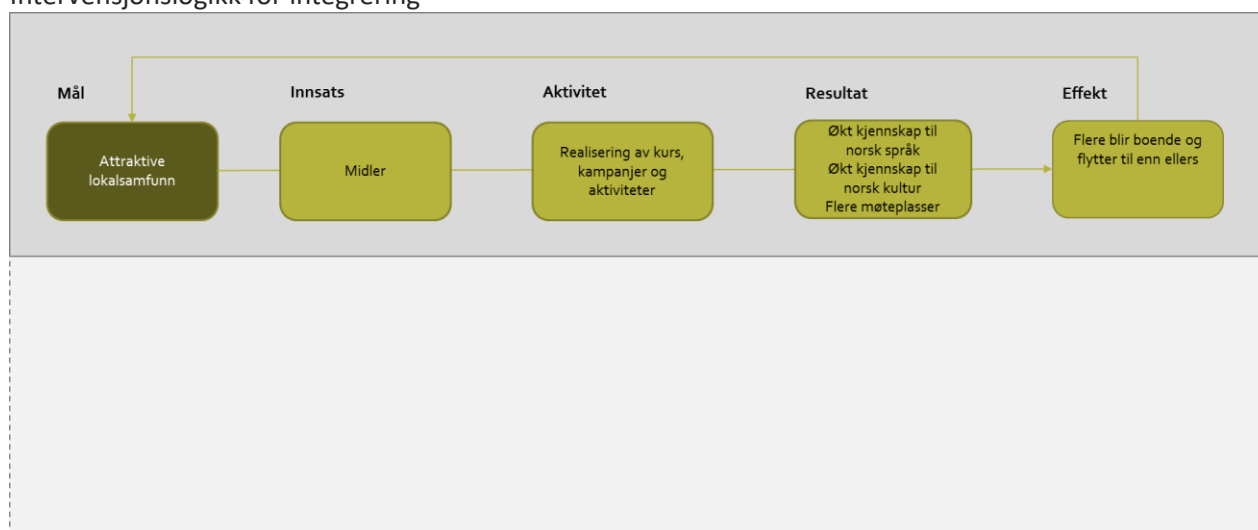
3.4.5 Integrering

Prosjekter kategorisert som «integrering» har til hensikt å integrere innvandrere i lokalsamfunnet. Tanken er etter vår forståelse å styrke kunnskap om norsk språk og kultur og skape møteplasser hvor de som ikke har norsk bakgrunn kan møte hverandre og møte andre med norsk bakgrunn. Integrering kan være et element i andre typer lokalsamfunnsutviklingsprosjekter, men her konsentrerer vi oss om tiltakene som har integrering som et tydelig hovedmål.

Intervensjonslogikken for aktiviteter kategorisert som «integrering» framgår av Figur 3.6. Innsatsen er regionale utviklingsmidler fra programkategori 13.50 og aktiviteten er finansiell støtte til opprettholdelse eller oppstart av kurs, arrangement, kampanjer o.a.

Denne typen integreringstiltak skal føre til at innflyttere trives på stedet. I særlig grad kan det være viktig å legge ekstra til rette for at innvandrere blir integrert i det sosiale livet på stedet og deltar i arbeidsmarkedet. Innvandringen utgjør en ressurs for mindre kommuner, både som tilskudd til folketallet og som arbeidskraft. Det er derfor viktig med en velfungerende integrering slik at innvanderne flytter til stedet og blir boende.

Figur 3.6
Intervensjonslogikk for integrering



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Tabell 3.6 viser vår vurdering av de mest relevante og treffende resultater og effekter av «integrering». Det er hensiktsmessig å benytte de samme effektindikatorerne som for øvrige kategorier.

Når det gjelder målbare resultater, foreslår vi innvandreres deltagelse i arbeidslivet. Deltagelse sier mye om hvorvidt mennesker er integrert både sosialt og arbeidsmessig i det norske samfunnet, og om de i stor grad kan forsørge seg selv. De relevante indikatorene er arbeidsledige innvandrere og deltakere på tiltak fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsetting (for eksempel Tabell: 07115). Dataene er objektive, målbare og relevante. Innvandrere defineres av SSB som personer født i utlandet av utenlandskfødte foreldre.

Andre indikatorer kan også være relevante, men data er ikke offentlig tilgjengelig på det nåværende tidspunkt og må hentes inn særskilt. Eksempler på slike indikatorer er innvandreres deltagelse på kurs og møteplasser samt trivsel, jf. Tabell 3.6.

Tabell 3.6

Resultater og effekter knyttet til integrering, som det kan knyttes relevante indikatorer til.

Resultater som kan måles	Effekter som kan måles
(1) Innvandreres deltagelse i arbeidslivet	(1) Befolkningensmengde
(2) Innvandreres deltagelse på kurs- og arrangementer*	(2) Brutto innenlandsk utflytting
(3) Innvandreres trivsel*	(3) Befolkningensmengde i alderen 25-44 år

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

*Krever særskilt datainnhenting

Selv om det er mulig å hente ut data for rene integreringstiltak, er det viktig å være oppmerksom på at integreringstiltak også inngår i en rekke andre aktiviteter en kommune har. Det er derfor ikke opplagt at det er mulig eller hensiktsmessig å forsøke å teste sammenheng mellom integreringstiltak innenfor 13.50 og logiske resultater og effekter. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

3.5 Resultatindikatorer oppsummert

Med utgangspunkt i drøftingen i de foregående avsnittene, konkluderer vi med at følgende resultatindikatorer er de målbare og objektive indikatorene som er mest relevante å ha med i effektmålingen. Dette er indikatorer som vi mener samvarierer godt med det vi har oppfattet at er ønsket resultat av de ulike typene lokalsamfunnsutviklingstiltak.

Tabell 3.7 Oppsummering resultatindikatorene

Kategori	Indikator	Datakilde
Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling	Fysisk oppgradering av bygg og uterom	SSB, Tabell: 05939
	Sysselsetting i lokal <i>privat</i> personrettet tjenesteyting	SSB, Tabell: 08536
	Sysselsetting i lokal <i>offentlig</i> personrettet tjenesteyting	SSB, Tabell: 08536
Kultur- og fritidsaktiviteter	Sysselsetting i lokalt reiseliv	SSB, Tabell: 05939
	Sysselsetting i næringer knyttet til sports- og fritidsaktiviteter	SSB, Tabell: 08536
	Investeringer i byggeareal knyttet til kultursektoren	SSB, Tabell: 05939
Profilering og omdømmebygging	Sysselsetting i reiselivsnæringen	SSB, Tabell: 08536
	Brutto innenlandsk tilflytting	SSB, Tabell: 09588
Grunnleggende tjenestetilbud	Investeringer i varehandelen	SSB, Tabell: 05939
	Investeringer i kunnskapsbasert tjenesteyting	SSB, Tabell: 05939
Integrering	Innvandrerens deltagelse i arbeidslivet	SSB, Tabell: 07115

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Note: Indikatorer vi ikke finner data på inkluderes ikke i tabellen

3.6 Effektindikatorer

Når vi ønsker å måle effekter på bosetting, trenger vi indikatorer som enten måler utviklingen i antall innbyggere eller deler av befolkningen. Utvikling i områdets *samlede befolkning* gir informasjon om stedets attraktivitet som bosted. Endringer i befolkningsutviklingen som samvarierer med tiltak indikerer at innsatsen påvirker områdets attraktivitet.

I tillegg til befolkningen som helhet, kan utviklingen av den mest mobile delen av befolkningen gi raskere informasjon om det er noe ved lokalsamfunnets utvikling enn om en ser på hele befolkningen. Unge voksne er generelt mer mobile enn eldre. Unge voksne er også oftere enn andre i en situasjon hvor de er i ferd med å danne familie eller nettopp har gjort det, og slik mer enn andre tilbøyelig til å velge bosted ut fra hvor de selv eller deres barn vil trives. Utviklingen i den delen av *befolkningen som er mellom 25 og 44 år* (reproduktiv alder) vil i stor grad fange opp unge voksnes valg av bosted.

Utviklingen i andelen av befolkningen som er i reproduktiv alder kan også brukes til å fange opp mangfold og slik ha en form for alarmfunksjon for områder som preges av «forgubbing». Vi vurderer derfor data for mennesker i reproduktiv alder som en meget relevant indikator for områders utviklings- og bærekraft. Aldersfordelt folkemengde på kommunenivå er tilgjengelig hos Statistisk sentralbyrå (SSB: Tabell: 07459) og er både objektive, relevante og målbare.

En ytterligere indikator som kan gi informasjon om et lokalsamfunn endrer karakter, er om omfanget av inn- og utflytting endrer seg. Endringer i *omfang av bruttoutflytting til andre deler av Norge* kan si noe om befolkningen i større grad enn før et tiltak ønske å bli boende. Netto befolkningsøkning krever ofte investeringer i boliger, noe som kan ta tid. En indikator som fanger opp endringer i ønske om å flytte, kan derfor gi utdypende informasjon en situasjon hvor befolkningen endres lite, men flere vil bli boende. Vi ser da bort fra utvandring, som mest sannsynlig skyldes forhold 13.50-midlene uansett ikke klarer å påvirke.

Som indikator Statistisk sentralbyrås flyttestatistikk (Tabell: 09588) benyttes.

Oppsummert vil vi i effektmålingen benytte tre ulike effektindikatorer: **befolkningsutvikling, befolkningsutviklingen i aldersgruppen 25-44 år og brutto innenlandsk utflytting.**

4. Hvordan har kommunene i behandlingsgruppen utviklet seg?

Før vi tester om det er sammenheng mellom en kommunes utvikling og tiltak for lokalsamfunnsutvikling, trenger vi å forstå utviklingen i kommunene i et lengre perspektiv. Vi trenger forstå hvilken trend et tiltak er ment å endre. Vi trenger både å forstå den historiske utviklingen i de effektindikatorne vi ønsker å teste tiltaksbruken på og utviklingen i sentrale kjennetegn ved kommunene vi ønsker å kontrollere for.

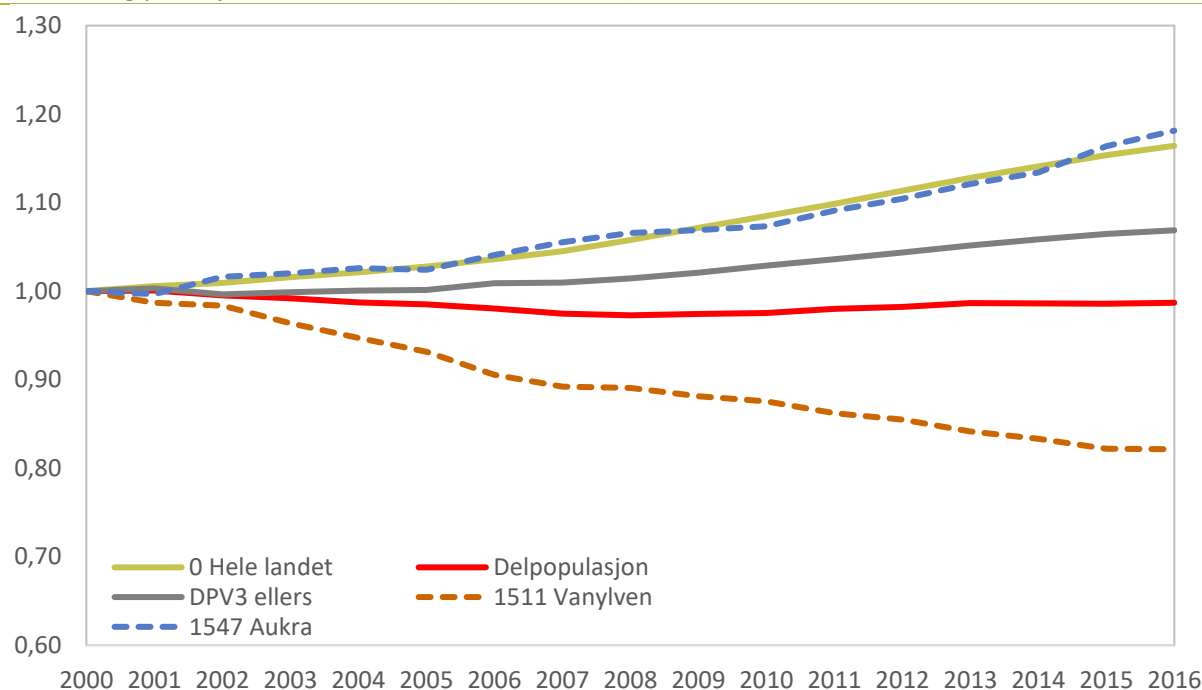
4.1 Utviklingen i effektindikatorne

De 43 utvalgte kommunene har hatt en relativt svak befolkningsutvikling i perioden etter 2000, både sammenlignet med landet for øvrig og med de resterende kommunene i samme distriktpolitiske virkeområde, jf. Figur 4.1.

Selv om den gjennomsnittlige befolkningsutviklingen i utvalgte kommuner er svak, og dels negativ, er det store variasjoner. Aukra har for eksempel hatt en befolkningsvekst på linje med landet for øvrig, jf. Figur 4.1. Dette kan hovedsakelig forklares av en betydelig vekst i næringslivet i regionen, der olje- og gassfeltet Ormen Lange som ilandføres på Nyhamna er en sentral forklaringsfaktor. Sterk vekst i arbeidsplasser gjør kommunen til et attraktivt bosted.

Figur 4.1

Befolkning per 1. januar, 2000-2016 (indeks 2000=1).



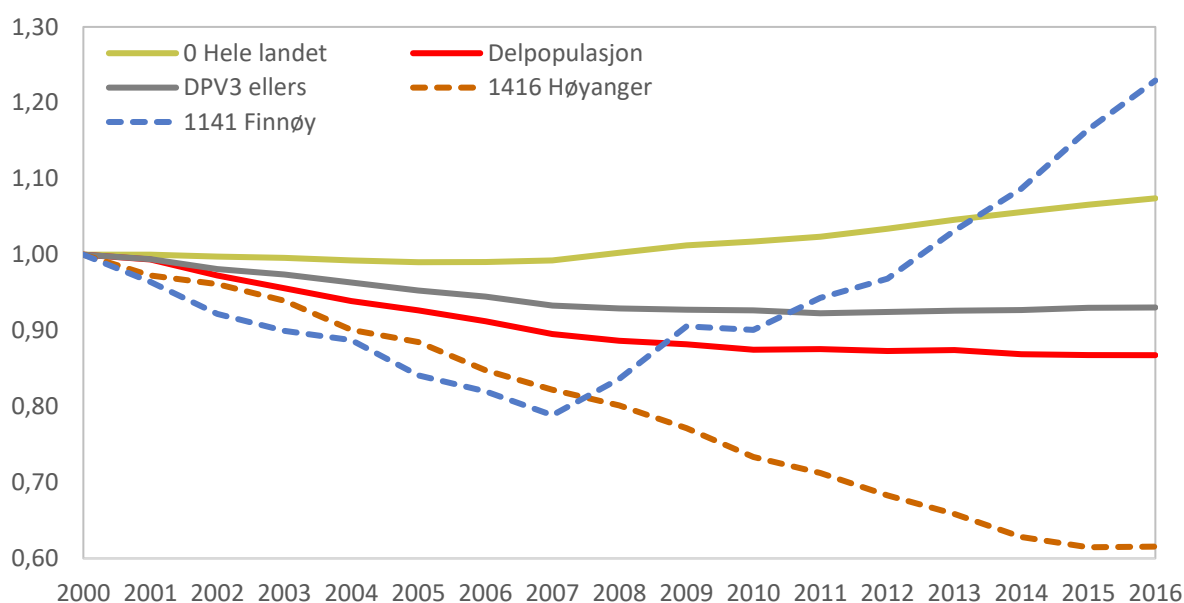
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Deler av befolkningen er generelt mer følsomme for område-spesifikke egenskaper. Befolkningen i aldersgruppen 25-44 år er et slikt eksempel. Utviklingen i denne gruppen for våre 43 kommuner er enda svakere enn for befolkningen samlet, jf. Figur 4.2.

Utviklingen er betydelig svakere enn landet for øvrig, og for DPV-sone 3 for øvrig. Også her er det stor variasjon mellom kommunene. Finnøy kommune, som har den sterkeste utviklingen i perioden, har et markant brudd i befolkningsutviklingen i 2007. De store utslagene for Finnøy er trolig påvirket av at kommunen fikk fastlandsforbindelse i 2009 (Finnfast), noe som mest sannsynlig har bidratt til å forenkle både næringsvirksomhet og pendling.

Figur 4.2

Befolkning per 1. januar, 2000-2016 (indeks 2000=1). Aldersgruppen 25-44 år.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

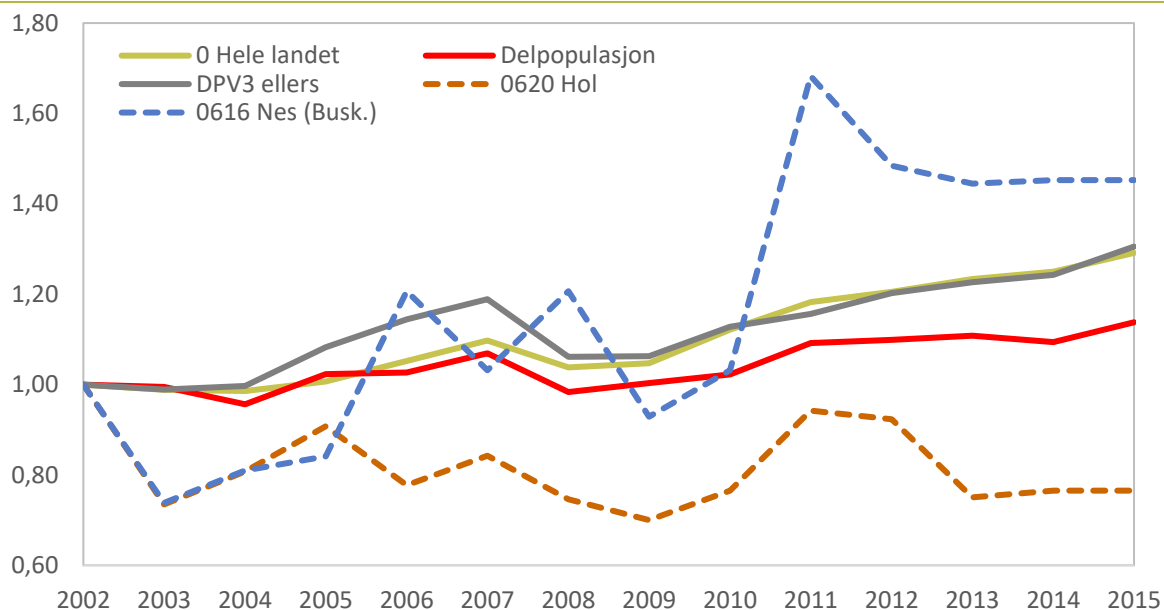
Befolkningsvekst består av fire elementer: fødsler, dødsfall, tilflytting og utflytting. 13.50-midler ment for lokal samfunnsutvikling kan hovedsakelig forventes å redusere innenlandsk utflytting.

Våre utvalgte kommuner har, som forventet utfra definerte distriktsulemper, økende brutto innenlandsk utflytting, jf. Figur 4.3. Dette er til tross for en tilnærmet uendret befolkning i samme periode. De utvalgte 43 kommunene ser derimot ut til å ha en relativt mer positiv (det vil si mindre økning i utflyttinger) sammenlignet med DPV-sone 3 ellers.³⁶

³⁶ Aggregerte flyttetall på kommunenivå har måleproblemer gjennom at man kan flytte fra vår delpopulasjon til andre kommuner i DPV-sone 3, eller til andre kommuner i delpopulasjonen. Aggregatet for landet samlet er et uttrykk for økt mobilitet nasjonalt.

Figur 4.3

Brutto innenlandsk utflytting, 2000-2016 (indeks 2000=1).



Kilde: Statistisk sentralbyrå

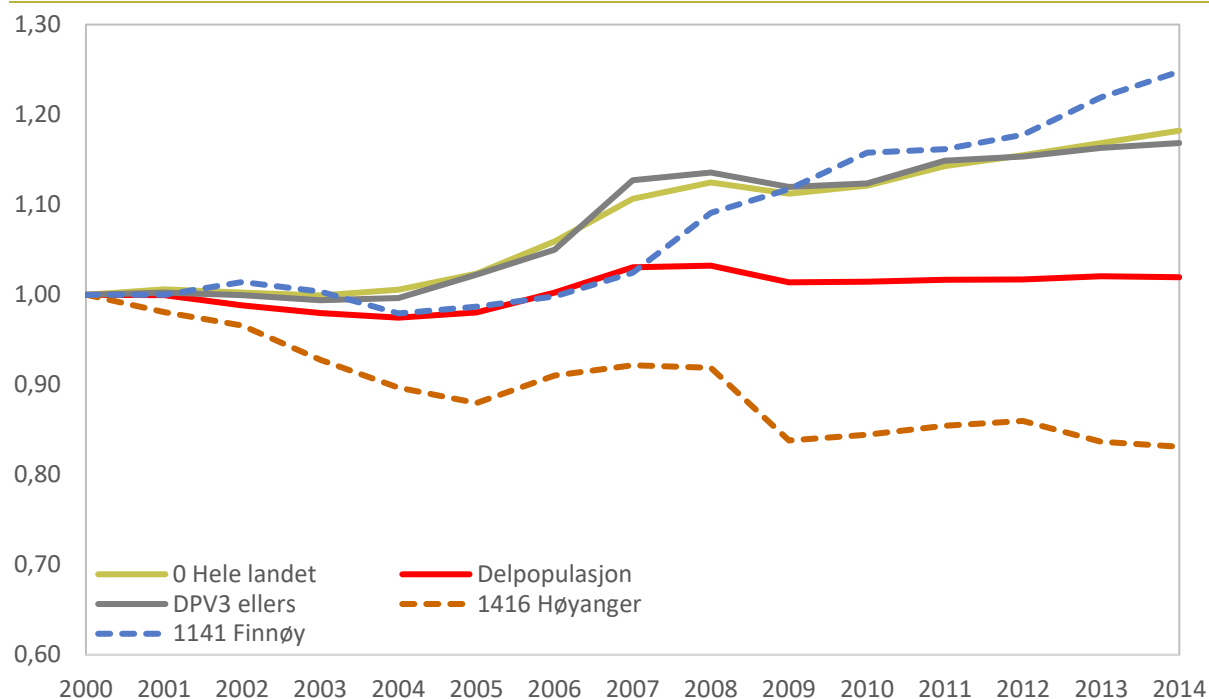
4.2 Hvordan er utviklingen i forklaringsvariabler?

Når vi skal forklare hvordan bruk av 13.50-midler påvirker utviklingen i effektindikatorer, er det nødvendig å korrigere for alle andre faktorer som påvirker folks beslutning om bosted og arbeidssted.

Arbeidsmuligheter er en faktor som forventes å være førende for bostedsbeslutninger, og må opplagt korrigeres for. Tilgangen på arbeidsplasser i rimelig pendleavstand uttrykkes gjennom sysselsetting etter bosted, jf. Figur 4.4. Som for befolkningen, og som forventet, viser delpopulasjonen vår en svak utvikling i sysselsettingen. Igjen er variasjonen mellom kommunene stor. Variasjonen kan forklares med enkelte kommuner har sterke næringsmiljøer i egen kommune eller i nærheten, mens andre har det ikke.

Figur 4.4

Sysselsetting etter bosted, 2000-2015 (indeks 2000=1).

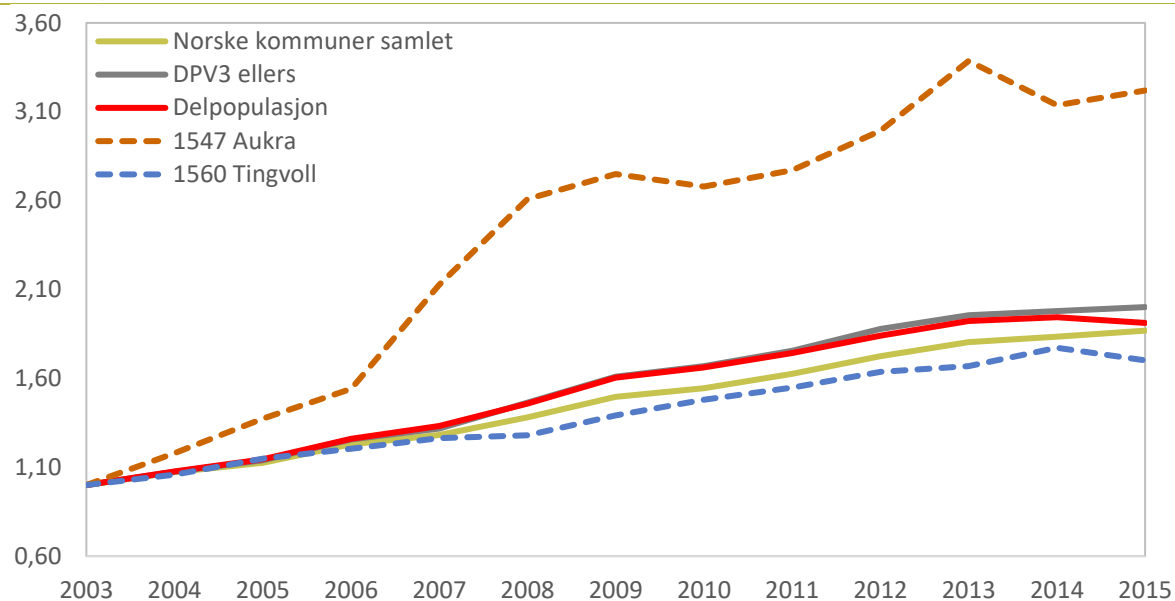


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den enkelte kommunes økonomiske tilstand er neppe utslagsgivende for bostedsbeslutninger. Men det er grunn til å vente at det kommunale tjenestetilbudet utvikler seg bedre i kommuner med en sunn økonomi enn i kommuner med en svak. Kommunenes inntekter, definert som driftsinntekter fratrasket brukerinnbetalinger, viser stor samvariasjon mellom landsgjennomsnittet, delpopulasjonen og DPV-sone 3. Enkelte kommuner har betydelig bedre inntektsgrunnlag gjennom for eksempel kraftinntekter eller inntekter knyttet til næringsareal som Aukra, jf. Figur 4.5.

Figur 4.5

Kommuneøkonomi – inntekt per innbygger (driftsinntekter – brukerbetalinger). 2008-2014 (indeks 2000=1).

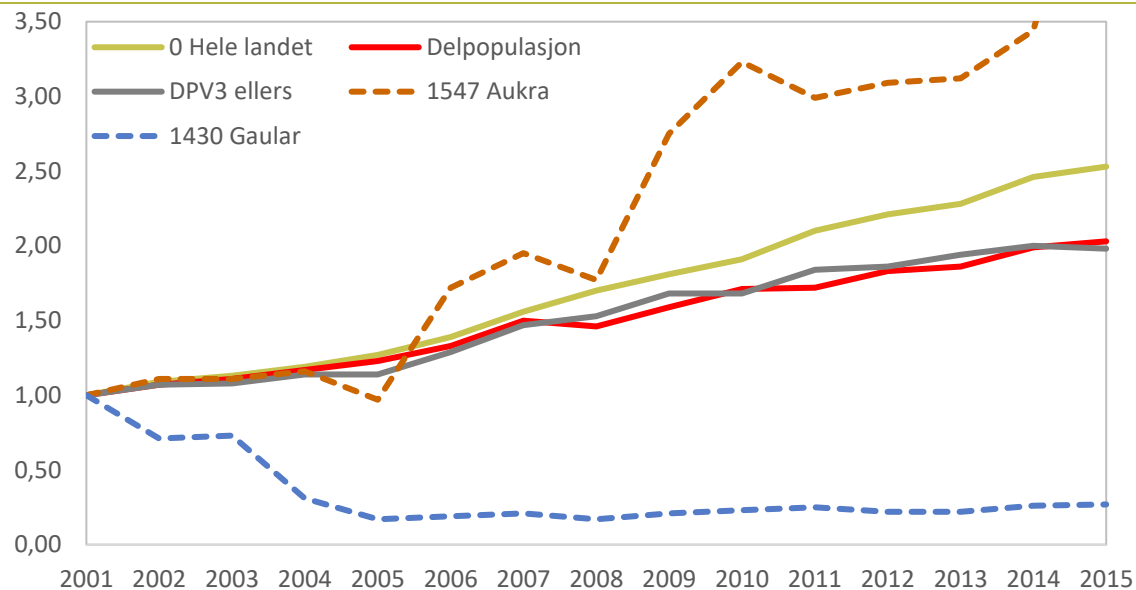


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Når kommunene bruker midler på lignende type aktiviteter som støttes via 13.50-midler blir det viktig å korrigere for slik bruk av midler. Dette gjelder særlig kommunenes utgifter til kultur. Kommunenes kulturutgifter viser også stor variasjon mellom kommunen i vår delpopulasjon. Selve delpopulasjon har samme utvikling i kulturutgifter per innbygger som andre kommuner innenfor DPV-sone 3, men utviklingen er svakere enn for landet som helhet. Utviklingen illustreres i Figur 4.6 under.

Figur 4.6

Kommuneøkonomi – driftsutgifter til kultursektoren per innbygger. 2008-2014 (indeks 2000=1).



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er verdt å merke seg at 13.50-midler rettet mot kultur og fritid utgjøre en meget liten del av kommunenes egne midler rette mot kulturproduksjon og -tiltak. Våre 43 utvalgte kommuner fikk for eksempel bevilget om lag 2,6 millioner kroner i støtte til 13-50-prosjekter vi definerte som kultur- og fritidsaktiviteter i 2014. Dette utgjorde i underkant av én prosent av disse kommunenes netto driftsutgifter til kultursektoren samme år.³⁷

³⁷ Netto driftsutgifter for de utvalgte 43 kommuner var 310 millioner kroner i 2014 (SSB: Tabell: 04909)

5. Effekt- og resultatmåling

I dette kapittelet ser vi nærmere på resultatene av effekt- og resultatmålingene. Hovedkonklusjonen er at vi ikke finner statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler til lokalsamfunnsutviklingstiltak og befolkningsutviklingen, og vi finner i liten grad statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av midler og de resultatene vi forventet. Det er imidlertid statistisk sammenheng mellom resultatindikatorene og effektindikatorene.

Fravær av effekter og sammenhenger kan forklares dels med virkemiddelets utforming. Rekken av hendelser som kreves for å oppnå effekter på befolkningen, er så lang at virkninger ikke lar seg identifisere med tilgjengelige data. Selv om vi kontrollerer for flere faktorer, både observerbare og uobserverbare, er det tydelig at 13.50-midlene til lokale samfunnsutviklingstiltak blir for små til at de fanges opp i befolkningsdata på kommunenivå.

For å komme rundt utfordringen med en lang virkningskjede fra innsats til effekt, ser vi på hvordan bruken av 13.50-midler samsvarer med utviklingen i resultatindikatorene. Resultatindikatorene forventes å reagere raskere på virkemiddelbruk enn effektindikatorene. Eksempelvis kan det tenkes at kulturprosjekter relativt raskt påvirker sysselsettingen i kulturnæringer, selv om effekter på befolkningsutviklingen (bosettingsbeslutninger) lar vente på seg.

Samtidig kan det tenkes at fraværet av effekter er en konsekvens av at resultatindikatorene ikke påvirker effektindikatorene. Det er med andre ord relevant å først avdekke om de tenkte resultatene leder til endringer mot målet med innsatsen, altså befolkningsutvikling. Det finner vi at de gjør.

Sammenhengen mellom utviklingen i resultatindikatorene og befolkningsutviklingen (effektindikatoren), viser seg å være klart statistisk signifikante når vi ser på utviklingen i alle norske kommuner. Dette gjelder særlig sammenhengen mellom inntektsmuligheter, både i utvalgte næringer knyttet til resultatindikatorene og samlet sysselsetting, og befolkningsutvikling. Sammenhengen holder også når vi ser på enkelt næringer som vi benytter som indikatorer for resultater av 13.50-midlene. Sammenhengene underbygger at utvalgte resultatindikatorer gir viktig informasjon om hvordan befolkningen i kommunene utvikler seg.

Dersom vi hadde funnet en sammenheng mellom bruk av 13.50-midlene til lokalsamfunnsutviklingstiltak og resultatindikatorene, kunne bruken av midlene indikert en positiv effekt på befolkningsutviklingen, selv om vi med vår datatilgang ikke klarer å identifisere utslag i befolkningsstatistikken. Ulik grad av samvariasjon mellom ulike typer virkemidler og tilhørende resultatindikatorer, kan også gi forvaltningsmyndighetene verdifull innsikt i hvilke prioriteringer som kaster mest av seg. Vi finner at det er en samvariasjon mellom 13.50-midler rettet mot kultur- og fritidsprosjekter og den tilhørende resultatindikatoren sysselsetting i næringen sport- og fritidsaktiviteter, men vi finner ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom 13.50-prosjekter kategorisert

som tilrettelegging for fysisk stedsutvikling eller profileringsaktiviteter og deres tilhørende resultatindikatorer.

Resultatene fra de betingede korrelasjonsanalysene bekreftes ved bruk av «difference-in-differences»-metoden, altså der vi sammenligner befolkningsutviklingen i et utvalg kommuner som har gjennomført denne typen prosjekter med en gruppe kommuner som ikke har gjennomført denne typen prosjekter. Resultatene fra denne analysen drøftes ikke nærmere i dette kapittelet, men rapporteres i vedlegg 2.

Nedenfor begrunnes og drøftes resultatene mer utførlig. Merk at vi for enkelthetsskyld benytter begrepet «13.50-midler» gjennomgående. Dette skal imidlertid forstås som 13.50 midlene som går til lokale samfunnsutviklingstiltak, forstått som den typen tiltak vi har gjennomgått i kapittel 3.

5.1 Andre forhold enn 13.50-midler påvirker befolkningsutviklingen

Effekten av 13.50-midler på kommunenes befolkningsutvikling er estimert i tråd med drøftingen i kapittel 1.3.3 og vedlegg 2. Vi studerer samvariasjonen mellom bruken av 13.50-midler og effektindikatoren ved hjelp av betingede korrelasjonsanalyser. Dette muliggjør også å se nærmere på hvordan prosjekter kategorisert som **tilrettelegging for fysisk stedsutvikling, kultur- og fritidsaktiviteter** samt **profilering og omdømmebygging** samvarierer med effektindikatorene.

Det er ikke mulig å kontrollere for alle forhold som påvirker befolkningsutviklingen. Dette gjør at vi må tolke resultatene fra den betingede korrelasjonsanalysen i lys av forutsetningene og kjennetegn ved de utvalgte kommunene.

Befolkningsutviklingen studeres i de utvalgte 43 kommunene der vi kontrollerer for historisk befolkningsutvikling, sysselsetting etter bosted (arbeidsmuligheter), kommunens inntekter samt bruk av 13.50-midler. For å ta høyde for kommunens øvrige ressursbruk med mål om å skape attraktive lokalsamfunn kontrollerer vi også for driftsutgifter til kultursektoren per innbygger. Til slutt kontrollerer vi for tids- og kommunefaste effekter. Dette drøftes nærmere i vedlegg 2.³⁸

Det er rimelig å forvente en viss tidsforskyvning fra gjennomføring av utviklingstiltak til eventuelle effekter kan spores i data. Derfor kontrollerer vi for bruk av 13.50-midler to år før utslag i effektindikatoren. Lenger tidsforskyvning er ønskelig, men begrenser datatilgangen for mye. Likevel vil to års tidsforskyvning gi mulighet til å fange opp virkninger som kommer med en tidsforsinkelse.

Den betingede korrelasjonsanalysen tyder på at det er andre forhold enn bruk av 13.50-midler som forklarer befolkningsutviklingen i de 43 utvalgte kommunene. Historisk befolkningsutvikling, arbeidsmuligheter og kommunens inntekter viser alle sterkt signifikante sammenhenger med befolkningsveksten. Kommunens bruk av midler til kultursektoren ser derimot ikke ut til å ha den samme forklaringskraften på befolkningsutviklingen.

³⁸ Modellspesifikasjonen framgår av vedlegg 2

Vi finner en marginal og svakt statistisk signifikant negativ sammenheng mellom 13.50-midler og befolkningsutvikling. I tillegg til at koeffisienten er svakt signifikant, har den 'feil' fortegn. Resultatet tolkes som at det er de kommunene med en særlig negativ befolkningsvekst i utvalget som i størst grad gjennomfører prosjekter med 13.50-midler. Den estimerte negative sammenhengen er med andre ord ikke et uttrykk for at 13.50-midlene bidrar til å redusere folkemengden, men heller et uttrykk for kjennetegn ved kommunene som bruker midlene.

Modellspesifikasjonen som ser på de tre ulike typer av prosjekter finner ingen signifikante samvariasjoner mellom bruk av 13.50-midler og befolkningsvekst. Resultatene er konsistente også dersom vi utelater de seks kommunene som i 2014 ble overført til fra DPV-sone 3 til DPV-sone 1 og -2, samt for spesifikasjoner som ser på samvariasjonen med de to øvrige effektindikatorer befolkning i aldersgruppen 25-44 år og brutto innenlandsk utflytting. Se vedlegg 2 for en fullstendig rapportering av resultater.

Argumentasjonsrekken (intervensjonslogikken) fra innsats (13.50-prosjekter) til endringer i bosetningsmønsteret er som nevnt lang. Den lange rekken av hendelser som kreves for å oppnå effekt er en potensiell forklaring på hvorfor vi ikke klarer å påvise signifikante kausaleffekter eller intuitive og statistisk signifikante sammenhenger. Selv om vi kontrollerer for en rekke faktorer, både observerbare og uobserverbare, ser 13.50-midlene ut til å bli små i den store sammenhengen, spesielt i den aktuelle analyseperioden og for utvalget på 43 kommuner.

Det er derfor interessant å lete etter effekter andre steder i intervensjonslogikken, både om 13.50-midlene påvirker resultatindikatorer og om resultatindikatorer påvirker effektindikatorer.

5.2 Resultatindikatorer forklarer befolkningsutviklingen

Den lange effektkjeden fra bruk av 13.50-midler til endringer i folkemengden gir i seg selv grunn til heller å rette oppmerksomheten mot resultater som er tettere koblet til virkemiddelbruken. For at dette skal ha mening i forhold til hovedmålet med tiltakene, er det imidlertid viktig å kjenne til graden av samvariasjon mellom resultatindikatorer og effektindikatorer. Våre betingede korrelasjonsanalyser tyder på at det er en sammenheng mellom de fleste resultatindikatorer og effektindikatorer.

En nærmere studie av resultatindikatorenas samvariasjon med effektindikatorer er nødvendig både for å underbygge og bekrefte intervensjonslogikken, men også for å forstå resultatene fra studien av samvariasjon mellom bruken av 13.50-midler og befolkningsutviklingen drøftet over.

Vår betingede korrelasjonsanalyse studerer samvariasjoner mellom **resultatindikatorer** knyttet til tre typer av prosjekter og **deres tilhørende effektindikatorer**. Effektindikatorer er de samme som ble studert over. Vi fokuserer på de tre mest utbredte typer av prosjekter, nemlig tilrettelegging for fysisk stedsutvikling, kultur og fritidsaktiviteter og profilering. I tillegg til å forklare befolkningsutviklingen med resultatindikatorer kontrollerer vi for den historiske befolkningsutvik-

lingen, sysselsettingsutviklingen til kommunens innbyggere i samt kommunens inntekt per innbygger. I tilfeller der resultatindikatorene er knyttet til sysselsetting i utvalgte næringer kontrollerer vi alltid for den øvrige sysselsettingen i tillegg. Til slutt nevner vi at vi også her kontrollerer for tids- og kommunefaste effekter. En mer utførlig beskrivelse og begrunnelse av modellen finnes i vedlegg 2.

Korrelasjonsanalysen tyder på sterkt statistisk signifikante sammenhenger mellom sysselsettingsvekst i personrettede næringer³⁹ (både privat og offentlig) og innenfor reiselivsnæringer⁴⁰ med alle de tre effektindikatorene. Investeringer i ferdigstilt byggeareal til næringsvirksomhet⁴¹ og kultursektoren⁴² viser imidlertid ingen signifikant samvariasjon med noen av de tre effektindikatorene.

Resultatindikatorene knyttet til 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter viser varierende, men gjennomgående liten samvariasjon med effektindikatorene.

Selv om sammenhengene til dels er svært signifikante og har intuitive tolkninger, er det ikke gitt hvilken vei kausaliteten går. Det er for eksempel mer sannsynlig at befolkningsveksten driver sysselsettingsveksten i de personrettede tjenestene enn omvendt.

Samvariasjonen styrker imidlertid relevansen i å teste sammenhengen mellom 13.50-tiltak og de utvalgte resultatindikatorene. Dersom mangelen på sammenheng mellom 13.50-midler skyldes at enten virkemiddelbruken er for liten til å identifiseres i befolkningsdata, eller at effekten realiseres over et for langt tidsrom, kan det å påvirke en resultatindikator som samvarierer med befolkningsutviklingen gi en pekepinn på en positiv virkning. En positiv samvariasjon mellom virkemiddelbruk og en resultatindikator vil derfor være en nest-beste tilnærming til informasjon om et virkemiddel påvirker samfunnet positivt. Det kan være at en positiv utvikling i en resultatindikator påvirker myndighetene til å støtte et tiltak, men det er mer plausibelt at det er myndighetens virkemiddelbruk som gir resultater.

Funnene oppsummeres i Figur 5.1. Som drøftet over viser de fleste resultatindikatorene positive korrelasjoner med befolkningsveksten. Våre analyser viser også at det er sysselsettingsindikatorene som har de sterkeste sammenhengene med befolkningsutviklingen. Positive og statistisk signifikante sammenhenger for resultatindikatorene underbygger intervensjonslogikken og at resultatindikatorene er interessante og relevante målepunkter for effekter av 13.50-tiltak.

³⁹ **Privat personrettet næringsliv** defineres som næringene 47 *Detaljhandel* og 56 *Serveringsvirksomhet*. **Offentlig personrettet næringsliv** defineres som næringene 85 *Undervisning* og 87 *Pleie- og omsorgstjenester i institusjon*.

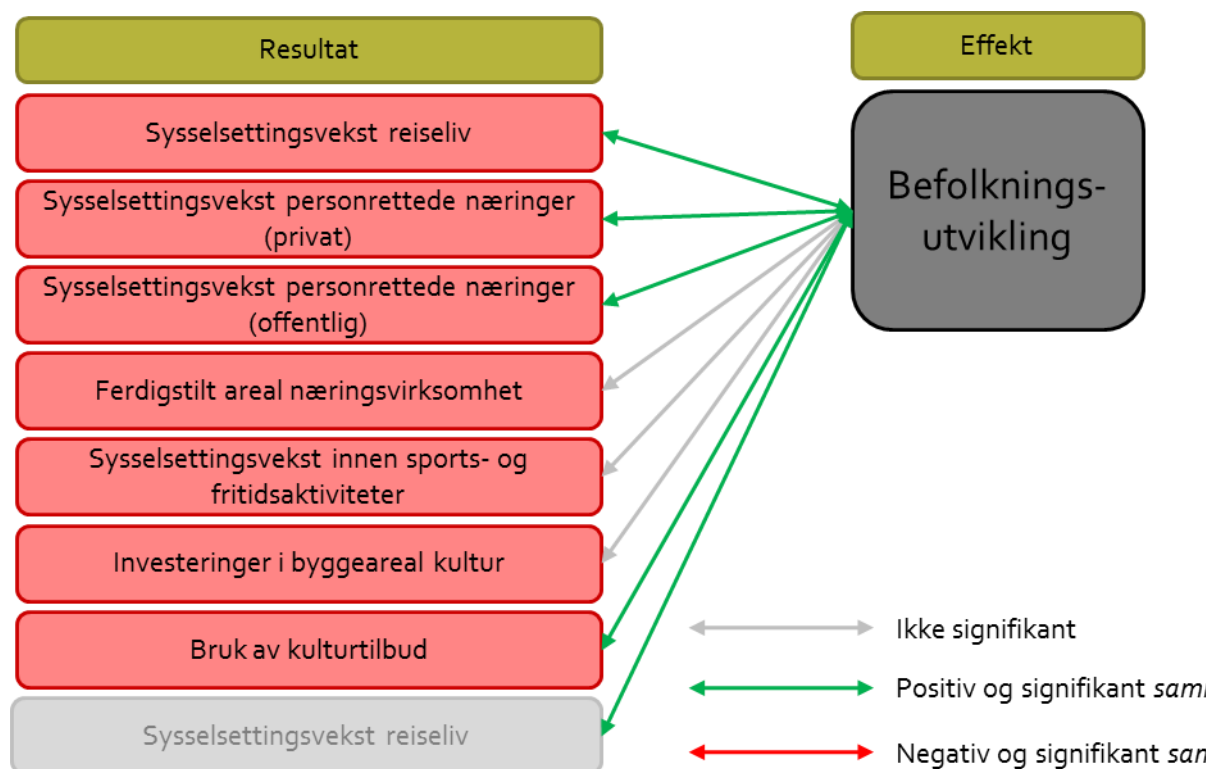
⁴⁰ **Reiselivsnæringen** defineres som næringene 55 *Overnattingsvirksomhet* og 56 *Serveringsvirksomhet*.

⁴¹ I definisjonen av ferdigstilt bruksareal til næringsaktivitet inkluderer vi 17 ulike bygningstyper inkludert kjøpesenter og varehus, butikker, bensinstasjoner samt andre forretningsbygg, messe- og kongressbygninger, hotell- og andre overnattingssteder og serveringssteder.

⁴² Ferdigstilt byggeareal til kultursektoren defineres som 20 bygningstyper, herunder museumsbygg og kunstgallerier, biblioteker, idrettshaller, ishaller, svømmehaller, kriker og andre religiøse bygninger og samfunnshus og kino.

Figur 5.1

Samvariasjon mellom resultatindikatorer og effektindikatorer (N=3 166)



5.3 Noen resultater av 13.50-prosjekter knyttet til kultur- og fritidsaktiviteter

Det er grunn til å tro at vellykkede 13.50-prosjekter gir raskere sporbare endringer i resultatindikatorer, enn i effektindikatorer knyttet til befolkningsutviklingen. Dette henger sammen med at vellykkede 13.50-prosjekter forventes å ha en umiddelbar sysselsettingseffekt, for eksempel gjennom at noen etablerer et nytt kulturtilbud. Beslutning om å flytte til eller bli boende i kommunen påvirkes av en rekke forhold og endres over en lengre tidsperiode.

Med utgangspunkt i ovenstående er det interessant å se om det eksisterer en samvariasjon mellom **typer av 13.50-prosjekter** og **resultatindikatorer**. Betingede korrelasjonsanalyser av denne sammenhengen gjør at vi med noe større sikkerhet kan si om denne typen midler bidrar til endringer i resultatindikatorer. Vi kontrollerer for flere observerbare kjennetegn ved kommunen som historisk utvikling i resultatindikatoren, sysselsetting i egen kommune samt kommunens inntekt per innbygger.

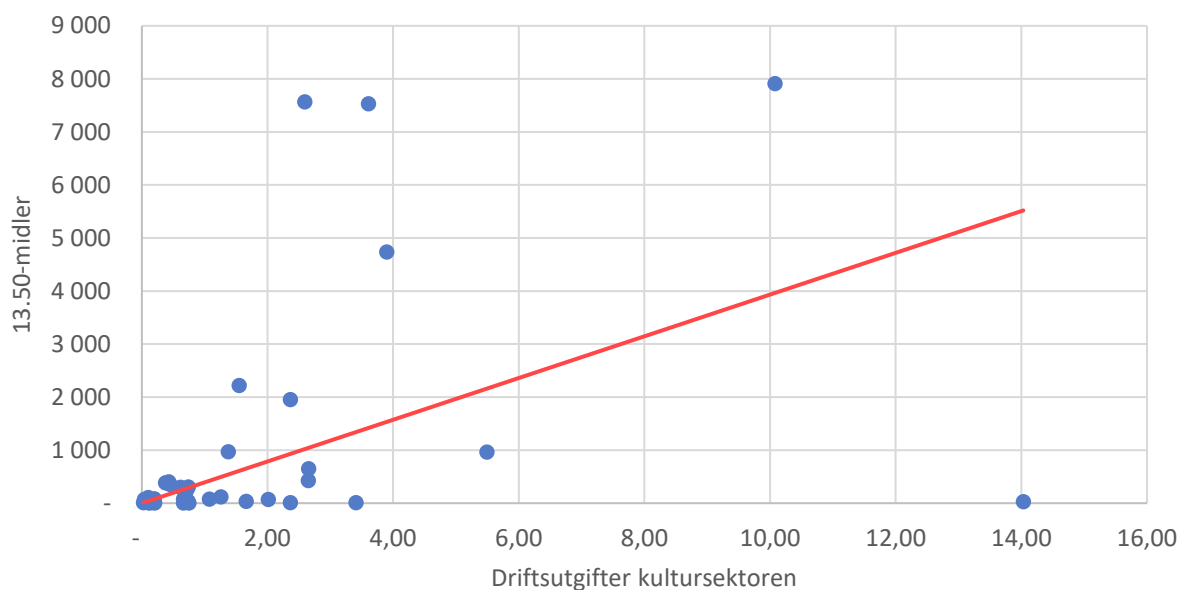
Kommuner som er aktive brukere av 13.50-midler for å fremme stedets attraktivitet kan tenkes å innhente finansiering fra flere kilder. Det er den *samlede virkemiddelbruken* som betyr noe for

stedets attraktivitet. Bruk av 13.50-midler til kulturtiltak må for eksempel sees i sammenheng med den øvrige ressursbruken rettet mot kultursektoren⁴³ i kommunen.

Det er en positiv sammenheng mellom 13.50-prosjekter kategorisert som «kultur og fritidsaktiviteter» og kommunens driftsutgifter per innbygger til kultursektoren, jf. Figur 5.2. Det er en tendens til at kommuner som finansierer kulturtiltak med 13.50-midler også har høyere driftsutgifter til kultursektoren per innbygger i kommuneregnskapet.

Figur 5.2

Samvariasjon i driftsutgifter til kultursektoren per innbygger i 2015 og bruk av 13.50-midler kategorisert som kultur i perioden 2006-2014 (N=35)



Kilder: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

For å kunne si noe om kulturtiltakenes sammenheng med utviklingen i resultat- og effektindikatorer er det med andre ord viktig å ha kontroll på kommunens samlede utgifter til sektoren. Vi kontrollerer for driftsutgifter til kultursektoren når vi studerer sammenhengen mellom kultur- og fritidsaktiviteter og utvikling i tilhørende resultatindikatorer. Tallene hentes fra KOSTRA som gir en inngående oversikt over kommunenes ressursbruk.

Det samme gjelder når vi ser på fysiske stedsutviklingstiltak og profilerings- og omdømmeaktiviteter. Det er derimot ikke like enkelt å identifisere statistikker som reflekterer kommunens øvrige innsats for disse som KOSTRA gjør for kultursektoren. Vi kontrollerer for ferdigstilt areal til næringsaktivitet⁴⁴ når vi ser på tilrettelegging for fysisk stedsutvikling, mens vi for profilerings- og

⁴³ Kultursektoren defineres av Statistisk sentralbyrå som ti funksjoner, herunder aktivitetstilbud til barn og unge, folkebibliotek, kino, muséer, kunstformidling, idrett, idrettsbygg og -anlegg, musikk- og kulturskoler og kulturbygg.

⁴⁴ I definisjonen av ferdigstilt bruksareal til næringsaktivitet inkluderer vi 17 ulike bygningstyper inkludert kjøpesenter og varehus, butikker, bensinstasjoner samt andre forretningsbygg, messe- og kongressbygninger, hotell- og andre overnattingssteder og serveringssteder. Tallgrunnlaget er SSB: Tabell: 05939.

omdømmeaktiviteter ikke klarer å kontrollere for kommunes egne aktiviteter knyttet til profilering og omdømmebygging som ikke helt eller delvis finansieres med 13.50-midler.

Til slutt kontrollerer vi for uobserverbare kommune- og tidsfaste effekter. Se vedlegg 2 for utfyllende rapportering av resultater og modellspesifikasjoner.

Vi identifiserer ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom 13.50-midler til tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og tilhørende resultatindikatorer, jf. Figur 5.3. Vi finner heller ikke at prosjekter kategorisert som profilering og omdømmebygging har en statistisk signifikant samvariasjon med sysselsettingen i reiselivsnæringen. Resultatene er konsistente også dersom vi utelater de seks kommunene som fikk endret plassering i det distriktspolitiske virkeområdet ved revideringen i 2014.

Prosjekter med 13.50-midler rettet mot kultur og fritidsaktiviteter ser imidlertid ut til å ha en svakt statistisk signifikant negativ samvariasjon med resultatindikatoren ferdigstilt byggeareal til kultursektoren.⁴⁵ Sammenhengens kausalitet kan vanskelig fastslås, men kan tolkes på to måter. For det første kan det være at kommuner med svak utvikling i investeringer i denne typen byggeareal bruker relativt mye 13.50-midler kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter. Men, den negative samvariasjonen kan også være et uttrykk for spuriøse sammenhenger. Med spuriøse sammenhenger mener vi at den negative sammenhengen egentlig fanger opp en tredje effekt som er negativt korrelert med 13.50-midlene og som vi ikke klarer å kontrollere for.

Når vi utelater de seks kommunene som fikk endret DPV-sone ved revideringen i 2014 finner vi en svak statistisk signifikant sammenheng mellom 13.50-prosjekter knyttet til kultur- og fritidsaktiviteter og resultatindikatoren «sysselsetting innen sport- og fritidsaktiviteter». Den estimerte effekten er positiv. Sammenhengen er i tråd med hva i kan forvente ut fra intervensjonslogikken.

Tester for alternative definisjoner av kulturnæringer som forventes å respondere på 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter viser ingen signifikante sammenhenger.⁴⁶ En mulig forklaring på svake sammenhenger er at de alternative definisjonene fanger for mye aktivitet som i liten grad påvirkes av denne typen 13.50-midler.

Den mest plausible forklaringen på sammenhengen mellom bruk av 13.50-midler til kultur- og fritidsaktiviteter og sysselsettingen i næringen sport- og fritidsaktiviteter er at denne typen utviklingstiltak gir aktivitet i tilknyttede virksomheter.

Når vi finner statistisk signifikante sammenhenger mellom 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter og resultatindikatorene «sysselsetting innen sport- og fritidsaktiviteter», er det interessant å se nærmere om vi kan identifisere en kausal effekt av denne typen prosjekter

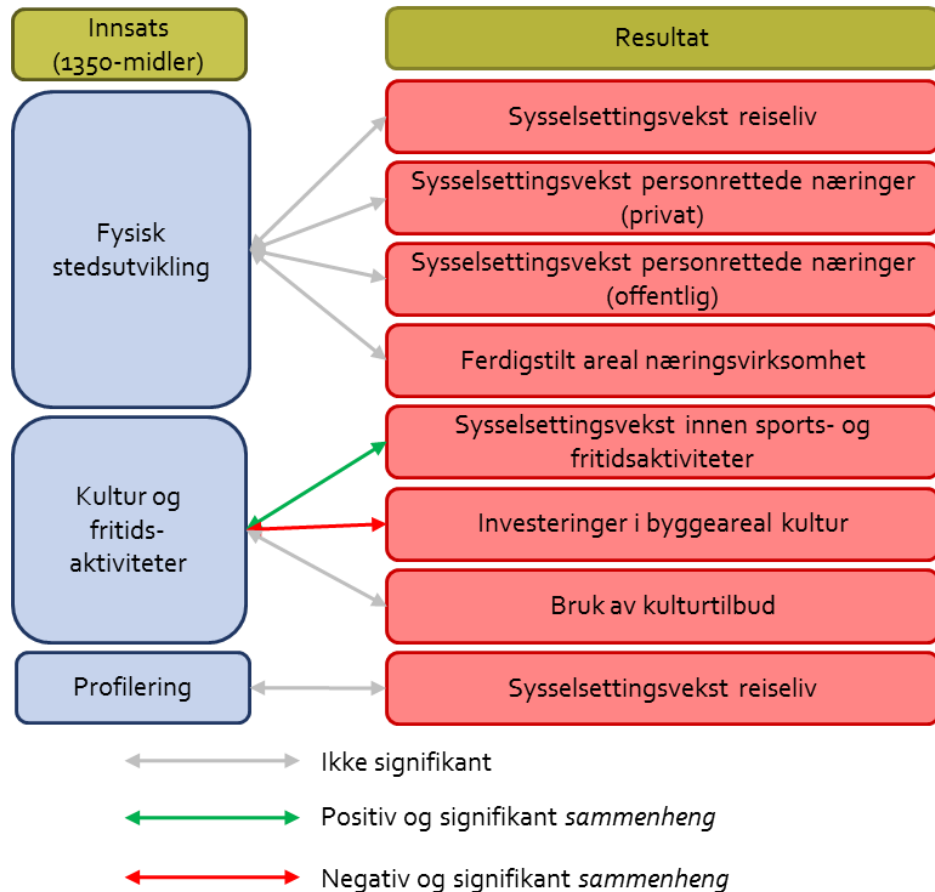
⁴⁵ Ferdigstilt byggeareal til kultursektoren defineres som 20 bygningstyper, herunder museumsbygg og kunstgallerier, biblioteker, idrettshaller, ishaller, svømmehaller, kriker og andre religiøse bygninger og samfunnshus og kino

⁴⁶ Vi har testet både næring «90 Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet», «91 Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet» og «93 Sport- og fritidsaktiviteter og drift av fornøyelsestabilisementer» hver for seg og samlet.

ved hjelp av «difference-in-differences»-metoden. Metoden finner derimot ingen statistisk signifikante effekter på sysselsettingen innen sport- og fritidsaktiviteter. Manglende statistisk signifikante sammenhenger er sammenfallende med det de betingede korrelasjonsanalysene finner. Se vedlegg 2 for en mer utførlig rapportering av resultater.

Figur 5.3

Samvariasjon mellom 13.50-innsats og resultatindikatorer



6. Anbefalinger

Denne rapporten viser liten statistisk sammenheng mellom befolkningsutviklingen i utvalgte likartede kommuner og bruk av statlige midler, bevilget via fylkeskommunene, for å fremme lokal samfunnsutvikling (13.50-midler). Analyseresultatene tyder imidlertid på at det er en sterk og meget signifikant sammenheng mellom befolkningsutviklingen og arbeidsmuligheter i regionen. Dette er i tråd med hva vi finner i Damvad og Bygdeforskning (2015).

Når vi tester for samvariasjon mellom bruk av 13.50-midler og definerte resultatindikatorer, finner vi en signifikant sammenheng mellom bruk av 13.50-midler innen kultur og vekst i virksomheter innenfor næringen sport- og fritidsaktiviteter. For øvrige resultatindikatorer knyttet til vår intervensjonslogikk, finner vi ikke signifikant samvariasjon.

Én mulig forklaring på den manglende samvariasjonen mellom befolkningsutvikling og lokale samfunnsutviklingsmidler er den relativt korte analyseperioden. Det tar lengre tid for at slike virkemidler påvirker befolkningsutviklingen enn hva det er mulig å identifisere med tilgjengelige data

En annen mulig forklaring er at prioriteringen av prosjekter ikke har vært god nok. Det kan tenkes at for mange prosjekter uten virkning på befolkningsutvikling har fått støtte, og at disse dominerer prosjekter som faktisk påvirker befolkningsutviklingen lokalt. Forklaringen underbygges av at det er så stor spredning i type prosjekter som får støtte at det er krevende å kartlegge om midlene faktisk blir benyttet i tråd med målsettingen.

Analyseresultatene kan imidlertid også tolkes som at det er behov for å tenke nytt om hensikten med midlene. Tilbakemeldinger fra fylker som har benyttet slike virkemidler gir god grunn til å anta at tiltakene bidrar til at innsatsen gir ulike typer resultater i berørte lokalsamfunn som innbyggeren opplever som viktige for opplevelsen av å bo i et velfungerende samfunn. Tilbakemeldingen er dokumentert i Damvad og Bygdeforskning (2015), men er også tilkommet som innspill til denne studien. Resultatene kan være immaterielle (som for eksempel flere sosiale møter, mer varierte kulturelle tilbud eller økt engasjement for eget lokalsamfunn) eller materielle (penere eller mer velfungerende tettsted, mer tilgjengelig natur o.a.). Når slike resultater oppleves som positive er det mulig å tenke på resultatene som positive goder tilgjengelig for alle i lokalsamfunnet. Så lenge utvikling av slike goder ikke ødelegger for noen og oppleves som positivt av en del av lokalsamfunnet, vil slike goder øke trivselen i lokalsamfunnet. Denne måten å vurdere resultater av lokalsamfunnstiltak på er i tråd med tankegangen i Damvad og Bygdeforskning (2015).

Det kan dermed argumenteres for at det er *utvikling av viktige trivselsfremmende goder for utsatte lokalsamfunn* som er det reelt viktigste målet med støtte fra 13.50-midlene til lokal samfunnsutvikling. Selv om lokalsamfunnstiltak ikke påvirker befolkningsutviklingen på en målbar måte, kan lokalsamfunnstiltak både direkte og indirekte bidra til mer optimisme og trivsel. Vi har ikke hatt mulighet til å måle om lokalsamfunnstiltakene har gitt slike resultater, men det kan ikke

utelukkes. Tvert imot er det sannsynlig at ethvert lokalsamfunn verdsetter trivselsfremmende tiltak, alt annet likt. Spørsmålet er mer hvor mange som oppfatter tiltaket som positivt og hvor viktig tiltakenes resultater er for de som opplever det som positivt

Utvikling av flere typer trivselsfremmende goder tilgjengelig for alle vil ofte avhenge av at tilstrekkelig mange mennesker i lokalsamfunnet benytter godet. I mindre lokalsamfunn vil fraværet av mange brukere ofte bety at godet ikke blir produsert. Det kan for eksempel gjelde stedsspesifikke fysiske investeringer og tjenestetilbud innen kultur, fritid og dagligvarehandel. Det kan også gjelde arbeid for mobilisering for utvikling av slike goder, hvor det er behov for støtte til organisering og planlegging. Ekstern støtte til utvikling av slike goder kan bidra til å realisere goder som ellers ville forblitt urealisert, noe som igjen påvirker opplevelsen av eget lokalsamfunn som mer velfungerende enn ellers.⁴⁷

Basert på resultatene fra denne effektstudien, anbefaler vi at målene med 13.50-midlene til lokal samfunnsutvikling ikke formuleres som at de skal påvirke befolkningsutviklingen som sådan. Et mer nærliggende formål er at disse midlene skal bidra til å øke omfanget av trivselsfremmende goder, som igjen kan fremme optimisme og lokal drivkraft. Vurderingen av om det er fornuftig å bruke offentlige midler til slike tiltak, bør da ta utgangspunkt i en avveining av samfunnsmessige gevinster i å fremme trivselsfremmende goder i utvalgte lokalsamfunn opp mot tiltakets ressursbruk.

Damvad og Bygdeforskning (2015) viste videre til at det er faglig belegg for at lokalsamfunn hvor flere aktivt reflekterer over lokalsamfunnets muligheter, tilpasser seg bedre til ulike utfordringer enn samfunn hvor det er lite lokal refleksjon og samarbeid. Lokalsamfunnsutviklingstiltak for å mobilisere til selvrefleksjon kan slik tenkes på som et gode i seg selv. Ofte vil aktiv refleksjon om lokalsamfunnets muligheter også slå ut i initiativ til nye lokalsamfunnstiltak og eventuelt i søknader om offentlig støtte til slike.

Det er nærliggende å tenke at særlige tiltak for å fremme lokal samfunnsutvikling er mest påkrevet i kommuner hvor flere lokalsamfunn er inne i en alvorlig forvitrbane. For å identifisere slike kommuner, vil vi anbefale bruk av et monitoreringsverktøy med et utvalg overvåkingsparametre. Systemet bør kunne gi informasjon om enkelte områder i landet opplever vedvarende eller forbigående problematisk utvikling. Monitoreringssystemet kan benyttes som verktøy for å avgjøre om det er grunn til å sette inn tiltak.

Denne effektstudien kan tolkes som at det er behov for å se på en bredere virkemiddelpalett enn kun lokalsamfunnsutviklingstiltak, i alle fall når befolkningsutvikling er formålet. Etter vår vurdering vil en mer aktiv bruk av et monitoreringsverktøy gi bedre muligheter til dialog om hvilke vir-

⁴⁷ Vi tar ikke i denne studien stilling til hvilke poster på statsbudsjettet en slik støtte bør komme fra. Man kan tenke seg at kommunene selv er ansvarlige for å prioritere midler til denne typen tiltak, slik at tiltakene bør finansieres over det ordinære inntektssystemet. Eller man kan tenke seg at kommunene ikke har mulighet til å prioritere denne typen tiltak uten ekstraordinær støtte, noe som kan begrunne et system med prosjektrettet ekstern støtte til kommuner.

kemidler som er best egnet for å bremse eller snu en uheldig utvikling. Verktøyet gir også muligheter for offensive fylkeskommuner til å være proaktive i å foreslå virkemiddelbruk overfor kommuner med tilsynelatende vedvarende utfordringer.

Etter vår kunnskap er et slikt monitoreringssystem allerede under utvikling i regionalpolitisk avdeling.

Avslutningsvis bør det påpekes at et monitorerings- og prioriteringssystem som kort skissert overfor ikke opphever behov for god faglig vurdering av enkeltsøknader på fylkesnivå, men kan forenkle prioriteringen.

7. Referanser

- Blundell, Richard, og Monica Costa Dias. 2009. «Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics.» *Journal of Human Resources*, 565-640.
- Damvad Norge og Bygdeforskning. 2015. «Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktspolitikken. Delrapport 1.»
- Damvad Norge og Bygdeforskning. 2015. «Innsatser og resultater av midler knyttet til samfunnsutviklingstiltak. Delrapport 2.»
- Storper, Michael. 2011. «Why do Regions Develop and Change? The challenge for geography and economics.» *Journal of Economic Geography*, 11 2: 333-346.
- Storper, Michael. 2013. *Keys to the City*. Princeton University Press.
- Sørli, Kjetil, Marit Aure, og Bjørg Langset. 2012. «Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet.» *NIBR-rapport 2012:22*.

Vedlegg 1: Utvalgte kommuner

Tabell A.1

Utvalgte kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet med mellom 2 500 og 5 000 innbyggere per 1. januar 2015.

Marker	Vaksdal
Grue	Høyanger
Våler (Hedmark)	Vik
Sør-Aurdal	Askvoll
Øystre Slidre	Fjaler
Nes (Buskerud)	Gaular
Gol	Jølster
Ål	Naustdal
Hol	Bremanger
Sigdal	Selje
Flesberg	Vanylven
Drangedal	Sande (Møre og Romsdal)
Sauherad	Stranda
Evje og Hornnes	Neset
Sokndal	Aukra
Lund	Eide
Hjelmeland	Gjemnes
Suldal	Tingvoll
Finnøy	Selbu
Etne	Frosta
Fitjar	Leksvik

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Tabell A.2

Kommuner med endret plassering i det distriktpolitiske virkeområdet i perioden fra 2007 til 2014.

	DPV-sone 2014
Våler (Hedmark)	1
Nes (Buskerud)	1
Marker	2
Aukra	2
Finnøy	2
Flesberg	2

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 2: Dokumentasjon av effektmålingen

Dette vedlegget redegjør for alle modellspesifikasjoner samt valg av behandlings- og kontrollgrupper der dette er relevant. Resultatene presenteres fortløpende for alle modellspesifikasjoner, og for begge tilnærminger til effektmålingen (både den betingede korrelasjonsanalysen så vel som bruken av kontrollgruppe).

Til slutt redegjør vi noe mer for utfordringene knyttet til valg av kontrollgruppe for å estimere effekten av utviklingsinnsatsen.

Sammenhengen mellom innsats og effekt

Den betingede korrelasjonsanalysen er en enkel regresjonsmodell estimert med minste kvadraters metode (MKM) der effektindikatoren er avhengig variabel og bruk 13.50-midler er kontrollvariabelen av interesse. I tillegg kontrollerer vi for historisk befolkningsutvikling, arbeidsmuligheter og kommunens inntekter per innbygger.

Selv om vi kontrollerer for tre observerbare forhold ved kommunene vi vet har stor betydning for befolkningsutviklingen utnytter vi panelstrukturen i datasettet til å kontrollere for uobserverbare effekter. Vi kontrollerer for tidsfaste og kommunefaste effekter gjennom å inkludere henholdsvis tidsdummyer for T-1 år og ved å differensiere (3) (som betyr at (3) er en såkalt «*Fixed-effects*»-modell).

Ved å kontrollere for tids- og kommunefaste effekter tar vi høyde for forhold som er fast over tid, og fast for den enkelte kommune i måleperioden. For eksempel forventer vi at sterke krefter som sentralisering og arbeidsinnvandring påvirker kommunene i utvalget tilnærmet likt, og vil kontrolleres for ved å inkludere tidsdummyer. Forhold som er faste for den enkelte kommune i måleperioden, som for eksempel naturskjønnhet, kontrolleres for med «fixed-effects»-metoden. I (1) betyr dette at vi tar høyde for de to uobserverbare restleddene e_t og v_i .

Vi studerer tre effektindikatorer:

- Befolkningsutvikling
- Utvikling i befolkningen mellom 25 og 44 år
- Utvikling i brutto innenlandsk utflytting

Effektindikatoren estimeres på logaritmisk form. Dette gjør for det første at vi tar høyde for ikke-lineære sammenhenger og for det andre gir det estimerte koeffisienter en intuitiv tolkning som prosentvis endring. En estimert effekt på 0,5 tilsier at tiltaket har øker effektindikatoren med 0,5 prosent.

Følgende modellspesifikasjon estimeres, på logaritmisk form:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it-1} + \beta_2 \text{syss}_{it} + \beta_3 \text{inntekt}_{it} + \beta_4 \text{kultur}_{it} + \theta_0 1350_{ijt-2} + e_t + v_i \quad (1) \\ + u_{it}$$

der

Y	Effektindikator
syss	Sysselsetting etter bosted
inntekt	Kommunens inntekter (driftsinntekter – brukerbetalinger)
kultur	Kommunens driftsutgifter til kultursektoren per innbygger
1350_j	Bruk av 13.50-midler kategori j
v_i	Uobserverbare kommunefaste effekter
e_t	Uobserverbare tidsfaste effekter
u_{it}	Uobserverbart restledd

Som det fremgår av (1) kontrollerer vi både for den samlede bruken av 13.50-midler så vel som tre typer av prosjekter. Vi forholder oss til de tre typer av prosjekter med størst omfang av bevilgninger i perioden for de 43 utvalgte kommunene i effektmålingen. Dette er:

- Tilrettelegging for fysisk stedsutvikling
- Kultur- og fritidsaktiviteter
- Profilering og omdømmebygging

Estimerte korrelasjoner for (1) for hver av de tre effektindikatorene rapporteres i **Tabell 0.1** under.

Resultatene fra vår betingede korrelasjonsanalyse tyder på at andre faktorer enn 13.50-midler forklarer befolkningsveksten i våre utvalgte kommuner, både dersom vi ser på befolkningen samlet og på befolkningen i aldersgruppen 25 til 44 år, jf. (1.1.1) og (1.2.1).

Vi finner en meget liten og svakt statistisk signifikant sammenheng mellom bruk av 13.50-midler samlet og vekst i befolkningen, jf. modellspesifikasjon (1.1.1). Den estimerte koeffisienten har derimot et ikke-intuitivt negativt fortegn. Vi betrakter derfor den estimerte sammenheng som et uttrykk for kjennetegn ved kommunene heller enn en effekt av virkemiddelet.

Modellspesifikasjonen som ser på brutto innenlandsk utflytting (1.3.1) viser ingen statistisk signifikante sammenhenger.

Når vi ser på sammenhengen mellom de tre ulike typene av 13.50-prosjekter og effektindikatorne finner vi kun en statistisk signifikant sammenheng mellom profilerings- og omdømmeaktiviteter og brutto innenlandsk utflytting, jf. **Tabell 0.2**.

Tabell 0.1

Resultater effektmåling, betinget korrelasjonsanalyse (OLS)

Modell	(1.1.1)	(1.2.1)	(1.3.1)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning	Befolkning i alderen 25-44 år	Brutto innenlandsk utflytting
Y_{it-1}	0.624***	0.644***	-0.042
$\widehat{syss}$	0.266***	0.586***	0.240
$\widehat{inntekt}$	-0.049***	-0.068**	0.407
$\widehat{kultur}$	0.001	-0.011	0.030
$\widehat{1350}$	-0.006*	-0.007	0.005
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja
N	301	301	301
R^2_{adj}	0.769	0.698	-0.080

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.2

Resultater effektmåling, betinget korrelasjonsanalyse (OLS)

Modell	(1.1.2)	(1.2.2)	(1.3.2)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning	Befolkning i alderen 25-44 år	Brutto innenlandsk utflytting
Y_{it-1}	0.626***	0.642***	-0.036
$\widehat{syss}$	0.267***	0.588***	0.086
$\widehat{inntekt}$	-0.049***	-0.070**	0.345
$\widehat{kultur}$	0.001	-0.012	0.004
$\widehat{1350}_{fysisk}$	-0.009	-0.017	0.243
$\widehat{1350}_{kultur}$	-0.006	0.012	0.146
$\widehat{1350}_{profilering}$	-0.005	-0.025	-0.272*
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja
N	301	301	301
R^2_{adj}	0.768	0.697	-0.062

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

For å kunne si noe mer om de kausale effektene av attraktivitetsskapende tiltak studerer vi utviklingen i effektindikatorer knyttet til befolkningsutviklingen i utvalgte kommuner. Utviklingen måles før og etter gjennomføring av innsatsen og sammenlignes med en kontrollgruppe av kommuner som ikke har gjennomført lignende innsats. Innsatsen, eller tiltaket, i denne sammenhengen er prosjekter gjennomført med 13.50-midler.

Vi forholder oss til et utvalg på 43 kommuner som er tilnærmet like med tanke på utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, arbeidsmarked og avstandsulempere og størrelse (folkemengde). Vi sammenligner kommuner innenfor sone 3 i det distriktspolitiske virkeområdet og som hadde en folkemengde på mellom 2 500 og 5 000 per 1. januar 2015.⁴⁸

Alle de 43 kommunene har i større eller mindre grad mottatt støtte over programkategori 13.50 i perioden 2006-2014. Dette gjør det per definisjon umulig å definere en kontrollgruppe, da alle har mottatt 'behandling' i form av 13.50-midler. Vi definerer dermed behandlingsgruppen som den tredelen av kommunene som i størst grad har mottatt 13.50-midler i perioden, og kontrollgruppen

⁴⁸ Vi benytter definisjonen av det distriktspolitiske virkeområde som var gjeldende i perioden 2007-2014. Dette fordi vi måler effekten av tiltaket for perioden 2006-2014.

som kommunene som i minst grad har mottatt 13.50-midler i perioden. Dette gir oss en behandlingsgruppe bestående av 4 kommuner, og en kontrollgruppe bestående av 32 kommuner.

Metoden bygger på en antagelse om at det eneste som skiller de to gruppene er tiltaket, og at de dermed burde ha identisk utvikling i effektindikatoren forut for tiltaket.⁴⁹ En viktig forutsetning for metoden er derfor at kontrollkommunene er representative for den kontrafaktiske situasjonen til kommunene som gjennomfører tiltakene, altså representative for den utviklingen kommunene med tiltak ville hatt dersom de ikke gjennomført tiltaket.

Vi søker å estimere forskjellen i den gjennomsnittlige forskjellen mellom den faktiske og kontrafaktiske (hypotetiske) utviklingen i effektindikatorene. Dette er behandlingseffekten av attraktivitetsskapende tiltak og illustreres. Hvis, og bare hvis, forutsetningen om at kontrollgruppen er representativ kan den gjennomsnittlige behandlingseffekten tolkes som en *kausal effekt* av tiltaket.

Uten å ha mulighet til å teste om antagelsen om felles trend før tiltak er gyldig, føler vi oss sikre på at kontrollkommunene er representative for den kontrafaktiske situasjonen. Dette med bakgrunn i at kommunene i stor grad har det samme distriktsulempene, en svak befolkningsutvikling samt geografiske kjennetegn, jf. kapittel 4.1 og 4.2.

Vi studerer tilsvarende effektindikatorer som over på logaritmisk form:

- Befolkningsutvikling
- Utvikling i befolkningen mellom 25 og 44 år
- Utvikling i brutto innenlandsk utflytting

I sin enkleste form kan modellen spesifiseres som:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 p_i + \beta_1 t_t + \delta_1 p \times t + u \quad (2)$$

Der

Y	Effektindikator kommune i år t .
p	Dummy for perioden etter tiltaket
t	Dummy for om kommunen er i behandlingsgruppen
δ_1	Effekt-estimatoren
u	Restledd

⁴⁹ Dette refereres til i litteraturen som «common trend assumption».

Tidspunktet for gjennomføring av tiltaket defineres som det første året behandlingskommunene mottar 13.50-midler. Vi lar alle de 32 kontrollkommunene være kontrollkommuner for hver av de fire behandlingskommunene.

Resultatene for modell (2) rapporteres i **Tabell 0.3**.

Modellen i sin enkleste form estimerer den gjennomsnittlige forskjellen i befolkningsutviklingen mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen, før og etter bruk av 13.50 midler. Vi finner en signifikant negativ effekt av 13.50-midler. En negativ effekt på befolkningen av 13.50-midler gir imidlertid ingen intuitiv tolkning. Resultatet framstår ikke som en effekt av virkemiddelet, men snarere et uttrykk for kjennetegn ved kommunene i behandlingsgruppen. Én forklaring kan rett og slett være at kommuner bruker mer 13.50-midler desto større utfordringer kommunen har med befolkningsutviklingen. Dette er også rimelig gitt at midlene fordeles etter en slik tankegang.

Selv om kommunene i de to gruppene antas å være like, er det hensiktsmessig å kontrollere for forhold vi vet har stor betydning for bosettingsmønsteret. Vi estimerer derfor en modell tilsvarende (2) som kontrollerer for følgende faktorer:

- Historisk befolkningsutvikling, målt ved befolkning i perioden før
- Arbeidsmuligheter, målt ved sysselsetting etter bosted
- Kommunens inntekter per innbygger, målt ved driftsinntekter netto brukerinnbetalinger

Kontrollvariablene inkluderes i modell (2) på logaritmisk form, med samme begrunnelse som for effektindikatoren nevnt over. De tre kontrollvariablene inkluderes i modell (2) som X , og den utvidede effektmålingen gjøres med følgende modellspesifikasjon:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 p_i + \beta_1 t_t + \delta_1 p \times t + \beta_2 X + u \quad (3)$$

Som vi ser av **Tabell 0.3** tyder vår forenklete modellspesifikasjon (2) på at en svak, men svært statistisk signifikant negativ effekt av 13.50-midler på befolkningsutviklingen i behandlingskommunene sammenlignet med kontrollkommunene. Statistisk signifikante resultater tilsier at rapporterte resultater ikke skyldes rene tilfeldigheter i tallmaterialet. Slike resultater indikeres med én, to eller tre stjerner (*, **, ***) for henholdsvis 10, 5 og 1 prosent signifikansnivå. Dette betyr at estimerte effekter med mindre enn 10, 5 eller 1 prosent sannsynlighet skyldes rene tilfeldigheter i data.

Den estimerte negative effekten av innsatsen gir ikke en intuitiv tolkning, og vi ser at resultatet heller ikke er konsistent når vi kontrollerer for andre faktorer som påvirker befolkningen i modell (3.1) i **Tabell 0.3**.

Modellen tyder klart på at det er arbeidsmuligheter, historisk befolkningsutvikling og kommunens økonomi som primært bestemmer befolkningsutviklingen. Ved å kontrollere for de tre nevnte faktorene finner vi en svak positiv effekt av 13.50-midler på befolkningsutviklingen. Resultatet er imidlertid ikke statistisk signifikant, og vi kan dermed ikke konkludere med at effekten er ulik null.

Fraværet av statistisk signifikante effekter av 13.50 midlene kan forklares med at vi ser på et begrenset utvalg kommuner. En større mengde data (lengre tidsserier og flere kommuner) ville med større sannsynlighet klare å skille systematiske forskjeller fra tilfeldige sammenhenger, og dermed bidratt til å med større sikkerhet kunne si om 13.50-midlene har ønsket effekt eller ikke.

Ved justering av definisjonen av det distriktpolitiske virkeområdet i 2014 ble seks av kommunene i delpopulasjonen flyttet fra sone 3 til sone 1 eller sone 2. Dette tyder på at de seks kommunene i 2014 hadde relativt mindre utfordringer med befolkningsutvikling, arbeidsmarked og levekår sammenlignet med situasjonen i 2007. Resultatene i effektmålingen påvirkes derimot ikke av om disse seks kommunene utelates fra målingen eller ikke.

Resultatene er konsistente også dersom vi utelater de seks kommunene som fikk endret plassering i det distriktpolitiske virkeområdet i 2014. Se vedlegg 1 for en oversikt over hvem dette gjelder.

Tabell 0.3

Resultater effektmåling.

Avhengig variabel: **Befolkningstetthet**

	(2.1)	(3.1)
$\hat{\delta}_1$ (effektindikator)	-0.034***	0.004
$\hat{\delta}_0$	0.003**	0.006***
$\hat{\beta}_1$	0.043	-0.008***
Øvrige kontrollvariabler	Nei	Ja
N	1 547	1 080
R^2_{adj}	0.001	0.997

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.4 og **Tabell 0.5** rapporterer resultatene for modell (2) og (3) der avhengig variabel er henholdsvis befolkning i alderen 25-44 år og brutto innenlandsk utflytting. Resultatene er konsistente med det vi så for befolkningen samlet, nemlig at ser ut til å være andre forhold enn bruken av 13.50-midler som forklarer utviklingen i effektindikatorene. Vi klarer ikke å påvise kausale effekter på befolkningen av bruk av 13.50-midler. Resultatene er konsistente dersom vi kontrollerer for endringer i det distriktpolitiske virkeområdet i 2014 også for disse effektindikatorene.

Tabell 0.4

Resultater effektmåling.

Avhengig variabel: **Befolkningen mellom 25 og 44 år**

	(2.2)	(3.2)
$\widehat{\delta}_1$ (effektindikator)	-0.035**	0.015
$\widehat{\delta}_0$	-0.058***	0.008**
$\widehat{\beta}_1$	0.026	-0.079*
Øvrige kontrollvariabler	Nei	Ja
N	1 547	1 080
R^2_{adj}	0.015	0.881

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.5

Resultater effektmåling.

Avhengig variabel: **Brutto innenlandsk utflytting**

	(2.3)	(3.3)
$\widehat{\delta}_1$ (effektindikator)	-0.037	-0.008
$\widehat{\delta}_0$	0.045***	-0.037**
$\widehat{\beta}_1$	0.044	-0.054
Øvrige kontrollvariabler	Nei	Ja
N	1 064	900
R^2	0.005	0.523

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Det er flere mulige forklaringer for at vi ikke finner statistisk signifikante effekter av 13.50-midler basert på metoden over, herunder det begrensede utvalget av kommuner (få observasjoner). I et forsøk på å utnytte mer variasjon i datasettet, og derigjennom kunne si noe mer om hvordan bruk av 13.50-midler samvarierer med effektindikatorene, gjør vi en betinget korrelasjonsanalyse.

Sammenhengen mellom resultat- og effektindikatorer

For å teste intervensjonslogikken er det interessant å gjøre en betinget korrelasjonsanalyse av sammenhengen mellom utviklingen i resultat- og effektindikatorene. Vi benytter samme metode og argumentasjon som argumentert for over i modell (1), men der vi kontrollerer for resultatindikatorer og ikke for bruk av 13.50-midler.

Vi har nå fordelene av at vi kan benytte data for alle norske kommuner, og ikke begrense oss til utvalget på 43 kommuner. Samtidig mister vi nullpunktet for behandling, og kan på den måten ikke lenger utnytte oss av behandlings- og kontrollgrupper for å identifisere kausale effekter. Den betingede korrelasjonsanalysen avdekker samvariasjon mellom utvikling i resultatindikatorer og effektindikatorer.

Modellene som estimeres tilsvarer (1), men der vi kontrollerer for resultatindikatorer og ikke 13.50-midler, altså:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it-1} + \beta_3 \text{inntekt}_{it-1} + \theta_3 \text{RES}_{ijt} + e_t + v_i + u_{it} \quad (4)$$

der RES_{ijt} refererer til resultatindikator j for kommune i , og Y er våre tre effektindikatorer. De relevante resultatindikatorer knyttet til tilrettelegging for fysisk stedsutvikling er:

- Fullført bruksareal (1 000 km²) til næringsformål år t-1
- Sysselsetting i offentlig tjenesterettet næringsliv («Offentlig»)
- Sysselsetting i privat tjenesterettet næringsliv («Privat»)
- Sysselsetting i reiselivsnæringer («Reiseliv»)

Sysselsetting måles etter arbeidssted, og sier på denne måten noe om utviklingen i arbeidsplassene i kommunen. Dette gir oss fire modellspesifikasjoner som estimeres for hver av de tre effektindikatorer. Vi kontrollerer i tillegg til 'øvrige sysselsetting' i de tre modellene som ser på sysselsetting i ulike næringer, og samlet sysselsetting for modellen som ser på igangsatt næringsareal.

Tabell 0.6 viser resultater fra modellspesifikasjonene som ser på sammenhengen mellom resultatindikatorer for tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og befolkningsutvikling, **Tabell 0.7** og **Tabell 0.8** for de samme resultatindikatorer og henholdsvis utvikling i befolkningen i aldersgruppen 25-44 år og brutto innenlandsk utflytting.

Resultatindikatorer knyttet til 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter viser varierende, men gjennomgående liten grad av samvariasjon med effektindikatorer, jf. **Tabell 0.9**, **Tabell 0.10** og **Tabell 0.11** under.

Tabell 0.6Samvariasjon mellom resultatindikatorer til **tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og befolkningsutvikling**

Modell	(4.1.1)	(4.1.2)	(4.1.3)	(4.1.4)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning	Befolkning	Befolkning	Befolkning
Y_{it-1}	0.907***	0.907***	0.907***	0.908***
<i>inntekt</i>	0.004***	0.004***	0.004***	0.004***
<i>Næringsareal</i>	0.000			
<i>Offentlig</i>		0.016***		
<i>Privat</i>			0.005***	
<i>Reiseliv</i>				0.001***
<i>Øvrig syss.</i>		0.035***	0.046***	0.047***
<i>Sysselsetting</i>	0.050***			
Tids- og kommune-faste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>N</i>	4 662	4 662	4 662	4 612
R^2_{adj}	0.917	0.917	0.917	0.919

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.7

Samvariasjon mellom resultatindikatorer til **tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og befolkningsutvikling i aldersgruppen 25-44 år**

Modell	(4.1.5)	(4.1.6)	(4.1.7)	(4.1.8)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning 25-44 år	Befolkning 25-44 år	Befolkning 25-44 år	Befolkning 25-44 år
Y_{it-1}	0.839***	0.840***	0.839***	0.845***
<i>inntekt</i>	0.008**	0.009**	0.008**	0.008**
<i>Næringsareal</i>	0.000			
<i>Offentlig</i>		0.026***		
<i>Privat</i>			0.012***	
<i>Reiseliv</i>				0.002*
Øvrig syss.		0.080***	0.099***	0.097***
Sysselsetting	0.111***			
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
N	4 662	4 662	4 662	4 612
R^2_{adj}	0.776	0.776	0.776	0.781

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: * $p < 0.1$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.001$
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.8

Samvariasjon mellom resultatindikatorer til **tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og brutto innenlandsk utflytting**

Modell	(4.1.9)	(4.1.10)	(4.1.11)	(4.1.12)
Avhengig variabel (Y_{it})	Br. innenlandsk utflytting	Br. innenlandsk utflytting	Br. innenlandsk utflytting	Br. innenlandsk utflytting
Y_{it-1}	0.153***	0.147***	0.153***	0.154***
<i>inntekt</i>	-0.044***	-0.048***	-0.045***	-0.045***
<i>Næringsareal</i>	0.000			
<i>Offentlig</i>		0.201***		
<i>Privat</i>			0.044***	
<i>Reiseliv</i>				-0.019**
Øvrig syss.		-0.007	0.052	0.095*
Sysselsetting	0.083*			
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
N	4 662	4 662	4 662	4 612
R^2_{adj}	0.039	0.045	0.040	0.039

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: * $p < 0.1$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.001$
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.9Samvariasjon resultatindikatorer til **kultur- og fritidsaktiviteter** og **befolkningsutvikling**

Modell	(4.1.13)	(4.1.14)	(4.1.15)	(4.1.16)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning	Befolkning	Befolkning	Befolkning
Y_{it-1}	0.931***	0.920***	0.895***	0.824***
<i>inntekt</i>	-0.010***	-0.001	-0.039***	-0.008***
<i>Sysselsatte sport- og fritid</i>	-0.000			
<i>Kulturareal</i>		0.000		
<i>Kinobesøk</i>			0.000	
<i>Foreninger og lag</i>				-0.121*
<i>Øvrig syss.</i>	0.042***			
<i>Sysselsetting</i>		0.045***	0.058***	0.064***
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>N</i>	4 062	5 089	3 239	2 871
R^2_{adj}	0.947	0.926	0.924	0.821

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.10

Samvariasjon resultatindikatorer til **kultur- og fritidsaktiviteter** og **befolkningsutvikling i aldersgruppen 25-44 år**

Modell	(4.1.17)	(4.1.18)	(4.1.19)	(4.1.20)
Avhengig variabel (Y_{it})	Befolkning alder 25-44 år	Befolkning alder 25-44 år	Befolkning alder 25-44 år	Befolkning alder 25-44 år
Y_{it-1}	0.873***	0.859***	0.822***	0.717***
<i>inntekt</i>	-0.021***	0.001	-0.072***	-0.009
<i>Sysseisatte sport- og fritid</i>	-0.002**			
<i>Kulturareal</i>		0.000		
<i>Kinobesøk</i>			0.000	
<i>Foreninger og lag</i>				-0.336*
<i>Øvrig syss.</i>	0.107***			
<i>Sysseissetting</i>		0.104***	0.152***	0.144***
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>N</i>	4 062	5 089	3 239	2 871
R^2_{adj}	0.835	0.926	0.924	0.821

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.11Samvariasjon resultatindikatorer til **kultur- og fritidsaktiviteter** og **brutto innenlandsk utflytting**

Modell	(4.1.21)	(4.1.22)	(4.1.23)	(4.1.24)
Avhengig variabel (Y_{it})	Brutto utflytting	Brutto utflytting	Brutto utflytting	Brutto utflytting
Y_{it-1}	0.206***	0.170***	0.128***	-0.006
<i>inntekt</i>	0.036	0.006	0.253***	0.075*
<i>Sysseksatte sport- og fritid</i>	0.015**			
<i>Kulturareal</i>		0.000		
<i>Kinobesøk</i>			-0.001	
<i>Foreninger og lag</i>				-0.122
<i>Øvrig syss.</i>	0.190***			
<i>Sysseksetting</i>		0.157***	0.165***	-0.081
Tids- og kommunefaste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>N</i>	4 058	5 085	3 237	2 869
R^2_{adj}	0.120	0.049	0.038	0.002

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Sammenhengen mellom innsats og resultatindikatorer

Én av flere mulige årsaker til at vi ikke klarte å påvise kausale effekter av 13.50-midler er den store avstanden mellom innsatsen (13.50-prosjektene) og effekten, altså endringer i bosettingsmønsteret. Vi beveger oss derfor ett steg 'tilbake' i effektkjeden for å identifisere sammenhenger mellom 13.50-tiltak og utviklingen i resultatindikatorer.

Vi studerer betingede korrelasjonsanalyser mellom de tre ulike typer av 13.50-prosjekter og deres tilhørende resultatindikatorer.

Den betingede korrelasjonsanalysen utformes i tråd med argumentasjonen i modellspesifikasjonen over som studerte sammenhengene mellom 13.50-innsats og *effektindikatorer*. Resultatindikatorer er den avhengige variabelen, og vi kontrollerer for følgende kjennetegn ved kommunene i tillegg til bruken av 13.50-midler:

- Historisk utvikling i den relevante resultatindikatoren
- Arbeidsmuligheter (sysselsetting etter arbeidssted)
- Kommunens inntekt (driftsinntekter fratrasket brukerbetaling) per innbygger

Kommuner som er aktive brukere av 13.50-midler for å fremme stedets attraktivitet kan tenkes å innhente finansiering fra flere kilder. Det er den samlede virkemiddelbruken som betyr noe for stedets attraktivitet. Bruk av 13.50-midler til kulturtiltak må for eksempel sees i sammenheng med den øvrige ressursbruken rettet mot kultursektoren⁵⁰ i kommunen.

For kultur- og fritidsaktiviteter kontrollerer vi for kommunens driftsutgifter rettet mot kultursektoren. Tallgrunnlaget hentes fra KOSTRA. For tilrettelegging for fysisk stedsutvikling kontrollerer vi for investeringer i næringsareal. Tallene hentes fra SSB (Tabell: 05939). Kommunens tilstøtende ressursbruk inngår i (5) som *KOMM*.

Til slutt kontrollerer vi for uobserverbare kommune- og tidsfaste effekter. Dette gjøres ved å henholdsvis differensiere modellen og inkludere årsummyer.

Vi estimerer tre varianter av modell (5) der vi kontrollerer for omfanget 13.50-prosjekter kategorisert som henholdsvis tilrettelegging for fysisk stedsutvikling, kultur- og fritidsaktiviteter og profilering og omdømmebygging. Omfanget av 13.50-midler inkluderes i modell (5) som *1350*:

$$RES_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 RES_{ijt-1} + \beta_2 syss_{it} + \beta_3 inntekt_{it} + \theta_4 1350_{ijt-2} + \beta_3 KOMM_{it} + e_t + v_i + u_{it} \quad (5)$$

Som for øvrige betingede korrelasjonsanalyser estimeres modellen på logaritmisk form for de variablene der dette er mulig. Kun bruk av 13.50-midler inkluderes i modellen direkte (på nivå).

⁵⁰ Kultursektoren defineres av Statistisk sentralbyrå som ti funksjoner, herunder aktivitetstilbud til barn og unge, folkebibliotek, kino, muséer, kunstformidling, idrett, idrettsbygg og -anlegg, musikk- og kulturskoler og kulturbygg.

Resultatene for modell (5) tyder på at det utelukkende eksisterer en statistisk signifikant sammenheng mellom 13.50-midler knyttet til kultur- og fritidsaktiviteter og den tilhørende resultatindikatoren investeringer i kulturareal, jf. **Tabell 0.13**. Den negative sammenhengen er konsistent dersom vi utelater de seks kommunene som fikk endret DPV-sone i 2014, jf. **Tabell 0.14**. I denne modellspesifikasjonen får vi i tillegg en svakt statistisk signifikant positiv sammenheng mellom denne typen 13.50-prosjekter og resultatindikatoren «sysselsetting innenfor sport- og fritidsaktiviteter».

Vi finner ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom 13.50-prosjekter kategorisert som tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og utvikling i tilhørende resultatindikatorer, eller mellom profilering og omdømmebygging og utvikling i tilhørende resultatindikatorer, jf. henholdsvis **Tabell 0.12**. Sysselsetting innenfor reiselivsnæringene er resultatindikator både for tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og profilering og omdømmebygging.

Tabell 0.12

Samvariasjon tilrettelegging for fysisk stedsutvikling og tilhørende resultatindikatorer
Fullt utvalg, 43 kommuner

Modell	(5.1)	(5.2)	(5.3)	(5.4)
Avhengig variabel (Y_{it})	Sysselsetting reiseliv	Sysselsetting priv. tjenestenæringer	Sysselsetting off. tjenestenæringer	Næringsareal
Y_{it-1}	0.344***	0.131***	0.139***	-0.077
$syss_{it}$	0.790*	0.493***	0.264***	-0.597
$inntekt_{it}$	0.628	0.058	0.173**	-0.990
1350_{fysisk}	0.458	0.169	0.035	-0.668
Faste effekter	Ja	Ja	Ja	Ja
N	191	196	196	196
R^2_{adj}	0.026	0.078	0.356	0.0

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
Noter: * $p < 0.1$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.001$
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
N=antall observasjoner

Tabell 0.13

Samvariasjon mellom **kultur- og fritidsaktiviteter** og tilhørende **resultatindikatorer**
Fullt utvalg, 43 kommuner

Modell	(5.5)	(5.6)	(5.7)
Avhengig variabel (Y_{it})	Sysselsetting sport- og fritidsaktiviteter	Kulturareal	Foreninger og lag
Y_{it-1}	0.352***	-0.200**	0.044
$syss_{it}$	-0.731	-1.053	-1.023
$inntekt_{it}$	0.593	-1.245	-0.749
$Kulturdrift$	0.031	0.106	1.277***
1350_{kultur}	0.886	-0.895*	-0.146
Faste effekter	Ja	Ja	Ja
N	203	294	283
R^2_{adj}	0.000	0.000	0.001

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: * $p < 0.1$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.001$
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Tabell 0.14

Samvariasjon mellom **kultur- og fritidsaktiviteter** og tilhørende **resultatindikatorer**
Korrigert for justering i DPV-sone i 2014, 37 kommuner

Modell	(5.8)	(5.9)	(5.10)
Avhengig variabel (Y_{it})	Sysselsetting sport- og fritidsaktiviteter	Kulturareal	Foreninger og lag
Y_{it-1}	0.280***	-0.205***	0.089
$syss_{it}$	-0.338	-1.108	-0.763
$inntekt_{it}$	0.296	-1.242	-0.598
$Kulturdrift$	0.016	0.130	1.259***
1350_{kultur}	0.953*	-0.909*	-0.196
Faste effekter	Ja	Ja	Ja
N	182	259	248
R^2_{adj}	0.000	0.000	0.013

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: * $p < 0.1$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.001$
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Selv om vi identifiserer en statistisk signifikant samvariasjon i den betingede korrelasjonsanalysen over, kan vi ikke si noe om eventuelle kausale effekter. Vi benytter samme metode som beskrevet i kapittel 5.1, der vi målte effekten av 13.50-midler på effektindikatorerne knyttet til befolkningsutvikling ved å dele utvalget i en behandlingsgruppe og en kontrollgruppe.

Behandlingsgruppen defineres som kommunene med størst bruk av 13.50-midler kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter i perioden (fem kommuner), og kontrollgruppen defineres ved kommuner som har mottatt maksimalt 100 000 kroner i perioden (17 kommuner). Se vedlegg 2 for en fullstendig oversikt.

Vi forholder oss utelukkende til 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter, og vi måler effekten på resultatindikatorerne sysselsetting inne sport- og fritidsaktiviteter og i investeringer i byggeareal til kultursektoren.

I sin enkleste form kan modellen spesifiseres som:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 p_i + \beta_1 t_t + \delta_1 p \times t + u \quad (6)$$

Der

Y	Resultatindikator kommune i år t .
p	Dummy for perioden etter tiltaket
t	Dummy for om kommunen er i behandlingsgruppen
δ_1	Effekt-estimatoren
u	Restledd

Tidspunktet for gjennomføring av tiltaket defineres som det første året behandlingskommunene mottar 13.50-midler kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter. Vi lar alle de 17 kontrollkommunene være kontrollkommuner for hver av de fem behandlingskommunene.

Resultatene for modell (6) rapporteres i **Tabell 0.15**. Som vi kan se finner vi en svært statistisk signifikant og positiv effekt av 13.50-prosjekter kategorisert som kultur- og fritidsaktiviteter og resultatindikatoren sysselsetting innen sport- og fritidsaktiviteter. Denne typen 13.50-prosjekter ser ikke ut til å ha en effekt på resultatindikatoren ferdigstilt bruksareal i kultursektoren, jf. **Tabell 0.15**.

Selv om kommunene i de to gruppene antas å være like, er det hensiktsmessig å kontrollere for forhold vi vet har stor betydning for utviklingen i resultatindikatoren. Vi estimerer derfor en modell tilsvarende (1) som kontrollerer for følgende faktorer:

- Historisk utvikling i resultatindikatoren, målt ved resultatindikatoren i perioden før
- Arbeidsmuligheter, målt ved sysselsetting etter bosted
- Befolkningsutviklingen i kommunen
- Kommunens inntekter per innbygger, målt ved driftsinntekter netto brukerinnbetalinger
- Kommunens driftsutgifter per innbygger til kultursektoren

Kontrollvariablene inkluderes i modell (6) på logaritmisk form, med samme begrunnelse som for effektindikatoren nevnt over. Kontrollvariablene inkluderes i modell (5) som X , og den utvidede effektmålingen gjøres med følgende modellspesifikasjon:

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 p_i + \beta_1 t_t + \delta_1 p \times t + \beta_2 X + u \quad (7)$$

Vi kontrollerer for den samlede sysselsettingen nå vi måler effekten på investeringer i byggeareal i kultursektoren, mens vi kontrollerer for sysselsettingen ut over sysselsettingen innen sport- og fritidsaktiviteter når vi måler effekten på sysselsettingen innen sport- og fritidsaktiviteter.

Den positive effekten av kulturaktiviteter på sysselsettingen innen sport- og fritidsaktiviteter faller bort når vi kontrollerer for øvrige kjennetegn ved kommunene i behandlings- og kontrollgruppen, jf. **Tabell 0.15**. Effekten på ferdigstilt bygningsareal i kultursektoren forblir ikke-signifikant.

Tabell 0.15

Effektmåling

Effekten av **kultur- og fritidsaktiviteter** på utvalgte **resultatindikatorer**

Modell	(6.1)	(6.2)	(7.1)	(7.2)
V.S. variabel	Sysselsetting	Areal	Sysselsetting	Areal
$\widehat{\delta}_1$ (effektvariabel)	0.386***	-0.016	0.086	0.064
$\widehat{\delta}_0$	-0.163***	0.070*	-0.104***	0.072
$\widehat{\beta}_1$	0.043	0.035	0.025	-0.008
Øvrige kontrollvariabler	Nei	Nei	Ja	Ja
N	612	864	480	702
R^2_{adj}	0.003	0.005	0.915	0.032

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse
 Noter: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001
 R^2_{adj} angir modellens forklaringskraft
 N=antall observasjoner

Metodiske utfordringer og valg av kontrollgruppe

For å avdekke eventuelle *effekter av utviklingstiltak* studerer vi utviklingen i effektindikatorer, før og etter gjennomføring av utviklingstiltak og sammenligner med en kontrollgruppe av kommuner som ikke har gjennomført lignende tiltak. Metoden sammenligner *forskjellen i effektindikatorene før og etter* gjennomføringen av utviklingstiltak *mellom* kommuner som har gjennomført utviklingstiltak (behandlingsgruppen) og kommuner som ikke har gjennomført utviklingstiltak (kontrollgruppen).

Poenget er å utnytte at kommuner som har gjennomført utviklingstiltak og kontrollkommunene antas å ha samme type utviklingsforløp før tiltaket. Dette er en viktig forutsetning for det metodiske rammeverket, nemlig at kontrollkommunene er representative for den kontrafaktiske situasjonen til kommunene som har gjennomført tiltaket. Hvis forutsetningen om at kontrollgruppen er representativ for den kontrafaktiske situasjonen holder kan forskjellen i utvikling tolkes som en *kausal effekt* av tiltaket.

Ved å sammenligne likeartede kommuner med tanke på størrelse og distriktsulemper gjør vi en første tilnærming til antagelsen om en felles trend før utviklingstiltak. Utvalget kommuner som inngår i effektmålingen bestemmes ut fra deres plassering i det distriktpolitiske virkeområdet (sone 3) og en befolkning på mellom 2 500 og 5 000 mennesker. Dette gir oss et utvalg på 43 kommuner.

Allerede nå har vi tatt steg mot at vi sammenligner likeartede kommuner basert på to viktige forhold som antas å påvirke effektindikatoren (befolkningsvekst). Videre kontrollerer vi for andre forhold som vi forventer påvirker effektindikatoren, som historisk befolkningsutvikling, arbeidsmuligheter og kommunens inntekter per innbygger. Hvorfor og hvordan vi gjør dette forklares nærmere knyttet til beskrivelsen av den enkelte modellspesifikasjonen.

Metoden har flere utfordringer som er godt kjent fra øvrige politikkanalyser av ikke-eksperimentelle data (se for eksempel (Blundell og Costa Dias 2009)). Hovedutfordringene er som følger:

- Midlene fordeles til kommuner etter et gitt sett med kriterier
- Omtrent alle kommuner har deltatt i ordningen i måleperioden

Siden 13.50-midlene fordeles til kommuner med særlige utfordringer knyttet til befolkning og sysselsetting gjør det viktig å forstå utviklingen i disse faktorene når vi tolker resultatene fra effektmålingen. Resultatene for behandlingskommunene må tolkes i lys av utviklingen i behandlingsgruppen. Med andre ord må en mindre negativ utvikling for behandlingskommunene sammenlignet med kontrollkommunene betraktes som et positivt resultat, selv om befolkningsutviklingen fortsatt er fallende.

Selv om kontrollgruppen oppfattes som representativ og vi tolker resultater som kausale sammenhenger, kan estimerte effekter også skyldes tilfeldige sammenhenger mellom effektindikatorene og innsatsen. Dette er hva man kaller spuriøse sammenhenger. For å skille systematiske forskjeller

(kausale sammenhenger) fra tilfeldige variasjoner mellom kommuner over tid er det nødvendig med store mengder data. På samme måte kan resultatene fange opp kjennetegn ved kommunes utvikling heller enn effekter av tiltaket, noe som gjør det enda viktigere å kjenne til utviklingen i utvalget.

Datagrunnlaget i denne utredningen er begrensende, da vi har en begrenset måleperiode med data, mangelfull kategorisering av prosjektene (liten behandlingsgruppe) samt at vi velger kontrollkommuner fra en delpopulasjon. Vi kan ikke *med sikkerhet* avklare den kontrafaktiske utviklingen i effektindikatorene.

Problemene oppstår særlig når forhold som ikke er observerbare påvirker både sannsynligheten for at kommunen gjennomfører prosjekter med 13.50-midler og effektindikatorene. Ett eksempel på slike forhold er tilstedeværelsen av ildsjeler eller andre ressurspersoner i kommunen. Slike personer tar initiativ og får støtte til prosjekter med 13.50-midler som påvirker befolkningens ønske om å bli boende eller flytte til kommunen. Dersom prosjektet hadde blitt gjennomført uavhengig av støtten risikerer vi å fange opp en positiv effekt på effektindikatorene av 13.50-midler, når det i realiteten er tilstedeværelsen av ildsjelen som er årsaken. Slike faktorer fanger vi opp ved å estimere modellene med faste kommunespesifikke effekter, der vi kontrollerer for alle faktorer som er særskilte for den enkelte kommune og ikke endres over tid. Dette beskrives nærmere under.

En godt definert kontrollgruppe vil likevel å gi rimelige anslag på den kausale effekten av tiltaket. Vår kontrollgruppe er ikke perfekt, men etter vår vurdering god nok til at det er rimelig å tolke statistisk signifikante forskjeller mellom kontrollgruppens utvikling og behandlingskommunene som effekter av tiltaket.

Vedlegg 3: Behandlings- og kontrollgrupper

Tabell C.1

Behandlingsgruppe og kontrollgruppe

Effekten av **13.50-innsats** på **effektindikatorer**

Behandlingsgruppe (4)	Kontrollgruppe (32)
Vanylven (14 mill. kroner)	Vik (3 mill. kroner)
Tingvoll	Leksvik
Sande (Møre og Romsdal)	Jølster
Stranda (11 mill. kroner)	Frosta
	Naustdal
	Fjaler
	Våler (Hedmark)
	Finnøy
	Høyanger
	Sigdal
	Sokndal
	Askvoll
	Hjelmeland
	Øystre Slidre
	Hol
	Gaular
	Tysnes
	Grue
	Selje
	Sør-Aurdal
	Etne
	Gjemnes
	Evje og Hornnes
	Suldal
	Gol
	Flesberg
	Marker
	Vaksdal
	Lund
	Fitjar
	Nes (Buskerud)
	Ål (0.02 mill. kroner)

Tabell C.2Behandlings- og kontrollgruppe, effektmåling av 13.50-innsats på **resultatindikatorer**

Behandlingsgruppe (5)	Kontrollgruppe (17)
Tingvoll (4.58 mill. kroner)	Evje og Hornnes (71 tusen kroner)
Stranda (2.69 mill. kroner)	Bremanger (58 tusen kroner)
Drangedal (2.62 mill. kroner)	Marker (40 tusen kroner)
Aukra (2.44 mill. kroner)	Grue (40 tusen kroner)
Leksvik (2.2 mill. kroner)	Lund (10 tusen kroner)
	Høyanger (8 tusen kroner)
	Fitjar (6 tusen kroner)
	Tysnes (6 tusen kroner)
	Vaksdal (6 tusen kroner)
	Øystre Slidre (0 kroner)
	Nes (Busk.) (0 kroner)
	Gol (0 kroner)
	Ål (0 kroner)
	Hol (0 kroner)
	Flesberg (0 kroner)
	Hjelmeland (0 kroner)
	Nesset (0 kroner)

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samfunnsøkonomisk analyse



Samfunnsøkonomisk analyse

Rapport nr. 43-2016

Samfunnsøkonomisk analyse har særskilt fokus på samfunnsøkonomiske problemstillinger i skjæringspunktet mellom næringers og samfunnets interesser, mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og markeders respons, mellom individ og samfunn og i tilknytning til samfunnets institusjoner.

**Samfunnsøkonomisk
analyse AS**

Telefon: 97 41 10 01

E-post: post@samfunnsokonomisk-analyse.no

ISBN-nummer:
978-82-93320-52-4 (nett)