

Programteori for attraktivitet

Sammendragsrapport

KNUT VAREIDE, LARS KOBRO OG HANNA STORM

TF-notat nr. 13/2013

Tittel: Programteori for attraktivitet
Undertittel: Sammendragsrapport
TF-notat nr: 13/2013
Forfatter(e): Knut Vareide, Lars Kobro og Hanna Storm
Dato: 8. mars 2013
ISBN: 978-82-7401-614-9
ISSN: 1891-053X
Pris: (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Design Knut Vareide
Prosjekt: Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn.
Prosjektnr.: 20120800
Prosjektleder: Knut Vareide
Oppdragsgiver(e): KR D

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

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



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



Lars Ueland Kobro er utdannet statsviter med yrkesbakgrunn fra både frivillig sektor, offentlig sektor og privat virksomhet. Han har arbeidet med attraktivitetsutvikling i både kultursektoren og i reiselivet. Har jobbet med regional utvikling i Telemarksforskning siden 2008.



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

Forord

Dette notatet er et sammendrag av funn i prosjektet: «Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn.»

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

Det foreligger tre milepelsnotater hvor arbeidet er presentert i mer detalj:

- På spor av programteori for attraktivitet (TF-notat 10/2013)
- Forslag til ny programteori for attraktivitet (TF-notat 11/2013)
- Anvendelse av programteori for attraktivitet (TF-notat 12/2013)

Denne sammendragsrapporten er et konsentrat av innholdet i disse tre notatene, men inneholder også en del nye poenger, ettersom programteorien ble modnet og videreutviklet gjennom kommunikasjonen med oppdragsgiver og en dialogkonferanse som ble arrangert den 18. mars.

Det å formulere en programteori for attraktivitet i løpet av noen få måneder har vært utfordrende og svært interessant. Dette er et felt som krever teoretisk nytenking. Jeg anser vårt forslag til en ny programteori for attraktivitet for å være en lovende start for et interessant og langsiktig forskningsarbeid, mer enn en ferdig og komplett løsning som svarer på alle spørsmål. Det teoretiske rammeverket vi har formulert for attraktivitet nærmest roper på mer forskning, blant annet gjennom mer empiriske studier. Det er arbeid vi i Telemarksforskning vil videreføre via andre forskningsprosjekt. Det er mitt håp at programteorien vil være et rammeverk som vil være nyttig for de som arbeider med lokal utvikling, både på lokalplanet, regionalt og nasjonalt.

Bø, 21. april 2013

Knut Vareide

Prosjektleder

Innhold

| | |
|--|----|
| Innledning | 5 |
| 1. Programteori for attraktivitet | 8 |
| 1.1 Flyttestrømmer knyttet til arbeidsplasser | 9 |
| 1.2 Andre forhold enn arbeidsplassvekst som forklarer flytting..... | 9 |
| 1.3 Forhold som forklarer arbeidsplassutviklingen | 10 |
| 1.4 Hva skaper attraktivitet?..... | 10 |
| 1.4.1 Bygninger og areal | 11 |
| 1.4.2 Ameniteter | 11 |
| 1.4.3 Identitet og stedlig kultur | 11 |
| 1.4.4 Omdømme..... | 12 |
| 1.4.5 Oppsummering og konkretisering av attraktivitetsfaktorer | 12 |
| 2. Aktiviteter, resultater og effekter | 14 |
| 3. Norsk distriktspolitikk | 17 |
| 4. Attraktivitet er endogen vekst | 20 |
| 5. Strategisk verktøy for lokal utvikling | 21 |
| 6. Rammeverk for læring og forskning | 22 |

Innledning

Dette notatet er et sammendrag av resultatene i prosjektet «Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn», som Kommunal og regionaldepartementet lyste ut sommeren 2012.

Formålet med prosjektet som oppsummeres i dette notatet var å få en bedre oversikt over hvilken innsats som gjøres når det gjelder statens målsetting om økt attraktivitet for norske lokalsamfunn. Innsatsen er knyttet til et stort antall ulike prosjekter finansiert gjennom KRDs programmer, fylkeskommunene eller i regi av kommuner og regionråd. KRD ønsket at det ble formulert en *programteori* for midlene som blir brukt på hovedmålet attraktivitet. En slik programteori skal brukes for å gi en vurdering av hvordan prosjektene er ment å virke, det vil si hvilke utfordringer de er ment å møte, og hvordan de virker. Programteorien skal være et redskap for bedre å kunne vurdere resultater og effekter av innsatsen, og for å kunne målrette midlene både fra sentralt hold og fra fylkeskommunene mer presist.

Utvikling av en *programteori for attraktivitet* har dermed vært en sentral del av dette prosjektet. Innenfor anvendt samfunnsforskning og i evalueringsfaget brukes begrepet programteori stadig oftere. I korthet er en programteori et sett spesifikke og grunngitte antagelser om hvordan *noe* fungerer for *noen* i en gitt årsakssammenheng; med andre ord *hvorfor* det fungerer.

Prosjektet har bestått av tre deler som er publisert i tre milepelsnotater (Vareide et al. 2013a; Vareide et al. 2013b; Vareide et al. 2013c). I den første delen av studien har vi gjennom dokumentstudier beskrevet hvilke programteoretiske modeller som ser ut til å ligge bak policydokument fra stat og fylker om attraktivitet. Formålet var å gi en ren deskriptiv oppsummering av den modellforståelsen som er beskrevet eksplisitt, eller som kan utledes implisitt av de studerte dokumentene og den praksis vi har hatt informasjon om. I den andre delen har vi foreslått en konkret og eksplisitt programteori for satsingen på attraktivitet. Programteorien er forankret i både internasjonal forskning og i norsk virkelighet. I den tredje og siste delen gjorde vi rede for hvilke konsekvenser den nye programteorien burde få for den praktiske og politiske innsatsen for økt attraktivitet, og for vurderingen av denne.

Satsingen på attraktive lokalsamfunn har rot i stortingsmeldingene «Hjarte for heile landet» (St.meld. nr. 21 (2005-2006)) og «Lokal vekstkraft og framtidstru» (St. meld. nr 25 (2008-2009)) og den siste stortingsmeldingen «Ta heile Norge i bruk» (Meld. St. 13 (2012-2013)). Satsingen er konkretisert i de nasjonale programmene «Bolyst» og «Småsamfunnssatsingen». Programmene «BLEST» og «Boligetablering i distriktene», som har fokus på boligmarkedet, samt programmet «Mercur», som støtter nærbutikker i distriktene, kan også ses på som virkemidler for å styrke attraktiviteten i distriktene. Opprettelsen av Distriktssenteret og det nasjonale programmet LUK, Lokal samfunnsutvikling i

kommunene, kan videre ses på som virkemidler for å styrke attraktivitet i distriktene, gjennom å utvikle og formidle relevant kompetanse til aktører i distriktene. Mesteparten av innsatsen, målt med økonomiske størrelser, har skjedd via fylkeskommunene.

Satsingen på attraktivitet i norsk distriktpolitikk må ses som et utslag av en økende tiltro til at lokalsamfunn kan påvirke sin egen vekst. I stortingsmeldingen *Lokal vekstkraft og framtidstru* heter det at «vekstkrafta kjem nedanfrå». Kommunene fremheves å være av de mest sentrale aktørene, om ikke *den* mest sentrale, som skal mobilisere befolkning og næringsliv for å nå en ønsket utvikling.

Hva som menes med begrepet attraktivitet er ikke klart definert i noen av policydokumentene, men den statlige satsingen på attraktivitet de siste årene er helt klart knyttet til en målsetting om å *styrke bosettingen i distriktene*. En positiv flyttebalanse i distriktene, eller i det minste en redusert negativ flyttebalanse, blir dermed et sentralt mål for attraktivitetsatsingen. Attraktivitet er dermed nært knyttet til flyttebalansen.

Ofte knyttes attraktivitet til både bosetting og næringsliv. Ettersom det er bosettingen i distriktene som er det overordnede målet for innsatsen, er det naturlig å anta at attraktivitet for næringsliv i sin tur skal bidra til økt bosetting i distriktene. Vi kan dermed ha flere typer attraktivitet, med ett felles mål for innsatsen for økt attraktivitet, nemlig en bedring av flyttebalansen i distriktene.

Distrikts- og regionalpolitikken skal også bidra til likeverdige levekår i hele landet. Spørsmålet er om det er en sammenheng mellom levekår og attraktivitet. Hvis det er slik at steder med gode levekår er attraktive, i betydningen tiltrekkende for innflytting, så vil en innsats for bedring av levekår også bidra til høyere attraktivitet. Men levekår knyttes til mange ulike egenskaper, der enkelte vil kunne påvirke flyttemønstrene mens andre ikke vil gjøre det. Derfor er det mest nærliggende å skille mellom levekår og attraktivitet som to ulike mål. Levekår defineres dermed som faktorer som har med livskvalitet å gjøre, og som vi ikke definerer inn i satsingen på attraktivitet.

Attraktivitet handler i sammenheng med denne analysen om egenskaper som er knyttet til steder. Attraktivitet og stedsutvikling er beslektede begreper. Begge handler om å forbedre egenskaper ved et sted. Stedsutvikling er et begrep som ofte har vært knyttet til fysiske egenskaper ved steder, og mange stedsutviklingsprosjekt har vært knyttet til sentrumsutvikling og estetiske og miljømessige forbedringer på et sted. Stedsutvikling har dermed vært knyttet til kvalitative forbedringer som ikke nødvendigvis påvirker veksten på et sted, mens attraktivitetsbegrepet i større grad peker mot at stedet i større grad skal trekke til seg noe, og dermed øke sin vekst. I mange tilfeller vil også stedsutvikling påvirke faktorer som også bedrer attraktiviteten, og da vil steds- og attraktivitetsutvikling bety det samme.

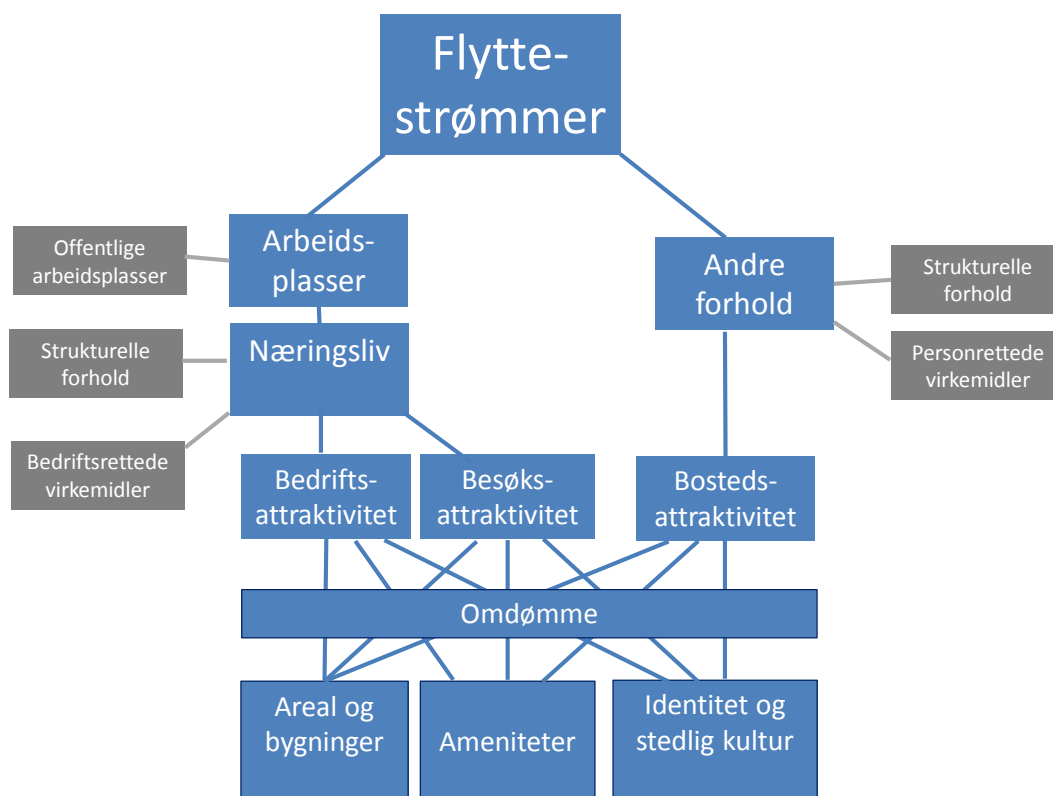
Ved utvikling av en programteori for attraktivitet bør en knytte attraktivitetsbegrepet eksplisitt til hva som er objektet for attraktiviteten. Det er i denne sammenheng snakk om attraktivitet langs tre stedlige dimensjoner; attraktivitet for bosetting, attraktivitet for næringsliv og i en del sammenhenger også attraktivitet for besøkende.

Som kommentert ovenfor, er attraktivitet direkte knyttet til flyttestrømmer. En politikk for økt attraktivitet må derfor rette seg mot egenskaper ved steder som skaper høyere innflytting eller lavere utflytting. Det er imidlertid en rekke strukturelle og andre forhold som påvirker flyttestrømmene, men som *ikke* har med steders attraktivitet å gjøre. Attraktivitet er dermed bare ett av flere forhold, som til sammen skaper flyttestrømmer mellom regioner, og mellom distrikter og sentrale strøk. En programteori for attraktivitet må derfor definere de viktigste drivkreftene bak flyttestrømmene, slik at en kan skille mellom flytting som skyldes stedlig attraktivitet og flytting som skyldes andre forhold. Andre forhold som kan påvirke flyttestrømmene er strukturelle forhold og økonomiske rammebetingelser som ikke kan påvirkes lokalt. *Attraktivitet er knyttet til forhold som kan påvirkes lokalt, eller som er unikt ved det enkelte stedet, og som påvirker flyttestrømmen til eller fra stedet.*

1. Programteori for attraktivitet

Attraktivitet er en stedlig egenskap som påvirker flyttestrømmen til et sted, enten ved at stedet tiltrekker seg næringsliv eller besøkende som skaper arbeidsplassvekst og derigjennom innflytting, eller at stedet er attraktivt som bosted uavhengig av arbeidsplassutviklingen.

Denne definisjonen av attraktivitet har vi kommet fram til gjennom flere års arbeid på feltet og erfaringer fra dette prosjektet. De tre typene attraktivitet, som vi har beskrevet mer utfyllende i milepelnottat 2, er konkretisert i *bedriftsattraktivitet*, *besøksattraktivitet* og *bostedsattraktivitet*. Figuren under viser den utledede programteorien for attraktivitet. Dette er en modell som viser alle forhold som påvirker flyttestrømmene, både forhold som ligger utenfor og innenfor det politiske virkemiddelapparatet og det stedlige handlingsrommet.



Figur 1: Skisse over programteori for attraktivitet.

Vi har gjennom studiens ulike faser vist at et steds attraktivitet vil påvirke nettoflyttingen til stedet, enten *indirekte* gjennom arbeidsplassvekst, hvis det er snakk om bedrifts- eller besøksattraktivitet, eller *direkte* gjennom bostedsattraktivitet. For å identifisere steders attraktivitet må vi ha en modell som også viser drivkrefter for flyttestrømmene som ikke

skyldes attraktivitet. Dermed vil programteorien for attraktivitet som også være en universell modell som kan forklare flyttestrømmer mellom steder.

1.1 Flyttestrømmer knyttet til arbeidsplasser

På toppen av modellen har vi illustrert at flytting er forårsaket av arbeidsplassutvikling og andre forhold. Arbeidsplassutviklingen på et sted er en av forklaringsfaktorene til flytting som vi har valgt å skille ut fra andre forklaringsfaktorer.

En del av flyttestrømmene kan forklares av forskjeller i utvikling i antall arbeidsplasser mellom steder. Steder med arbeidsplassvekst får normalt økt innflytting, mens steder med nedgang i antall arbeidsplasser som oftest får netto utflytting. Arbeidsplassutviklingen forklarer imidlertid bare en del av flyttestrømmene mellom kommuner i Norge. Det er også andre forhold enn arbeidsplassutviklingen som påvirker flyttestrømmene. I programteorien vil vi derfor skille mellom arbeidsplassvekst, som er ett forhold som forårsaker flytting, og andre forhold som kan være årsak til flyttestrømmene. Distinksjonen arbeidsplassavhengig flytting/arbeidsplassuavhengig flytting, er sentralt å holde fra hverandre i forståelse av stedlig attraktivitet.

1.2 Andre forhold enn arbeidsplassvekst som forklarer flytting

Høyre side i modellen viser at de andre forholdene utover arbeidsplassvekst som forårsaker flytting, kan grupperes i tre faktorer: Strukturelle forhold, personrettede virkemidler og bostedsattraktivitet.

For det første er det noen strukturelle forhold som påvirker flyttingen, og som en i liten grad kan påvirke lokalt. Steder med høy befolkningstetthet, som ligger innenfor større arbeidsmarkeder og som har tilstøtende områder med økonomisk vekst i pendlingsavstand, har systematisk bedre flyttebalanse, selv om utviklingen i egne arbeidsplasser ikke er spesielt god. Disse strukturelle forholdene skaper de sentraliseringsmønstrene som vi ser i Norge.

I noen områder i Norge; Finnmark og Nord-Troms, er det innført personrettede økonomiske virkemidler som skal stimulere til bosetting. Dette er en form for generelle rammebetingelser som i prinsippet skal føre til en økning i antall personer som ønsker å bo i disse områdene. Denne formen for økonomiske virkemidler brukes i større utstrekning til å stimulere næringslivet i distriktene, som vi skal komme tilbake til senere.

I og med at vi definerer bostedsattraktivitet som stedenes tiltrekningskraft for bosetting, som resultat av stedets egne egenskaper, er det viktig å merke seg at de *strukturelle forholdene* er tilnærmet konstante, i hvert fall på kort sikt, mens stedets egen innsats for økt attraksjonskraft for bosetting kan endres gjennom lokale tiltak.

1.3 Forhold som forklarer arbeidsplassutviklingen

Venstre side i modellen er viet arbeidsplassveksten. Når det gjelder arbeidsplassenes innvirkning på flyttestrømmer, så er det summen av antall arbeidsplasser, og hvordan det samlede antallet arbeidsplasser utvikler seg, som påvirker flyttestrømmene. Offentlige og private arbeidsplasser har antakelig den samme effekten på flyttestrømmene. Utviklingen i offentlige arbeidsplasser er hovedsakelig et resultat av utviklingen i kommunesektoren og statens lokaliseringspolitikk. I distrikts- og regionalpolitikken er det primært utviklingen i næringslivet som en ønsker å påvirke. Virkemidlene i distriktpolitikken er derfor innrettet mot å påvirke næringslivet.

I programteorien er utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet et resultat av fire forhold: *Strukturelle forhold, bedriftsrettede virkemidler, bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet.*

For det første har strukturelle forhold, slik som stedenes bransjestruktur, størrelse og arbeidsmarked, en innflytelse på den lokale utviklingen. For det andre er landet delt inn i soner, hvor bedriftene er gjenstand for ulike økonomiske betingelser. Dette er bedriftsrettede virkemidler som tilgang på ulike finansieringsordninger og forskjeller i arbeidsgiveravgift.

Når effektene av strukturelle forhold og rammebetingelser er trukket fra, vil det være stedenes egen attraktivitet som avgjør veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet. Stedene kan dermed ha en egen tiltrekningskraft for bedrifter, og derfor få høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn de strukturelle forholdene skulle tilsi. Stedene kan også ha en spesiell tiltrekningskraft mot besøkende, som igjen genererer omsetning og sysselsetting i besøksnæringene. Det er dermed *to typer attraktivitet* som virker inn på arbeidsplassveksten; bedrifts- og besøksattraktivitet.

1.4 Hva skaper attraktivitet?

Det overordnede og mest interessante spørsmålet er naturligvis hva som skaper attraktivitet for henholdsvis bosetting, bedrift og besøk. Det er et stort antall ulike faktorer som kan tenkes å påvirke attraktiviteten til et sted. Det vil være forskjellige faktorer som har betydning for attraktivitet for besøk, bedrift eller bosted. Vi har funnet ut at de mange ulike faktorene kan kategoriseres i fire ulike grupper. Disse fire gruppene er i prinsippet de samme for både bedrifts-, besøks- og bostedsattraktivitet.

De fire kategoriene er:

- Bygninger og areal
- Ameniteter
- Identitet og stedlig kultur
- Omdømme

1.4.1 Bygninger og areal

For attraktivitet som bosted vil det være tilgjengelighet til boliger og tomteareal som er de viktige faktorene her. For besøksattraktivitet er overnattingskapasitet, hytter og areal for hyttebygging viktige faktorer i denne kategorien. For bedriftsattraktivitet er det næringsarealer og næringslokaler som er de typiske faktorene. Tilgjengelighet av bygninger og areal alene vil som oftest ikke være en sterk drivkraft for attraktivitet, men *mangel på tilgjengelighet* er oftere en forklaring på manglende vekst. Bygninger og areal er derfor en viktig forutsetning for å forstå og utvikle stedlig attraktivitet.

1.4.2 Ameniteter

Ameniteter er et begrep som er lånt fra utenlandsk forskning på attraktivitet. Det engelske *amenities* er et samleuttrykk for mange ulike typer fysiske kvaliteter og tilbud som eksisterer på et sted, og som kan gjøre stedet attraktivt. For bostedsattraktivitet er offentlige tilbud, som gode skoler og barnehager, eksempel på slike ameniteter. Kulturtilbud, kulturarenaer, kafeer og private tilbud av tjenester er andre ameniteter. Tilgang på natur og friluftstilbud, parker og estetisk vakre sentrum er også ameniteter. Det er mange eksempler på ameniteter som kan tenkes å påvirke bostedsattraktiviteten. Mange av de samme amenitetene som er nevnt for bostedsattraktivitet kan også være med på å øke besøksattraktiviteten. Natur, kultur og sentrumsegenskaper er forhold som kan trekke besøkende til et sted. For bedriftsattraktivitet finnes det også en rekke ameniteter som kan være med å styrke attraktiviteten. Tilgang på forretningstjenester, kompetanseinstitusjoner og en næringsvennlig kommune, kan være eksempler på ameniteter som kan gjøre det mer attraktivt å drive forretning på et sted. Bedrifter kan også være opptatt av at et sted har ameniteter som gjør stedet attraktivt som bosted, fordi det indirekte kan gjøre det lettere å rekruttere ønsket personell.

1.4.3 Identitet og stedlig kultur

Identitet og stedlig kultur er en kategori av attraktivitetsskapende forhold som ikke er fysiske, men som har med sosiale relasjoner og holdninger å gjøre. En kan også kalle dette den kollektive mentaliteten på stedet. Steder hvor innbyggerne er preget av åpenhet og toleranse vil kunne være mer attraktive som bosted, enn steder preget av motsatte verdier. Steder som er preget av gjestfrihet kan oppleves som attraktive steder å besøke. For bedriftsattraktivitet er det flere kulturelle forhold som kan forklare hvorfor noen steder har større vekst. Bedrifter som danner nettverk og som samarbeider kan øke sin konkurransekraft. Noen steder kan ha et positivt innovasjonsklima, andre steder er jantelov og misunnelse et hinder mot vekst. Klyngeeffekter er ofte beskrevet som avhengig av at det er relasjoner mellom bedrifter innenfor et geografisk avgrenset område, preget av samarbeid og tillit. Vi har i en annen studie spesielt studert hvordan nettverk i suksessfulle distriktskommuner ser ut til å være preget av positive vekstskvaliteter som tverrfaglighet, tillit og fleksibilitet (Kobro et al. 2012).

Forhold knyttet til kultur og identitet kan ha innvirkning på alle de tre attraktivitetsdimensjonene. For at steder ved egen kraft skal oppnå å bli mer attraktive, er det vanskelig å tenke seg at dette kan skje uten en koordinert innsats som endrer adferden hos mange

personer og institusjoner samtidig. Det krever i så fall at det eksisterer en positiv vilje fra disse aktørene til å bidra til vekst på stedet, og samtidig at aktørene samarbeider og er enige om felles mål. Potensialet for endring er dermed klart knyttet til denne kategorien; stedlig kultur.

1.4.4 Omdømme

Et steds omdømme er i denne sammenhengen definert som de assosiasjoner som personer uten tilknytning til stedet har av stedet. Omdømmet er dermed i *prinsippet* løsrevet fra de faktiske forhold ved stedet, som boliger, tomter, ameniteter og stedlig identitet. I praksis er det naturligvis en sammenheng mellom kvalitetene ved et sted og omdømmet. Likevel kan en tenke seg at steder kan forsterke sitt omdømme ved hjelp av markedsføring og reklame, uten at det skjer noen substansielle endringer i stedet. En kan tenke seg at steder kan sette inn tiltak for å forbedre sitt omdømme uten å gjøre faktiske forbedringer på stedet. Dette kan begrunnes i at omdømmet til stedet er svakere enn hva stedets innbyggere selv synes at stedet fortjener. Da blir i slike tilfeller omdømmebyggingens oppgave å synliggjøre stedets kvaliteter bedre.

Omdømmet kan prinsipielt ha betydning for steders tiltrekningskraft både for bosetting, besøk og bedrifter. Det er i så fall snakk om forskjellige typer omdømme. Et sted kan ha et godt omdømme for besøk, ved at mange utenfor stedet assosierer stedet som et interessant sted å besøke, uten at stedet av den grunn trenger å ha et godt omdømme som et sted å bo eller å drive næring i. Omvendt kan stedet ha et godt omdømme som sted å drive næring, for eksempel som et sted for kraftkrevende industri. Omdømme som bosted kan for det samme stedet være motsatt.

1.4.5 Oppsummering og konkretisering av attraktivitetsfaktorer

Programteorien utledet av denne studien definerer tre typer attraktivitet; attraktivitet for bosetting, for besøk og for bedrifter. Programteorien definerer videre fire kategorier attraktivitetsfaktorer som gjelder for alle de tre attraktivitetstypene. Disse er areal/bygninger, ameniteter, stedlig kultur og omdømme.

Det kan være hensiktsmessig å konkretisere faktorer som har betydning for attraktiviteten, i henhold til denne kategoriseringen. I tabell 1 har vi gjengitt en del av de faktorene som ofte forklarer attraktivitet i regionalt utviklingsarbeid i Norge.

Tabell 1: Spesifikasjon av faktorer som har betydning for attraktivitet.

| | Bedrift | Besøk | Bosted |
|------------------------------------|--|---|---|
| Omdømme | Omdømme som sted å drive næringsliv | Omdømme som sted å besøke | Omdømme som sted å bo |
| Areal og bygninger | Næringsarealer Lokaler Næringshager | Areal til hytter Eksisterende hytter overnattingskapasitet | Tomteareal Boliger Tilgjengelighet |
| Ameniteter | Tilgang til forretnings-tjenester Servicenivå i kommunen FoU og kompetanseinstitusjoner Tilgang på kompetent arbeidskraft | Naturherligheter Tilrettelegging friluftsliv Kulturtilbud Sport og fritidstilbud | Kommunens tjenester, barnehage, skole etc. Naturherligheter Tilrettelegging friluftsliv Kulturtilbud Sport og fritidstilbud |
| Identitet og stedlig kultur | Nettverk mellom bedrifter Klynger Innovasjonsklima Samarbeid mellom næringsliv og kommune | Gjестfrihet Serviceholdning Samarbeid mellom besøksnæringene Destinasjonsutvikling | Lokal identitet Gjестfrihet Toleranse Samarbeidsånd Utviklingskultur |

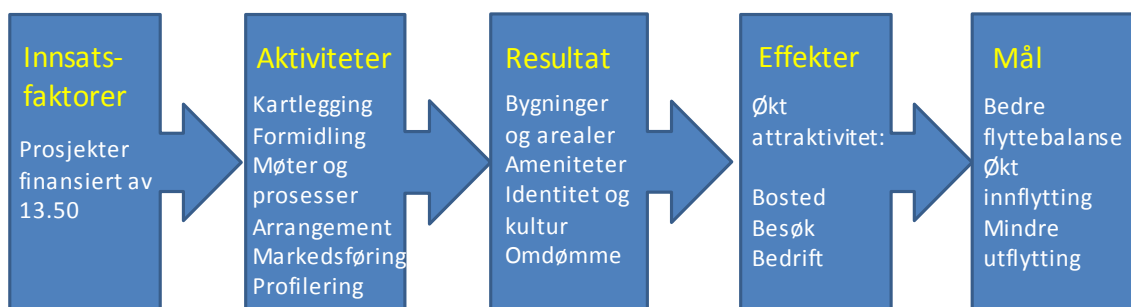
Innenfor kategorien identitet og stedlig kultur kan en også trekke fram begreper som *samarbeidskultur* og *utviklingskultur*. Dette er begreper som kan forklare hvorfor noen steder har en bedre evne til å påvirke egen vekst, men som kan knyttes til alle de tre attraktivitetstypene.

2. Aktiviteter, resultater og effekter

Programteori benytter som oftest en logikk der innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og effekter inngår i en sekvensiell årsakskjede. Programteori for attraktivitet bygger på samme typen logikk.

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

Figur 2 viser programlogikken med tilhørende faktorer som inngår i årsakskjeden:



Figur 2: Programlogikk, enkel.

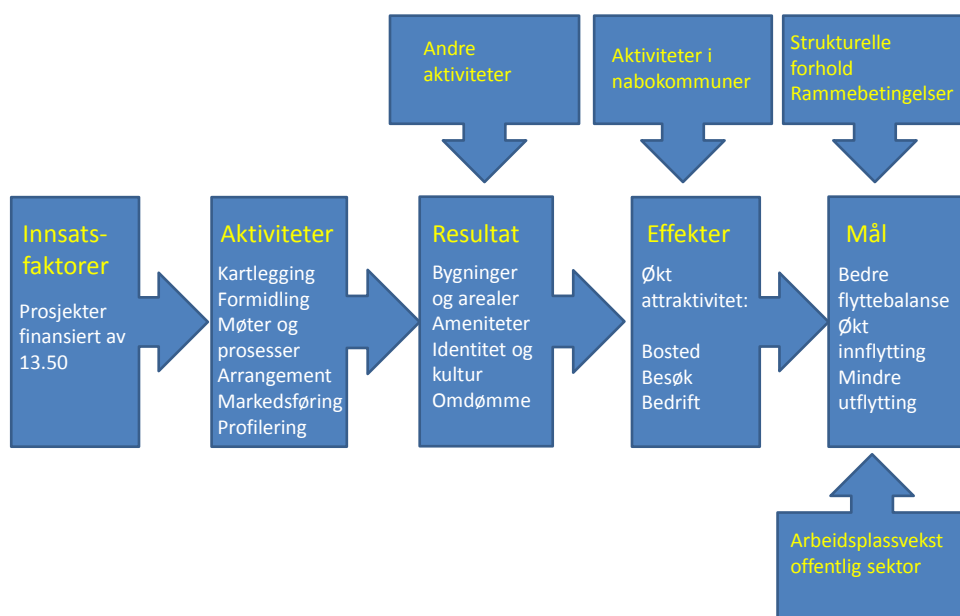
Fra sentralt hold er innsatsfaktorene økonomiske midler som er stilt til disposisjon til de ulike programmene som skal påvirke attraktiviteten. Eksempler er Bolystprogrammet og Småsamfunnssatsingen. Mesteparten av midlene til attraktivitetsprosjekt går gjennom fylkeskommuner, regionråd eller kommuner. I figuren over har vi i en logisk modell vist hvordan innsatsfaktorene er tenkt å føre til målsettingen, via aktiviteter, resultater og effekter.

Når midlene blir realisert i de mange ulike prosjektene, vil innsatsfaktorene bli omsatt til bestemte aktiviteter. Eksempler på typiske aktiviteter er å gjennomføre ulike typer kulturarrangement, integreringstiltak for innflyttere, kartlegging og formidling av ledige hus og småbruk, å gjennomføre markedsføringskampanjer for stedet, rekruttering av arbeidskraft gjennom deltakelser på messer eller annonser, brev og telefoner til utflyttede ungdom fra bygda og estetisk opprustning av sentra. Det finnes et stort spekter av ulike aktiviteter i svært mange prosjekter.

Der prosjektene er vellykkede, vil aktivitetene gi resultater. For enkelte prosjekt er aktivitet og resultat svært tett sammenbundet. Et tiltak for estetisk opprustning av et senter vil gi et vakrere senter, i de flestes øyne. For andre aktiviteter kan resultatet være mindre tydelig. Mange kulturarrangement har ikke som ønsket resultat å øke kulturtilbudet,

hvilket de jo per definisjon gjør, men hvor de i stedet skal forsterke stedlig identitet, øke stedets omdømme eller «sette stedet på kartet» som det ofte uttrykkes. Resultatene vil da være mer eller mindre konkrete, og mer eller mindre målbare. Det vil være et bidrag til avklaring om man i det minste greier å kategorisere (de ønskede eller antatte) resultatene i en av de fire omtalte kategoriene; arealer og lokaler, ameniteter, identitet og stedlig kultur eller økt omdømme.

Effektene av prosjektene, vist til høyre i figuren, er å øke attraktiviteten til et sted, enten bostedsattraktivitet, besøksattraktivitet eller bedriftsattraktivitet. Økt bostedsattraktivitet fører direkte til økt innflytting eller redusert utflytting. Bedret attraktivitet som besøkssted fører til at flere besøker stedet, som igjen fører til økt omsetning og arbeidsplasser i besøksnæringene, og som et resultat av den økte tilgangen på arbeidsplasser bedrer i sin tur flyttebalansen. Bedre bedriftsattraktivitet fører til flere arbeidsplasser i næringslivet, og flyttebalansen til stedet blir da bedre som følge av arbeidsplassveksten.



Figur 3: Programlogikk, utvidet.

For det enkelte prosjektet er det flyttebalansen til stedet som er i fokus som endelig mål. Målsettingen for den statlige satsingen på attraktivitet er å få en mer gunstig flyttebalanse i distriktene. Selv om prosjektene som skal styrke attraktiviteten ikke fører til at flyttebalansen blir positiv, kan en ikke på bakgrunn av det alene karakterisere satsingen som mislykket. Det er nemlig ikke bare de aktuelle attraktivitetsprosjektene som påvirker de resultatene som har betydning for attraktiviteten til et sted. Nær sagt all aktivitet på et sted vil kunne påvirke attraktivitetsfaktorene «på siden» av det aktuelle tiltaket. Også aktiviteter i nabokommuner og regionen for øvrig har betydning for attraktiviteten til et sted, ettersom attraktiviteten er relativ i sin natur.

Flyttebalansen til et sted vil også i stor grad bli påvirket av de strukturelle forholdene, som både påvirker arbeidsplassveksten og flyttingen direkte. Også arbeidsplassutvikling-

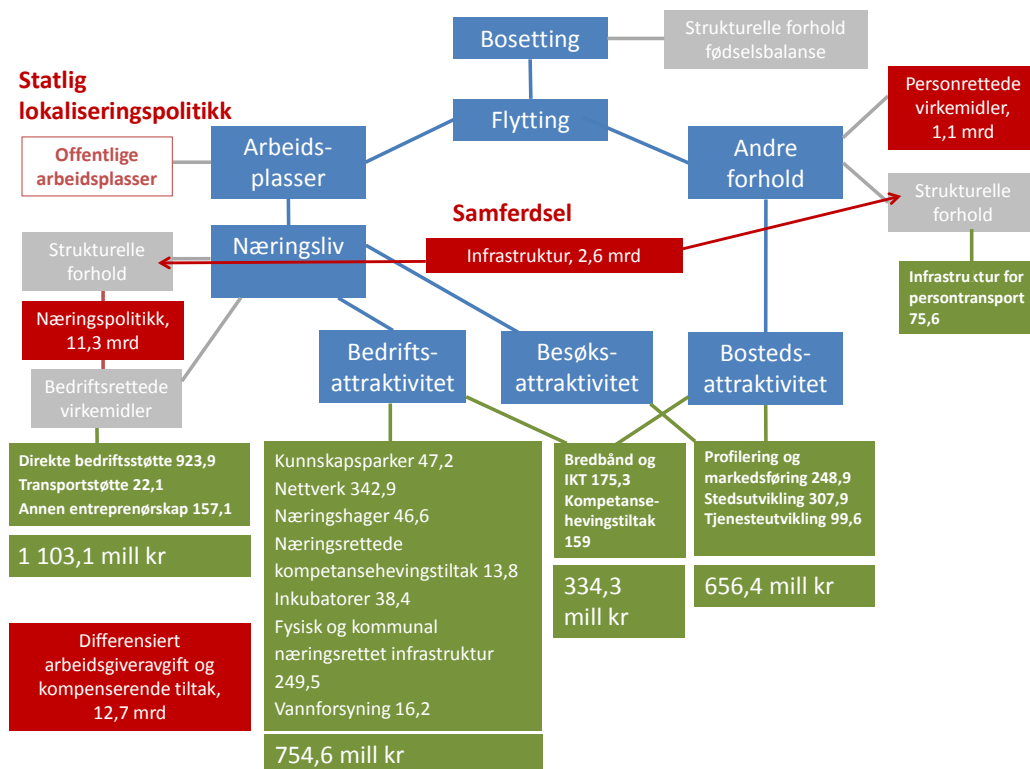
en i offentlig sektor har direkte betydning for flyttebalansen til et sted. Det er dermed en rekke forhold som påvirker årsakskjeden i denne programteorien, og det vil ofte være vanskelig i skille konkret ut hva som skyldes lokal satsing på attraktivitet og hva som skyldes annen aktivitet.

De mange tiltakene og prosjektene som gjennomføres i Norge har imidlertid potensiale til å bli et rikt empirisk materiale som kan brukes til å vurdere og kanskje også måle effekten av tiltakene. Det fordrer at prosjektbeskrivelsene og prosjekterfaringene systematiseres slik at det legges til rette for slike effektstudier. En slik systematisering kan bakes inn i søknads- og rapporteringsskjema. Distriktssenterets database over attraktivitetsprosjekter kan også struktureres i tråd med programteorien. En enhetlig måte for å beskrive aktiviteter, de ønskede resultater og hvilke effekter prosjektene sikter mot er sentralt i et slikt arbeid.

3. Norsk distriktspolitikk

Programteorien kan også brukes som et rammeverk for å se hvordan distriktspolitikken virker inn på flyttestrømmene til og fra distriktene.

I figuren under har vi gjengitt programlogikken med blå og grå bokser, mens den såkalte smale distriktspolitikken¹ er vist med grønne bokser, og noen av de viktigste distriktspolitiske feltene i den brede distriktspolitikken² med rødt.



Figur 4: Norsk distriktspolitikk satt inn i programteoriens logikk.

Den smale distriktspolitikken, der de ulike postene vises i de grønne boksene, er fordelt på generelle bedriftsrettede virkemidler, stedbunden innsats for bedrifts- og bostedsattraktivitet, og noen midler til infrastruktur for persontransport. Midlene til bedriftsrettede virkemidler er den største enkeltposten og utgjorde over 1,1 mrd kr i 2011. Satsing på økt bedriftsattraktivitet er den nest største enkeltposten. I denne kategorien har vi satt inn tiltak som går på opprettelse og drift av kunnskapspark, nettverk, næringshager etc. Dette er tiltak som er stedbundne, og som skal øke stedenes attraktivitet for nærings-

¹ Med den smale distriktspolitikken menes de distriktspolitiske virkemidlene innenfor Statsbudsjettets programkategori 13.50, Distrikts- og regionalpolitikken.

² Tiltak som i hovedsak er knyttet til det distriktspolitiske virkeområdet.

virksomhet, dvs. bedriftsattraktivitet. Midler til profilering, steds- og tjenesteutvikling er innrettet mot en styrking av bostedsattraktiviteten, og utgjorde over 650 mill. kr. i 2011.

Tiltak for bredbånd og IKT og kompetanseheving er begrunnet dels med å styrke attraktiviteten for bedrifter, og dels for attraktiviteten som bosted.

Den smale distriktpolitikken, som består av budsjettposten under kategorien 13.50, omfattet 2,9 mrd. i gitte tilsagn i 2011, og utgjør over 3,8 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2013.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er trolig det største statlige virkemidlet for distriktpolitikk, målt i kroner. Inntektstapet som følge av at arbeidsgivere i distriktene har lavere arbeidsgiveravgift var beregnet til 11,6 mrd. kr i 2011. Til sammen utgjorde differensiert arbeidsgiveravgift og kompenserende tiltak for økt arbeidsgiveravgift hele 12,7 mrd. kroner i 2011. Det er det mangedobbelte av de midlene som inngår i den såkalte smale distriktpolitikken. Dette er et generelt bedriftsrettet virkemiddel. Sammen med midlene som går til øvrige bedriftsrettede virkemidler, ble det dermed gitt til sammen nesten 14 mrd. i bedriftsrettede generelle ordninger for å stimulere bedrifter i distriktene. Det kan dermed synes som om denne typen støtte er statens hovedsatsing i distriktpolitikken.

En omfattende post i den brede distriktpolitikken er næringspolitiske tiltak. Dette inkluderer tilskuddsordninger i landbruket og tiltak rettet mot fiskerinæringen. Grunngivningen for å inkludere disse tiltakene i den brede distriktpolitikken, er at dette er viktige næringer i distriktene, og en del av tiltakene har distriktpolitiske begrunnelser og skal kompensere for strukturelle forhold. Til sammen utgjorde disse tiltakene 11,3 mrd. kr i 2011.

Det er innført en egen tiltakssone for Finnmark og Nord-Troms, hvor innbyggerne har redusert skatt, høyere barnetrygd og en ordning med delvis avskrivning av studielån. Dette er generelle personrettede virkemidler som skal øke bosettingen i disse områdene. Kostnadene til disse tiltakene var på 1,1 mrd. kr i 2011, som er en forholdsvis liten andel av de distriktpolitiske virkemidlene, men som utgjør en stor andel av disse virkemidlene i det aktuelle geografiske området.

Innenfor den brede distriktpolitikken finnes det også tiltak som er ment å styrke kommunene i distriktene. Disse er ikke inkludert i figuren, men inkluderer fritak for merverdiavgift på strøm i Nord-Norge, småkommunetilskuddet, distriktstilskuddet og Nord-Norgetilskuddet. Slike tiltak utgjorde 3,9 mrd. kroner i 2011.

Den brede distriktpolitikken har også tiltak som er ment å sikre grunnleggende tjenester. Det er en målsetting om at helsetjenestetilbudet skal være likeverdig uavhengig av bosted. Derfor inkluderer den brede distriktpolitikken tilskudd som skal sikre helsetjenester og apotek. Slike tiltak utgjorde 94 millioner kroner i 2011. Videre eksisterer det ordninger innenfor levekår, offentlige tjenester og miljøvern. Disse er i hovedsak er knyttet til kulturtilbudet i distriktene, men gjelder også offentlige tjenester som arbeidsmarkedstiltak, ungdomstiltak og miljøverntiltak. Slike tiltak utgjorde 2,2 mrd. kroner i 2011.

Samferdselspolitikken spiller en viktig rolle for å redusere de strukturelle ulempene som distriktene har. Der samferdselspolitikken reduserer reisetiden mellom steder, og gir regionforstørring, minskes de strukturelle ulempene. Samferdselspolitikken blir dermed viktig for de distriktskommunene som oppnår vesentlige forbedringer i reisetid til alternative arbeidsmarkeder. Infrastrukturtiltak med hensikt å medvirke til å redusere ekstrakostnader som følge av avstandsulemper, altså det som inngår strukturelle forhold i figur 3, beløp seg til 2,6 mrd. kroner i 2011.

Samferdselspolitikken og lokaliseringspolitikken er to områder med stor betydning for distriktene, selv om de ikke er en del av det som omtales som distriktspolitikk. Statens samferdselspolitikk omfatter naturligvis langt mer, også i distriktene, enn hva som defineres som distriktspolitikk. Investeringer i bedre kommunikasjoner betyr mye for utviklingen i områdene som blir berørt.

Statens lokaliseringpolitikk har direkte betydning for arbeidsplassutviklingen i distriktene. Fylkeskommunenes lokaliseringpolitikk har også samme betydning. Antall arbeidsplasser i statlig og fylkeskommunal sektor har imidlertid økt sterkest i de mest sentrale kommunene. Det gjør at distriktene må ha en bedre næringsutvikling enn de mest sentrale kommunene for å kompensere for dette.

Samlet sett summerte de ulike postene i den brede distriktspolitikken seg til omtrent 34 mrd. kr i 2011. Satsingen på attraktivitet utgjør således en ganske liten del av distriktspolitikken. Mesteparten av midlene som skal sikre bosetting i distriktene går til bedrifts- og næringsrettede tiltak. Det er dermed generelle stimuleringstiltak for arbeidsplassutviklingen i næringslivet som er det dominerende virkemidlet i distriktspolitikken. Det kan synes som om satsing på stedlig attraktivitet er av nyere dato, og et felt som øker i betydning.

4. Attraktivitet er endogen vekst

Satsingen på attraktivitet er knyttet til antakelsen om at steder kan påvirke sine egne betingelser for vekst. Dette gjør at satsingen på attraktivitet prinsipielt skiller seg fra de andre virkemidlene.

Vi så i forrige kapittel at det er de generelle økonomiske virkemidlene som dominerer i norsk distriktspolitikk dersom vi bruker de økonomiske størrelsene som målestokk. Mens de samlede økonomiske virkemidlene i distriktspolitikken beløp seg til omtrent 34 mrd. kr i 2011, beløper midlene til attraktivitet seg bare til en brøkdel av dette. Innenfor disse midlene er det virkemidler for å styrke bedriftsattraktiviteten som veier kapitalmessig tyngst, i form av støtte til næringshager, inkubatorer, næringsnettverk og liknende.

Satsingen på attraktivitet er basert på helt andre prinsipper enn de generelle økonomiske virkemidlene. De generelle økonomiske virkemidlene er basert på økonomisk teori, der bedrifter og personer gis fordelaktige rammebetingelser i distriktene. Dette skal gi bedrifter konkurransemessige fordeler og personer insentiver til å bosette seg i distriktene. Satsingen på attraktivitet, og da spesielt satsingen på bostedsattraktivitet i programmer som Bolyst, er basert på en forutsetning om at stedene kan påvirke sin egen utvikling.

Det er dermed snakk om to typer politikk som er svært forskjellige i prinsipp og teori. På den ene siden har vi generelle økonomiske virkemidler som gjøres gjeldende for distriktene, og som skal stimulere næringsutvikling og bosetting. På den andre siden har vi tiltak for attraktivitet, som skal gjøre stedene mer attraktive som følge av at aktørene selv trefter tiltak som endrer de stedlige betingelsene i positiv retning. De økonomiske virkemidlene er passive, i den forstand at staten beslutter å gi visse områder bedre rammebetingelser som via markedsmekanismene gjør at personer og bedrifter automatisk tilpasser seg i ønsket retning. Stedene selv har i denne sammenhengen ingen rolle, og er heller ingen aktør i egen utvikling. I satsingen på bostedsattraktivitet har derimot stedene hovedrollen, de må selv skape og utforme sine prosjekter. Satsingen på bedriftsattraktivitet er på mange måter en mellomting, ettersom det ofte er nasjonale aktører som Innovasjon Norge eller Siva som har en lederrolle i prosjektene, selv om lokale aktører også involveres og gis roller og innflytelse.

De økonomiske virkemidlene er teoretisk langt lettere å håndtere. Det finnes mye økonomisk teori og empiri som understøtter slik satsing. Satsingen på attraktivitet, eller endogen vekst, har langt svakere teoretisk fundament. Det er også et område som er vanskeligere å håndtere både teoretisk og empirisk, spesielt fordi hvert enkelt prosjekt er unikt, og bygger på stedlige forutsetninger som i sin natur er unike.

5. Strategisk verktøy for lokal utvikling

Programteorien for attraktivitet kan også brukes av enkeltkommuner for å utvikle strategier for økt attraktivitet, og for å kunne måle framgangen i attraktiviteten.

Vi har i denne studien vist at programlogikken for attraktivitet kan brukes av det enkelte sted som strategisk hjelpemiddel for sine utviklingsstrategier.

Et første trinn i en strategisk prosess for en kommune med netto utflytting er å finne ut om utflyttingen skyldes negativ næringsutvikling eller om det er andre forhold som skaper utflytting. For steder med over middels arbeidsplassvekst, men som likevel har netto utflytting, er det naturlig å anta at utflyttingen skyldes andre forhold enn næringsutviklingen.

Det kan også være nyttig å kartlegge om stedet har strukturelle ulemper knyttet til flytting og næringsutvikling. Strukturelle forhold som kan ha betydning er næringslivets bransjesammensetning, stedets størrelse i folketall og arbeidsplasser, pendlingsmuligheter for befolkningen og vekst i tilstøtende regioner. Det å vite hvor stor påvirkning de strukturelle forholdene har på arbeidsplassvekst i næringslivet og flyttingen er viktig for å kunne måle sin egen attraktivitet og definere sitt eget handlingsrom.

De tre ulike attraktivitetsdimensjonene vil også kunne ha forskjellig betydning fra sted til sted. Kunnskap om dette vil gjøre det lettere å kunne fastslå hvor skoen trykker. For små kommuner som har gode pendlingsmuligheter, og som dermed befinner seg innenfor et større arbeidsmarked, vil bostedsattraktiviteten antakelig vise seg å ha langt større relevans for flyttemønstrene, enn for en mer avsidesliggende kommune. For steder som har en stor andel av arbeidsplassene knyttet til reiseliv og handel er naturligvis besøksattraktivitet sentralt. I kommuner som er geografisk isolerte, og hvor arbeidsmarkedet er lokalt, vil bedriftsattraktivitet være spesielt viktig. Slike kommuner vil ha vanskelig for å kunne vokse gjennom å trekke til seg innbyggere som ikke har arbeid i kommunen. Likevel kan bostedsattraktivitet være viktig for at næringslivet skal kunne rekruttere personell, der hvor de er i en posisjon for vekst.

Det er den samlede effekten av alle de tre attraktivitetsdimensjonene som vil avgjøre om et sted får inn- eller utflytting. For steder i distriktene som har strukturelle ulemper, vil det som oftest være nødvendig å ha en strategi som omfatter alle de tre attraktivitetstypene. Ofte vil de tre attraktivitetsdimensjonene virke gjensidig forsterkende.

6. Rammeverk for læring og forskning

Attraktivitetsbegrepet er forholdsvis nytt i teorier og politikk for regional utvikling.

Det foreligger derfor ikke mye forskningsbasert teori eller empiri på området. Forskningslitteraturen for attraktivitet kan også synes fragmentert. Programteorien vil kunne gjøre det lettere å utvikle ny kunnskap om temaet.

Det er et stort behov for kunnskap om hvordan steder kan påvirke sin egen utvikling generelt, og befolkningsutviklingen spesielt. Interessen for næringsutvikling både lokalt og i distriktspolitikken springer i de fleste tilfeller ut fra ønsket om å påvirke befolkningsutviklingen positivt. Attraktivitetsbegrepet anvendt på stedsnivå er forholdsvis nytt, men med sterk økende interesse både i Norge og i EU. Forskningen på temaet har i stor grad utviklet seg i USA, men EU har nylig satt i gang flere forskningsprosjekt om «attractiveness», som vi så vidt har begynt å se resultatene av.

Programteorien som er presentert i vår studie, kan være et rammeverk for både videre forskning og en mer praktisk systematisering av erfaringer. Både forskning og praktisk satsning på attraktivitet har lett for å bli fragmentert og lite systematisk. Med et felles rammeverk kan både forskning og læring lettere kombineres og virke gjensidig forsterkende.

En praktisk anvendelse av programteorien kan være å spesifisere konkrete empiriske modeller basert på programlogikken, for så å identifisere kommuner med spesielt høy attraktivitet. Slike kommuner er spesielt interessant å studere, for å finne ut om den høye attraktiviteten skyldes engenererte tiltak med overføringsverdi.

Andre anvendelser er å kunne kategorisere attraktivitetsprosjekter i forhold til programteorien. Distriktssenteret har en database over prosjekter på sitt nettsted, *lokalt utviklingsarbeid*. En slik database er svært verdifull for både framtidig forskning og for læring. Her kunne prosjektene også kategoriseres i forhold til type aktiviteter, hvilken type resultat en sikter mot (amenitet, boliger, lokal identitet eller omdømme) og hvilken attraktivitetsdimensjon en har som målsetting å påvirke. Både utforming og design av søknadsskjemaer og rapporteringsmal er viktig for å kunne systematisere erfaringene fra de mange prosjektene. Det vil være nyttig å utforme søknadsskjema og rapportering i tråd med programteorien.

Referanser:

Kobro, L. U. og Vareide, K. (2011). *Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Et kunnskapsgrunnlag*. TF-notat nr 12/2011. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

Kobro, L. U., Vareide, K. og Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner : en studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*. TF-rapport nr. 303. Bø i Telemark: Telemarksforskning. 105 s.

Meld. St. 13. ((2012-2013)). *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St. meld. nr 25 ((2008-2009)). *Lokal vekstkraft og framtidstru: Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. 135 s.

St.meld. nr. 21. ((2005-2006)). *Hjarte for heile landet: Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. 79 s.

Vareide, K. og Kobro, L. U. (2012). *Skaper kultur attraktive steder?* TF-notat 1/2012. Bø: Telemarksforskning.

Vareide, K. og Storm, H. N. (2012). *Attraktivitetsbarometeret 2011: topp og bunn i regionenes attraksjonskraft*. TF-notat 12/2012. Bø: Telemarksforskning. 29 s.

Vareide, K., Kobro, L. U. og Storm, H. N. (2013a). *Anvendelse av programteori for attraktivitet. Milepelsnotat 3*. TF-notat nr 12/2013. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

Vareide, K., Kobro, L. U. og Storm, H. N. (2013b). *Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepelsnotat 2*. TF-notat nr 11/2013. Bø i Telemark: Telemarksforskning.

Vareide, K., Kobro, L. U. og Storm, H. N. (2013c). *På spor etter programteori om attraktivitet. Milepelsnotat 1*. TF-notat nr 10/2013. Bø i Telemark: Telemarksforskning.