



Forslag til ny programteori for attraktivitet

Milepelsnotat 2

KNUT VAREIDE, LARS KOBRO OG HANNA STORM

TF-notat nr. 11/2013

Tittel: Forslag til ny programteori for attraktivitet
Undertittel: Milepelsnotat 2
TF-notat nr: 11/2013
Forfatter(e): Knut Vareide, Lars Kobro og Hanna Storm
Dato: 21.4.2013
ISBN: 978-82-7401-612-5
ISSN: 1891-053X
Pris: (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto:
Prosjekt: Gjennomgang og vurdering av bruken av midler fra programkategori 1350 på statsbudsjettet til utvikling av attraktive lokalsamfunn.
Prosjektnr.: 20120800
Prosjektleder: Knut Vareide
Oppdragsgiver(e): KRD

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

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



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



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

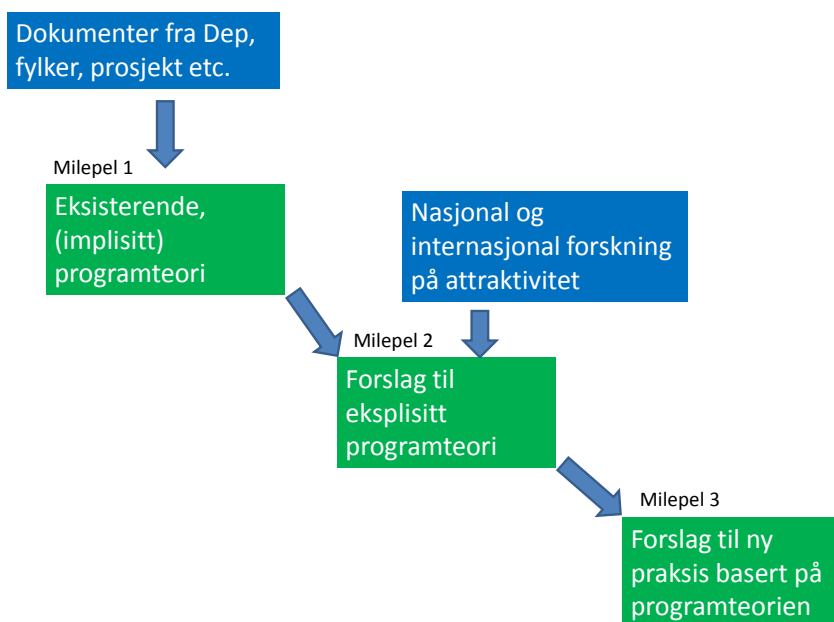


Hanna Storm er utdannet master i Økonomi og ressursforvaltning fra Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. I Telemarksforskning er Storm tilknyttet faggruppa for regional utvikling, der hun har jobbet siden 2008.

Forord

Dette notatet er en oppsummering av foreløpige resultat 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.

I dette prosjektet er det definert tre milepeler:



Figur 1: Milepeler i prosjektet.

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

Dette notatet oppsummerer resultat fra den andre milepelen. I denne milepelen formulerer vi en konkret og eksplisitt programteori for satsingen på attraktivitet. Programteorien er forankret i både internasjonal forskning og i den norske virkeligheten. Programteorien som blir presentert gjelder for øvrig for hele distriktpolitikken som er rettet mot målsetting om økt tilflytting til distriktene, også den delen som er rettet mot næringsutvikling.

I den tredje og siste milepelen skal vi redegjøre for hvilke konsekvenser den nye programteorien bør få for den praktiske innsatsen for økt attraktivitet.

Bø 21.4.2013

Knut Vareide
Prosjektleder

Innhold

Oppsummering	5
Innledning	7
<i>Satsing på attraktivitet for å påvirke flyttebalansen til distriktene</i>	<i>7</i>
<i>Attraktivitet og levekår</i>	<i>8</i>
<i>Attraktivitet er knyttet til steder</i>	<i>8</i>
Programlogikkens første trinn: Å skille ut arbeidsplassveksten	10
<i>Flyttestrømmene er påvirket av to prinsipielt ulike forhold: Arbeidsplassutviklingen og “andre forhold”</i>	<i>10</i>
Programlogikkens andre trinn: Å definere bostedsattraktivitet	14
<i>Strukturelle forhold</i>	<i>14</i>
<i>Personrettede virkemidler</i>	<i>14</i>
<i>Bostedsattraktivitet</i>	<i>15</i>
<i>Litt empiri om struktureffekter</i>	<i>16</i>
<i>Litt empiri om bostedsattraktivitet</i>	<i>17</i>
Programlogikkens tredje trinn, arbeidsplassvekst	19
<i>Privat næringsliv er fokus for tiltak for arbeidsplassvekst</i>	<i>19</i>
<i>Strukturelle forhold</i>	<i>19</i>
<i>Bedriftsrettede virkemidler</i>	<i>20</i>
Programteori om bostedsattraktivitet	22
<i>Fire kategorier av faktorer som påvirker bostedsattraktiviteten</i>	<i>22</i>
<i>Forskning om stedlige tilbud og egenskaper - ameniteter</i>	<i>23</i>
<i>Forskning om boligmarkedet, attraktivitet og flytting</i>	<i>26</i>
<i>Forskning om lokal identitet og kultur</i>	<i>31</i>
<i>Omdømme, merkevarebygging, profilering og salg</i>	<i>35</i>
<i>Forskning om mobilitetsmønstre til ulike grupper</i>	<i>35</i>
Programlogikken og distriktpolitikken hovedinnretning	37
Konkretisering av faktorer for bostedsattraktivitet og tiltak	40
Attraktivitet for besøk og bedrifter	44

1. Oppsummering

Hensikten med distrikts- og regionalpolitikken er i stor grad å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, noe som innebærer at man må få til en mer positiv folketallsutvikling i distriktene enn i dag. En positiv flyttebalanse i distriktene blir dermed det sentrale målet for attraktivitetsatsingen. Distriktspolitikken skal også legge til rette for likeverdige levekår i hele landet. Det er et mål som vi ikke anser at satsingen på attraktivitet skal oppfylle. Attraktivitet er direkte knyttet til flytting, og har ikke entydig påvirkning på levekårene.

Attraktivitet handler om egenskaper som er knyttet til steder. En bør i regelen knytte attraktivitetsbegrepet eksplisitt til hva som er objektet for attraktiviteten. En kan tenke seg at steder kan være attraktive for bosetting, for besøkende og for bedrifter. Den statlige satsingen på attraktivitet de siste årene synes å ha et fokus på attraktivitet som bosted. Vi konsentrerte oss først om attraktivitet i betydningen *bostedsattraktivitet*, men utvidet etter hvert perspektivet til å gjelde attraktivitet for besøk og bedrifter. En av årsakene til at vi valgte å ta med bedrifts- og besøksattraktivitet er at mange prosjekt, spesielt de som er finansiert via fylkeskommunene, er rettet mot arbeidsplassvekst og ikke spesifikt mot bostedsattraktivitet. Gjennom å ha en modell med tre attraktivitetsdimensjoner fikk vi en programteori som dekker det store praksisfeltet av ulike tiltak og prosjekt som har blitt gjennomført i de siste årene.

Attraktivitet som bosted i denne sammenhengen er dermed avgrenset til egenskaper ved steder som påvirker flyttestrømmene positivt. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å knytte attraktivitet som bosted til alle stedlige egenskaper ved steder som bidrar positivt til flyttestrømmer. Arbeidsplassvekst er en faktor som har betydning for flytting, men som vi ønsker å skille ut og behandle separat, og hvor attraktivitet for besøk og bedrifter kommer inn. Attraktivitet som bosted vil dermed bli knyttet til andre forhold enn arbeidsplassvekst, som påvirker flyttingen til steder positivt.

Selv etter at vi har definert arbeidsplassvekst ut av bostedsattraktivitetsbegrepet, er det hensiktsmessig med ytterligere avgrensninger. Flyttestrømmene mellom steder i Norge, blir påvirket av forhold som kommunens størrelse og lokalisering. Steder lokalisert i store og konsentrerte arbeidsmarkeder har en tendens til å trekke til seg innflyttere også når effekten av arbeidsplassvekst er trukket fra. Størrelse og lokalisering er imidlertid forhold som den enkelte kommune ikke kan påvirke selv. Det er derfor hensiktsmessig å trekke slike strukturelle forhold ut av attraktivitetsbegrepet. Samtidig trekker vi også ut sentrale myndigheters personrettede økonomiske virkemidler, som redusert skatt, nedskrivning av studiegjeld etc, som adskilt fra bostedsattraktivitet.

Attraktivitet som bosted er dermed definisjonsmessig og logisk knyttet til egenskaper ved steder som påvirker flytting, men adskilt fra arbeidsplassvekst, strukturelle forhold og personrettede statlige virkemidler.

Etter at vi har definert bostedsattraktivitet, har vi utvidet modellen til å forklare de viktigste drivkreftene for arbeidsplassvekst. Arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor er definert som en eksogen faktor, og vi har fokusert på arbeidsplassutviklingen i privat næringsliv, som de fleste utviklingsprosjekt og virkemidler dreier seg om.

Arbeidsplassutviklingen i privat sektor er sett på som en sum av fire forhold. For det første har vi strukturelle forhold, som antas å være utenfor kontroll for lokalsamfunn. Det er forhold som næringslivets størrelse, bransjesammensetning og om et sted er en del av et større arbeidsmarked eller isolert. Det andre forholdet knytter seg til bedriftsrettede virkemidler og incentiver, som redusert arbeidsgiveravgift og tilgang til Innovasjon Norges distriktspolitiske virkemidler. Disse to forholdene anser vi å være utenfor et lokalsamfunns kontroll, og er dermed eksogene faktorer. Arbeidsplassutviklingen i privat sektor influeres imidlertid også av forhold som kan påvirkes lokalt. Vi har definert disse endogene forholdene som attraktivitet for bedrifter og attraktivitet for besøk. Attraktivitet for bedrifter er forhold som antas å gjøre steder med attraktive for nyetableringer, eller gi bedre vekstvilkår for eksisterende næringsliv. Attraktivitet for besøk er forhold ved steder som påvirker antall besøk utenfra, og som gir økt etterspørsel til de deler av næringslivet som kan kalles besøksnæringer.

Attraktivitet for bedrifter og besøk er dermed definisjonsmessig og logisk knyttet til egenskaper ved steder som påvirker arbeidsplassvekst i næringslivet og besøk, men adskilt fra arbeidsplassutvikling i offentlig sektor, strukturelle forhold og bedriftsrettede statlige virkemidler.

Etter at vi har definert de tre attraktivitetstypene, og satt disse inn i et rammeverk hvor de forklarer arbeidsplassvekst og flytting sammen med de nevnte eksogene faktorene, har vi gått inn på de mange faktorene som kan forklare variasjoner i attraktivitet. Det er svært mange slike forklaringsfaktorer, både i statlige policydokument, i de mange prosjektene og i forskningslitteraturen. Vi fant det hensiktsmessig å sortere de mange forklaringsfaktorene i fire ulike kategorier:

Ameniteter, som er et samlebegrep for steders goder, tilbud og fysiske kvaliteter. Her inngår kultur- og fritidstilbud, kommunale tjenester, tilgang på friluftsliv, estetisk utforming av sentra som ameniteter som kan ha betydning for bostedsattraktivitet, men også besøksattraktivitet. For bedriftsattraktivitet kan ameniteter være tilgang på forretningstjenester, kompetent personell og servicenivå i kommunen. Ameniteter kan variere med hensyn på både omfang, variasjon og kvalitet.

Bygninger og arealer er den neste kategorien. For bostedsattraktivitet vil dette være boliger og areal for boligbygging. Tilgjengelighet for boliger og kvaliteten til tilgjengelig areal for boligbygging er forhold som antas å være viktig for bostedsattraktivitet. For bedriftsattraktivitet vil denne kategorien være tilgjengelighet og kvalitet for næringslokaler og næringsareal.

Omdømme er en tredje kategori. Steders attraktivitet kan tenkes være påvirket av omdømme, men det er snakk om tre typer omdømme, én for hver attraktivitetsdimensjon, som kan være forskjellige på samme sted.

Identitet og stedlig kultur er den siste kategorien. Identitet og stedlig kultur kan også kalles den kollektive mentaliteten til et sted. Steder kan være preget av åpenhet, gjestfrihet og samarbeidsånd, som i seg selv vil være attraktivt. Den stedlige kulturen kan også være kjennetegnet av en utviklingskultur som skaper en koordinert innsats for å bedre stedets attraktivitet.

2. Innledning

Hensikten med distrikts- og regionalpolitikken er uttrykt slik:

«Distrikts- og regionalpolitikken skal legge til rette for likeverdige levekår i hele landet og opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Folk skal ha en reell frihet til å bosette seg der de ønsker, vi skal ta hele landet i bruk og vi skal medvirke til økt tilflytting til distriktene¹.»

Satsing på attraktivitet for å påvirke flyttebalansen til distriktene

Satsingen på attraktivitet er spesielt rettet mot målsettingen om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Ettersom distriktene over lengre tid har hatt synkende bosetting i forhold til mer sentrale strøk, vil en målsetting om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret innebære at en må få til økt tilflytting eller redusert utflytting til distriktene. Folketallet blir i prinsippet påvirket av to faktorer: Fødselsbalanse og nettoflytting. Fødselsbalansen er i praksis ikke gjenstand for regionalpolitiske virkemidler. Fødselsbalansen til et sted er en funksjon av alders- og kjønnsfordeling og fruktbarhet. Befolkningens struktur med hensyn til alders- og kjønnsfordeling vil derfor ha stor innflytelse på fødselsbalansen. Denne strukturen lar seg imidlertid ikke endre på kort sikt, det er i stor grad et produkt av stedets flyttemønster over mange tiår. Steder med innflytting får en yngre befolkning, fordi flyttetilbøyeligheten er langt sterkere hos yngre enn hos eldre. Dermed får steder med innflytting etter hvert også en bedre fødselsbalanse. Steder med utflytting får en eldre befolkning med høyere dødelighet og lavere fødselstall. Dersom et sted får påvirket flyttebalansen positivt, vil stedets fødselsbalanse etter hvert også bli positiv. Vi står dermed igjen med at det er flyttestrømmen til distriktene som må være mål for attraktivitetssatsingen.

Flyttestrømmer er å forstå som nettoflytting. Nettoflyttingen er differansen mellom innflytting og utflytting. Både redusert utflytting og økt innflytting vil påvirke nettoflyttingen positivt. Nettoflyttingen inkluderer både innenlands flytting og netto innvandring. Etter at innvandringen til Norge, særlig gjennom den europeiske arbeidsinnvandringen, har økt kraftig etter 2007, har innvandringen betydd stadig mer for den norske befolkningsutviklingen.

Målene i norsk distriktpolitikk er ikke kvantifisert. Vi vet dermed ikke med sikkerhet når målene eventuelt er nådd. *Retningen* er imidlertid klar. Satsingen skal føre til at flyttestrømmen til distriktene blir bedre enn det ville vært uten innsatsen. Hvis en kunne dokumentere at satsingen på attraktivitet førte til *en målbar endring av flyttestrømmen i favør av distriktene*, ville det vært oppfyllelse av målsettingen. En slik innsikt og sikkerhet for at innsatsen er målrettet, virker å være et naturlig siktepunkt. Vi vil i det videre systematisk behandle de faktorene man i så fall må ha kunnskap om betydningen av, for å komme videre med hensyn til å kunne måle effekter av attraktivitetssatsingen.

¹ Formuleringen går igjen mange steder. Bl.a. KRDs prosjektutlysningen til dette prosjektet. Se også http://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner_og_distrikt.html?id=921

Attraktivitet og levekår

Distrikts- og regionalpolitikken skal også bidra til likeverdige levekår i hele landet. Er steder med gode levekår automatisk attraktive, i betydningen at de enten fører til høyere innflytting eller lavere utflytting? I så fall vil en innsats for bedre levekår automatisk også logisk sett bidra til høyere attraktivitet. Spørsmålet kompliseres av at levekår knyttes til mange ulike forhold. Det er mange ulike faktorer som bidrar til levekår på et sted.

Noen faktorer som inngår i levekår kan synes å ha en negativ sammenheng med nettoflytting. Både kriminalitet og forurensing er faktorer som er negative for levekår, men som vil kunne øke på steder med høy netto innflytting og høy befolkningsvekst. Høy befolkningsvekst kan forårsake en økning i forurensing og kriminalitet. Det kan dermed være negative sammenhenger mellom enkelte levekårsfaktorer og stedsattraktivitet. Hvis nivået i Norge for kriminalitet og forurensing er generelt lavt, slik at ingen steder har så høye nivåer for disse levekårsproblemene at det fører til at folk ønsker å flytte ut, vil sammenhengen mellom disse to levekårsfaktorene og attraktivitet bli negativ.

Andre indikatorer for levekår er det mer naturlig å sette i sammenheng med økt bostedsattraktivitet, som trivsel, innbyggertilfredshet og deltakelse i kultur- og foreningsliv. Det virker intuitivt riktig at det er finnes sammenhenger mellom trivsel og bostedsattraktivitet. Mangel på trivsel kan tenkes å føre til at noen velger å flytte. Høy trivselsfaktor vil dermed kunne føre til at tilbøyeligheten til å flytte ut blir mindre.

Noen levekårsindikatorer er trolig mer nøytrale i forhold til bostedsattraktivitet. Helse er utvilsomt en av de viktigste indikatorene for levekår, men det er ikke lett å se hvordan indikatorer for helse skal ha en direkte sammenheng med flyttemønstrene.

Bare noen indikatorer for levekår vil dermed kunne være faktorer som logisk sett kan antas å påvirke flyttemønstrene i betydningen økt bostedsattraktivitet på et sted. En satsing på noen avgrensede levekårsfaktorer vil da i tilfelle kunne være målrettede tiltak for å styrke bostedsattraktiviteten ved å påvirke flyttestrømmene positivt, andre ikke.

Det er mest nærliggende å skille mellom levekår og attraktivitet som to ulike mål. Levekår kan defineres til faktorer som har med målbar livskvalitet å gjøre, men som vi ikke definerer inn i satsingen på attraktivitet. Satsingen på attraktivitet tenker vi oss derfor knyttet direkte til målsettingen om økt tilflytting til distriktene.

Attraktivitet er knyttet til steder

Attraktivitet er å forstå som egenskaper knyttet til steder. Attraktivitet som bosted er i denne sammenhengen derfor *egenskaper ved steder som påvirker flyttestrømmene positivt*.

Flyttemotivsundersøkelsene som er gjennomført i Norge, er viet ganske stor oppmerksomhet i norsk regionalutvikling. Individuelle flyttemotiv, som det fokuseres på, eksponerer hva som oppfattes attraktivt for det enkelte individ. Det er imidlertid, etter vår vurdering, ikke slik at en automatisk kan aggregere *individuelle* flyttemotiv til en meny for hvilke faktorer som gjør et

sted attraktivt. Flyttemotivundersøkelsene viser for eksempel at svært mange ønsker å flytte til steder hvor de har venner og familie fra før. Denne svært viktige faktoren i flyttemotivundersøkelsen, kan neppe ha betydning for *steders attraktivitet*. Sannsynligheten for at et utvalg av Norges befolkning skal ha familie og venner på et sted, vil være proporsjonalt med folketallet på stedet. Dermed vil denne faktoren være en ren funksjon av størrelse, og jevne seg ut mellom steder av samme størrelse, når vi er ute etter å identifisere og forklare flyttestrømmer.

Personlige flyttemotiv som har med muligheter for arbeid å gjøre, vil antakelig bli vurdert ganske ulikt dersom undersøkelsen blir gjort på et tidspunkt hvor det er stor arbeidsledighet, i forhold til om den blir gjort når det er liten arbeidsledighet.

En faktor som «vakker natur» blir hyppig oppgitt som flyttemotiv, men er vanskelig å bruke når vi skal omsette individuelle flyttemotiv til steders attraktivitet. Folk har forskjellig oppfatning av hva som er vakker natur. Om for eksempel 25 prosent nordmenn svarer at vakker natur er av betydning for deres bostedsreferanser, hjelper det oss ikke så lenge det finnes svært mange ulike oppfatninger av hva som er vakker natur. Enkelte vil legge vekt på nærhet og tilgjengelighet til sjøen, mens andre er mer opptatt av nærhet til fjell og gode snøforhold.

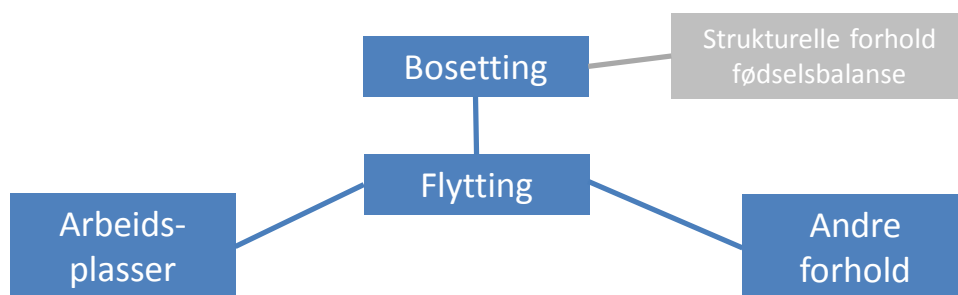
Et sted kan dermed tenkes å være attraktivt, selv om det ikke subjektivt sett oppfattes som attraktivt av et flertall av befolkningen. Faktorer som er sentrale for steders attraktivitet, trenger ikke å være framtrædende i undersøkelser om individuelle flyttemotiv og vice versa.

3. Programlogikkens første trinn: Å skille ut arbeidsplassveksten

Så langt har vi slått fast at attraktivitet som bosted er en egenskap ved steder, som påvirker flyttebalansen positivt. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å knytte absolutt alle stedlige egenskaper som kan påvirke flyttingen til attraktivitetsbegrepet. Det kan være hensiktsmessig å skille ut noen av faktorer som påvirker flytting, og definere disse ut av attraktivitetsbegrepet.

Flyttestrømmene er påvirket av to prinsipielt ulike forhold: Arbeidsplassutviklingen og “andre forhold”

Nettoflyttingen til et sted er opplagt i stor grad påvirket av arbeidsplassutviklingen på stedet. Erkjennelsen ligger til grunn for mye norsk distriktpolitikk. Historisk kunnskap om utviklingen av det norske samfunn i all sin geografiske spredning og mangfoldighet, er på mange måter historien om stedegen næringsutvikling. Gruver, fosser, fjorder og fiskefelt ga grunnlag for bosetting og ekspansjon til de stedene mange plasser er blitt. Men nettoflyttingen i dag er i stadig mindre grad dominert av arbeidsplassmuligheter. Det er en rekke andre faktorer som også påvirker flyttestrømmene.



Figur 2: Programlogikk - første trinn

Figur 2 illustrerer de første trinnene i vårt forslag til en programlogikk for stedlig attraktivitet. Programlogikk er første (nødvendige) skritt på veien mot en programteori.

Hensikten med satsingen på attraktivitet er å påvirke bosettingen i distriktene positivt. Endringer i bosettingen kan dekomponeres i flytting og fødselsbalanse. Fødselsbalansen har ikke vært gjenstand for distrikts- eller regionalpolitikk, og det er dermed logisk å knytte satsingen på attraktivitet ensidig til flyttestrømmene.

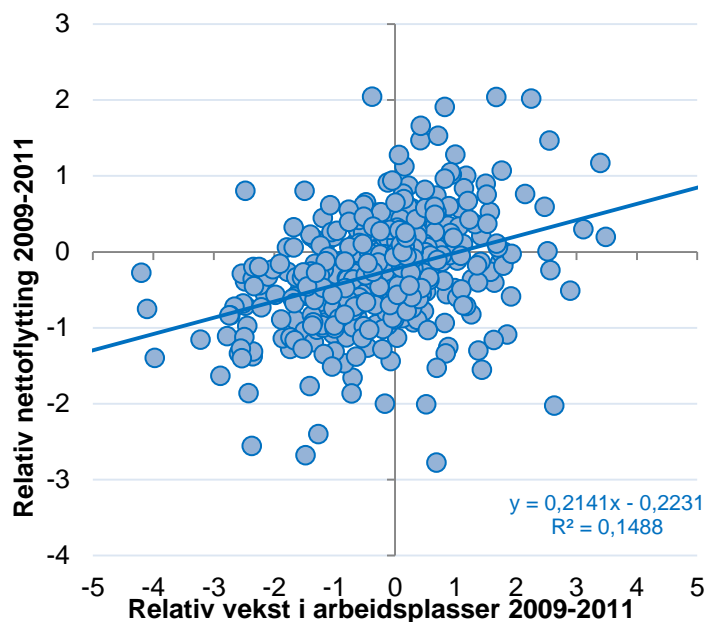
Skillet mellom arbeidsplassendringer og «andre forhold» som drivkrefter bak flyttestrømmene er også en logisk dekomponering. Arbeidsplassutviklingen forklarer en del av flyttestrømmene, og her vil vi ganske enkelt og logisk postulere at flyttestrømmene er en funksjon av arbeidsplassendringer og andre forhold. Andre forhold har vi så langt ikke spesifisert, men vi vil gjøre det i løpet av de neste trinnene.

Det logiske grepet vi gjør gjennom å skille mellom arbeidsplassutvikling og andre forhold, for å forklare flyttestrømmer, vil få konsekvenser for hele programlogikken. En klar fordel med å innføre dette skillet, er at vi skiller mellom forhold knyttet til arbeidsplassutvikling, som har med næringsutvikling å gjøre, og forhold knyttet til bostedsattraktivitet, som er knyttet til helt andre forhold. *Vi får da to hovedspor for å styrke flyttingen til et sted: Stimulere til arbeidsplassvekst eller stimulere andre forhold som øker tilflytting eller hindrer fraflytting.* Hensikten med dette skillet er å isolere flytting som skyldes arbeidsplassvekst til politikk og program for næringsutvikling. Dermed kan vi konsentrere oss om det vi benevner som andre forholdene, og som påvirker flyttestrømmene.

Vi vil dokumentere og legitimere nødvendigheten av dette skillet nærmere i neste avsnitt.

Arbeidsplassvekst og flytting – litt empiri

Sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting i norske kommuner kan illustreres ganske enkelt. I figuren nedenfor har vi brukt siste tilgjengelige treårsperiode for flytting og arbeidsplassutvikling i kommunene i Norge.

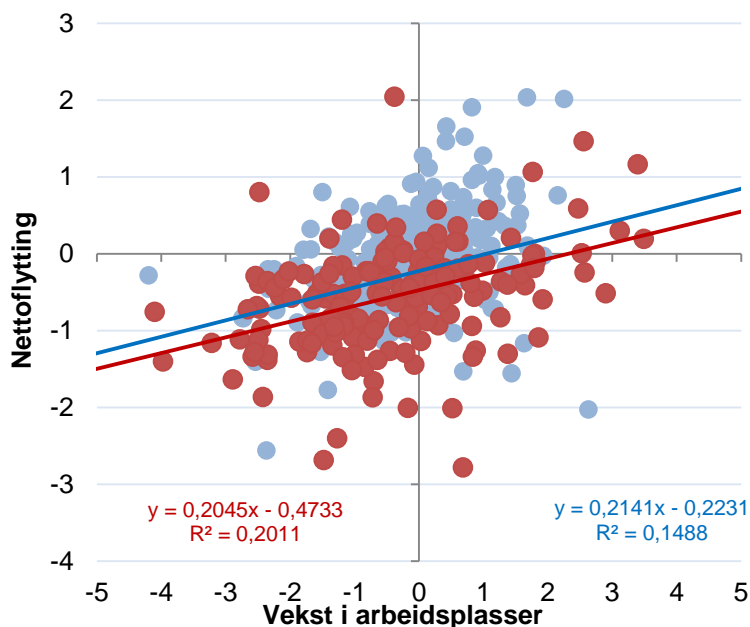


Figur 3: Norske kommuner fordelt med hensyn til arbeidsplassvekst og nettoflytting i perioden 2009-2011.

Figuren viser at det er en positiv sammenheng mellom arbeidsplassutvikling og flytting til norske kommuner gjennom en positiv helling på regresjonslinjen. Når spredningen er så sterk, er det tydelig at andre forhold også påvirker flyttestrømmene. Dersom arbeidsplassutviklingen alene hadde forårsaket flyttebalansen for norske kommuner, ville alle kommunene ligget på

regresjonslinjen i figur 3. Variasjonen vertikalt mellom linjen og den enkelte kommunen (blå prikk) viser at andre forhold enn arbeidsplassvekst har mye å si for nettoflyttingen til norske kommuner.

Det kan også være interessant å trekke ut distriktskommunene og se særskilt på dem. Dette har vi gjort i figur 4, under.



Figur 4: Norske kommuner fordelt med hensyn til årlig arbeidsplassvekst og nettoflytting i perioden 2009-2011. Distriktskommunene er røde og den røde regresjonslinjen viser sammenhengen for distriktskommunene.

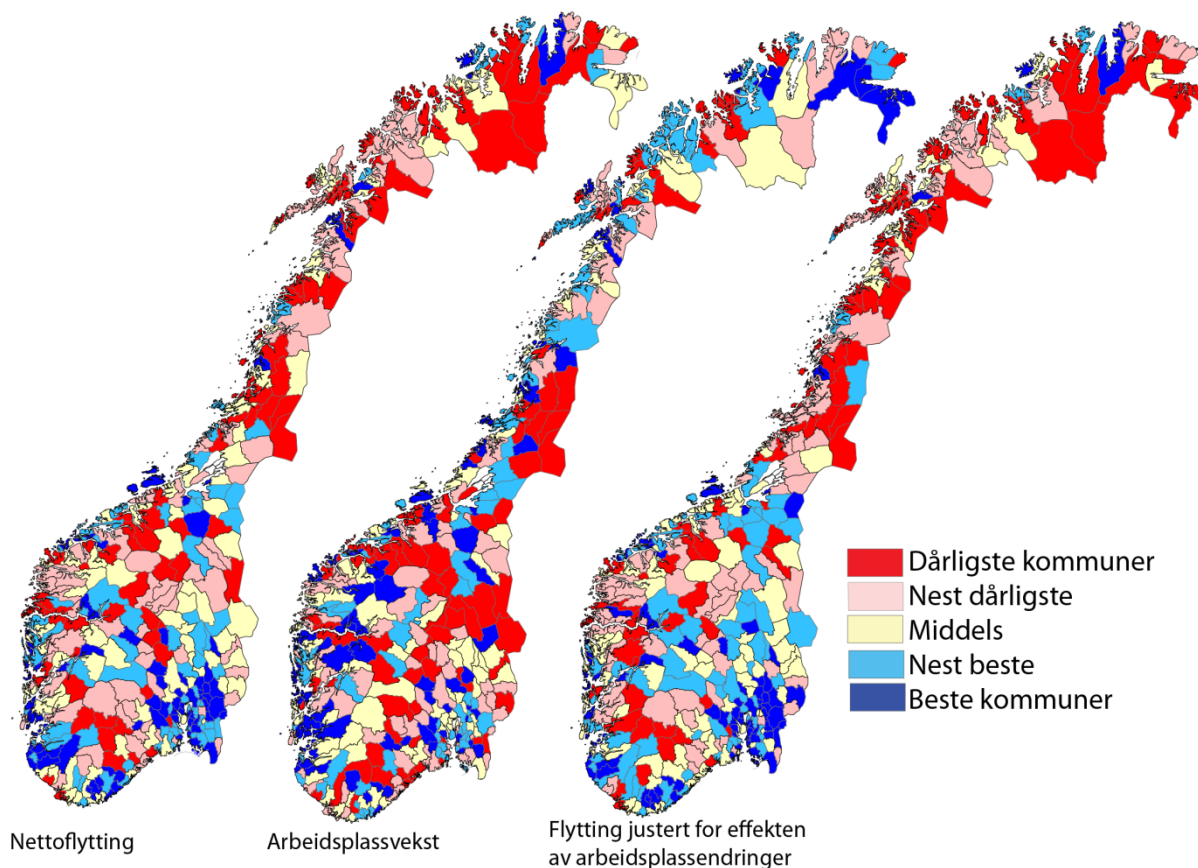
I figur 4 kan vi enkelt se at distriktskommunene samlet sett ligger under de øvrige kommunene som ikke er distriktskommuner. Regresjonslinjene er parallelle. Det viser at sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og flytting er den samme for distriktskommuner som mer sentrale kommuner. Forskjellen er at distriktskommunene med samme arbeidsplassvekst har en lavere netto årlig innflytting tilsvarende 0,25 prosent av folketallet.

Det at regresjonslinjen for distriktskommunene ligger under tilsvarende linje for alle kommuner, betyr at distriktskommuner i snitt vil ha lavere nettoflytting enn mer sentrale kommuner, selv om arbeidsplassveksten er lik. Dette kan tolkes som at attraktiviteten som bosted er lavere i distriktskommuner, og at dette er med å bidra til utflytting fra distrikter til sentrale strøk. Det er også en bekreftelse på at satsing på attraktivitet i distriktene kan motvirke sentraliseringen. Figur 4 viser også at mange distriktskommuner er attraktive gjennom at de har høy innflytting i forhold til arbeidsplassveksten, og at mange distriktskommuner har høy vekst i antall arbeidsplasser. Det viser at det er mulig å lykkes, både med hensyn til arbeidsplassvekst og attraktivitet, selv om en er lokalisert i distriktene, selv om terskelen virker å være noe høyere.

Vi kan også illustrere statistikken ovenfor, med kart som viser variasjonen i flyttestrømmer og arbeidsplassvekst (figur 5). Vi ser av kartene at mange kommuner rundt Oslofjorden og Stavangerregionen har hatt sterk netto innflytting. Kommunene rundt Oslofjorden har

imidlertid ikke spesielt høy arbeidsplassvekst i forhold til andre kommuner i Norge. Vestlandet har flest kommuner med sterk arbeidsplassvekst.

I det siste kartet har vi vist variasjonene i flytting justert for effekten av arbeidsplassendringer. Kartet over nettoflytting viser kommunenes vertikale plassering i figur 3. Kartet med arbeidsplassvekst viser kommunes horisontale plassering i figur 3. Kartet lengst til høyre i figur 5 viser differansen mellom kommunens plassering i figur 3 og regresjonslinjen. Det er det samme som Telemarksforskning har brukt som indikator for bostedsattraktivitet i sitt Attraktivitetsbarometer i en årrekke (Vareide og Storm 2010).



Figur 5: Kart som viser kommunenes nettoflytting, arbeidsplassvekst og flytting justert for effekten av arbeidsplassendringer.

I kartet til venstre i figur 5, ser vi ganske tydelig at kommunene på det sentrale Østlandet for det meste har positiv flytting (blå). Mange kommuner rundt Stavanger har også høy innflytting.

I det midterste kartet ser vi at det sentrale Østlandet i mindre grad har høy arbeidsplassvekst. Dermed kan det virke som om dette området trekker til seg innflyttere av *andre årsaker* enn arbeidsplassvekst. Det siste kartet viser at det sentrale Østlandet har mye innflytting når vi justerer for arbeidsplassendringene. Samtidig er det mange kommuner i Nord-Norge som har høy netto utflytting uten at arbeidsplassene har hatt spesielt svak utvikling. Mange distriktskommuner i Sør-Norge er også merket rødt. Det er altså tydelig at mange distriktskommuner har utflytting selv om arbeidsplassveksten er normal. Satsingen på attraktivitet i distriktpolitikken ser dermed ut til å ha solid støtte i empirien.

4. Programlogikkens andre trinn: Definere bostedsattraktivitet

I figur 2, programlogikk trinn 1, introduserte vi et logisk skille mellom flytting som skyldes arbeidsplassendringer og flytting som skyldes andre forhold. Det er naturlig å knytte attraktivitet som bosted til forhold ved steder som virker positivt på flytting, men som *ikke* har med arbeidsplassvekst å gjøre. Bostedsattraktivitet må med andre ord knyttes til det som kalles «andre forhold». La oss nå se nærmere på dette.

Andre forhold enn arbeidsplassendringer omfatter et spekter av ulike faktorer, også tilfeldige og foreløpig uforklarte forhold. Her kan det være hensiktsmessig å skille mellom tre kategorier av faktorer som kan tenkes å påvirke flyttestrømmer: Strukturelle forhold, personrettede virkemidler og bostedsattraktivitet. Vi skal kommentere disse tre kategoriene nærmere.

Strukturelle forhold

For det første vil det være strukturelle faktorer ved steder som ikke stedet selv kan påvirke. Et eksempel er *arbeidsplassvekst i naboregioner*. Steder som ligger inntil andre steder som har sterk arbeidsplassvekst kan få økt innflytting som følge av arbeidsplassveksten i naboregioner. Det motsatte kan naturligvis også være tilfelle, nedgang i arbeidsplasser i nabokommuner kan føre til at pendlere mister jobben og velger å flytte. Arbeidsplassvariasjonene i naboregionene er imidlertid ikke en egenskap knyttet til selve stedet, det er i stedet en egenskap knyttet til et steds lokalisering. Et annet eksempel er steders *størrelse*, f. eks målt med antall arbeidsplasser på stedet. Steder med mange arbeidsplasser kan tenkes å være mer attraktive som bosted enn steder med få arbeidsplasser. Små steder kan imidlertid *ikke velge å bli store*, da de i beste fall bare har en marginal innflytelse på egen vekst.

En beslektet strukturell faktor er *arbeidsmarkedsintegrasjon*. Små kommuner som ligger inntil større byer har gjerne en stor andel av sine sysselsatte som pendlere til byen. Arbeidsmarkedet i kommunen er dermed tett integrert med arbeidsmarkedet utenfor kommunen. Høy arbeidsmarkedsintegrasjon betyr for dem som bor i en slik kommune, at de har tilgang til et større arbeidsmarked enn kommunen selv kan tilby. Å flytte kommuner nærmere byen, kan bare gjøres gjennom omfattende infrastrukturinvesteringer. Slike investeringer ligger i prinsippet utenfor kommunens muligheter.

Strukturelle forhold er dermed knyttet til steders størrelse og lokalisering.

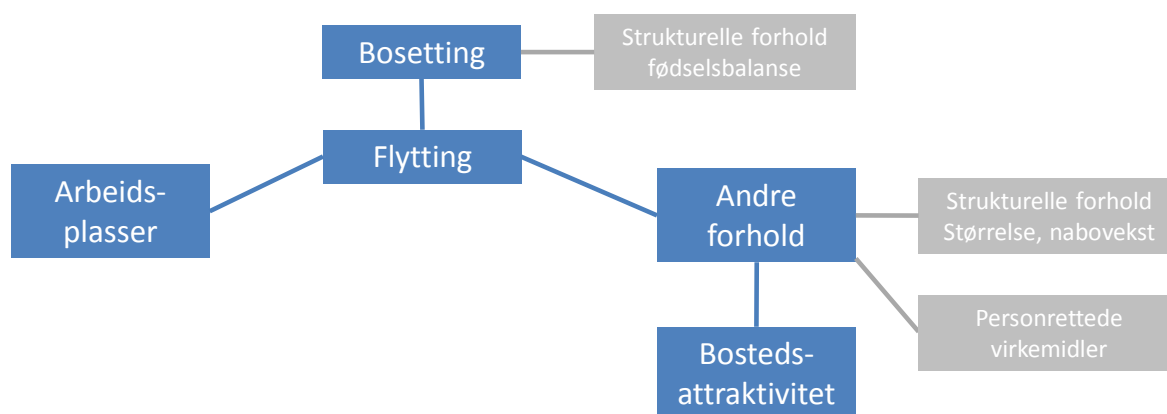
Personrettede virkemidler

Flytting kan også påvirkes av personrettede virkemidler, som økt barnetrygd, lavere skatt og nedskrivning av studielån. Dette er tiltak som eksisterer for Finnmark og Nord-Troms. Slike

tiltak er virkemidler som sentrale myndigheter kan innføre for spesielle områder. Når vi senere skal se på programlogikken for arbeidsplassutvikling og næringsutvikling vil det være en parallell til bedriftsrettede virkemidler, som brukes i ganske stort omfang for å stimulere til arbeidsplassvekst i distriktene.

Bostedsattraktivitet

Bostedsattraktivitet er knyttet til stedlige egenskaper som kan påvirkes lokalt. Det er dermed det som fører til flytting utenom arbeidsplassvekst, strukturelle forhold eller personrettede virkemidler som er innført fra nasjonalt hold. Det vil da være stedlige egenskaper av forskjellig art, som vi skal kommentere langt fylldigere, senere i notatet.



Figur 6: Programlogikk - trinn 2

Figur 6 viser en programlogikk der bostedsattraktivitet er definert som stedlige egenskaper som påvirker flyttingen, og som ikke har med arbeidsplassvekst, strukturelle forhold eller personrettede virkemidler å gjøre.

Dekomponeringen av årsaker til flytting som ikke skyldes arbeidsplassvekst til disse tre forholdene er et rent logisk grep, og ikke basert på ny teori eller empirisk analyse. Formålet med det logiske skillet er å *skille forhold som kan påvirkes lokalt fra forhold som ikke kan påvirkes lokalt*.

Grensene mellom det som kan påvirkes og det som ikke kan påvirkes lokalt, er ikke krystallklare. Enkelte av de strukturelle forholdene, som arbeidsmarkedsintegrasjon, kan påvirkes gjennom å få bedre kommunikasjon, rettere veier, tunneller, broer til naboregioner, etc. Vekst i nabokommuner kan også påvirkes lokalt, f eks gjennom å delta i interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Disse faktorene er imidlertid vanskelige og tidkrevende å påvirke, og ingen kommuner kan forvente større endringer på kort sikt som følge av lokale tiltak. De strukturelle forholdene er derfor av en annen karakter enn andre forhold knyttet til bostedsattraktivitet, de er derfor hensiktsmessig å skille ut. *Det må imidlertid ikke forstås som om de strukturelle forholdene ikke er viktige*. Tvert om, de strukturelle forholdene er kanskje de som har sterkest innflytelse på steders flyttemønster. De krever bare en svært annerledes tilnærming i forståelsen og håndteringen av påvirkninger. Vi glemmer heller ikke at selv om

strukturelle forholdene er tyngre å endre lokalt, er de like fullt dynamiske, de blir også endret over tid når det for eksempel skjer store endringer i samferdselskommunikasjoner eller annen infrastruktur. Dette kommenteres noe nærmere i neste avsnitt.

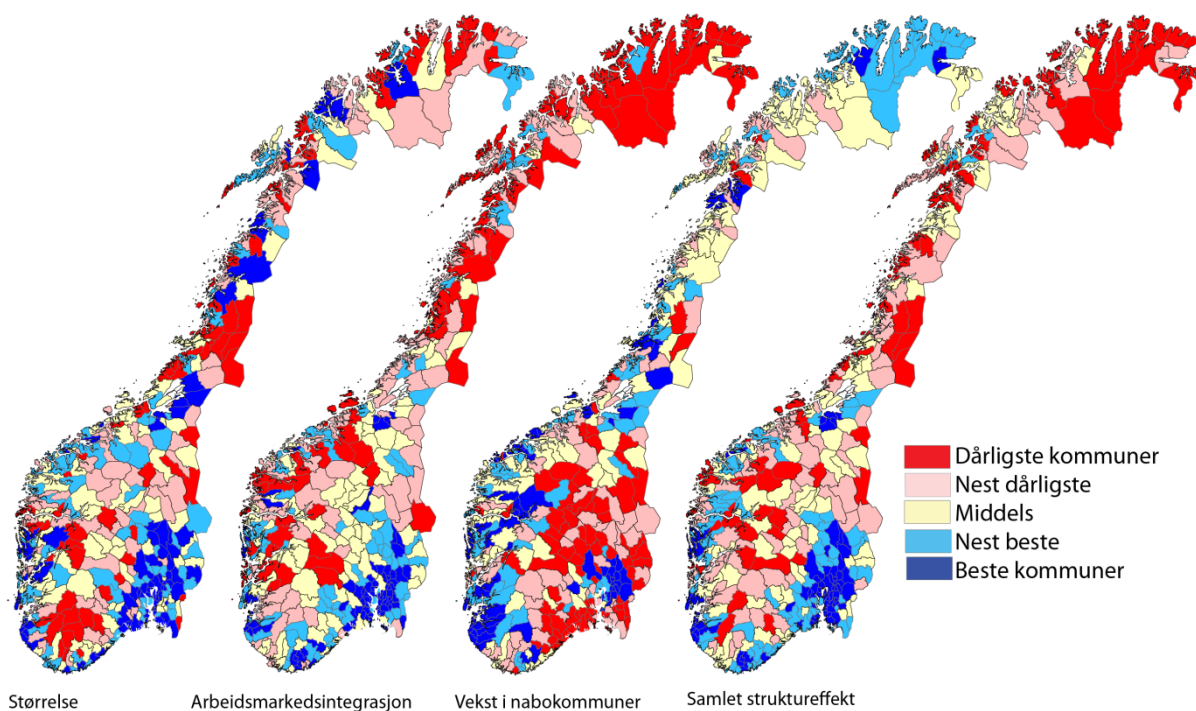
Litt empiri om struktureffekter

Strukturelle forhold som kan tenkes å påvirke flytting er som nevnt kommunens størrelse (antall arbeidsplasser eller innbyggertall), kommunens arbeidsmarkedsintegrasjon og vekst i antall arbeidsplasser i nabokommuner.

I kartene under har vi vist hvordan disse tre strukturelle forholdene varierer i kommunene i Norge i dag.

Faktorer som befolkningsstørrelse og arbeidsmarkedsintegrasjon er strukturelle forhold som trekker i samme retning som sentraliteten. Sentrale kommuner er både mer folkerike, og har bedre integrasjon med arbeidsmarkedet i sine nabokommuner. Faktoren «vekst i nabokommuner» er også best i sentrale strøk, men det er også mange distriktskommuner som har nabokommuner med sterk vekst.

I kartet lengst til høyre, har vi kombinert de tre faktorene, for å få fram hvordan de virker inn på nettoflyttingen til kommunene samlet sett.

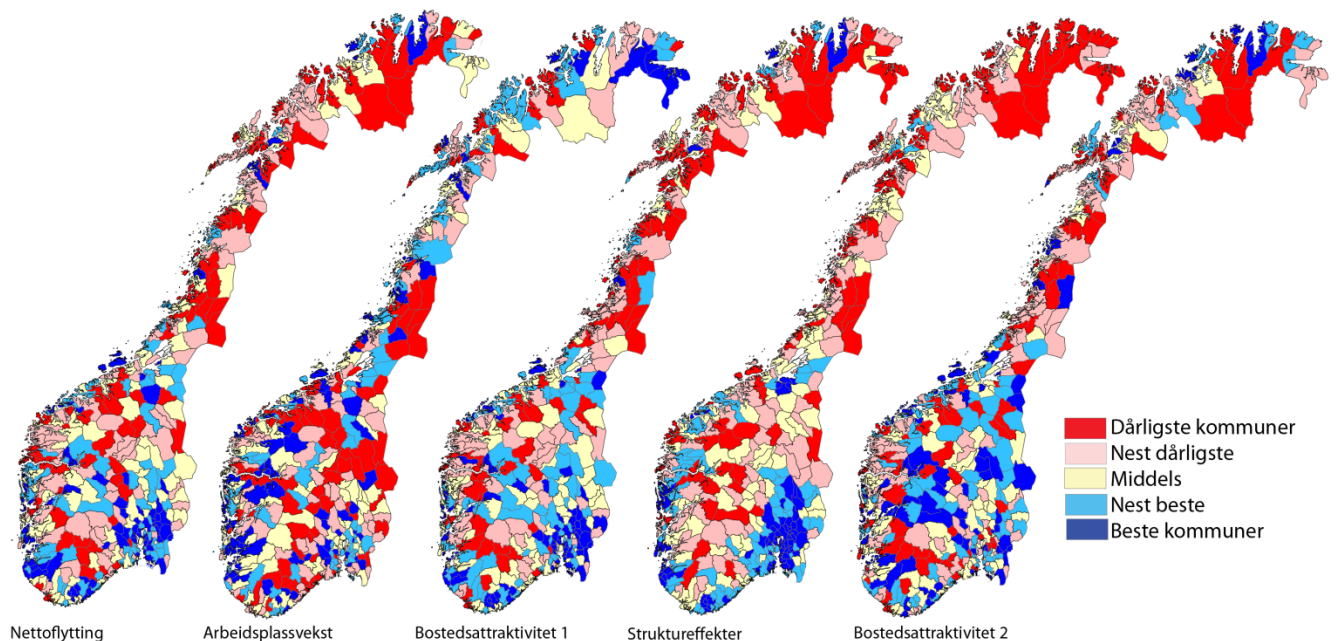


Figur 7: Kommunens befolkningsstørrelse, arbeidsmarkedsintegrasjon, vekst i nabokommuner og den samlede effekten av disse tre faktorene på nettoflyttingen.

Den samlede struktureffekten virker som vi ser, sterkt positiv på kommunene på det sentrale Østlandsområdet, rundt Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim. Kartet med struktureffekten er svært likt kart over sentralitet i norske kommuner. Sentralitet er imidlertid et «tomt» begrep, mens struktureffektene her har et konkret innhold av faktorer som påvirker flytting.

Litt empiri om bostedsattraktivitet

Når vi har beregnet både flytting justert for arbeidsplassvekst og de strukturelle effektene, kan vi enkelt beregne bostedsattraktiviteten i norske kommuner. Det er gjort i kartene under.



Figur 8: Variasjoner i kommunene i Norge med hensyn til nettoflytting som andel av folketall, vekst i antall arbeidsplasser som andel av sysselsettingen, bostedsattraktivitet 1, som er residualen når effekten av arbeidsplassveksten er trukket fra nettoflyttingen. Struktureffekten er hvordan kommunens størrelse, arbeidsmarkedsintegrasjon og vekst i nabokommuner påvirker nettoflyttingen, og bostedsattraktivitet 2, som er en residual når effekten av arbeidsplassvekst og struktureffekten er trukket fra nettoflyttingen.

I figur 8 er resultatene av en regresjonsanalyse av nettoflyttingen til norske kommuner i treårsperioden 2009-2011 vist. Nettoflyttingen er avhengig variabel i en lineær regresjonsanalyse, mens arbeidsplassvekst, størrelse, vekst i arbeidsplasser i nabokommuner og arbeidsmarkedsintegrasjon er uavhengige variabler. Bostedsattraktiviteten, eller det som blir kalt bostedsattraktivitet 2 i figur 8 er da residualbestemt. Utgangspunktet er kommunens nettoflytting, deretter trekkes virkningen av arbeidsplassvekst og strukturelle forhold ifra. Noen kommuner har en høy netto innflytting igjen, og blir blå i kartet til høyre. Det er kommuner som har høy nettoflytting, gitt sin arbeidsplassvekst, størrelse, arbeidsmarkedsintegrasjon og vekst i nabokommuner.

Kartet til høyre viser ingen spesielle mønstre, det er både attraktive og lite attraktive kommuner i alle fylker og landsdeler. Det er de strukturelle forholdene som er klart mest systematiske, og som framtrer som årsak til sentraliseringen.

Det er klart at valg av metode, tidsperiode og geografisk nivå vil bety mye for resultatene, og figur 8 fungerer mest som en illustrasjon av poengene. Dette er også en tverrsnittsanalyse for en bestemt periode som ikke tar opp i seg dynamiske forhold, som for eksempel at arbeidsplassvekst i en periode kan føre til innflytting i neste periode, eller at folk kan ha en tendens til å flytte til steder i vekst.

5. Programlogikkens tredje trinn, arbeidsplassvekst

Arbeidsplassutviklingens betydning for flyttestrømmene er åpenbar, og har blitt lagt til grunn for norsk distriktpolitikk de siste 60-70 årene. Vi har tidligere definert bostedsattraktivitet slik at den er uavhengig av arbeidsplassvariabelen. Det var for å kunne rendyrke betraktningene rundt “andre forhold”. Når vi nå har gjort det, vil vi å hente arbeidsplassutviklingen “tilbake” igjen, nå som vi har et logisk bilde av dens plassering i modellen. Det er også for å få fram alternative typer attraktivitet, som attraktivitet for bedrifter og besøk.

Privat næringsliv er fokus for tiltak for arbeidsplassvekst

Omtrent en tredel av arbeidsplassene i Norge er i offentlig sektor, hvorav primærkommunene samlet sett har flest arbeidsplasser. Distriktskommuner har en større andel av sysselsettingen i kommunal sektor. Det skyldes trolig at driften av primærkommunene er mer ressurskrevende i forhold til folketallet i distriktene, men også at distriktene har mindre næringsliv og statlige arbeidsplasser i forhold til folketallet enn sentrale strøk. Den statlige politikken, og spesielt utviklingen i overføringene til kommunene, får dermed betydning for antall arbeidsplasser i kommunesektoren i distriktene. Lokaliseringspolitikken for statlig og fylkeskommunal virksomhet vil også ha innflytelse. Dette er velkjent og også referert i stortingsmeldingene om distriktpolitikken. Utviklingen i antall arbeidsplasser i det offentlige er imidlertid ikke gjenstand for lokal utviklingspolitikk. Det er antall arbeidsplasser i næringslivet som i hovedsak forsøkes stimulert.

Strukturelle forhold

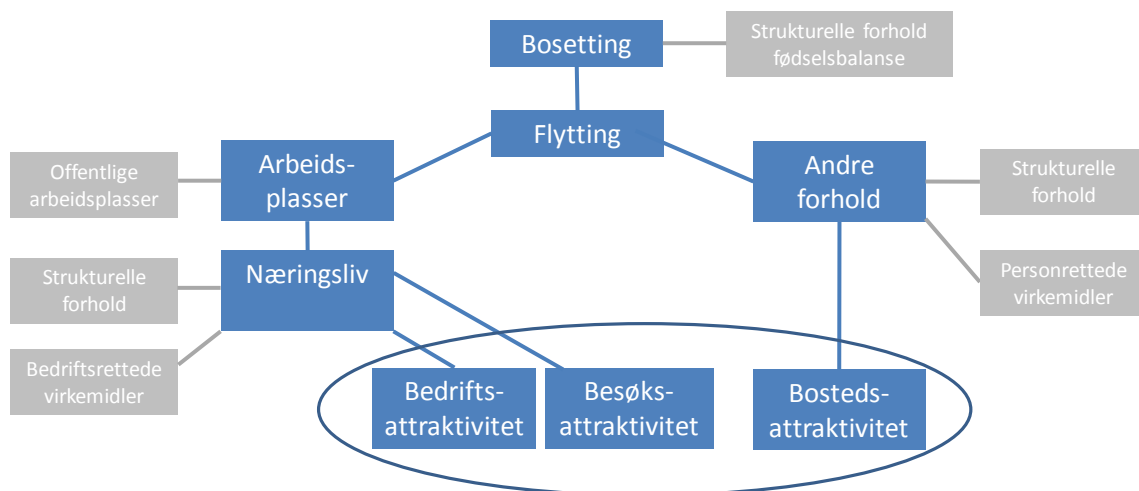
Utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet er også sterkt preget av strukturelle forhold utenfor lokal eller regional kontroll. Kombinasjon av et steds bransjestruktur og konjunkturutviklingen vil forklare mye av variasjonene i arbeidsplassutviklingen mellom steder og regioner. For eksempel vil steder som har mye av arbeidsplassene i næringslivet i bransjer med nedgang i en periode, som f eks landbruk eller prosessindustri i de siste ti årene, ha en tilbøyelighet til å få lavere vekst. Steder med stor konsentrasjon av næringslivet i vekstbransjer, som f eks olje og gassutvinning vil på den annen side ha en tilbøyelighet til vekst.

Slike strukturelle forhold kan vi anta er utenfor kontroll for lokale og regionale aktører, og kan for så vidt også synes utenfor kontroll for nasjonale og internasjonale aktører. Lokale og regionale aktører vil i sine tiltak for å stimulere næringsutviklingen forsøke å få mest mulig vekst ut fra det næringslivet de har. Det er ikke mulig å endre næringsstrukturen på verken kort eller mellomlang sikt. På steder der de dominerende bransjene har nedgang vil en vellykket næringspolitikk resultere i nullvekst, mens steder med mye av næringslivet i vekstbransjer må ha sterk vekst for å kunne kalles vellykkede. Effekten av bransjestrukturen kan beregnes forholdsvis lett med metoder som kalles shift-share, eller *skift-andel*, på norsk.

Som vi så i forrige kapittel, har størrelse og lokalisering stor betydning for flyttemønstrene. De samme strukturelle forhold kan også tenkes å ha betydning for arbeidsplassveksten i næringslivet.

Bedriftsrettede virkemidler

Det finnes en rekke bedriftsrettede virkemidler rettet mot bedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet. Eksempel på slike virkemidler er regional differensiert arbeidsgiveravgift, bedrifts- og investeringsstilskudd fra Innovasjon Norge. Slike bedriftsrettede virkemidler utgjør en stor del av distriktpolitikken, særlig målt som andel av midler til distriktpolitikken. Det er hensiktsmessig å skille ut og definere effekten av slike midler ut av attraktivitetsbegrepet.



Figur 9: Programlogikk - trinn 3 – med arbeidsplassvekst.

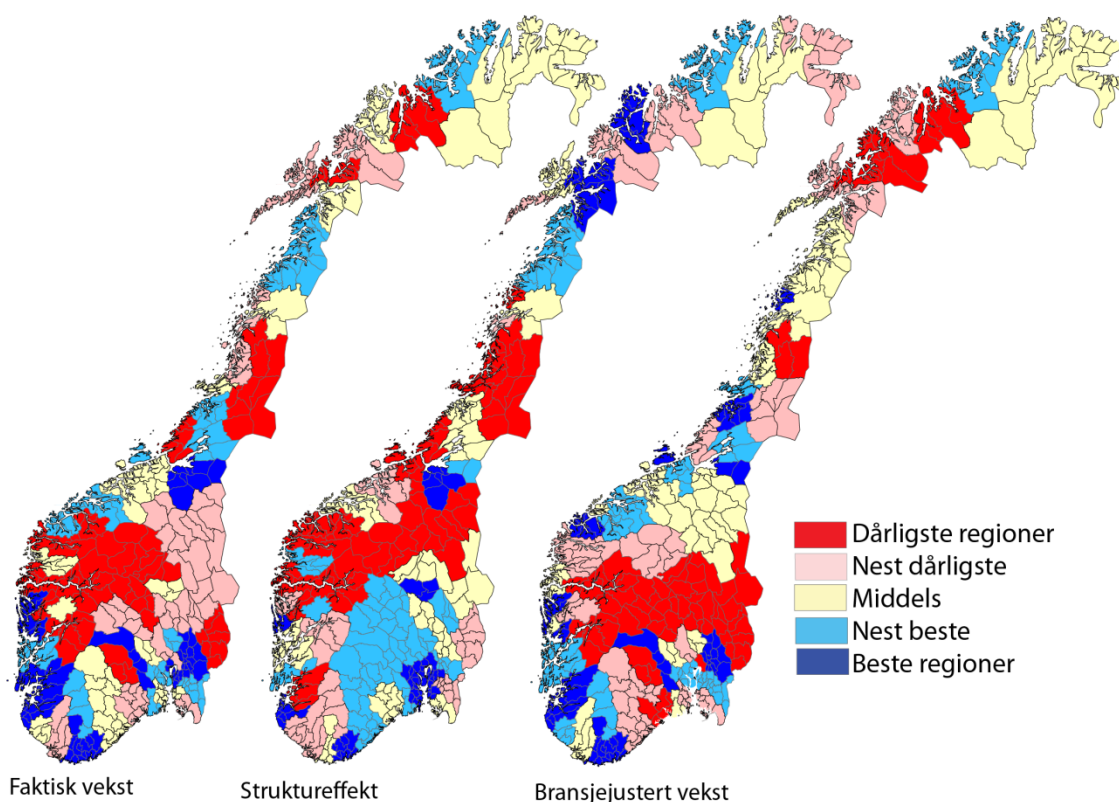
Når effekten av de strukturelle forholdene og de bedriftsrettede virkemidlene er trukket fra, står vi igjen med arbeidsplassutvikling i næringslivet *som skyldes lokale og regionale forhold*. Det kan være lokale forhold som gjør at en trekker til seg nye bedrifter, at eksisterende bedrifter har spesielt gode vekstvilkår, eller at stedet trekker til seg mange besøkende som øker omsetning og sysselsetting i besøksnæringene. Vi har dermed to typer stedlig attraktivitet som kan føre til arbeidsplassvekst i næringslivet: Bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet.

Programlogikken som er presentert hittil er basert på en logisk dekomponering av faktorer som kan skape vekst i bosettingen. Programlogikken er basert på våre *valg*, det er slik vi har *valgt* å analysere drivkreftene bak flyttestrømmene. Det er derfor ikke relevant å spørre seg om modellen ovenfor er sann eller ikke, spørsmålet er om den er hensiktsmessig eller ikke.

Hensikten med modellen er å foreta et logisk skille mellom strukturelle forhold som steder og regioner ikke, eller i svært liten grad kan gjøre noe med, generelle bedriftsrettede virkemidler som blir besluttet sentralt, og stedlige forhold som kan påvirkes lokalt.

Vi har også skilt ut personrettede og bedriftsrettede virkemidler i modellen. Rent logisk kunne vi ha definert f eks nedskrivning av studielån for bosatte i Finnmark som en stedlig egenskap med kommunene i Finnmark som kanskje har en positiv påvirkning på flyttestrømmen. I så fall ville disse personrettede virkemidlene være en del av bostedsattraktiviteten i disse kommunene. Når vi har valgt å skille disse personrettede virkemidlene ut, er det fordi de er et ledd i den nasjonale distriktpolitikken, og ikke et resultat av hva den enkelte kommune gjør. Dersom en enkelt kommune innfører sine egne personrettede virkemidler, f eks hvis en kraftkommune subsidierer el-forbruket for sine innbyggere, ville det vært et element i den stedlige bostedsattraktiviteten i denne kommunen.

Om struktureffekten på arbeidsplassvekst



Figur 10: Faktisk arbeidsplassvekst i næringslivet, struktureffekten og den bransjusterte veksten for perioden 2000-2011.

I kartene over, som er hentet fra rapporten *Sårbare eller robuste regioner* (Vareide 2012) er struktureffekten for arbeidsplassveksten i norske regioner mellom 2000 og 2011 regnet ut. Det er gjort på bakgrunn av regionenes bransjesammensetning i 2000, og de ulike bransjenes vekst på landsbasis i perioden fra 2000 til 2011. Kartet i midten, som viser struktureffekten, viser at sentrale regioner som Oslo og omkringliggende regioner, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim har en bransjestruktur med en høy andel av arbeidsplassene i vekstbransjer, mens mange regioner i distriktene har en høy andel av arbeidsplassene i nedgangsbransjer. Næringslivets bransjesammensetning har dermed bidratt til at de mest sentrale regionene har fått høyere vekst.

6. Programteori om bostedsattraktivitet

Vi har så langt presentert en programlogikk hvor bostedsattraktivitet er definert som stedlige forhold som fører til bedret nettoflytting, utover det som skyldes arbeidsplassvekst, strukturelle forhold eller personrettede virkemidler. Som vi har presisert, er dette et logisk resultat av hvordan vi har valgt å definere bostedsattraktiviteten i denne studien.

Når vi har valgt å definere bort arbeidsplassvekst, strukturelle forhold og personrettede virkemidler fra bostedsattraktiviteten, er det fordi det er praktisk for å kunne skille mellom ulike sett av strategier og virkemidler. Arbeidsplassvekst er forhold som søkes påvirket gjennom tiltak rettet mot næringsutvikling. De personrettede virkemidlene vi har skilt ut, er de som blir gjennomført av statlige myndigheter utenfor lokalt initiativ eller utforming. De strukturelle forholdene kan ikke påvirkes i særlig grad på kort- eller mellomlang sikt på lokalt eller regionalt nivå. Vi står dermed igjen med at bostedsattraktivitet er stedlige egenskaper som påvirker flyttingen, og som kan påvirkes lokalt.

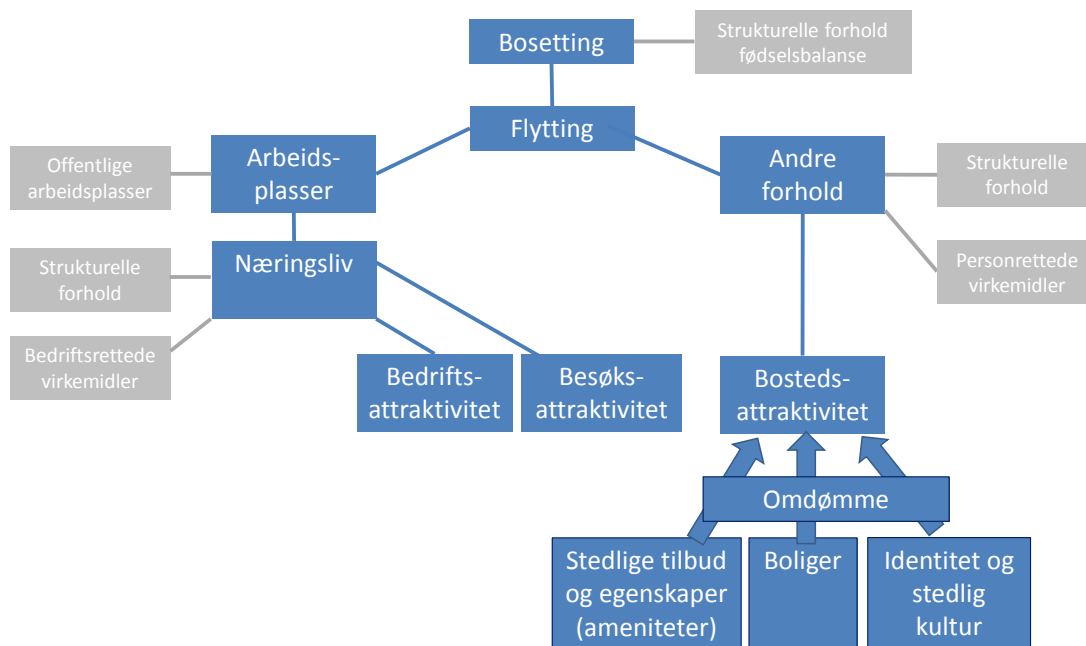
Fire kategorier av faktorer som påvirker bostedsattraktiviteten

Hvilke forhold er det da som påvirker bostedsattraktiviteten? Det er det store spørsmålet. Spørsmålet er stilt og besvart på mange ulike vis i forskningslitteraturen. Det er også et rikt praksisfelt i norske kommuner og regioner som gir mange, ofte andre svar.

Det er fire sett av faktorer som peker seg ut for å forklare variasjoner i bostedsattraktiviteten:

1. Stedlige tilbud og egenskaper (ameniteter)
2. Boliger
3. Omdømme
4. Identitet, lokal kultur

Vi har satt dem inn i vår logiske programteorimodell, og vil kommentere faktorene hver for seg i lys av internasjonal forskningslitteratur, nedenfor.



Figur 11: Programlogikk trinn 4: Drivkrefter for bostedsattraktivitet

Når vi nå introduserer hvilke drivkrefter som er viktige for bostedsattraktivitet, har vi gått utover rent logiske definisjoner, og inn i et område som trenger en annen type begrunnelse. Både forskningsfeltet og praksisfeltet har en rikholdig mengde litteratur om disse drivkreftene, som vi skal gå nærmere inn på i resten av dette kapitlet.

Forskning om stedlige tilbud og egenskaper - ameniteter

Et sentralt begrep som blir brukt i den internasjonale litteraturen er ”amenities”. Dette er en fellesbetegnelse for ulike tilbud og stedlige egenskaper som et område har, og som kan tenkes å påvirke bostedsattraktiviteten. Eksempler på slike tilbud, eller ”amenities”, er kulturtilbud, muligheter for friluftsliv, idrettsfasiliteter, barnehager, kafeer og puber, m m. Rent intuitivt er det lett å tenke seg at det er en sammenheng mellom et steds bostedsattraktivitet og tilgangen på ulike tilbud eller amenities. I mangel av en god og kortfattet oversettelse av «amenities», har vi valgt å bruke det fornorskede uttrykket ameniteter som betegnelse for slike stedlige tilbud og egenskaper.

I de siste tiårene har ameniteter fått økende betydning i debatter rundt og analyser av regional konkurransevne. Fellesnevneren er at studiene fremhever viktigheten av lokale tilbud og egenskaper for å generere regional vekst. Type, kvalitet, og nivå på disse tilbudene og egenskapene bestemmer hvor attraktivt et sted er for å jobbe og bo. Slike kvaliteter er i økende grad anerkjent som å være like viktig som økonomiske faktorer og arbeidsmarked for å bestemme attraktivitet og vekst (Lambiri et al. 2007).

I sammenheng med ameniteter, blir også "quality of life" brukt som begrep i litteraturen. Disse begrepene har ingen klar definisjon, og blir ofte brukt om hverandre. Enkelte har en smal bruk av begrepet amenities som omhandler mer rene frie goder. Clark et al. (2002) siterer Gyourko og Tracy (1991), som beskriver ameniteter som et ikke-produsert offentlig gode som ikke har en tydelig pris, som for eksempel vær. Gyourko og Tracy peker på at tidligere empiriske studier har inkludert enkelte offentlige tjenester som utdanning og sikkerhet (Clark et al. 2002). Andre har et bredere bruk av begrepet som inkluderer både frie goder så vel som ulike private goder. Ameniteter er steds spesifikke goder og tjenester som gjør noen steder attraktive å bo, mens det motsatte; "disamenities", gjør steder mindre attraktive. Ameniteter påvirker "quality of life" (Mulligan 2009). Wall (1999) bruker "amenities" om alle aspekter ved livsstandard utenom inntekt og arbeid, og definerer "quality of life" som den totale nytten av alle "amenities". Vi vil i fortsettelsen oversette «Quality of life» med livskvalitet, men vil samtidig presisere at bruken av begrepet livskvalitet ofte har en litt annen og mer subjektiv betydning i Norge.

Lambiri et al. (2007) gjennomførte en litteraturstudie som fokuserte på arbeider som omhandler livskvalitet. Her pekes det på at det ikke foreligger en klar definisjon av begrepene «quality of life» og «amenities», og hva man legger i uttrykkene varierer i forhold til hvordan det blir brukt. Hvilke indikatorer som blir brukt avhenger av hvilke data som er tilgjengelig, hva som er formålet med studien, metoden som er brukt og det geografiske nivået (lokalt/regionalt etc.). I de fleste studiene som ble gjennomgått, var indikatorene brukt i tillegg til økonomiske faktorer som påvirker lokalisering og urban/regional vekst. I mangel av en klassifisering, foreslo Lambiri et. al en gruppering av seks indikatorer; natur og klima, konstruert miljø (type og tilstand av bygninger etc.), sosiopolitisk miljø (samfunnsliv, politisk deltagelse etc.), kultur og fritid (museum, restauranter etc.) og grunnleggende rettsprinsipper (sikkerhet, helsetilbud, utdanningstilbud etc.) (Lambiri et al. 2007).

Ideen om at ameniteter er en nøkkelfaktor i konkurranse mellom steder, har sitt utspring i en litteratur som har utviklet seg siden 60-tallet, med fokus på ulike aspekter av livskvalitet og ameniteter (ATTREG 2010; Storm 2010). Av de første modellene som fikk mye oppmerksomhet var blant annet Rosen (1979) og Roback (1982), som tok utgangspunkt i forskjeller lønnsnivå mellom steder for å avsløre regionale forskjeller i livskvalitet.

De tidligste arbeidene fokuserte på produksjonssiden og næringsutvikling, men etterhvert har studiene i økende grad fokusert på "myke" og subjektive verdier (ATTREG 2010). De første undersøkelsene fokuserte på faktorer som offentlige tjenester og vær, mens de siste årene har vært mer fokus på konsumgoder og urbane tilbud, noe som er i tråd med hvordan samfunnet har utviklet seg. Ettersom inntekt, utdanning og rettigheter har økt, så har man opplevd en økende individualisering. Dette har resultert at etterspørsel etter konsumgoder har økt og at rekreasjon har fått større betydning. Konsum og tjenestefaktorer har fått sterkere betydning. Kunst, kultur og estetikk blir i denne sammenhengen viktigere for å fremstå som attraktive bosteder. Der det tidligere var fokus på arbeidsplasser og næringsutvikling, er det etter hvert også blitt en viktig oppgave for det offentlige å tilrettelegge for goder som kunst og kultur (Clark et al. 2002). Fokuset i den nye økonomien har gått fra produksjon til forbruk. Mye av dette forbruket er uavhengig av sted, som for eksempel media, mens andre ting er knyttet til stedet, som kafeer, gallerier og arkitektur (Clark et al. 2002).

Russo et al. (2011) peker på at diskursen etter hvert har gått fra å måle kvaliteten på det økonomiske miljøet til kvaliteten til steder, som fokuserer. Dette har skjerpet fokuset på de

stedlige særegenhetene. Mens de "tradisjonelle" formene for mobilitet er avhengig av neoklassiske variabler som lønninger, priser, tilgjengelighet og sysselsetting, og demografiske variabler som aldersstruktur i befolkningen, er fokuserer den «nye» geografiske litteraturen på kvaliteter og egenskaper ved steder. Dette er aspekter som er mer problematisk både å definere og måle, men som kan resultere i en bedre forståelse av mobilitet og regionale utviklingsprosesser (ATTREG 2010).

Det nye fokuset gjenspeiler utviklingen i samfunnet. De neoklassiske variablene, som avstand, transportkostnader, og nærhet til naturressurser og markedet, har fått mindre betydning ettersom nye former for transport og kommunikasjon har endret kontakten mellom individer, regioner og land temmelig dramatisk (Clark et al. 2002). Mange steder har historisk sett hatt fordeler ved for eksempel å være lokalisert i nærhet av sjø eller jernbane. Ettersom transportkostnadene har sunket og flere transportmuligheter har oppstått, har man sett at slike steder er blitt svekket (Glaeser 2008). Men til tross for at den teknologiske utvikling der avstander og tradisjonelle ressurser får mindre betydning, er det de sentrale områdene som har vokst mest. Dette kan knyttes til kvalitetene til de urbane områdene.

Glaeser et al. (2000) diskuterer de positive effektene av byens tilbud, og fremhever det de kaller "non-market forces" som bidrag til regional utvikling. Deres resonnement er at byer som har gode tilbud er levedyktige. De må bruke slike tilbud for å tiltrekke seg innbyggere. De skiller mellom fire typer urbane ameniteter. Den første typen er tjenester og konsumentgoder. Restauranter, teatre og sosialt mangfold er lokale goder, mens mange produserte goder kan transporteres og er derfor i stor grad nasjonale goder. Lokale goder er viktig for å tiltrekke innbyggere. Forfatterne viser blant annet til at byer med mange restauranter og forestillinger har vokst raskt de siste 20 år. Den andre type amenitet er estetikk og fysiske omgivelser. Det finnes lite dokumentasjon om effekten av fin arkitektur på befolkningsutvikling, men forfatterne argumenterer for at det virker som at mer estetisk attraktive byer har gjort det bedre de siste tiårene. De viser også til at vær, målt som temperatur eller nedbør, har vært en viktig faktor som er vist å påvirke befolkningsutvikling og boligpriser i USA. Den tredje type amenitet er gode offentlige tjenester. Gode skoler og lite kriminalitet er forbundet med urban vekst. Dette virker spesielt viktig for å tiltrekke arbeidskraft med høyere utdanning. Mange studier hevder at høy utdanning i neste omgang fører til økt urban vekst. Den fjerde type amenitet er hastighet, i den betydning at tilgang på tjenester og jobber er knyttet til hvor lett det er for individer å forflytte seg. Ettersom tid blir mer verdifull, vil individer unngå områder der transportkostnadene er høye. Sentrumsnære områder har lyktes der mer fjerntliggende områder har opplevd nedgang. De to alternative fremtidsbyene forfatterne skisserer, er bilbaserte byer med desentralisert befolkning og byer med høy befolkningstetthet som er basert på offentlig transport og gangavstand. I begge disse to typene byer kan transporttiden være lav, og ulike typer byer vil lykkes i ulike områder. I USA, der offentlig transport er mindre viktig og drivstoffskatter lave, vil bilbyene fortsette å blomstre. I byer der bilkjøring er vanskelig på grunn av gammel infrastruktur, eller europeiske byer der offentlig transport utkonkurrerer biler, vil byer med tett befolkning også lykkes. Tradisjonelle byer vil bare lykkes dersom de tilbyr ameniteter som tiltrekker befolkning med høy humankapital (Glaeser et al. 2000).

Av nyere studiene er ESPON-prosjektet ATTREG spesielt interessant. Prosjektet har hatt som formål å analysere europeiske regioners attraktivitet for bosetting og besøkende (ATTREG 2010). Modellen Russo et al. (2011) har utviklet benytter begrepet territoriell kapital om

stedlige faktorer som kan påvirke migrasjon. Begrepet territoriell kapital ble i følge Russo et al. (2011) introdusert av OECD i Territorial Outlook (OECD 2001), og inkluderer en kombinasjon av materielle og immaterielle aspekter ved regioner og deres påvirkning på økonomisk utvikling. Modellen skiller mellom klassiske faktorer som jobb, og nye faktorer som sosial og kulturell kapital. I følge Russo et al. (2011) er jobbmuligheter fortsatt den viktigste drivkraften til migrasjon, men det er også påvist at migrasjon er knyttet til andre faktorer. Modellen skiller videre mellom menneskeskapte, territoriale egenskaper og naturgitte egenskaper ved et sted. De ser også spesielt på styringsmessige aspekter, som de mener både er en viktig faktor for attraktivitet og nødvendig for å fremheve de øvrige godene (Russo et al. 2011).

Russo et al. (2001) valgte ut 19 indikatorer er kategorisert i fem typer territoriell kapital:

1. Miljøkapital, som vær, geografiske egenskaper og vernede områder.
2. Antropisk kapital, som er menneskeskapte egenskaper ved regionen, blant annet kulturarv, befolkningstetthet, status som regionscenter, infrastruktur, grad av urbanisering og tilgjengelighet.
3. Økonomisk kapital og humankapital, som skal fange opp migrasjon som er motivert av økonomiske faktorer og humankapital. Måles med BNP, sysselsettingsstruktur og arbeidsmarked, der man blant annet ser på sysselsetting i private tjenester (som finans og eiendom) og offentlige tjenester, samt forbruksrelaterte sektorer som inkluderer handel, turisme og transport.
4. Sosial og kulturell kapital, som aldersstruktur, utdanningsnivå og sosial tilfredshet.
5. Institusjonell kapital, som måles gjennom kvalitet på offentlige tjenester.

Alle disse faktorene analyseres en i samlet økonomisk modell. Modellen legger opp til å bruke klusteranalyser for å finne regionale typologier som skal kombinere og presentere komplekse mønstre i mobilitet. I følge Russo et al. (2011) er det gjennom bedre kunnskap om hva som påvirker mobilitet at beslutningstakere bedre kan identifisere muligheter og hindre for mobilitet. Dermed vil kunnskap om mobilitetsmønstre kunne brukes til å innføre mer presise tiltak for å nå ønskede målgrupper. Denne modellen er også anvendt i Danmark av Madsen et al. (2011).

Forskning om boligmarkedet, attraktivitet og flytting

Det er åpenbare sammenhenger mellom bosetting og boliger. I vår programlogikk er det flyttestrømmene som er i fokus. Det er fordi det er en programlogikk for distriktspolitikken, der flyttestrømmene er sentrale. I andre sammenhenger kan det være at boligpriser er mest interessante, f eks vil eiendomsutviklere kunne være spesielt opptatt av eiendomspriser. Da vil bostedsattraktivitet være de forholdene som skaper de høyeste boligprisene. Det er mye forskning som måler bostedsattraktivitet ved hjelp av boligpriser.

Boligpriser

Det finnes en rekke studier som fokuserer på livskvalitet og ameniteter som en faktor som direkte påvirker valget av hvor man skal kjøpe eller leie hus. Teorien bak disse studiene er

”revealed preference approach”, der studier av individers adferd skal avsløre preferansen for lokaliseringer som tilbyr et gitt nivå av livskvalitet. Denne type undersøkelser knytter verdien av boliger og lønninger, siden verdien av livsstilsfaktorene ikke kan direkte måles. En sentral teori er ”spatial equilibrium” eller romlig likevekt (Lambiri et al. 2007). Romlig likevekt forutsetter at hvis noe er spesielt bra i et område, kan man forvente at det er oppveid av noe dårlig. En positiv egenskap på ett sted, som tilgang til sentrum eller høye lønninger, oppveies av en negativ egenskap, som høye boligpriser (Glaeser 2008). I følge teorien om romlig likevekt er det slik at hvis husstander flytter for å øke livskvalitet, så vil høye boligpriser på steder reflektere høy etterspørsel. Samtidig vil en positiv endring av livskvalitetsfaktorer føre til høyere boligpriser (Lambiri et al. 2007). Verdien til livskvalitet blir dermed avslørt gjennom lønn og salg av boliger, som blir utregnet ved bruk av metoden hedoniske priser, der den observerte variasjonen i lønn eller pris er lik verdien til livskvalitet når alt annet er likt (Lambiri et al. 2007).

Den grunnleggende modellen har en lineær nyttefunksjon for bosted som består av: Inntekt + ameniteter – boligkostnader – transportkostnader. Det er ulik bruk og tilnærminger til denne enkle modellen.

Alonso-Muth-Mills modellen er egnet for å forstå boligpriser og boligtetthet innenfor et område. Modellen bygger på Alonsos modell fra 1964, og er utvidet av Mills (1964) og Muth (1969). Modellen sier at høye boligpriser nært sentrum er oppveid av korte pendleavstander og lave transportkostnader. Modellen sier også at boligpriser faller med avstand til sentrum. Denne modellen er blitt benyttet i mange varianter, og nesten alle har funnet dette generelle mønsteret. I noen tilfeller er det funnet et konvekst forhold mellom avstand og pris, der priser faller kraftig etter en viss avstand, og at forholdet mellom pris og avstand flater deretter ut. Dette kan forklares med investering i teknologi som reduserer pendlekostnad, for eksempel bil. Modellen kan også justeres for å ta med at boligtetthet er et resultat av etterspørsel. Det kan blant annet være høy boligtetthet nært sentrum fordi høy betalingsvillighet for lokaliteten øker tilbudet. Modellens styrke er at den kan forutsi ting som holder generelt, ikke at den har høy forklaringsverdi (Glaeser 2008).

Rosen-Roback modellen er egnet for å forstå forskjeller i priser mellom ulike områder. Modellen ser på forholdet mellom inntekt, ameniteter og eiendomspriser. Kjernen i modellen er at den sier at høye boligpriser må reflektere enten høy inntekt, høye ameniteter eller begge deler (Glaeser 2008).

Sherwin Rosen var i 1979 den første økonomen som introduserte denne typen metode for å måle livskvalitet i byer (1979). Målet til Rosen var å sammenligne livskvalitet i amerikanske byer, med lønn som utgangspunkt (Lambiri et al. 2007). Grunnprinsippet er at livsstandard er lik mellom steder, og forskjeller i livskvalitet er kompensert med lønn. Forskjeller i lønn kan derfor være et mål på stedets livskvalitet, siden den indikerer lønnen som befolkningen er villig til å gi avkall på for å bo på stedet (Wall 1999).

Jennifer Roback videreutviklet denne metoden, og hennes artikkel fra 1982 er en av de mest kjente og siterte artikler på urbane ameniteter (Lambiri et al. 2007; Zelenev 2004). Mange økonomer har brukt denne metoden for å rangere byer, med ulike varianter av modeller og indikatorer som måler livskvalitet (Lambiri et al. 2007; Zelenev 2004).

Glaeser, et al. (2000) brukte boligpriser for å finne en amenitetsindeks. Boligpriser ble justert for inntekt per innbygger, og residualen ble tolket som å reflektere etterspørselen etter ameniteter. Resultatet var at boligpriser syntes å sammenfalle med hvordan nivået på amenitetene ble betraktet, og det var også en sammenheng mellom amenitetsindeksen og befolkningsvekst. Etterspørselen over tid ble også undersøkt. Korrelasjonen mellom amenitetsindeksen basert på boligpriser og befolkningsstørrelsen hadde økt fra 1980 til 1990, og spesielt i store byer. Boligpriser hadde også vokst mer enn lønn, noe som kunne tolkes som at det var større betalingsvillighet for ameniteter. I England var det derimot en mindre klar sammenheng, der priser sentralt i London hadde økt, mens det hadde blitt relativt billigere utenfor London. Dette ble tolket som at London hadde blitt mer attraktivt, men at andre byer ikke har lyktes i like stor grad. I Frankrike hadde også prisene i Paris økt mer enn lønnen, men ikke i resten av landet. Da de undersøkte utviklingen i utvalgte byer i USA, fant de at det var store forskjeller mellom byene (Glaeser et al. 2000).

Hedonisk prissettings-modellen bruker boligpriser for å beregne betalingsvilligheten for ameniteter. Hvis en amenitet er forbundet med en økt boligpris, kan man trekke slutningen om at betalingsvilligheten for godet tilsvarer denne prisen når inntekt og andre ting er holdt konstant. Denne metoden har to sentrale svakheter. Den viser betalingsvilligheten til marginalbeboeren, men denne trenger ikke å være representativ. Den forutsetter også at alt annet må være konstant. Variablene er slikt sett sårbare for korrelasjoner. På grunn av dette blir slike analyser ofte benyttet på lavere nivå der man har mer kontroll over at nabolag er sammenlignbare, foruten den variabelen man undersøker.

Alle disse modellene forutsetter at mennesker i utgangspunktet er indifferente for hvor de bosetter seg, og forklarer bare tilbud av arbeidskraft og etterspørsel etter boliger. Det vil si at modellene forklarer bare den ene siden av markedet, kan derfor ikke fullt ut forklare hvorfor lønn og eiendomspriser er forskjellige fra sted til sted. Etterspørsel etter arbeidskraft og tilgang på bolig mangler i ligningen (Glaeser 2008).

Sheppard et al. (2006) estimerer effekten av lokal "non-profit" kultursektor på eiendomspris ved bruk av hedoniske modeller. Datagrunnlaget var salg av boliger i 11 byer i delstaten Massachusetts. Eiendommer ble målt med hensyn til avstand til sentrum og tomteareal, antall rom, bad og etasjer. Videre så ble pris justert for inflasjon og regionale trender i eiendomspriser, og det ble tatt hensyn til inntekt per innbygger og trekk ved lokalsamfunnet. De beregnet de hedoniske prisene for hvert lokalsamfunn, og påvirkning av kulturutgiftene på eiendomsverdi. Dette skulle gi inntrykk av hvor viktig faktoren kulturell aktivitet var for det lokale eiendomsmarkedet. Sammenhengene mellom kultur og økende boligpriser viste seg å være klare og signifikante. I følge forfatterne viste dette at kultursektoren genererer offentlige goder. Den marginale nytten varierte derimot mye fra sted til sted, og det kan være steder der nytten ikke overgår kostnaden ved tiltakene (Sheppard et al. 2006).

Boligbygging

I følge teorien om romlig likevekt er endring i befolkning korrelert med endring i bygningsmassen. Spørsmålet er hvilke faktorer som fører at tilgang på boliger er så forskjellige, hvorfor noen steder har mye utbygging og lave priser, mens andre har høye priser og lite

utbygging. Grunnforutsetningen i modellene er at boligpriser ikke er høyere enn total kostnaden av å bygge et nytt hus. Hus vil bli bygget så lenge utbygger kan selge boliger for mer enn det kostet å bygge. Utbyggere vil fortsette å bygge til kostnaden er like stor som salgsværdien (Glaeser 2008).

Undersøkelser viser at antall byggetillatelser korrelerer negativt med pris. Steder med høye boligpriser har lav boligbygging og steder med høy boligbygging har lavere priser. Dette er ikke forenelig med at steder bare varierer i forhold til etterspørsel, i det tilfellet ville det være mye mer utbygging på de stedene med høye priser. Bare forskjeller i tilgang kan forklare forskjellene i prisnivå. Noe av forskjellen kan forklares av ulike byggekostnader (Glaeser 2008). Dette kan komme av at materiale eller arbeidskraft koster mer visse steder, eller det kan skyldes fysiske forhold, som mangel på tomter, eller naturlige barrierer, som for lite eller for mye vann, etc. Gyourko og Saiz argumenterer med at det er regulering av areal og ikke byggekostnader som forklarer ulikhetene i boligtilbud (Glaeser 2008; Gyourko og Saiz 2006).

Glaeser og Gyourko (2005) argumenterer for at tilbudskurven for boliger er knekt. Knekkpunktet er der boligprisene er lik kostnaden ved å bygge ny bolig. Elastisiteten er høy over dette punktet, og er uelastisk når den er under. Grunnen til dette er at boliger er varige og ikke mobile. Selv om etterspørselen etter boliger faller, vil ikke boligmassen forsvinne i samme grad. Effekten av lav etterspørsel vil være lave priser, og priser som ligger under kostnaden ved å bygge en ny bolig. Byers tilbakegang er ikke det spilvendte av vekst, og det er på grunn av den lange levetiden til boliger at nedgang fortøner seg annerledes.

Modellen bygger på modellene til Rosen og Roback. Den ble benyttet av Glaeser og Gyourko (2005) på 321 steder med over 30 000 innbyggere der det forelå data fra perioden 1970-2000. Modellen viste at vekstrater er skjevfordelt, slik at byer vokser raskere enn de reduseres. Det er også et konkavt forhold mellom pris og befolkningsvekst. Prisendringer er mer sensitive for negative enn positive endringer i befolkning. Positive endringer i etterspørsel øker befolkning mer enn det øker boligprisene. Hvis attraktiviteten øker, så vil tilgang på boliger øke med omtrent konstant kostnad, slik at når befolkningen øker, er det liten endring i pris. Negative endringer i etterspørsel reduserer boligpriser mer enn de reduserer befolkning. En endring som for eksempel redusert attraktivitet, kan føre til høyt fall i pris, men liten endring i boligmassen. Det var også påvist sammenheng mellom priser og fremtidig vekst. Kombinasjonen av billige boliger og lav etterspørsel etter arbeidskraft vil tiltrekke personer med lav humankapital. Det ble målt sammenheng mellom endring i befolkningens utdanningsnivå over tid og befolkningsutvikling. Det viste seg at det er et høyere frafall av befolkning med høyere utdanning jo større utflyttingen er, mens det er ingen sammenheng mellom populasjonsvekst og utdanningsnivå.

Boligbygging og boligpriser i Norge

Tidligere studier behandlet lave bokostnader som en amenitet, mens Rosen var den første til å bruke boligpriser til å avsløre preferansen for andre typer ameniteter i området (Luger 1996). Som nevnt sier Rosen-Roback modellen at boligpriser reflekterer lønn og ameniteter. Alonso-Muth-Mills modellen sier at boligpriser faller med avstand til sentrum. Begge disse har elementer som kan overføres til Norge. I Norge har vi funnet at kommuner med en høy gjennomsnittspris på boliger er mer attraktive som bostedskommuner. De kommunene med høyest gjennomsnittlig boligpris i Norge er Oslo, Bærum og Asker. I følge Rosen-Roback skal

dette reflektere høy lønn eller gode ameniteter. Befolkningen i disse kommunene har også av landets høyeste gjennomsnittsinntekt. Men har disse stedene bedre stedlige tilbud og egenskaper? Både i Norge og andre steder henger boligprisen tett sammen med boligbygging.

Som blant annet Gyourko og Saiz (2006) tar opp, har antall byggetillatelser sammenheng med pris. De dyre stedene har liten utvikling og de stedene med stor utvikling har lave priser. Hvis det var slik at steder bare varierer i forhold til etterspørsel, ville det vært mye mer utbygging på de stedene med høye priser. Forklaringen på at dette ikke skjer, ligger i at tilgangen varierer, og at det er regulering av areal som i hovedsak forklarer ulikhetene i boligtilbud. I Norge skyldes dette mangel på tomter og byggetillatelser. Mange kommuner har innført restriksjoner, blant annet på grunn av vern av matjord og forbud mot bygging i strandsonen. Ofte er prisene i sentrale områder høy fordi det er høy etterspørsel etter boliger samtidig som det er lite nybygging på grunn av lite tilgjengelig areal. Eksempler på slike kommuner i Norge er Oslo, Bærum og Stavanger. Dette er kommuner som har vært attraktive og har hatt vekst over lenger tid, og har etter hvert kommet i en situasjon med lite nybygging og høye boligpriser som følge av arealknapphet. Fotheringham et al. (2000) viser til at viste at urbane områder i England var mer attraktive, men dette gjaldt ikke de mest sentrale områdene i og rundt London. Typiske pendledistrikt rundt London fikk lav attraktivitetsskår, selv om alle andre forhold skulle tilsi at de var attraktive. Forfatterne spekulerte i at årsaken kunne være strenge restriksjoner for utvikling og utbygging.

For å oppnå innflytting, er man avhengig av å ha ledige boliger eller mulighet for boligbygging. Blant annet så påpeker Li et al. (2009) at innflytting påvirkes av tilgang på boliger og kan ikke forekomme om det ikke er boliger tilgjengelige, uavhengig av attraktivitet. Telemarksforskning har analysert sammenhengen mellom nettoflytting og boligbygging i blant annet Vareide og Storm (2010). Boligbygging har en klar og sterk sammenheng med nettoflytting. Kommuner med stor boligbygging er mer attraktive for bosetting. Mange av kommunene med høy boligbygging er små kommuner som ligger i nærheten av større byer. I Oslo-området er det for eksempel mye boligbygging i kommunene på Romerike, som har vært av de mest attraktive kommunene for bosetting de siste årene. Rundt Stavanger er det for eksempel mye boligbygging i Sola, Klepp og Rennesøy, som også kommer bra ut når det gjelder attraktivitet for bosetting. Men det er verdt å merke at denne sammenhengen ikke sier noe om det er boligbygging som fører til høy attraktivitet, eller om boligbygging er et resultat av at kommunene er attraktive. Antageligvis er det en kombinasjon.

I vår programteori vil det være et komplisert forhold mellom bostedsattraktivitet og boligmarkedet. Dersom et sted blir mer attraktivt, er det naturlig å tenke seg at det isolert sett vil føre til at etterspørselen øker, og dermed øker også prisene. Attraktiviteten forårsaker dermed økte priser. En kan også tenke seg at steder hvor det er lite areal tilgjengelig for boligbygging, og som samtidig har høy arbeidsplassvekst, får begrenset innflytting fordi det ikke er ledige boliger. Det fører til at etterspørselen blir høyere enn tilbudet, og prisene øker. Slike steder vil i henhold til vår definisjon bli lite attraktive som bosted, fordi det ikke skjer innflytting til stedet til tross for høy arbeidsplassvekst. I dette tilfellet er det mangel på boligareal som forårsaker lav attraktivitet. Vi kan dermed se at steder med høye boligpriser med tilsynelatende lav bostedsattraktivitet.

I distriktene er det generelt lave boligpriser. Det kan få konsekvenser gjennom at tilbudet blir lavt, gjennom at få er interessert i å selge eller leie ut. Det kan begrense innflyttingen.

Forskning om lokal identitet og kultur

Richard Floridas teser

Richard Florida er kjent for å forutsette at tilstedeværelse av visse typer kunnskap og humankapital skaper økonomisk vekst (Florida 2002b). Floridas synspunkt er at personer med høyere utdanning og i kreative yrker er mobile, og at de ofte velger å bosette seg i byregioner med spesielle ameniteter. Disse amenitetene er knyttet til en åpen og inkluderende kultur som omfatter forskjellige mennesketyper og nasjonaliteter. Andre typer ameniteter er kunstneriske tilbud, muligheter for sportsaktiviteter, autentisk bygningsmiljø etc. (Isaksen 2005). I følge Florida tiltrekkes de unge og talentfulle i særlig grad av steder med en åpen og inkluderende kultur som skapes av forskjellige mennesketyper og nasjonaliteter, og en heterogen befolkning anses å være en kilde til nye ideer.

Florida (2002b) undersøker hvor talent, definert som individer med høye nivå av humankapital, forekommer geografisk, hvilke faktorer som tiltrekker talent og deres effekt på forekomst av høyteknologisk industri og regionale inntekter. Hans hypotese er at lokalisering av talenter er knyttet til mangfold og åpenhet. For å tiltrekke disse understreker Florida betydningen av en rekke goder, valg av livsstil, type befolkning etc. Det er dette som skal være drivkraften til hvor de høyt kvalifiserte arbeidstakerne bosetter seg (Florida 2002b; Lambiri et al. 2007).

For å måle mangfold brukte Florida (2002b) ”Gay Index”, som består av andel homofile, målt med data for antall husstander med mannlige par. Av alle faktorene som ble undersøkt, var talent sterkest forbundet med mangfold. Talent var mer knyttet til mangfold enn klima, rekreasjon og kulturelle ameniteter.

Florida (2002a) undersøker hvor ”bohemer” er bosatt og sammenhengen mellom bohemer, humankapital og høyteknologiske industrier. ”Bohemer” er i denne sammenhengen en betegnelse på dem som har kunstneriske eller kreative yrker. Hypotesen var at tilstedeværelsen og tettheten av bohemer i et område skaper et miljø som tiltrekker andre typer talent eller individer med høy humankapital. Tilstedeværelsen av slik humankapital vil i neste omgang tiltrekke og skape innovative, teknologibaserte næringer (Florida 2002a).

Forholdsvis mange bohemer i et område anses å reflektere et miljø som er åpent for innovasjon og kreativitet. Mange bohemer anses også som et tegn på åpenhet overfor nykommere til en region. Videre anses en heterogen befolkning å være en kilde til nye ideer. Florida bruker andel innvandrere i befolkningen som en indikator på heterogenitet, og også som en indikator på åpenhet. En høy forekomst av innvandrere tar Florida som et tegn på at det er forholdsvis enkelt for mange grupper av nykommere å finne et sted å bo og arbeide (Florida 2002a; Isaksen 2005).

Som mål på mangfold og åpenhet brukte Florida (2002b) to indekser; ”Melting Pot”-indeksen var basert på andel av befolkningen som var utenlandsfødte per tusen innbygger, mens ”Gay”-indeksen målte antall homofile basert på data for antall husstander med mannlige par. Resultatene viste at bohemer forekom konsentrert, og at det var et positivt forhold mellom bohemindeksen og tettheten av humankapital og høyteknologisk næring. Florida tolket ikke

dette som direkte årsakssammenhenger, men at det tyder på et miljø er åpent for innovasjon og kreativitet.

Florida et al. (2008) undersøker om det er utdanning eller yrke som har mest forklaringskraft på regional utvikling, og om hvilke faktorer som påvirker deres lokaliseringer mest. Som mål på toleranse ble det brukt toleranseindeksen, som bestod av antall homofile og antall ansatte i kunst, design og relaterte yrker. Toleranseindeksen er en kombinasjon av Gay- og Bohemianindelse som Florida tidligere har brukt. Resultatene viste at toleranse var forbundet med både humankapital og den kreative klassen, samt inntekt og lønn. Det er spesielt en sterk sammenheng med inntekt. Dette reflekterer i følge Florida toleransens rolle i å tiltrekke personer med høyere inntekt (Florida et al. 2008).

Funnene indikerer at toleranse har en viktige roller i regional utvikling. Teorien sier imidlertid ikke at det er en direkte sammenheng mellom toleranse og regional utvikling. Toleranse eller åpenhet for mangfold gjør derimot lokale ressurser mer produktive og effektive gjennom fire sentrale mekanismer. Tilstedeværelse av bohemer og homofile reflekterer at det er en lav terskel for humankapital å etablere seg på stedet. Slike steder vil ha et fortinn for å tiltrekke talent av alle typer. Dernest reflekterer en stor kunstnerisk og homofil befolkning underliggende mekanismer som øker effektiviteten av kunnskapsdeling og humankapital, ettersom kunstneriske nettverk sprer nye ideer og kunnskap mellom bedrifter og sektorer. For det tredje, vil en slik befolkning reflektere regionale verdier om frisinnethet, kompetanse og selvtutfoldelse, som igjen er knyttet til høyere nivå av kreativitet, innovasjon og entreprenørskap. Sist, er steder med mange kunstnere og homofile et signal på underliggende mekanismer som øker produktiviteten til entreprenøriell aktivitet. Samlet forbedrer disse fire faktorene effektiviteten og produktiviteten til regional humankapital, innovasjon og entreprenørskap (Florida et al. 2008).

Clark (2004) inkluderte befolkningens verdier og holdninger da han skulle undersøke hvordan befolkningsendringer er relatert til naturlige og menneskeskapte ameniteter. Clark anså befolkningens verdier og holdninger for å være amenitet for potensielle nye innbyggere. Dette inkluderte ting som vennlighet eller fiendtlighet, toleranse, risikovillighet og individualisme. Også sosioøkonomisk sammensetning og diversitet, som befolkningens inntekt og utdanning, etnisk bakgrunn og seksuell legning ble brukt som ameniteter. I motsetning til Florida, fant ikke Clark at andel homofile hadde sammenheng med vekst (Clark 2004; Zelenev 2004).

Kultur for nyskaping

Mer eksplisitt forskning av enkeltpersoners eller mindre miljøer av enkeltmenneskers betydning for steds utvikling, enn hvem som tilhører hvilken klasse slik Florida gjør, er gjort i noen europeiske studier, flere av dem nordiske. Forskningen på entreprenørskap utenfor de klassiske persondrevne innovasjonsdriverne i næringslivet, handler i prinsippet om tre typer *samfunnsentreprenørskap* (Zahra et al. 2009). Noen skaper ideer og løsninger som bygger nye kvaliteter inn i flere steder. Natteravnene som nå eksisterer som trygghets- og forebyggende levekårtiltak i mange kommuner, er et eksempel på dette. Disse innovatørene kalles *samfunnsbyggere* (Borch og Førde 2010). En annen type griper dypere ned i systemer, særlig systemsvakhet, og initierer løsninger for omfattende, samfunnsomveltende løsninger. Disse har ofte et nasjonalt eller like gjerne et internasjonalt perspektiv for sin innsats. Zahra et al. kaller

disse *samfunnsingeniører*, mens vi her skal se nærmere på den tredje type; Det er de som opptrer i et enkelt lokalsamfunn og har det som “prosjekt”. Zahra og medforfatterne kaller disse *samfunnsbrikolører*. En brikolør finner ressurser som ikke alle andre ser, bruker ressurser på nye kreative måter og omsetter dette i løsninger som ikke er sett på dette stedet, med slike ressurser, tidligere.

Man kan tenke seg, og mange kjenner til, personer som finner lokale ressurser til å implementere nye lokale løsninger, med betydning for stedets bostedsattraktivitet. Vi kommer ofte over betegnelsen ildsjeler i beskrivelse og omtale av slike initiativer. Vi vil imidlertid i fortsettelsen benytte betegnelsen samfunnsentreprenører. Det er i tråd med forskningslitteraturen på området, og vil dessuten avgrense fenomenet fra personer som simpelthen “bare” utmerker seg ved å legge ned en imponerende mengde ulønnet arbeid i frivillig sektor.

Samfunnsentreprenørskap kan defineres som en aktivitet eller prosess der noen oppdager definerer og videreutvikler en idé, der målet er å skape positive kollektive verdier for et lokalsamfunn. (Borch og Vestrum, 2010. s. 84) Disse “noen” er i så fall samfunnsentreprenøren, eller –nørene.

Antologien over forskning og praksis på feltet i Norge og delvis i Norden, “Innovative Bygdemiljøer”, har ingen konkret henvisning til samfunnsentreprenørskap som eksplisitt er rettet mot bostedsattraktivitet i form av nettoflytting. Det er likevel slik at en rekke av de tiltak som anføres som resultat av aktiviteten, ganske sikkert har hatt bostedsattraktivitet som implisitt mål. Utviklingen av Lofotlam som merkevare, Jazzcamp i Beiarn og fornying av landbruket i Lyngen, er helt åpenbart initiativer med tett forankring opp mot det vi innledningsvis refererte som målsettingen med norsk distriktpolitikk.

Betydning av rollekomplementaritet

Ingen kan endre et lokalsamfunn til det bedre ved egne krefter alene. Ulike roller må fylles for at de fellesskapsideene for stedets utvikling skal la seg realisere. Mange forskjellige menneskelige ressurser må mobiliseres, fra ulike sektorer og bransjer. Men like viktig som å fokusere på formell tilhørighet og kompetanse, er det å gi handlingsrom for ulike roller. Borch og Vestrum oppsummerer dette i artikkelen “samfunnsentreprenøren og de gode hjelperne” i form av fem roller. Disse kan naturligvis gli over i hverandre hvor samme person kan fylle flere roller samtidig, eller en og samme rollekrav kan løses av flere personer. De fem rollene som må, eller bør fylles for å få til varige og effektive samfunnsendringer på lokalt nivå er: Idemakeren som egentlig er selve entreprenøren. Hun/han ser det andre ikke ser, våger å vise det fram og sette ting i bevegelse. Rollen som administrator koordinerer og administrerer det som må ordnes i, uten å låse ideen fast i strukturer og formaliteter som tar livet av den. Motivatorrollen handler om å legitimere og mobilisere bredere enn rollen som idemakeren løser. Ofte er motivasjon og mobilisering viktige karaktertrekk som bringer en idé fra et fåtall, til et flertall – det som gjør at stedet endres. To beslektede roller som også hører til denne fasen er ressursbygger og rollen som brobygger. Kritiske ressurser for å komme framover må finnes og frigjøres, og kopling mellom ulike miljøer; politiske, finansielle, grunneiere og kompetansemiljøer, er nødvendig å få til.

Noen lokalsamfunn lykkes med dette, andre ikke. Skillet mellom dem handler sannsynligvis ikke om at noen steder har entreprenører og komplementære rolleinnhavere, andre ikke.

Spredningen av ulike personlige egenskaper burde være jevnt fordelt i en befolkning og kun avhengig av folketall. Det er ikke dermed sagt at store steder har større sjanse til å kunne utnyttes som effekt av samfunnsentreprenørers innsats enn mindre. Det er like god grunn til å anta det motsatte; mindre steder burde være lettere å endre med mindre innsats enn et større sted. En enkeltperson og hans/hennes allierte kan derfor i så fall gjøre en større forskjell enn på et større sted, dersom de slipper til. Og det bringer oss til neste sentrale forhold.

Stedlig handlingsrom

Samfunnsentreprenører som endringskraft kommer bare til sin rett der hvor det finnes en kultur for det. Juridiske, økonomiske, politiske eller kulturelle barrierer kan sette en stopp for det. For at et sted skal kunne styrke sin bostedsattraktivitet som resultat av samfunnsentreprenøriell innsats, kreves det bl.a. sosiale forhold som støtter opp om – eller som i alle fall ikke river ned – slik aktivitet (Rønning i Borch og Vestrum 2010, s.64). Stedets sosiale nettverk er den sosiale kapitalen som enten gir styrke for entreprenørskapets handlinger, eller svakhet. Vi har i våre studier av distriktskommuner som har hatt spesielt positiv sysselsettingsvekst eller bostedsattraktivitet de siste ti år, vist at nettverkene er åpne, tillitsfulle og preget av grenseløping. Det siste er en betegnelse for hyppig kontakt i nettverkene på tvers av offentlig og privat sektor (Kobro et al. 2012). Små og lukkede nettverk virker hemmende for entreprenørskap. (Rønning, op.cit. s. 65)

Samfunnsentreprenørskap handler med andre ord mye om sosiale, eller snarere kulturelle kvalitetstrekk ved et lokalsamfunn. Den kollektivt orienterte entreprenørskapsaktivitetens evne til å mobilisere lokale ressurser får gjerne ringvirkninger utover sitt primære fokus. Det lever videre som en stedlig kvalitet etter at lekeplassen er ferdig, pensjonistuniversitetet er etablert eller hva formålet måtte ha vært. Den sosiale kapitalen som entreprenørskapet frambragte, kan institusjonaliseres og sikres etterbruk. Dette skjer mange plasser i form av sosiale arenaer – eller nye måter å benytte eksisterende arenaer på. Rønning peker på et interessant trekk ved offentlig tilskuddspolitik i så måte.

Et aspekt ved å utvikle entreprenøriell kapasitet gjennom å fokusere på menneskelige og sosiale ressurser er knyttet til offentlig virkemiddelbruk. Mange av virkemidlene rettet seg mot næringsutvikling er finansielle. Andre virkemidler støtter kompetansebygging blant potensielle etablerere. Felles for disse virkemidlene er en antakelse om at det lokalt mangler viktige ressurser som er nødvendige for næringsutvikling.

Samfunnsentreprenørskapsprosjektene viser imidlertid at disse ressursene finnes lokalt, men at de må mobiliseres og aktiviseres. (Rønning i Borch og Vestrum 2010, s. 66)

Den forskningen vi har gått gjennom, knyttet til kollektive, stedlige entreprenørskapsprosesser, gir støtte for at det finnes en særskilt kultur for endring og nyskaping.

Omdømme, merkevarebygging, profilering og salg

Det har vært et sterkt fokus på omdømme i norsk regionalutvikling de siste årene. Omdømme ble nevnt flere ganger i stortingsmeldingen «Lokal vekstkraft og framtidstru» (St. meld. nr 25 (2008-2009)). Mange ganger er også begrepet profilering eller merkevarebygging brukt. Det er begrep hentet fra business-verdenen. Distriktssenterets satsing på omdømmeskolen er også en manifestasjon på økt fokus på omdømme. Distriktssenterets omdømmeskole fokuserer imidlertid i stor grad på å skape faktiske endringer i lokalsamfunnene, og derigjennom skape bedre omdømme. I vår modell er omdømme mer abstrakt, og knyttet til de mentale bildene av stedet til de som ikke bor på stedet. Disse mentale bildene kan tenkes påvirket uten at selve produktet, dvs stedet, gjennomgår endringer. Det kan gjøres gjennom ulike tiltak som likner på tradisjonell profilering, merkevarebygging og markedsføring som vi kjenner det fra forretningsverdenen.

I stortingsmeldingen «Hjarte for heile landet» (St.meld. nr. 21 (2005-2006)) ble begrepet «synliggjering» trekt fram.

Enkelte aktiviteter kan betraktes som rent salg av steder som bosteder. Dette gjelder f eks tilbakeflyttingsprosjekt der tidligere utflyttede blir oppringt om mulig tilbakeflytting. Også en del av aktiviteten og rollen til bygdemeklere og positivismegeneratorer har preg av direkte salg.

Forskning om mobilitetsmønstre til ulike grupper

Det økte fokuset på ameniteter, redegjort for ovenfor, springer ut fra forståelsen om at mennesker ofte velger hvor de vil bo før eller samtidig som de velger jobb. I utgangspunktet er alle påvirket av hensynet til private goder, som jobb og inntekt, i tillegg til en bred vifte av ameniteter. Det kan være at de som ikke jobber, for eksempel pensjonerte, i hovedsak er tiltrukket av ameniteter, mens personer med færre jobbmuligheter i større grad flytter på grunn av jobb. De fleste vil nok være tiltrukket av en god kombinasjon av arbeidsmuligheter og ameniteter. Ameniteter har betydning for alle, men som vi har sett, i ulik grad og i ulik form (Clark 2004). Clark undersøkte derfor flyttemønstre for unge, høyere utdannede, lavere utdannede og eldre hver for seg, for å se hvordan befolkningsendringer var relatert til naturlige og menneskeskapt ameniteter. Resultatene viste at forskjellige grupper flyttet til forskjellige steder og var tiltrukket av ulike typer steds kvalitet. For eksempel var unge, høyere utdannede tiltrukket av steder med høyere menneskeskapt steds kvalitet som kulturinstitusjoner og serveringssteder, mens de eldre var mer tiltrukket av naturlige steds kvaliteter som klima og naturlig skjønnhet (Clark 2004; Zelenev 2004).

Russo et al. (2011) vektlegger at konteksten bak befolkningsstrømmer er kompleks, og det derfor er vanskelig å identifisere universelle trender i mobilitet. Flyttestrømmene består av ulike typer mennesker med ulike motiv for å flytte til eller fra et sted (Madsen et al. 2011). Ulike grupper tiltrekkes av ulike faktorer, for eksempel tiltrekkes europeere gode jobber og et høyt nivå av livskvalitet, mens immigranter fra utviklingsland er mer opptatt av å få jobb og bo i et miljø som er tolerant for immigranter. Turister er på sin side mer opptatt av vær og attraksjoner. Samtidig er de to gruppene i ferd med å bli mer like, de tiltrekkes stadig mer av de samme faktorene (Russo et al. 2011).

Et viktig argument for å få bedre kunnskap om mobilitetsmønstre, er at denne kunnskapen kan brukes til å innføre mer presise tiltak for å nå ønskede målgrupper. I følge Russo et. al (2011) er det gjennom bedre kunnskap om hva som påvirker mobilitet for gitte grupper at beslutningstakere bedre kan identifisere muligheter og hindringene mot mobilitet.

I Norge fremstår to grupper som spesielt interessante både i attraktivitetsretorikken og i vår logiske modell; unge og innvandrere. Unge er strategisk viktig å tiltrekke, da dette vil føre til en bedre aldersstruktur og fødselsbalanse på stedet. Innvandrere fremstår som en stadig viktigere gruppe å tiltrekke. SSBs analyser av innvandrerbefolkningens flyttemønstre, som for eksempel Forgaard (2006), har vist at denne gruppen er mer mobil enn den øvrige befolkningen. Også Telemarksforskings tidligere studier har vist at innvandrerbefolkningens flyttestrømmer har stor påvirkning på kommuners rangering for attraktivitet (Vareide og Storm 2010).

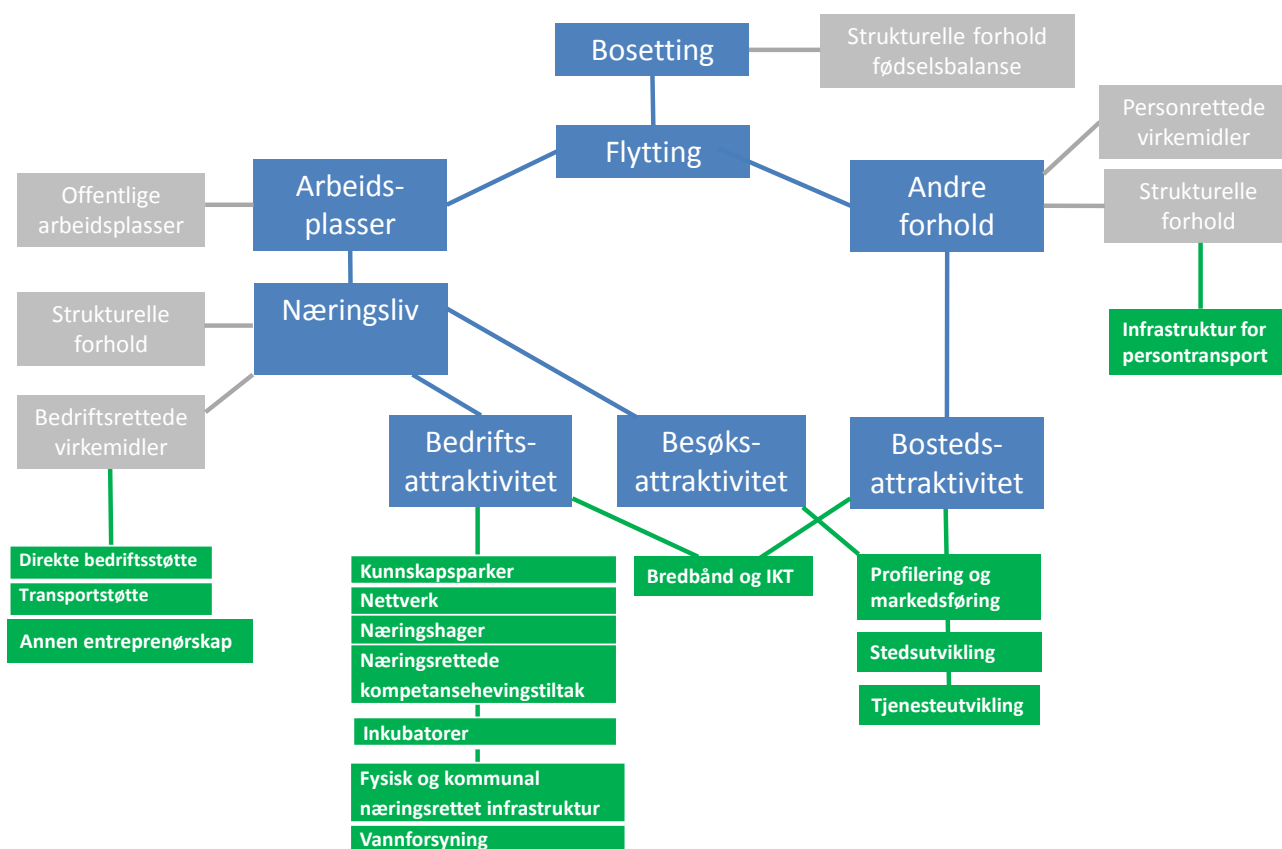
7. Programlogikken og distriktspolitikken hovedinnretning

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

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

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

Det kan være interessant å se hvordan de ulike delene av distriktspolitikken passer inn med programteorien som er foreslått.



Figur 12: Virkemidler innenfor 13.50, og hvordan de tenkes å gripe inn i programteorimodellen.

De fleste tiltakstypene er tiltak som er stedbundne, og som skal øke attraktiviteten for næringslivet. De kan dermed sies å være rettet inn mot økt bedriftsattraktivitet. Dette er tiltak som opprettelse og støtte til kunnskapspark, nettverk, næringshager, næringsrettede kompetansehevingstiltak, inkubatorer og fysisk næringsrettet infrastruktur. Det er flest tiltakstyper innenfor denne gruppen, men utgjør likevel ikke mer enn omtrent 20 prosent av de samlede midlene innenfor 13.50.

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

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

Det er tre tiltak som er direkte rettet mot økt bostedsattraktivitet. Det er profilering og markedsføring, som også kan tenkes rettet mot økt besøksattraktivitet, stedsutvikling og tjenesteutvikling.

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

Den smale distriktspolitikken er mest rettet mot generelle bedriftsrettede støtteordninger for bedrifter i distriktene, særlig når vi tar med kostnadene til redusert arbeidsgiveravgift.

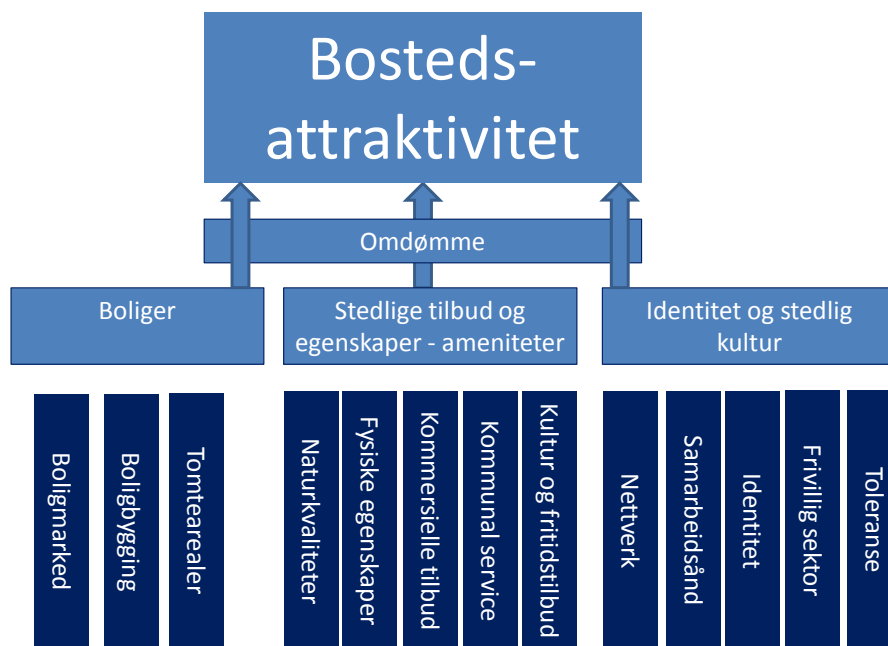
I budsjettet kan det se ut til at omtrent 20 prosent av midlene går til tiltak for å bedre bostedsattraktiviteten. Mesteparten av disse midlene blir fordelt av fylkeskommuner, regionråd og kommuner. Mange av disse prosjektene er helt eller delvis også rettet mot bedrifts- og besøksattraktivitet. Samlet sett kan det dermed se ut til at mindre enn en femtedel av midlene går til tiltak som er rettet mot bostedsattraktivitet.

I figur 12 ser vi at utviklingen i offentlige arbeidsplasser er en faktor som påvirker den samlede arbeidsplassveksten. Her vil både statlig lokaliseringspolitikk, fylkeskommunenes lokaliseringspolitikk samt utviklingen i kommuneøkonomien få direkte konsekvenser for arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor, og derigjennom for den samlede arbeidsplassutviklingen og flyttestrømmene til distriktene. Dette er forhold som ikke ligger inne i distriktspolitikken direkte, men det er viktig å kjenne til effektene på arbeidsplassene i distriktene og hvordan dette igjen påvirker flyttingen.

De strukturelle forholdene som vi har vist eksempler på, er bransjesammensetningen. I figur 10 kunne vi se at de mest sentrale regionene har hatt en sterk vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet også når effekten av bransjestrukturen er trukket ut. Vi så også at de sentrale regionene hadde en strukturfordel for flytting gjennom faktorene størrelse og arbeidsmarkedsintegrasjon. Kanskje også næringslivsveksten blir påvirket positivt av de samme faktorene. I så fall vil satsing på forbedrede kommunikasjoner også få en effekt på næringsutviklingen. Dette er tema som blir diskutert mye i forbindelse med fergefri E39, blant annet i SNF-rapporten «*tørnskodd på jobb*» (Normann 2012). Statens samferdselspolitikk vil dermed kunne ha stor innvirkning på de strukturelle forholdene som påvirker arbeidsplassveksten i næringslivet.

8. Konkretisering av faktorer for bostedsattraktivitet

Figur 13 illustrerer hvordan vi har valgt å avgrense og kategorisere faktorene som kan forklare variasjoner i bostedsattraktiviteten.



Figur 13: Faktorer som kan forklare variasjoner i bostedsattraktivitet.

Stedlige tilbud og egenskaper – ameniteter

De finnes en lang rekke ameniteter som kan tenkes å ha innflytelse på steders attraktivitet. Vi skal gjøre rede for en del av dem:

- Offentlige tilbud, som kommunale tjenester, sikkerhet etc. Barnehagetilbud, skoler og eldreomsorg er eksempler innenfor kommunale tjenester. Private tjenester innenfor de samme bransjene og som er drevet på oppdrag fra det offentlige, som private barnehager og sykehjem, inngår også i denne gruppen.
- Kultur- og fritidstilbud, som museum, teater, sportsklubber etc. Dette inkluderer både offentlige, private og frivillige tilbud.
- Kommersielle tilbud, som restauranter, puber, butikker etc. Disse tilbudene er hovedsakelig en del av det private næringslivet som er rettet inn mot konsum og rekreasjon.
- Fysiske egenskaper, som lokal infrastruktur, arkitektur, kulturlandskap etc. Dette gjelder menneskeskapte egenskaper som påvirker attraktiviteten til et sted. Fysiske møteplasser, bygningsmiljø, parker, offentlig kunst er eksempler på ting som inngår i dette begrepet. Kulturlandskap er noe som både er påvirket av natur og mennesker.

Egenskapene er imidlertid i hovedsak påvirket av mennesker, og dermed inkluderer vi det i fysiske egenskaper. Vi skiller mellom lokal og regional infrastruktur, der for eksempel fylkesveier og jernbane er regnet som regional infrastruktur. Regional infrastruktur inngår i strukturelle forhold. Lokal infrastruktur er for eksempel kommunale veier, vann, avløp, renovasjon etc.

- Naturkvaliteter, som utsikt, friluftsmuligheter, vær etc. Naturkvaliteter er en stedlig egenskap som kan påvirke attraktiviteten i positiv og negativ retning. Fin utsikt, et varmt og stabilt klima eller nærhet til sjø, fjell og skogområder er eksempler på kvaliteter som kan påvirke bostedsattraktiviteten.

Boliger

Boliger er et avgrenset område, med langt færre element:

- Boligmarked, som pris og tilgang på boliger
- Boligbygging, og fordeling av byggingen på boligtyper
- Tomtearealer, kvalitet, lokalisering og pris på tilgjengelige arealer

Man kan argumentere for at tilgang på boliger er en steds kvalitet i seg selv, men dette er en såpass viktig og komplisert faktor at vi velger å holde den separat. For eksempel kan boligbygging ses på som både et resultat av høy attraktivitet og som en årsak til innflytting. Videre kan manglende tilgang på boliger være et hinder for tilflytting, slik at et sted som i utgangspunktet blir ansett som attraktivitet, ikke får utnyttet potensialet for innflytting.

Identitet og stedlig kultur

Identitet og stedlig kultur er egenskaper ved steder som ikke er fysiske, men som blant norske samfunnsutviklere tillegges stor betydning. Faktorer som kan nevnes er blant annet:

- Nettverk
- Samarbeidsånd
- Identitet, som f.eks. skal føre til at utflyttet ungdom skal flytte hjem
- Frivillig sektor
- Toleranse, som inkluderer åpenhet, inkludering og integrering av nyinnflyttede og innvandrere
- Positiv innstilling til gründere og ildsjeler

Det er langt vanskeligere å kategorisere denne gruppen. Den ikke-fysiske karakteren gjør det også vanskelig å måle og analysere i hvor stor grad denne typen karakteristika påvirker flytting.

Omdømme

Omdømme kan vanskelig ses på helt løsrevet fra de faktiske egenskapene ved et sted. Ofte knyttes omdømme til ameniteter ved stedet, spesielt natur og kultur. Den lokale identiteten og kulturen spiller imidlertid også en viktig rolle for stedets omdømme. Omdømmet blir imidlertid ikke bare preget av ameniteter og identitet. Stedets næringsstruktur er ofte en viktig del av omdømmet, f.eks. om stedet er en fiskeri-, landbruks- eller industrikommune.

En kan tenke seg at et sted kan ha ulikt omdømme som bosted, besøkssted og bedriftssted. F.eks. kan det være attraktivt å bo i en kommune, men ikke attraktivt å besøke samme kommune og omvendt. For flytting vil det naturligvis være stedet omdømme som bosted som eventuelt har betydning for om kommunen får innflytting eller ikke.

Tiltak for å øke attraktiviteten

Hvilke knapper kan en trykke på lokalt?

Det finnes et mangfold av ulike tiltak som man kan tenke seg å iverksette for å påvirke bostedsattraktiviteten positivt. Mange tiltak blir i stor grad brukt i dag. For slike tiltak finnes det etter hvert en god del erfaringer og empiri om treffsikkerhet. Andre tiltak er lite utprøvd, og det foreligger dermed lite erfaringer og kunnskap om effekter. I tillegg er det mange andre tiltak som også kan være aktuelle, men som kanskje ingen har tenkt på, eller fått støtte for å iverksette i sin lokale kontekst eller hos bevilgende myndigheter. Oversikten over tiltak under er ikke ment å være en utfyllende liste over mulige tiltak, snarere er det eksempler på det vi kjenner som benyttede eller opplagt mulige tiltak.



Figur 14: «Knapper» å trykke på; dvs. konkrete tiltak som kan settes inn lokalt for å øke attraktivitet som bosted.

Listen av «tiltaksknapper» under kategorien ameniteter er lengst, og kunne sikkert blitt gjort enda lengre. Det er en rekke fysiske egenskaper og tilbud som en kan tenke seg at påvirker bostedsattraktiviteten. Det er spesielt mange prosjekt som er knyttet til kulturtilbud på en eller annen måte, enten ved at det bygges eller rustes opp lokaler for kulturaktiviteter, arrangeres konserter eller festivaler eller andre tiltak med ulikt kunstnerisk innhold. I mange tilfeller er det kanskje ikke bare kulturen som amenitet som tenkes virke inn på bostedsattraktiviteten.

Kulturen kan også være instrumentell i å forsterke den stedlige identiteten, og «sette stedet på kartet», som betyr å få bedre omdømme.

Alle andre lystpregede aktiviteter og fritilbud som inngår her, for eksempel parker, skateramper og grøntareal, er konkrete tiltak som ofte inngår i stedsutviklingsprosjekt.

Fortetting av sentra er et prinsipp som synes å få økt oppslutning. Gjennom fortetting, gjerne med aktiv stimulering av boligbygging i sentra tenker man seg at sentra kan få et mer «pulserende liv». Egenskapen «pulserende liv», er imidlertid en mer abstrakt egenskap som kanskje har med stedets kultur og identitet å gjøre. Mange rent fysiske investeringer kan tenkes å være rettet mot å påvirke stedets identitet og omdømme; det konkrete tiltaket er å få forbedre en fysisk amenitet, men effekten er tenkt å være av mer abstrakt og kulturell art.

Det er få tiltak som er direkte rettet mot steders identitet og stedlig kultur. Møter, opprettelse av ulike fora og planprosesser som involverer mange mennesker kan være eksempler på slike tiltak. Men som vi har vært inne på, mange tiltak under kategorien ameniteter er kanskje egentlig rettet mot identitet og stedlig kultur.

Satsing på omdømme synes å ha vært på moten i noen år nå, men er kanskje på retur? Slik satsing kan gjøres gjennom å utvikle en profil for hvordan en ønsker å framstå, gjennom ulike markedsføringstiltak, annonsering, og bevisst satsing på ulike arrangementer for å få plass i presse og media. Noen steder har også personer som har direkte kontakt med potensielle innflyttere, eller utflyttede innbyggere på telefon eller sosiale media.

9. Attraktivitet for besøk og bedrifter

Vi har så langt konsentrert oss mest om bostedsattraktivitet. Det er fordi de sentrale dokumentene, spesielt stortingsmeldingene, peker i retning av at den statlige satsingen på attraktivitet handler mest om bostedsattraktivitet. Dette er imidlertid ikke konsekvent, enkelte steder kan det se ut til at en også tenker på attraktivitet som attraktivitet for næringsliv og besøk også. På praksisfeltet, når vi ser på innholdet i de mange prosjektene på lokalt nivå, er det klart at attraktivitet for bedrifter og besøk er interessant for mange lokalsamfunn.

Spørsmålet er om det er nødvendig å ha én programteori for attraktivitet for bosted, én for besøk og en tredje programteori for bedriftsattraktivitet?

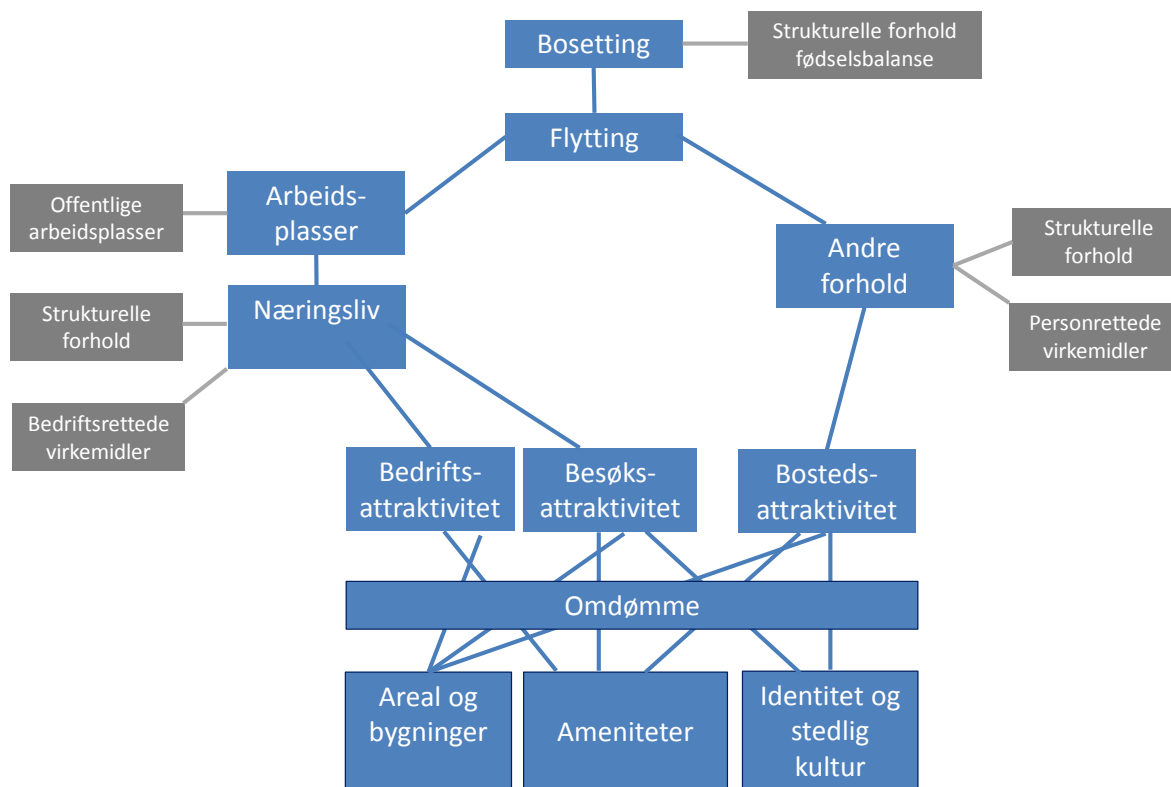
Tabell 1: Fire prinsipielt forskjellige sett av faktorer, som kan brukes for alle de tre attraktivitetstypene.

	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 forretningstjenester Service 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	Gjestfrihet Serviceholdning Samarbeid mellom besøksnæringene Destinasjonsutvikling	Lokal identitet Gjestfrihet Toleranse Samarbeidsånd Utviklingskultur

Vi har definert fire kategorier av faktorer som kan forklare steders attraktivitet som bosted. Det var boliger, ameniteter, identitet og lokal kultur og omdømme. I prinsippet kan denne oppdelingen også gjøres gjeldende for attraktivitet for bedrifter og besøk, men kategorien boliger må da gjøres mer generell og omdøpes til arealer og lokaler. Innholdet i de ulike kategoriene vil være ulikt mellom de tre attraktivitetstypene, men det kan også være likt i noen tilfeller. Som illustrasjonen over viser, er det mange faktorer, spesielt ameniteter, som kan tenkes bidra til attraktivitet både for besøk og bosted.

10. Den komplette modellen

Den komplette modellen er visualisert i figuren under.



Figur 15: Programteori for attraktivitet.

Modellen skal forklare de viktigste forholdene som forklarer flyttebalansen til et område, som kan være et lokalsamfunn eller det distriktpolitiske virkeområdet i Norge. Den skiller mellom flytting som skyldes arbeidsplassutviklingen, som kan påvirkes av næringsutviklingstiltak, og andre forhold som skyldes andre forhold.

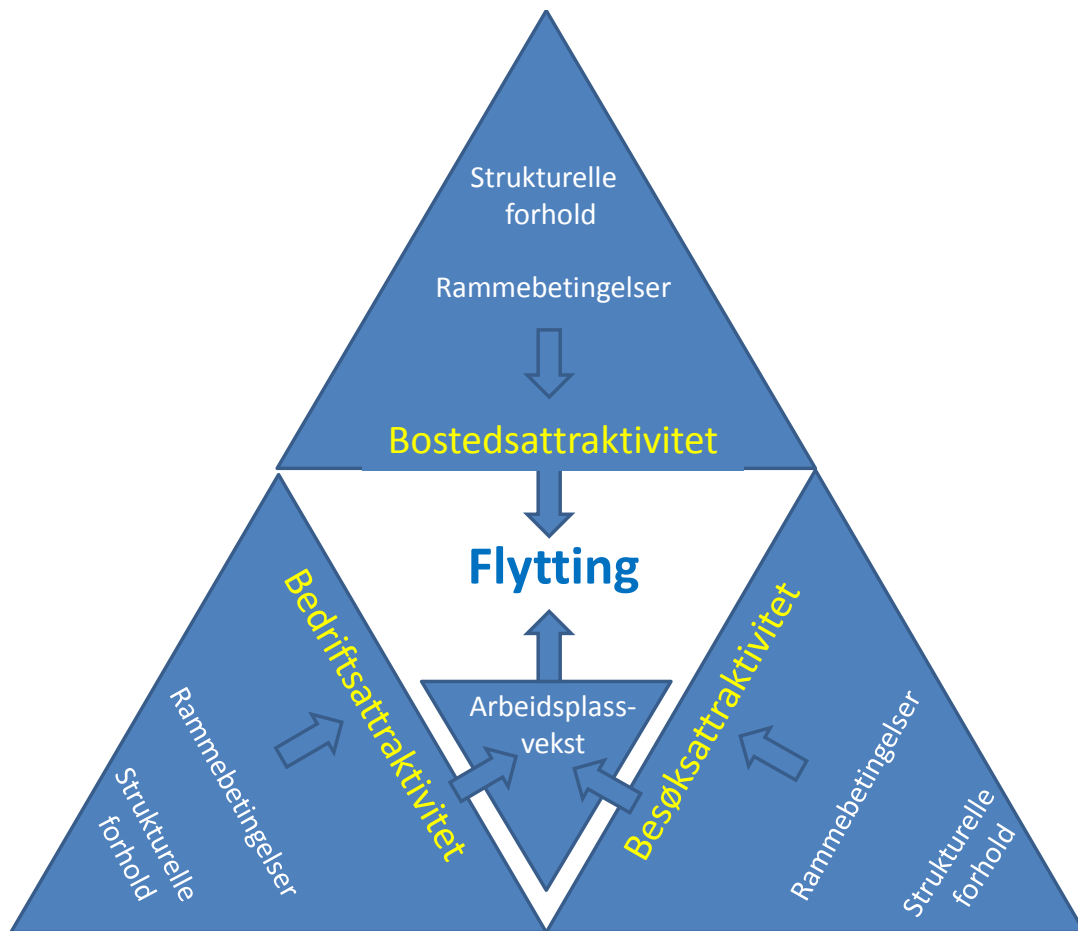
De grå boksene skal favne de viktigste drivkreftene for arbeidsplassvekst og flyttemønstrene som ligger utenfor et lokalsamfunns kontroll, og som kan ses på som eksogene faktorer.

Attraktivitet kan anta tre former: Attraktivitet for bosetting, besøk eller bedrifter.

Attraktivitetsbegrepet er knyttet til forhold som er spesielle for stedet, og som kan påvirkes lokalt.

De faktorene som kan forklare steders attraktivitet kan kategoriseres i fire kategorier: Ameniteter, areal og bygninger, identitet og stedlig kultur, og omdømme.

Modellen kan også illustreres på en annen måte:



Figur 16: Programteori for attraktivitet.

Telemarksforskning har tidligere utviklet en modell, Attraktivitetspyramiden, med de samme attraktivitetsdimensjonene, bosted, besøk og bedrift. Den modellen vi vil legge til grunn for programteorien for attraktivitet likner på denne, gjennom at vi har beholdt de samme dimensjonene, men attraktivitetsbegrepet har fått et annet innhold. I programteorien ønsker vi å skille ut de drivkreftene som ligger utenfor et lokalsamfunns kontroll, for å fokusere på de forholdene som kan påvirkes lokalt. Steder som for eksempel får sterk innflytting fordi de er koblet tett opp til store og voksende arbeidsmarkeder vil etter de nye definisjonene på attraktivitet vil da ikke nødvendigvis bli definert som attraktive, men som kommuner med gunstige strukturelle forhold. Felles for alle de tre typene attraktivitet er at de ikke inkluderer strukturelle forhold eller rammebetingelser som ikke kan påvirkes lokalt. Attraktivitet er utelukkende knyttet til det vi kan kalle endogen vekst, det vil si vekst som er generert fra hvert enkelt lokalsamfunn gjennom den aktiviteten som skjer fra kommunen, næringslivet, befolkning og frivillig sektor.

Referanser:

ATTREG. (2010). *The Attractiveness of European regions and cities for residents and visitors*-. Applied Research 2013/1/7, Inception Report, Version 29-Jun-10: ESPON.

Borch, O. J. og Førde, A. (red.). (2010). *Innovative bygdemiljø : ildsjeler og nyskappingsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget. 184 s.

Clark, T. N., Lloyd, R., Wong, K. K. og Jain, P. (2002). Amenities Drive Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 24 (5): 493-515.

Clark, T. N. (2004). Urban Amenities: Lakes, Opera, and Juice Bars: Do They Drive Development? I: Clark, T. N. (red.) b. 9 *The City as an Entertainment Machine*, s. 103-140. Elsevier.

Florida, R. (2002a). Bohemia and Economic Geography. *Journal of Economic Geography*, 2 (1): 55-71.

Florida, R. (2002b). The Economic Geography of Talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92 (4): 743-755.

Florida, R., Mellander, C. og Stolarick, K. (2008). Inside the Black Box of Regional Development - Human Capital, the Creative Class and Tolerance. *Journal of Economic Geography*, 8 (5): 615-649.

Forgaard, T. S. (2006). *Innvandrerbefolkningen flytter oftere til sentrale strøk*. Samfunnsspeilet nr. 4: Statistisk sentralbyrå. 23-32 s.

Fotheringham, A. S., Champion, T., Wymer, C. og Coombes, M. (2000). Measuring Destination Attractivity: A Migration Example. *International Journal of Population Geography*, 6 (6): 391-421.

Glaeser, E. L., Kolko, J. og Saiz, A. (2000). *Consumer City*. Cambridge, Mass.: Harvard University. 27 s.

Glaeser, E. L. og Gyourko, J. (2005). Urban decline and durable housing. *Journal of Political Economy*, 113 (2): 345-375.

Glaeser, E. L. (2008). *The Economic Approach to Cities*. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2149; KSG Working Paper No. RWP08-003

Gyourko, J. og Tracy, J. (1991). The Structure of Local Public Finance and the Quality of Life. *Journal of Political Economy*, 99 (4): 774-806.

Gyourko, J. og Saiz, A. (2006). Construction Costs And The Supply Of Housing Structure. *Journal of Regional Science*, 46 (4): 661-680.

Isaksen, A. (2005). *Den kreative klassen og regional næringsutvikling i Norge*. Oslo: NIFU STEP, Studier av innovasjon, forskning og utdanning. 56 s.

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.

Lambiri, D., Biagi, B. og Royuela, V. (2007). Quality of life in the economic and urban economic literature. *Social Indicators Research*, 84 (1): 1-25.

Li, W., Holm, E. og Lindgren, U. (2009). Attractive Vicinities. *Population, Space and Place*, 15: 1-18.

Luger, M. (1996). Quality of Life Differences and Urban and Regional Outcomes: A Review. *Housing Policy Debate*, 7 (4): 749-771.

Madsen, J., Stefaniak, I., Madsen, B. og Hedetoft, A. (2011). *Territorial attractiveness and mobility flows - an extended analysis based on data richness. The case of Denmark.*: Centre for Regional and Tourism Research.

Mulligan, G. (2009). *Urban Amenities*. Tilgjengelig fra: www.scitopics.com/Urban_Amenities.html (lest 17.08.2010).

OECD. (2001). *OECD Territorial Outlook*. Paris: OECD Publishing.

Roback, J. (1982). Wages, rents and the quality of life. *Journal of Political Economy*, 90 (6): 1257-1278.

Rosen, S. (1979). Wage-based indexes of urban quality of life. I: Straszheim, M. og Mieszkowski, P. (red.) *Current issues in urban economics*, s. 74-104. Johns Hopkins University Press.

Russo, A., Smith, I., Atkinson, R. og Sverillo, L. (2011). *Territorial attractiveness and mobility flows across Europe. A regional classification proposal based on their relationships*. Paper presented to the 51. congress of the ERSA in Barcelona, september 2011.

Sheppard, S., Oehler, K. og Benjamin, B. (2006). Buying into bohemia: The impact of cultural amenities on property values. Tilgjengelig fra: <http://www.williams.edu/Economics/ArtsEcon/Documents/BuyingIntoBohemia.pdf> (lest 24.02.2008).

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.

Storm, H. N. (2010). *Stedskvalitet og attraktivitet. En litteraturgjennomgang*. TF-notat nr 58/2010. Bø: Telemarksforskning.

Vareide, K. og Storm, H. N. (2010). *Attraktivitetsbarometeret. Hvordan måle regional bostedsattraktivitet?* TF-rapport 277/2010. Bø: Telemarksforskning.

Wall, H. J. (1999). Voting with your feet in the United Kingdom: Using cross-migration rates to estimate relative living standard. *Papers in Regional Science*, 80 (1): 1-23.

Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O. og Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24 (5): 519-532.

Zelenev, A. (2004). Amenities: recent economic studies. I: Clark, T. N. (red.) b. 9 *The City as an entertainment machine*. Elsevier.