



På spor etter programteori om attraktivitet

Milepelsnotat 1

KNUT VAREIDE, LARS KOBRO OG HANNA STORM

TF-notat nr. 10/2013

Tittel: På spor etter programteori for attraktivitet
Undertittel: Milepelsnotat 1
TF-notat nr: 10/2013
Forfatter(e): Knut Vareide, Lars Kobro og Hanna Storm
Dato:
ISBN: 978-82-7401-611-8
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.

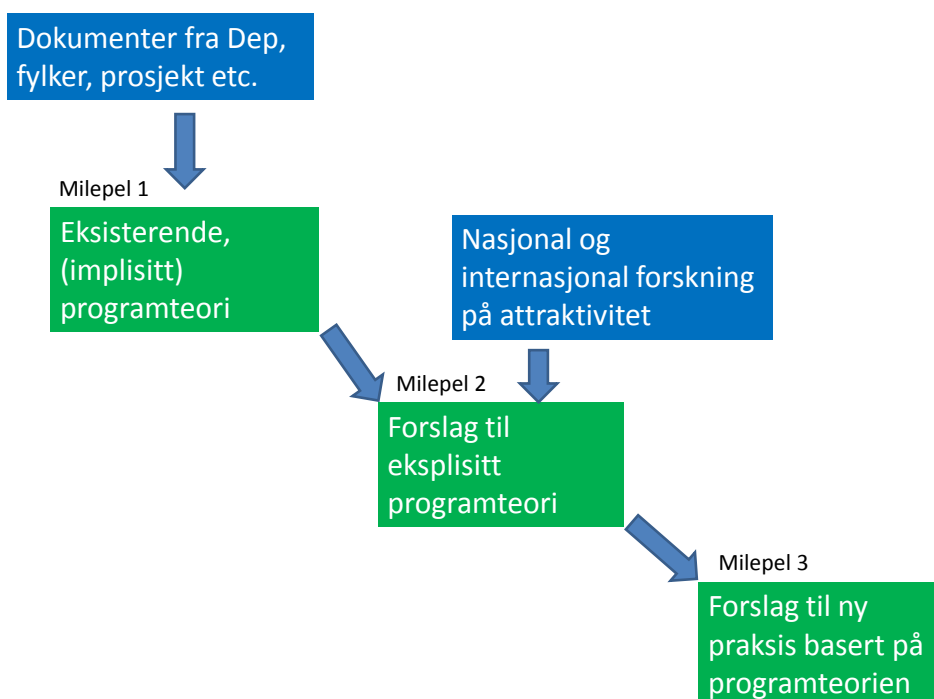


Hanna Storm er utdannet master i Økonomi og ressursforvaltning fra Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. I Telemarksforskning er Storm tilknyttet faggruppa for regional utvikling, der hun har jobbet siden 2008.

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.

I dette prosjektet er det definert tre milepeler:



Figur 1: Milepeler i prosjektet.

Dette notatet oppsummerer resultat fra den første milepelen. I denne første delen av prosjektet har vi gjennom dokumentstudier forsøkt å utkrystallisere modeller for attraktivitet. I denne fasen skal vi ikke vurdere om modellene har teoretisk eller empirisk forankring, eller om de har indre konsistens eller logikk. Formålet er å gi en ren deskriptiv oppsummering av den modellforståelsen som er eksplisitt beskrevet, eller som kan utledes implisitt.

I milepel 2 skal vi, med utgangspunkt i beskrivelsen i dette notatet, formulere en eksplisitt programteori, som blant annet skal danne et grunnlag for å vurdere resultater og effekter av innsatsen. I denne delen av prosjektet skal vi blant annet vurdere om den implisitte modellen er basert på teori eller empiri om hvordan innsatsen kan påvirke målene, det vil si det Stortinget har definert som de distriktpolitiske og regionalpolitiske målene.

Innhold

1. Om programteori.....	7
1.1 Anvendt forskning	7
1.2 Fokus på handling.....	7
1.3 En prinsippskisse.....	9
1.4 Programteori anvendt på attraktivitetssatsingen	10
1.5 En språkvitenskapelig kommentar	11
1.6 Om bruken av attraktivitet i regional utvikling.....	13
1.7 Hvor har vi lett etter programteori?.....	15
2. På leting i sentrale dokument.....	16
2.1 Hjarte for heile landet St. melding 2005-2006	16
2.1.1 Hva er attraktivitet?	16
2.1.2 Kontekst: Hvilke faktorer samvirker med attraktivitet?.....	17
2.1.3 Hva skal attraktivitet føre til? (hva er målet?)	18
2.1.4 Hvilke faktorer bidrar til bostedsattraktivitet?	20
2.1.5 Hjarte-modellen	21
2.1.6 Hjartemodell basert på struktur.....	22
2.2 Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken	24
2.2.1 Attraktive stader for næringsliv og innbyggjarar	24
2.3 Stortingsmelding nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru.....	25
2.3.1 Framtidstru-modellen.....	30
2.4 Money speaks louder than words?.....	31
2.4.1 Pengemodellen	32
2.5 Bolystutlysninger.....	34
2.5.1 Bulyst 2010.....	35
2.5.2 Bulyst 2011.....	35

2.5.3	Bolyst 2012:.....	35
2.6	Distriktssenterets rolle i programteorien	36
2.7	LUK-satsinga	37
3.	På leting i fylkeskommunale strategidokument	39
3.1	Hva forteller dokumentene fra fylkene?.....	40
3.2	Møre og Romsdal	41
3.3	Sogn og Fjordane	42
3.4	Oppland	43
3.5	Diffuse modeller.....	45
4.	På leting blant prosjektene.....	47
4.1	KRDs egen kategorisering av Bolystprosjekt	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.2	Distriktssenterets prosjektkartlegging	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5.	Faglig vurdering opp mot faglige krav til god programteori	52
5.1	Faglige krav til komplett programteori	53
5.2	Vår vurdering	54

1. Om programteori

Innenfor både anvendt samfunnsforskning generelt og i evalueringsfaget spesielt brukes stadig oftere begrepet programteori. I korthet er en programteori et sett spesifikke og grunngitte antagelser om hvordan *noe* fungerer for *noen* i en gitt årsakssammenheng – med andre ord *hvorfor* det fungerer.

1.1 Anvendt forskning

Hva kjennetegner den samfunnsforskningen som gir det som kalles anvendelig kunnskap? Ottar Brox, en nestor innenfor såkalt anvendt samfunnsforskning i Norge, sier; “Jeg kom tidlig til at slik forskning forklarer samfunnsforhold *ved hjelp av kategorier som inneholder handlingsmuligheter*” (Brox, 2011). Anvendt forskning kan dermed komme til å avdekke handlingsmuligheter for interessenter som verken forskeren eller hans oppdragsgiver hadde i tankene når prosjektet ble satt i gang. Dette åpner naturligvis for en rekke forskningsetiske problemstillinger, som Brox selv drøfter i angjeldende artikkel, men som det ikke er naturlig å vie plass her – selv om det naturligvis dermed ikke betyr at vi ikke er slike utfordringer bevisst. For vårt formål er det relevant å peke på at programteori nettopp er knyttet til konkrete tiltak – handlingsvalg. Studiets formål plasserer seg dermed i kjernen av hva anvendt forskning oftest befatter seg med og vil derfor underlegges forskningsmessige metoder og forsiktighetsregler som knytter seg til slik tradisjon.

1.2 Fokus på handling

Programteori har som det kommenteres ovenfor et sterkt fokus på handling. Handlingene, eller *tiltakene* som er termen som oftest brukes på programteoriens handlingsfelt, er utformet i tråd med visse teoretiske overlegningers forestilling om forventet effekt. I sin mest “strippede” form kan vi derfor si at programteori handler om forventet (ofte begrunnet) sammenheng mellom programmet (handlingene/tiltakene) og deres begrunnelse (teorien).

Ut fra hensikten om at programteorien skal være innrettet mot operativ handling, stilles det ofte krav om at den skal være lettfattelig formulert og pedagogisk eksponert, gjerne i en enkelt figur eller språklig konsentrert til en enkelt tekstsider. Fenomenets visuelle karakter vektlegges tydelig i det engelskspråklige uttrykket som oftest brukes; *program logic modell*. En modell har ofte sterkere visuelle kvaliteter enn en teori.

The term logic model is frequently used interchangeably with the term program theory in the evaluation field. Logic models can alternatively be referred to as theory because they describe how a program works and to what end. ... Basically, a logic model is a systematic and visual way to present and share your understanding of the relationships among the resources you have to operate your program, the activities you plan, and the changes or results you hope to

achieve. The program logic model is defined as a picture of how your organization does its work – the theory and assumptions underlying the program. A program logic model links outcomes (both short- and long-term) with program activities/processes and the theoretical assumptions/principles of the program. (Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action Logic Model Development Guide, W.K. Kellogg Foundation 2004)

Det er nå klart at den strippede forståelsen av programteoretisk forståelse om *hvorfor noe virker*, er for knapp. For å kunne beskrive et kunnskapsfelt for *hvorfor noe* forklares å *virke*, må man som et minimum også føre inn et «*for hvem?*» Da har vi de viktigste komponentene på plass. Noen innsatsfaktorer benyttes; penger, kunnskap, bygninger, medisiner, togskiner, eller liknende, eller helt andre ting stilles til rådighet/samles sammen. Det kalles *innsatsfaktorer*. Disse brukes innenfor rammen av et sett handlinger – mer eller mindre konseptuert i *programmer, satsinger, prosjekter*, eller annet. Denne anvendelsen av innsatsfaktorer innenfor rammen av noen tiltak gir (eller gir ikke) *resultater*. Intensjonen for hvorfor nettopp de valgte innsatsfaktorene, anvendt på de måter som programmet gjør det, skal gi de forventede resultatene for definerte målgrupper, er selve programteorien. I tillegg til en slik sekvensiell modell med begrunnelse, vil gode programteorier også peke videre fram og spørre (eller helst gi svar på) hvilke effekter innsatsen har utover de kålene som er satt opp. Effekter av målrettet samfunnsmessig innsats har nemlig en tendens til å kunne gi effekter utover hva målene for innsatsen fokuserer på.

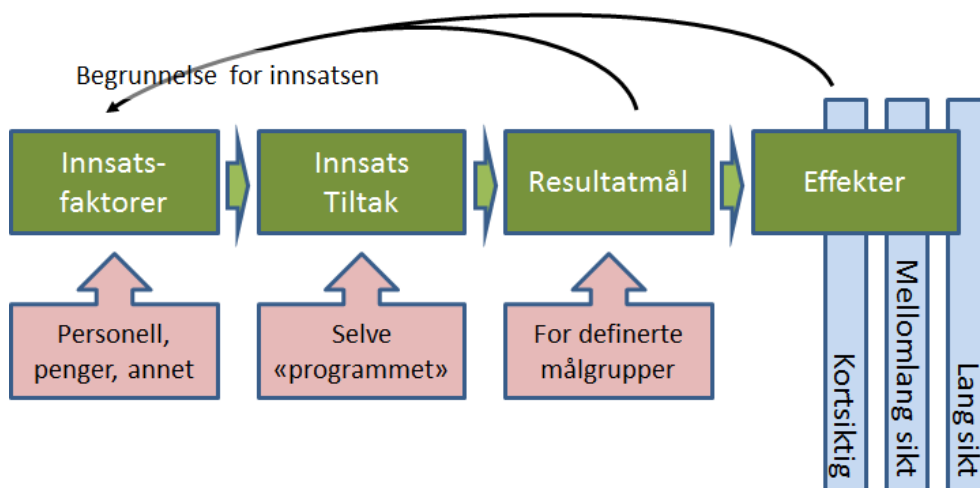
Et eksempel: Et HMS-program på en arbeidsplass innfører premiering for økt sykkelbruk til/fra jobb. Innsatsfaktorer er penger og fleksibel tidsberegning som programmeres til et kontantbidrag på kr. 2.000 til alle som kjøper ny sykkel og nye bedre fleksitidsbestemmelser for dem som sykler til/fra jobb. Målet er at bedriftens ansatte skal tilbakelegge minst 30 km i uka i gjennomsnitt, mot ca. 10 ved tiltakets start. Begrunnelsen for programmet er økt trivsel og mindre sykefravær. Etter bare et halvt år er distansemålet nådd. Effekten på lengre sikt viser seg etter hver å bli negativ for bedriftskulturen. Det er oppstått en differensiert kultur hvor noen er “de spreke”, mens andre er “de late” som særlig de sistnevnte trives dårlig med. Det har også vært perioder, for eksempel i perioden etter Birkebeiner’n hvor sykefraværsprosenten gikk *opp*. Sykemeldingens årsak ser ut til å være knyttet til syklingen.

Det er som det ovenstående eksemplet litt karikert demonstrerer, først når man har et fokus *forbi* selve programmets selvforklarende mål, at sammenhengen mellom innsatsfaktorer, tiltak og reelle resultater viser seg. Internasjonal akademisk litteratur om programteori viser ofte til at blikket utover selve programmets selvbekreftelse er programteoriens egentlige verdi.

Programteori är ett verktyg som under de senaste årtiondena kommit att användas av en allt bredare krets inom utvärderingar. Ansatsen kom ursprungligen till som ett sätt att undvika att hamna i olika former av ”blackbox”-resonemang där utvärderingar studerade insatser och resultat men där det som egentligen hände i programmen (projekten) gick förlorat (Fitzpatrick et al 2004). Själva idén med programteorin är därför att bidra till analysen av vilka delar av det aktuella programmet som bidragit till framgång/misslyckande och varför dessa delar lyckats eller ej. (Andersson 2009, s. 6)

1.3 En prinsippskisse

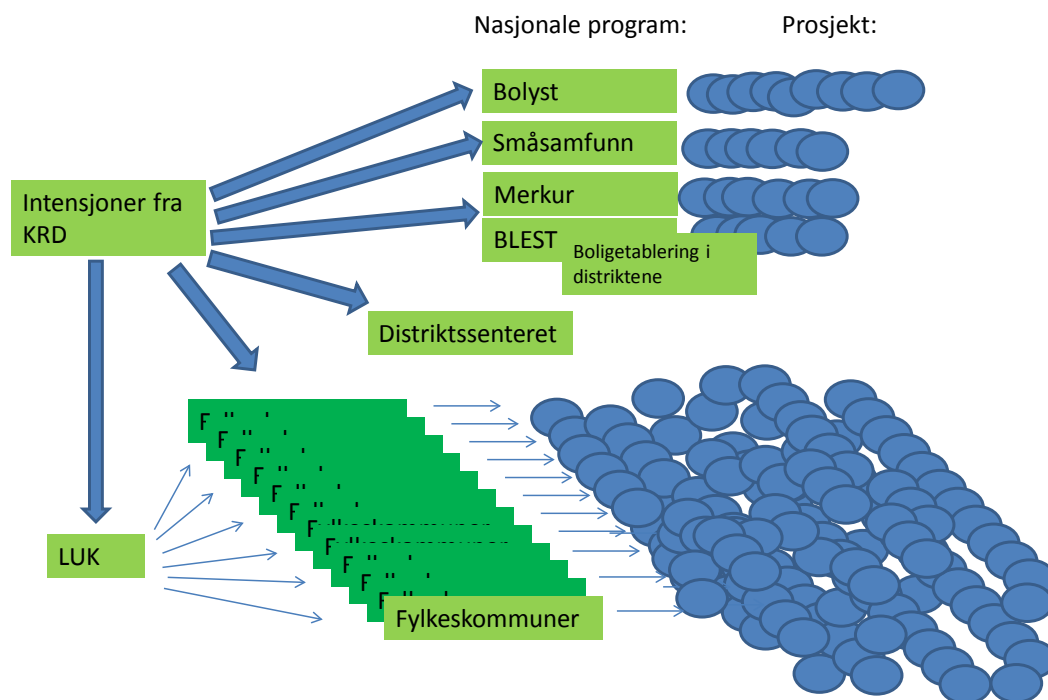
I tråd med beskrivelsen ovenfor har vi utviklet en enkel prinsippskisse for hvordan programteori er sammensatt av ulike komponenter – grønne bokser – og hvilke innholdsmessige kjennetegn de oftest har; lyserøde bokser.



Figur 2: Prinsippskisse for programteori

1.4 Programteori anvendt på attraktivitetssatsingen

Skissen over prinsippet for programteori som vi viste på forrige side, passer for et program der en institusjon har kontroll over innsatsfaktorer og tiltak, og i tillegg har klare resultatmål. Satsingen på attraktivitet som skal studeres i dette notatet er ganske mer komplisert.



Figur 3: Skisse over "attraktivitetssystemet".

Satsingen på attraktive lokalsamfunn starter i KRD, og har rot i stortingsmeldingene «Hjarte for heile landet» og «Lokal vekstkraft og framtidstru». Derneft er satsingen konkretisert i de nasjonale programmene Bolyt og Småsamfunnssatsingen. Programmene BLEST og boligetablering i distriktene er andre program med fokus på boligmarkedet. Programmet Merkur, som støtter nærbutikker i distriktene, kan også ses på som et middel for å styrke attraktiviteten i distriktene. Opprettelsen av Distriktssenteret og det nasjonale programmet LUK kan også ses på som virkemidler for å styrke attraktivitet i distriktene, gjennom å utvikle og formidle relevant kompetanse til aktører i distriktene, spesielt i kommunene.

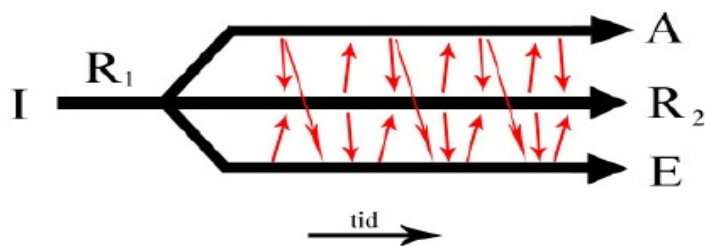
Gjennom programmene Småsamfunnssatsingen og Bolyt har det blitt gitt støtte til henholdsvis xx og y prosjekter. Et stort antall prosjekter har blitt støttet av fylkeskommunene, gjennom midler fra KRD. Dermed er innholdet i prosjekter for en stor grad overlatt til et stort antall søkere, og tilskuddsmidlene kanalisert via mange kanaler.

1.5 En språkvitenskapelig kommentar

Attraktivitet i sammenheng med lokalsamfunnsutvikling er et relativt nytt begrep. På kort tid er det i ferd med å bli det mange vil kalle en “hype” – et raskt voksende fenomen med stor trendskapende effekt. Mye tyder på at det hefter en rekke tiltak til begrepet, med svært varierende kjennetegn fra regulering av næringsarealer via innvandringsrettede tiltak til personlige opplevelser av et steds natur og kultur. Nesten alt handler om attraktivitet. I og med at begrepet ser ut til å utvikle seg til å bli et stadig mer sentralt begrep i norsk distriktspolitikk, vil vi gi noen språkvitenskapelige kommentarer til begrepet. Det har ikke direkte relevans til vårt programteoretiske hovedperspektiv, men det kan etter vår vurdering bidra til å forstå dagens bruk, og sannsynligvis framtidens bruk av begrepet i norsk politisk kontekst, bedre.

En forståelse av ethvert begreps betydning i et språkfelleskap som det norske, må knyttes til vår grunnleggende evne til å ordne og kategorisere verden rundt oss. (Rommetveit, 1972:58) Det er ikke slik at et gitt ord skaper et klart og entydig mentalt bilde eller fortolkning. Likevel har individer i samme kultur mange delte forestillinger av hva et ord skal representere – vi er i hovedsak *enige* om hva ordet skal bety. Hovedvekten av språket befinner seg slikt sett innenfor det som kalles *et digitalt ordsystem (som ikke har noe å gjøre med digitalisering i teknisk forstand!)*. Med det menes at ordene får mening i det vi blir *enige om hva ordet skal stå for*. (Ibid.) Uten slik kulturell “kontrakt” vil ord bare være meningsløse sammensetninger av bokstaver. Språket er derfor ikke et leksikalsk system av utvetydige bokstavsammensetninger, det er heller ikke et speil av objektive realiteter; et uttrykk for ”tingen i seg selv”, i stedet speiler språket ulike skapte realiteter – ”tingen for oss”. Dette har paralleller til erkjennelsesfilosofiske tradisjoner som vi blant annet kjenner fra Immanuel Kant. Verden kan ikke erkjennes som den er (*Das Ding an Sich*) men alltid innenfor rammen av et observerende subjekt (*Das Ding für Mich*). Det observerende-, eller egentlig det *fortolkende* subjektet står imidlertid ikke alene. Vi inngår i grupper, vi skaper derfor kulturelle avtaler om hva ordene skal bety, slik man derfor må forvente at personer i offentlig politikk og forvaltning er i ferd med å utvikle en felles oppfatning av begrepet attraktivitet. Hvis vi så legger til at den kulturelle forståelsen av hva et ord (tegnet) betyr (innholdet) er under konstant påvirkning og endring, har vi tilstrekkelig grunnforståelse for utviklingen av attraktivitetsbegrepet i språkvitenskapelig forstand.

Med utgangspunkt i de langsomt omskiftelige språklige kontraktene, nevnt ovenfor, er det for en bedre forståelse av språkets funksjon, interessant å rette oppmerksomheten enda litt tettere på enkeltbegrepers meningsinnhold. Våre møter med ulike begreper utløser ulike assosiative, følelsesmessige og kognitive reaksjoner i vårt semantiske nettverk – der mening oppstår Dette kan illustreres med denne modellen (Rommetveit, 1972, s. 72):



Figur 4: Ordets anatomi (Ibid:72)

I enhver avkodningsprosess hvor vi gjør språket forståelig for oss selv, skjer det en rekke avgjøringsprosesser. For det første, skjer det en spontan, ofte ubevisst avgjørelse i møte med begrepet. Denne reaksjonen bestemmer hva vi oppfatter at ordet referer til, det er forholdet mellom $R_1 > R_2$ i figuren ovenfor. Videre utløses både spesifikke assosiasjoner (A) og emosjonelle reaksjoner (E). Sammen utgjør disse reaksjonsprosessene en samlet opplevelse, den *mening* som ordet gir oss. Denne meningsopplevelsen bestemmer hvordan vi forholder oss til den delen av verden som begrepet refererer til.

I forhold til det språklige tegnet *attraktivitet* er det naturlig å tenke seg at de fleste menneskers umiddelbare assosiasjoner går i retning av “pent”, “noe vakkert”, “noe jeg ønsker meg” og liknende, det er R_2 . Det ligger i forlengelsen av en slik antakelse at de emosjonelle assosiasjonene (E) er sterkt positive. Attraktivitet som språktegn er derfor sterkt knyttet til positive opplevelser.

Dersom staten, fylkeskommuner, Distriktssenteret eller andre vil utvikle en “definert” bestemmelse over hva attraktivitet knyttet til lokalsamfunnsutvikling skal være, så hører det i så fall til felt A i figuren over.

Fordi ulike ord utløser ulike kognitive, emosjonelle og assosiative reaksjoner i vår mentale fortolkning av verden vil vår oppfatning av objekter og sosiale fenomener være sterkt påvirket av den merkelappen vi plasserer på disse “tingene”. Dersom vi kaller stedet vårt for “Trangvik” vil vi sannsynligvis skape andre mentale fortolkninger av stedet enn om vi kaller det “Lille-Provence”. Når nå så mye av statens – og regionenes – politikk og virkemiddelbruk som retter seg mot stedsutvikling, foregår under merkelappen *attraktivitet*, er det av betydning å kjenne til hvilke meningsinnhold som eventuelt dominerer aktuell språkkulturs oppfatning av merkelappens innhold. Vår analyse av statlige og regionale dokumenter viser at dette ikke er entydig. Tvert om, viser de innholdselementene som anføres i dokumentene å skulle bidra til å skape attraktivitet, at begrepet ikke har noe entydig innhold. Det spriker. Det er derfor naturlig å antyde at det ikke finnes noen felles kulturell “kontrakt” for hvordan vi skal oppfatte attraktivitet innenfor den offentlige språkkulturen.

Det sier selv at det dermed, ut i fra en språkvitenskapelig (egentlig sosialpsykologisk) forståelse, at det vil være svært vanskelig å utvikle en distinkt programteori for attraktivitet – et begrep uten distinkt betydning. En naturlig konsekvens av dette er logisk – om ikke politisk – sett én av to: Enten å droppe begrepet som sentralt orienteringspunkt for deler av norsk distriktpolitikk, eller ta tak i utfordringen og arbeide systematisk over tid med

å fastslå hva begrepet *skal* bety, og holde seg strikt til denne betydningen. Det vil i så fall bety en strategisk innsats for å skape bestemte politiske eller forvaltningsmessige definisjoner til begrepet som da over tid sannsynligvis vil trenge inn og bli akseptert som den kulturelle kontrakten for hva ordet betyr.

Med utgangspunkt i et konstruktivistisk språkperspektiv gir det nemlig mening å hevde at språkbilder kan virke inn på våre tanker om “tingen” reelt sett og forandre vår oppfatning av verden. Hvis vi snakker lenge om at objekt er slik eller slik, vil vi etter hvert nettopp oppfatte det slik som vi snakker om at det er. I øyeblikket handler diskursen om attraktivitet i lokalsamfunn om “alt mulig” – det vil det sannsynligvis fortsatt gjøre, men mindre sentrale språkpåvirkere over tid får tilslutning til en mer bestemt avgrensning av begrepet. I så falle kan – men det er ingen automatikk i det – attraktivitetsbegrepet gradvis utvikle seg rundt et distinkt samfunnsmessig innhold

1.6 Om bruken av attraktivitet i regional utvikling

Regional utvikling handler ofte om næringsutvikling. Begrepet næringsutvikling brukes som regel i en kontekst hvor utviklingen i enkeltbedriftene i et område ses i sammenheng med en stedlig arbeidsplassutvikling, som dermed har betydning for stedets befolkningsutvikling. Næringsutvikling handler dermed om å finne tiltak som øker verdiskaping, lønnsomhet eller vekst i enkeltbedrifter, gjerne gjennom indirekte virkemidler, som for eksempel å øke innovasjonsgrad, markedsorientering, kompetanse, nettverk, etc., eller gjennom mer direkte virkemidler, som å innføre lavere arbeidsgiveravgift, subsidiering av investeringer eller tilgang på kapital.

Når begrepet **attraktivitet** introduseres i regional utvikling, signaliserer det et annet fokus. Attraktivitet er som oftest knyttet direkte til steder, ikke enkeltbedrifter eller enkeltpersoner. Perspektivet er knyttet til stedets egenskaper, og hvorvidt egenskaper eller karaktertrekk ved stedet virker tiltrekkelige for personer eller miljøer som er viktig for utviklingen av stedet. Det er mange ting som oppfattes å virke inn på opplevd attraktivitet for mange ulike målgrupper: Innflyttere, kreative mennesker, kompetent arbeidskraft, gründere, investorer, høyteknologibedrifter, besøkende, turister, IKEA, andre kjedebutikker, for å nevne noen. Når attraktivitet gjøres til et tema, er det derfor ofte snakk om steders egenskaper.

Dette kommer til uttrykk i statlig virkemiddelpolitikk. Innenfor næringspolitikken gis det generelle virkemidler til store geografiske soner, f.eks. knyttet til forhøyede tilskuddssatser fra Innovasjon Norge, redusert arbeidsgiveravgift, tilskudd til kommunale næringsfond, eller prioritet når midler til inkubatorer og næringshager skal fordeles. Dette kommer alle bedriftene i det angjeldende distriktspolitiske virkemiddelområdet til gode. Attraktivitet kan vanskeligere bli gjenstand for samme type generelle virkemidler for alle steder i visse distrikt. Steder konkurrerer med hverandre om å være attraktive. Når stortingsmeldingene forteller at steder må dyrke sine egne unike egenskaper for å være attraktive, er det derfor noe som ikke alle steder kan lykkes i på samme måte. De konkurrerer i et nullsumspill – jo mer en kommune lykkes med å tiltrekke seg en gitt målgruppe, dess mindre

vil andre lykkes. Innenfor næringsutvikling er det ikke slik. Forskjellen kommer til uttrykk på måten midler for attraktivitet fordeles. I motsetning til de generelle virkemidlene for næringsutvikling, er det *ikke* slik at alle distriktskommuner får litt hver. Det er en konkurranse mellom steder i distriktene om hvem som skal få statlig eller fylkeskommunal støtte til sin attraktivitetsutvikling. De som har de beste og mest originale søknadene får. De andre får ingenting. I neste periode kan så disse andre lære av dem som har hatt fått og muligens har hatt suksess.

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

1.7 Hvor har vi ledd etter programteori?

I dokumentstudien har vi gått gjennom følgende:

Sentrale dokument	Hjarte for heile landet St. melding 2005-2006 Lokal vekstkraft og framtidstru 2008-2009 Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken Utlysningstekst for bolyst BLEST Småsamfunnssatsinga
Fylkeskommunale dokument	Regionale planprogram, Regionale utviklingsprogram og fylkesplaner for alle fylkeskommunene.
Prosjekter	Prosjekter støttet gjennom bolystprogrammet, av fylkeskommuner, m fl.

Før vi kan begynne å konkretisere en programteori, er det først fire helt grunnleggende spørsmål som må besvares:

1. Hva er attraktivitet? Hvem skal være attraktive, og hvem eller hva skal de tiltrekke seg?
2. Hva skal attraktivitet føre til? Hva er hensikten med attraktiviteten, hva skal en oppnå?
3. I hvilken kontekst virker attraktiviteten? Hvilke krefter samhandler attraktiviteten med for å oppnå de overordnede målsettingene?
4. Hvilke faktorer påvirker attraktiviteten? Hva er det som skaper forskjeller i attraktivitet, og som kan påvirkes gjennom ulike tiltak?

Disse spørsmålene er nødvendige for å ha en grunnleggende modell for attraktivitet, som etterhvert kan bygges ut for å kunne inngå i en komplett programteori, der en kan måle tiltak og effekter.

2. På leting i sentrale dokument

Vi har valgt ut stortingsmeldingen «Hjarte for heile landet» (senere omtalt som «Hjarte») som det mest sentrale dokumentet om attraktivitet. Den påfølgende stortingsmeldingen Lokal vekstkraft og Framtidstru (senere omtalt som «Framtidstru») er også gjennomgått grundig, men ses på som en modifisering, presisering og på noen punkter utdyping av innholdet i «Hjarte». Vi har også kort omtalt den siste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken forut for «Hjarte». Videre har vi lagt vekt på sentrale tekster i forbindelse med utlysning av midler til Bolyst, til opprettelsen av Distriktssenteret og ikke minst teksten i siste statsbudsjett, om programkategori 13.50.

2.1 Hjarte for heile landet St. melding 2005-2006

2.1.1 Hva er attraktivitet?

Det første og åpenbare spørsmålet er *hva* som skal være attraktivt. Det dreier seg åpenbart om steder, men på forskjellige geografiske nivå. I «Hjarte for heile landet» er bygder, tettsteder og lokalsamfunn nevnt, men også små og mellomstore byer. I mange tilfeller vil det være snakk om kommuner, men attraktivitet kan også knyttes til lavere geografisk nivå; bygdesentra, grender, etc.

Det andre naturlige spørsmålet er *hvem* som attraktiviteten skal virke på? I «Hjarte» er attraktivitet konsekvent nevnt i forbindelse med *bosetting og tilflytting*. Kapitlet *Utfordring nr. 4: Bygder og tettsteder som attraktive stader for busetjing, særlig for unge og kvinner*, åpner med:

«For å få tilflytting eller unngå utflytting. [...]

Det er dermed klart at det er innbyggere, eller personer på flyttefot som steder skal være attraktive for.

Attraktivitet i betydningen etablering og *lokalisering av arbeidsplasser og virksomheter* er også nevnt (S.13, 1 avsnitt).

Attraktiviteten kan også påvirke kvar etablering av nye verksemder kjem, både ved at personar tek med seg arbeidsplassen, eller at verksemder blir lokaliserte til stader der det er attraktivt å bu.

Dette kunne ha vært behandlet som en annen type attraktivitet, nemlig steders attraktivitet for næringsvirksomhet, men det synes i sitatet over som om det er snakk om den samme attraktiviteten, attraktivitet som bosted, og at det er denne bostedsattraktiviteten som også påvirker etablering og lokalisering av næringsvirksomhet, enten gjennom at

tilflyttere tar med seg arbeidsplassen, eller gjennom at virksomheter velger å lokalisere på steder der det er attraktivt å bo.

Det ser dermed ut som om attraktiviteten temmelig konsekvent er knyttet til bosted og flytting. Det er med andre ord innbyggere som er objektet for attraktiviteten, enten innbyggere andre steder som skal bli tiltrukket av attraktive steder *å flytte til*, eller eksisterende innbyggere som *unnlater å flytte fra* stedet, takket være hjemstedets attraktivitet.

Det er to grupper som det blir pekt spesielt på i denne sammenhengen: Kvinner og unge i etableringsfasen. Det virker imidlertid ikke som at attraktiviteten er ment bare å fokusere på unge og kvinner, men at dette er grupper av innbyggere som er spesielt viktige å trekke til seg. Overskriften på side 12 i «Hjarte» peker på utfordring nr. 4:

Bygder og tettsteder som attraktive stader for busetjing, særlig for unge og kvinner.

Begrunnelsen for at disse gruppene er viktige å tiltrekke, er for å motvirke en uheldig alders- og kjønnsfordeling på steder med lavt folketall. Innflytting av unge og kvinner vil bidra til at fødselsbalansen påvirkes positivt, og dermed være mer effektivt tiltak for å stimulere befolkningsutviklingen.

Det er ikke noen klar definisjon på hvilken aldersgrense det er for «unge». Handler det om personer i 20-årene, eller er også 30-åringer inkludert? Dersom vi har en forholdsvis vid definisjon på unge, f.eks. til og med år 39, vil det ikke være så stor praktisk forskjell på attraktivitet for innbyggere generelt og attraktivitet for unge, ettersom xx prosent av alle flyttinger mellom kommuner i Norge foretas av personer under 40 år.

Konklusjonen vår er at «Hjarte» definerer attraktivitet som:

En egenskap ved steder som gjør det at det blir mer tilflytting eller mindre utflytting

2.1.2 Kontekst: Hvilke faktorer samvirker med attraktivitet?

Spørsmålet om hvilken kontekst attraktivitet fungerer i, er viktig for forståelsen attraktivitetsbegrepet, og da spesielt med hensyn til hva attraktivitet *ikke* er. Attraktivitet oppfattes, som vi har slått fast, som egenskaper ved steder som påvirker flyttingen. Det er mulig å tenke seg at attraktivitetsbegrepet omfatter *alle* forhold ved et sted som påvirker flytting. I «Hjarte» er det imidlertid noen avsnitt som peker i retning av at dette ikke er tilfelle:

Utfordring nr. 4: Bygder og tettsteder som attraktive stader for busetjing, særlig for unge og kvinner

For å få tilflytting til eller unngå utflytting fra mindre stader og tettsteder er det ofte ikke tilstrekkelig at dei grunnleggjande føresetnadene knytte til arbeid, inntekt og tenester er til stades. Også butilhøva, landskapet og senteret i bygder og tettsteder må opplevast som attraktive når folk skal vurdere busetjing eller tilflytting til ein stad.

Her framkommer det et skille mellom grunnleggende forutsetninger som arbeid, inntekt og tjenester, og attraktivitet.

Det betyr i så fall at en ikke anser at f eks arbeidsplassvekst er en del av attraktiviteten til et sted, men snarere tvert om, nemlig at attraktivitet er en egenskap som virker *i tillegg til* og adskilt fra arbeidsplassutviklingen. Når også inntekt er nevnt sammen med arbeid, kan dette være ment å supplere arbeidsbegrepet med inntektsbegrepet knyttet til steders næringsvirksomhet, men dette framkommer ikke klart. Mange har sin inntekt som næringsdrivende i sektorer som landbruk, fiske og bygg og anlegg. Når en tilsynelatende trekker tjenester ut fra attraktivitetsbegrepet, er det derfor problematisk å finne grensen for hvor forhold som påvirker attraktivitet begynner og hvor de slutter. Det virker som stortingsmeldingen skiller mellom *grunnleggende* tjenester og tjenester som kan bidra til økt aktivitet. Tilgang på grunnleggende tjenester er omtalt som en forutsetning for at folk skal ha mulighet til å bo der man ønsker, men det fremgår ikke helt klart hvor skillet mellom grunnleggende tjenester og øvrige tjenester går. Et likeverdig tjenestetilbud og helsetilbud i alle steder i landet virker som en sentral forutsetning, men samtidig er tjenestetilbudet på stedet likevel enkelte steder fremhevet som en del av et steds attraktivitet. Blant annet så trekkes barnehagetilbudet fram som noe som har betydning for attraktiviteten til steder, hvilket kan implisere at *visse deler* av tjenestetilbudet på stedet likevel er en del av et steds attraktivitet.

En god kommuneøkonomi omtales som en sentral forutsetning for å sikre grunnleggende tjenester i hele landet, og derfor blir å stryke kommuneøkonomien et sentralt virkemiddel. Andre tings som nevnes som grunnleggende tjenester er infrastruktur og utdanningsmuligheter.

Skal folk oppleve ein reell fridom til å busetje seg der dei ønskjer, må dei også ha tilgang til god transport, breiband og mobildekning. Særleg unge menneske opplever dette som grunnleggjande tenester.

Konklusjonen vår er at «Hjarte» avgrensar attraktivitet som:

En egenskap ved steder som gjør at det blir mer tilflytting eller mindre utflytting, men ikke egenskaper knyttet til arbeidsplassvekst, inntektsgrunnlag og grunnleggende tjenester.

2.1.3 Hva skal attraktivitet føre til? (hva er målet?)

Hovedmålet, slik det er uttrykt i «Hjarte», er at folk skal kunne bo der de ønsker. Regjeringa vil gi folk reell valgfrihet i hvor de vil bo og legge grunnlaget for å ta hele landet i bruk, og de skal bidra til økt tilflytting til distrikta. Ønsket fra regjeringen er at alle mennesker i hele landet skal kunne leve gode og meningsfulle liv, både i by og bygd. Det overordnede målet er å «legge til rette for likeverdige levekår i heile landet og opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret». Politikken skal medvirke til ei balansert utvikling mellom by og land. Samtidig er det presisert et ønske om at byer skal fungere som en drivkraft i nasjonal og regional utvikling. Her kan det ligge en interessekonflikt mellom å medvirke til en balansert utvikling mellom by og land og gi folk reel valgfrihet i hvor de vil bo. Hva om de frivillig velger å bo i by, slik at det på den måten oppstår en ubalansert utvikling mellom land og by?

Det kan virke som det ligger en implisitt antagelse om at folk ønsker å bo i distriktene i større grad enn det flyttemønsteret mot sentrale strøk vitner om. I meldingen står det også at «mange ønsker også å bu utanfor dei største byområda dersom forholda blir lagde til rette for dette». Dermed oppstår det et stort spørsmål hva som hindrer bosetting i distriktene, og hva som menes med å «legge til rette». Viktige forutsetninger som er nevnt for å kunne ha reell valgfrihet i hvor de vil bosette er meningsfullt og attraktivt arbeid, infrastruktur og et godt og likeverdig tjeneste- og velferdstilbud der folk bor.

Det uttrykkes samtidig en skepsis mot at utviklingen og sentraliseringstrenden er til hinder.

Sentraliseringa er ikke bare et resultat av endringer i næringsstruktur, demografi og bustadønske, men også i stor grad av rådande idear om kva som er det gode liv og korleis samfunnet bør innrettast og styrast.

Det står videre at strukturendringene i næringslivet og en fleksibel arbeidsstyrke har hatt en kostand på samfunns- og individnivå, ved at det reduserer valgfriheten til å bosette seg der de vil.

Det fremheves som en spesiell utfordring å gjøre små og mellomstore byer som attraktive alternativ til de største byene, både for bosetting og næringsvirksomhet. Disse er viktige for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og har en viktig rolle som regionsenter for omlandet med sine tjenester og tilbud. De er viktige for utdannings- og kompetesemiljø, samt næringsmiljø.

Attraktivitet er en egenskap ved steder som skal påvirke flyttebalansen positivt. Vi har sett at forhold knyttet til arbeid, inntekt og grunnleggende tjenester ikke er egenskaper ved steder som regnes med i attraktivitetsbegrepet, men at attraktivitet er å forstå som egenskaper ved et sted, utover arbeid- og inntektsmuligheter og grunnleggende tjenester som påvirker flyttebalansen.

Det kan da virke nærliggende å anta at hensikten med å stimulere attraktivitet i distriktene er å motvirke utflytting og stimulere innflytting, for dermed å styrke bosettingen i distriktene. Bakgrunnsteppet er at mange steder i distriktene i en årrekke har hatt stagnasjon eller nedgang i befolkning, mens sentrale strøk har hatt sterk vekst. Den mest naturlige programteoretiske antakelsen er at et fokus på attraktivitet dermed skal betraktes som et direkte virkemiddel for å dempe eller snu denne utviklingen.

I innledningen av «Hjarte» er det imidlertid argumentert på en annen måte. «Folk skal kunne bu der dei ønskjer», er tittelen på åpningskapitlet. Flyttestrømmene fra bygder til byer ses åpenbart på som mangel på reell valgfrihet når det gjelder bostedsvalg. Underforstått: Hvis folk hadde hatt reell valgfrihet, ville det ikke være samme flyttestrøm fra distrikter til sentrale strøk som det er i dag. Når flyttestrømmer knyttes til arbeidsplassutvikling, er det ikke så vanskelig å argumentere på denne måten. Dersom folk må flytte fra stedet som de ønsker å bo, til steder hvor de ikke ønsker å bo, for å få arbeid, kan dette ses på som et inngrep i valgfrihet. Når det gjelder begrunnelser knyttet til attraktivitet er det vanskeligere å finne logisk støtte for slik teoretisering. Hvis folk flytter fra et en

bygd til Oslo eller en annen by, ikke fordi de “må”, men fordi de anser den tilflyttede byen å være mer attraktiv som bosted, er det da et inngrep i valgfriheten? I så fall vil reell valgfrihet bare oppnås dersom alle steder er like attraktive.

Det vil sannsynligvis være enklest å knytte hensikten med tiltak for å styrke attraktivitet, direkte til flyttemønstre, uten å gå en omvei rundt valgfrihetsbegrepet. Attraktivitet er simpelthen en egenskap ved steder som påvirker flytting i stedets favør. Mange steder i distriktene har utflytting. Satsingen på attraktivitet er ganske enkelt et virkemiddel for å snu eller dempe flyttestrømmen fra steder i distriktene.

Konklusjonen vår er at den hensiktsmessige målsettingen med attraktivitet er:

Hensikten med å styrke attraktiviteten på steder i distriktene er å endre flyttebalansen mellom distriktene og sentrale strøk i favør av distriktene

2.1.4 Hvilke faktorer bidrar til bostedsattraktivitet?

Et program eller en politikk for å stimulere bostedsattraktivitet, er avhengig av å ha ideer om hva som kan påvirke attraktiviteten. Først da gir det mening å sette inn tiltak for å øke attraktiviteten i de områdene en ønsker å påvirke.

«Hjarte» har et utgangspunkt i at et samfunn må ha kvaliteter utover gode tjenestetilbud og arbeidsplasser for å være attraktiv. De sentrale faktorer for å være attraktiv er:

- Kultur- og fritidstilbud
- Tilgang på møteplasser
- Estetisk utseende
- Godt bostedstilbud

Dette er forhold som i følge Stortingsmeldingen kan bli utviklet og lagt til rette på en bedre måte enn i dag på mange steder, og en bevisst satsing på stedets sterke sider kan medvirke til å styrke den lokale identiteten og gi stedet en unik profil.

«Hjarte» nevner videre en rekke faktorer som påvirker attraktivitet:

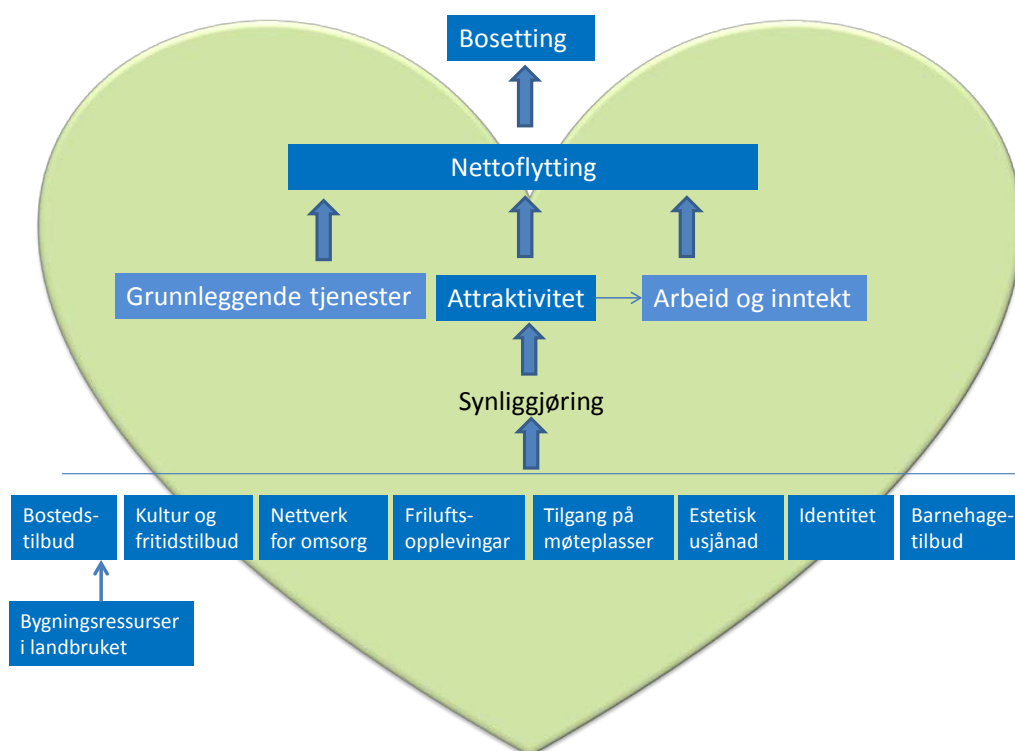
- Friluftsopplevelser
- Nettverk for omsorg
- Godt barnehagetilbud (viktig attraktivitetsfaktor for unge og kvinner)
- Lokal identitet
- Unik profil
- Frivillig innsats/dugnadsånd
- Kulturlandskap
- Åpne holdninger til innflyttere
- Mangfold i interesser og livsformer

Dokumentet er dermed ganske klart og konkret når det gjelder å peke på hva som er viktige forhold for å forklare hva som gjør steder attraktive. Opplistingen av tiltaksområder

har naturligvis sterk innvirkning på hvilken innretning programmene og tiltakene får senere.

2.1.5 Hjarte-modellen

En tekstanalyse av «Hjarte for heile landet» kan etter denne gjennomgangen utkrystalliseres til en modell som illustrert i figuren under.



Figur 5: Modell for attraktivitet som ligger implisitt i «Hjarte».

I figuren har vi i ikke lagt inn valgfrihet som hensikt, men antatt at det i statens politikk for økt attraktivitet har til hensikt å endre flyttebalansen mellom distrikt og sentrale strøk i favør av distriktene. Det er et spørsmål om det trengs ulike modeller for ulike målgrupper, f.eks. egen modell for kvinner eller unge? Kvinner og unge er spesifikt omtalt i teksten, og er definert som grupper det er særlig viktig å tiltrekke. Det virker å ligge en forståelse av at forskjellige målgrupper vil tiltrekkes av ulike forhold, for eksempel er barnehage og god infrastruktur nevnt som forhold som er spesielt viktige for unge. Sporene i teksten som indikerer hvilke forhold som påvirker kvinner og unge mer enn andre målgrupper er imidlertid såpass få, at vi har ikke funnet grunnlag for å definere ulike modeller for ulike målgrupper.

Attraktivitet synes å være sidestilt som faktor for bosetting sammen med både arbeid, inntekt og grunnleggende tjenester. Samtidig pekes det også på at attraktiviteten påvirker nyetablering og næringsetablering positivt. Det tolker vi som at det er den samme positive attraktiviteten som påvirker flytting som også har positivt innvirkning på næringsetableringer. Det antas dermed innenfor en slik modell å eksistere en positiv sammenheng mellom attraktivitet for bosetting og næringsutvikling.

De blå blokkene under den horisontale streken i modellen illustrerer konkrete karaktertrekk ved steder som meldingen nevner eksplisitt, og som forventes å påvirke attraktiviteten til steder.

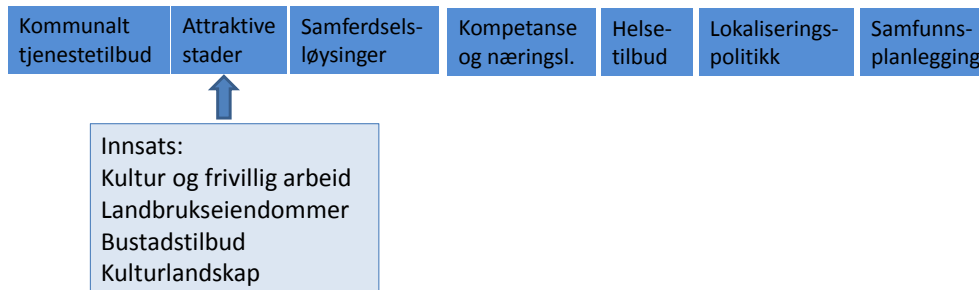
Meldingen har også tekstavsnitt flere steder hvor det pekes på at kvaliteter i distriktene ikke er godt nok kommunisert. Kvalitetene kan synliggjøres bedre, f.eks. gjennom at stedene utvikler mer unik profil, tar i bruk merkevarebygging, m.v. Dermed er det ikke bare de konkrete forholdene på stedet som det forventes at påvirker attraktiviteten, men også i hvilken grad eventuelle positive kvaliteter er kjent utenfor stedet. Dette er forhold av en helt annen kategori, ettersom det ikke er snakk om å endre faktiske forhold på et sted, men å gjøre positive kvaliteter kjent. En kan derfor se på synliggjøring av kvaliteter som et mellomledd mellom utvikling av faktiske forhold, eller forbedring av faktiske forhold, og målgrupper av potensielle innflyttere.

2.1.6 Hjartemodell basert på struktur

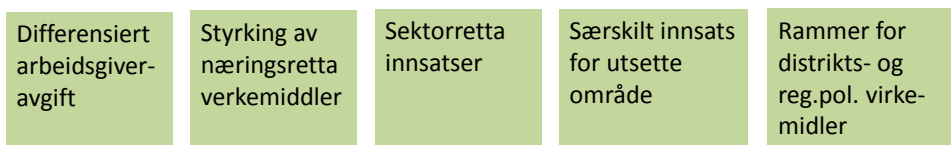
Vi har kommet fram til “Hjarte-modellen” gjennom å analysere all tekst som omhandler attraktivitet i dokumentet. En kan også se på strukturen i meldinga. Strukturen med overordnede overskrifter, understående punkter, tekstbokser etc. kan gi en pekepinn på hvordan en vektlegger ulike faktorer.

Hensikt: Folk skal kunne bu der dei ønskjer

Grunnleggjande føresetnader (kap 2):



Seinare kapitler:



Figur 6: Struktura i Hjarte for heile landet.

Selv om det er en del tekst og referansar til attraktivitet i «Hjarte», finnes dette stort sett begrenset til kapittel 2: *Grunnleggjande føresetnader*, og da som ett av sju underkapitler. I de senere kapitlene er det stort sett næringsretta problemstillinger, tiltak og virkemidler som omtales.

Det kan dermed virke som om attraktivitetsbegrepet blir tatt i bruk på et overordnet nivå, men at dette ikke følges opp med noen sentral rolle i den praktiske gjennomføringen av distrikts og regionalpolitikken.

Vi vet imidlertid at ambisjonene om å skape økt attraktivitet, slik innledningen av dokumentet tar til orde for, er fulgt opp av en rekke statlige initiativer så å si, utenfor selve stortingsmeldingens handlingskapitler. Bolystordningen og småsamfunnsatsingen er utledet av Stortingsmeldingens fokus, slik vi ser det. Stortingsmeldingen «Hjarte» må derfor ikke vurderes som en uttømmende kilde til statens programteori for lokalsamfunnsattraktivitet, men en del av dette bilde.

2.2 Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken

Stortingsmeldingen om distriktspolitikken som kom forut for «Hjarte» har også en del formuleringer om attraktivitet som vi finner det relevant å kommentere, selv om den snart er 10 år gammel.

Fra oppsummeringskapitlet sakser vi:

Gi grunnlag for gode tenestetilbud og attraktive stader

Tilgang på gode tenester: Kommuneinntektssystemet skal sikre at alle kommunar og fylkeskommunar har eit likeverdig grunnlag for å gi innbyggjarane gode tenester. I tillegg kjem regionaltilskotet og Nord-Noreg-tilskotet som er grunnleggjande i regionalpolitiske mål. Helseføretaka skal sikre alle god tilgang til spesialisthelsetenesta.

Attraktive stader: Byar og bygder må vere attraktive for busetjing og tilflytting og for lokalisering av verksemdar. Stader som er attraktive for tilflytting og busetjing, gir også betre grunnlag for lokalisering av verksemdar og for eit godt tenestetilbud gjennom tilgang på arbeidskraft. Det er viktig å utvikle strategiar for utvikling av senter og regionar som byggjer på sterke sider og styrkjer identiteten, der det også blir tatt omsyn til både kjønn og livsfase.

2.2.1 Attraktive stader for næringsliv og innbyggjarar

I ei tid der verksemdar blir mindre stadbundne og mykje av sysselsetjinga og næringsverksemda er knytt til offentlege og private tenester, blir busetjingsval stadig viktigare for utviklinga i folketallet og for arbeids- og næringslivet. Desse vala er påverka av mange faktorar. Arbeidsmarknaden, utdanningstilbod og tilknytning til området er blant dei viktigaste, men ikkje einrådande. Byar og bygder må vere attraktive også på andre måtar for at folk og verksemdar skal etablere seg der. Unge familiar med både norsk og fleirkulturell bakgrunn er ei viktig målgruppe for busetjing og tilflytting. For denne gruppa er tilbod til barn og unge, kulturopplevingar, friluftsliv og bustad viktig.

Mangfald og samfunn som er opne for nye impulsar er verdiane dei fleste av oss set høgt i vurderinga av viktige kvalitetar ved lokalmiljøet. Tilflytting av nye folk og oppstart av nye verksemdar er viktige vitamintilskot til både små og store stader. Mangfald i bakgrunn og kulturell ballast i befolkninga er i seg sjølv ein viktig verdi, i tillegg til at det stimulerer til nytenking og nyskaping. Derfor er det også ein samheng mellom attraktive stader og næringsutvikling. Stader som er attraktive for tilflytting og gjennom busetjing kan gi betre grunnlag for lokalisering av verksemdar, både gjennom gründarverksemd og god tilgang på arbeidskraft. Stader som trekker til seg nye verksemdar kan også bli meir attraktive for tilflytting.

I dette kapitlet blir det gitt fleire døme på innsats for å utvikle attraktive stader, både i små senter og i bysenter. Gjennom lokale og regionale initiativ og tiltak, og ulike pilotprosjekt støtta av ulike departement, er det samla mykje viktig læring om kva som tel i utviklinga av gode og positive lokalsamfunn. Erfaringar viser at ei positiv utvikling er avhengig av medvitne satsingar og holdningar, der ein tek utgangspunkt i sterke sider ved staden og gjer ein innsats som kan medverke til å styrkje identiteten og gi lokalsamfunnet og regionen ein unik profil. I den samanhengen kan utnytting av kulturuttrykk vere sentralt. Det er også viktig å ta utgangspunkt i variasjonar i behov som følgjer av kjønn og livsfaser.

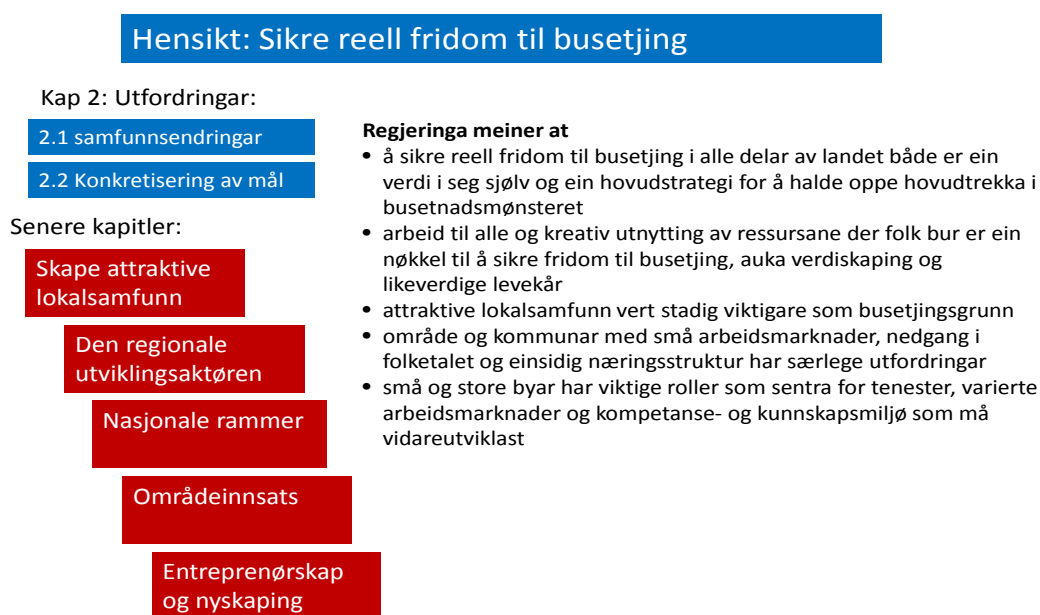
Også i denne Stortingsmeldinga er det ofte snakk om *attraktivitet for bosetting og næringsliv*. Det virker som om det ligger en oppfatning til grunn at det dreier seg om to ty-

per attraktivitet, men at de er gjensidig forsterkende slik at en styrking av den ene vil slå positivt inn på den andre.

Vi merker oss ellers at ordet «bulyst» finnes allerede i denne stortingsmeldinga. Bulyst forekommer imidlertid oftere i de siste stortingsmeldingene. Vi tolker innholdet i begrepet bulyst til å være ensbetydende med bostedsattraktivitet.

2.3 Stortingsmelding nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru

Allerede i strukturen i dette dokumentet (innholdsfortegnelsen) kan det se ut til at attraktivitet, i betydning bostedsattraktivitet, har fått en mer fremtredende plass.



Figur 7: Strukturen i Lokal vekstkraft og framtidstru

I denne Stortingsmeldinga har attraktivitet fått et eget kapittel, og de tradisjonelle næringsrettede tiltakene har fått en langt mindre fremtredende plass.

Meldingen vektlegger at «vekstkrafta kjem nedendra». Det uttrykkes i første setningen i sammendraget. Samtidig synes det ut fra strukturen i dokumentet som om det skal legges opp til at lokal satsing skal legges til rette gjennom fylkeskommune og lokalsamfunn, og at det i mindre grad skal predikeres fra nasjonalt nivå hvordan dette skal gjøres. Det er kanskje slik at det finnes flere og mer effektive virkemidler som kan settes inn fra statlig side når det gjelder næringsutvikling og som virker generelt for distriktene. Virkemidlene

til Innovasjon Norge, SIVA, differensiert arbeidsgiveravgift m.m, er eksempler på dette. Når fokuset her dreier mer i retning av at «lokal vekstkraft kommer nedenfra», får bostedsattraktivitet lettere en større plass også i tiltakskapitlene. Når en senere setter i gang bolystprogram m.m, virker det som om dette nettopp er en slik stimulering av tiltak for enkeltsamfunn, og ikke et generelt virkemiddel eller en mal som skal virke i hele det distriktpolitiske området.

3.2.5 Heilskapleg stadutvikling

Regjeringa ser på utviklinga av attraktive stader å bu og leve i som eit sentralt verkemiddel for tilflytting og busetjing. Stadutvikling bør vere ein del av regionale utviklingsstrategiar på line med andre tiltak for å styrkje lokal samfunnsutvikling. Dette er særleg viktig i mindre regionale sentra for å gjere dei attraktive for unge i etableringsfasen.

Dette sitatet oppfatter vi er et uttrykk for at bostedsattraktivitet gis større betydning enn tidligere. Dette understrekes i meldinga seinere under Kapitlet om utfordringer og ambisjoner, der ett av fem punkter er følgende: “Attraktive lokalsamfunn vert stadig viktigare som busetjingsgrunn”

Til tross for at “Framtidstru” har mye mer tekst om attraktivitet enn “Hjarte”, så finner vi det vanskeligere å trekke ut noen implisitt modell. Det er tydelig at attraktivitet som bosted har blitt tillagt mer betydning, og det står også eksplisitt at attraktivitet blir stadig viktigere som bostedsfaktor, men hva som skaper hvilken attraktivitet for hvem er langt mindre tydeliggjort.

Fridom til busetjing er avhengig av mange faktorar. Regjeringa meiner arbeid og sentrale velferdstenester er naudsynte føresetnader. Samstundes er tilknytning til familie, gode stader å bu, attraktive bustadområde, fritidstilbod og opne og inkluderande samfunn også viktig.

Tjenestetilbudet er blitt en eksplisitt del av attraktivitetsbegrepet. Det kommer også fram av kapitel 3.2.7 Utvikling av tenester.

Gode lokale tenestetilbud er heilt sentralt for attraktiviteten til ein stad. Det gjeld først og fremst kommunale tenester, men også private og statlege tenester.

Her ser vi at “Framtidstru” langt mer tydelig enn “Hjarte”. I sistnevnte kan enkelte avsnitt tolkes som om attraktivitet er noe som står på siden av stedets tjenestetilbud. Her slås det for første gang fast at tjenestetilbud er en faktor som har stor betydning for attraktivitet. Det danner grunnlag for å plassere tjenestetilbud som en av faktorene som oppfattes å kunne bidra til attraktivitet.

Barnehagetilbudet er ikke spesielt nevnt som faktor for attraktivitet i “Framtidstru”, kanskje fordi alle kommunene nå har tilnærmet full barnehagedekning. I attraktivitetskapitlet er kommunene som førstelinje for næringsutvikling og kommunale næringsfond fått et eget avsnitt.

“Framtidstru” bruker resultatene fra flyttemotivsundersøkelsen mye, deriblant det den viser til av motiver for å bli værende. Flyttemotivundersøkelsen sier at arbeid fremdeles er en avgjørende faktor for valg av bosted, men også gode bosteder, tilgang på tjenester, nærhet til familie og steds- og miljøkvaliteter er faktorer som påvirker bostedsvalg.

Arbeid er nevnt som en sentral forutsetning for frihet til bosetting. Arbeid der folk bor er avgjørende for å sikre frihet til bosetting og likeverdige levekår. Næringsliv og steder er gjensidig avhengige av hverandre og forsterker hverandre. Lokalt næringsliv er avhengig av at stedene er attraktive som boområde for å holde på og tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, og stedene er igjen avhengige av attraktive arbeidsplasser for å tiltrekke seg tilflyttere. I motsetning til i «Hjarte», er arbeidsplasser i noen avsnitt inkludert i attraktivitetsbegrepet.

Statlige virksomheter trekkes frem som viktige som grunnlag for å sikre tilbud av varierte arbeidsplasser. Et aktuelt tiltak som nevnes er å bruke lokalisering av statlige arbeidsplasser som virkemiddel for å skape vekst i omstillingsområder. Ved lokaliseringa av statlig virksomhet på et sted, er det viktig at det bygges opp under utviklinga av stedets attraktivitet.

Dette dokumentet tar mer hensyn til at flyttestrømmene består av inn- og utflytting, og at det er ulike tiltak som kan være aktuelle for å tiltrekke eller beholde folk. Inn- og utflytting gir kommunene et potensial for å øke den delen som blir boende, gjennom aktivt arbeid med lokalsamfunnsutvikling og ved å skape åpne og inkluderende miljøer.

Det kan se ut som om dokumentet ser på faktorer som får innflyttere til å bli som viktigere, enn ny innflytting. I så fall behandles det å hindre utflytting som mer effektivt enn å arbeide for å tiltrekke seg flere innflyttere. Integrering og inkludering av nye tilflyttere som er på plass i kommunen har også fått en større plass her, noe som er i tråd med et slikt "trivselsprinsipp" for dem som allerede bor på stedet.

Ulike målgrupper som nevnes er unge og kvinner. Stedsutvikling er særlig viktig i mindre regionale sentra for å gjøre det mer attraktive for unge i etableringsfasen. «Framtidstru» nevner også innvandrere som en spesiell målgruppe, som det er en spesiell oppgave å ta i mot og inkludere.

For å tiltrekke seg nye innbyggere er viktige faktorer attraktivitet til stedet og åpenhet for tilflyttere. Åpne og inkluderende samfunn er en forutsetning for at lokalsamfunn skal få et mangfold av innbyggere. Et åpent og inkluderende samfunn er viktig for å integrere personer av ulike seksuell orientering og etnisitet.

Omdømme har også fått mer plass i dette dokumentet. Det har sannsynligvis mye til felles med synliggjøring, som har tilsvarende plass i «Hjarte».

I Framtidstru påpekes det at steder ikke kan dekke alle ønsker og forventninger. Dette gjelder både for næringsvirksomhet, arbeidsmarked og offentlige og private tjenestetilbud. Reel frihet til bosetting betyr ikke likhet mellom ulike geografiske områder, men målet er å gi folk i heile landet mulighet til å leve gode og meningsfulle liv. Folk skal kunne bosette seg ut fra sine spesielle verdier og forventninger om «det gode liv».

Det er de unike kvalitetene på de enkelte stedene som er avgjørende for bosettingsvalg, og her vil det være forskjeller mellom byer og bygder av ulik størrelse. Jo større sentra og byområde er, jo mer variasjons vil man finne i arbeid, fritid og tjenester.

Småbyer og regionale sentra fremheves som er sentrale for reel frihet til bosetting. Små og store byer har viktige roller som senter for tjenester, varierte arbeidsmarked og kompetanse- og kunnskapsmiljø. Dette er forhold som må videreutvikles. Slike steder kan være et alternativ for bosetting for folk som vil bo i en bestemt del av landet, og som samtidig ønsker et større tilbud enn det man får på mindre steder. Sterke småbyregioner og senterregioner utgjør derfor et eget lim i bosettingsmønsteret.

Det står samtidig mye hvordan og hvorfor distriktsområdet kan opptattes som attraktive bostedsområder. Fortrinnet til mindre steder er at de kan ha lettere tilgang til natur, sjø og fjell eller tilbud om rimelige og store tomter. Dette er blant annet uttrykt i kapittel 6.2 Politikk for fjellområda:

Fortrinna til fjellområda gjer dei også attraktive som buområde for folk som ønskjer eit alternativ til bylivet. Arbeidsmarknadane i desse områda vil alltid vere smalare enn i større byområde, men kvaliteten som buområde vil vere ein «konkurransfordel», som i andre distriktsområde. [...]

Lokal innsats for å gjere stadene og lokalsamfunna attraktive vert derfor særleg viktig. Det gjeld til dømes tilgang på attraktive tomter, opprusting av sentrumsområde og møtestader, opning for alternative buformer, bruk av landbrukseigedommar til bustad og gode lokale tenestetilbod.

Erkjennelsen om at steder ikke kan være likeverdige når det gjelder variasjon og tilbud i arbeidsplasser og tjenester, er et nytt perspektiv som ikke i samme grad var til stede i «Hjarte». «Hjarte» fremhevet at en grunnleggende forutsetning for valg av bosted var et meningsfullt og attraktivt arbeid og et likeverdig tjeneste- og velferdstilbud alle deler av landet. Også «Framtidstru» peker behovet for å medvirke til at alle områder alle skal ha de nødvendige forutsetningene for bosetting, men erkjenner at variasjon og tilbud vil variere.

«Framtidstru» har også mindre fokus på å løfte distriktene og småstedene, men fremhever i større grad potensialet for vekst i de regionale sentrene. «Hjarte» hadde fokus på å ta hele landet i bruk, og at det skulle gjennomføres et distriktpolitisk løft. Ambisjonen til regjeringen var å medvirke til økt bosetting i distriktene. Dette er nedtonet i «Framtidstru»

«Framtidstru» fremhever at attraktive lokalsamfunn blir stadig viktigere som bosettingsgrunn.

Utvikling av attraktive lokalsamfunn krev innsats på mange område:

- arbeidsplassar
- tenestetilbod
- sentrums- og bumiljø, kultur- og fritidstilbod
- inkludering av tilflyttarar

Tilgang på boliger er en grunnleggende forutsetning for å nå målet om reel frihet til bosetting, og bostedsutvikling er nevnt som noe som kan være en vesentlig del av stedutviklingsarbeidet.

Stadutvikling handlar om prosessar og tiltak som med utgangspunkt i den fysiske staden skal auke opplevinga av attraktivitet. Det handlar om metodar for å utvikle lokalsamfunnet i samspillet mellom fysiske omgjevnader, møteplassar og sosialt miljø, kultur, samferdsel og næringsutvikling, gode bustader og betring av dei fysiske omgjevnadene. Det handlar òg om byggeskikk som femner om både estetikk, fysisk og sosialt livsmiljø, ressursbruk, energi og universell utforming.

Teksten i «Framtidstru» inneholder også brokker som går på kvalitet:

- Mobilisering av ildsjeler, unge og frivillige organisasjoner. Dette har gitt giv mange steder, og er nyttig lærdom for andre.
- Gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner kan kommunen bli bedre i stand til å mobilisere til frivillig innsats til beste for den enkelte og fellesskapet, og dermed styrke grunnlaget for utvikling av attraktive steder.
- Arbeid i kommunen med å forebygge sykdom og kriminalitet medvirker til å gjøre stedene attraktive og trygge å bo i.
- Det nevnes også at en aktiv holdning fra kommunen ut utvikling av lokaldemokratiet gjennom medvirkningsordninger, åpenhet og debatt, i seg selv vil gjøre det mer attraktivt å bo i en kommune.

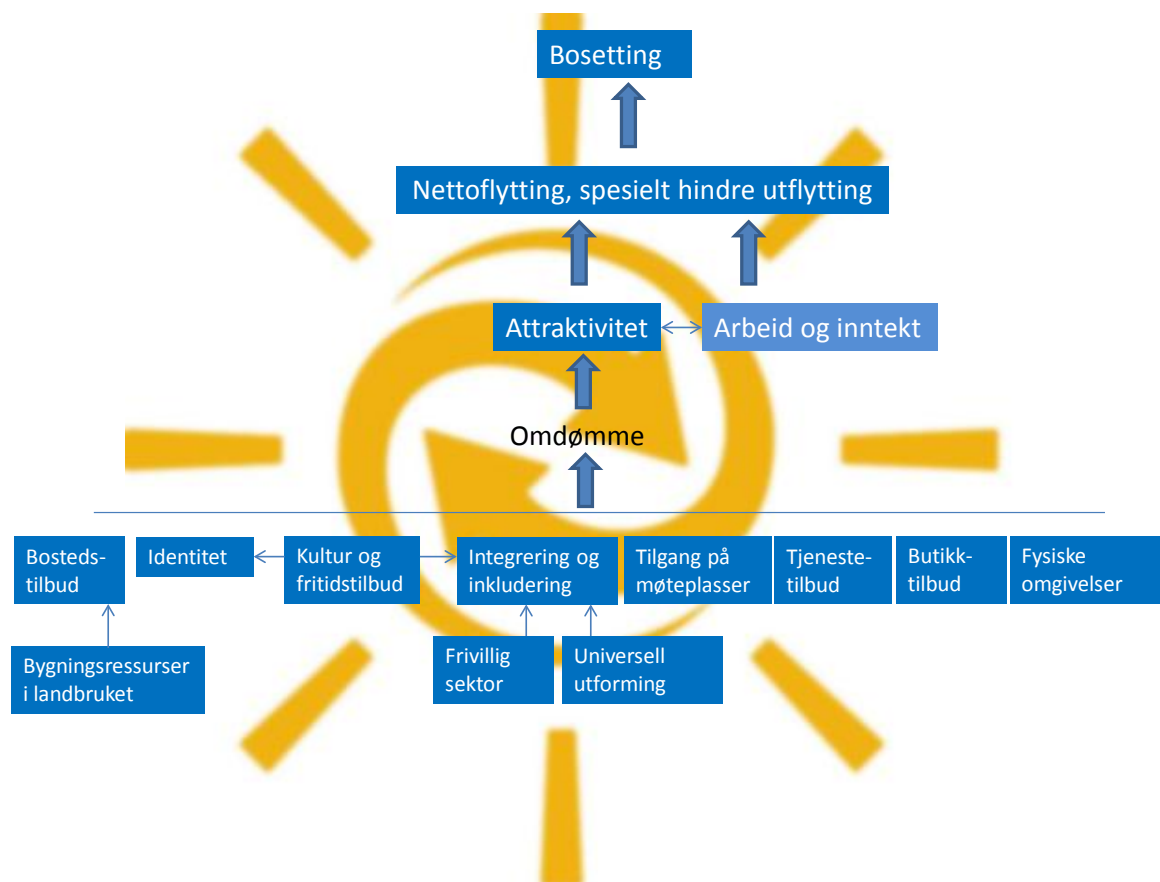
Mobilisering av frivilling innsats, forebygging av sykdom og kriminalitet og utvikling av lokaldemokrati nevnes i forbindelse med attraktivitet. Dette er samfunnskvaliteter som det er stor grad er enighet om, men det er usikkert om en mener at slike kvaliteter direkte påvirker folks flyttemønster. Kanskje er logikken at *kvaliteten* i et samfunn påvirker attraktiviteten, og at dette er eksempel på forhold som definerer kvaliteten til steder. Forebygging av sykdom og kriminalitet og utvikling av lokaldemokratiet er for øvrig forhold som det bør være ønskelig å gjennomføre alle steder, både i distriktene og i sentrale strøk, uavhengig av om det virker tiltrekkende på flytting.

Kultur er nevnt flere steder som en faktor som påvirker attraktiviteten, gjennom kulturtilbudet, gjennom å gi tilgang til kultur. Kulturen gis også flere roller i utvikling av steder attraktivitet:

Utvikling av lokale kulturuttrykk og kulturaktivitetar kan derfor vere viktig i stad- og byutvikling. Kultur er uttrykk for verdigrunnlag og tradisjonar som bind eit samfunn saman i eit sosialt fellesskap. Kunst, kultur, idrett og frivillig arbeid gjer samfunnet rikare og er avgjerande for fellesskap, livskvalitet og utviklinga til menneske. Kulturaktivitetar er også ein viktig del av arbeidet for auka toleranse og forståing på tvers av kulturar og folkegrupper.

Kultur er dermed også en faktor for å utvikle sosialt fellesskap, og til å øke toleranse og forståelse mellom folkegrupper og på den måten bidra til bedre inkludering.

2.3.1 Framtidstru-modellen



Figur 8: Modell for attraktivitet som ligger implisitt i «Framtidstru».

Det er ikke mye som skiller Framtidstru-modellen fra Hjarte-modellen, men noen forskjeller er det. Tjenester synes i Framtidstru å inngå i attraktivitetsbegrepet. «Synleggjering» er erstattet av «omdømme». Barnehager er ikke lenger eksplisitt nevnt som attraktivitetsfaktor. Faktorer som frivillig sektor og universell utforming tolkes ikke som faktorer som påvirker attraktiviteten direkte, men via sin effekt på integrering og inkludering. Kulturen påvirker attraktiviteten direkte, men også gjennom å forsterke identiteten til steder og bidra til inkludering og integrering.

2.4 Money speaks louder than words?...

Vi har så langt brukt tekstanalyse og analyse av dokumentstruktur for å avlede implisitte modeller. En annen innfallsvinkel i jakten på implisitte modeller som kan inngå i en programteori kan være å se på hvordan midlene blir fordelt på ulike tiltak, f eks 13.50 midlene. Dette er beskrevet av KRD på deres hjemmesider på linken:

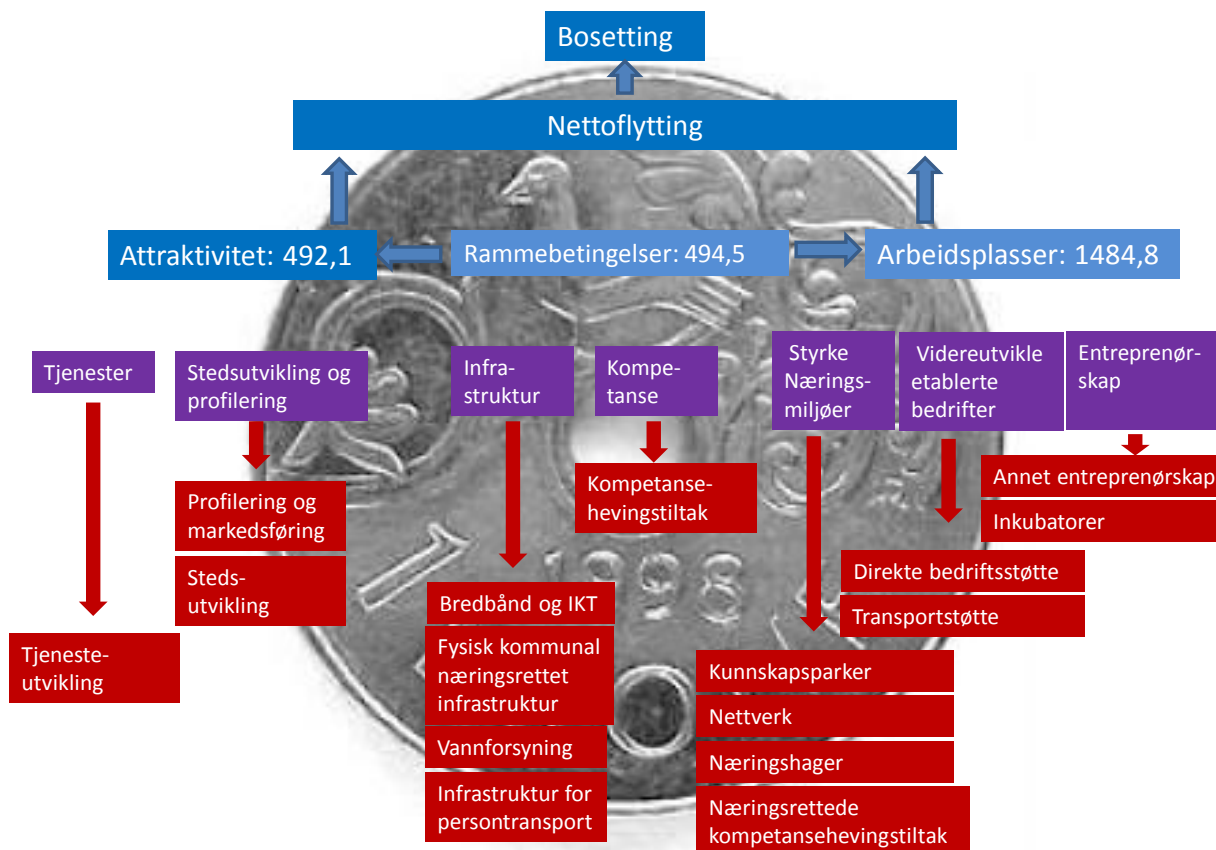
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/5.html?id=658336>

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurranse-dyktig næringsliv	<ul style="list-style-type: none">• 1.1 Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping• 1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter• 1.3 Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer
2 Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	<ul style="list-style-type: none">• 2.1 Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet• 2.2 Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsulempen i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	<ul style="list-style-type: none">• 3.1 Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder• 3.2 Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokaliseringsted for bedrifter

Her er mål nummer 3 ganske entydig knyttet til attraktivitet. Samtidig er tjenester eksplisitt knyttet til mål tre, i og med at tilgang på tjenester er et arbeidsmål knyttet til attraktivitet.

Mål nummer 1 er knyttet til verdiskaping og sysselsetting, som vi har konkludert med tidligere at ikke skal være en del av attraktivitetsbegrepet. Mål nummer 2 er i utgangspunktet mer uklart, er rammebetingelser et mål i seg selv, eller er det et virkemiddel?

2.4.1 Pengemodellen



Figur 9: Pengemodellen, jfr. Statsbudsjettet 2011-2012, programkategori 13.50

Basis for utledning av “pengemodellen” er beskrivelsen av budsjettet for programkategori 13.50, Distrikts og regionalpolitikken.

Det overordnede målet med pengene er gitt i innledningen:

Regjeringen ønsker å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk. Regjeringen vil opprettholde et spredt bosettingsmønster, sikre verdiskaping i hele landet og ta vare på viktige kulturelle og historiske verdier som er sentrale for egenarten i landet. I St.meld. nr. 25 (2008–2009) Lokal vekstkraft og framtidstru – Om distrikts- og regionalpolitikken presenterer regjeringen hovedinnholdet i distrikts- og regionalpolitikken. Regjeringen vil styrke lokal og regional vekstkraft i områder med lav økonomisk vekst, lang avstand til større markeder, ensidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketallet. Regjeringen vil fremme en balansert utvikling mellom by og land. Regjeringen vil legge til rette for å fremme verdiskaping i byene og distriktene ved å bidra til å styrke innovasjons- og kompetansemiljøene i hele landet.

Attraktivitet, som her er knyttet direkte til bostedsattraktivitet, er mest sannsynlig knyttet til målet om å styrke lokal og regional vekstkraft der hvor det er stagnasjon eller nedgang

i folketallet, mens rammebetingelser og arbeidsplasser også er knyttet til mål om økt verdiskaping både i byene og distriktene.

Attraktivitet er ikke knyttet eksplisitt opp mot bedret nettoflytting til distriktene, men dersom målet er å snu befolkningsnedgang er det implisitt, logisk sett, nødt til å skje via mer innflytting eller mindre utflytting til distriktene, eventuelt i en kombinasjon. Begge tilfeller gir bedre flyttebalanse. Utenom nettoflytting (inkludert netto innvandring) er det bare fruktbarhet og dødelighet som påvirker befolkningsutviklingen på et sted, og det er forhold som normalt ikke blir gjenstand for tiltak i distrikts- eller regionalpolitikken. Det pekes i de kommenterte Stortingsmeldingene ovenfor, at utviklingen i distriktene er sterkt påvirket av det som skjer i de andre store sektorene; samferdsel, næring, landbruk, fisk, helse, osv.

I denne sammenhengen kan det være interessant å se nærmere på om den pengemessige satsingen på kompetanse og samferdsel er begrunnet i næringsmessige forhold, eller om kompetanse og infrastruktur anses som viktige for å stimulere bostedsattraktivitet. Dersom infrastruktur og kompetanse skal bidra til å sikre bosetting i distriktene, hvordan tenker en seg i så fall at dette virker? Det virker logisk at kompetanse og infrastruktur enten påvirker næringsutviklingen, og dermed bidrar til bedre flyttebalansen via arbeidsmarkedet, eller at bostedsattraktiviteten blir påvirket direkte, eventuelt begge deler. Kompetanse og infrastruktur er neppe mål i seg selv. Bedre infrastruktur gjør det lettere å pendle, noe som kan øke bostedsattraktiviteten. Hvis det på den andre siden er slik at en satsing på infrastruktur og kompetanse er ment å skulle forsterke næringsutviklingen, får vi en modell med arbeid og attraktivitet som to hovedstrategier, med andre tiltak som underordnet disse. Dokumentene er ikke entydige på dette samspillet.

I kapitlet om samferdsel i «Framtidstru» er det noe tekst som kan belyse dette:

5.6 Samferdselsinfrastruktur gjev viktige rammer for regional utvikling

Utfordringar:

Redusere avstandskostnader, fjerne flaskehalsar og sikre tilgang på digital infrastruktur for å gje folk reell fridom til busetjing og næringslivet tilgang til marknader i alle delar av landet
Utvide arbeidsmarknader for å auke storleiken og attraktiviteten til arbeidsmarknaden i eit område både for lokalisering av bedrifter og for busetjing

Her går det fram at samferdselsinfrastruktur tenkes å virke både på næringsutvikling og attraktivitet. Satsing på samferdsel i distriktene kan dermed ses på som et virkemiddel som både skal fremme næringsutvikling og dermed arbeidsplassutviklingen, og samtidig gjøre det mer attraktivt å bosette seg.

I «Framtidstru» er det også en innledning i kapitlet om kompetanse:

5.7 Kompetanse, utdanning og forskning

Utfordringar:

Sikre næringslivet og offentleg sektor i heile landet tilgang til kvalifisert arbeidskraft og relevant forskingsbasert kunnskap
Sikre innbyggjarane god tilgang til utdanning av høg kvalitet gjennom heile livet i alle delar av landet

Også kompetanse må dermed vurderes som et virkemiddel som kan ha effekt både overfor næringsutvikling og bostedsattraktivitet.

Hvis vi setter opp en grafisk framstilling over penger brukt til de ulike formålene, ser den slik ut for 2011/2012.



Figur 10: Fordeling av midlene i post 13.50 i statsbudsjettet 2011/2012.

Pengemodellen viser at det brukes en substansiell andel av de samlede midlene til norsk distriktsutvikling over KRDs poster til attraktivitetsutvikling. Omtrent 20 prosent av midlene går til attraktivitet, 20 prosent til rammebetingelser (kompetanse og infrastruktur) og 60 prosent til tiltak knyttet til næringsutvikling. Som vi har diskutert tidligere, ser det ut til at midlene til rammebetingelser, dvs. samferdsel og kompetanse er begrunnet i både næringsutvikling og bostedsattraktivitet. Fordeler vi disse midlene likt på disse to hovedformålene vil 30 prosent av midlene relateres til attraktivitet, mens 70 prosent relateres til næringsutvikling.

Ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er en ordning som er viktig i norsk distriktpolitikk. Det er en ordning som gir arbeidsgivere i distriktene lavere arbeidsgiveravgift, og som dermed stimulerer arbeidsplassutviklingen direkte gjennom at prisen som arbeidsgiverne betaler for arbeidskraften blir lavere. Offentlig og privat virksomhet har de samme arbeidsgiversatsene. For offentlig virksomhet er det ikke så sikkert av differensierte arbeidsgiveravgifter har mye å si, ettersom kommunene i stor grad får kompensert for ulike kostnadsstrukturer gjennom sine rammetilskudd. Kostnadene til

staten for regional differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet til 13 mrd. kr årlig for 2013 i statsbudsjettet (Prop 1 S 2012/2013), hvorav 7,5 mrd kr er inntektstapet som staten har for redusert avgift fra privat sektor. Budsjettet for samlede midler til 13.50 i statsbudsjettet er i underkant av 2,7 mrd kr. Det er dermed klart at de bedriftsrettede midlene utgjør den klart største andelen av de distriktpolitiske virkemidlene.

2.5 Bolystutlysninger

2.5.1 Bulyst 2010

I utlysningen av Bolystprosjekt 2010 (32 mill) er følgende eksempel på tema nevnt:

- Kulturbasert steds- og næringsutvikling
- Stedsutvikling
- Inkludering av innflyttere
- Omdømmearbeid
- Tilrettelegging for å skape mer varierte arbeidsplasser på mindre steder
- Varierte boligtilbud som forutsetning for tilflytting
- Nye løsninger for viktige tjenestefunksjoner som er under press i distriktsområder

2.5.2 Bulyst 2011

Ein rekkje ulike faktorar, og kombinasjonar av faktorar, gjer at folk får lyst til å bu på eller flytte til ein stad. Følgande tema vil bli prioritert ved utval av pilotprosjekt i 2011:

- Inkludering av innvandrarak og andre tilflyttarak i distriktsområde
- Kulturbasert stads- og næringsutvikling
- Utviklingsprosjekt retta mot ungdom
- Pilotprosjekt for å utvikle nye løysingar for offentlege tenestefunksjonar og arbeidsplassar i distriktsområde
- Omdømmearbeid

I denne utlysinga fokuserer vi sterkt på prosjekt som skal leggje til rette for integrering av innvandrarak til distriktsområde. Vi ser at mykje av folkeveksten i Noreg kjem frå innvandring frå utlandet. Det er viktig at alle føler seg velkomne, og at dei vert godt integrerte i dei lokalsamfunna dei kjem til. Vi treng fleire hender og flinke folk i åra framover, og for mange bygdesamfunn kan nye tilflyttarak vere ein positiv tilvekst, avsluttar statsråd Navarsete.

2.5.3 Bulyst 2012:

En rekke ulike faktorer, og kombinasjoner av faktorer, gjør at folk får lyst til å bo på eller flytte til et sted. Følgende tema vil bli prioritert ved utvelgelsen av pilotprosjekter i 2012:

- Inkludering av innvandrere i distriktsområder
- Utviklingsprosjekter rettet mot ungdom
- Tilflyttingsprosjekter

Det er som vi ser, færre tema enn tidligere. Men begrepet tilflyttingsprosjekt er ganske vidt, og vil kunne dekke prosjekt for omdømme, bostedstilbud, og kanskje kultur. Kultur er tatt helt ut i 2012-utlysningen. At bosted har falt ut, kommer kanskje av at KRD igangsatte et eget prosjekt «bustadetablering i distrikta». Det var også en egen ordning for kulturbasert nærings- og stedsutvikling, men denne varte til 2009, og ble etter det en del av bolystprogrammet. Kultursatsingen er nå fjernet som egen kategori av bolystprosjekter, men kultur kan naturligvis være et element innenfor både inkluderings-, ungdoms- og tilflyttingsprosjekter.

2.6 Distriktssenterets rolle i programteorien

Kompetansesenter for distriktsutvikling, oftest kalt Distriktssenteret (forkortet KDU) skal bygge og dele kompetanse til beste for utvikling av attraktive lokalsamfunn i distrikts-Norge. De skal

“..bygge og deler kompetanse til beste for utvikling av attraktive lokalsamfunn i distrikta”. (Strategisk plattform 2009 – 2011). “Det handlar om at lokalsamfunnet skal opplevast som attraktivt og ha eit godt omdøme” skriver de under avsnittet Hovudprioriteringar i strategiplanen.

Videre skriver de at de vil arbeide med

“...metodar og prosessar for å utvikle lokalsamfunnet sine omgjevnader med møteplassar og eit sosialt miljø i kombinasjon med kultur, samferdsel, bustader og næringsutvikling. For å få til gode prosessar er ein avhengig av mobilisering, medverknad og dialog”.

Strategiplanen og egenpresentasjonen til Distriktssenteret på deres egne hjemmesider, etterlater et meget tydelig inntrykk av at det er attraktivitet for å få folk til å flytte til- og bli boende i distriktene som er deres programteoretiske hovedmål. Deres “program” følger logisk og konsekvent opp med tiltak og temaer som de later til å anta bygger opp slik attraktivitet. De arbeider først og fremst med kunnskapsinnhenting, kunnskapsspredning, veiledning og inspirasjon i forhold til økt attraktive bygdemiljøer og distrikt. Den operative innsatsen KDU bedriver, speiler godt den “bestillingen” senteret har fått fra KRD. Føringer i forhold til satsingsområder gitt i departementets tildelingsbrev er:

- Kommunikasjon (med vektlegging av nettstedet www.distriktssenteret.no)
- Omdømmearbeid
- Skape og opprettholde møteplasser og drive nettverksbygging

- Jobbe med inkludering av innflyttere
- Bidra i programsatsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK)
- Involvering i Bulyst-satsinga
- Lokale og regionale parkar
- Vurdere kandidater og dele ut statens pris for attraktivt sted

Som vi ser er næringsutvikling ikke nevnt i senterets egne målformuleringer eller i departementets tildelingsbrev. Det er derfor litt overraskende, og i programteoretisk forstand ulogisk, at det på slutten av strategidokumentet kommer inn en oppstilling som nærmest sideordner de to temaområdene; bostedsattraktivitet og arbeidsplassvekst (ibid, s. 4).

Kompetansesenter for distriktsutvikling skal vere eit verkemiddel i arbeidet med utvikling av attraktive regionar og stader. Innanfor dette målområdet skal Distriktsenteret spesielt inspirere til lokal utvikling gjennom å byggje og dele kunnskap innanfor innsatsområda:

- *Bulyst og attraktivitet*
- *Nyskaping og arbeidsplassar*

Vi har tidligere nevnt at statens distriktspolitikk rettet mot økt attraktivitet for distriktsbosetting ikke har andre konkrete målgruppeangivelser enn unge og kvinner. I KRDs tildelingsbrev til KDU fra februar i år, finner vi for første gang dette utvidet til å inkludere innvandrere. “Kvinner, unge og innvandrere er viktige målgrupper i distrikts- og regionalpolitikken og i mange av satsingane som Distriktsenteret skal få fram læring om”. Dette målgruppefokuset følges opp i en rekke konkrete prosjekter både på kunnskapssiden fra KDU og i tilskuddsstøtte fra enkeltkommuner, særlig i “fiskerinæringsfylkene” langs vestkysten. Dette kommenterer vi ytterligere i neste kapittel.

2.7 LUK-satsinga

LUK-satsinga er et fireårig program fra KRD, rettet inn mot å styrke lokalsamfunnsutvikling i distriktene. Satsingen er et program hvor penger ikke står sentralt, men hvor *kompetanse* og *kapasitet* til å prioritere arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn for kommunene, står sentralt. Innsatsfaktoren er med andre ord systematisk kunnskap, målgruppen for satsingen er kommunene, men det er tydelig i programmets dokumentasjon at satsingen skal gå gjennom en *styrking av fylkene*.

KRD sier selv at satsinga skal bidra til å gjøre kommunene bedre i stand til å planlegge, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingsprosjekt, og på den måten utvikle mer attraktive lokalsamfunn. Det framkommer ikke av satsingens dokumentasjon, så langt vi har sett, entydige definisjoner på hva attraktivitet er.

Virkemidlene for å nå målet om mer attraktive lokalsamfunn er å styrke de 18 fylkeskommunenes (Oslo er utenom satsingen) evne til å utøve sin regionale utviklingsrolle. Dette gjøres på ulikt vis i fylkene, og det har LUK-satsingen stor sans for. Vi har som følgeforskere knyttet til satsingen, fra Telemarksforskning sin side, foreløpig vært til stede på

15 samlinger hvor KRD har møtt samtlige eller utvalg av fylkeskommunene. Der er budskapet alltid klart fra KRDs side; fylkeskommunene må finne sin egen vei. Fylkene må utvikle sine egne satsingsområder og måter å utøve sin utviklingsrolle på, men *det må skje i tett samarbeid med kommunene!*

“Målet er bedre kompetanse og kapasitet til kontinuerleg å driva utviklingsarbeid i kommunane. Det skal skje gjennom å utvikla eit tettare samarbeid både mellom fylke og kommunar og mellom fleire kommunar for å styrka kommunane sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling”, skriver de på sine egen programnetsider.

Selv om penger ikke er det viktigste virkemidlet i satsingen, koster det naturligvis penger å skape og formidle kunnskap. Programmet har kostet ca. 30 millioner kroner det første hele driftsåret, 2011. Fylkeskommunene søker selv på denne potten for å styrke sitt utviklingsarbeid rettet mot kommunene. I første omgang ble samtlige 18 fylker tildelt 1 million kroner hver, som oppstart av satsinga. Det er en intensjon fra KRD at fylkeskommunene søker om ytterligere midler innenfor den totale rammen på grunnlag av konkrete planer i samarbeid med kommuner i eget fylke.

Satsinga er en konkret oppfølging av St. meld.nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru.

3. På leting i fylkeskommunale strategidokument

Vi har forsøkt å lete etter implisitte modeller i fylkeskommunale dokument. Slike modeller er lettest å identifisere der det framgår hva som er hovedmål for utviklingen i fylket. Der hovedmål er klart definert, kan vi deretter lete etter hvilke områder som defineres som viktige for å nå hovedmålene. I noen tilfeller defineres det hovedstrategier, hvis innhold kan gi en pekepinn på hvilke områder som implisitt er definert som viktige.

Fylkesplanene er nå i stor grad erstattet av regionale planstrategier. De gamle fylkesplanene var mer omfattende, og hadde typisk visjoner og overordnede mål. De nye regionale planstrategiene har ikke i samme grad definert klare overordnede mål. En av årsakene til det er nok at det er definert nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging som ble vedtatt i 2011, hvor følgende tema ble spesifisert:

- Klima og energi
- By og tettstedsutvikling
- Samferdsels og infrastruktur
- Verdiskaping og næringsutvikling
- Natur, kulturmiljø og landskap
- Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø

Verdiskaping og næringsutvikling er klart knyttet til vekst, mens de andre fem tema kan karakteriseres som kvalitetsdimensjoner. Befolkningsutviklingen er ikke spesifikt nevnt i noen av disse temaområdene. Bostedsattraktivitet, som jo er sterkt knyttet til befolkningsutvikling, er dermed ikke en naturlig del av noen av disse temaene. I temaet by- og tettstedsutvikling er det ikke attraktivitet og vekst som er fokus, men arealmessige forhold knyttet til miljø og jordvern.

Disse temaene er adoptert i mer eller mindre grad i alle fylkeskommunale strategiske dokument. I noen av fylkene er de regionale planstrategiene forholdsvis slavisk knyttet til de seks temaene i det nasjonale forventningsdokumentet fra MD. Fylkeskommunene ser dermed ut til å ha oppfattet sin rolle til å gå gjennom planbehovet innenfor disse seks temaene uten at det skal være knyttet til regionale mål.

Andre har tatt utgangspunkt i sine spesifikke overordnede visjoner og målsettinger, ofte de visjoner og målsettinger som var definert i siste fylkesplan.

Hovedmål kan være kvalitative, f eks knyttet til livskvalitet, trivsel, inkludering.

Hovedmål kan også være kvantitative, og da gjerne knyttet til enten befolkningsutvikling eller næringsutvikling. Der målsettingen er knyttet til næringsutvikling, verdiskaping, innovasjon og liknende kan en diskutere om næringsutviklingen er tenkt å være motor

for befolkningsutvikling, sørge for sysselsetting til eksisterende befolkning, eller et mål i seg selv. Det går ofte ikke klart fram av dokumentene.

3.1 Hva forteller dokumentene fra fylkene?

VI har forsøkt å lete etter følgende:

- Har dokumentene referanser til attraktivitet, og da spesielt attraktivitet som bosted?
- Er attraktivitetsbegrepet forklart og spesifisert?
- Framgår det entydig hva attraktivitet er ment å føre til?
- Finnes det referanser om hva som skaper attraktivitet?
- Inngår attraktivitet i en ramme, eller modell?

Etter å ha gjennomgått de dokumentene som var tilgjengelige, har vi funnet følgende dokument med referanser om bostedsattraktivitet:

Fylke:	Dokument:
Hedmark	Regional planstrategi 2012-2015
Oppland	Regional planstrategi 2012-2016
Sogn og Fjordane	Regional planstrategi for Sogn og Fjordane 2012-2016
Møre og Romsdal	Regional planstrategi 2012-2016
Møre og Romsdal	Regionale utviklingstrekk
Østfold	Regional planstrategi for Østfold 2012- 2015
Buskerud	Regional planstrategi 2013-2016
Telemark	Regional planstrategi 2012-2016
Agder	Regionplan Agder
Hordaland	Regional planstrategi for Hordaland 2012-2016
Trøndelag	Regional planstrategi for Sør-Trøndelag 2012-2015
Nordland	Regional planstrategi for Nordland 2012-2016
Troms	Regionalt utviklingsprogram for Troms 2010-2013
Finnmark	Regionalt utviklingsprogram for Finnmark 2010-2013

Akershus, Rogaland og Vestfold er ikke representert her. Det reflekterer nok at disse fylkene er vekstfylker, med få steder med befolkningsutfordringer. Da blir bostedsattraktivitet mindre viktig.

Det er stor variasjon med hensyn til hvor mye bostedsattraktivitet er behandlet i disse dokumentene. Det er mange referanser til attraktivitet, men ofte er det snakk om attraktivitet for næringsliv, etableringer, kapital, etc. Noen ganger kan det være vanskelig å tolke hva attraktivitetsbegrepet er knyttet til.

Bostedsattraktivitet knyttes ofte opp mot livskvalitet og andre samfunnsmessige kvalitetsdimensjoner. Både kultur, natur, klima, trivsel og folkehelse er tatt med i attraktivitetsbegrepet. Dermed settes det ofte likhetstegn mellom kvalitetsdimensjoner i lokalsamfunn og attraktivitet.

Dersom en definerer bostedsattraktivitet til å være egenskaper som påvirker steders nettoflytting, er det ikke sikkert at alle kvalitetsdimensjoner nødvendigvis fører til økt attraktivitet. For enkelte velferdsindikatorer kan sammenhengen være motsatt. Kriminalitet, rusmisbruk, trafikk og forurensing er f.eks. velferdsproblemer som øker når et sted får innflytting, og som er lite på steder med stor utflytting. Det kan altså være kvalitetsdimensjoner som er åpenbart positive for et samfunn, som likevel ikke fører til endring i flyttemønsteret.

Noen av fylkeskommunene har imidlertid noe mer eksplisitt behandling av bostedsattraktivitet som begrep.

3.2 Møre og Romsdal

Møre og Romsdal er en av fylkeskommunene som har behandlet attraktivitet som bosted eksplisitt.

Fra dokumentet regionale utviklingstrekk kan vi lese følgende:

Å vere levedyktig over tid heng grunnleggjande saman med utviklinga i folketalet og korleis folketalet er sett saman. Omgrepet "attraktivitet" er nytta for å skildre i kva grad ein region trekkjer til seg innbyggjarar og har økonomisk vekst. Omgrepet er relativt og må sjåast i lys av erkjenninga om at regionar konkurrerer om folk, kompetanse og investeringar.

Her slås det fast at attraktivitet er en stedlig egenskap som fører til at regionen tiltrekker seg folk, kompetanse og investeringer i konkurranse med andre regioner.

For det første: Korleis ønskjer vi å posisjonere oss i konkurransen og kva grep er nødvendige? Dersom vi ikkje ønskjer dagens trend, må vi gjere oss meir attraktiv relativt sett. Kva kjenneteiknar attraktive regionar, og korleis kan Møre og Romsdal rette seg inn mot desse kjenneteikna? Kan vi eventuelt vere attraktiv for utvalde grupper?

Her har en også knyttet attraktivitet til kjennetegn, og stiller spørsmål om hva som kjennetegner attraktive regioner. Videre er det slått fast at en kan være attraktiv for enkelte grupper, dvs at ulike regioner har ulike attraktivitet for ulike grupper.

Dagens sentralisering og urbaniseringstrend er - i alle fall i norsk samanheng - eit resultat av personlege preferansar meir enn eit nødvendig val. Møre og Romsdal ligg over landsgjennomsnittet når det gjeld å skape nye arbeidsplassar. Arbeidsplassar er ein viktig føresetnad for å velje bustad, men attraktivitet er meir samansett. Undersøkingar viser at variasjon og mangfald er viktig, sjølvst i arbeidsmarknaden, men også når det gjeld handel og sørvis, offentlege tenester, kulturtilbod mv. Det er her dei store byane står fram som dei mest attraktive.

Teksten indikerer at ulik attraktivitet i stor grad er avhengig av preferanser, og står dermed i en viss kontrast til stortingsmeldingene Hjarte og Framtidstru, der det kan synes

som om sentraliseringen er et uttrykk for manglende valgfrihet til bosteder. En peker ut variasjon og mangfold i arbeidmarkedet, innen handel og service, offentlige tjenester og kulturtilbud som viktige faktorer for attraktivitet.

Det er lett å jamføre med Miljøverndepartementet si satsing på utvikling av tettstader. Satsinga handlar om tettstadene si rolle i verdiskaping, næringsutvikling og framtidstru og har stort fokus på urbaniteten sin estetikk og fysiske utforming. Det er heilt sentralt i satsinga at kommune, næringsliv og innbyggjarar skal mobilisere kring sin tettstad.

Her er også estetikk og fysisk utforming av tettsteder knyttet til attraktivitet.

Ellers tar en også opp hvilket geografisk nivå en skal bruke attraktivitetsbegrepet, og det synes som om en mener at det er mest meningsfullt for funksjonelle arbeidsmarkedsregioner, men at det er ulike måter å definere slike arbeidsmarkedsregioner på.

I regional planstrategi for Møre og Romsdal får attraktivitet stor plass innledningsvis:

Framtidig bu- og blilyst er dessutan avhengig av den enkelte innbyggjars opplevde livskvalitet. Trygge lokalsamfunn, god folkehelse og tilgang for alle er viktig i ein slik samanheng. Attraktiviteten til ein stad er dessutan avhengig av gode offentlege tenester, kultur- og fritidstilbod, handel- og sørvistilbod og gode transport- og samferdselsløysingar.

Her ser en innbyggernes opplevde livskvalitet, som er påvirket av trygghet, folkehelse og tilgang for alle som en faktor for *bo- og blilyst*. Videre slås det fast at attraktiviteten påvirkes av gode offentlige tjenester, kultur- og fritidstilbud, handel- og servicetilbud og god transport og samferdsel.

Arbeid er viktig, men ikkje nødvendigvis den einaste flyttedrivande faktoren. Det er i dag sterkare søkjelys på forhold som fremmar den enkelte sin opplevde livskvalitet.

Attraktiviteten synes her koblet mot den enkeltes opplevde livskvalitet. En setter dermed likhetstegn mellom denne opplevde livskvaliteten og steders attraktivitet.

Kultur er viktig for den enkelte si oppleving av livskvalitet og glede. Sentralt i høve til livskvalitet er også tilgangen på offentlege tenester og ikkje minst kvaliteten på desse. Å arbeid for trygge lokalsamfunn, god folkehelse og eit samfunn som er tilgjengeleg for alle, vil gi fylket komparative fortrinn i konkurransen om innbyggjarane.

Disse to sitatene forsterker sammenhengen mellom livskvalitet og attraktivitet.

3.3 Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane har valgt å ha et klart og tydelig overordnet mål knyttet til folketallsutviklingen. Målet er å øke folketallet til 112 000 innbyggere fram til 2016.

Videre har den regionale planstrategien for Sogn og Fjordane definert åtte strategier for å oppnå målsettingen:

Strategiar for å bidra til å nå målet:

- Styrkje attraktiviteten til kommune- og regionsentra
- Styrkje utviklinga av lokalsamfunn med vekt på kultur, trivsel, tryggleik og god helse
- Styrkje grunnlaget for eit innovativt og konkurransedyktig arbeidsliv
- Styrkje rolla til frivillig sektor - lokalt og regionalt
- Styrkje samhandlinga mellom stat, region og kommunar
- Styrkje merksemd om bruk av natur- og kulturarven som verdiskapar
- Styrka satsing på utbygging av infrastruktur
- Styrkje kompetanse og utdanning med basis i lokale og regionale behov.

Her er styrking av attraktiviteten til kommune- og regionsentra den første strategien, og signaliserer kanskje at dette anses for å være viktig. Strategier om å styrke utvikling av lokalsamfunn og styrke frivillig sektor er strategier som er sideordnet attraktivitet, men ettersom hovedmålet er knyttet til befolkningsutvikling, må vi anta at det menes at dette er faktorer som også påvirker flytting. Mens sannsynlig menes det at dette er faktorer som har positiv betydning for attraktiviteten.

Arbeidsmåtar for det strategiske arbeidet:

- Etablere fleire og sterkare bu- og arbeidsmarknadsregionar
- Bygge meir urbanitet og styrkje tilboda i tettstadane (regionsentra/kommunesentra)
- Utvikle kvalitet og kapasitet i offentlege tenester
- Auka utbygging av fysisk infrastruktur som breiband og vegar
- Gjennomføre prosjekt for styrka integrering og fast busetnad av midlertidig arbeidsinnvandring
- Skaffe seg kunnskap om natur- og ressursgrunnlaget som grunnlag for berekraftig bruk og vern
- Etablere handlingsretta strategiar innan prioriterte einskildområde.

Her er kvalitetsdimensjonene og attraktivitetsdimensjonene hver for seg, samtidig som næringsutvikling har en viktig plass. Dokumentet fra Sogn og Fjordane er for øvrig ganske kort, og har dermed ikke diskutert hvorfor de enkelte forholdene tenkes å påvirke befolkningsutviklingen og hvordan de henger sammen med hverandre.

3.4 Oppland

Den regionale planstrategien for Oppland vier attraktivitet stor plass allerede i innledningen til dokumentet.

Visjon for Oppland:

Et attraktivt og konkurransedyktig Oppland

Attraktivitet handler om evnen til å være et samfunn der folk har lyst og muligheter til å bo, arbeide, delta og etablere arbeids- og næringsliv. Det handler om å utvikle et samfunn som fungerer i tiden, og som kan tilby mennesker det de søker for å leve et godt liv. Attraktivitet er ikke statisk, men i stadig utvikling i tråd med trender og folks preferanser for "det gode liv.

Attraktivitetspyramiden

Bostedsattraktivitet, bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet utgjør til sammen attraktivitetspyramiden¹ som forklarer hoveddrivkreftene for befolkningsutvikling. Arbeidsplassveksten forklares av

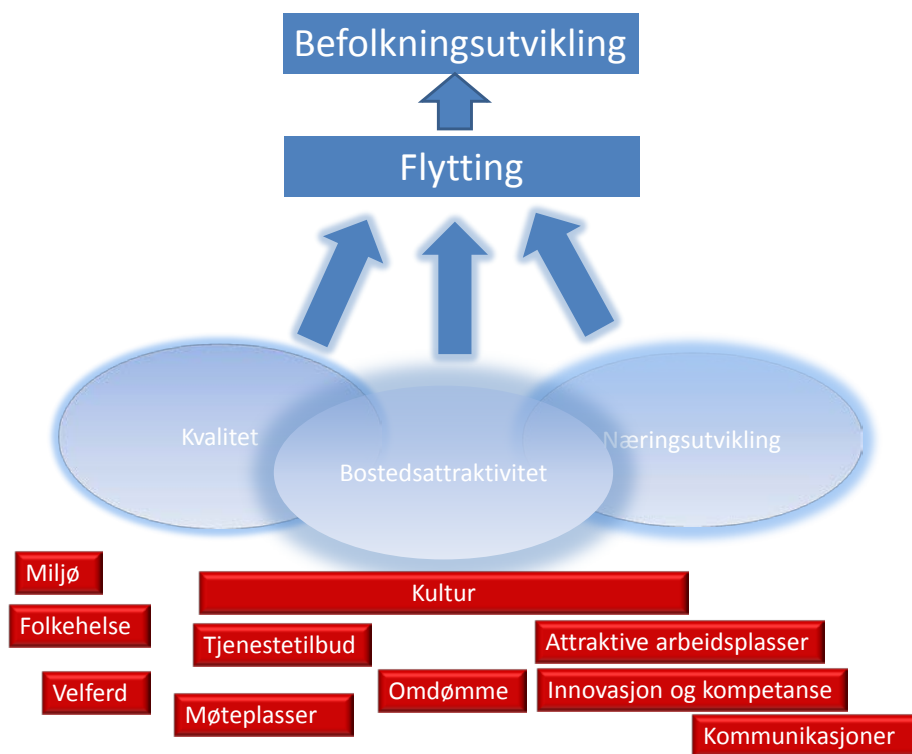
basis- og besøksnæringene, mens bosted forklarer befolkningsendringer som ikke skyldes vekst i arbeidsplassene, for eksempel muligheter for pendling.

Et barometer basert på attraktivitetspyramiden, viser at Oppland er et attraktivt fylke å bosette seg i. Selv om antall arbeidsplasser og besøk øker i faktiske tall, har Oppland synkende bedriftsattraktivitet og besøksattraktivitet sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Oppland har således adoptert Telemarkforskingens Attraktivitetspyramide som modell, og presenterer denne tidlig i planstrategien. Attraktivitetspyramiden definerer tre ulike typer attraktivitet, bosted, besøk og bedrift. Bostedsattraktiviteten er videre definert i Attraktivitetsbarometeret, som definerer bostedsattraktivitet til det som skaper positiv nettoflytting når flytteeffekten av arbeidsplassveksten er trukket fra. Telemarkforskingens modeller er primært utviklet som redskap for empiriske analyser basert på statistiske indikatorer, og har identifisert noen faktorer som har signifikant betydning for bostedsattraktivitet, som f.eks. kafetetthet (som kan betraktes som møteplasser), kommunikasjoner som gjør det lettere å pendle ut av et sted, vekst i tilstøtende kommuner og boligbygging. Disse funnene blir referert, men planstrategien peker i tillegg på en rekke andre faktorer, som kultur, friluftstilbud, identitet og miljø. Samlet sett vil da Oppland-modellen bli ganske lik Hjarte- og Framtidstru-modellene.

Andre fylker som har direkte referanser til Attraktivitetspyramiden og Attraktivitetsbarometeret er Hedmark, Telemark, Hordaland og Nordland. Planstrategidokumentene i disse fylkene bruker ikke disse modellene så mye som Oppland.

3.5 Diffuse modeller



Figur 11: En generell diffus modell basert på fylkeskommunale strategidokument.

For de fleste fylkeskommunale dokument er det vanskelig å utkrystallisere stringente modeller. Det reflekterer på en måte at virkeligheten er komplisert, der «alt henger sammen med alt». Det synes imidlertid som om det er tre hovedområder som går igjen i de fleste dokumentene.

Det ene er ulike samfunnsmessige kvalitetsdimensjoner, som f eks miljø, folkehelse, velferd. Disse settes ofte i sammenheng med attraktive lokalsamfunn, og representerer «livskvalitet», «det gode liv» og liknende fraser. Kultur trekkes ofte inn som en av dimensjonene som gir kvalitet til et lokalsamfunn, men kultur trekkes også med som en faktor som eksplisitt påvirker flytting, og samtidig er kultur også med i strategier for næringsutvikling. Kultur som interessant bransje for næringsutvikling er klart uttrykt fra f eks Agder, Rogaland, Hordaland og flere andre. Kulturen er dermed satt i sammenheng med alle de tre hovedområdene.

Tjenestetilbud, herunder også private tjenestetilbud som butikker og møteplasser er også nevnt som kvalitetsdimensjoner, men ofte som faktorer som påvirker flyttevalg eller attraktivitet som bosted.

Det er også uklare grenser mellom bostedsattraktivitet og næringsutvikling. Begreper som attraktive arbeidsplasser og innovasjon og kompetanse brukes ofte i sammenheng der

det pekes på at steder må være attraktive for kompetent arbeidskraft og for kreative og innovative mennesker. Det finnes noen spor av Florida-inspirert tenking: Steder som tiltrekker seg kreative og innovative mennesker får bedre næringsutvikling. Det pekes også på den omvendte sammenhengen: Det er viktig å ha *attraktive arbeidsplasser* for å tiltrekke seg innflyttere. Poenget med attraktive arbeidsplasser kan diskuteres. Hvorfor mener en at noen arbeidsplasser er mer attraktive enn andre? Vil ikke en arbeidsplass tiltrekkes seg en arbeidstaker uansett?

Infrastruktur og kommunikasjoner er tema som er aktuelt alle steder. Generelt er det næringslivets behov som fokuseres mest.

En sitter imidlertid igjen med et inntrykk av at bostedsattraktivitet anses som viktige for nesten alle fylkene, når vi ser bort fra de typiske vekstfylkene. Østfold og Sør-Trøndelag, som også er vekstfylker tar opp bostedsattraktivitet, men da knyttet til de minst sentrale regionene. Det at nesten alle tar omtaler attraktivitet knyttet til bosted som et tema, eller i det minste som referanser i sine strategidokumentet, selv om dette ikke var en del av forventningene fra Miljøverndepartementet, viser at en anser bostedsattraktivitet til å være en viktig faktor for utviklingen, særlig i distriktene.

Konklusjonen etter å ha gått gjennom dokumentene fra fylkeskommunene, er at modellene som brukes generelt er mindre eksplisitte og mer diffuse enn de modellene som kan avledes fra de sentrale dokumentene. De gir i liten grad grunnlag for å definere teoretisk avvik mellom den regionale og den sentrale modellforståelsen. Hovedtrekkene i modellen som implisitt framgår av stortingsmeldingene synes i stor grad å være adoptert og akseptert rundt omkring i fylkeskommunene.

4. På leting blant prosjektene

Distriktssenteret har kartlagt 249 prosjekt etter følgende kategorier:

- Bolig (23)
- Digital infrastruktur (6)
- Kultur (39)
- Medvirkning (23)
- Næringsutvikling (53)
- Omdømme (25)
- Rekruttering (48)
- Stedsutvikling (45)
- Tilflytting (136)

Kategoriseringen som Distriktssenteret har gjort er i seg selv interessant. Distriktssenteret er etablert spesielt for å fokusere på samfunnsutvikling og bolyst, som det står på hjemmesidene:

Distriktssenteret er eit kompetansesenter som skal støtte kommunar, regionar og andre som set i verk tiltak for å skape lokal samfunnsutvikling og bulyst

Kategoriene er i praksis ikke distinkte, ettersom mange prosjekt har elementer som passer i flere av kategoriene.

Vi har gått i gjennom en rekke av disse prosjektene, for å lete etter en eventuell programteori som implisitt eller eksplisitt ligger til grunn.

Tabell 1 viser den tematiske inndelingen av bolystprosjekt, antall prosjekt i hver gruppe og støttebeløp. Ettersom mange av prosjektene kan ha mange tiltak og målsettinger, kan det være vanskelig å inndelegge prosjektene tematisk. Mange av temaene er overlappende. Bolystprosjektene har også en kategori som heter «Blanding av alt!».

Tabell 1: Tildeling bolystprosjekter, Distriktssenterets oversikt.

Tema	Antall prosjekt	Støttebeløp
Bolig	6	4 740 000
Ungdom og medvirkning	4	2 435 000
Kultur	7	5 840 000
Kultur- og naturbasert næring	10	14 140 000
Omdømme	11	19 238 000
Rekruttering arbeidskraft	1	4 000 000
Tilflytting/rekruttering	11	22 080 000
Integrering innvandrere	14	15 402 000
Næring	4	5 945 000
Stedsutvikling	7	10 555 000
Blanding av alt!	10	14 230 000
Tjenester	1	200 000

Mange prosjekter retter seg mot å tiltrekke seg innflyttere. Tilflytterprosjekt er en egen kategori. Ofte er det unge som har flyttet ut av regionen som er målgruppen, og tanken er å lokke disse hjem. Enkelte prosjekt er spesielt rettet mot å tiltrekke yngre med høyere utdanning. Tiltak for å nå målgruppene i tilflyttingsprosjekter er ofte profilering og omdømmearbeid. Dette gjøres gjennom spesielle kampanjer, men og det gjennomføres ofte ulike typer arrangement og treff.

Flere prosjekter fokuserer også på å tiltrekke innvandrere, enten sammen med andre innflyttergrupper, eller som hovedmålgruppe. Enkelte prosjekt har som mål å integrere innvandrere, med målsetting om å beholde de som innbyggere og/eller gi stabil arbeidskraft.

Mange av prosjektene er rettet mot ungdom, som fremheves som en spesiell viktig gruppe å nå. Tanken er at opplevelsen av en god oppvekst øker sannsynligheten for å bli boene eller flytte tilbake. Ungdom fremheves også som viktige kilder for nye ideer og for å gi nyttige innspill til prosessen med å forbedre stedets attraktivitet. Ungdom har andre preferanser og stiller større krav til for eksempel kultur- og fritidstilbud.

Slik sett har prosjekter som rettet seg mot ungdom og innvandrere det til felles, at grunn tanken er at hvis de blir godt integrert i lokalsamfunnet og har gode opplevelser, vil dette øke sannsynligheten for at de blir eller kommer tilbake.

Kultur- og fritidstilbud er viktig for alle grupper, men trekkes spesielt frem som tiltak for å aktivisere og integrere ungdom og innvandrere. Det er et dominerende syn i søknadene at kultur har en sterk betydning for trivsel og bolyst. Et eksempel er fra Norsk Rockforbund:

Norsk Rockforbund ser at kulturtilbudene i distriktene seiler opp som en av de viktigste årsakene til at beboere har for å bli boende på hjemstedet. Steder som Vang i Valdres (Vinjerock), Nordfjordeid (Malakoff Rock Festival) og Frøya (Jorddunstfestivalen) er alle gode eksempler på dette. Disse stedene har maktet å skape en positiv representasjon av sin bygd, nettopp med opphav i sine lokale kulturinstitusjoner.

Dette sitatet illustrerer også forestillingen om at slike tiltak har effekter som økt lokal stolthet og omdømme.

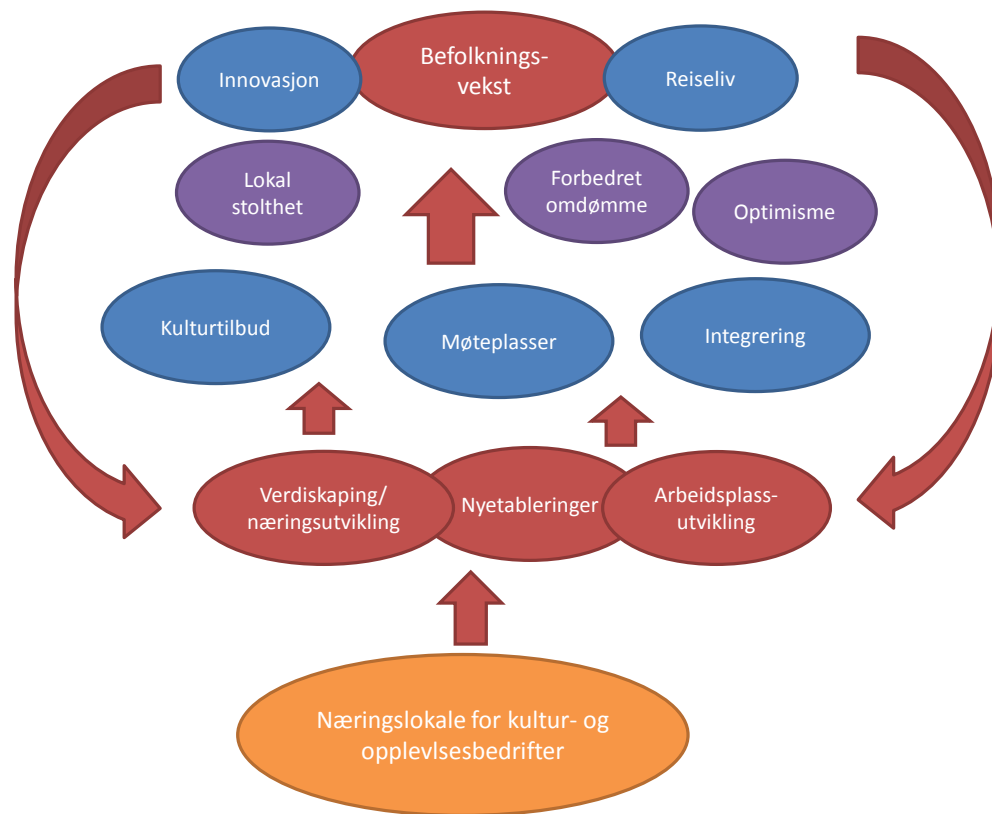
Det er et sterkt fokus på behovet for og viktigheten av samhandling, samarbeid, dugnad og å støtte opp om lokale ildsjeler. Dette blir omtalt som grunnleggende kvaliteter i lokalsamfunnet som kan utnyttes for å skape engasjement og optimisme. Dette vil føre til et attraktivt lokalmiljø som gjør at folk ønsker å etablere seg og bli der. Slike tema viet stor plass i søknadene, og nesten alle typer tiltak vil ha slike positive effekter, enten direkte eller indirekte.

Kvinner er i enkelte prosjekt nevnt som målgruppe, men i mindre grad enn for eksempel Stortingsmeldingene omtaler gruppen. Det er ofte heller ikke beskrevet hvorfor tiltakene beskrevet i prosjektet skal appellere til kvinner spesielt, og det kan virke som at søknaden heller er spisset inn mot at den skal passe inn i definerte målsettinger enn et opplevd behov.

Det er et påfallende sterkt innslag av nærings- og sysselsettingsmål i bolystøknadene. Det virker som en grunnleggende forestilling at det er et sterkt behov for å skape nye arbeidsplasser. Det er videre et stort fokus på kompetansearbeidsplasser og kreative næringer.

Bakgrunnen for ønsket om å tiltrekke seg unge med høyere utdanning er ofte næringslivets opplevde behov for tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Utgangspunktet i denne type prosjekter er at jobbmulighetene finnes, men at mulighetene må synliggjøres og kommuniseres bedre. Det eksisterer også en idé om at mennesker med høyere utdanning vil føre til vekst.

Å tiltrekke seg nye virksomheter innen kultur og opplevelsesnæringer er ofte en målsetting. Dette er ikke bare ansett å være en vekstbransje, men har mange positive effekter i samfunnet. Det vil gi en ny dynamikk og optimisme til lokalsamfunnet, og gi økt kulturtilbud for bosatte. Figur 12 viser en modell der denne tankegangen er illustrert.

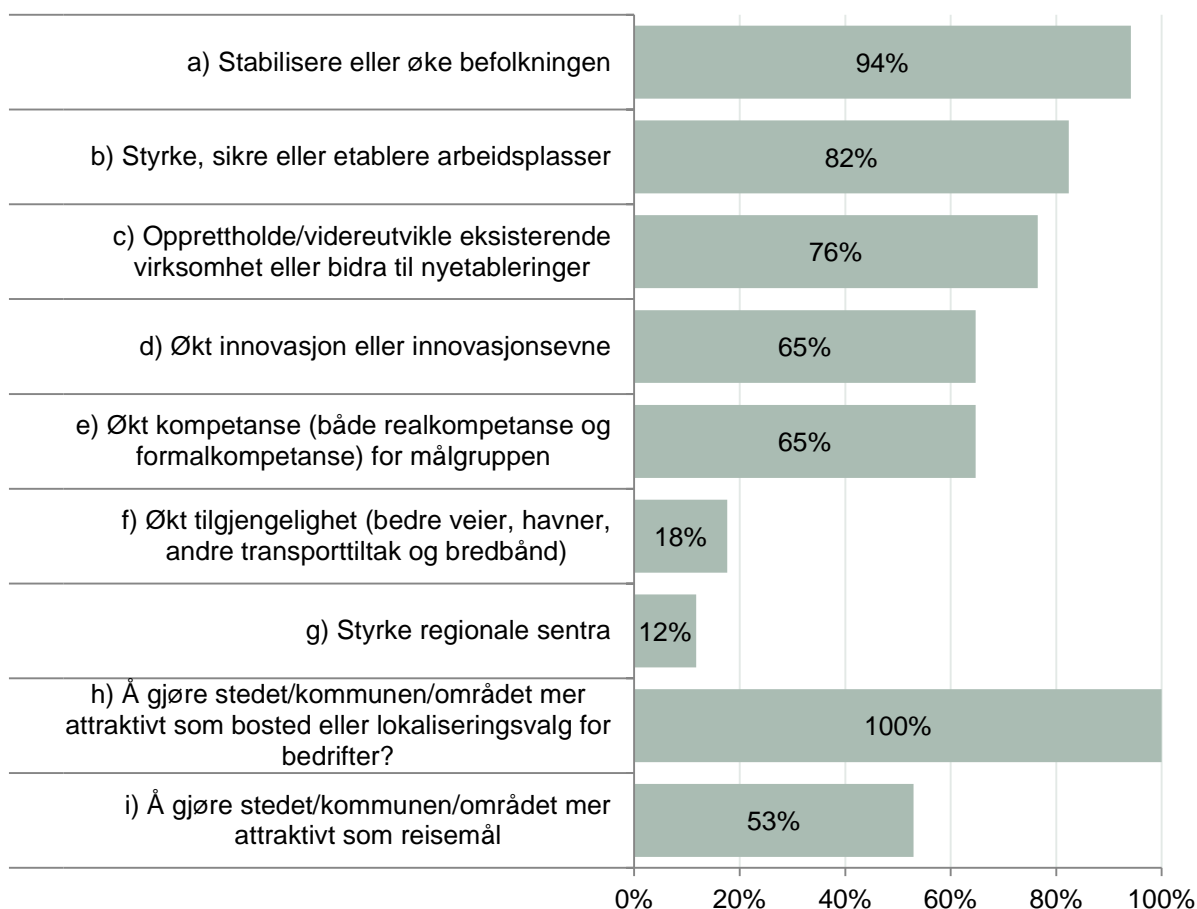


Figur 12: Modell over tiltak.

Ett typisk tiltak kan være å ville etablere et næringslokale for kultur- og opplevelsesbedrifter. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å engasjere en anerkjent arkitekt for å bygge et signaturbygg, eller gjennom å omgjøre et gammelt industribygg til formålet. Bygget i seg selv kan være en attraksjon og en møteplass, men hovedhensikten er at man gjennom dette tiltaket ønsker å skape nyetableringer og nye arbeidsplasser. Samtidig vil disse kreative virksomhetene og personene skape en ny dynamikk i lokalmiljøet. Effekter kan være flere kulturarrangement, nye møteplasser og integrering av nyinnflyttede. Dette gir videre økt samhold og optimisme, samt forbedret omdømme. Det forbedrede omdømmet og det økte tilbudet vil deretter igjen føre til økt attraktivitet som kan føre til at flere flytter inn og at stedet blir attraktivt som reisemål. Effekten og ringvirkningene av et slikt tiltak kan derfor være stort!

Felles for mange av prosjektene er at de har en bred og ambisiøs målsetting. De skal for eksempel både skape tilflytting og arbeidsplassvekst, innovasjon og nyetableringer, samt føre til økt optimisme, stolthet og samhold. Til tross for at tiltakene kan være konkrete og begrensede, så er målsettingene og de tenkte effektene ofte store.

I bolystøknadene er det et spørsmål om hvilke effekter av prosjektet prosjektsøker ser for seg at prosjektet skal føre til. Alternativene som er gitt tilhører konkrete målsettinger i distrikts- og regionalpolitikken. Spørsmålet er også gjentatt i rapportskjemaet. Figur 13 viser en oversikt over hvordan de søknadene vi har gjennomgått har krysset av på disse målene:



Figur 13: Hvilke effekter prosjektet skal føre til. (obs foreløpig oversikt)

Vi kan av figur 13 se at alle som har svart, oppgir at de ser for seg at prosjektet skal gjøre stedet mer attraktivt som bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter. 94 prosent mener videre at prosjektet skal stabilisere eller øke befolkningen. Samtidig svarer 82 prosent at prosjektet skal styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser. Det relativt få har svart positivt på er at prosjektet skal øke tilgjengelighet og styrke regionale sentra.

En interessant observasjon er at det er flere eksempler på prosjekt der de uttalte målsettingene blir redusert fra søknad til rapport. Dette kan i enkelte tilfeller virke som er knyttet til bytte av prosjektleder, men i andre tilfeller kan det kanskje komme av at man lover mer enn man holder, og/eller innser at effekten er mindre enn man håpet på.

Mange av søknadene vitner videre om at prosjektleders/søknadsskrivers syn er sterkt representert. Dette er spesielt åpenbart der det er ulike personer som skriver prosjektsøknad og rapport. I visse tilfeller er sektorinteresser sterkt representert, f.eks. representanter for næringssselskap er opptatt av arbeidsplasser og verdiskaping, mens representanter for frivillige organisasjoner er opptatt av dugnadsånd, samhold, integrering etc.

5. Faglig vurdering opp mot faglige krav til god programteori

Vi har i dette notatet vist at det ligger en rekke ulike modeller implisitt til grunn for den måten lokalsamfunnsattraktivitet er behandlet på i de omtalte dokumentene. Modellene er implisitte på den måten at dokumentene ikke selv gir åpent uttrykk for noen klar definisjon på hva attraktivitet er, hvordan ulike komponenter som sies å skape attraktivitet henger sammen, eller hvordan de er lenket til hverandre i kausale eller sideordnede systemer. Tekstene gir i noen grad eksplisitt uttrykk for målgrupper – unge, kvinner og innvandrere – men de uttrykker ikke tydelig hvorfor eller hvordan de opplistede innsatsfaktorene skal treffe nettopp de nevnte målgruppene. Dokumentene har heller ikke egne modellfigurer som bidrar til klarhet i deres modellteori. Figurene som er utkrystallisert her, er utformet av oss. Ett unntak er xx fylke som faktisk bruker Telemarksforsknings “Attraktivitetspyramide” i sin planstrategi for å forklare attraktivitet. Deres videre behandling av temaet viser imidlertid at dette nok er en figur de har lånt for formålet, og ikke et uttrykk for en teori de har adoptert som sin egen. Til det avviker teksten videre for langt fra figurens kunnskapsgrunnlag.

Det er i seg selv ikke noen svakhet at samfunnsmessige innsatsområder utspilles uten entydige modeller. Det kan skape mangfold, eksperimentering og innovasjon. Vi ønsker ikke, og vi oppfatter det heller ikke som vitenskapelig legitimt, å vurdere mangelen på eksplisitte modeller for hva attraktivitet er, hva den skapes av for hvem, og hvordan ulike innsatsfaktorer henger sammen, som noe negativt. Heller ikke som positivt. Forholdet er i seg selv ikke naturlig gjenstand for normativ vurdering.

Den vurderingen vi *vil* foreta, både fordi den er vitenskapelig legitim og fordi vi er blitt utfordret til nettopp det, er å vurdere det vi har funnet i lys av faglige krav til *hva en programteori vanligvis sies å skulle inneholde*. Ved å legge internasjonal kunnskap om programteori til grunn for vår analyse av de gjennomgåtte dokumentene, oppstår det en referanse som gjør en vurdering naturlig. Dette er imidlertid ingen normativ vurdering av om det vi har funnet er bra eller dårlig – det er en *faglig vurdering* av om det er nært eller langt fra de kravene som gjelder i en faglig forståelse av det en komplett programteori kjennetegnes av.

Har vi funnet *tydelige, svake-* eller er dokumentene vi har analysert, *uten* spor av programteori? Slik vi oppfatter krav til god og nyttig programteori, må vi konkludere med at vi har funnet noen få sterke, men flest svake spor. V skal beskrive dette, men først må vi beskrive den referanserammen som vurderingen er gjort opp i mot.

5.1 Faglige krav til komplett programteori

I forhold til det tilbudet/prosjektbeskrivelsen som vi leverte inn som oppspill til vår måte å løse oppdraget på, satt vi opp en liste med fem kvalitetskrav til en komplett programteori.

1. Det foreligger en beskrivelse av de ønskede/planlagte endringene – hensikten - som aktivitetene eller programmet er satt inn for å skape.
2. Hensikten er operasjonalisert i logiske målformuleringer.
3. Det finnes en systematisk og begrunnet beskrivning av de tiltakene, prosjekter og handlinger som inngår i satsingen.
4. Deretter kreves det en beskrivelse av kausalitet. Hva fører til hva i programmet.
5. Det femte forholdet handler om det vi kalte den menneskelige faktor – på begge sider av tilbudene. Hvilke aktører ”eier” intensjonen (hensikten) med tiltakene, hvem skal (eller er tenkt og) og gjennomføre dem, og hvem skal tiltakene virke for – målgruppebetragtninger.
6. Det siste elementet er en beskrivelse av innsatsen effekter utover sin egen målbe-kreftelse, på kort og lang sikt. Heri ligger også en vurdering av mulige utilsiktede sideeffekter.

Få – om noen – programmer eller prosjekter, oppfyller en slik “kravliste” over programteoretiske elementer fullt ut. Og som vi skal se, ligger både statlig og regional politikk om attraktivitetsutvikling ganske langt fra å oppfylle kravene.

I tillegg til de kvalitetsmessige komponentene ovenfor, kan programteori også utvikles og/eller evalueres i forhold til to ytterligere kjennetegn.

- Programteori kan romme både normative og kausale postulater. Normative postula-ter beskriver prosjektet/tiltakene slik de *bør* være; deres ønskede mål og resultater, og hvordan innsatsen bør gjennomføres for å nå disse resultatene. Kausale elementer fokuserer på evidensbaserte registrering av hvordan aktiviteten faktisk og beviselig fungerer.
- Det andre er om teorien er åpen eller skjult, eller eksplisitt/implisitt som er begreps-paret vi har benyttet i dette notatet.

Kombinasjoner av disse to punktene er mulig; både åpne normative programteorier fore-kommer, likeså skjulte normative, skulte kausale og åpne kausale som trolig er den vari-anten det er lettest både å identifisere og evaluere.

5.2 Vår vurdering

Det første åpenbare funnet vi vil peke på i vår leting etter programteoretiske elementer, er at stoffer sprer seg ut i en stadig større vifte etter hvert som vi følger attraksjonsbegrepet fra statlige dokumenter og ut i regionale planer og lokale prosjektbeskrivelser. Programteori om attraktivitet skal forklare hva som skaper en bestemt attraktivitet for hvem, av hvem, og på hvilken måte. Det finnes det innslag av i Stortingsmeldingene. Det er ikke entydig og det er ikke stringent, men det finnes noen elementer som vi kan kalle programteoretiske – spor av programteori. Programteoretiske kvaliteter finner vi særlig der hvor attraktivitet er definert av flyttestrømmer, at det er kvinner og unge som skal flytte inn/ikke flytte ut og der dokumentene ramser opp hvilke temaer som skal bidra til dette – riktignok uten å forklare i noen særlig grad hvorfor eller hvordan nettopp disse innsatsfaktorene virker. Vi tror det må være riktig å fastslå at enkelte deler av enkelte statlige dokumenter har tydelige spor, men når vi leser alle i sammenheng, så blir bildet langt mer tvetydig, for ikke å si så differensiert at teorien blir utydelig.

Fylkeskommunale strategiers behandling, eller omtale av attraktivitet er enda mindre programteoretisk. Hvis vi hadde foretatt nærmere studier av enkeltfylkers underlagsdokumenter og kombinert dette med intervjuer og informasjonsinnhenting fra den saksbehandlingen, seminaraktivitetene, høringsuttalelser og lignende som finnes bak hvert enkelt plandokument, ville vi kanskje funnet flere spor av attraktivitetstemaets programteori. Skjønt vi tviler på om den ville være distinkt for hvert enkelt fylke. Vår erfaring i dette arbeidet så langt, er at dess mer vi leser om attraktivitet fra hvert enkelt fylke og region, dess mer spredning kommer til overflaten om hva attraktivitet er, hva som skaper den og hvorfor ulike innsatsfaktorer framheves som viktige.

I en vurdering av “avstand” mellom programteoretiske krav og de statlige policydokumenter, er det nødvendig å ha i mente at det er nettopp det de statlige dokumentene er; policydokumenter. Studier av utvikling og anvendelse av programteori er en fagtradisjon som først og fremst er utviklet for enkle lineære handlingsprogrammer. I slik kontekst er bilder enklere: - *Hvis vi skal oppnå dette for dem, må vi bruke slike innsatsfaktorer innenfor en slik tiltakspakke, som vil gi den og den effekten på kort og lang sikt.* Å stille samme krav til nasjonal distriktpolitikk som til sterkt avgrensede handlingsprogram, er naturligvis urimelig. Vi tror likevel at gjennomgangen i dette notatet kan gi nyttig informasjon, innspill og i beste fall; ideer til videre arbeid med en stadig mer målrettet og treffsikker norsk distriktpolitikk. Vår neste milepælnotater vil gi slike innspill.