



25/06/15

# Innsats og resultater av midler knyttet til samfunnsutviklingstiltak

Delrapport 2



---

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

[info@damvad.com](mailto:info@damvad.com)  
[damvad.com](http://damvad.com)

Copyright 2013

Forsidefoto: Knut Bry

---

# Innholdsfortegnelse

---

<b>Kort sammendrag</b>	<b>6</b>
<b>Utvidet sammendrag</b>	<b>8</b>
Formål med rapporten	8
Fylkeskommunenes begrunnelse for innsats rettet mot å utvikle attraktive lokalsamfunn	9
Fylkeskommunenes faktiske innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn	9
Resultater av innsatsen	10
<b>1 Innledning</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn og problemstilling	11
1.2 Begrepsbruk	11
1.3 Avgrensninger	12
1.4 Metode	13
1.5 Leserveiledning	13
<b>2 Å utvikle attraktive lokalsamfunn er ett av distrikts- og regionalpolitikkenes målsetninger</b>	<b>15</b>
2.1 Regjeringen ønsker å gi alle reelle bostedsvalg – befolkningen siger mot sentrum	15
2.2 Nasjonale og regionale midler til samfunns- og stedsutvikling skal skape attraktive lokalsamfunn	16
2.3 Analysen er avgrenset til regional innsats for samfunnsutvikling, finansiert over post 60 og 61	17
2.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert forvaltningsansvar til fylkeskommunene	18
<b>3 Hva begrunner offentlig innsats for attraktive lokalsamfunn?</b>	<b>19</b>
3.1 Faglig fundament for den offentlige virkemiddelinnsetsen rettet mot attraktive lokalsamfunn	19
3.2 Neo-endogen utviklingsforståelse: endogene og eksogene forhold i samspill	20
3.3 Samspill mellom eksogene og endogene er nøkkelen	21
<b>4 Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn</b>	<b>22</b>
4.1 Fylkeskommunen er regional utviklingsaktør	22
4.2 Satsing på samfunnsutvikling begrunnes ut fra et trivselsperspektiv	23
4.3 Mengden regionale utviklingsmidler som stilles til rådighet varierer mye mellom de ulike fylkeskommunene	24
4.4 Fylkeskommunene benytter særlig tre verktøy i arbeidet med samfunnsutvikling	26
<b>5 Fylkeskommunene bevilger midler til en rekke ulike prosjekter og aktiviteter som skal bidra til lokal samfunnsutvikling og attraktive lokalsamfunn</b>	<b>28</b>
5.1 Fylkeskommunen har rapporteringsplikt for regionale utviklingsmidler	28
5.2 Hovedvekten av midlene er kategorisert som utvikling av lokale og regionale kultur- og idrettstilbud eller arrangementer	29

5.3	Rapporteringsystemet synes å gi misvisende inntrykk av samfunnsutviklingsarbeidet i fylkeskommunen	30
5.4	Fylkeskommunens innsats på samfunnsutvikling er sterkt knyttet til nasjonale programmer	31
<b>6</b>	<b>Hva foreligger av dokumentasjon om resultater av samfunnsutviklingsprosjekter som støttes av fylkeskommunene?</b>	<b>33</b>
6.1	Fylkeskommunen rapporterer i liten grad på resultater av virkemiddelbruken	33
6.2	Intervjuer med fylkeskommuner tyder på at informasjon om resultater av virkemiddelbruken er svært desentralisert	34
6.3	Evalueringer og analyser av samfunnsutvikling vektlegger prosessresultater	35
6.3.1	Evaluering av 60-post midler tyder på at det er vanskelig å identifisere resultater og effekter av samfunnsutviklingstiltak	35
6.3.2	Nasjonale evalueringer av samfunnsutvikling vektlegger resultater knyttet til mobilisering, engasjement og aktivisering	37
6.3.3	Ildsjeler, utviklingskultur og gode rammer står sentralt for å lykkes med samfunnsutvikling	39
6.4	Oppsummerende vurdering av hvilke påvirkbare forhold som det er størst enighet kan skape endringer i lokalsamfunns utvikling	40
<b>7</b>	<b>En intervensjonslogikk og målhierarki er nyttige verktøy for å tenke systematisk og måle resultater</b>	<b>42</b>
7.1	En intervensjonslogikk skal illustrere prinsippene for offentlig støtte til tiltak	42
7.2	Forslag til intervensjonslogikk for offentlig støtte til samfunnsutviklingstiltak	42
7.3	Forslag til målhierarki for støtte til samfunnsutvikling	44
7.4	Forslag til et system for monitorering og resultatmåling	47
7.5	Et resultatmålingssystem i praksis	48
7.5.1	Hovedmålet – attraktive regioner og sentra for folk og næringsliv	48
7.5.2	Delmål 1: Oppgradering og utvikling av fellesområder og møteplasser	49
7.5.3	Delmål 2: Tilrettelegging for økt tjenestetilbud og opplevelsestilbud	51
7.5.4	Delmål 3 – Inkluderende og åpent samfunn og samhörighet	52
7.6	Eksempel på resultatmåling	53
7.6.1	Resultatindikatorer – bred tiltaksportefølje	55
7.6.2	Resultatindikatorer – fysisk stedsutvikling	61
7.6.3	Resultatindikatorer – kulturell stedsutvikling	66
7.6.4	Oppsummering indikatorutvikling	75
<b>8</b>	<b>Politikimplikasjoner</b>	<b>76</b>
	<b>Referanser og litteratur</b>	<b>77</b>

## Kort sammendrag

*Gjennomgang av fylkeskommunenes innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn tyder på at innsatsen er i tråd med hva som kan sies å være rasjonale for å støtte denne typen tiltak. Samfunnsutviklingstiltak, slik vi tolker fylkeskommunenes begrunnelse for innsats, skal overordnet bidra til at befolkningen på de ulike stedene har det bra og trives. Det blir imidlertid lagt vekt på at trivselsfremme over tid påvirker attraktiviteten til stedet positivt, både i form av befolkningsutvikling og næringsutvikling. Sammenhengen kan imidlertid være kompleks og langsiktig. Få venter raske sporbare endringer i befolkning og næringsutvikling. Trivsel kan også tolkes som et mål i seg selv. Det er en viktig regional utviklingsoppgave for fylkeskommunene å bidra til trivselsfremmende tiltak som ellers ikke ville ha kommet i stand.*

*Fylkeskommunenes innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn omfatter i hovedsak veiledning i planprosesser, kompetanseoverføring og økonomisk støtte til utviklingsprosjekter. Intervjuer med fylkeskommuner tyder på at den viktigste innsatsen på området er relatert til jevnlig dialog med kommunene, og en tilpasning av tiltak i tråd med deres behov. Utviklingsprosjekter kan utvikles i samarbeid mellom fylkeskommune og kommune.*

*Gjennomgang av rapporteringen for 2013 tyder på at den økonomiske støtten til utviklingsprosjekter, som finansieres over Kommunal- og moderniseringsdepartementets programkategori 13.50 tilfaller svært ulike typer prosjekter og tiltak. Hovedvekten i 2013 ligger på utvikling og tilrettelegging av lokale/regionale kultur- og idrettstilbud/arrangement. Det kan imidlertid tenkes årlige variasjoner. Gjennomgangen av rapporteringen sammenholdt med intervjuer med fylkeskommunene tyder imidlertid på at flere typer tiltak rapporteres inn som samfunnsutviklingstiltak enn det fylkeskommunen selv oppfatter*

*er samfunnsutviklingstiltak. Kultur, idrett og reiselivsinnsetts rapporteres som samfunnsutvikling, men innsatsen sees ikke nødvendigvis i sammenheng med arbeidet fylkeskommunene gjør for å utvikle attraktive lokalsamfunn, men begrunnes ut fra andre politiske prioriteringer.*

*Samtidig synes det som at den innsatsen fylkeskommunen selv oppfatter som samfunnsutviklingstiltak er sterkt relatert til de nasjonale initiativene på samfunnsutvikling. Dette antar vi henger sammen med at fylkeskommunene er forventet å være med å medfinansiere initiativ som staten igangsetter.*

*Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket en systematisk gjennomgang av resultater som følger av aktiviteten rettet mot å stimulere til samfunnsutvikling, med vekt på resultater fra utviklingsprosjekter som støttes over programkategori 13.50. Basert på metodikken som var lagt til grunn i prosjektet har det ikke vært mulig å innhente kunnskap på nivået som var ønskelig. Intervjuer med fylkeskommunene indikerer at de i liten grad har kunnskap om resultater av disse prosjektene, samtidig som de uttrykker at dette er noe de ønsker seg mer av. Det er dessuten lite dokumentasjon på faktiske resultater. I noen tilfeller har fylkeskommunene gjennomført evalueringer eller igangsatt forskningsarbeid for å få svar på spørsmål om resultater og effekter, men heller ikke disse gir særlig god informasjon om resultater av innsatsen. Mye forskning omhandler selve utviklingsprosessen, ikke resultatet.*

*Hovedutfordringene knyttet til å få god resultatinformasjon om utviklingsprosjekter er relatert til at kunnskapen om resultater er svært desentralisert. Utviklingsprosjektene ledes av prosjektledere, og hvis ikke de blir bedt om å dokumentere resultater blir*

det heller ikke gjort. Dessuten tar det tid fra initiativ igangsettes til resultater kan spores, så det er vanskelig å vite når man evt. skal etterspørre resultatinformasjon. Hvis man venter til et par år etter at prosjektet er gjennomført, vil prosjektlederen antakelig ha annen jobb, og således ikke ha den nødvendige oversikten over resultater lengre. Den tredje utfordringen er knyttet til at det er vanskelig å si om observerte resultater skyldes det enkelte tiltaket eller andre samfunnsutviklingstrekk (kausalitetsproblemet).

Som en konsekvens av manglende resultatinformasjon regionalt, har DAMVAD foreslått et resultatmålingssystem som departementet og fylkeskommunene kan ta i bruk for å følge utviklingen på de enkelte stedene som har gjennomført utviklingsarbeid. Mye statistikk om steders utvikling finnes offentlig tilgjengelig på SSB slik at det ikke er nødvendig med økte rapporteringskrav. Rapporten presenterer også et eksempel på hvordan et resultatmålingssystem kan være og presenterer data for utvikling i en rekke relevante indikatorer for et utvalg kommuner. Indikatorutviklingen tyder på at enkelte kommuner har en mer positiv utvikling enn sammenlignbare kommuner uten samme nivå på stedsutviklingsinnsats.

# Utvidet sammendrag

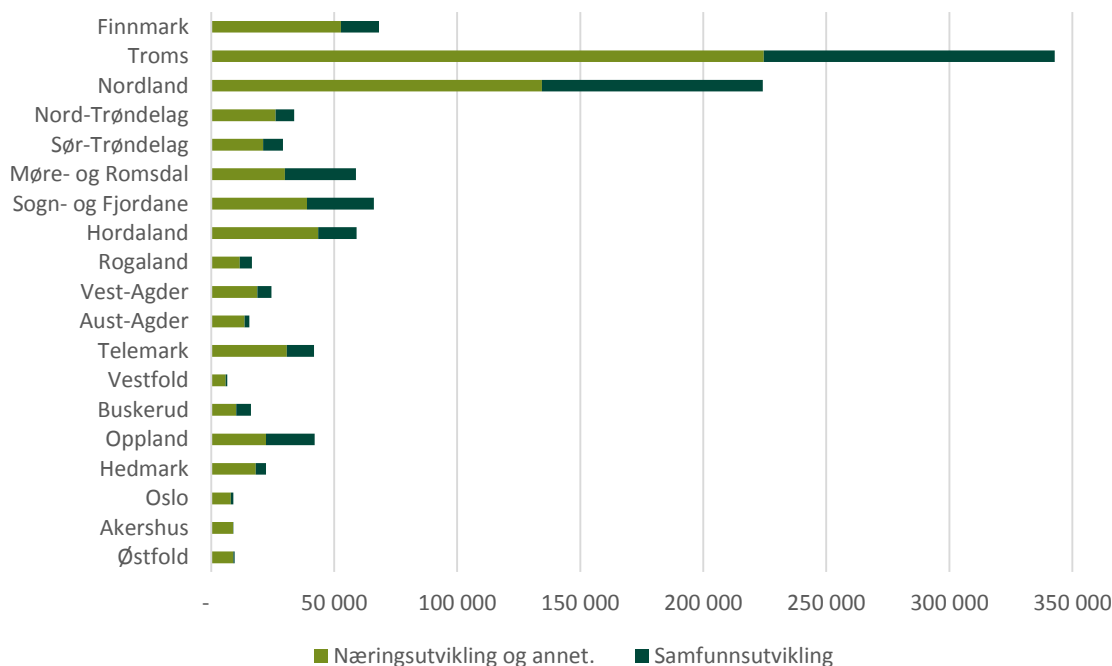
## Formål med rapporten

Denne rapporten er en delleveranse i et større prosjekt gjennomført i samarbeid av DAMVAD og Bygdeforskning. Delleveransen omhandler faglige begrunnelser for og faktiske aktiviteter og resultater som følge av offentlig innsats på lokal samfunnsutvikling, innen distrikts- og regionalpolitikken. I den første delen av prosjektet har vi gjennomgått teoretisk og empirisk forskning på feltet, for å identifisere hva som faglig begrunner en offentlig innsats på samfunnsutvikling. Gjennomgangen av forskning tyder på at tiltroen til at samfunn selv kan gjøre noe aktivt for å bli attraktive har vokst fram over tid. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at eksterne faktorer, som eksempelvis størrelse og avstand til

større markeder vil spille inn på mulighetsområdet. Dette medfører at man kan forvente ulike resultater av samfunnsutviklingstiltak på ulike steder.

I denne rapporten konsentrerer vi oss om fylkeskommunens bruk av regionale utviklingsmidler på samfunnsutviklingstiltak og resultater av disse. Hensikten er å både få en bedre forståelse av hva fylkeskommunene prioriterer, hva som er resultater av arbeidet, og i hvilken grad innsatsen samsvarer med det som kan sies å være rasjonale for offentlig støtte til samfunnsutvikling/utvikle attraktive lokalsamfunn.

**FIGUR 0.1**  
Regionale utviklingsmidler i 2013. Mill. kr.



Kilde: KMD

Note: Figuren illustrerer totalbeløpene til fylkeskommunen over kap. 551 post 60 og 61, ekskludert Interreg-midler, omstillingsmidler og midler som avsettes til kommunale næringsfond



## Fylkeskommunenes begrunnelse for innsats rettet mot å utvikle attraktive lokalsamfunn

Overordnet synes det som at begrunnelsen for at fylkeskommunene har en innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn samsvarer med rasjonale for denne typen innsats. Innsatsen, slik vi tolker fylkeskommunene, skal overordnet bidra til at befolkningen på de ulike stedene har det bra og trives. Det blir imidlertid lagt vekt på at trivselsfremme over tid påvirker attraktiviteten til stedet positivt, både i form av befolkningsutvikling (sammenlignet med alternativet) og næringsutvikling. Sammenhengen kan imidlertid være kompleks og langsiktig. Få venter raske sporbare endringer i befolkning og næringsutvikling. Trivsel som mål for tiltak kan også tolkes som et mål i seg selv. Det er en viktig regional utvik-

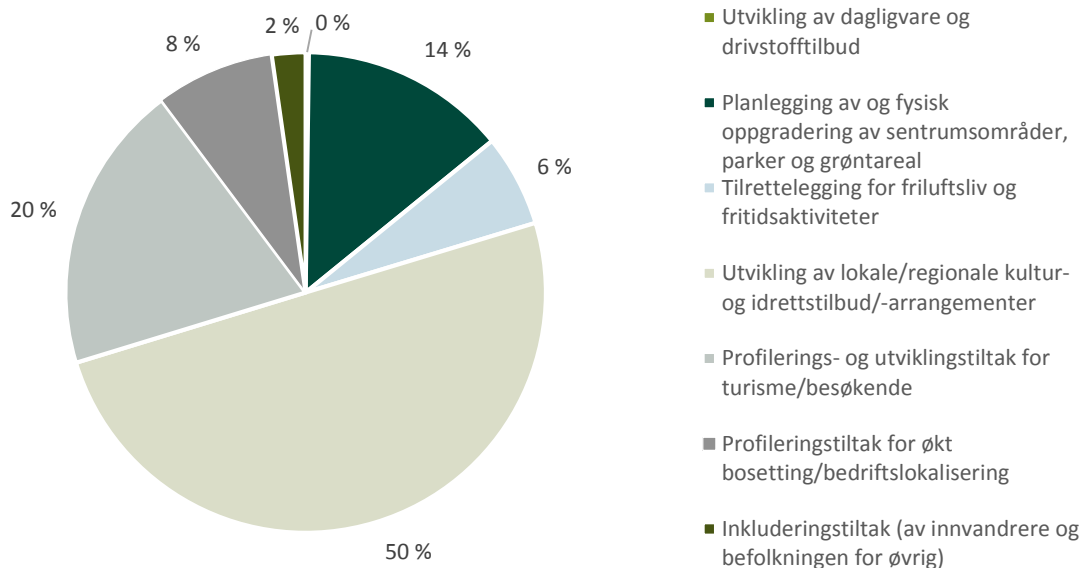
lingsoppgave for fylkeskommunene å bidra til trivselsfremmende tiltak som ellers ikke ville ha kommet i stand.

## Fylkeskommunenes faktiske innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn

Det er stor variasjon mellom fylkeskommuner i hvor mye regionale utviklingsmidler som stilles til rådighet, ref. figur. 0.1. Av de fylkeskommunene som mottar regionale utviklingsmidler varierer det hvor stor andel som settes av til å støtte ulike former for samfunnsutviklingstiltak.

Selv om denne rapporten vektlegger de regionale utviklingsmidlene og bruken av disse, er det viktig å være oppmerksom på at fylkeskommunene også

**FIGUR 0.2**  
Fordeling av regionale utviklingsmidler på ulike typer samfunnsutviklingstiltak



Kilde: KMD og DAMVAD  
Note: N = 182

jobber med samfunnsutvikling på andre måter. Sentralt i arbeidet er dialog og kompetanseoverføring overfor kommuner om planarbeid og lokalt utviklingsarbeid. I og med at det er stor forskjell mellom fylkeskommuner i mengden av regionale utviklingsmidler til rådighet, er det ulik vektlegging av hvordan fylkeskommunene jobber med samfunnsutviklingsarbeid.

Det er stor variasjon av typer samfunnsutviklingstiltak som får støtte, jf. figur 0.2. Hovedvekten ligger på utvikling og tilrettelegging av lokale/regionale kultur- og idrettstilbud/arrangement.

Gjennomgangen av rapporteringen og intervjuer med fylkeskommunene tyder imidlertid på at flere tiltak rapporteres inn som samfunnsutviklingstiltak til departementet enn det som kanskje er reelle samfunnsutviklingstiltak. Eksempelvis vil en del støtte til kultur og reiseliv innrapporteres som samfunnsutvikling, mens fylkeskommunene selv, representert ved de som har steds- eller samfunnsutvikling som saksfelt, ikke nødvendigvis ser denne innsatsen i sammenheng med det arbeidet de gjør for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Reiselivs- og kulturinnsats begrunnes ofte ut fra helt andre politiske prioriteringer. Samtidig synes det som at den innsatsen fylkeskommunen selv oppfatter som samfunnsutviklingstiltak er sterkt relatert til de nasjonale initiativene på samfunnsutvikling. Dette antar vi henger sammen med at fylkeskommunene er forventet å være medfinansør på initiativ som staten igangsetter.

## **Resultater av innsatsen**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker en systematisk gjennomgang av resultater som følger av aktiviteten rettet mot å stimulere til samfunnsutvikling. Imidlertid er dokumentasjonen på

faktiske resultater mangelfull. Fylkeskommunene rapporterer i liten grad selv og evalueringer av nasjonale satsinger peker på at resultater og effekter er vanskelig å identifisere. Mesteparten av forskningen vi har funnet understreker prosessperspektivet i samfunnsutviklingsarbeidet. Medvirkning, mobilisering, synliggjøring aktivisering mv. er typiske resultater forskningen peker på. Dette innebærer at for at samfunnsutviklingsarbeid skal være vellykket, må arbeidet være forankret i hele organisasjonen, prosjektledere må ha prosesskompetanse, ildsjeler må ivaretas osv. Hva som kommer ut av arbeidet i andre enden er i liten grad dokumentert.

Siden resultatinformasjon er mangelfull, har vi, for å få en mer systematisk inngang til feltet, utviklet en intervensjonslogikk som er en modell som på en enkel måte illustrerer hvordan vi prinsipielt kan tenke om offentlig innsats på samfunnsutvikling, og sammenhenger mellom innsats, resultater og effekter. Hensikten med intervensjonslogikken er å forstå hva konkret det offentlige kan bidra med i et samfunnsutviklingsperspektiv. Intervensjonslogikken er videreutviklet til et målhierarki som kan benyttes i evaluering av om innsatsen har bidratt til å nå sentrale mål. Målhierarkiet med tilhørende resultatindikatorer kan også benyttes som et monitoreringssystem for å følge med på utviklingen i kommuner på områder hvor uheldig utvikling kan gi grunnlag for forsterket offentlig innsats.

Rapporten tester deler av et mulig resultatmålings-system på et utvalg kommuner med relativt betydelig innsats av lokale samfunnsutviklingstiltak. Resultatet viser at en gruppe av disse kommunene har en annen utvikling enn sammenlignbare kommuner som er i tråd med målene med lokale samfunnsutviklingstiltak. Flertallet har det imidlertid ikke.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstilling

Denne rapporten er en delleveranse til en større analyse som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har etterspurt; *Analyse av rasjonale og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor distrikts- og regionalpolitikken*. I del 1 av prosjektet har vi gjennomgått teoretisk og empirisk forskning, for å undersøke hvilke faglige begrunnelser som ligger til grunn for offentlig innsats som skal bidra til attraktive lokalsamfunn. I denne delen av prosjektet vektlegges de konkrete virkemidlene som KMD har stilt til rådighet til fylkeskommunene og hvordan fylkeskommunene og kommunene prioriterer bruken av disse midlene for å utvikle attraktive lokalsamfunn.

I prosjektet har vi undersøkt arbeidet fylkeskommunene gjør generelt for å bidra til å utvikle attraktive lokalsamfunn, og mer spesifikt de aktivitetene som finansieres av de regionale utviklingsmidlene. Videre har vi undersøkt hva som kan sies om resultater av pengebruken, og vi vurderer hvorvidt innsatsen fra fylkeskommunene kan sies å være i tråd med hva som er de faglige begrunnelsene for denne typen innsats.

Bakgrunnen for analysen er et behov fra KMD å se nærmere på målsetningene for regionale utviklingsmidler, og hva midlene faktisk bidrar til av resultater. Selv om en stor del av midlene forvaltes av fylkeskommunen, er det like fullt departementet som er ansvarlig for pengene og må rapportere til Stortinget om hva midlene har bidratt til.

## 1.2 Begrepsbruk

Ulike begreper benyttes om tematikken vi studerer. Utgangspunktet for analysen i dette delprosjektet er

prosjekter og tiltak som fylkeskommunene har kategorisert til å skulle bidra til å oppfylle departementets hovedmål tre:

«Utvikle attraktive regioner for befolkning og næringsliv».

Under dette hovedmålet er det tre innsatsområder som fylkeskommunen kan prioritere å bruke penger på:

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

I konkurransematerialet til KMD og i forvaltningen generelt benyttes imidlertid begrepet samfunnsutviklingstiltak om disse tre innsatsområdene. *Samfunnsutvikling* er et begrep som er ment å favne bredere enn stedsutvikling. *Stedsutvikling* har tradisjonelt dreid seg om ulike former for fysisk oppgradering av et område, mens samfunnsutviklingstiltak omfatter annen type innsats i tillegg, eksempelvis innsats som skal bidra til inkludering, å skape samhold og å skape identitetsfølelse. Tiltak for å skape *attraktive lokalsamfunn* er heller ikke et entydig begrep, og det pågår stadig diskusjoner om hva som gjør at et samfunn er attraktivt. Slik vi har forstått departementet benyttes samfunnsutviklingstiltak og tiltak for å utvikle attraktive regioner og befolkning og næringsliv om samme type innsats, og begrepene kan således oppfattes som synonymmer.

Gjennom intervjuer har vi forsøkt å få en nærmere forståelse for hvilken begrunnelse fylkeskommunene legger til grunn for sin innsats på å utvikle attraktive lokalsamfunn. I denne dialogen ble det raskt tydelig at de ulike begrepene skaper ulike assosiasjoner:

- Stedsutviklingstiltak har de fleste fylkeskommunene en oppfatning av at dreier seg om fysiske oppgraderinger på en eller annen måte.

- Lokal samfunnsutvikling skaper assosiasjoner til den konkrete satsingen departementet har hatt på lokal samfunnsutvikling i kommunene.<sup>1</sup> For fylkeskommunene er dette således et konkret initiativ, eller en delmengde og ikke et begrep som omfatter alle tiltak knyttet til å utvikle attraktive lokalsamfunn.
- Tiltak for å bidra til attraktive lokalsamfunn brukes også ulikt; noen steder er dette sidestilt med å bidra til regional utvikling, og er således det overordnede formålet med alle tiltak som gjøres innen regional utvikling, også tilrettelegging for næringsutvikling. Andre steder er det nærere forbundet med fysisk stedsutvikling.

I forskningslitteraturen er det imidlertid *stedsutvikling* som er det rådende begrepet på tematikken vi studerer. I denne sammenhengen har «sted» flere dimensjoner, slik at det kan sidestilles med det som i offentlig forvaltning (departement og fylkeskommuner) kalles «samfunn». Som konsekvens finnes det lite forskning på samfunnsutvikling, men mye forskning på stedsutvikling.

Denne rapporten skal se nærmere på konkrete tiltak som har som formål å bidra til å utvikle attraktive lokalsamfunn og resultater av disse. Siden utgangspunktet er de enkelte aktivitetene er vi mindre opptatt av en overordnet merkelapp. I rapporten benytter vi i hovedsak «samfunnsutviklingstiltak» og «tiltak for å skape/utvikle attraktive lokalsamfunn», og begrepene vil brukes synonymt med hverandre, i tråd med departementets begrepsbruk. I kapittel fem går vi nærmere gjennom typer av tiltak som disse begrepene favner om.

### 1.3 Avgrensninger

Prosjektet er i utgangspunktet avgrenset til hvordan de regionale utviklingsmidlene, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har stilt til rådighet til fylkeskommunene, brukes på tiltak for å utvikle attraktive regioner for befolkning og næringsliv, og hva slags resultater som kommer ut av denne støtten.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at fylkeskommunen er et eget forvaltningsnivå, med egen politisk ledelse og egne regionale målsetninger. Fylkeskommunene disponerer de regionale utviklingsmidlene i tråd med sine egne mål, strategier og handlingsplaner, og de forholder seg i liten grad til departementets målhierarki.

Det synes for øvrig ikke å være noen direkte konflikt mellom departementets mål med virkemiddelbruken, og fylkeskommunens egne målsetninger, blant annet fordi departementets målsetninger er relativt vide. Det framkommer dessuten av retningslinjene for bruk av de regionale utviklingsmidlene at «Midlane skal vere med på å realisere fylkeskommunale mål for regional utvikling i tråd med gjeldande kommunale og regionale planar. Dei fylkeskommunale måla skal liggje innanfor dei overordna nasjonale måla som gjeld til kvar tid, slik disse måla er nedfelte i dei årlege budsjettproposisjonane».

Som vi kommer tilbake til i rapporten er det imidlertid en mismatch mellom det fylkeskommunen selv oppfatter som tiltak for å bidra til å utvikle attraktive lokalsamfunn og det de rapporterer inn til departementet at de bruker midler på. Samtidig utgjør midlene fra departementet *ett av flere* verktøy som fyl-

<sup>1</sup> Omtales ofte som LUK-satsingen.

keskommunen disponerer for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Fylkeskommunens arbeid for å utvikle attraktive lokalsamfunn omfatter også mye arbeidsinnsats fra de ansatte og dialog mellom fylkeskommunen og kommunene. Konsekvensen av disse to forholdene er at fylkeskommunene overrapporterer pengebruk men underrapporterer muligens totalinnsatsen for å utvikle attraktive lokalsamfunn.

## 1.4 Metode

---

Følgende hovedkilder ligger til grunn for analysene i denne rapporten:

- Fylkeskommunens rapportering på bruk av midler til departementet (både skriftlig rapportering og tallrapportering)
- Forskning og grålitteratur, særlig evalueringer og analyser på samfunnsutviklingstiltak
- Et utvalg av fylkeskommunenes egne planer og strategier
- Intervjuer og arbeidsmøter med et utvalg fylkeskommuner
- Et arbeidsmøte/seminar med et utvalg fylkeskommuner
- Offentlig tilgjengelig statistikk i et utvalg kommuner

Analysen i del 2 bygger også på gjennomgangen av den teoretiske og empiriske forskningen som ble gjennomført i del 1.

Gjennomgangen av tiltak er begrenset til rapporteringsåret 2013, som er det nyeste året fylkeskommunen har rapportert virkemiddelbruken på.

## 1.5 Leserveiledning

---

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

I kapittel 2 gjennomgår vi kort Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområder generelt, og satsingen på attraktive lokalsamfunn spesielt. Her gjør vi også rede for ansvarsdelingen mellom departementet og fylkeskommunen på området.

I kapittel 3 oppsummerer vi hovedbildet fra delrapport 1; hva er rasjonale for offentlig innsats på attraktive lokalsamfunn. Gjennomgangen av forskning tyder på at tiltroen til at samfunn selv kan gjøre noe aktivt for å bli attraktive har vokst fram over tid. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at eksterne faktorer, som eksempelvis størrelse og avstand til større markeder vil spille inn på mulighetsområdet. Dette medfører at man kan forvente ulike resultater av samfunnsutviklingstiltak på ulike steder.

I kapittel 4 beskriver vi hvordan fylkeskommunene jobber med samfunnsutvikling, og hvilke verktøy de benytter. I hovedsak er det tale om tre verktøy; planprosesser, kompetanseoverføring og støtte til konkrete utviklingsprosjekter. Hvilke verktøy som prioriteres avhenger dels av midler til rådighet i fylkeskommunene hvilket innebærer at det er stor variasjon.

I kapittel 5 gjennomgår vi fylkeskommunens bruk av midler på ulike typer samfunnsutviklingsprosjekter, som da er ett av verktøyene fylkeskommunene bruker i sitt utviklingsarbeid. Utgangspunktet her er tallrapporteringen fra fylkeskommunene til departementet for 2013, samt intervjuer med fylkeskommuner. Vi har omkategorisert prosjektene slik at vi skal få en bedre forståelse for hvordan midlene er disponert. Rapporteringssystemet synes å gi misvisende

informasjon om fylkeskommunenes innsats på samfunnsutvikling. Den reelle innsatsen på samfunnsutvikling i fylkeskommunene synes å være sterkt relatert til de ulike nasjonale innsatsene på området.

Konkurransesgrunnlaget er tydelig på at det er ønskelig med en systematisk gjennomgang av resultater som følger av innsatsen. I kapittel 6 ser vi nærmere på dette. Utgangspunktet her er fylkeskommunens rapportering på pengebruken til departementet, evalueringer av nasjonal innsats på samfunnsutvikling og annen forskning. Gjennomgangen av litteraturen illustrerer et viktig poeng, nemlig at resultater av samfunnsutviklingstiltak i liten grad er dokumentert. Fylkeskommunene uttrykker gjennom intervju og andre tilbakemeldinger at heller ikke de sitter på resultatinformasjon på prosjektene som har fått støtte. Fylkeskommunene har primært oversikt over ulike aktiviteter som har fått støtte, men ikke resultater eller effekter.

I kapittel 7 presenterer vi derfor en modell for hvordan man kan tenke om ulike aktiviteter – som kan bidra til attraktive lokalsamfunn og hvilke resultater man kan tenke seg kommer ut av dette; en såkalt intervensjonslogikk. Modellen er utviklet med utgangspunkt i teoretisk og empirisk forskning på feltet, i tillegg til gjennomgangen av rapporteringen som viser hva fylkeskommunene faktisk har brukt penger på. Intervensjonslogikken er videreutviklet til et målhierarki, og et verktøy som departementet og ev. fylkeskommunene kan bruke framover for å vurdere behov for og resultater av innsatsen på samfunnsutvikling. Systemet er eksemplifisert gjennom en utførlig gjennomgang av data for 25 eksempelkommuner.

I det avsluttende kapittel 8 sammenholder vi diskusjonen i de foregående kapitlene og gir våre vurderinger av politikimplikasjoner.

## 2 Å utvikle attraktive lokalsamfunn er ett av distrikts- og regionalpolitikens målsetninger

*I dette kapittelet gjennomgår vi Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar for distrikts- og regionalpolitikken generelt, og satsingen på attraktive lokalsamfunn spesielt. Hensikten er både å synliggjøre grenseflatene mot andre politikkområder, men også grenseflatene mellom forvaltningsnivåene. I kapittelet gjør vi således også rede for ansvarsdelingen mellom departementet og fylkeskommunen innen satsing på attraktive lokalsamfunn, og konsekvensene dette gir for vår analyse. Analysen vår er konsentrert til de regionale utviklingsmidlene, det vil si kap. 551, post 60 og 61 og rapporteringsåret 2013.*

### 2.1 Regjeringen ønsker å gi alle reelle bostedsvalg – befolkningen sier mot sentrum

I Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk* presenterer regjeringen hovedinnholdet i distrikts- og regionalpolitikken. Regjeringen vil ta hele landet i bruk og opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Regjeringen vil videre nytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil.

Å opprettholde bosettingsmønsteret har vært en målsetning for norsk distriktspolitikk siden 1970-tallet. Det er imidlertid mange drivkrefter og trender som påvirker bosettingsmønsteret og som distrikts- og regionalpolitikken må adressere. Så vel endringer i demografi, næringsstruktur og bostedspreferanser har betydning for hvor folk ønsker å bo.

Faktum er at norske byer og byregioner vokser raskt. Veksten kommer som følge av både sterk befolkningsvekst og flytting inn til byene. Befolkningsveksten i Norge er drevet av en relativt høy fødselsrate, økt forventet levealder, samt netto innflytting til landet.

Flyttingene mellom kommunene går i ulike retninger, men hovedmønsteret har likevel vært likt i mange år: Det går strømmen fra Nord-Norge og Vestlandet til Østlandet, og generelt fra små steder til store steder. De norske storbyregionene, slik disse er definert av Statistisk sentralbyrå, har hatt en markant sterkere vekst enn resten av landet de siste ti årene. Befolkningsøkningen i storbyregionene har vært markant over landsgjennomsnittet. Veksten ellers i landet er heller ikke jevnt fordelt. Tettstedene (tettbygde områder) vokser med ulik hastighet og sprer veksten ulikt. Det er særlig tettsteder og utbyggingsområdene rundt byene som vokser raskest, men den høye innvandringen til Norge sprer seg til de aller fleste tettsteder.

Det er mange årsaker til at befolkningen ønsker å bo tettere. Drivkreftene er mange og godt dokumentert.<sup>2</sup> Endringer i næringsstruktur, kulturelle endringer, sosiale endringer bl.a. med flere kvinner i arbeidsmarkedet, høyere velstand og bedre transportløsninger er eksempler på drivere for den økte urbaniseringen. Disse forsterker hverandre, selv om effekten kan variere mellom land og deler av land.

I distrikter som mister innbyggere er infrastruktur ofte dimensjonert for en større befolkning og kan dermed bli dyr å drifte når deler av befolkningen flytter til byene. I noen tilfeller vil befolkningen bli så liten at det er vanskelig å tilby gode tilbud, noe som igjen kan bidra til økt fraflytting.

<sup>2</sup> Se for eksempel DAMVAD (2012) Effektive byregioner og DAMVAD (2014) Litteraturgjennomgang utvikling av byer.



Det er i stor grad de unge som flytter til byene. Dette flyttemønsteret, i kombinasjon med den øvrige demografiske utviklingen, får dermed også betydning for befolkningssammensetning. I områder folk flytter fra, øker gjennomsnittsalderen. Og omvendt blir befolkningen forynget der det kommer innflyttere. Da det er unge kvinner som føder barn, blir også en stadig større del av barna født i de mest sentrale delene av landet.

Utviklingen fører til en skjev befolkningssammensetning. For distriktene kan dette føre til en «forgubbing» og en eldre befolkning som gir større utgifter og mindre inntekter. Færre i arbeidsfør alder til å tilføre distriktene inntekter gjennom skatteinntekter kombinerte med større utgifter (på grunn av en større andel pleietrengende) fører til en økonomisk belastning for distriktene. Motsatt vil en ung befolkning i byene påføre ekstra press på barnehager og skoler.

Selv om endringen beskrevet over framstår som et resultat av tunge drivkrefter, er de neppe helt upåvirkelige. Normalt vil et samfunn alltid være preget av flere utviklingstrekk, som både kan forsterke og motvirke hverandre. F.eks., selv om det er en tydelig tendens til at unge flytter til byene, er det noen som lar være. Enkelte flytter også fra byene til distriktene.

## **2.2 Nasjonale og regionale midler til samfunns- og stedsutvikling skal skape attraktive lokalsamfunn**

---

I distrikts- og regionalpolitikken er det som nevnt et mål å bidra til at hele landet tas i bruk. Tiltak som gjør det enklere for mennesker som ønsker å bli boende i distrikter eller som ønsker å flytte til områder utenfor de sentrale strøkene, står derfor sentralt i

distrikts- og regionalpolitikken. Samtidig skal politikken bidra til å redusere eventuelle ulemper som følger av fraflytting.

Distrikts- og regionalpolitikken understøttes av en rekke ulike satsinger innen samferdsel, helse, landbruk, utdanning, skatte- og avgiftspolitikk mv. I tillegg kommer den særskilte innsatsen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet; de distrikts- og regionalpolitiske utviklingsmidlene over programkategori 13.50.

Den distrikts- og regionalpolitiske ekstrainsatsen over programkategori 13.50 er rettet mot økt verdiskaping, sysselsetting, et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv, gode lokale og regionale rammebetingelser for næringslivet, kompetanseheving i befolkningen samt å utvikle attraktive senter for innbyggerne og næringslivet. Figur 2.1. viser målsetningene med midlene.

Som det framgår er det definert tre målsetninger for programkategorien. Dette prosjektet er konsentrert om bruk av midler til utvikling av attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv (Hovedmål 3).



## 2.3 Analysen er avgrenset til regional innsats for samfunnsutvikling, finansiert over post 60 og 61

Programkategori 13.50 består av flere poster, og i rapporteringsåret 2013 ble midler under følgende poster blant annet benyttet til ulike tiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn:

- Kap. 551, post 60 *Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*
- Kap. 551, post 61 *Næringsretta midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*
- Kap. 552, post 62 *Lokal samfunnsutvikling i kommunene*
- Kap. 552, post 72 *Nasjonale tiltak for regional utvikling*

Den største og mest relevante posten, som bl.a. benyttes til tiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn er kap. 551, post 60 *Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*. Forvaltningsmyndigheten for

denne posten er i sin helhet delegert til fylkeskommunene. Fylkeskommunen, med samarbeidspartnere<sup>3</sup>, har relativt store frihetsgrader i bruk av midlene. Fylkeskommunene prioriterer bruken av disse midlene på ulike tiltak, ut fra sine regionale utfordringer og prioriteringer, men prioriteringen skal være i tråd med de nasjonale målene gjengitt i figur 2.1, og i tråd med retningslinjer som er fastsatt av departementet.

Post 61 *Næringsretta midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift* har, som navnet antyder, en noe annen begrunnelse enn 60-posten. For øvrig har posten samme målsetning og samme retningslinjer som post 60 og sees ofte under ett. Forskjellen mellom post 60 og 61 er knyttet til beslutningen om hvilke fylkeskommuner som skal motta midler over posten – og i mindre grad hva pengene skal brukes til etter at fylkeskommunen har fått midlene overført. Selv om navnet antyder at midlene skal brukes til næringsrettede tiltak, er det rom for å også prioritere samfunnsutviklingstiltak,

FIGUR 2.1  
Mål for programkategori 13.50 i 2015.

Hovedmål	Arbeidsmål
<b>1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv</b>	1.1 Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 1.2 Styrke overlevelsessevnen og veksten i etablerte bedrifter 1.3 Øke antallet lønnsomme etableringer
<b>2 Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning</b>	2.1 Styrke tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene 2.2 Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder
<b>3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv</b>	3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon, Prop. 1 S (2014-2015)

<sup>3</sup> Ofte organisert i såkalte regionale partnerskap.

og det gjøres også. I kapittel 5.1. illustreres omfanget av midler som bevilges fra kap. 551 post 60 og post 61. Det er stor variasjon på hvor mye midler de ulike fylkeskommunene har til rådighet.

Kap. 552, post 62 *Lokal samfunnsutvikling i kommunen* har finansiert en femårig nasjonal satsing på lokal samfunnsutvikling i kommunene. Posten har således i sin helhet gått til tiltak for å bygge attraktive lokalsamfunn, men vektlagt aktiviteter som skal bidra til at fylkeskommunen i større grad fungerer som en veileder for kommuner i deres arbeid for lokal samfunnsutvikling. Fylkeskommunene har selv foreslått hvordan satsingen skulle utformes i hvert enkelt fylke, ut fra regionale utfordringer og behov. Midler disponert under denne posten har hatt en annen begrunnelse enn 60-posten, og satsingen er avsluttet i 2015 og er gjenstand for en egen evaluering. Av den grunn har ikke tiltak som har blitt finansiert over denne posten blitt inkludert i denne analysen.

Midler over kap. 552, post 72 *Nasjonale tiltak for regional utvikling* skal brukes til større nasjonale satsinger for regional utvikling, og til programmer og prosjekter som bidrar til ny kunnskap og nye metoder for regional utvikling. Posten omfatter mange ulike tilskuddsordninger, programmer og enkelttilskudd forvaltet av ulike aktører. Mesteparten av midlene over 72-posten går til tiltak rettet mot næringsutvikling og forvaltes av Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd.

Imidlertid finnes det også satsinger rettet mot attraktive lokalsamfunn som er initiert fra departementet og som har blitt finansiert over posten. Posten er likevel ikke med i vår analyse, siden departementets hovedanliggende for analysen er å forstå hvordan fylkeskommuner og kommuner prioriterer ulike tiltak, og hva som kommer ut av det. Departementet

kjenner godt til aktivitetene og resultatene som følger egne satsinger, blant annet fordi disse evalueres med jevne mellomrom.

## **2.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert forvaltningsansvar til fylkeskommunene**

---

Forvaltningsmyndigheten for de regionale utviklingsmidlene (post 60 og 61) er i sin helhet delegert til fylkeskommunene. Det er like fullt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er den overordnede ansvarlige for midlene. Fylkeskommunenes prioritering styres noe fra departements side, ved at bruken av midlene må være i tråd med målene for distrikts- og regionalpolitikken og de må tilfredsstillere kravene i retningslinjene for posten.

Selv om fylkeskommunene har mottatt midler over denne posten i en årrekke, er det like fullt årlige beslutninger fra Stortinget om omfang og prioriteringer. Dette innebærer at det fra år til år kan variere hvor mye midler som stilles til disposisjon, og det kan komme politiske signaler i tildelingsbrevet som følger midlene.

### 3 Hva begrunner offentlig innsats for attraktive lokalsamfunn?

*Denne analysen er en delleveranse i et større prosjekt som omhandler faglige begrunnelser for og faktiske aktiviteter og resultater som følge av offentlig innsats på lokal samfunnsutvikling, innen distrikts- og regionalpolitikken. I den første delen av prosjektet har vi gjennomgått teoretisk og empirisk forskning på feltet, for å identifisere hva som faglig begrunner en offentlig innsats på samfunnsutvikling. Gjennomgangen av forskning tyder på at tiltroen til at samfunn selv kan gjøre noe aktivt for å bli attraktive har vokst fram over tid. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at eksterne faktorer, som eksempelvis størrelse og avstand til større markeder vil spille inn på mulighetsområdet. Dette medfører at man kan forvente ulike resultater av samfunnsutviklingstiltak på ulike steder.*

#### 3.1 Faglig fundament for den offentlige virkemiddelinnsettsen rettet mot attraktive lokalsamfunn

Teorier om både regionalutvikling og bygdeutvikling skiller mellom utvikling som kommer utenfra (eksogen) og innenfra (endogen).

I europeisk sammenheng dominerte den eksogene forståelsen av regional- og bygdeutvikling i etterkrigsårene. I det *eksogene utviklingsparadigmet* ses områdene som skal utvikles å være funksjonelt avhengig av markedsutvikling for enkelt næringer eller oppkobling til byer. For å skape regional- og bygdeutvikling foreskriver det eksogene paradigmet utbygging av infrastruktur, relokalisering av virksomheter, økonomiske kompensasjonsordninger (som skattefradrag og differensiert arbeidsgiveravgift) og sektorspesifikke tiltak. Dette paradigmet dominerte regional- og distriktpolitikk i Norge og Europa fram til 1990-tallet. Det eksogene utviklingsparadigmet legitimerer mye av innsatsen i «den brede distriktpolitikken».

Utover 1990-tallet fikk et nytt teoretisk basert paradigme betydelig gjennomslag: *det endogene utviklingsparadigmet*. I det endogene utviklingsparadigmet ses vekstkraften å komme «innenfra» eller nedenfra – fra lokalsamfunnet, fra naturressursene, kulturen og human-kapitalen som finnes i regionen eller lokalsamfunnet. Innenfor dette paradigmet er fokuset å bygge kapasitet lokalt, slik at den lokale vekstkraften kan løses ut. Der det første paradigmet var sektorielt orientert (altså gav støtte til distriktsnæringer) er den andre territorielt orientert (Gkartzios & Scott, 2014). Dette paradigmet legitimerer mye av innsatsen i «den smale distriktpolitikken». Og teoriene som foreskriver å rette fokuset mot å styrke steders/regioners attraksjonskraft hører i stor grad hjemme i det endogene utviklingsparadigmet.

«Vekstkraft nedenfra gjennom attraktivitet» er med andre ord ikke en særnorsk begrepsbruk, men må sees på bakgrunn av utvikling av en internasjonal akademisk diskusjon om hva som forklarer hvorfor noen regioner vokser mer enn andre.

Innenfor en endogen utviklingsforståelse har en teoretisk retning som har satt «kreativitet», «human kapital» og «de riktige menneskene» i sentrum for sin forståelse av regional utvikling, de siste 10 årene hatt betydelig gjennomslagskraft på politikk- og virkemiddelutforming, både her hjemme og internasjonalt. Den amerikanske økonomen og geografen Richard Florida har fått mye oppmerksomhet ved sin vektlegging av høyt utdannedes bostedsvalg som en sentral drivkraft for regional vekst (se bl.a. Florida, 2002 og 2008). Edvard Glaeser har på lignende måte pekt på at regioners sammensatte beholdning av attraksjoner innen kultur, trygghet, opplevelser og boligkvaliteter (ameniteter) betyr mye for enkeltmenneskers bosettingsvalg (Glaeser, 1992 og 2011).

Framveksten av teorier om *den kreative økonomien* og *opplevelsesøkonomien* har bidratt sterkt til at begrep som sted, stedsutvikling og attraktive bosteder har blitt viktig mål for spesifikke tiltak innenfor regionalutviklingen. Økonomisk vekst forstås å hvile på bruk og utvikling av menneskers talent (humankapital) istedenfor eksogene forhold som global handelssøkonomi, internasjonal arbeidsdeling, regional arbeidsdeling osv. De endogene teoriene sier at steder som tiltrekker seg de mest talentfulle vil lettere vokse enn andre steder, rett og slett fordi humankapital er den viktigste og den knappest ressursen i moderne økonomier.

Teoriene gir med andre ord begrunnelse for en offentlig virkemiddelinnsett rettet inn mot å forsterke steders attraksjonskraft, og dermed økonomiske utvikling, ved å investere i stedens ameniteter, som arkitektur, kultur, landskap, infrastruktur, offentlig orden o.a. Gjennom å utvikle stedet, bidrar man til å tiltrekke ressurspersoner som igjen bidrar til positiv regional utvikling og samfunnsutvikling – i alle fall i teorien.

Norsk regionalpolitikk har i økende grad tatt opp i seg den teoretisk påpekte sammenhengen mellom stedsattraksjon som et utgangspunkt for regional utvikling. De regionalpolitiske Stortingsmeldingene «Hjarte for heile landet» (St.meld. nr. 21 (2005-2006)) og «Lokal vekstkraft og framtidstru» (St.meld. nr 25 (2008-2009)) og den siste regionalmeldingen «Ta heile Norge i bruk» (Meld. St. 13 (2012-2013)) løfter alle fram attraktivitet og attraktive lokalsamfunn som viktige element i den norske distrikts- og regionalpolitikken. Flyttestrømmene fra bygd til by skal bremses eller snus gjennom bl.a. å øke distriktenes attraksjonskraft.

### 3.2 Neo-endogen utviklingsforståelse: endogene og eksogene forhold i samspill

---

Både det endogene og det eksogene paradigmat har blitt kritisert. Det eksogene paradigmat ble kritisert fordi utviklingstiltakene paradigmat foreskrev (som næringsstøtte) ble vurdert å vedlikeholde eller skape avhengighet av offentlig virkemiddelbruk. Virkemiddelbruken ble også hevdet å ha en destruktiv effekt på lokalt særpreget og å være påtvunget. Det eksogene paradigmat har også blitt kritisert for å ta en elitistisk tilnærming til utvikling hvor deler av distriktsbefolkningen neglisjeres (Gkartzios & Scott, 2014).

Man kan si at det endogene paradigmat vokste fram gjennom kritikken av det eksogene paradigmat. Det endogene paradigmat løfter fram det som det eksogene paradigmat neglisjerer – og neglisjerer det som det eksogene paradigmat løfter fram. Det endogene paradigmat har bl.a. blitt kritisert for å ha et naivt syn på utvikling, hvor utvikling er noe som skjer uavhengig av antatt langt viktigere ikke-lokale forhold som globalisering, internasjonal handel, samt nasjonale og overnasjonale forhold (EU) og rammebetingelser.

Det endogene utviklingsparadigmat har blitt kritisert for å ha en naiv tro på at lokalsamfunns rom for utvikling er autonomt – løsrevet alle andre forhold enn det som finnes på stedet. De senere årene har det i økende grad kommet en teoretisk erkjennelse av at det eksogene og det endogene henger sammen. Denne erkjennelsen kan betegnes det neo-endogene paradigmat innen utviklingsteori. Nyere utviklingsteori understreker med andre ord at utvikling ikke kan ses å komme som en følge av enten eksogene eller endogene forhold. Utvikling kommer som en følge av både eksogene og endogene forhold som er i samspill med hverandre (Gkartzios & Scott, 2014).

### 3.3 Samspill mellom eksogene og endogene er nøkkelen

---

Behovet for å se regional utvikling som et resultat av samspill mellom eksogene og endogene forhold er spesielt viktig når vi skal vurdere hvilke effekter stedsutviklingstiltak kan tenkes å ha på lengre sikt. Innenfor akademisk litteratur er den teoretiske retningen som vektlegger at regional utvikling og vekst kan forklares av bostedspreferanser blitt kritisert for å overdrive bostedspreferansens betydning. Storper og Venables (2004) og Storper (2011 og 2013) viser empirisk at hverken bostedspreferanser, endring i bostedspreferanser eller endringer i relativ betydning i ameniteter kan forklare hvordan større regioner i USA og Europa utvikler seg ulikt over lange tidsrom.

Storper m.fl. mener det ikke er mulig å forklare endringer i regional vekst uten å trekke inn at regioner har en eksisterende beholdning av teknologi, kunnskap og produksjonsapparat, samt naturressurser. Regionens mange aktører samvirker i et komplisert system som bringer regionens ressurser i kontakt med resten av verden. Når markedsmuligheter åpner seg for regionens kunnskap, teknologi eller andre ressurser, øker avkastningen på ressursene og veksten tiltar. Motsatt, dersom priser eller behov for regionens opparbeidede ressurser faller, faller avkastningen og veksten. Ny vekst krever i et sånt tilfelle omstilling og det er regionenes evne til nettopp å benytte egne ressurser i en omstillingsprosess som forklarer en eventuell ny vekst.

En viktig implikasjon av resonnetet over er at øvrige næringer, og deres behov for sysselsatte og

innbyggere, igjen er en funksjon av befolkningsveksten, drevet av næringer som produserer etterspurte «handlbare» tjenester, teknologi eller varer. Det synes dermed ikke å være slik at eksistensen av kulturelle tjenester, opplevelsesnæringer<sup>4</sup>, variasjon i handletilbud, eller offentlig personrettede tjenester for den saks skyld driver befolkningsvekst, men omvendt. Økende befolkning gir muligheter for vekst i næringer som både inngår i begrepet besøksnæringer og i begrepet ameniteter.

En annen implikasjon av resonnetet er at det er en fare for å overse samspillseffekter. Bruk av offentlig innsats må naturligvis være effektiv. Dette behovet avler behov for målstyring og kontrolltiltak. Måling er naturligvis enklest når det man skal måle er lite komplekst. Utfordringen ligger i at det neo-endogene utviklingsparadigmet forstår utviklingskraften å ligge nettopp i komplekse samspillseffekter mellom det endogene og eksogene. Spørsmålet blir hvordan kan man måle effekt av endogene tiltak som 13.50-midlene uten å miste det eksogene av syne?

---

<sup>4</sup> Vi mener her typiske opplevelsesnæringer som primært tilbyr opplevelser til regionens egen befolkning. Det er hovedtyngden av kultur- og underholdningsnæringene. Et mindre antall opplevelsesnæringer er store eksportrettede turistdestinasjoner. Slike tjenester er i prinsippet «handlbare»

som annen tjenesteeksport. I så fall driver slike virksomheter regional vekst som annen eksport gjør det.

## 4 Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og innsats for å utvikle attraktive lokalsamfunn

*I det innledende kapittelet påpekte vi at fylkeskommunens bruk av regionale utviklingsmidler på samfunnsutviklingstiltak, må tolkes i en større helhet, blant annet fordi fylkeskommunen er et eget forvaltningsorgan med egen politisk ledelse og egne målsetninger. I dette kapittelet gjennomgår vi hvordan fylkeskommunene jobber med regional utvikling generelt, samfunnsutviklingstiltak spesielt, og hvordan bruk av midler fra kommunal- og moderniseringsdepartementet inngår i arbeidet deres.*

### 4.1 Fylkeskommunen er regional utviklingsaktør

Fylkeskommunen har som regionalt folkevalgt forvaltningsnivå en rekke oppgaver innenfor blant annet videregående opplæring, samferdsels- og næringsutvikling, landbruk, kultur, folkehelse og tannhelse. Fylkeskommunen har også en viktig rolle som regional utviklingsaktør, en rolle som det siste tiåret har blitt tydeliggjort og framhevet i flere sammenhenger.<sup>5</sup> Utviklingsrollen har ikke minst blitt tydeliggjort i forbindelse med ulike reformer gjennomført på fylkeskommunens ansvarsområde.

Skissen under kan illustrere de ulike elementene som inngår i fylkeskommunens regionale utviklingsrolle.

FIGUR 4.1

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør



Kilde: DAMVAD

Ulike reformer siden 2000 har medført at fylkeskommunens rolle i samfunnet har beveget seg; fra å være en responderende tjenesteproducent og regulerende myndighet, til å bli en utviklingsorientert partner. Gjennom den siste tiårsperioden har fylkeskommunen utviklet seg til å bli en aktør som skal se de ulike oppgavene og ansvarsområdene som del av et overordnet ansvar; nemlig å være regional utviklingsaktør.

Den regionale utviklingsrollen innebærer noen sentrale roller som koordinator og kunnskapsformidler, herunder å lede partnerskap, inngå i nettverk og ha dialog med aktører. Samtidig kan fylkeskommunene i stor grad selv fylle begrepet med innhold. Det er ikke etablert én klar definisjon av hva den regionale utviklingsrollen innebærer.

<sup>5</sup> Eksempelvis St. meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*, samt andre stortingsmeldinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utgitt i perioden fra 2003 fram til i dag.



De regionale utviklingsmidlene som overføres fra departementet til fylkeskommunen gir muligheter for fylkeskommunen å fylle den regionale utviklingsrollen med konkrete aktiviteter, herunder tiltak for å tilrettelegge for næringsliv, tiltak for å forbedre rammebetingelser for befolkning og næringsliv og bygge attraktive lokalsamfunn. Fylkeskommunen er i denne forbindelse en pådriver og igangsetter av ulike prosesser.

Det overordnede styringsverktøyet for fylkeskommunenes innsats for å stimulere til regional utvikling formuleres i regionale utviklingsplaner og behandles politisk.

#### **4.2 Satsing på samfunnsutvikling begrunnes ut fra et trivselsperspektiv**

Intervjuer med fylkeskommuner og gjennomgang av regionale utviklingsplaner tyder på at alle fylkeskommuner jobber med å utvikle attraktive lokalsamfunn og steder på en eller annen måte. Hvilke konkrete tiltak som defineres under denne typen innsats varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, hvilket innebærer at også begrunnelsen for innsatsen varierer.

Felles for de fylkeskommunene vi har vært i kontakt med, er at de konstaterer at det er en forskjell på innsats som skal bidra til å skape næringsutvikling og tiltak som skal bidra til samfunnsutvikling, men innsatsene må sees i sammenheng med hverandre. Fylkeskommunene vurderer det slik at uten arbeidsplasser i nærheten er det vanskelig å se for seg at samfunnsutviklingstiltak vil ha noen virkning, og uten samfunnsutviklingstiltak er det vanskelig å se for seg at stedet vil tiltrekke seg kompetanse og næringsliv. Denne tankegangen er i tråd med de faglige vurderingene for samfunnsutvikling, som vi har

gjennomgått i delrapport 1 og oppsummert i kapittel 3.

Samfunnsutviklingstiltak, slik vi tolker fylkeskommunenes begrunnelse for innsats, skal overordnet bidra til at befolkningen på de ulike stedene har det bra og trives. Det blir imidlertid lagt vekt på at trivselsfremme over tid påvirker attraktiviteten til stedet positivt, både i form av positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling. Sammenhengen kan imidlertid være kompleks og langsiktig. Få venter raske sporbare endringer i befolkning og næringsutvikling. Trivsel som mål for tiltak kan også tolkes som et mål i seg selv. Det er en viktig regional utviklingsoppgave for fylkeskommunene å bidra til trivselsfremmende tiltak som ellers ikke ville ha kommet i stand.

Noen typer tiltak skal bidra til at områdene blir estetisk finere, i tråd med tradisjonell stedsutviklingspolitikk. Særlig sentrumsutvikling står sentralt her på grunn av en tanke om at folk gjerne vil bo sentralt, der det er flere møteplasser og aktiviteter.

Å utvikle tettsteder og sentrumsområder er dessuten viktig for å bidra til andre politiske målsetninger, som klima- og miljømål. Et funksjonelt sentrum, med arbeidsplasser, et godt tilbud av tjenester og et godt tilbud av aktiviteter vil medføre at befolkningen i mindre grad trenger å flytte på seg.

Fylkeskommuner som har mange kommuner som vokser i befolkning, er opptatt av sentrumsutvikling og tettstedsutvikling for å bedre legge til rette for veksten som kommer, og at veksten legges til kollektivknutepunkt. Dette dreier seg for øvrig i hovedsak om vekstkommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og er således ikke en del av målgruppen for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Det er like fullt interessant at stedsutvikling og attraktive lokalsamfunn oppfattes som viktig både

for kommuner som opplever fraflytting og kommuner som opplever vekst.

Også andre typer samfunnsutviklingstiltak skal bidra til trivsel for befolkningen på ulike måter. Tiltak skal eksempelvis bidra til økt kulturtilbud, økt tjenestetilbud, økt aktivitetstilbud, forsterket identitet og bedre inkludering. Andre målsetninger som verserer er lokalt engasjement, inkluderende planprosesser, kompetanseheving og forbedret omdømme. Siden fylkeskommunene har fått et særskilt ansvar for folkehelse, har fylkeskommunene også begynt å se på samfunnsutvikling i et folkehelseperspektiv.

Fylkeskommunene vi har intervjuet i prosjektet vurderer som nevnt at innsatsen for å bidra til samfunnsutvikling på lengre sikt kan bidra til positiv be-

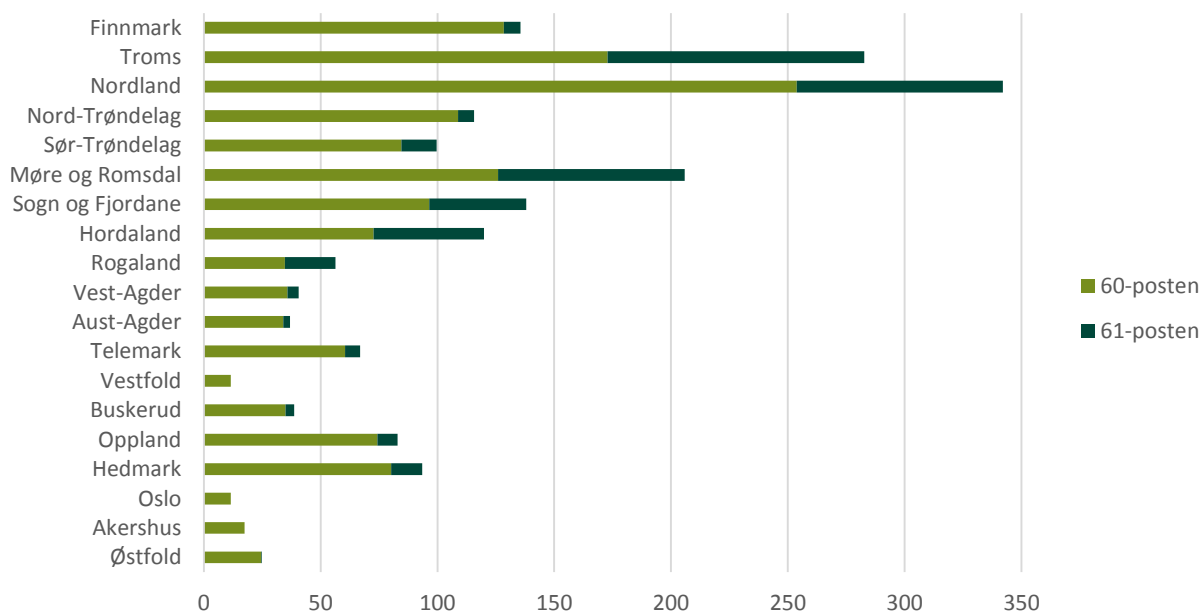
folkningsutvikling. Tilgang til arbeidsmuligheter vurderes som mest sentrale driver for befolkningsutvikling. Flere vektlegger derfor at man må satse på flere typer tiltak for reelt å påvirke befolkningsutviklingen.

#### 4.3 Mengden regionale utviklingsmidler som stilles til rådighet varierer mye mellom de ulike fylkeskommunene

I 2013 ble det bevilget ca. 1,9 mrd. kroner over kap. 551, post 60 og 61 til fylkeskommunene. Det er stor forskjell fra fylkeskommune til fylkeskommune hvor mye midler som stilles til rådighet. Midlene fordeles til fylkeskommunene med utgangspunkt i objektive og subjektive kriterier.

FIGUR 4.2

Bevilgning til fylkeskommunene over programkategori 13.50, kap. 551, post 60 og 61. Mill. kr. 2013.



Kilde: KMD

Note: Figuren illustrerer totalbeløpene til fylkeskommunen, herunder Interreg-midler, omstillingsmidler og midler som avsettes til kommunale næringsfond.



Hvordan midlene forvaltes i de ulike fylkeskommunene varierer også. Som vi har vært inne på tidligere vil en stor andel av midlene delegeres videre til Innovasjon Norge, for bedriftsutviklingstiltak.

Den andelen av de regionale utviklingsmidlene som fylkeskommunene forvalter selv, er gjerne forvaltet av én avdeling, gjerne næringsavdelingen eller den regionale utviklingsavdelingen. Denne avdelingen har således det overordnede ansvaret, og foreslår konkret bruk av midler på bakgrunn av innspill fra andre avdelinger og interne budsjettforhandlinger. Endelig beslutning er politisk.

I noen fylker har det blitt avsatt egne pottar til stedsutvikling som forvaltes av andre avdelinger eksempelvis en kulturavdeling. Nordland er et eksempel

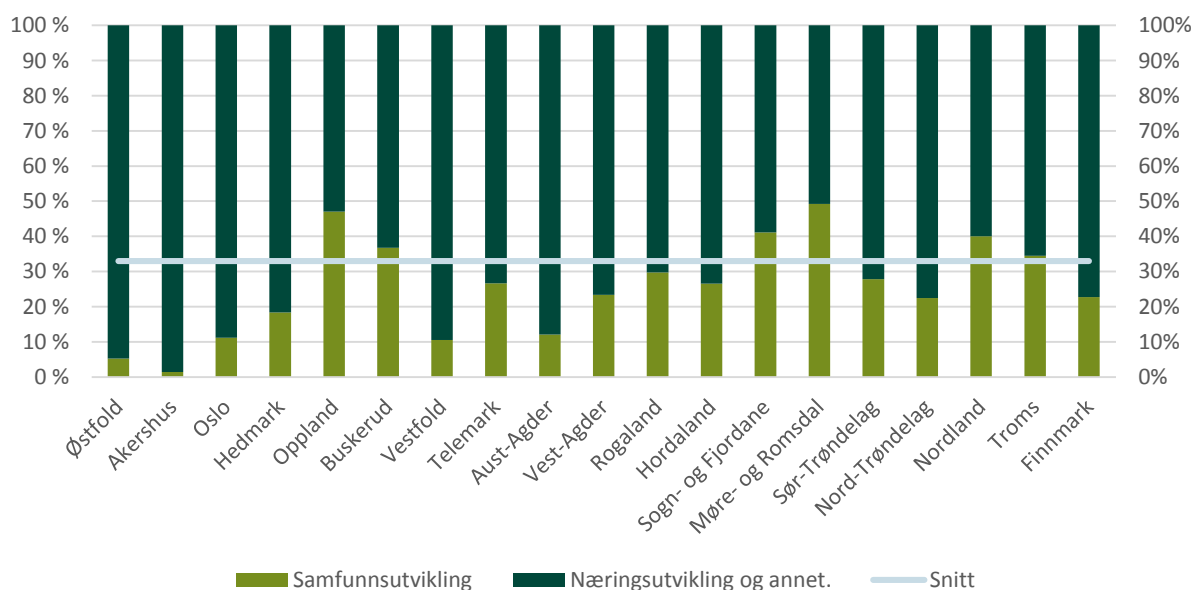
på dette, med øremerkede midler til fysisk stedsutvikling.

Nordland er for øvrig et fylke som disponerer svært mye regionale utviklingsmidler totalt sett. Det kan synes som at nivået på bevilgningen fra departementet til regional utvikling preger prioriteringen på ulike tiltak. Jo mer penger man har til rådighet til regional utvikling, jo større andel disponeres til stedsutviklingstiltak, jf. figur 4.2. Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland bruker alle mer midler på samfunnsutviklingstiltak enn landsgjennomsnittet, og dette er også fylker som mottar en relativt stor andel av de regionale utviklingsmidlene.

Merk at dette kun er et stillbilde fra 2013 og andelen som avsettes til samfunnsutviklingstiltak vil kunne variere årlig. Dessuten kan enkeltprosjekter

FIGUR 4.3

Fylkeskommunenes bruk av regionale utviklingsmidler på ulike innsatsområder. Rapportering for 2013.



Kilde: Rapp. 13.50

prege bildet. Eksempelvis har Nordland fylkeskommune bevilget mye midler til kultursatsing i Bodø kommune i forbindelse med etablering av kulturhuset Stormen.

For øvrig er det de fylkeskommunale politiske prioriteringene som til syvende og sist er utslagsgivende for hvordan fylkeskommunen prioriterer virkemiddelbruken. Slik skal det også være, jf. retningslinjene for posten om at midlene skal forvaltes i tråd med regionale forutsetninger og behov.

#### **4.4 Fylkeskommunene benytter særlig tre verktøy i arbeidet med samfunnsutvikling**

I intervjuer med fylkeskommunene var det tydelig at bruken av regionale utviklingsmidler var ett av flere verktøy fylkeskommunen disponerer i sitt arbeid for å utvikle attraktive lokalsamfunn.

Flere av fylkeskommunene påpekte at det var plansystemet, og fylkeskommunens ansvar som regional planmyndighet, som kanskje utgjorde det viktigste verktøyet i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

Plansystemet er viktig av to grunner. For det første kan fylkeskommunen, i dialog med kommunene, beslutte hvilke områder det skal tilrettelegges for befolkningsvekst og hvilke områder som må innfinne seg med den befolkningsutviklingen som skjer av seg selv. Både Hordaland og Vestfold er fylkeskommuner som jobber etter en tankegang om flerkjernestruktur; der det tilrettelegges for at utpekte områder skal ta imot den veksten som vil komme. Ikke alle fylkeskommuner benytter planarbeidet like

strategisk, og mange fylkeskommuner kvier seg for å skulle bli oppfattet som «overkommuner». Variasjon i bruk av plansystemet underbygger like fullt at plansystemet prinsipielt sett er et verktøy til bruk i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

Fylkeskommunens ansvar som regional planmyndighet har også en annen viktig funksjon, i det at fylkeskommunene har ansvar for å veilede kommunene i sitt lokale planleggingsarbeid. I denne prosessen kan fylkeskommunen bidra med kompetanse som kan bidra til et bedre planarbeid for kommunen, og på lengre sikt skape et bedre lokalsamfunn. Hensikten med planene er å danne grunnlag for hvordan lokalsamfunnet skal utformes; både bruken av konkrete arealer, konkrete områder og samfunnsutviklingen generelt. Den femårige Lokal samfunnsutviklings-satsingen (LUK) som Kommunal- og moderniseringsdepartementet initierte har bidratt til å styrke fylkeskommunen i dette arbeidet, bl.a. gjennom støtte til mer omfattende, spennende og inkluderende planprosesser.<sup>6</sup>

Å bidra til kompetanseheving i kommunene er et annet viktig verktøy som står sentralt for å bidra til attraktive lokalsamfunn. Noe av kompetansehevingen skjer i kraft av at fylkeskommunen er veileder i planprosesser (og innsigelsesmyndighet), som omtalt over. Noen fylkeskommuner har også prioritert å ha ansatte med samfunnsutvikling eller stedsutvikling som sitt ansvarsområde og saksfelt. Som en del av dette ansvarsområdet vil den ansatte være en sarringspartner for kommuner i spørsmål som har med samfunns- eller stedsutvikling å gjøre. Flere fylkeskommuner opprettet en slik funksjon som følge av LUK-satsingen. Noen har besluttet å opprettholde

<sup>6</sup> LUK-programmet. Femårig satsing i perioden 2009-2014. Satsinga har hatt som mål å styrke kompetanse og kapasitet i kommunene til å drive lokalt utviklingsarbeid. I satsinga ble det vektlagt å utvikle et tettere sam-

arbeid både mellom fylker og kommuner, og mellom flere kommuner. Fylkeskommunene er sentrale aktører og deres rolle som samordner, aktiv rådgiver og støttespiller overfor kommuner med utviklingsbehov skal styrkes.

stillingen etter at LUK er avsluttet, mens andre vil antakelig legge den ned.

Fylkeskommuner som ikke har en konkret ressursperson til denne typen arbeid er for øvrig også i stadig dialog med kommuner om små og store problemstillinger relatert til lokal samfunnsutvikling. Det finnes mange arenaer og møteplasser som har samfunns- og stedsutvikling på dagsorden, og som bidrar til kompetanseutvikling både i fylkeskommunen og i kommunene.

Å støtte konkrete samfunnsutviklingsprosjekter er det tredje verktøyet som fylkeskommunene disponerer. En del av de regionale utviklingsmidlene lyses ut, slik at kommune, interesseorganisasjoner eller ildsjeler kan søke om midler til konkrete prosjekter. Kriteriene for å få støtte varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, og de kan også variere fra år til år – ut fra regionalpolitiske prioriteringer.

For øvrig er det ikke slik at *alle* midlene fra departementet gjøres søknadsbaserte. Noen midler brukes til utviklingsprosjekt som fylkeskommunen utvikler i samarbeid med kommuner. Noen fylkeskommuner har disponert midler til mer overordnede kompetansehevingstiltak for kommunene; eks. prosessleder eller prosjektlederkurs har vært nevnt som typer tiltak.<sup>7</sup> Denne typen tiltak bidrar ikke til attraktive lokalsamfunn direkte, men har til hensikt å gjøre kommunene i bedre stand til å utvikle attraktive lokalsamfunn, på samme måte som ved hjelp av veiledningsrollen i planarbeidet.

Politisk ledelse i fylkeskommunen har også anledning til å beslutte konkrete prosjekter som skal få støtte og som således prioriteres i budsjettene.

<sup>7</sup> Det kan tenkes at dette har vært finansiert over kap. 552, post 62 – dvs. LUK midlene, ikke de ordinære regionalutviklingsmidlene.

I de fleste fylkeskommunene<sup>8</sup> overføres for øvrig en ramme av midlene til regionale eller kommunale næringsfond. Da delegeres forvaltningsmyndigheten til regionrådet eller kommunen. Det varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune i hvilken grad de legger seg opp i hvordan disse midlene disponeres. Noen steder er det politisk besluttet at dette er noe kommunene skal kunne disponere helt fritt uten innblanding fra fylkeskommunen, mens andre steder er det en tettere dialog. Likeledes overføres i utvalgte tilfeller en ramme til kommuner som har fått omstillingsstatus.

Fylkeskommunene har også, dersom de ønsker å prioritere det, muligheter for å bruke andre midler på samfunnsutviklingstiltak enn de øremerkede regionalutviklingsmidlene. Hvorvidt et prosjekt får støtte gjennom departementets 60-post midler, eller fra andre steder i budsjettene, kan ha varierende årsaker.

<sup>8</sup> Akershus, Oslo og Vestfold er de eneste fylkeskommunene som ikke mottar regionale utviklingsmidler som ønskes prioritert til kommunale næringsfond.

## 5 Fylkeskommunene bevilger midler til en rekke ulike prosjekter og aktiviteter som skal bidra til lokal samfunnsutvikling og attraktive lokalsamfunn

*Som det framgår av kapittel 4 er støtte til ulike utviklingsprosjekter ett av verktøyene fylkeskommunen benytter for å stimulere til lokal samfunnsutvikling og attraktive lokalsamfunn. I dette kapittelet presenterer vi hvordan fylkeskommunen faktisk har prioritert bruk av regionale utviklingsmidler. Vi konsentrerer oss om de regionale utviklingsmidlene, og hvordan de er disponert, med utgangspunkt i rapporteringen for 2013. Kapittelet illustrerer at fylkeskommunene finansierer svært ulike typer tiltak; både tematisk variasjon og type støtte. Variasjonen er også stor mellom de ulike fylkene.*

### 5.1 Fylkeskommunen har rapporteringsplikt for regionale utviklingsmidler

Som omtalt i avsnitt 2.4. har departementet delegert forvaltningsansvaret for de regionale utviklingsmidlene til fylkeskommunene. Departementet er like fullt ansvarlige for midlene, og må rapportere om bruken til Stortinget.

Fylkeskommunen rapporterer derfor årlig om bruken av midlene til departementet, gjennom en såkalt tallrapportering og en skriftlig rapportering. I tallrapporteringen rapporteres de ulike prosjektene som har fått støtte på en rekke kategorier som departementet og fylkeskommunene har utviklet i samarbeid. Kategoriene er utledet av målhierarkiet for de regionale utviklingsmidlene. Ved bruk av kategorier skal departementet få bedre forståelse av den faktiske prioriteringen av midlene.

Fylkeskommunen kan velge å delegere videre forvaltningsansvaret for de regionale utviklingsmidlene til andre aktører. Innovasjon Norge har et særskilt ansvar innenfor næringsutvikling. Også kommuner

og regionråd får i enkelte fylker ansvar for en andel av de regionale utviklingsmidlene, gjennom ordningen med kommunale og regionale næringsfond. Da er det forvaltningsaktøren som har ansvaret for innrapportering til departementet.

Det er midlene som fylkeskommunen har kategorisert under hovedmål 3 i rapporteringssystemet som er gjenstand for denne analysen. Hovedmålet består av to delmål; ett som omhandler utvikling av tjenester og ett som omhandler selve stedets attraktivitet:

FIGUR 5.1

Hovedmål 3 for programkategori 13.50, med tilhørende delmål

<b>3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv</b>	<b>3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder</b>
	<b>3.2 Gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter</b>

Kilde: KMD

I 2013 ble det bevilget i underkant av 1,5 mrd. kroner over kap. 551, post 60 og 450 mill. kroner over kap. 551, post 61 til fylkeskommunene. I rapporteringssystemet har fylkeskommunene og kommunene rapportert på totalt ca. 1,5 mrd. kr for 2013, for begge postene og ca. 500 mill. kroner under hovedmål 3.<sup>9</sup>

Ca. 1500 prosjekter som har fått støtte i 2013 sorterer under hovedmål 3. Dette omfatter også midler til

<sup>9</sup> Årsaken til differansen mellom bevilget beløp og rapportert beløp skyldes primært at en andel av midlene forvaltes av Innovasjon Norge.

kommunale næringsfond, omstillingsmidler og interregmidler. Fylkeskommunene har støttet 460 prosjekter direkte.

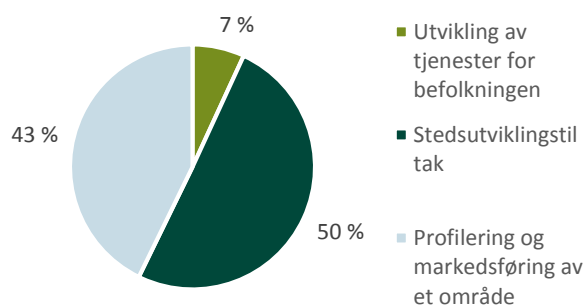
## 5.2 Hovedvekten av midlene er kategorisert som utvikling av lokale og regionale kultur- og idrettstilbud eller arrangementer

Under hovedmål 3 rapporterte fylkeskommunen i 2013 på følgende innsatsområder eller kategorier:

- Utvikling av tjenester for befolkningen
- Stedsutviklingstiltak
- Profilerings- og markedsføring av et område

Mesteparten av midlene i 2013 gikk til stedsutviklingstiltak, jf. figur 5.2.

**FIGUR 5.2**  
Fordeling av 60 og 61-postmidler på ulike former for samfunnsutviklingstiltak



Note: N = 460

Disse kategoriene er relativt vide og gir ikke så god forståelse for type innsats som fylkeskommunen har prioritert. Departementet har derfor videreutviklet rapporteringssystemet, i samarbeid med fylkeskommunene, og utarbeidet nye kategorier som gjelder fra rapporteringsåret 2015.

Dette omfatter:

- Utvikling av dagligvarebutikker og drivstofftilbud
- Planlegging og fysisk oppgradering av sentrumsområder, parker og grøntareal
- Tilrettelegging for friluftsliv og fritidsaktiviteter
- Utvikling av lokale/regionale kultur- og idrettstilbud/-arrangementer
- Profilerings- og utviklingstiltak for turisme/besøkende
- Profilerings- og utviklingstiltak for økt bosetting/bedriftslokalisering
- Inkluderings- og utviklingstiltak (av innvandrere og befolkningen for øvrig)
- Andre tiltak for økt attraktivitet

Vi har gjennomgått rapporteringen for 2013 og forsøkt å forstå aktivitetstype med utgangspunkt i prosjektittel, i tråd med det nye rapporteringsregimet for å bedre forstå hva slags type tiltak som har blitt støttet.

Av de 460 prosjektene som fylkeskommunen bevilget støtte til i 2013, har vi gjennomgått og kategorisert ca. 180 (dvs. 40 pst.). Vi har i gjennomgangen vektlagt de mest kostbare prosjektene, slik at vi har kategorisert ca. 85 pst. av beløpet som ble disponert i 2013.

Som figur 5.1. viser, går halvparten av tilskuddene som fylkeskommunen kategoriserer under hovedmål 3 til å utvikle lokale eller regionale kultur og idrettstilbud eller arrangementer. 20 pst. av tilskuddene går til profilerings- og utviklingstiltak for turister eller besøkende. Den tredje største potten av midler går til fysisk oppgradering av sentrumsområder, parker og grøntarealer.

Fordeling av tilskudd på typer innsatsområder ville vært jevnere dersom vi i stedet hadde tatt utgangspunkt i antallet prosjekter. Prosjektene som er kategorisert som utvikling av lokale/regionale kultur- og idrettstilbud/-arrangementer er i 2013 relativt store, og vi finner her prosjekter i størrelsesorden 15 – 25 mill. kroner. Som tidligere påpekt er 2013 kun et stillbilde, og innsatsen fra år til år vil kunne variere.

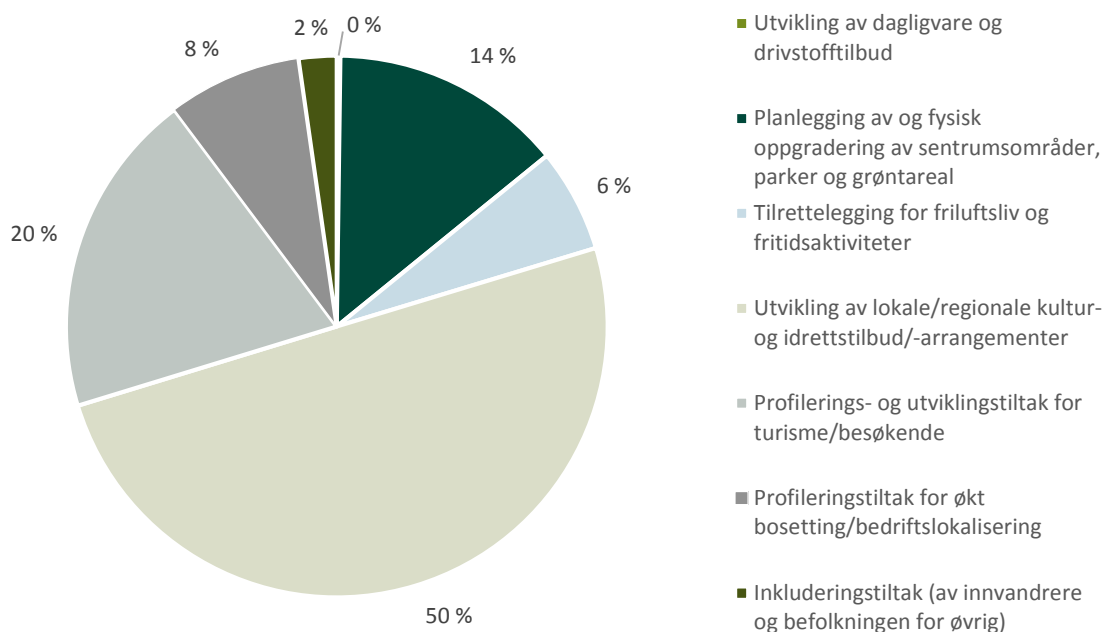
### 5.3 Rapporteringssystemet synes å gi misvisende inntrykk av samfunnsutviklingsarbeidet i fylkeskommunen

Gjennom intervjuer med de ansvarlige for samfunns- og stedsutvikling i et utvalg fylkeskommuner

har vi imidlertid forstått at rapporteringen til departementet kan gi et feilaktig inntrykk av hva som er den faktiske politikken og innsatsen for samfunnsutvikling regionalt. Mange av prosjektene som sorterer under idrettstilbud/arrangementer oppfattes ikke av fylkeskommunene selv som innsats på samfunnsutvikling.

I flere fylkeskommuner får kulturavdelingen muligheten til å søke støtte fra de regionale utviklingsmidlene. Tiltak som får støtte fra kulturavdelingen sees ikke nødvendigvis i sammenheng med samfunns- og stedsutviklingsarbeidet, men begrunnes ut fra andre politiske prioriteringer. Det finnes eksempler på at kultursatsingen kan undergrave for øvrig innsats på samfunnsutvikling. Eksempelvis, dersom man ønsker en tydelig tettstedsutvikling på utvalgte

**FIGUR 5.3**  
Fordeling av 60- og 61-postmidler på ulike former for samfunnsutviklingstiltak



Kilde: KMD og DAMVAD  
Note: N = 182

steder, kan det være uheldig å bruke mye midler på kulturarrangement og aktiviteter *utenfor* disse stedene. Her er det imidlertid variasjoner fra fylkeskommune til fylkeskommune hvor integrert arbeidet mellom de ulike avdelingene er.

Likeledes er reiselivsutvikling et eget satsingsfelt i mange fylkeskommuner. Dette arbeidet sees derfor heller ikke nødvendigvis i sammenheng med samfunnsutviklingsarbeidet. Reiselivsutviklingstiltak sorterer i hovedsak under profileringstiltak for økt turisme/besøkende. Her kan det også nevnes at mange av tiltakene som har blitt kategorisert under hovedmål 3 muligens hadde passet bedre under hovedmål 1 – siden mye er indirekte støtte for å bygge opp en reiselivsnæring.

Dette samsvarer med Oxford Research og NIBR sin evaluering av 60-posten som ble gjennomført i 2008. De finner at det er begrenset bevissthet omkring daværende KRDs mål for kapittel 13.50 i det daglige arbeidet i fylkeskommunen, særlig på saksbehandlernivå. Hvor vidt pengebruken er i tråd med KRDs målsettinger er ikke noe som styrer tildelingene. Og ikke minst, datakvaliteten i rapporteringssystemet er lav, fordi virkemiddelaktørene i en viss grad kun forholder seg til KRDs målsettinger når det gjelder innrapportering av midlene til KRD. Evalueringen viser at det da blir gjort en reklassifisering av tilsagnene slik at de passer inn i forhold til KRDs målstruktur.

#### **5.4 Fylkeskommunens innsats på samfunnsutvikling er sterkt knyttet til nasjonale programmer**

---

Fra intervjuene med fylkeskommuner oppfatter vi at støtten til samfunnsutviklingsprosjekter i hovedsak dreier seg om støtte til:

- Fysisk stedsutvikling – ofte relatert til sentrumsutvikling
- Aktiviteter som skal bidra til inkludering av ungdom og innvandrere og/eller gjøre det trivelig for befolkningen generelt
- Medvirkning i planprosesser

Ofte er prosjekter som støttes gjerne en kombinasjon av ulike aktiviteter. Et prosjekt som skal gjøre det trivelig for befolkningen kan således både innebære en bred planleggingsprosess, faktiske investeringer i og på stedet og arrangementer for befolkningen. Fylkeskommunene, slik vi oppfatter dem, er i samfunnsutviklingsarbeid primært opptatt av å støtte initiativ som kommer nedenfra – for å sikre at prosjektet er forankret lokalt. Begrensninger i hva som kan støttes, er i hovedsak en konsekvens av retningslinjene for kap. 551, post 60 – ikke sterke føringer fra fylkeskommunen.

Hvis man ser fylkeskommunenes innsats for samfunnsutvikling i sammenheng med tilsvarende nasjonal innsats, oppfatter vi at det er en ganske sterk sammenheng.

Fysisk stedsutvikling er et innsatsområde mange fylkeskommuner har drevet med over lang tid. Innsatsen har vært å støtte opp under ulike nasjonale programmer; BLEST i perioden 2006-2010 og Tettstedsprogrammet i perioden før (2001-2005).

Fysisk stedsutvikling har også vært typer tiltak som har fått støtte gjennom andre nasjonale programmer, herunder Utkantprogrammet, Småsamfunnsprogrammet og Bolystprogrammet. Disse programmene har imidlertid hatt en ganske bred målsetning og en pilotstøttetankegang. Dette innebærer at noe av hensikten med støtten har vært å identifisere nye måter å jobbe med samfunnsutvikling på. Konsekvensen er at det er en stor variasjon i type innsats som har blitt støttet. Det siste året i Bolyst-satsingen

ble prosjekter som omhandler inkludering av innvandrere, utviklingsprosjekter rettet mot ungdom og tilflyttingsprosjekter prioritert. Dette er typer tiltak som fylkeskommunen selv også trekker fram som en viktig del av samfunnsutviklingsinnsatsen i dag.

Medvirkning i planprosesser ble mye vektlagt i LUK-programmet som ble avsluttet i 2014. Den nasjonale innsatsen synes å ha trigget fylkeskommunens vektlegging av planleggingsarbeid, og vektleggingen av å være en rådgiver for kommunene i planleggingsarbeidet.

Etter vår vurdering har nasjonale prioriteringer av innsatstype i stor grad preget prioriteringen av den regionale innsatsen for samfunnsutvikling. Fylkeskommunene har på lik linje med departementet hatt en noe eksperimenterende inngang til området, samtidig som de primært har holdt seg innenfor den tematikken som departementet har synliggjort er sentral gjennom den nasjonale innsatsen. Den logiske forklaringen på dette er at det i de nasjonale programmene ofte forventes at fylkeskommunene også skal bidra med egenfinansiering. Prosjektstøtten sees også i sammenheng med de andre verktøyene fylkeskommunen disponerer for å utvikle attraktive lokalsamfunn.



## 6 Hva foreligger av dokumentasjon om resultater av samfunnsutviklingsprosjekter som støttes av fylkeskommunene?

*Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker en systematisk gjennomgang av resultater som følger av aktiviteten rettet mot å stimulere til samfunnsutvikling. Vi har derfor gått igjennom ulike rapporter og litteratur som belyser resultater av denne typen innsats. Som det framgår av kapittelet er dokumentasjonen på faktiske resultater mangelfull. Fylkeskommunene rapporterer i liten grad selv og evalueringer av nasjonale satsinger peker på at resultater og effekter er vanskelig å identifisere.*

*Mesteparten av forskningen vi har funnet understreker **prosessperspektivet** i samfunnsutviklingsarbeidet. Dette innebærer at man vektlegger faktorer som bidrar til en bedre prosess; medvirkning, mobilisering, synliggjøring, aktivisering mv. er typiske resultater forskningen peker på. Dette innebærer at for at samfunnsutviklingsarbeid skal være vellykket, må arbeidet være forankret i hele organisasjonen, prosjektledere må ha prosesskompetanse, ildsjeler må ivaretas osv. Hva som kommer ut av arbeidet i andre ender er i liten grad dokumentert og vurdert.*

### 6.1 Fylkeskommunen rapporterer i liten grad på resultater av virkemiddelbruken

Fylkeskommunen, eller de respektive forvaltningsmyndighetene dersom fylkeskommunen har delegert midlene videre, rapporterer til departementet hvordan midlene de har fått tildelt fordeler seg på ulike prosjekter, og kategoriserer de enkelte prosjektene i utvalgte kategorier (tallrapporteringen). Denne er gjennomgått i kapittel 5.

I tillegg utarbeider fylkeskommunene en årlig skriftlig rapport som beskriver bruken av virkemidlene mer i dybden:

- A) Hvordan bruken av midlene er i tråd med utfordringer, mål og strategier i fylket.

- B) Hvordan mål og konkrete resultat er nådd ved de regionale utviklingsmidlene.

I rapporteringen til departementet blir fylkeskommunene således ikke bedt om å vurdere hvordan de ulike prosjektene og tiltakene de har gjennomført i året som har gått kan ha bidratt til attraktive lokalsamfunn, eller de andre hovedmålene departementet har utarbeidet for midlene. Mål og resultatrapporteringen er knyttet opp mot målene og strategiene fylkene selv har utviklet.

Dette innebærer at det i liten grad drøftes hvordan fylkeskommunens innsats har bidratt til å nå målene departementet har satt for midlene. Departementet har forsøkt å innarbeide resultatrapportering knyttet til sine hovedmål, men dette er ikke fullt ut gjennomført ennå.

Selv om flere fylkeskommuner har mål knyttet til økt attraktivitet, samfunnsutvikling eller fysisk stedsutvikling/tettstedsutvikling, synes gjennomgangen av årsrapporteringen fra fylkeskommunene å peke på at det særlig er næringsutvikling, herunder FoU i næringslivet og kompetanse, som er innsatsområder som særlig vektlegges. Det er omtale av denne typen innsats som vies mest plass.

Selv om fylkeskommunene blir bedt om å drøfte hvordan mål og konkrete resultat er nådd ved bruken av de regionale utviklingsmidlene, er det ikke alle fylkeskommuner som berører spørsmålet i det hele tatt. Flere fylkeskommuner påpeker selv at de ikke har et godt nok utviklet mål og resultatstyrings-system og at dette er noe de jobber med.

De fylkeskommunene som forsøker å rapportere resultater av virkemiddelbruken, prioriterer i hovedsak å formidle resultater av de største prosjektene som har fått støtte det siste året. Med utgangspunkt i at fylkeskommunene i gjennomsnitt bruker mer midler

på næringsrettede tiltak og mindre på samfunnsutvikling/stedsutvikling, er det ikke så mange fylkeskommuner som diskuterer resultater av stedsutviklingstiltakene som har fått støtte. Den informasjonen som finnes er egentlig kun enkelte eksempler på samfunnsutviklingsprosjekter som har fått støtte.

En gjennomgang av resultatrapporteringen synliggjør flere utfordringer fylkeskommunene strever med. For det første er det ikke entydig hva som er et resultat. Fylkeskommunene varierer mellom å diskutere kortsiktige resultater – som i prinsippet ofte egentlig bare er at aktiviteten ble gjennomført, langsiktige resultater og potensielle effekter. For å få kunnskap om hva som kommer ut av samfunnsutviklingsprosjekter, bør langsiktige resultater og effekter i større grad dokumenteres.

I diskusjon av langsiktige resultater og potensielle effekter, påpeker fylkeskommunene at det for det første er svært vanskelig å si noe om dette allerede året etter at tilskuddet har vært gitt. Dessuten er det vanskelig å vurdere om resultater og effekter skyldes det enkelte tiltaket eller flere innsatser. Fylkeskommunene uttrykker sjelden i rapporteringen hvorvidt et resultat er bra eller dårlig, eller som forventet.

## **6.2 Intervjuer med fylkeskommuner tyder på at informasjon om resultater av virkemiddelbruken er svært desentralisert**

Intervjuer med fylkeskommunene har heller ikke bidratt stort til å gi en god oversikt over resultater av samfunnsutviklingsprosjekter. De vi har intervjuet uttrykker at arbeidet er viktig, og vi har fått mange eksempler på enkeltprosjekter som synes å ha hatt positiv virkning. Typiske resultater som framheves er at planprosessene har blitt bedre, som følge av mer medvirkning fra lokalsamfunnet, stedet har blitt

estetisk finere og optimismen har økt. Også slike resultater kan identifiseres gjennom ulike typer samfunnsmessige endringer, som at flere flytter til eller blir boende på stedet. Alternativt at de opplever og rapporterer at de i større grad trives på stedet, eller at de trives bedre på stedet.

De tre største utfordringene med å framskaffe resultatinformasjon er knyttet til følgende forhold:

- Informasjonen om prosjektene er desentralisert
- Innsikt i resultater oppnås først etter noe tid etter at prosjektet er avsluttet
- Fylkeskommunene har i liten grad utviklet rutiner og systemer for å innhente informasjon om resultater

Mange av prosjektene fylkeskommunen støtter drives av en lokal prosjektleder. I så måte er det prosjektlederne som har den beste forutsetningen for å forstå hva som har kommet ut av prosjektet. Hvis ikke fylkeskommunen etterspør resultatinformasjon har ikke prosjektlederen noe insentiv for å videreformidle informasjon om dette.

Ofte ber fylkeskommunen om en rapportering på penger som har vært brukt. Siden det tar noe tid fra aktiviteter gjennomføres til man kan se resultater (og effekter) av arbeidet, har ikke prosjektlederen så gode forutsetninger for å si noe om resultater på rapporteringstidspunktet, og rapporteringen konsentreres om konkrete aktiviteter som har vært gjennomført. Når prosjektet er avsluttet, avsluttes også forpliktelsen prosjektlederen har overfor fylkeskommunen. Det er dermed uklart hvem som er ansvarlig for å finne ut av hva prosjektet har ledet til etter noen år.

Noen fylkeskommuner har, som en konsekvens av den desentraliserte informasjonen og at det tar tid

før man identifiserer resultater, i noen sammenhenger evaluert innsatsen på samfunnsutvikling i etterkant.

I Hordaland har analyseseksjonen i fylkeskommunen eksempelvis evaluert Liv og Lyst satsingen. Småsamfunnssatsingen har også vært gjenstand for egne evalueringer. Telemark fylkeskommune har i samarbeid med Buskerud, Østfold og Telemark satt i gang et større forskningsarbeid for å forstå hva som faktisk kommer ut av den regionale innsatsen på samfunnsutvikling. I tillegg har enkelte saksbehandlere i fylkeskommunen på eget initiativ gjort faglige vurderinger av fylkeskommunens innsats.

### 6.3 Evalueringer og analyser av samfunnsutvikling vektlegger prosessresultater

Siden rapporteringen fra fylkeskommunene til departementet ikke gir noen dokumentasjon på resultatnivå, og fylkeskommunene i liten grad har innsikt i resultater av egen innsats, har vi undersøkt hvorvidt det finnes evalueringer eller annen forskning som sier noe om resultater av samfunnsutviklings tiltak.

Gjennomgangen av litteraturen på området peker på det finnes få evalueringer av tiltak fylkeskommunene selv har igangsatt innen samfunnsutvikling, selv om det er noen unntak, jf. avsnittet over. Det vi finner av litteratur om *virkinger* av samfunnsutviklingsarbeid omfatter primært:

- Evalueringer av nasjonal innsats på steds/samfunnsutviklingstiltak, eksempelvis evaluering av Småsamfunnssatsingen, BLEST osv.

- Forskning på samfunnsutvikling som innsatsområde – uavhengig av konkrete prosjekter og hvem som har finansiert tiltakene.

Det finnes for øvrig mye forskning på samfunns- og stedsutvikling generelt, jf. også delrapport 1 i prosjektet. En god del forskning er rettet mot å studere hvilke faktorer må til for at et samfunn skal være attraktivt, og diskuterer således relevansen av samfunnsutviklingstiltak. Det er også en del forskning knyttet til utfordringer og suksesskriterier for å lykkes med samfunnsutvikling. I denne litteraturen framkommer viktigheten av å ha kompetanse, å ha forankring i hele organisasjonen, å samarbeide med aktører utenfor kommunen, å ta vare på ildsjelene mv. Denne litteraturen ser heller ikke på resultater direkte, men drøfter hva som skal til for å få gode resultater.

Vi har identifisert kun to analyser som konkret studerer midlene over programkategori 13.50 og prosjekter som har fått støtte. Den ene studien ser på hele 60-posten, mens den andre har konsentrert seg om midlene som disponeres over de kommunale- og regionale næringsfondsordningene.

#### 6.3.1 Evaluering av 60-post midler tyder på at det er vanskelig å identifisere resultater og effekter av samfunnsutviklingstiltak

Oxford Research og NIBR sin evaluering av kapittel 551, post 60 (tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling) søker å få en forståelse av prosessene i prosjektene i dette kapitlet og hvilke resultater de fører til.<sup>10</sup> De poengterer at stedsutviklingsprosjekter representerer langsiktige prosesser, og at en er avhengig av å følge prosjektene over tid for å fange opp resultatene på en god måte.

<sup>10</sup> Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen:

Effektindikatorssystem for og evaluering av kapittel 551, post 60. Harmoni innen vide rammer. Oxford Research og NIBR. Februar 2009.

Deres evaluering har ikke fulgt slike prosjekter, men mener å finne indikasjoner på at stedsutviklingsprosjekter kan ha en positiv betydning, ved å ta utgangspunkt i stedets sterkeste sider og slik bidra til å styrke lokal samhörighet, profil og stedsidentitet (Furre m.fl. 2009, s. 40-41). Evalueringen finner at det oppleves som svært vanskelig å måle resultater og effekter under delmålet «attraktivitet», blant annet fordi prosjektene er sterkt stedsspesifikke og involverer mange aktører.

Evalueringen peker på tre sentrale utfordringer ved måling av resultater og utforming av indikatorsystem (s. 43): Resultatene vil være avhengige av historien og den totale prosjektporteføljen. Det er videre store utfordringer ved å måle motivasjon og holdninger og endringer i disse knyttet til så komplekse sammenhenger som bosetting og utvikling (her foreslår de longitudinelle casestudier for å få fram kompleksiteten, men fortsatt uten at en kan påvise noe årsaks-virkningsforhold i/mellom prosjekter og midler som bevilges). Til sist trekker de fram uklarheter knyttet til hvem som drar nytte av tiltakene, kanskje særlig vanskelig å definere i stedsutviklingsprosjekter.

Oxford Research og NIBR (2009) understreker at tilsagn som blir gitt ett år ikke kan forventes å gi målbare resultater eller effekter med det samme. Ofte kan det gå flere år fra prosjekter iverksettes til effektene blir målbare. En må også skille mellom resultater og effekter; ofte betraktes resultater som effekter uten at de er det.

Et virkemiddel som foreslås, er en mer solid teoretisk forankring av prosjektene. Med det mener de å utvikle effektkjeder som synliggjør sammenhengen mellom aktivitetene, resultatene og effektene, for slik å få en oversikt over hva aktivitetene forventes å føre til samt kontrollere for andre forhold som kan

ha en betydning for i hvilken grad en vil oppnå resultatene. Ut fra slike modeller skal en da få en mer fyllestgjørende oversikt over sammenhengen mellom årsak og virkning, og bedre grunnlag for å ta stilling til hvilke prosjekter som bør få midler (op. cit.: 89).

Oxford Research og NIBR konkluderer med at programkategori 13.50, kap. 551, post 60 på statsbudsjettet enten må strammes opp (reell øremerking, tydeligere mål og oppgradert rapportering) eller overlates helt til fylkeskommunene (inngå i rammetilskuddet).

Rambøll (2012) har evaluert kommunale og regionale næringsfond, som finansieres ved en andel av 60-posten. Som del av evalueringen ble det gjennomført en spørreundersøkelse for å identifisere hva slags resultater og effekter kommunene og regionrådene mente kom ut av ordningen. Fondsordningen er, på lik linje med 60-posten generelt, veldig fleksibel og det er stor variasjon i hvordan midler prioriteres.

Av evalueringen framkommer det at stedsutviklings- og attraktivitetsskapende tiltak, i hovedsak har bidratt til stedsutvikling i form av utvikling av fysiske møteplasser og et bedre kultur- og fritidstilbud i nærmiljøet. Effektene begrenser seg imidlertid i hovedsak til lokalmiljøet (eks. bedre omdømme, sterkere sosiale nettverk, sterkere tilhörighet). Svarene i spørreundersøkelsen er i tråd med tilbakemeldingene vi har fått i intervjuene med fylkeskommunene om tiltak knyttet til attraktive lokalsamfunn.

### **6.3.2 Nasjonale evalueringer av samfunnsutvikling vektlegger resultater knyttet til mobilisering, engasjement og aktivisering**

I lys av at det, etter vår vurdering, synes å være en sterk sammenheng mellom fylkeskommunens innsats på samfunnsutvikling og prioriteringene i de nasjonale programmene på området, gir det mening å undersøke hva evalueringene av de nasjonale programmene har gitt av informasjon om resultater av samfunnsutviklingstiltak.

Karlsen m.fl. (2003) har evaluert Utkantprogrammet. Dette var en fireårige satsing rettet mot kommuner med stor nedgang i folketallet, etablert i 1997. De beskriver en endring i den strategiske tenkingen i distriktspolitikken, fra i større grad å tenke at staten skal være «redningskvinne» til mer å tenke konkurranseorientering kommunene imellom, godt hjulpet av innovative entreprenøraktige utviklingsorganisasjoner. I Norge som ellers i Europa er dermed fokuset profilering, imagebygging og markedsføring. Flere av kommunene i Utkantprogrammet fokuserte på dette, og det ser ut til at kommunene som har involvert hele den kommunale organisasjonen har oppnådd best resultater.

To kommuner med gode erfaringer framheves (Dyrøy og Vågå). Disse karakteriseres ved at de har gitt sine utviklingsprosjekter et helhetsperspektiv som omfatter kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet for øvrig, det er tett samspill mellom lokalpolitikk og kommunal administrasjon, de har satset på å trekke til seg næringsliv og etablere nye virksomheter, på å holde på de som allerede bor i kommunen og satset på nye innflyttere som søker en alternativ livsstil som ikke finnes i urbane områder – og de har integrert dette i helhetlig strategisk tenkning for kommunen.

Byrkjeland og Grove (2005) drøfter et utvalg bygdeomstillings- og utviklingsprosjekt som har vært gjennomført i Hordaland i perioden 1990 til 2005. De finner at bygdeutviklingsprosjektene er preget av mange og fragmenterte prosjekter. Sosiale mobiliseringsprosesser har det blitt mer av de siste årene, med varierende suksess, men de har ført til aktivisering av innbyggerne og synliggjøring av sosiale og økonomiske ressurser i lokalsamfunnet.

Skålnes m.fl (2011) har evaluert to nasjonale utviklingsprogram; Utkantprogrammet (1997-2001) og Tettstadprogrammet "Miljøvennlige og attraktive tettstader i distrikta" (2001-2005). Begge programmene skulle gjøre kommunene mer attraktive for innbyggerne og for potensielt nye innbyggere. Oppsummeringsvis sier Skålnes m.fl. at det er vanskelig å skille effektene fra de enkelte programmene fra andre effekter, og at det er umulig å si hva som ville skjedd dersom programmene ikke hadde blitt etablert. De konkluderer likevel med at ny kompetanse og nye måter å arbeide på preger programkommunene, og er effekter som blir videreført fra programdeltagelsen. Kunnskapen om prosesser, medvirkning, involvering og samarbeid både i lokalsamfunnet og på tvers av kommunale sektorer oppfattes som nyttig og viktig også for arbeidet i ettertid, og kan nyttiggjøres i framtidige prosjekter.

Erfaringene fra disse to programmene understreker at endring tar tid, og at 4-5 år ikke er tilstrekkelig for å vise alle resultater fra en innsats. Kontinuitet, kvalitet og de rette prosjektlederne er imidlertid avgjørende for gode resultater, i tillegg til å finne fram til det spesifikke ved egen kommune og ta tak i det som kan endres i positiv retning, sier Skålnes m.fl (2011). Men ifølge forfatterne gjenstår likevel spørsmålet «...om ein kvar utkant eller tettstadkommune vil stå igjen med ein attraktiv profil, og om det ein har å tilby er nok til å halda på eller tiltrekkja seg nye innbyggjarar» (Skålnes m.fl. 2011: 22).

Småsamfunnssatsingen kan sies å være en videreføring av Utkantprogrammet. Fra 2006 og fram til 2010 er det gitt støtte til rundt 50 lokale utviklingsprosjekter som kjemper mot fraflytting, ensidig næringsstruktur og lav bolyst i kommuner og lokalsamfunn. I satsingen er det lagt vekt på mobiliseringsarbeid, lokal utviklingskraft og læring underveis.

I evalueringen av den nasjonale småsamfunnssatsingen konkluderte Holm og Villa (2010) med at satsingen virker. Å lykkes var for den aktive lokalsamfunnsaktøren imidlertid ikke ensbetydende med måloppnåelse i streng forstand (prosjektets konkrete mål om å utvikle et antall arbeidsplasser eller få et antall tilflyttere). Å lykkes var eksempelvis relatert til opplevelse av drivkraft, engasjement, mobilisering og rom for å teste ut ideer. Både Byrkjeland og Grove (2005) og Holm og Villa (2010) peker på utfordringer med å videreutvikle prosessene, og råder kommuner til å satse på mer langsiktige utviklingsprosjekter (se også Veileder i lokal samfunnsutvikling; Bygdeforskning/KRD 2010).

Hva er det studier av lokal samfunnsutvikling framhever at virker? Først og fremst virker offentlige satsinger i form av å bidra til mobilisering, engasjement, handlingsrom for å realisere ideer, motivasjon, synliggjøring, verdsetting og prosesser som støtter lokal vekstkraft og kompetansebygging. Samtidig er frivillig og lokalt dugnadsarbeid i kombinasjon med kommunalt engasjement en sentral faktor for at lokal samfunnsutvikling lykkes (Holm og Villa 2010, Vestby m.fl. 2014).

Småsamfunnssatsingen har hatt geografiske videreføringer, eksempelvis i Nordland. Utfordringer knyttet til å identifisere resultater og effekter kommer fram av evalueringen av småsamfunnssatsingen i Nordland fylkeskommune (Bedriftskompetanse AS i samarbeid med Oxford Research AS

2011): «Uavhengig av tidshorizont finnes det svært lite informasjon om hva midlene har ført til av resultater og effekter. Det som har blitt gjort av rapportering fokuserer i stor grad på hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført. Det eksisterer svært lite formell kunnskap om hva midlene bidrar til, men i en god del kommuner gjøres det mer uformelle vurderinger. Mange av kommunene er såpass små at de som er ansatt i administrasjonen fanger opp hvordan det har gått med tilsagnsmottakerne ved hjelp av ulike møter og ved at folk snakker sammen. Det innebærer at en vil få et visst innblikk i resultatene, men en vil ikke være i stand til å påvise hvorvidt de oppnådde resultatene skyldes midlene fra næringsfondet eller ikke. Det vil heller ikke være en systematisk oppfølging av alle prosjektene og sannsynligvis vil en høre mer om de som lykkes godt».

BLEST-programmet var en nasjonal innsats med større vekt på stedsutvikling i ordets tradisjonelle forstand (BoLyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder). Dette kan sies å være en slags videreføring av Tettstedsprogrammet. Programmet har gitt støtte til to typer prosjekter; hovedprosjekt og signalprosjekt. Hovedprosjektene dreier seg om helhetlige prosjekter for større eller mindre steder. Signalprosjektene er mer avgrenset til spesielle tiltak.

Evalueringen viste at medvirkning skapte stort lokalt engasjement, og at mange ulike metoder ble tatt i bruk i medvirkningssammenheng. Noen av de prosjektene som fikk utvidet sine økonomiske rammer fra Husbankens side underveis utløste ekstra midler fra andre kilder, for eksempel fylkeskommunene og privat sektor. Ekstern fagkompetanse ble tilført kommunene gjennom BLEST, og dette har beriket diskusjonene i kommunene. Oppsummert viste det seg at de prosjektene som var godt organisert (det var de fleste), og ikke minst de som hadde politisk



prioritet (dette gjaldt også flertallet), var mest vellykket.

Hedström og Littke (2011) har en nyere gjennomgang av bygdeutviklingstiltak i Norge, Danmark, Finland og Sverige. En rekke aktører på ulike nivå har over noe tid diskutert og utvekslet utfordringer og erfaringer med lokal utvikling. Her kommer det fram at mange av utfordringene er mye av de samme på tvers av land og ulike nivå (forvaltning, lokalt, nasjonalt, ulike aktører).

Av særlig interesse viser gjennomgangen at de involverte aktørene opplevde det som vanskelig å skille ut effekter av initiativer. Videre så de læringen som ligger i prosessene med å drive et prosjekt som en viktig effekt - med andre ord byggingen av lokal kompetanse. Til sist ble det påvist at selv om det snakkes om stedsspesifikke aktiva, var mange av strategiene og de lokale løsningene ganske like på tvers av lokale og nasjonale grenser.

Hedström og Littke (2011) finner noe av de samme som Holm og Villa (2010) fant. Opplevelse av prosessen er viktig og prosesser er i seg selv en mobiliserende og kompetansebyggende del av lokal utvikling. Utfordringen er imidlertid å la denne læringen bli en «varig» læringseffekt – og noe som kan forankres med en lengre tidshorison (jf. også Byrkjeland og Grove 2005).

### **6.3.3 Ildsjeler, utviklingskultur og gode rammer står sentralt for å lykkes med samfunnsutvikling**

Flere studier drøfter hva det er som skal til for å lykkes med samfunnsutvikling, slik som ildsjeler, dugnadsånd og frivillighet. I disse studiene drøftes i mindre grad hva det vil si «å lykkes» med samfunnsutviklingen.

NIBR har gjennomført en studie av ildsjeler og deres roller, arbeidsmetoder og rammebetingelser,

spesielt i lys av lokalt utviklingsarbeid og kommunens utviklingskultur. En hovedkonklusjon her er at ildsjeler bør defineres som utviklingsaktører i langt større grad enn hva som er tilfellet mange steder, og at dette er en menneskelig ressurs som kan utnyttes mye bedre. Ildsjelene brenner for selve saken og lokalsamfunnet, de har personlige egenskaper som er særlig godt egnet til formålet (motor og pådriver, sosiale egenskaper, lederegenskaper, lokal forankring) (Vestby mfl 2014).

Egenskapene som NIBR finner er sentrale hos ildsjelene, samsvarer i stor grad med egenskapene som det forventes at en prosjektleder i lokalt utviklingsarbeid har eller skal ha (Holm m.fl. 2010).

Bygdeforskning har gjennomført en studie av prosjektlederrollen i lokalt utviklingsarbeid. Her ble rollen til prosjektledere i Småsamfunnsatsingen og BLEST-programmet beskrevet som det komplette mangesystemet, med ideelle krav til en bredt sammensatt kompetanse (Holm m.fl. 2010). Ut fra ildsjelens rolle og betydning, argumenterer Vestby m.fl. (2014) for at en kommunes utviklingskapasitet er den totale kapasiteten som finnes i kommunen som sted og ikke avgrenset til det administrative/politiske systemet. Kommunene bør trekke på mangfoldet av ulike typer erfaringer, kompetanse og kapasitet utenfor egen organisasjon.

Fremmende for engasjement er et miljø med aktiv frivillighet og dugnadsånd, raushetskultur – som generelt er viktig for nyskaping og innovasjon. Hemmende er kritikk og negativitet, både i lokalbefolkning og kommuneforvaltning (jf også Holm og Villa 2010 i evalueringen av Småsamfunnsatsingen). Vestby m.fl (2014) finner at et positivt miljø og lokal-kultur gir større utslag for ildsjelers arbeid enn negativitet og skepsis, og sier at «positive faktorer det er mulig å påvirke bør styrkes» (op. cit. s. 13).

Vestby m.fl. finner også at ildsjelenes erfaringer er ganske lik uavhengig av alder, kjønn, bosted, steds-tilknytning og arbeid. Bare en variasjon framheves; personer bosatt i småkommuner – særlig de mer perifere – har oftere sine motivasjonsfaktorer forankret i stedets framtidige utvikling. Ildsjelene har for øvrig svært ulike erfaringer med samspillet med sin kommune; som spenner fra å oppleve kommunen som verdifull medspiller til motstander eller passiv aktør.

Noen tilbakevendende problem knyttet til lokalsamfunnsutvikling er at prosjektperioder på to til tre år oppleves som for korte (Karlsen m. fl. 2003, Medalen 2008, 2010, Holm og Villa 2010). Arbeid som skal endre praksis og holdninger er tidkrevende – noe som kan stå i motstrid til prosjekters tidsavgrensede natur. Sentrale utfordringer er også knyttet til forankring, legitimitet, synliggjøring, samarbeid og forpliktelser (Holm og Stræte 2008), sprik i problemoppfatninger, mangel på samlende mål og aktørkaos (Frisvoll m.fl. 2004), uklare ansvarsforhold, mangel på kontinuitet, kompetanse og kapasitet i kommunene (Søfting og Magnussen 2007).

Flere peker på rolleavklaring som viktig for å få til lokal samfunnsutvikling der ulike aktører deltar (eks. Vestby og Røe 2004, Holm og Villa 2010, Holm m.fl. 2010 og Vestby m.fl. 2014). Vestby m.fl. viser også til at det er uklare grenser mellom begrep som lokal samfunnsutvikling, lokalt utviklingsarbeid, stedsutvikling, sentrumsutvikling, næringsutvikling m.m.

Flere studier av steder med suksess peker på en lokal utviklingskultur (eks. Kobro m.fl. 2013, Onsa-ger m.fl. 2011, 2012, 2013), og da er det offensiv optimisme (også blant ordførere og rådmenn), evne til å mobilisere og gripe muligheter og sektorovergripende samhandling (inklusive fra privat sektor) som har bidratt til å utløse ressurser og dermed styrket steders utvikling og attraktivitet.

Vestby m.fl. viser spesielt til betydningen av lokal kultur der det er lov å lykkes, som en viktig frem-mende faktor for utvikling. Forskning viser at vilje og evne til å ta risiko er viktig i innovasjonsprosesser, og henger nøye sammen med tillit. Tillit er også viktig i samspillet mellom offentlige og private aktører om stedsutvikling (Ringholm m.fl. 2011, Heggheim 2009, Vestby m.fl. 2014: 40-41). Lokalkulturelle og sosiale mekanismer er med andre ord betydningsfulle i arbeid for lokal utvikling, inklusive stedsutvikling. Det henspiller til at når det iverksettes tiltak for lokal utvikling eller stedsutvikling, er det lokale «mottaksapparatet» av stor betydning; og da spesielt hvordan det er organisert (samarbeid, aktører), hvilken lokal tilknytning (forankring), tillit og tillatelse (aksept og romslighet i lokal kultur) det har.

#### **6.4 Oppsummerende vurdering av hvilke på-virkbare forhold som det er størst enighet kan skape endringer i lokalsamfunns ut- vikling**

---

Stedsutvikling og omdømmebygging er sentrale tema i politikk, planlegging og lokalt utviklingsarbeid. Tilnærmingen til å jobbe med dette går ofte via sosiokulturelle stedsanalyser, forståelse av identitet og lokalt særpreg.

Samtidig er forskningen opptatt av at det er mange og ulike stemmer i og for lokal utvikling, som kan representere ulike interesser og maktforhold. Forskningen peker på at nettverk og samarbeid mellom ulike aktører på ulike nivå (offentlige og private, profesjonelle og frivillige), og ulike partnerskap der flere bidrar med finansiering gir bredde og «nedenfra og opp»-fokus er viktig for nødvendig engasjementet.



I forskning legges det vekt på betydningen av at planleggere og de som ellers jobber med steds- eller lokalsamfunnsutvikling er bevisst de ulike meningsskapende prosessene i dette arbeidet. Det vil si at selv om det er mye oppmerksomhet om attraktivitet i steds- og lokalsamfunnsutviklingen, finnes ikke en ensbetydende definisjon av attraktivitet. Attraktivitet er ikke bare for de «priviligerte» gruppene og kan ikke reduseres til enkeltfaktorer. Attraktivitet er kompleks; å definere (hva er attraktivt for hvem) og tilsvarende vanskelig å måle effekter av.

Fra forskning og evaluering kan vi likevel trekke ut noen beskrivelser av hva som preger lokalt utviklingsarbeid de senere år:

- Bred mobilisering, mange ildsjeler som jobber «gratis»
- Mange trivselsprosjekter («enkle og billige»)
- Vanskelig å påvise langvarig effekt
- Det er mange forhold som medvirker til å styrke steders attraktivitet som tilflyttingssted, bosted og besøkssted
- Stat og kommune er støttende, i mindre grad drivere av lokale utviklingsprosjekter
- Program- og prosjektutforming er ofte ikke godt nok tilpasset lokale realiteter; mange strategier og lokale løsninger er like tross ulike steder
- Evalueringer er ofte prosjektspesifikke og inneholder lite kunnskap om hvordan lokalsamfunnsutviklingstiltak bør innrettes framover
- Økt innbyggertall er ikke alltid det beste målet for lokalt utviklingsarbeid

Fra forskning og evaluering kan vi trekke ut noen forhold som er viktig for å lykkes i å fremme lokal samfunnsutvikling:

- Samspill mellom myndigheter og andre aktører (bedrifter, enkeltpersoner, lokalsamfunn) på ulike nivå og på tvers av sektorer

- Helhetlig strategisk tenkning i kommunen
- Systematisk jobbing med integrering av nye innbyggere
- Tilgang til ildsjeler og samfunnsentreprenører, bred deltagelse, motivasjon, menneskelige ressurser
- Smådriftsfordeler, stedlig utviklingskultur, nettverk
- Finne de særegne og lokale forutsetningene for bygdeutviklingsprosesser
- Innovativt og lokalpatriotisk næringsliv som satser lokalt, velferdsutbygging og samhandling mellom ulike aktører
- Langsiktighet, lokalkunnskap og tillit
- Handlingsmønstre og rolleutvikling, inkludering, ulike ressursers møte

Noen generelle forhold gjelder på tvers av ulike lokalsamfunn, men det er også stor variasjon i den stedlige og menneskelige kapitalen lokalsamfunn i mellom. Å jobbe med å finne sitt steds særlige ressurser kan være en viktig prosess. Ressurser og egenskaper knyttet til det enkelte lokalsamfunn kan da avgjøre relevansen av de enkelte stedsutviklingstiltak. Å forankre disse hos ulike aktører som bygger på hverandre gir da gevinster i form av felles tiltak.

## 7 En intervensjonslogikk og målhierarki er nyttige verktøy for å tenke systematisk og måle resultater

*Gjennomgang av forskning på feltet tyder på at det er gode faglige begrunnelser for å støtte tiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Selv om det kun i utvalgte tilfeller kan sies å bidra til befolkningsvekst, vil samfunnsutviklingstiltak prinsipielt kunne bidra til økt trivsel.*

*Imidlertid er det en svært stor bredde i typer samfunnsutviklingstiltak, og det er sannsynlig at disse vil virke på ulike måter. For å få en mer systematisk inngang til feltet har vi utviklet en intervensjonslogikk (hvordan de offentlige virkemidlene intervensjoner), som er en modell som på en enkel måte illustrerer hvordan vi prinsipielt kan tenke om offentlig innsats på samfunnsutvikling. Hensikten med intervensjonslogikken er å forstå hva konkret det offentlige kan bidra med i et samfunnsutviklingsperspektiv.*

*Gjennomgangen av rapportering på resultater og evalueringer tydeliggjør at det per i dag er lite dokumentasjon om konkrete resultater i kommuner som har satset på samfunnsutvikling. Intervensjonslogikken er derfor videreutviklet til et målhierarki som kan benyttes i evaluering av om innsatsen har bidratt til å nå sentrale mål. Målhierarkiet med tilhørende resultatindikatorer kan også benyttes som et monitoringssystem for å følge med på utviklingen i kommuner på områder hvor uheldig utvikling kan gi grunnlag for forsterket offentlig innsats.*

### 7.1 En intervensjonslogikk skal illustrere prinsippene for offentlig støtte til tiltak

Når det offentlige stiller midler til rådighet for å fremme samfunnsutvikling, ligger det et ønske om å påvirke atferden til alle som forvalter eller nyter godt av midlene. For at midlene skal bidra til en endring i

samfunnet må atferden til en, eller helst flere, aktører påvirkes slik at de igangsetter aktiviteter de ellers ikke ville ha igangsatt.

Hvis det offentlige tilskuddet ikke bidrar til at det igangsettes aktiviteter, eller at atferd endres ut over det som ellers ville skjedd, har ikke den offentlige støtten noen hensikt. Det eneste støtten da bidrar til er at noen aktører får en bedre økonomi. Dessverre er det vanskelig å på forhånd vite hvor avgjørende offentlig støtte er for at tiltak blir igangsatt. Dette er kunnskap man først får i etterkant, gjennom evalueringer.

Hvordan et tiltak utløser atferdsendringer og påfølgende nye aktiviteter vil være et resultat både av umiddelbare handlinger og etterfølgende handlinger. Dette kan kalles en effektkjede eller en intervensjonslogikk. Vi velger det siste ordet for å tydeliggjøre at ved å opprette en budsjettpost for å stimulere til samfunnsutvikling, ønsker staten å påvirke (intervenerer i) atferden til en stor gruppe aktører som igjen kan påvirke samfunnenes utvikling.

### 7.2 Forslag til intervensjonslogikk for offentlig støtte til samfunnsutviklingstiltak

Det er ikke opplagt hvilke handlinger som følger av at staten bevilger midler til fylkeskommunene for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Som vi har vært inne på er det et stort handlingsrom, og regionale utfordringer skal ha betydning for hva slags aktiviteter som igangsettes.

I Figur 7.1 har vi tegnet inn vår forståelse av hvilke typiske aktiviteter som blir igangsatt, på bakgrunn av rapportering fra 2013, gjennomgått i kapittel 5. Videre har vi tatt utgangspunkt i resultater som kan antas å følge disse aktivitetene, på bakgrunn av vår gjennomgang av teoretisk og empirisk forskning og

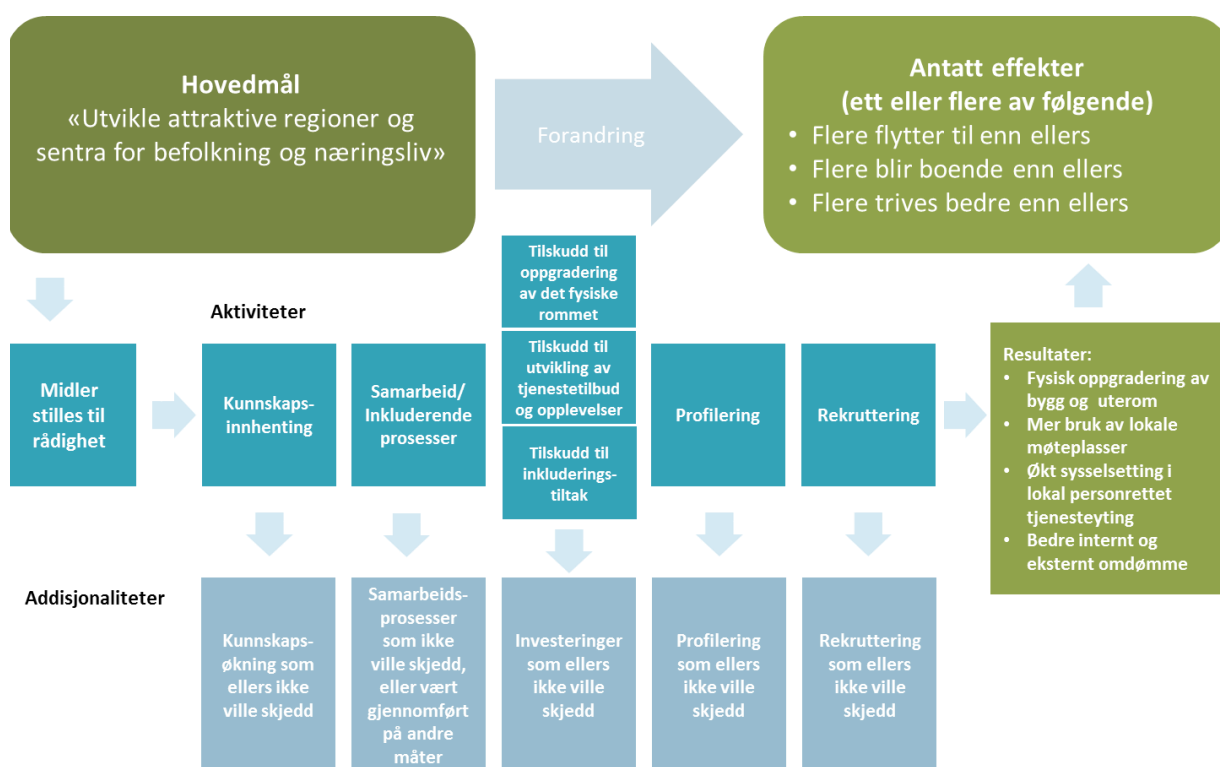
intervjuer med fylkeskommunene. Her kalles resultatene for addisjonaliteter for å understreke at resultatene skal være samfunnsmessige endringer som ikke ville oppstått uten støtte fra det offentlige. Vi har delt inn aktivitetene i grupper som vi både finner mange eksempler på, og som kan gi ulike typer resultater. Intervensjonslogikken er som følger:

- **Kunnskapsinnhenting.** Stedsutviklingsmidler kan benyttes til kunnskapsinnhenting. Motivasjonen kan være å forstå mer av et steds situasjon, muligheter og utfordringer, herunder hvilke tiltak som kan virke attraktivitetsøkende. Skal kunnskapsutvikling være meningsfull bruk

av stedsutviklingsmidler, må kunnskapsinnhenting bidra til kunnskap som ellers ikke ville ha kommet de aktuelle aktørene til gode.

- **Samarbeid, samordning og planlegging.** I forkant av konkrete prosjekter er det normalt behov for både samordning, samarbeid og planlegging. Enten samordningen er koblet til konkrete prosjekter eller har preg av innledende planprosesser, vil de være knyttet til konkret stedsutvikling for at det skal gi mening med offentlig innsats. Det må dreie seg om samarbeid som ellers ikke ville ha skjedd for at den offentlige støtten skal være meningsfull. Slike nye

**FIGUR 7.1**  
Intervensjonslogikk for offentlig innsats på samfunnsutviklingstiltak



Kilde: DAMVAD

samarbeid kan være en triviell følge av et prosjekt, men kan også ha betydning på lengre sikt. Nye samarbeidsmønstre gir ny innsikt om muligheter og utfordringer for et sted hos de personene som deltar i prosessen. Nye samarbeidsmønstre lærer også deltagerne mer om hvilke kunnskaper og ressurser som finnes i lokalsamfunnet eller som lokalsamfunnet kan trekke på.

- **Tilskudd til gjennomføring av prosjekter.**

Når tilskudd ytes til konkrete prosjekter (utover kunnskapsinnhenting, samarbeid og planlegging) vil det utløse investeringer på en eller annen måte. Investeringene behøver ikke begrenses til hva som følger direkte av tilskuddet. Vel så viktig er investeringer fra *andre* aktører som igangsetter et prosjekt fordi den første investeringen av en eller annen grunn gjør prosjektet mer lønnsomt eller meningsfullt enn tidligere. Det kan også tenkes at det første prosjektet synliggjør mulighetene på et sted i forhold til tidligere. Eksemplene er mange, som at forskjøvning eller bedre arrondering av et tettsted gir økt lønnsomhet av investeringer i lokal tjenesteyting – rett og slett fordi flere mennesker vil oppholde seg på stedet. Lignende kan oppstart av et kulturarrangement gi bedre grunnlag for å iverksette komplementære tiltak, i tid eller geografi. Eksempelvis ved at kulturskoler og bandlokaler blir mer populære eller frivillige organisasjoner lettere kan målrette sitt profileringsarbeid.

- **Profilering og rekruttering.** Når stedsutviklingsmidler benyttes til å profilere et sted på en ny måte eller som en ekstra kampanje, er hensikten normalt å synliggjøre et steds attraksjonsegenskaper. Hvorvidt innsatsen faktisk medfører at folk får mer (eller mer positiv) kunnskap om stedet er et annet spørsmål, men kan

tenkes. Det kan også tenkes kampanjer for å tiltrekke arbeidskraft til steder med rekrutteringsutfordringer for lokalt næringsliv. Også i dette tilfelle vil aktiviteten kun gi mening dersom aktørene ikke hadde igangsatt dette uansett, ev. i mindre omfang.

Det er verdt å merke seg at det er en forskjell på aktiviteter, som vi også drøftet i kapittel 5. Noen aktiviteter går ut på å **forbedre/utvikle** det aktuelle stedet/samfunnet. Denne formen for innsats kan for så vidt også deles i to;

1. Aktiviteter for å lage en god plan (kunnskap, samarbeid, inkluderende prosesser)
2. Faktisk gjennomføring av planen (bevilge tilskudd, investere)

Profilering og rekruttering går ut på å gjøre **folk oppmerksomme** på det faktiske stedet. Disse aktivitetene forutsetter vanligvis at stedet har attraksjoner å profilere eller rekruttere i forhold til.

### 7.3 Forslag til målhierarki for støtte til samfunnsutvikling

---

Å utvikle en intervensjonslogikk er et utgangspunkt for å utvikle et målhierarki, slik at det går tydelig fram hva myndighetene ønsker å oppnå av resultater med tilskuddsmidlene. Et godt målhierarki vil også gjøre det mulig å utvikle indikatorer som gir informasjon om tiltakene gir resultater i tråd med intervensjonslogikken.

Sentralt i ethvert målhierarki er at det tydeliggjøres hvilket endelig (samfunnsmessige) mål tiltaket er ment å oppnå. Det kan imidlertid være vanskelig å utforme aktiviteter som direkte fremmer målsettingen. I stedet kan målet deles opp i delmål som det er god grunn til å anta bidrar til at det overordnede målet nås, gitt at delmålet nås. For å få et godt

målhierarki bør delmålene hver for seg og uavhengig av hverandre bidra til å fremme det overordnede målet.

Når et målhierarki består av hovedmål og delmål kan det utvikles resultatindikatorer knyttet til det enkelte delmålet. Slike resultatindikatorer kan, dersom de er godt korrelert med delmålet, si noe om det er bevegelse mot både delmål og hovedmål.

Det kreves ofte utførlige evalueringer for å avgjøre om endringer i resultatindikatorer skyldes et tiltak eller ikke, men endringer - eller ikke-endringer - i resultatindikatorer gir like fullt informasjon om det er bevegelse mot målene med offentlige tiltak. Med andre ord, en positiv utvikling i resultatindikatorer tyder på bevegelse mot det en ønsker å oppnå med et tiltak. Så må en mer detaljert evaluering avgjøre hvor viktig selve tiltaket har vært.

Vi har i figur 7.2 skissert et forslag til et målhierarki for samfunnsutviklingstiltak. Målene er formulert som mål for selve stedets utvikling; hva skal til for å skape et attraktivt sted.

Alternativt kan det tenkes lignende målhierarkier på nasjonalt eller regionalt (fylkes) nivå. Ofte vil nasjonale eller regionale mål være en sum av hva som skjer på det enkelte stedet. Forskjellen vil primært være at det på et høyere aggregeringsnivå er mulig å se samfunnsutviklingstiltak i sammenheng, hvor hovedmålet kan oppnås dersom alle enkelttiltakene i gjennomsnittet beveger seg mot hovedmålet. På nasjonalt og regionalt nivå kan det være akseptabelt at det er lite måloppnåelse på et sted, så lenge det er bra måloppnåelse på et annet, noe som er viktig for å vurdere hva som virker hvor.

Delmålene som framgår av Figur 7.2 er basert på sammensetningen av aktiviteter fra intervensjonslogikken presentert foran. I tillegg er det tillagt en antagelse om hvordan enkelte delmål faktisk vil medvirke til å fremme enkeltsteders attraksjon:

- Oppgradering eller utvikling av fellesområder vil forskjønne et sted, til glede for nye og eksisterende beboere. Verdsettingen av steders utseende er både en attraksjonsverdi i seg selv og noe som kan framheve steders særlige fortrinn. Hvilke mennesker som tiltrekkes av hva er ikke opplagt. Likevel er det en klar tendens til at alle mennesker legger stor vekt på at steder skal være trivelig å oppholde seg i på fritiden. Videre er det en generell tendens at de fleste foretrekker å oppholde seg på steder som også er attraktive for andre, dvs. at de fleste setter pris på sosiale rom. Jo triveligere, jo mer bruk blir det av fysiske rom, noe som igjen øker trivselen på et sted (inntil trengselen blir et problem). Forskjønning og bedre planlegging av uterom vil derfor normalt fremme steders attraktivitet.
- Tilgangen til fritidsaktiviteter er viktige for de fleste og verdsettingen av fritidstilbud ser ut til å øke etter hvert som samfunn blir mer velstående.<sup>11</sup> Fritidsaktiviteter er av ulik slag, alt fra shoppingmuligheter, kulturelle aktiviteter til friluftaktiviteter. Ulike mennesker har ulike preferanser, men totalmengden av slike tilbud betyr normalt mye for et steds attraktivitet.

<sup>11</sup> Fritid regnes normalt som et såkalt inntekstelastisk gode. Jo rikere samfunn, jo mer øker verdien av fritid, gjerne aktiv fritid. Også empiriske undersøkelser tyder på at fritid verdsettes høyere enn tidligere, jf. Manudeep

Bhuller og Rolf Aaberge (2012): *Utviklingen av arbeidstilbudet i Norge*. Økonomiske analyser 5/2012. SSB

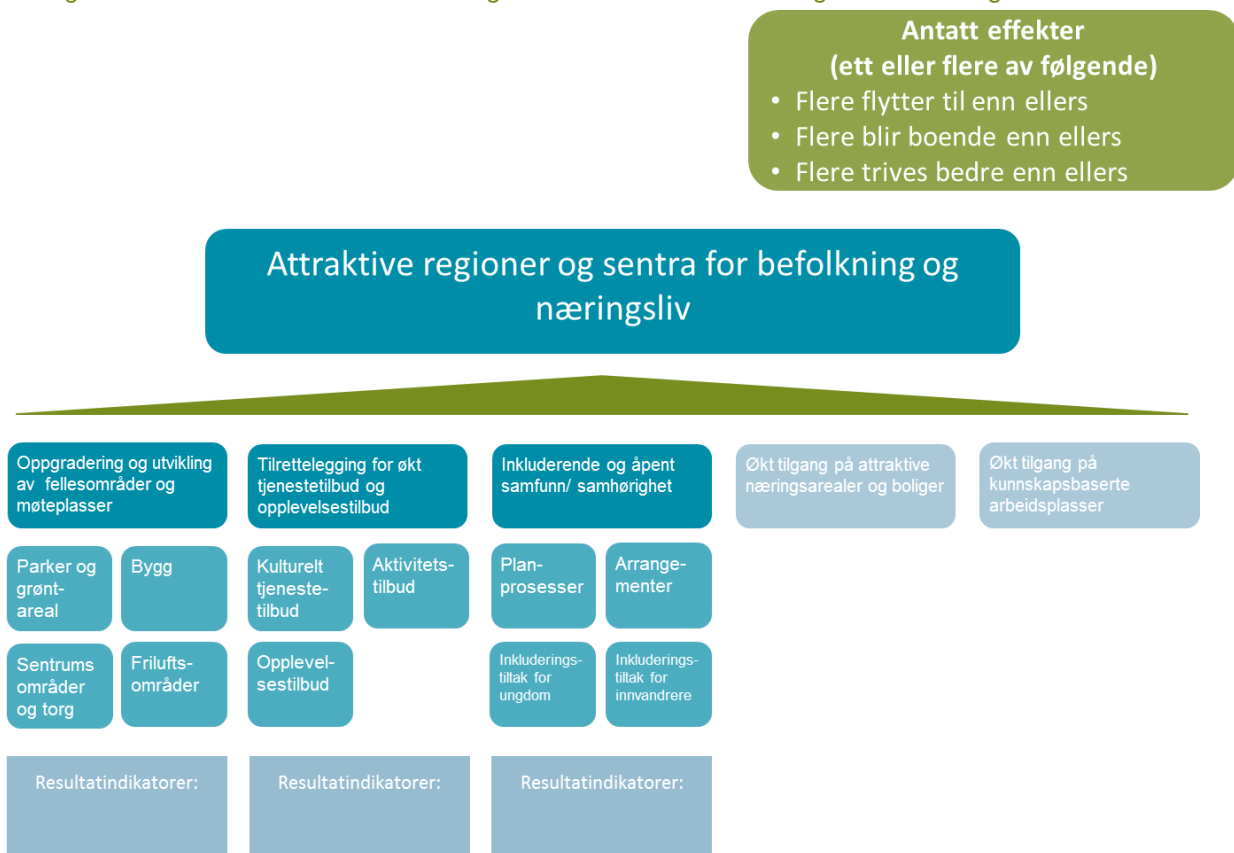
- Et inkluderende samfunn er mer åpen for nye innbyggere eller minoriteter enn lite inkluderende. For mindre steder kan grad av inkludering bety svært mye for hvor attraktivt stedet er for både nye innbyggere og eksisterende innbyggere med andre verdier enn flertallet.
- være på plass for at det i det hele tatt skal være relevant å diskutere samfunnsutviklingstiltak.
- Tilgang på næringsareal og boliger er en forutsetning for at det skal kunne bo folk på stedet, og for at næringsliv kan etablere seg.

Vi har tatt med to andre delmål utover det vi har identifisert gjennom intervensjonslogikken. Disse er i dag en del av departementets målhierarki men som egne målsetninger; rammebetingelser (hovedmål 2) og tilrettelegging for næringsliv (hovedmål 1), ut fra en tanke om at dette er forutsetninger som må

- Arbeidsmuligheter – dvs. et robust næringsliv er også, som vi har diskutert gjennomgående i delrapport 1, helt sentralt for at et samfunn skal kunne utvikle seg. Spesielt er kunnskapsba-

FIGUR 7.2

Forslag til målhierarki for samfunnsutviklingstiltak finansiert over de regionale utviklingsmidlene



Kilde: DAMVAD

serte arbeidsplasser, som er godt tilpasset endringer i internasjonale verdikjeder, viktig for et steds utvikling.

Så lenge vi ser på målsettinger for rene samfunnsutviklingstiltak, ser vi videre bort fra næringsrettede delmål for å oppnå attraktive lokalsamfunn. Kunnskapen om stedets næringsgrunnlag er likevel et viktig premiss for de som arbeider med å utvikle de øvrige stedsutviklingsegenskapene, som også drøftes i delrapport 1.

#### 7.4 Forslag til et system for monitorering og resultatmåling

For hvert delmål presentert i kapittel 7 finnes det en rekke data som kan si noe om det er bevegelse mot delmålene på de enkelte stedene. Selv om steder ikke har vært gjenstand for særskilte samfunnsutviklingstiltak, kan det være behov for et målesystem som kan identifisere utviklingene av spesifikke forhold som er viktige for steders attraktivitet. Et slikt målesystem kan både ha karakter av monitorering for å få informasjon om hvordan ulike steder utvikler seg, og et resultatmålingssystem for å få informasjon om resultat av stedsutviklingstiltak. Vi kaller det videre for et resultatmålesystem.

I praksis må et resultatmålesystem ta utgangspunkt i data som er identifiserbare og som kan følges over tid. For å være relevante må data samvariere med de målene programmet skal oppnå. Når man ser utvikling i et samlet indikatorverktøy, er det mulig å få innsikt i hvilke resultater og effekter ressursinnsatsen gir.

Det er likevel viktig å understreke at selv om resultater forsøkes måles, vil det ikke fortelle den fulle sannheten om effektene av tiltak. Det er ikke opplagt at alle resultatindikatorer samvarierer perfekt med målene for stedsutviklingstiltak. Samvariasjonen må være god nok til at det er rimelig å tolke endringer i valgte indikatorer som bevegelse mot (eller bort fra) målene. Det er heller ikke opplagt at det finnes indikatorer som dekker alle delmål.

Gode resultatindikatorer kan imidlertid brukes som utgangspunkt for *refleksjon* om grad av bevegelse mot måloppnåelse, om årsaker til bevegelse og om justeringer av innstas kan gi bedre måloppnåelse. Et indikatorsystem kan også brukes til å fange opp positive og negative endringer i selve stedet, og slik få en *form for alarmfunksjon*, som igjen er en viktig side av et monitoreringssystem.

Med utgangspunkt i delmålene nevnt over finnes det i dag gode data på kommunenivå om:

- Investeringer i bygg, av ulike typer
- Investeringer i uteområder, av ulike typer
- Omfang av sysselsetting og omsetning innenfor ulike personrettede private og offentlige tjenester
- Deltagelse på større arrangementer

Det lar seg derfor utforme flere typer indikatorer som kan gi informasjon om utvikling mot de to første delmålene nevnt over. Indikatorene er såkalt *nøyt-rale indikatorer*, dvs. indikatorer som ikke påvirkes av tiltak direkte, men som vil endres om tiltakene virker.<sup>12</sup>

Også for det tredje delmålet lar det seg gjøre å etablere indikatorer som gir interessant informasjon om

<sup>12</sup> Sammenheng mellom endringer i resultatindikatorer og tiltak krever at det også korrigeres for andre forhold som påvirker resultatindikatorer. Slike korrigerer vil typisk kreve spesifikke evalueringer.



delmåloppnåelse. Karakterene av delmålene må imidlertid baseres på spørsmål til innbyggere. Det er flere eksempler på vellykkede strategier for å hente informasjon om innbyggers opplevelse av inkludering, forhold til minoriteter, kjennskap til et sted, opplevelse av stedets kvaliteter o.a. I mange tilfeller finnes også velegnede nasjonale spørreundersøkelser som kan fungere som målestokker når slike spørreundersøkelser suppleres med informasjon fra enkeltsteder.

## 7.5 Et resultatmålingssystem i praksis

Nedenfor presenterer vi et forslag til hvordan et resultatmålingssystem kan se ut. Vår vurdering er at utvikling av et slikt system kan benyttes til å forenkle både rapportering fra kommuner og fylker og tolkingen av rapporteringen i overordnet departement.

Fordi indikatorene bygger på data utenfor eventuelle prosjekteieres kontroll, er det tilstrekkelig at prosjekteier kun rapporterer hvilke typer prosjekter som midlene benyttes til. Indikatorsystemet vil gi informasjon om synlige resultater, noe som igjen gir informasjon om både kortsiktige og langsiktige resultater av prosjektene. Når systemet anvendes på områder uten samfunnsutviklingstiltak får indikatorsystemet en rolle både som en referanse til områder med tiltak og i forhold til ev. behov for tiltak.

Fordi det normalt tar lang tid før stedsutviklingstiltak synes i data, krever et resultatmålingssystem lange tidsserier. Det er også nødvendig at dataene kan brytes ned på et lavere nivå enn kommunenivå, for slik å koble indikatorene nærmere til stedet som nyter godt av ulike tiltak. Dersom data kan hentes inn på grunnkrets nivå, vil det i praksis være mulig å hente inn data om alle steder som er gjenstand for stedsutviklingstiltak, enten ved at stedet er en grunnkrets eller består av flere grunnkretser.

For å gi mening bør utviklingen i data ikke bare vurderes i forhold til seg selv, men også et sammenligningsgrunnlag. Dersom stedet er en del av en kommune kan sammenligningsgrunnlaget være resten av kommunen. Er stedet en hel kommune, kan kommunens utvikling sammenlignes med et utvalg av kommuner med samme type sentralitet, f.eks. i samme fylke.

### 7.5.1 Hovedmålet – attraktive regioner og sentra for folk og næringsliv

Hovedmålet med samfunnsutviklingstiltak over post 60 er formulert som å bidra til attraktive regioner og sentra for folk og næringsliv. Som drøftet foran kan dette tolkes både som tiltak for å øke befolkningen på stedet og øke trivselen på stedet.

Etter vår vurdering bør et eventuelt resultatmålingssystem også inkludere indikatorer som sier noe om bevegelse mot selve hovedmålet, dvs. indikatorer knyttet til befolkningsutvikling, flytting og trivsel.

Aktuelle indikatorer er:

#### Indikator 0.1 Befolkningsutvikling

*Utvikling i stedets samlede befolkning* gir informasjon om stedets attraktivitet som bosted. En endring i befolkningsutviklingen relativt til sammenligningsgrunnlaget som samvarierer med innfasing av stedsutviklingstiltak, ev. med tidsmessig forsinkelse vil indikere at tiltakene påvirker stedets attraktivitet.

Data kan hentes på grunnkrets nivå fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og er både objektive og identifiserbare.

#### Indikator 0.2 Flytting

Omfang av og utvikling i innflytting til hvert område er et av hovedelementene bak befolkningsvekst.

Flyttinger gir også en klar indikasjon på befolkningens respons på områders attraksjonsegenskaper.

*Utvikling i netto innenlands innflytting som andel av befolkningen* vil utdype om endringer i befolkningen skyldes indikatorene nevnt foran og ytterligere forsterke tolkningsmulighetene.

Data kan hentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

#### Indikator 0.3 Andel befolkning i skolealder

*Utvikling i antall små barn (0-5 år)*, vil utdype hvert steds attraksjonsegenskaper. Barnefamilier er generelt mer følsomme for stedsspesifikke egenskaper enn befolkningen generelt.

Samtidig kan indikatoren også brukes til å fange opp positive og negative endringer i selve området, og slik få en *form for alarmfunksjon*. Vi vurderer derfor data for utvikling i antall barn som en meget relevant indikator for et steds framtidige utviklingsmuligheter.

Data kan hentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

#### Indikator 0.4 Tilfredshet med bomiljø

Beboeres tilfredshet med bomiljøet vil være nært koblet til hovedmålet attraktivitet for befolkningen. Det må kunne anta at det er en tett sammenheng mellom trivsel og tilfredshet med bomiljø og innbyggernes ønsker om å bidra til å utvikle eget bomiljø.

Hva som ligger i begrepet bomiljø er ikke opplagt, men kan sies å handle om noe som omfatter både egen bolig, samt fysiske og sosiale kvaliteter i bomiljøet. Vi vurderer derfor *tilfredshet med bomiljø* som en meget relevant indikator for et steds attraktivitet.

Det finnes ingen objektive data om tilfredshet med bomiljø som kan hentes ut på grunnkrets nivå. Spørsmål om tilfredshet med bomiljø er imidlertid dekket i Levekårsundersøkelse (SSB)<sup>13</sup>, men kan ikke brytes ned på grunnkrets nivå. Bruk av slike indikatorer krever derfor at det stilles spørsmål til beboere på steder det er aktuelle å inkludere i en ev. resultatmåling, for deretter å sammenligne med svar på tilsvarende spørsmål i Levekårsundersøkelsen. Data blir i så fall identifiserbare og objektive i den forstand at de ikke er påvirket av prosjektadministrasjon. De er imidlertid beheftet med statistisk usikkerhet knyttet til at spørsmålene i praksis må stilles til et utvalg av befolkningen.

### 7.5.2 Delmål 1: Oppgradering og utvikling av fellesområder og møteplasser

Oppgradering, forskjønnning av og investeringer i uterom og bygg som har viktige møteplassfunksjoner på et sted har som nevnt vært en viktig del av flere samfunnsutviklingstiltak, både innenfor og utenfor hva som finansieres over 13.50.

Det foreligger detaljerte data som kan si noe om omfang av investeringer på det enkelte sted, også i bygg som kan komme som en følge av at flere aktører blir motivert til å utvikle fellesarealer på stedet.

Det er også mulig å hente inn data om bruk av slike uterom, bygg og tilhørende møteplasser.

<sup>13</sup> Levekårsundersøkelsen er en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av befolkningen og gjennomføres årlig. Fra og med 2011 består

undersøkelsen av en fast kjerne av spørsmål og temabolker med varierende tema. Temaene gjentas med en syklus på tre år. SSB samordner undersøkelsen med Eurostat og tilsvarende undersøkelser i EU-land.

Aktuelle indikatorer er:

### Indikator 1.1 Bruksareal til møteplasser i form av bygg

Investeringer i fysiske møteplasser og uteområder skaper potensielt økt trivsel og attraksjon gjennom tilrettelegging, gitt at de blir benyttet.

Det foreligger detaljerte data som kan si noe om omfang av investeringer på det enkelte sted, også i bygg som kan komme som en følge av at flere aktører blir motivert til å utvikle fellesarealer på stedet.

Data for *igangsatt bruksareal til kulturbygg, idrettsanlegg, forsamlingslokaler og lekeplasser per innbygger* vil gi informasjon om utvikling i viktige kollektive goder.

Relativ økning i investeringer vil indikere at det legges mer til rette for aktiviteter sammen med andre mennesker. Data for samlet bruksareal sammenlignet med kommunen for øvrig eller sammenlignbare steder utenfor kommunene indikerer om potensialet for trivsel endres.

Data kan innhentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

### Indikator 1.2 Areal til torg, sykkelveier og grønne områder

Utvikling av tilrettelagte uteområder kan være en viktig trivselsfaktor og gjenstand for stedsutviklingstiltak.

Data for *areal til torg, sykkelveier og grønne områder per innbygger* vil gi informasjon om utvikling i viktige kollektive goder.

Mengden areal per innbygger vil indikere hvorvidt det legges til rette for aktiviteter ute. Data kan sammenlignes med kommunen for øvrig og indikerer om potensialet for trivsel endres.

Data kan innhentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

### Indikator 1.3 Bruk av fysiske møteplasser

Innbyggeres *bruk av fysiske møteplasser* (det vil si lekeplasser, parker, friområder, benker, kafeer, bibliotek o.a.) vil underbygge om investeringer i utemiljøer og møteplasser kaster noe av seg i form av økt bruk. Vi må videre kunne anta at det er en tett sammenheng mellom tilfredshet med rekreasjons- og fritidstilbudet og faktisk bruk av møteplasser.

Hva innbyggerne legger i begrepet *bruk* er ikke opplagt, og heller ikke noe som enkelt kan la seg måle. Imidlertid er mange av aktivitetene som iverksettes som samfunnsutviklingstiltak tett koblet til fysiske møteplasser som en relevant indikator

Det finnes ingen objektive data på bruk av møteplasser. En rekke spørsmål om bruk av og deltagelse på ulike rekreasjons- og fritidsaktiviteter er dekket i levekårsundersøkelsen (SSB). Det er derfor mulig å gjennomføre lokale spørreundersøkelser med samme ordlyd for å avdekke om faktisk bruk avviker eller er på linje med tilsvarende bruk i resten av landet. Data blir dermed identifiserbare og objektive i den forstand at de ikke er påvirket av prosjektadministrasjon. De er imidlertid beheftet med statistisk usikkerhet knyttet til at spørsmålene er stilt til et utvalg av befolkningen.

### Indikator 1.4 Igangsatte boliger

*Utvikling i igangsatte boliger (m<sup>2</sup> bruksareal)* innenfor et område beskriver omfang av boliginvesteringer. Indikatorene omfatter alle typer boliger og er

uavhengig av hvem som investerer. Enhver investor vil imidlertid vurdere investeringer opp mot eget ønske om å bo i området eller andres ønske om å bo i området. Indikatoren er slik en relevant indikator for framtidstro.

Når utviklingen i boliginvesteringene på enkeltsteder sammenlignes med tilsvarende data for kommunen for øvrig eller sammenlignbare steder utenfor kommunen, vil dataen gi en relevant indikator på områdenes attraktivitet. En endring i boliginvesteringene som samvarierer med innfasing av stedsutviklingstiltak vil indikere at tiltakene påvirker områdets attraktivitet.

Data kan hentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

### **7.5.3 Delmål 2: Tilrettelegging for økt tjenestetilbud og opplevelsestilbud**

En rekke samfunnsutviklingstiltak legger til rette for mer aktiv fritid, som igjen kan avstedkomme økende interesse for både ideelle og kommersielle tilbydere av både fritidstilbud i seg selv og kommersielle tjenester koblet til slike.

Det foreligger detaljerte data som kan si noe om omfang av slike tilbud på det enkelte sted.

Aktuelle indikatorer er:

#### **Indikator 2.1 Sysselsatte i personrettet og kulturell tjenesteyting**

Virksomheter som selger tjenester som konsumeres på stedet og som er rettet mot enkeltpersoner, må lokaliseres der kundene er. Steder som folk trives på, vil normalt også være steder hvor folk ønsker å handle. Samtidig vil innslag av lokal personrettet tjenesteyting i seg selv gjøre et sted mer attraktivt som område å bo og ferdes i.

Sysselsatte innen *personrettet tjenesteyting og kulturell tjenesteyting som andel av innbyggere* er et uttrykk for ovennevnte attraktivitet. For å relatere et områdes attraksjon til noe bør andelen, og utviklingen i andelen, sammenlignes med tilsvarende data for kommunen for øvrig eller sammenlignbare steder.

Hva som er personrettede næringer må defineres og avgrenses. Indikatoren konsentrerer seg om næringer som normalt består av mindre virksomheter, for slik å unngå at data preges av store enkeltvirksomheter. Næringer som typisk er av en slik karakter er detaljhandel (næringskode 47) og serveringsvirksomhet (næringskode 56).

Sysselsettingsendringer i nevnte næringer som samvarierer med innfasing av samfunnsutviklingstiltak (etter en forsinkelse), vil indikere at satsinger gir ringvirkninger som forsterker stedets attraktivitet.

Næringene kulturell virksomhet, underholdning og fritidsvirksomhet (næringskodene 90, 91 og 93) er relevante for å vurdere utviklingen i viktige fritidstilbud. Disse næringene er derimot ofte preget av relativt store virksomheter og utviklingen vil derfor være sterkt preget av utviklingen i disse. Men altså et uttrykk for hvilket kulturelt tilbud som er på et sted.

Næringene 90-93 er også mer preget av en blanding av privat og offentlig eierskap enn næringene 47 og 56, noe som gjør at sysselsettingsutviklingen ikke uten videre kan tolkes som et uttrykk for investors tiltro til stedets potensial som marked.

Data kan for alle næringene innhentes på grunnkrets nivå fra SSB og er både objektive og identifiserbare.

### Indikator 2.2 Deltakelse i frivillig arbeid

Når beboere deltar i frivillig arbeid er det gjerne et uttrykk for ønske om å ta ansvar for stedets utvikling. I tillegg kommer at det for de fleste oppleves som meningsfullt. Tilretteleggende tiltak gjør frivillig arbeid enklere. Data for omfang av *frivillig arbeid per innbygger* vil gi informasjon om tilrettelegging for ulike typer fritidsaktiviteter kaster noe av seg ved at flere deltar.

Det finnes ingen objektive data for tid brukt på frivillig arbeid, men dette kartlegges i levekårsundersøkelsen (SSB). Det spørres f.eks. om både medlemskap og deltagelse i gratis arbeid på ulike områder. Det er derfor mulig å gjennomføre lokale spørreundersøkelser med samme ordlyd for å avdekke om deltagelse på det enkelte sted avviker eller er på linje med tilsvarende aktiviteter i resten av landet. Data blir dermed identifiserbare og objektive i den forstand at de ikke er påvirket av prosjektadministrasjon. De er imidlertid beheftet med statistisk usikkerhet knyttet til at spørsmålene er stilt til et utvalg av befolkningen.

#### 7.5.4 Delmål 3 – Inkluderende og åpent samfunn og samhörighet

Et viktig formål med flere stedsutviklingstiltak er å styrke lokal tilhörighet og inkludere potensielt marginale grupper.

Det kan utvikles detaljerte data som kan si noe om hvordan stedets sosiale kapital utvikler seg.

Aktuelle indikatorer er:

### Indikator 3.1 Tilgang på praktisk hjelp

Sosial deltagelse kan ta mange former, både som organiserte eller uorganiserte aktiviteter, men også gjennom samvær med naboer, familie og venner. Mange opplever seg som en del av et nærmiljø uten

at de faktisk deltar på organiserte eller uorganiserte aktiviteter. En indikator for sosial tilhörighet er muligheten til å trekke på nærmiljøet når man trenger hjelp. Dersom det oppleves som en barriere å spørre om hjelp, vil øvrig sosial deltagelse være problematisk.

Det finnes imidlertid ikke opplagte indikatorer eller gode objektive data på denne formen for utenfor-skap. Lavekårsundersøkelsen har imidlertid et spørsmål om *hvorvidt en person kan be naboer, familie og venner om praktisk hjelp*. En slik indikator kan si noe om nettopp menneskers sosiale tilhörighet.

Det er mulig å gjennomføre lokale spørreundersøkelser med samme ordlyd for å avdekke om faktisk bruk avviker eller er på linje med tilsvarende bruk i resten av landet. Data blir dermed identifiserbare og objektive i den forstand at de ikke er påvirket av prosjektadministrasjon. De er imidlertid beheftet med statistisk usikkerhet knyttet til at spørsmålene er stilt til et utvalg av befolkningen.

### Indikator 4.1 Omfang av uføretrygd

Tilknytning til arbeid eller utdanning gir tilknytning til naturlige møteplasser som er viktige for de fleste mennesker. Når personer faller ut av arbeid og studier blir kontakt med andre mennesker normalt mer krevende. Det er også påvist at spesielt unge som faller ut av arbeid og/eller studier får utfordringer i å

delta i sosiale sammenhenger, både generelt og lokalt.<sup>14</sup> Data for omfang av personer som mottar uføretrygd i et område kan gi informasjon om et viktig forhold som påvirker innbyggernes sosiale deltakelse.

Dersom *antall personer som mottar uføreytelser* på et sted øker, er det grunn til å tro at forutsetningen for sosial deltakelse svekkes, og omvendt. Når antall uføre går mer opp (ned) på et sted enn i kommunen for øvrig eller på sammenlignbare steder utenfor kommunen, kan dette tolkes som at stedets utfordringer øker (reduseres).

Det er neppe grunnlag for å benytte indikatorene som en tolkning av hvilken betydning stedsutviklingstiltak har, men indikatoren kan være en monitoreringsindikator som gir viktig informasjon om utviklingen i hvilke utfordringer et sted har.

Detaljerte uføredata for de enkelte områder er identifiserbare og objektive i SSB, men sensitivitetshensyn begrenser nedbryting på type ytelse og alder. Tolkningen av data må ta hensyn til dette.

## 7.6 Eksempel på resultatmåling

Når vi har et resultatmålingssystem vil det være interessant å teste systemet på kommuner og steder som i særlig grad har vært gjenstand for stedsutviklingstiltak.

Som nevnt under gjennomgangen over, er ikke alle data offentlig tilgjengelig uten at det enten investeres i detaljerte bestillinger fra SSB eller gjennomføres

egne spørreundersøkelser med f.eks. Levekårsundersøkelsen som referanse. Likevel foreligger det data for flere av indikatorene på *kommunenivå* og nedenfor har vi benyttet slike data for å synliggjøre hvordan et resultatmålingssystem kan se ut. Vi understreker igjen at dette ikke skal forstås som en evaluering av konkrete tiltak, men en måling som kan gi grunnlag for å vurdere om det – av en eller annen grunn – er bevegelse mot målene med stedsutviklingstiltak.

For å gjennomføre en meningsfull måling trenger vi informasjon om hvilke kommuner som i særlig grad har blitt gjenstand for spesifikke stedsutviklingstiltak. Vår gjennomgang av rapporterte stedsutviklingstiltak har ikke gjort det mulig å identifisere hvilke kommuner eller steder som i særlig stor grad har blitt gjenstand for stedsutviklingstiltak. Imidlertid har vi mottatt vurderinger fra fylkeskommuner og Kommunal- og moderniseringsdepartementet som framhever en gruppe kommuner hvor det har blitt gjennomført relativt mange stedsutviklingstiltak, enten i kommunal regi eller via bistand fra fylkeskommunen.

Kommunene fordeler seg på kommuner som har gjennomført:

- en bred vifte av tiltak
- fysiske stedsutviklingsprosjekter
- kulturelt rettede stedsutviklingstiltak.

Tabellene på neste side gir oversikt over kommuner enten fylkeskommuner eller departementet har oppgitt som eksempler på kommuner med relativt mange stedsutviklingstiltak.

<sup>14</sup> Se eksempelvis Rasmussen, I., V. A. Dyb, N. Heldal og S. Strøm (2010): Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering av ungdom. Vista Analyse Rapport 2010/07

**TABELL 7.3**

Kommuner med stor grad av samfunnsutviklingstiltak – bred tiltaksportefølje

Kommune	Kommunesentralitet (1-10)	Type stedsutvikling	Fylke
Kviteseid	9	Bred tiltaksportefølje	Telemark
Seljord	9	Bred tiltaksportefølje	Telemark
Sogndal	6	Bred tiltaksportefølje	Sogn- og Fjordane
Vefsn	5	Bred tiltaksportefølje	Nordland
Tolga	10	Bred tiltaksportefølje	Hedmark

**TABELL 7.4**

Kommuner med stor grad av samfunnsutviklingstiltak – fysiske tiltak

Kommune	Kommunesentralitet (1-10)	Type stedsutvikling	Fylke
Ringebu	8	Fysiske tiltak	Oppland
Flakstad	10	Fysiske tiltak	Nordland
Hamarøy	9	Fysiske tiltak	Nordland
Iveland	10	Fysiske tiltak	Aust Agder
Vegårshei	10	Fysiske tiltak	Aust Agder
Eid	7	Fysiske tiltak	Sogn- og Fjordane

**TABELL 7.5**

Kommuner med stor grad av samfunnsutviklingstiltak – kulturrettede tiltak

Kommune	Kommunesentralitet (1-10)	Type stedsutvikling	Fylke
Ørland	8	Kulturrettede tiltak	Sør Trøndelag
Røros	9	Kulturrettede tiltak	Sør Trøndelag
Åfjord	7	Kulturrettede tiltak	Sør Trøndelag
Inderøya	8	Kulturrettede tiltak	Nord Trøndelag
Høylandet	10	Kulturrettede tiltak	Nord Trøndelag
Nordreisa	8	Kulturrettede tiltak	Troms
Selje	10	Kulturrettede tiltak	Sogn og Fjordane
Vang	10	Kulturrettede tiltak	Oppland
Lom	9	Kulturrettede tiltak	Oppland
Træna	10	Kulturrettede tiltak	Nordland
Andøy	8	Kulturrettede tiltak	Nordland
Norddal	10	Kulturrettede tiltak	Møre og Romsdal
Sykkylven	7	Kulturrettede tiltak	Møre og Romsdal
Sigdal	9	Kulturrettede tiltak	Buskerud



Vi presenterer nedenfor data for kommunene i tabell 7.3-7.5 for indikatorene presentert i kapittel 7.5 hvor det foreligger offentlige data på kommunenivå. Indikatorutviklingene presenteres sammen med tilsvarende data for øvrige kommuner fra samme eller også tilgrensende fylke med samme sentralitetsnummer. På denne måten etableres et sammenligningsgrunnlag. Hvilke kommuner som inngår i sammenligningsgrunnlaget oppgis i fotnote til tabellene.

Som diskutert tidligere og i første rapport i dette prosjektet, vil utviklingen i en kommune være preget av en rekke forhold som stedsutviklingstiltakene ikke kan gjøre annet enn å forholde seg til. Næringsutviklingen i regionen kommunen inngår i er en slik faktor. Dette er opplagt en faktor som det må tas hensyn til når indikatorutviklingen skal forstås. Vi kommenterer spesielle forhold knyttet til næringsutviklingen i den aktuelle kommune når vi i det følgende kommenterer utviklingen i indikatorutviklingen.

Vi presenterer indikatorgjennomgangen ved at vi først presenterer data for utviklingen i kommuner med en (antatt) bred portefølje av stedsutviklingstiltak. Her har vi en hypotese om at innsatsen på en eller annen måte vil vise seg i demografiske data.

Dernest ser vi på tilsvarende utvikling i kommuner med stort innslag av fysiske stedsutviklingstiltak. Her er hypotesen at tiltakene særlig vil vise seg i form av høyere investeringsomfang enn sammenlignbare kommuner. Videre vil det være rimelig om også tjenesterettede virksomheter kan vokse som følge av et flere oppholder seg i eller ved fysiske fellesrom.

Når tiltakene er av kulturell art, er hypotesen at vi særlig vil finne data for om dette er tilfelle i omfanget av kulturelle tjenester. Er det tydelig positivt utslag,

bør også tilknyttede personrettede tjenester kunne vokse.

### 7.6.1 Resultatindikatorer – bred tiltaksportefølje

For kommuner med en bred tiltaksportefølje er det grunn til å anta at vi over tid vil få både en mer positiv utvikling i indikatorer som hovedmålet – en mer attraktiv kommune og indikatorer som samvarierer med de ulike delmålene.

For di spredningen av tiltak kan være stor, kan det imidlertid være grunn til å anta at det er lettere å se bevegelse i indikatorer knyttet til attraktivitetsmålet i seg selv enn hvert delmål for seg.

For lesbarhetens skyld deler vi indikatorgjennomgangen i to. Per indikator ser vi først på kommunene Tolga, Kviteseid og Seljord. Deretter på de litt større kommunene Sogndal og Vefsn.

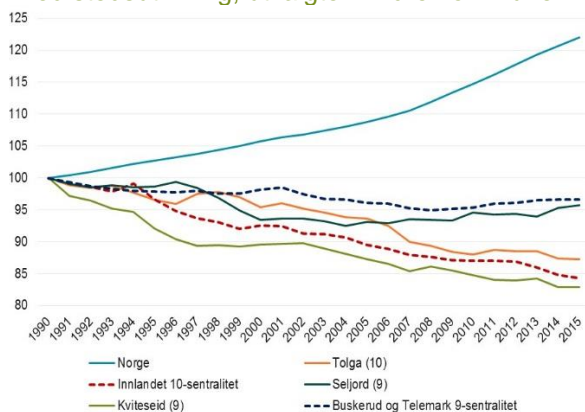
#### Indikatorutvikling – befolkningsutvikling for Tolga, Kviteseid og Seljord

Figur 7.3 viser befolkningsutviklingen i Tolga, Kviteseid og Seljord, sammenlignet med en sammensetning av lignende kommuner.

Hverken Tolga eller Kviteseid har en befolkningsutvikling som skiller seg vesentlig fra sammenligningsgrunnlaget. Kviteseid har en vesentlig svakere utvikling enn hva vi ser for kommuner med samme sentralitet i Buskerud og Telemark. Kun en kommune av åtte i sammenligningsgrunnlaget har en svakere utvikling (Tokke).

Seljord har imidlertid en mer positiv utvikling, spesielt de siste årene. I perioden 2005-2015 hadde Seljord en gjennomsnittlig årlig vekst i befolkningen på 0,3 prosent, opp fra -0,6 prosent i perioden 1990-2004.

**FIGUR 7.6**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100.  
Bred stedsutvikling, utvalgte mindre kommuner

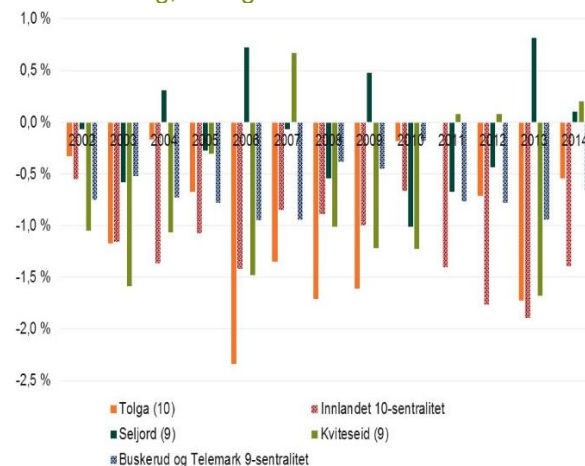


Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Folldal, Os (Hedmark), Lesja, Skjåk, Etnedal og Vestre Slidre. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krøds-herad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

**FIGUR 7.7**

Innenlandsk flytting som andel av befolkning Bred stedsutvikling, utvalgte mindre kommuner



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Folldal, Os (Hedmark), Lesja, Skjåk, Etnedal og Vestre Slidre. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krøds-herad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

### Indikatorutvikling – nettotilflytting til Tolga, Kviteseid og Seljord

Befolkningen øker som kjent av flere grunner, enten gjennom fødselsoverskudd (flere fødte enn døde), gjennom nettotilflytting fra andre deler av Norge eller netto innvandring fra utlandet. Vi er spesielt interessert i utviklingen i tilflyttingen fra andre deler av Norge ut fra en antakelse om denne tilflytningen er særlig koblet til om kommunene har egenskaper som tiltrekker nye beboere.

Her foreligger data på kommunenivå for perioden 2002-2014. I Figur 7.7 viser vi utviklingen i nettoinnflytting fra andre deler av Norge som andel av befolkningen hvert år.

Utviklingen for Tolga skiller seg lite fra utviklingen i sammenlignbare kommuner.

Heller ikke Kviteseid avviker mye fra sammenligningsgrunnlaget. Nettotilflyttingen har imidlertid økt noe de siste årene, men økningen er likevel ikke mer enn at gjennomsnittet for perioden 2008 – 2014 er på samme nivå som i sammenligningsgrunnlaget.

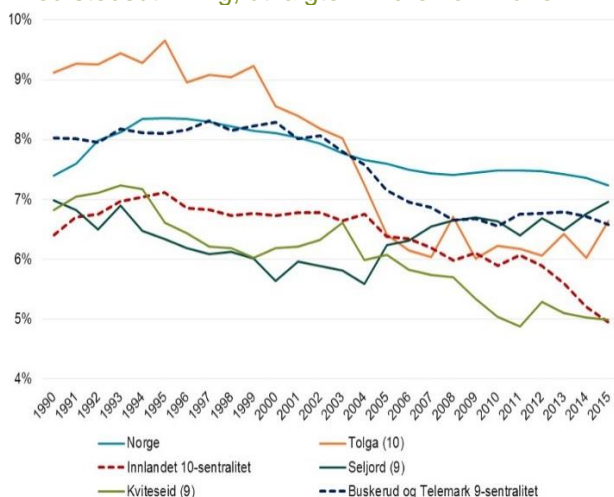
Seljord har en bedre flyttebalanse enn sammenlignbare kommuner i Buskerud og Telemark, spesielt de to siste årene. Over perioden 2008-2014 var nettoinnflytting som andel av befolkningen negativ (-0,2 prosent), men dette er likevel klart bedre enn sammenligningsgrunnlaget hvor tilsvarende tall var -0,6 prosent.

### Indikatorutvikling – andel små barn i Tolga, Kviteseid og Seljord

Barnefamilier er som gruppe særlig opptatt av framtidssikter for familien. Som gruppe «stemmer de med føttene» ved at det som gruppe er villige til å flytte til områder som gir gode oppvekstvilkår for barn. Utviklingen i andelen av barn under skolealder (0-5 år) vil derfor gi relevant informasjon om hvordan framtidssiktene i kommunen vurderes.

FIGUR 7.8

Utvikling i barn 0-5 år som andel av innbyggere. Bred stedsutvikling, utvalgte mindre kommuner



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Follidal, Os (Hedmark), Lesja, Skjåk, Etnedal og Vestre Slidre. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

Tolga har historisk vært en kommune med relativt høy andel barn som andel av befolkningen. Situasjonen har endret seg vesentlig som følge av nettoutflytting av barnefamilier gjennom 1990-tallet. Utviklingen ser nå ut til å ha bremsset kraftig opp. Barnetallet er fremdeles svakt synkende, men følger nå den generelle befolkningsutviklingen. Dette er en bedre utvikling de siste årene enn sammenlignbare kommuner i Hedmark og Oppland (heretter benevnt Innlandet), også bedre enn landet som helhet.

I Kviteseid har nedgangen i barneandelen vedvart kontinuerlig i mange år, og det er ingen tendens til at nedgangen bremses. Utviklingen de siste 10 årene er også klart svakere enn sammenligningskommunene. Den relative endringen i barneandelen var -2,0 prosent i Kviteseid for perioden 2005-2015, mens den var -0,8 prosent for sammenlignbare kommuner i Buskerud og Telemark.

I Seljord har utviklingen vært langt mer positiv. Her har både antallet og andelen barn under skolealder økt de siste ti årene. Økningen er klart bedre enn utviklingen både i Seljord før 2004 og i sammenlignbare kommuner. Barneandelen i Seljord hadde en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,1 prosent i perioden 2005-2015. Tilsvarende tall for sammenlignbare kommuner i Buskerud og Telemark var -0,8 prosent.

### Vurdering av hovedmålsutvikling – Tolga, Kviteseid og Seljord

For å fylle ut bilde av i hvilken grad Tolga, Kviteseid og Seljord har blitt mer attraktive, ville det vært behov også for data om befolkningens trivsel og utvikling i trivsel. Slik data kan som nevnt i kapittel 7.5 hentes inn, men er ikke mulig å gjøre innenfor rammen av dette prosjektet.

Likevel er det påfallende at en kommune – Seljord – har en positiv utvikling i indikatorer som vi vurderer å samvariere med hovedmålet for stedsutviklingsprosjekter. Tolga og Kviteseid har det ikke.

Vi kan ikke på bakgrunn av ovenstående konkludere om stedsutviklingsprosjekter det ene eller det andre sted har vært vellykkede, men data kan benyttes som utgangspunkt for å hente inn mer informasjon om innretning av tiltak som har vært gjennomført i de tre kommunene, omfanget av tiltak og hvilket forhold som forøvrig har påvirket kommunene.

Vi har også gått detaljert gjennom data for de andre indikatorene gruppert under delmål 1, 2 og 3 i kapittel 7.5. Ingen av disse viser en utvikling som alene kan forklare den relativt positive demografiske utviklingen i Seljord. Eksempelvis arbeider det relativt mange innenfor personrettet tjenesteyting som dagligvarehandel og servering i Seljord, men utviklingen har ikke vært spesielt positiv. Kommunene har heller ingen egentlige vekstnæringer.

En nærliggende forklaring på Seljords relative positive demografiske utvikling er knyttet til nettoinnvandring. Som mange kommuner, også Tolga og Kviteseid, har Seljord hatt positiv nettoinnvandring de siste årene. I forhold til folketallet er nettoinnvandringen om lag som i sammenligningskommunene.

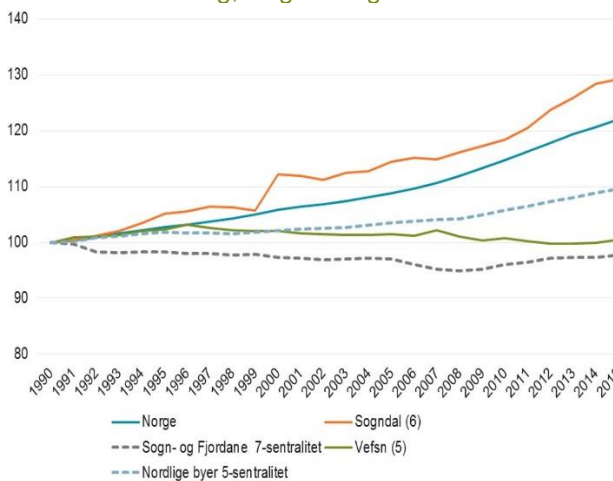
Det kan imidlertid ikke utelukkes at måten innvanderne integreres på har hatt en annen virkning i Seljord enn i sammenligningskommunene. Eksempelvis synes nettoinnvandringen å samvariere godt både med nettoinnflytting fra andre deler av Norge og interessen for barnefamilier til å bli i kommunen. Det er verdt å undersøke nærmere i hvilken grad stedsutviklingstiltakene i Seljord er koblet til tiltak for å utnytte den ressursen innvandrere kan være for mindre steder.

### Indikatorutvikling – befolkningsutvikling for Vefsn og Sogndal

Vefsn med Mosjøen og Sogndal er henholdsvis en liten by og et tettsted med relativt betydelig industriell virksomhet og et relativt bredt næringsgrunnlag for øvrig. Vefsn er bl.a. hjemsted for et av landets største aluminiumsverk (Alcoa) og Sogndal er hjemsted for en betydelige næringsmiddelindustri (Lerum). Sogndal er også et høyskolesenter. Sogndal er også vertskap for statlig flyktningsmottak.

Figur 7.7 viser befolkningsutviklingen i Sogndal og Vefsn, sammenlignet med en sammensetning av lignende kommuner. Sogndal har ingen kommuner med samme sentralitet i eget fylke og er sammenlignet med kommuner med sentralitet på nivået under. Utviklingen blir imidlertid også kommentert i forhold til hvordan utviklingen er i kommuner med høyere sentralitetsgrad.

**FIGUR 7.9**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100.  
Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.

Sogndal har en særlig sterk befolkningsvekst. Veksten er høyere enn både landet som helhet og sammenlignbare kommuner. Veksten er sterkere enn sammenlignbare kommuner også om vi inkluderer kommuner som Flora og Førde i sammenligningsgrunnlaget (sentralitet 5), men da bare siste tiårsperiode.

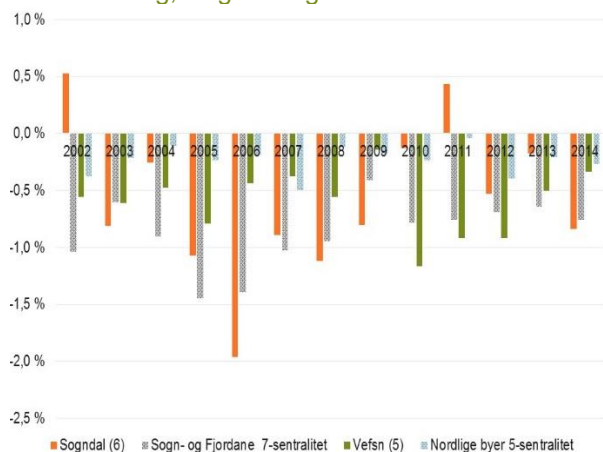
Befolkningsveksten i Vefsn er lavere enn sammenligningskommunene, som her er bykommuner i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms med samme sentralitetsnivå.

Merk at begge kommuner de siste årene har hatt en sterkere vekst i samlet sysselsetting i kommunen enn i befolkningen, noe som er uvanlig og heller ikke tilfelle på landsbasis. Forskjellen mellom årlig befolkningsvekst og årlig sysselsettingsvekst i perioden 2008-2014 var henholdsvis 0,8 og 0,2 prosentpoeng høyere i Sogndal og Vefsn. Det er grunn til å anta at den positive sysselsettingsveksten har bidratt positivt til den befolkningsveksten vi kan observere.

#### Indikatorutvikling – nettotilflytting til Sogndal og Vefsn

Utviklingen i netto innenlandsk tilflytting er imidlertid negativ for begge kommuner. Figur 7.10 viser utviklingen i nettoinnflytting fra andre deler av Norge som andel av befolkningen hvert år.

**FIGUR 7.10**  
Innenlandsk flytting som andel av befolkning Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.

Sogndal har noe mindre negativ utvikling enn sammenligningsgrunnlaget i perioden 2008-2014. Forskjellen er imidlertid liten, og endres lite om vi inkluderer Flora og Førde. Det er åpenbart at den

positive befolkningsutviklingen i Sogndal ikke kan forklares av netto innenlandsk innflytting.

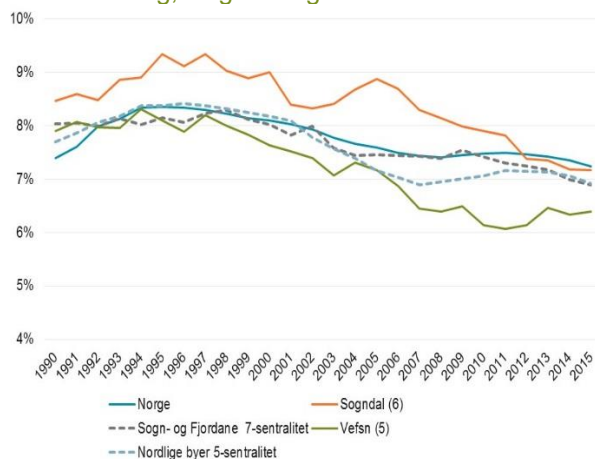
Det samme er tilfelle for Vefsn som har en mer negativ innenlandsk flyttebalanse enn sammenligningsgrunnlaget i nesten alle år.

#### Indikatorutvikling – andel små barn i Sogndal og Vefsn

Utviklingen i andelen barn under skolealder (0-5 år) er negativ i begge de to kommunene, og mer negativ enn sammenligningskommunene. Også barnetallsutviklingen viser en negativ vekst.

Negativ utvikling i antall barn under skolealder, kombinert med generell befolkningsvekst, viser at småbarnsfamilier (så langt) tenderer til å foretrekke andre bokommuner enn Sogndal og Vefsn.

**FIGUR 7.11**  
Innenlandsk flytting som andel av befolkning Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.



## Vurdering av hovedmålsutvikling – Sogndal og Vefsn

Som nevnt har det ikke vært ressurser til å hente inn data om befolkningens trivsel og utvikling i trivsel.

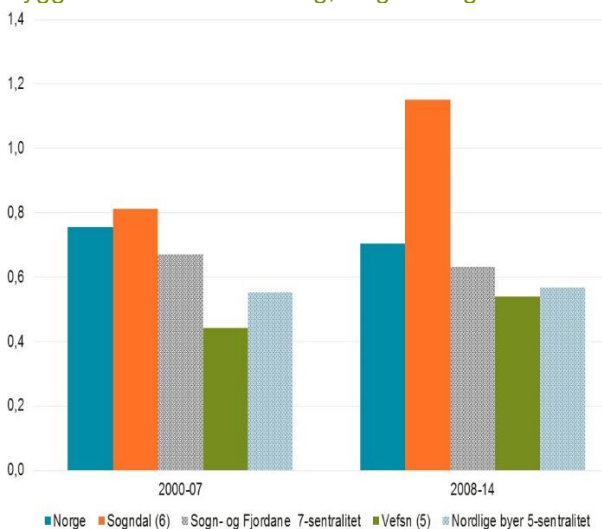
Det forhold at kommunen har et vekstkraftig næringsliv har åpenbart gitt impulser til befolkningsvekst, men hele veksten følger av relativ høy netto innvandring. Det er åpenbart en styrke for begge kommuner, men det gjør det vanskelig å tilskrive veksten i befolkningen stedsutviklingstiltak, i alle fall uten betydelig mer informasjon enn hva vi besitter.

Ser vi mer detaljert på data for investeringer i kulturbygg og boliger, samt utviklingen i personrettede tjenester og kulturelle tjenester, ser vi at Sogndal har betydelige investeringer og aktivitet i kommunene. Både investeringene og aktivitetene er høyere enn sammenligningskommunene, jf. figurene nedenfor.

Selv om deler av disse investeringen åpenbart kan relateres til den sterke sysselsettingsveksten og tilhørende befolkningsvekst, tyder indikatortallene på at kommunene har en positiv utvikling langs flere dimensjoner som kan tilsa en mer balansert demografisk utvikling de kommende årene.

For Vefsn finner vi lite som tilsier et brudd i den utviklingen vi har sett de siste årene.

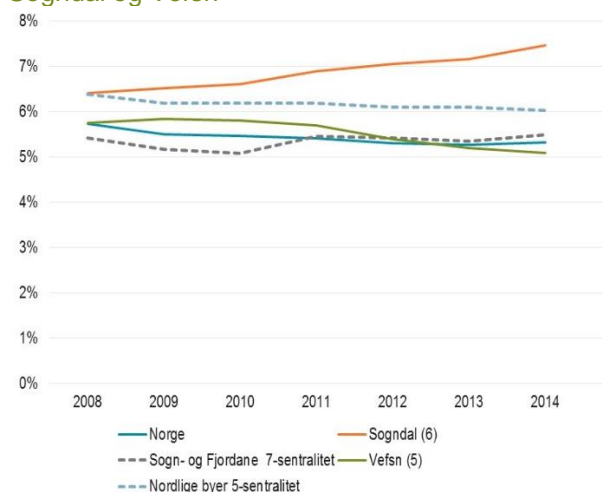
**FIGUR 7.12**  
Igangsetting av boliger. Gjennomsnitt kvm per innbygger. Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.

**FIGUR 7.13**  
Sysselsatte i dagligvarehandel og servering i kommunen, andel av innbyggere Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn

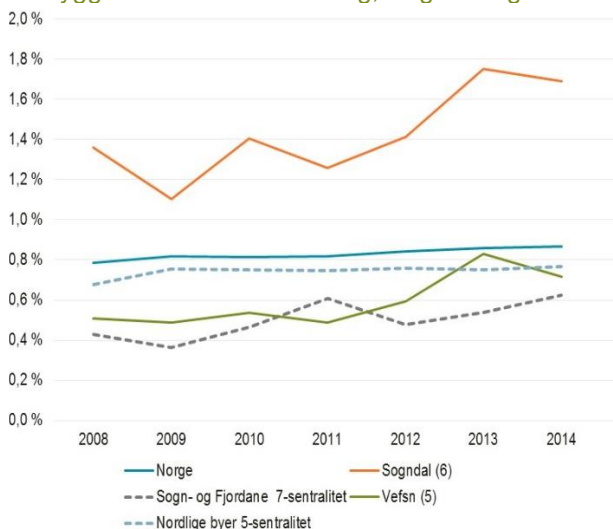


Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.

FIGUR 7.14

Sysselsatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn

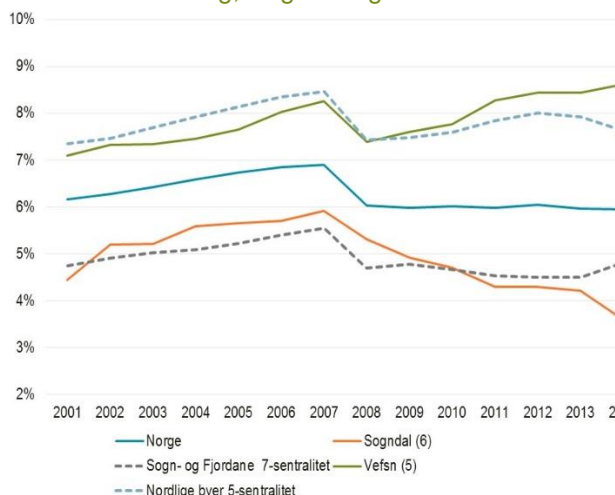


Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad.

FIGUR 7.15

Uføre som andel av kommunens innbyggere Bred stedsutvikling, Sogndal og Vefsn



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordlige byer 5-sentralitet består av kommunene: Steinkjer, Namsos, Stjørdal, Narvik, Rana og Harstad

## 7.6.2 Resultatindikatorer – fysisk stedsutvikling

Når stedsutviklingstiltak tar form av tilrettelegging av fysiske investeringer, er det grunn til å vente at dette viser seg i data både for offentlig og privat finansierede bygg og i utvikling av tilknyttet tjenesteyting. Private investeringer vil typisk følge av at investorer ser nye markedsmuligheter på stedet, jf. kapittel 7.5.

En rekke kommuner prioriterer tilrettelegging for fysiske stedsutvikling. Vi vil nedenfor se nærmere på hvordan utvikling i bygningsinvesteringer og tilknyttet tjenesteyting har utviklet seg for kommunene nevnt over.

### Indikatorutvikling – investeringer i møteplasser i Ringeby, Iveland og Vegårdshei

I Vegårdshei og Iveland har det blitt realisert relativt mange kulturbygg, i tråd med antagelsen at slike investeringer vil følge fysiske stedsutviklingstiltak. Iveland dog primært i begynnelsen av perioden vi har data for.

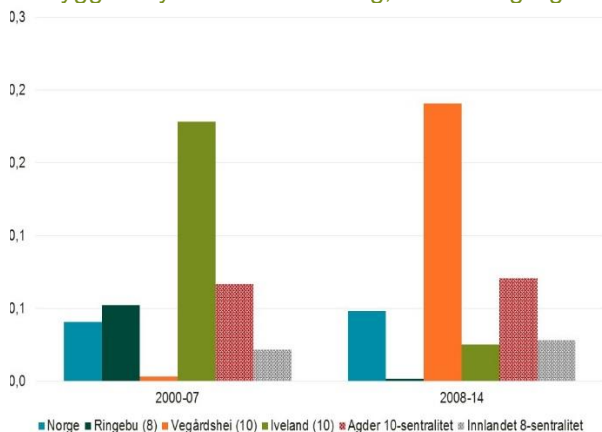
Vi merker oss imidlertid at Ringeby har investert noe mer enn sammenligningskommunene i begynnelsen av perioden, men klart mindre i siste del av perioden.

Den største investeringen for alle kommunene har vært idrettsbygg, men Iveland har også investert i samfunnshus og bedehus.



**FIGUR 7.16**

Igangsetting av kulturbygg. Gjennomsnitt kvm per innbygger. Fysisk stedsutvikling, Innland og Agder

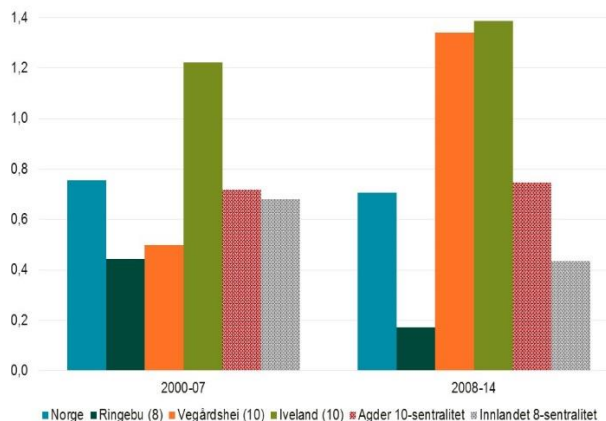


Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Agder 10-sentralitet består av kommunene: Gjerstad, Åmli, Bygland, Valle, Bykla, Marnadal, Åseral, Audnedal og Hægebostad.

**FIGUR 7.17**

Igangsetting av boliger. Gjennomsnitt kvm per innbygger. Fysisk stedsutvikling, Innland og Agder



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Agder 10-sentralitet består av kommunene: Gjerstad, Åmli, Bygland, Valle, Bykla, Marnadal, Åseral, Audnedal og Hægebostad.

Boligbyggingen følger noe av det samme mønsteret, i den forstand at investeringen tar seg opp i Vegårshei. I Iveland har boliginvesteringen vært høye i hele perioden.

Investeringen i boligbygg henger klart sammen med befolkningsutviklingen, som har vært positiv for begge sørlandskommunene, men ikke for Ringebu. Vi kommenterer dette mer utførlig nedenfor.

### Indikatorutvikling – tilrettelegging for personrettede tjenester og kultur i Ringebu, Iveland og Vegårshei

Personrettet tjenesteyting følger i stor grad befolkningsutviklingen. Stedsutvikling kan imidlertid utløse private investeringer i tjenester som ellers forblir uforløst, jf. kapittel 7.5. Når veksten i slike tjenester er sterkere enn befolkningsveksten kan det indikere at stedet/kommunen blir mer attraktiv for slike tjenester.

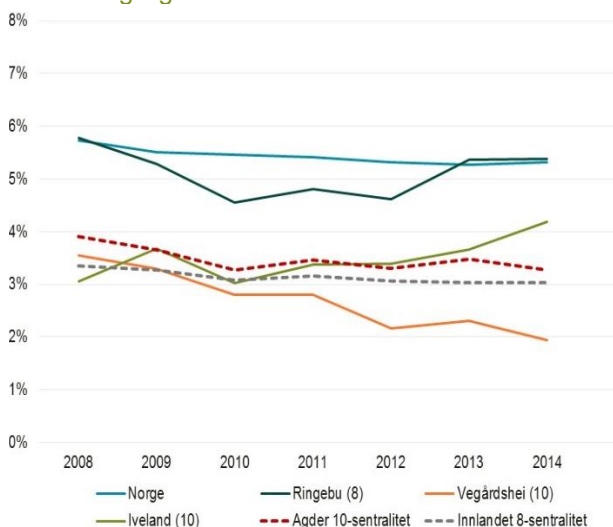
Det samme kan gjelde kulturelle tjenester, men her er tilbudet oftere en følge av offentlige investeringer i museer, bibliotek, kulturhus og annet. For å tolke utviklingen som et resultat av stedsutviklingstiltak bør data sammenholdes med faktiske tiltak. Selv

om vi mangler slike data, er det interessant å se på utviklingen av slike tjenester i de tre kommunene.

For personrettede tjenester som dagligvarehandel og servering er veksten klart høyere i Iveland enn i sammenlignbare kommuner, spesielt de siste årene. Det motsatte er tilfelle for Vegårdshei.

I Ringebru ligger andelen sysselsatte i slike tjenester over nivået i sammenlignbare kommuner, men veksten er parallell. For Ringebus vedkommende må nivået sees i sammenheng med at kommunen har betydelig innslag av fritidshytter.

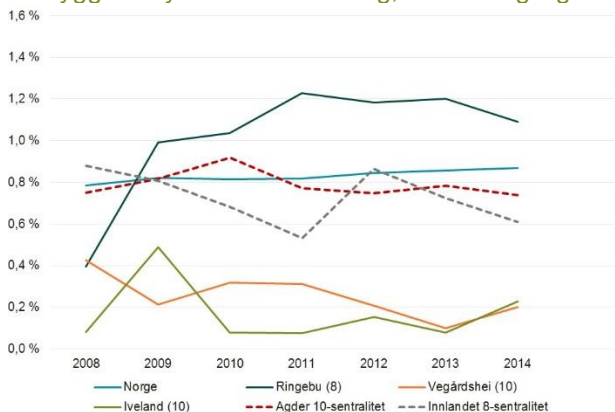
**FIGUR 7.18**  
 Sysselsatte i dagligvarehandel og servering i kommunen, andel av innbyggere Fysisk stedsutvikling, Innland og Agder



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD  
 Note: Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Agder 10-sentralitet består av kommunene: Gjerstad, Åmli, Bygland, Valle, Bykla, Marnadal, Åseral, Audnedal og Hægebostad.

For kulturelle tjenester er utviklingen om lag som sammenligningsgrunnlaget. Den relativt sterke veksten i Ringebru fra 2008 til 2009 henger sammen med utviklingen av alpinski tilbudet i kommunen i den perioden.

**FIGUR 7.19**  
 Sysselsatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Fysisk stedsutvikling, Innland og Agder



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD  
 Note: Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Agder 10-sentralitet består av kommunene: Gjerstad, Åmli, Bygland, Valle, Bykla, Marnadal, Åseral, Audnedal og Hægebostad.

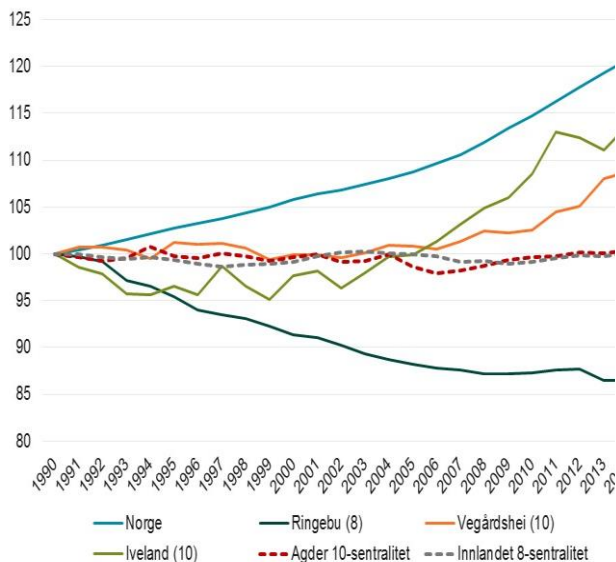
### Vurdering i forhold til hovedmålet for Ringebru, Iveland og Vegårdshei

Indikatorutviklingen knyttet til ulike typer investeringer og tjenesteutvikling, er mer positiv enn sammenlignbare kommuner for spesielt Iveland og til dels Vegårdshei. For Ringebru er det vanskelig å se noen utvikling i data som kan tilskrives fysiske stedsutviklingstiltak.

Ser vi på indikatorutviklingen for demografiske data, ser vi at utviklingen er relativt positiv for begge sørlandskommunene, men ikke for Ringebru. Det gjelder både utviklingen i antall innbyggere, innenlandsk nettoinnflytting som andel av befolkningen og utvikling i antallet barn under skolealder som andel av befolkningen.

Samvariasjonen mellom utviklingen i de ulike indikatorene, underbygger at de to sørlandskommunene har en utvikling som samvarierer med målene med stedsutviklingstiltak.

**FIGUR 7.20**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100.  
Fysisk stedsutvikling, Innland og Agder



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Agder 10-sentralitet består av kommunene: Gjerstad, Åmli, Bygland, Valle, Bykla, Marnadal, Åseral, Audnedal og Hægebostad.

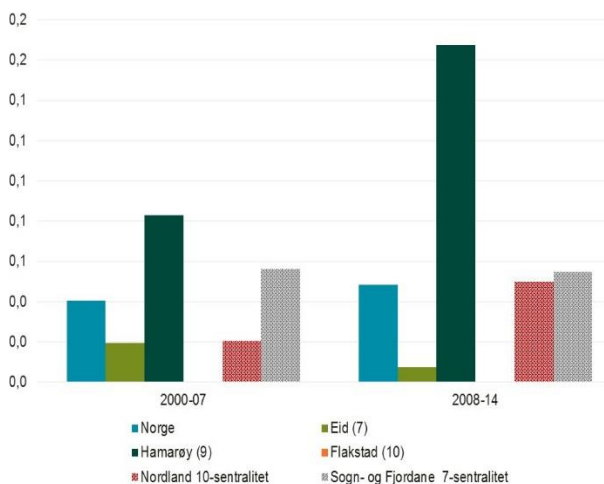
### Indikatorutvikling – investeringer i møteplasser i Eid, Hamarøy og Flakstad

Kommunene Eid, Hamarøy og Flakstad har hatt en helt ulik satsing på investeringer i kulturbygg. I Eid, viser data at det har blitt investert både i idrettsbygg og samfunnshus, mens det i Hamarøy har blitt investert tungt i både museumsbygg og samfunnshus av ulike slag. I Flakstad er det ingen registrerte fysiske investeringer i kulturbygg.

Investeringene i Hamarøy har vært klart høyere enn sammenlignbare kommuner i hele perioden vi har data for.

**FIGUR 7.21**

Igangsetting av kulturbygg. Gjennomsnitt kvm per innbygger. Fysisk stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Nordland



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

Investeringer i boliger i de tre kommunene avviker lite fra sammenlignbare kommuner, selv om Flakstad kan sies å ha et relativt lavt investeringsomfang.

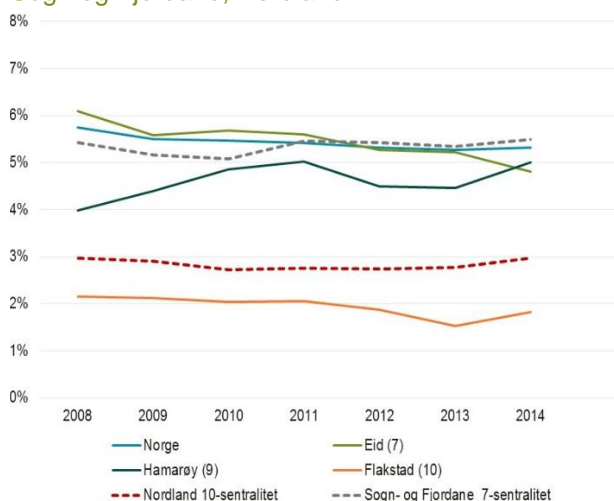
### Indikatorutvikling – tilrettelegging for personrettede tjenester og kultur i Eid, Hamarøy og Flakstad

Hamarøy utmerker seg med relativ sterk vekst i detaljhandel. Hamarøy er en liten kommune og små bevegelser kan gi relativt store utslag i sysselsettingen i enkelt næringer. Veksten er imidlertid klart høyere enn i både sammenlignbare kommuner og landet som helhet. I perioden 2008-2014 vokste detaljhandelen i kommunen med 4,6 prosent på årlig basis. Tilsvarende vekst for sammenlignbare kommuner var 0 prosent.

Tilsvarende vekst finner vi ikke hverken i Eid eller Flakstad. Her var utviklingen negativ i begge kommuner.

**FIGUR 7.22**

Sysselsatte i dagligvarehandel og servering i kommunen, andel av innbyggere. Fysisk stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Nordland



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

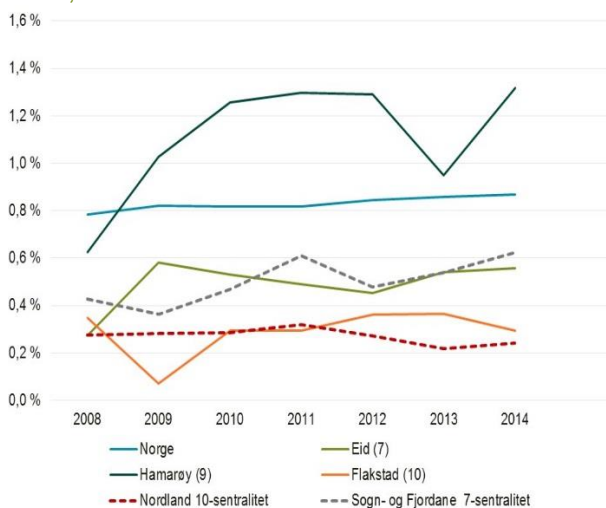
Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn.. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

Også utviklingen i kulturelle tjenester har vært positiv i Hamarøy, med en årlig vekst på 14 prosent i perioden 2008-2014. Tilsvarende vekst i sammenlignbare kommuner var -2,4 prosent. I Flakstad var veksten -3,7 prosent

Også i Eid har sysselsettingen innenfor kulturelle tjenester vokst, men her mer på linje med sammenlignbare kommuner, i det minste de siste årene.

**FIGUR 7.23**

Sysselsatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Fysisk stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Nordland



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn.. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

### Vurdering i forhold til hovedmålet for Eid, Hamarøy og Flakstad

Når vi ser på de demografiske indikatorene, framstår ikke Hamarøy umiddelbart som en kommune med positiv befolkningsutvikling. Det er like fullt en tydelig trendendring de siste årene, fra negativ befolkningsutvikling til en svakt positiv vekst.

De to andre kommunene hadde i utgangspunktet en bedre befolkningsutvikling, men de siste årene er befolkningsveksten om lag parallell med sammenlignbare kommuner.

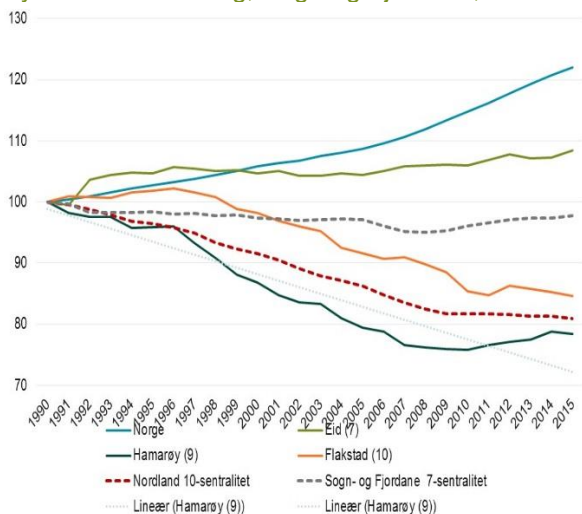
Tilsvarende finner vi en svakt bedre utvikling de siste årene i Hamarøy enn i sammenlignbare kommuner i utviklingen i netto innenlandsk flytting, henholdsvis en netto innenlandsk flytting som andel av befolkningen på 0,1 prosent i perioden 2008-2014 i

Hamarøy og -0,7 prosent i sammenlignbare kommuner. Også andelen barn under skolealder viser en mer positiv utvikling. Også Flakstad har en mer positiv utvikling i barneandelen de siste årene.

Samlet synes indikatorgjennomgangen at vi finner klart mer bevegelse mot målene med stedsutviklingstiltak i Hamarøy enn i de to andre kommunene.

Det er også interessant at sysselsettingsveksten samvarierer klart med nedgang i antallet uføre som andelen av innbyggerne. Nedgangen indikerer mindre grad av utenforskap og forsterker et bilde av en kommune som er preget av flere positive utviklingstrekk.

**FIGUR 7.24**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100.  
Fysisk stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Nordland

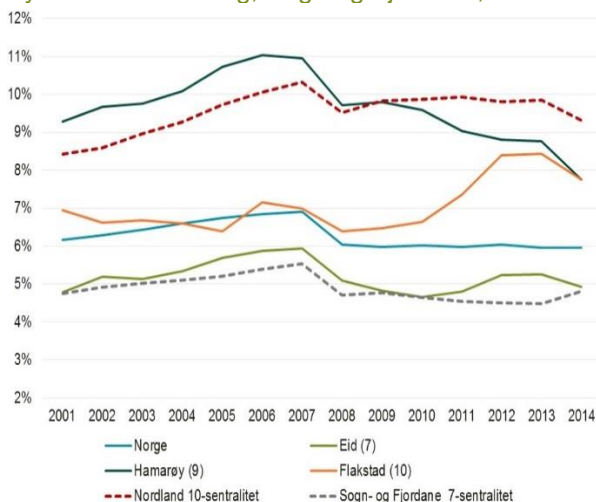


Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn.. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

**FIGUR 7.25**

Uføre som andel av kommunens innbyggere  
Fysisk stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Nordland



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Sogn- og Fjordane 7-sentralitet består av kommunene: Vågsøy, Gloppen og Stryn.. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

### 7.6.3 Resultatindikatorer – kulturell stedsutvikling

Også når stedsutvikling arter seg som tiltak for å fremme kulturelle satsinger, møteplasser eller identitetsskapende tiltak vil innsatsen på en eller annen måte vises i data, dersom det har effekt.

Vi går derfor gjennom de samme indikatorene som når tiltakene er tilrettelegging for fysiske investeringer. Vi starter imidlertid med indikatorene for kulturell tjenesteyting.

#### Indikatorutvikling – tilrettelegging for kulturelle tjenester i fem kommuner i Trøndelag

Kommunene Ørland, Åfjord, Røros, Høylandet og Inderøy har på ulike måter over lengre tid fremmet lokal kultur og opplevelser. Når vi ser på data over omfang av sysselsetting i kulturelle tjenester finner



vi at tre av fem kommuner har en klart høyere vekst i slike tjenester enn sammenlignbare kommuner.

Årlig vekst i antall sysselsatte i kulturelle tjenester som andel av kommunenes innbyggere i perioden 2008-2014 var 26 prosent i Åfjord, 16 prosent i Ørland og 7 prosent i Inderøy.

Tilsvarende vekst i Røros var 0,9 prosent og Høylandet 2,6 prosent. Røros er imidlertid en kommune som har hatt relativt mange sysselsatt innenfor kulturelle tjenester i hele perioden.

Trøndelagskommuner med om lag samme sentralitet som Røros og Inderøy, hadde en tilsvarende vekst på 3,9 prosent. Kommuner med lavest sentralitet hadde en årlig vekst i kulturelle tjenester på -0,6 prosent.

Også når vi ser på data for personrettede tjenester finner vi at de samme kommunene som har en relativt sterk vekst i kulturelle tjenester, også har relativt høy vekst i personrettede tjenester som dagligvarehandel og servering. Forskjellen til sammenlignbare kommuner er imidlertid mye mindre.

Årlig vekst i andelen personrettede tjenester i perioden 2008-2014 var 1,7 prosent i Åfjord, 1,1 prosent i Ørland og 1,4 prosent i Inderøy. Trøndelagskommuner med om lag samme sentralitet hadde en tilsvarende årlig vekst -0,5 prosent.

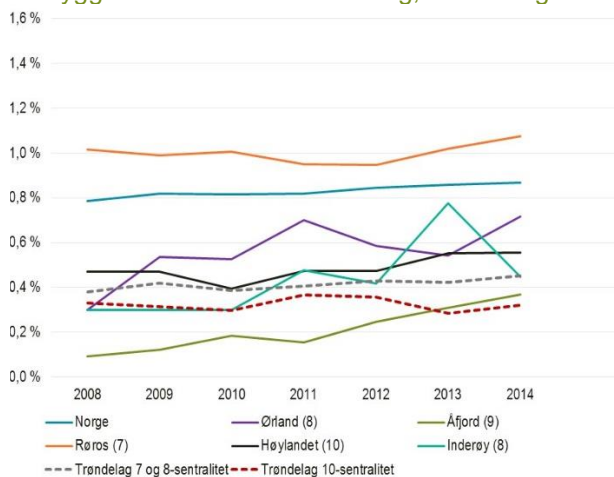
Tilsvarende vekst i Røros var -0,7 prosent og Høylandet 0,2 prosent. Trøndelagskommuner med om lag samme sentralitet som Høylandet, hadde en tilsvarende vekst på 0,7 prosent.

Omfang av personrettede tjenester er sterkt påvirket av antall innbyggere. Både Høylandet og Åfjord har minkende folketall. Den ulike utviklingen mellom disse to kommunene i både kulturelle og personrettede tjenester er derfor påfallende. De øvrige kommunene har lite endring i folketall.

Vi har også sett på om tjenesteutviklingen kan forklares med betydelige investeringer. Det er lite som tyder på det. Med unntak for Ørland er investeringsomfanget i kulturbygg lavt i alle kommuner, og lavere enn sammenlignbare kommuner. Det samme gjelder for øvrig for boliger.

Ørland skiller seg imidlertid ut gjennom betydelige investeringer i idrettsbygg og ikke minst kulturhus. I kvadratmeter per innbygger er investeringen dobbelt så høye som på landsbasis. Den positive veksten i kulturelle tjenester bør derfor sees i sammenheng med disse investeringene.

**FIGUR 7.26**  
Sysselsatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Trøndelag



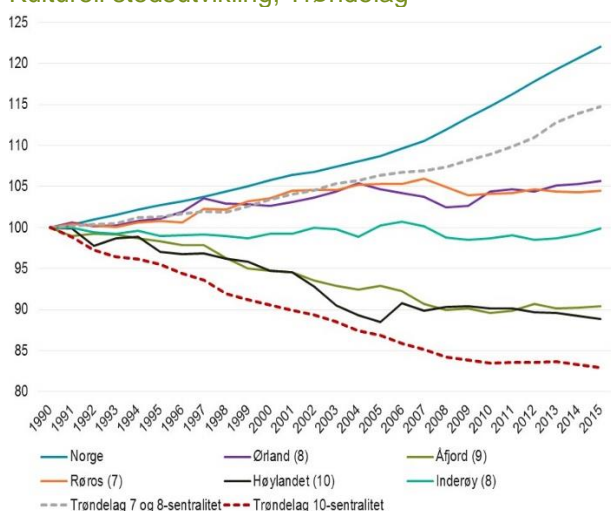
Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Trøndelag 7- og 8-sentralitet består av kommunene: Hemne, Frøya, Rissa, Oppdal, Midtre Gaudal, Malvik og Vikna. Trøndelag 10-sentralitet består av kommunene: Snillfjord, Agdenes, Roan, Osen, Holtålen, Tydal, Frosta, Namdalseid, Lierne, Røyrvik, Namskogan, Fosnes, Flatanger og Leka

## Vurdering i forhold til hovedmålet for fem trøndelagskommuner

Den demografiske utviklingen er utfordrende for alle kommunene og befolkningsutviklingen adskiller seg lite fra eller er svakere enn sammenlignbare kommuner.

**FIGUR 7.27**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100.  
Kulturell stedsutvikling, Trøndelag



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

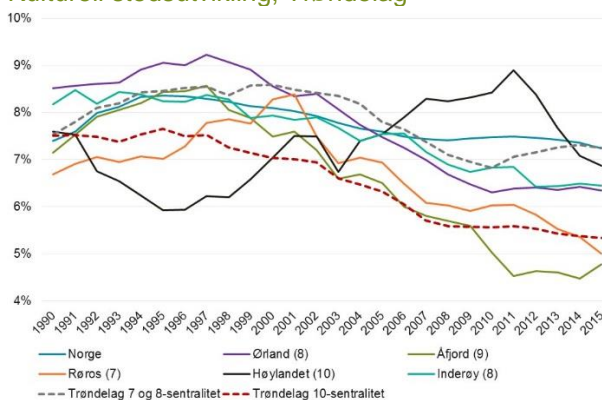
Note: Trøndelag 7- og 8-sentralitet består av kommunene: Hemne, Frøya, Rissa, Oppdal, Midtre Gaudal, Malvik og Vikna. Trøndelag 10-sentralitet består av kommunene: Snillfjord, Agdenes, Roan, Osen, Holtålen, Tydal, Frosta, Namdalseid, Lierne, Røyrvik, Namskog, Fosnes, Flatanger og Leka

Vi legger imidlertid merke til at Åfjords synkende folketall synes å ha flatet ut og er svakt bedre enn sammenlignbare kommuner de siste årene. Utviklingen i øvrige kommuner adskiller seg lite fra eller er svakere enn i sammenlignbare kommuner.

Når vi ser på utviklingen i netto innenlandsk flytting, er det en noe bedre utvikling i Røros enn i sammenlignbare kommuner. Men også øvrige kommuner har de aller siste par årene gått fra en situasjon med netto innenlandsk utflytting til om lag balanse. Unntaket er Høylandet, som fortsetter å ha en relativt betydelig netto innenlandsk utflytting.

Ser vi på utviklingen i andelen barn under skolealder, finner vi igjen noe av det samme bildet. En negativ utvikling ser ut til å ha flatet ut og stoppet opp i kommunene Åfjord, Ørland og Inderøy, men er fortsatt(?) negativ i Røros og Høylandet.

**FIGUR 7.28**  
Utvikling i barn 0-5 år som andel av innbyggere.  
Kulturell stedsutvikling, Trøndelag



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Trøndelag 7- og 8-sentralitet består av kommunene: Hemne, Frøya, Rissa, Oppdal, Midtre Gaudal, Malvik og Vikna. Trøndelag 10-sentralitet består av kommunene: Snillfjord, Agdenes, Roan, Osen, Holtålen, Tydal, Frosta, Namdalseid, Lierne, Røyrvik, Namskog, Fosnes, Flatanger og Leka.

Når vi ser indikatorutviklingen i sammenheng finner vi en endring i utviklingen i Åfjord og tildels Ørland og Inderøy som er i tråd med målene for lokale kulturelle stedsutviklingstiltak. Utviklingen i Ørlandet må imidlertid også sees på bakgrunn av relative store fysiske investeringer i kultursektoren, noe som kan tilsi at de fysiske stedsutviklingstiltakene kan forklare vel så mye av den datautviklingen vi ser som mer myke tiltak.

## Indikatorutvikling – tilrettelegging for kulturelle tjenester i Andøy, Træna og Nordreisa

Som for trøndelagskommunene ser vi først på utviklingen i kulturelle tjenester.



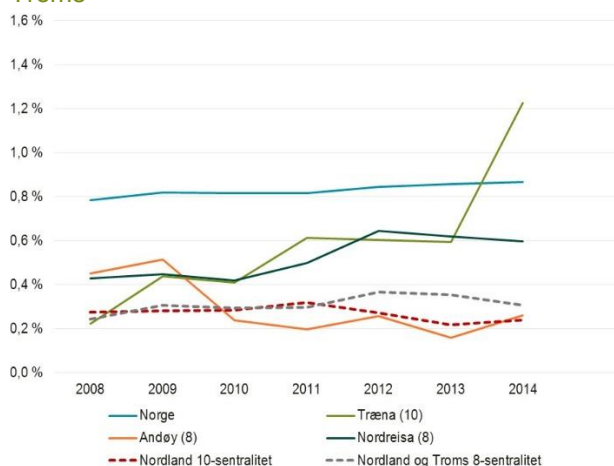
Nordreisa og Træna har vekst i kulturelle tjenester, mens Andøy har det ikke. Utviklingen i Træna er imidlertid påvirket av at antallet mennesker i sektoren er meget lavt (6 personer i 2014), noe som gjør at vekstrater må tolkes med forsiktighet.

Ser vi utviklingen over perioden 2008-2014 samlet har årlig sysselsetningsvekst i kulturelle tjenester vært 35 prosent i Træna (fra 1 til 6), 6,4 prosent i Nordreisa og -9 prosent i Andøy.

Tilsvarende vekst i kommuner i Nordland med samme sentralitetsnivå som Træna var -2,4 prosent og 4 prosent for kommuner som kan sammenlignes med Andøy og Nordreisa.

FIGUR 7.29

Sysseleatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Nordland og Troms



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Nordland og Troms 8-sentralitet består av kommunene: Meløy, Saltdal, Bardu og Balsfjord. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

Vi finner ikke den samme speilingen av utviklingen i kulturell tjenesteyting og personrettet tjenesteyting for disse kommunene som for trøndelagskommunene nevnt over.

Træna har likevel en tydelig positiv utvikling også i vekst i antall sysselsatte i personrettet tjenesteyting tjenester, som andel av kommunenes innbyggere. For perioden 2008-2014 var økte andelen med 2,7 prosent på årlig basis, mot 0 prosent for sammenligningskommunene.

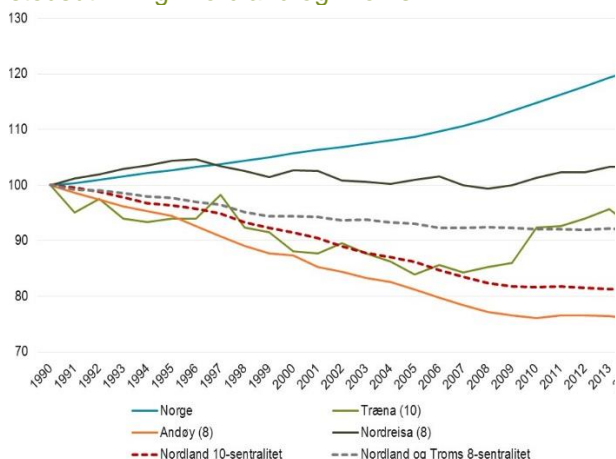
Tilsvarende vekst for Andøy og Nordreisa var henholdsvis 1,1 prosent og -3,2 prosent. Sammenligningskommunene hadde -1,8 prosent.

Når vi sammenholder utviklingen med omfang av fysiske investeringer, ser vi at alle har gjennomført utbygginger av idrettsanlegg. For Trænas del kun en gang i 2002. Nordreisa har imidlertid ført opp flere kulturbygg de siste årene og et kulturhus i 2013.

#### Vurdering i forhold til hovedmålet for Træna, Andøy og Nordreisa

Den demografiske utviklingen varierer betydelig mellom kommunene. Træna har snudd en negativ utvikling til en meget positiv utvikling de siste årene. Andøy fortsetter en negativ utvikling, selv om nedgangen ser ut til å flate ut, mens Nordreisa har en relativt stabil utvikling.

**FIGUR 7.30**  
Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100. Kulturell stedsutvikling. Nordland og Troms



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Nordland og Troms 8-sentralitet består av kommunene: Meløy, Salt- dal, Bardu og Balsfjord. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

Den positive befolkningsutviklingen på Træna skyldes imidlertid ikke innenlandsk netto tilflytting. Den utviklingen har vært negativ, og lik sammenlignbare kommuner. Folketilveksten kan i hovedsak tilskrives innvandring av arbeidskraft til en voksende fiskeindustri.

Heller ikke Andøy har netto innenlandsk tilflytting, men Nordreisa har en tydelig bedre flyttebalanse de siste årene og klart bedre enn sammenligningskommunene.

**FIGUR 7.31**  
Innenlandsk flytting som andel av befolkning Kulturell stedsutvikling. Nordland og Troms



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Nordland og Troms 8-sentralitet består av kommunene: Meløy, Salt- dal, Bardu og Balsfjord. Nordland 10-sentralitet består av kommunene: Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy (N.), Leirfjord, Grane, Hattfjeldal, Dønna, Lurøy, Rødøy, Sørfold, Steigen, Tjeldsund, Evenes, Ballangen, Røst, Værøy, Moskenes

Utviklingen i antall barn under skolealder forsterker et bilde av at Træna vokser som følge av arbeidsinnvandring. Små barn som andel av befolkningen er raskt synkende. Også barneandelen på Andøy går ned, men den holder seg stabil i Nordreisa.

Når vi ser indikatorene i sammenheng er det to forhold som utmerker seg. Træna ser ut til å styrke egen kultursatsing på en måte som gir sysselsettingsmessige ringvirkninger. Men det er for tidlig å si om det medfører noen varig påvirkning av befolkningsutviklingen. Imidlertid dersom satsingen medfører at trivselen øker, er det rimelig at det styrker muligheten til at en større andel av innvandrere ønsker å bli boende lengre enn hva som ellers ville ha vært tilfelle.

Vi ser mer spor av fysisk kulturutvikling i Nordreisa enn myke investeringer. Data tyder på at det også er en forsiktig positiv utvikling i kulturell tjenesteyting som en respons på denne utviklingen.

### Indikatorutvikling – tilrettelegging for kulturelle tjenester i Sykkylven, Norddal og Selje

De tre kommunene Sykkylven, Norddal og Selje har i meget ulik grad lyktes å få vekst innenfor kulturell tjenesteyting. Norddal og Sykkylven har en positiv utvikling og Selje har det ikke.

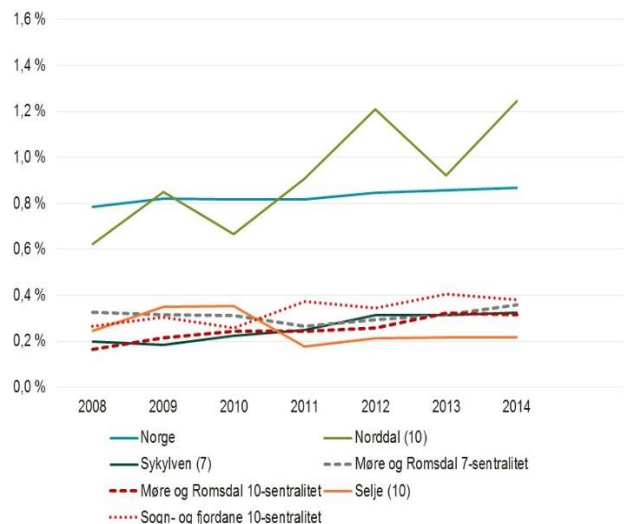
Ser vi utviklingen over perioden 2008-2014 samlet har årlig sysselsetningsvekst i kulturelle tjenester vært 12 prosent i Norddal, 8 prosent i Sykkylven og -2 prosent i Selje.

Tilsvarende vekst i sammenlignbare kommuner med Selje i Sogn og Fjordane (sentralitetsnivå 10) var 6 prosent. Sammenlignbare kommuner med Sykkylven i Møre og Romsdal var 1,6 og med Norddal hadde sammenligningskommunene 11 prosent vekst.

For ingen av kommunene er veksten i andeler vesentlig høyere enn sammenligningskommunene, men fordi nivået i utgangspunktet er relativt høyt i Norddal framstår veksten i denne kommunen som særlig sterk.

FIGUR 7.32

Sysselatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

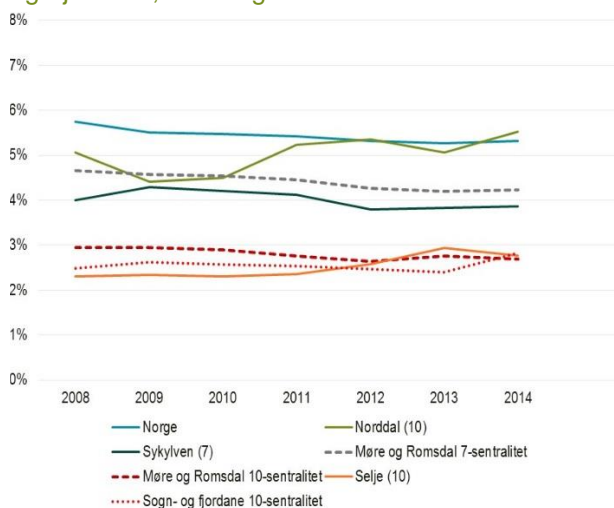
Note: Sogn og Fjordane 10-sentralitet består av kommunene: Gulen, Solund, Hyllestad, Balestrand, Aurland, Naustdal og Hornindal. Møre og Romsdal 10-sentralitet består av kommunene: Stordal, Midsund, Sandøy, Gjemnes, Rindal, Halså og Smøla. Møre og Romsdal 7-sentralitet består av kommunene: Herøy (M.R), Ulstein, Haram, Vestnes, Rauma, Fræna og Sunndal

Den relativt sterke veksten i kulturell tjenesteyting i Norddal kan ikke forklares av investeringsdata. Det var ingen investeringer i kulturbygg i perioden. Heller ikke for de andre kommunene var investeringene i kulturbygg høye, selv om det var noe investeringer i idrettsanlegg i Sykkylven.

Sysselsettingen i personrettet tjenesteyting som andel av befolkningen er også relativt positiv i Nordal, men ikke i de andre to kommunene.

**FIGUR 7.33**

Sysselsatte i peronrettet tjenesteyting i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn og Fjordane 10-sentralitet består av kommunene: Gulen, Solund, Hyllestad, Balestrand, Aurland, Naustdal og Hornindal. Møre og Romsdal 10-sentralitet består av kommunene: Stordal, Midsund, Sandøy, Gjemnes, Rindal, Halså og Smøla. . Møre og Romsdal 7-sentralitet består av kommunene: Herøy (M.R), Ulstein, Haram, Vestnes, Rauma, Fræna og Sunndal

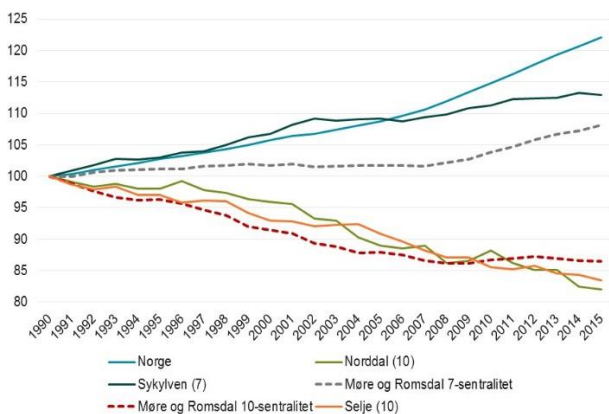
### Vurdering i forhold til hovedmålet for Norddal, Sykkylven og Selje

Norddal og Selje har begge en utfordrende demografisk utvikling, mens Sykkylven har en mer stabil utvikling.

Ser vi nærmere på netto innenlandsk flytting og utvikling i andel barn under skolealder er imidlertid utviklingen negativ for alle tre kommunene og mer negativ enn for sammenligningskommunene.

**FIGUR 7.34**

Befolkningsutvikling. Indeksert. 1990=100. Kulturell stedsutvikling. Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal

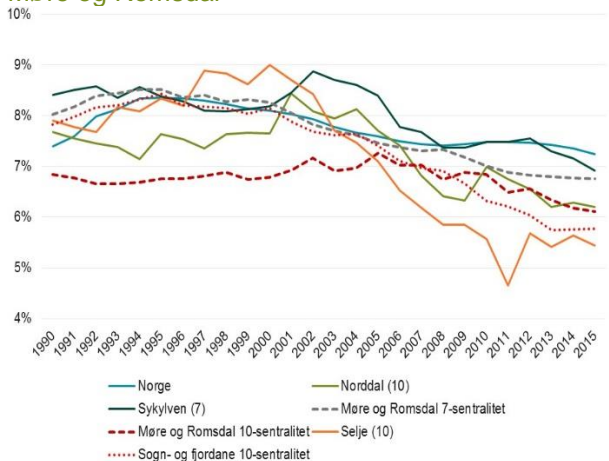


Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn og Fjordane 10-sentralitet består av kommunene: Gulen, Solund, Hyllestad, Balestrand, Aurland, Naustdal og Hornindal. Møre og Romsdal 10-sentralitet består av kommunene: Stordal, Midsund, Sandøy, Gjemnes, Rindal, Halså og Smøla. . Møre og Romsdal 7-sentralitet består av kommunene: Herøy (M.R), Ulstein, Haram, Vestnes, Rauma, Fræna og Sunndal

**FIGUR 7.35**

Utvikling i antall barn 0-5 år som andel av innbyggerne. Kulturell stedsutvikling. Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal



Kilde: SSB, bearbeidet av DAMVAD

Note: Sogn og Fjordane 10-sentralitet består av kommunene: Gulen, Solund, Hyllestad, Balestrand, Aurland, Naustdal og Hornindal. Møre og Romsdal 10-sentralitet består av kommunene: Stordal, Midsund, Sandøy, Gjemnes, Rindal, Halså og Smøla. . Møre og Romsdal 7-sentralitet består av kommunene: Herøy (M.R), Ulstein, Haram, Vestnes, Rauma, Fræna og Sunndal

Samlet kan utviklingen i data for kulturell tjenesteyting i Norddal sies å være i samsvar med målene for kulturell stedsutvikling. Øvrige data tyder imidlertid ikke på at effektene er store.

### Indikatorutvikling – tilrettelegging for kulturelle tjenester i Vang, Lom og Sigdal

Innlandskommunene Vang, Lom og Sigdal har alle en utfordrende demografisk utvikling, men ulik utvikling innen kulturelle tjenester. Utviklingen er mest positiv i Lom, men varierende eller negativ i de to andre. Ser vi utviklingen over perioden 2008-2014 samlet har årlig sysselsetningsvekst i kulturelle tjenester vært 2,6 prosent i Lom, 1,4 prosent i Vang og -1,1 prosent i Sigdal.

FIGUR 7.36

Sysselsatte i kulturtjenester i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Innland og Buskerud



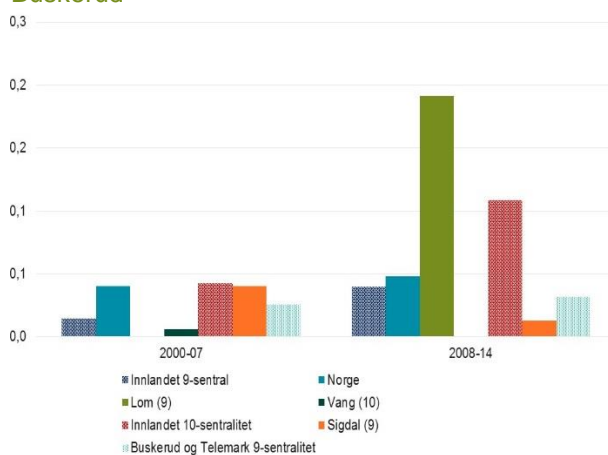
Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Follidal, Os (Hedm.), Lesja, Skjåk, Vestre Slidre. Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

Ser vi på data for igangsetting av kulturbygg, finner vi spor av Loms kulturelle satsing ved at de oppførte et relativt stort samfunnshus i 2012.

FIGUR 7.37

Igangsetting av kulturbygg. Gjennomsnitt kvm per innbygger. Kulturell stedsutvikling. Innlandet og Buskerud



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

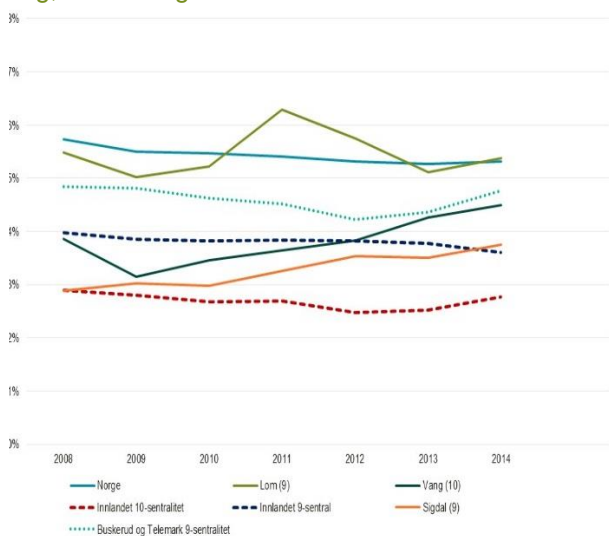
Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Follidal, Os (Hedm.), Lesja, Skjåk, Vestre Slidre. Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

Utviklingen i personrettet tjenesteyting viser et motsatt bilde. Innenfor slike tjenester vokser sysselsetningen raskere i Vang og Sigdal enn sammenligningskommunene. Sysselsetningsandelen i Lom synker svakt, dog mindre enn sammenligningskommuner<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Lom er i figuren sammenlignet med kommuner med sentralitetsnivå 8 og 10, mens Lom har nivå 9. Dette er pga for å begrense linjeantallet. Data for Innlandskommuner med sentralitetsnivå 9 er svært like de med nivå 8

**FIGUR 7.38**

Sysselsatte i dagligvarehandel og servering i kommunen, andel av innbyggere Kulturell stedsutvikling, Innland og Buskerud



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Folldal, Os (Hedm.), Lesja, Skjåk, Vestre Slidre. Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje.

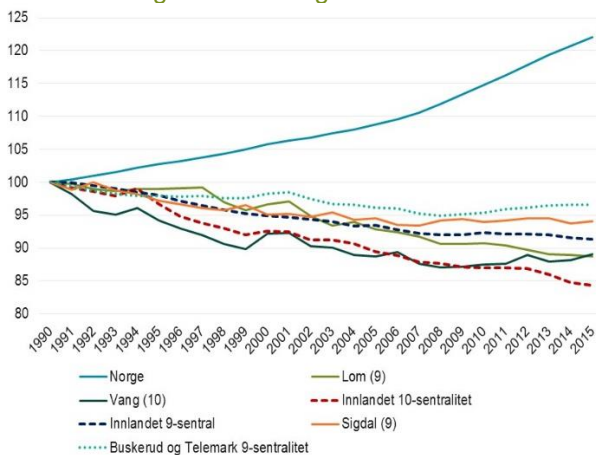
### Vurdering i forhold til hovedmålet for Lom, Vang og Sigdal

Den demografiske utviklingen er mer utfordrende for alle kommunene enn for sammenlignbare kommuner, men befolkningsutviklingen de siste årene synes noe bedre for Vang enn for de to andre kommunene.

Befolkningsutviklingen i Vang må imidlertid sees på bakgrunn av at kommunen er vertskap for et statlig flyktningmottak. Når beboere der ikke får opphold i annen kommunen vil de bli registrert som bosatte i Vang, etter godkjent oppholdstillatelse.

**FIGUR 7.39**

Befolkningsutvikling, Indeksert, 1990=100. Kulturell stedsutvikling, Innlandet og Buskerud



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Folldal, Os (Hedm.), Lesja, Skjåk, Vestre Slidre. Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

Ser vi nærmere på data for netto innenlandsk flytting og andelen barn under skolealder er det imidlertid Lom og Sigdal som har den mest positive utviklingen av de tre. Utviklingen i begge kommuner er også bedre enn sammenlignbare kommuner.

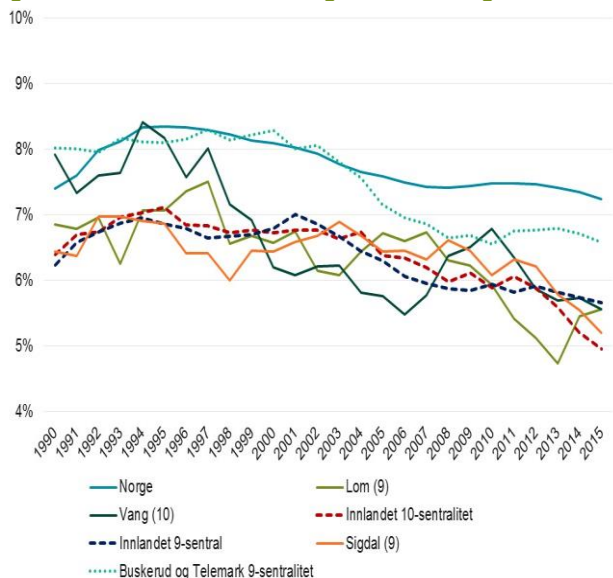
Begge kommuner har positiv netto innenlandsk flyttebalanse siste år. Også flyttebalansen i perioden 2008-2014 er bedre enn sammenlignbare kommuner, selv om den er svakt negativ. Vang har meget negativ flyttebalanse og mer negativ enn sammenlignbare kommuner.

Utviklingen i andelen barn under skolealder har vært negativ for alle tre kommuner, men Lom ser ut til å ha snudd en negativ utvikling de siste par år.



FIGUR 7.40

Utvikling i antall barn 0-5 år som andel av innbyggere. Kulturell stedsutvikling. Innlandet og Buskerud



Kilde: SSB, bearbejdet av DAMVAD

Note: Innlandet 10-sentralitet består av kommunene: Rendalen, Engerdal, Follidal, Os (Hedm.), Lesja, Skjåk, Vestre Slidre. Innlandet 8-sentralitet består av kommunene: Sør-Odal, Eidskog, Grue, Trysil, Åmot, Øyer, Gausdal, Jevnaker, Lunner, Søndre Land. Buskerud og Telemark 9-sentralitet består av kommunene: Nes, Hemsedal, Krødsherad, Nore og Uvdal, Drangedal, Sauherad, Tokke, Vinje

Ser vi indikatorene samlet synes Lom og ha en utvikling i tråd med hva som er målene med kulturelle stedsutviklingstiltak. Det er vanskeligere å se at de to andre kommunene har det.

#### 7.6.4 Oppsummering indikatorutvikling

Ser vi på indikatorutviklingen i alle kommunene vi har gjennomgått over, er det slående at det både er kommuner som har – og ikke har – en utvikling som kan være i tråd med det en kan vente av stedsutviklingstiltak.

Vi mangler imidlertid data over omfang, varighet og reell type stedsutviklingstiltak. Den samvariasjonen vi kan se tendenser til, kan dermed skyldes helt

andre forhold enn stedsutviklingstiltak. Vi har imidlertid sammenlignet med kommuner som har samme sentralitetsnivå i samme del av landet. Vi har også manuelt sjekket om det er spesielle forhold ved den lokale næringsutviklingen som kan forklare utviklingen. I noen tilfeller er det det, som nevnt i teksten. Også når vi tar hensyn til slike åpenbare grunner til ulik utvikling er det kommuner som har en utvikling i indikatorer som vi vurderer å samvariere med hva som er målene med lokale samfunnsutviklingstiltak.

Det kreves detaljerte analyser for å avklare om spesifikke stedsutviklingstiltak har effekt. Den samvariasjonen vi ser indikerer like fullt at det er en del kommuner som har en lokal dynamikk som på en eller annen måte er spesiell for disse kommunene. Det er ikke urimelig at dette kan skyldes lokale tiltak av en eller annen type. Om det skyldes tiltak finansiert over post 13.50 er imidlertid et annet spørsmål.

Følgende kommuner har etter vår vurdering en positiv utvikling i indikatorer som samvarierer med med mål for lokal samfunnsutvikling:

- Seljord (bred stedsutvikling)
- Sogndal (bred stedsutvikling)
- Iveland (fysisk stedsutvikling)
- Vegårshei (fysisk stedsutvikling)
- Hamarøy (fysisk stedsutvikling)
- Åfjord (kulturell stedsutvikling)
- Træna (kulturell stedsutvikling)
- Lom (kulturell stedsutvikling)



## 8 Politikimplikasjoner

Rapport 1 i dette prosjektet viste at flere argumenter taler for at det er behov for en egen statlig budsjettmessig tilskuddsordning for stedsutviklingstiltak. Rapporten viste også til at det er behov for prioritering av begrensede midler til slike tiltak og at ett eller flere prioriteringsorgan må organiseres på et nivå mellom primærkommuner og ansvarlig departement.

Denne rapporten underbygger behovet for prioritering av budsjettmidler til lokal samfunnsutvikling. Begrunnelsen er at flere kommuner som har relativt mange stedsutviklingstiltak, også har en utvikling i relevante indikatorer som tyder på en bevegelse mot målene med lokalsamfunnsutvikling eller stedsutvikling. Positiv bevegelse mot målene med tiltak er imidlertid ikke målbare for flertallet av kommuner hvor vi har forsøkt å identifisere resultater.

Gjennomgang av utviklingen i enkeltkommuner underbygger at organer som prioriterer bruken av lokale samfunnsutviklingsmidler bør ha bedre verktøy for både å identifisere *behov for* og *resultater av* midler til lokal samfunnsutvikling. Verktøyet bør bestå av målbare indikatorer som ikke krever rapportering fra ansvarlige for lokale samfunnsutviklingsprosjekter. Slike verktøy mangler i stor grad i dag.

Vår vurdering er at uten et bedre verktøy for å identifisere utviklingstrekk som kan tilsi nytte av midler for lokalsamfunnsutvikling, vil det heller ikke være behov for et prioriteringsorgan. I så fall vil prioriteringene enten være preget av skjønn basert på anekdotisk kunnskap eller at bevilgninger går til søknader etter «først til mølla» prinsippet. Uten verktøy til å identifisere behov og måloppnåelse, kan det argumenteres for at lokale utviklingsmidler like gjerne kan distribueres til alle kommuner, uten prioritering. Risikoen er i så fall stor for at midlene gradvis blir en del av det alminnelige kommunale inntektssystemet.

Denne rapporten presenter et eksempel på et system som både kan benyttes til å overvåke lokal samfunnsutvikling og måle resultater av innsats.

Får å måle konkrete resultater av lokal samfunnsutviklingsinnsats er det imidlertid behov for bedre kategorisering og rapportering av hva slags lokale samfunnsutviklingstiltak som blir støttet av statlige budsjettmidler og hva kommuner gjør på egen hånd. Slike rapporteringer bør ikke være en del av et regulert måle- og overvåkingssystem, men kan supplere det for evalueringsformål.

## Referanser og litteratur

- Bedriftskompetanse AS og Oxford Research AS (2011) Utvikling av småsamfunn gjennom forpliktende samarbeid. Evaluering av Nordland fylkeskommunes småsamfunnssatsing på Nord-Helgeland og i Nord-Salten.
- Bhuller, M. og Rolf Aaberge (2012) Utviklingen av arbeidstilbudet i Norge. Økonomiske analyser 5/2012. SSB.
- Byrkjeland, M. og K. Grove (2005) Bygdeutvikling i Hordaland 1990-2005. Bergen: Rokkansenteret.
- Frisvoll, S., K. Daugstad og R. Almås (2004) Program og satsinger retta mot distriktskommuner og småsamfunn. Notat 1/2004. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Furre, H., S. Johansen, B. Brastad og F. Gundersen (2009) Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60. Harmoni innen vide rammer. Oxford Research og NIBR. Februar 2009
- Hedström, M. og H. Littke (2011) Perspectives on rural development in the Nordic countries - Policies, governance, development initiatives. Nordregio Working Paper 2011:3
- Holm, F. E. og E. P. Stræte (2008) Utdfordringer i lokalt utviklingsarbeid. En delrapport fra Regjeringens småsamfunnssatsing. R-14/08. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Holm, F. E. og M. Villa (2010) Små samfunn tar sats. Sluttrapport fra følgeevalueringen av Regjeringens Småsamfunnssatsing. Rapport 5/10, Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Holm, F. E., A. Kroken, B. Logstein og M. Villa (2010) Hatten av! En analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter. R-2/10. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Karlsen, J., H. K. Lysgård, A. K. Ryntveit, O. Langhelle og J. K. Fosse (2003) Følgeevalueringen av Utkantprogrammet. Sluttrapport. FoU-rapport nr. 3/2003, Kristiansand: Agderforskning.
- Kobro, L. U, K. Vareide og M. Hatling (2012) Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjenetegnet ved 15 norske distriktskommuner. TF-notat nr. 303, Telemarksforskning/Sintef.
- Medalen, T. (2008) Midtveiseevaluering av BLEST-programmet. Asplan Viak AS.
- Medalen, T. (2010) BoLyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder. Evaluering av stedsutviklingsprogrammet BLEST. Asplan Viak AS.
- Meld. St. 13 (2012-2013) «Ta heile Norge i bruk»
- Onsager, K., F. Gundersen, L. Schmidt, K. Sørli og G.M. Vestby (2011) Livskraftige kystsamfunn. Steds- og næringsutvikling i Sandøy kommune. NIBR-rapport: 2011:24
- Rambøll (2012) Sammendragsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond.
- Rasmussen, I., V. A. Dyb, N. Heldal og S. Strøm (2010) Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering av ungdom. Vista Analyse Rapport 2010/07.
- Ringholm, Toril; Aarsæther, Nils; Bogason, Peter; Ellingsen, May-Britt. Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse. 2011
- Skålnes, S., F. Gundersen, R. Skogheim og K. Sørli (2011) Langtidseffekt av nasjonale utviklingsprogram. NIBR-rapport 2011/17.

Søfting, E. og T. Magnussen (2007) Evaluering av småsamfunnssatsingen i Nord-Salten. Arbeidsnotat nr. 1007/07, Bodø: Nordlandsforskning.

St. meld. nr 25 (2008-2009) «Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken»

St.meld. nr. 21 (2005-2006) «Hjarte for heile landet»

Storstad, O. (2012) På vei mot et Norsk bygdebarometer. Rapport 11/2012, Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Vestby, G. M. og P. G. Røe (2004) Fortellingen om en stedsutvikling - en sosiokulturell prosess. Evalueringsrapportering fra arbeidet med sentrumsutvikling i Eidskog. Notat 2004/101, NIBR.

Vestby, G. M., F. Gundersen og R. Skogheim (2014) Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden, rollen og rammevilkårene. NIBR-rapport 2014:2.

Villa, M. og F. E. Holm (2010) Veileder i lokal samfunnsutvikling; Bygdeforskning/KRD 2010 <http://distriktssenteret.no/2010/09/28/veileder-i-lokal-samfunnsutvikling/>



**DVAAD**  
COPENHAGEN . OSLO . STOCKHOLM

Badstuestræde 20  
DK-1209 Copenhagen K

Grensen 13  
N-0159 Oslo

Waterfront Building  
Klarabergsviadukten 63,  
SE-101 23 Stockholm