

KS

Kommuner med sterkt fallende folketall

Virksomheter for kommuneøkonomi og tjenester
- potensialet ved lokale motstrategier



KS

Kommuner med sterkt fallende folketall

Virksomheter for kommuneøkonomi og tjenester - potensialet ved lokale motstrategier

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R5835

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	KS		
Rapportnr.:	R5835		
Rapportens tittel:	Kommuner med sterkt fallende folketall		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		iflg	
Ansvarlig:	Tor Dølvik		
Kvalitetssikring:	Kaare Granheim	Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

AGENDA legger med dette fram en rapport om kommuner med sterkt fallende folketall.

Arbeidet er utført for KS Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, som ønsket å belyse situasjonen i disse kommunene.

Arbeidet er basert på beskrivelser og analyser av offentlig tilgjengelig statistikk om befolkning, kommuneøkonomi, kommunale tjenester og arbeidsmarked. Videre har vi fått stilt data til disposisjon om ca. 346 000 kommuneansatte og deres utdanningsbakgrunn, fra det såkalte PAI-registeret til KS. Prosjektet bygger også på kvalitative informantintervjuer med representanter for kommune og lokalsamfunn i fem kommuner der folketallsutviklingen har snudd.

Arbeidet er utført av et prosjektteam med Tor Dølvik som prosjektleder. Øvrige medarbeidere har vært Per Schanche, Finn Arthur Forstrøm og Erik Holmelin.

I KS har våre kontaktpersoner vært Rune Bye, Tor Magne Fredriksen og Anna Charlotte Larsen.

Sandvika, 13. desember 2007

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

SAMMENDRAG	7			
1	INNLEDNING	12		
	1.1	Bakgrunn og formål	12	
	1.2	Problemstillinger	12	
	1.3	Analysemodell og data	13	
2	UTVIKLINGEN I FOLKETALLET	15		
	2.1	Nasjonale utviklingstrekk	15	
	2.2	Gruppering av kommuner i fire kategorier	16	
	2.3	Fremskrivingen til Statistisk sentralbyrå	22	
	2.4	Utvikling i sentrale aldersgrupper	26	
3	VIRKNINGER FOR DRIFTSØKONOMIEN	33		
	3.1	Innledning og hypoteser	33	
	3.2	Utgiftsbehov og inntektsnivå	33	
		3.2.1	Demografisk utgiftsbehov	34
		3.2.2	Korrigerte frie inntekter	34
		3.2.3	Forklaringer på forskjellig inntektsnivå	35
		3.2.4	Konklusjon	35
	3.3	Omstillingsbehov	35	
	3.4	Tjenesteproduksjon	35	
	3.5	Tjenestetilbudet i utvalgte sektorer	35	
		3.5.1	Dekningsgrad i eldreomsorgen	35
		3.5.2	Bemanning i grunnskolen	35
		3.5.3	Kulturformål	35
		3.5.4	Næringsformål	35
	3.6	Konklusjoner	35	
4	VIRKNINGER FOR KAPITALKOSTNADER	35		
	4.1	Hvorfor er kapitalkostnader interessante?	35	
	4.2	Tidligere vurderinger av kapitalutgifter	35	
	4.3	Kapitalutgifter i kommuner med fall i folketallet 2001-2006	35	
	4.4	Kapitalutgifter for alle kommuner	35	
	4.5	Konklusjoner	35	

5	KOMPETANSEUTFORDRINGER	35
5.1	Innledning	35
5.2	Høy utdanning	35
5.3	Forekomst av ulike faggrupper	35
5.4	Kompetanseknapphet	35
5.5	Sammenfatning	35
6	KOMMUNER DER UTVIKLINGEN HAR SNUDD	35
6.1	Innledning og hovedtemaer	35
6.2	Oversikt over strukturelle kjennetegn	35
6.3	Os i Østerdalen	35
6.3.1	Strukturelle hovedtrekk	35
6.3.2	Drivkrefter og lokale strategier	35
6.3.3	Hvorfor har kommunen klart seg?	35
6.4	Etnedal i Valdres	35
6.4.1	Strukturelle hovedtrekk	35
6.4.2	Strategier og drivkrefter	35
6.4.3	Hvorfor har kommunen klart seg?	35
6.5	Fyresdal i Telemark	35
6.5.1	Nøkkeltall for Fyresdal	35
6.5.2	Strategier og drivkrefter i kommunens utvikling	35
6.5.3	Årsaker til kommunens suksess	35
6.6	Vikna i Nord-Trøndelag	35
6.6.1	Nøkkeltall for Vikna	35
6.6.2	Strategier og drivkrefter i kommunens utvikling	35
6.6.3	Årsaker til kommunens suksess	35
6.7	Storfjord i Troms	35
6.7.1	Strukturelle hovedtrekk	35
6.7.2	Drivkrefter og lokale strategier	35
6.7.3	Hvorfor er folketallet Storfjord opprettholdt?	35
6.8	Sammenfatning – vidunderkommuner?	35

Sammendrag

Dette prosjektet er kommet i stand fordi KS ønsket å få dokumentert hvordan sterkt fall i folketallet påvirker kommunenes økonomiske situasjon og tjenesteproduksjon. Videre ønsket KS å få belyst hva som kunne forklare at nedgangen hadde snudd i noen av landets kommuner.

Vi har ved hjelp av ulike statistiske kilder beskrevet en rekke forhold knyttet til demografi, økonomi, tjenester og kompetanse i alle landets kommuner, og lagt vekt på å framheve hvordan kommuner med fallende folketall avviker fra kommuner med en annen befolkningsutvikling.

Gjennom intervjuer med et utvalg sentrale personer i fem kommuner der befolkningsutviklingen har snudd, har vi i tillegg beskrevet mulige forhold som kan forklare at utviklingen denne veksten.

Som en felles karakteristikk kan vi kanskje si at kommuner med sterkt fallende folketall kjennetegnes ved at de er forholdsvis velstående, men fattigere på folk.

57 kommuner med sterk nedgang – minus hver fjerde innbygger på 20 år

Det samlede folketallet i landet har de siste 20 årene økt med over en halv million innbyggere, men over halvparten av denne veksten har funnet sted i åtte av landets største kommuner.

Til sammen 189 kommuner har hatt nedgang i folketallet i den samme perioden. I prosjektet har vi særlig vært opptatt av å beskrive situasjonen i de 135 kommuner med en betydelig nedgang i folketallet. I 57 av disse kommunene har den gjennomsnittlige årlige befolkningsnedgangen vært på én prosent eller mer de siste 20 årene. Dette kaller vi kommuner med sterkt fall i folketallet. Nedgangen utgjør mer enn hver fjerde innbygger i disse kommunene. I 2007 bor det ca. 92 000 innbyggere i disse kommunene, eller to prosent av landets befolkning, og det gjennomsnittlige innbyggertallet er på 1 600. Nesten alle disse kommunene har en perifer geografisk beliggenhet, og det store flertallet av dem ligger i Nord- Norge (39 av 57 kommuner).

Videre har til sammen 78 kommuner hatt en gjennomsnittlig årlig nedgang på 0,5–1 % i den samme perioden. Her bor til sammen 4,4 % av landets befolkning og disse kommunene har en gjennomsnittlig størrelse på 2 600 innbyggere.

Framskrivningene til Statistisk sentralbyrå tyder på at nedgangen i disse kommunene vil fortsette. Utviklingen som er gått i årene etter at fram-

skrivningene ble laget, indikerer at disse kommunene kan stå foran en noe sterkere nedgang i folketallet enn det som er antydnet i framskrivningene.

God kommuneøkonomi og høyt nivå på tjenestene

Kommuner med sterkt fall i folketallet er dyrere å drive enn landets øvrige kommuner. I tillegg har de relativt flere innbyggere i aldersgrupper som utløser mer omfattende kommunale tjenester, blant annet innenfor pleie- og omsorg.

Kommuner med sterkt fall i folketallet har jevnt over høye inntekter i forhold til behovet for tjenester. Alle disse kommunene har frie inntekter som ligger over landsgjennomsnittet, selv når det korrigeres for forskjeller i tjenestebehov mellom kommunene. De høye inntektene skyldes distriktspolitiske elementer i inntektssystemet, dels kraftinntekter i noen av kommunene. Kommuner med sterkt fall i innbyggertallet har jevnt over et lavere nivå på inntekts- og formuesskatt, noe som kompenseres gjennom inntektsutjevningen mellom norske kommuner.

Kommuner med sterkt fall i folketallet har vært preget av at det blir færre unge og flere eldre. Det fører til et behov for å vri ressursbruken fra barn og unge til eldre. Det ser ut til at kommunene har greid tilpasningen godt i perioden 2001 til 2006. I årene som kommer ser det ut til at behovet for omstilling vil bli større enn det har vært i foregående periode, noe som skyldes at det vil bli sterkere nedgang i barnetallet. Behovet for omstilling er størst i kommuner med sterkt fall i folketallet, men dette er også en generell utfordring som mange av landets kommuner vil møte.

Kommunene med sterkt fall i folketallet har et godt utbygd tjenestetilbud. Sammenlignet med andre kommuner er helse, barnehage, barnevern og grunnskole høyt prioritert, mens pleie og omsorg er lavere prioritert enn i andre kommuner. Kostnadseffektiviteten er lavere enn det som er vanlig i landets øvrige kommuner, noe som også gjenspeiler at det er mer kostnadsskrevende å produsere tjenester i disse kommunene. Det er høye dekningsgrader for omsorgstilbud både i institusjonstjenestene og i hjemmetjenesten. Lærerdekningen er høy, noe som har sammenheng med smådriftsulemper. Disse kommunene bruker også mer til næringsutvikling enn øvrige kommuner.

Investeringer og kapital tilpasses befolkningsendringene

Alle kommuner trenger bygninger som skoler, institusjoner og rådhus for å tilby kommunale tjenester. Driften krever også tilgang til datamaskiner og annet kapitalutstyr. Spørsmålet er hvordan kommuner som får færre innbyggere makter å utnytte de eksisterende bygningene og kapitalbeholdningen på en effektiv måte. Dette har vi undersøkt ved å beskrive nivået på investeringer og avskrivninger i kommuner med sterkt fallende

folketall sammenlignet med øvrige kommuner. Vi har både undersøkt nivået i kommunene som helhet og innenfor sektorene skole og pleie og omsorg.

Kommuner med sterkt fall i folketallet har et høyt investeringsnivå sammenlignet med andre kommuner. De investerer relativt lite i undervisningsbygg og relativt mye i pleie og omsorg. Tilsvarende er det relativt lave avskrivninger for undervisningsbygg og relativt høye avskrivninger for pleie og omsorg.

Det ser ut til at kommuner med fallende folketall har redusert omfanget av investeringer og nivået på avskrivninger i takt med at antall innbyggere i sentrale målgrupper er endret. Det er betydelige variasjoner i investerings- og avskrivningsnivå mellom disse kommunene, men det ser ikke ut til å være et generelt problem at de sliter mer enn andre kommuner med å tilpasse bygningsmasse og kapitalutstyr til endringene i folketallet. Forskjeller i aldersgruppenes utvikling mellom kommuner med fallende folketall, ser ikke ut til å forklare at de har forskjellig investerings- og avskrivningsprofil.

Knapphet på spesialistkompetanse

Kommunene skal løse stadig mer kompetansekrevende oppgaver. Personell med relevant spesialisering og utdanningsnivå er viktig for kommunenes muligheter til å ivareta slike oppgaver.

Blant alle landets kommuneansatte hadde 42 % høyere utdanning i 2005 (høyskole eller universitet). I kommuner med sterkt fall i folketallet de siste 20 årene, var andelen som hadde høy utdanning 10 prosentpoeng lavere enn i den gruppen av kommuner som hadde sterkest befolkningsvekst.

Lærere, adjunker og sykepleiere utgjør de største enkeltgruppene blant personell med høyere utdanning i kommunene. Kommunene med sterkt fallende folketall har god dekning av personell innenfor disse faggruppene. Gjennomsnittlig har kommunene med sterkt fallende folketall to leger blant sine ansatte og mer enn to ingeniører. Innenfor andre spesialiserte utdanninger som ergoterapi, fysioterapi, sivilingeniører er det færre enn én ansatt pr. kommune. Ingen av disse kommunene har ansatt jurist eller arkitekt, som er smalere spesialistfunksjoner. Videre har flertallet av disse kommunene heller ingen ansatte innenfor andre spesialiserte utdanningsgrupper som ergoterapeut, sivilingeniør, siviløkonom m.fl.

Kommunene med sterkt fallende folketall ser ut til å ha god kompetansekdekning innenfor de breddefunksjonene som grunnleggende kommunale tjenester krever. Kompetanseutfordringene er knyttet til spesialiserte funksjoner og til omfanget av personer med høyere utdanning. Antall

personer tilsier at det for disse gruppene heller ikke er særlig bredde i de fagmiljøene som kan etableres i disse kommunene.

Hva forklarer at utviklingen kan snu?

En rekke kommuner har erfart at befolkningsnedgangen er snudd til oppgang, eller at nedgangen er bremsset opp. Vi har innhentet nærmere informasjon om hva som kjennetegner situasjonen i fem av disse kommunene og hva som eventuelt er forklaringen på at disse kommunene har hatt en mer positiv befolkningsutvikling.

De fem kommunene er Os kommune i Nord-Østerdalen (Hedmark), Etnedal kommune i Valdres (Oppland), Fyresdal kommune i Vest-Telemark, Vikna kommune i Nord-Trøndelag og Storfjord kommune i Nord-Troms.

Det er flere faktorer som kan forklare at disse kommunene har hatt en gunstigere utvikling enn sammenlignbare kommuner eller øvrige kommuner i regionen. Følgende forhold ser ut til å ha spilt en vesentlig rolle, riktignok i noe ulik grad.

Geografisk plassering i en regional struktur

Os er nabokommune til Røros og har trukket veksler på vekstkraften som næringsutviklingen på Røros representerer. Det samme synes å være tilfelle for Etnedal i Valdres, som befinner seg mellom de nærregionale sentrene Fagernes og Dokka. Storfjord kommune ligger innenfor pendlingsavstand til Tromsø, og er sentralt plassert langs hovedkommunikasjonsårene gjennom Troms. Vikna i Nord-Trøndelag utgjør i seg selv et regionalt senter med vekstkraft som kommunen og lokalt næringsliv har klart å utnytte. Fyresdal i Telemark ligger lengre unna et slikt senter, og har i større grad maktet å snu utviklingen ved å mobilisere lokale ressurser i lokalmiljøet.

Aktiv næringspolitikk

Alle kommunene har drevet en aktiv politikk for å tiltrekke seg næringsvirksomhet, utløse lokalt entreprenørskap og tilrettelegge for næringsvekst som kan gi lokale sysselsettingsmuligheter for innbyggerne. Det er særlig Vikna og Fyresdal som har lyktes med en slik kommunal strategi. Også i Os har dette bidratt til etablering av nye bedrifter og vekst i lokale virksomheter, men her anses i tillegg den regionale arenaen og region-senterets utvikling som en viktig drivkraft. Det samme kan sies om Etnedal, som i enda større grad er avhengig av næringsutviklingen i regionen som helhet for å sikre innbyggerne sysselsettingsmuligheter. I Storfjord har lokale krefter, like mye innenfor som utenfor kommunens apparat spilt en aktiv rolle i å sikre etablering av virksomheter i kommunen. Bevisst satsing på kompetansearbeidsplasser har særlig vært suksessfylt i Vikna, men er også noe de andre kommunene prioriterer.

Gode bosteder, gode kommunale tjenester og rekruttering av innflyttere

I alle kommunene har det vært lagt vekt på å utvikle kommunen som et godt bosted for folk som ønsker å bosette seg i regionen. Dette omfatter tilrettelegging av tomter og gode lokalmiljøer, men også prioritering og markedsføring av gode kommunale tjenester og livskvaliteter. Fyresdal har hatt suksess med å markedsføre kommunens kvaliteter overfor mellomeuropeere som ønsker å flytte ut av befolkningstette byregioner på kontinentet. I Storfjord og Etnedal synes lokal tilhørighet og lokal forankring å være et kjennetegn ved lokalsamfunnet som bidrar til en viss tilbakeflytting til hjemkommunen, selv om dette også kan sies å være virksomt i de tre andre kommunene vi har besøkt.

Det er med andre ord ikke en enkeltfaktor som ligger bak den positive utviklingen i disse fem kommunene. Samspillet mellom regionale utviklingstrekk og lokale strategier har betydning, og en bevisst kommunal strategi som mobiliserer lokale krefter har særlig gitt uttelling.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Det samlede folketallet i landet har de siste 20 årene økt med over en halv million (522 000), men over halvparten av denne veksten har funnet sted i åtte av landets største kommuner. Oslo har alene fått 100 000 flere innbyggere i denne perioden. I flere tiår er bosettingsmønsteret i Norge blitt mer sentralisert.

I den andre enden av skalaen er det mange kommuner som har opplevd at folketallet går ned. I perioden 1986-2007 har 189 av landets kommuner hatt nedgang i folketallet. I flere av disse kommunene har nedgangen vært ubetydelig, men 57 kommuner har hatt en gjennomsnittlig befolkningsnedgang på én prosent eller mer pr. år i denne perioden. Disse kommunene har opplevd at mer enn hver fjerde innbygger er blitt borte på 20 år. I enkelte av kommunene har frafallet vært på 30-40 prosent.

Dette prosjektet er kommet i stand fordi KS ønsket å få dokumentert hvordan sterkt fall i folketallet påvirker kommunenes økonomiske situasjon og tjenesteproduksjon. Videre ønsket KS å få belyst hva som kunne forklare at nedgangen hadde snudd i noen av landets kommuner.

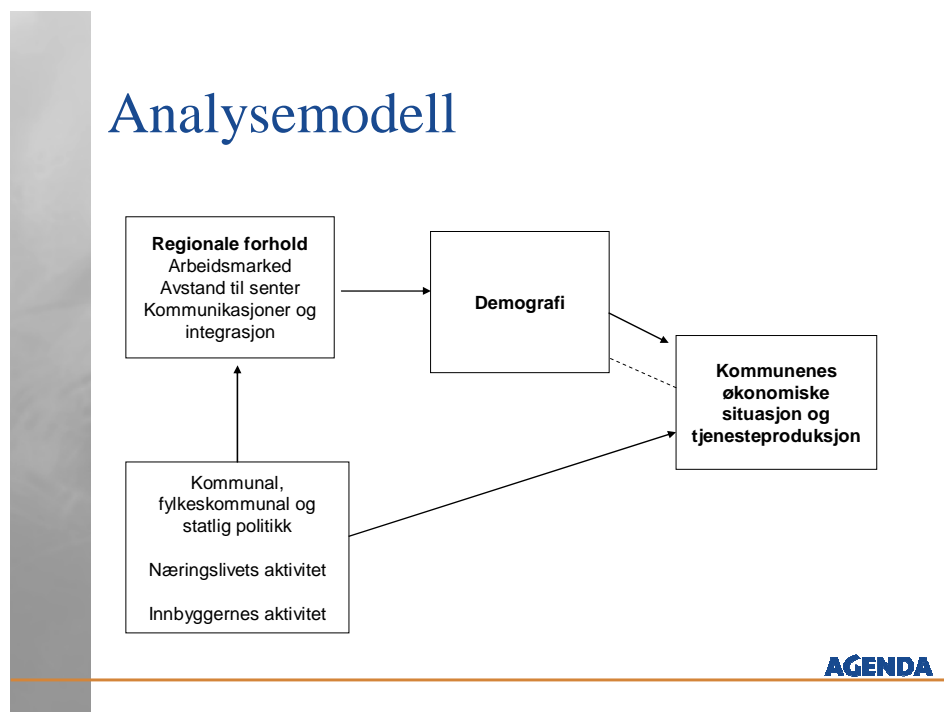
1.2 Problemstillinger

Prosjektet har særlig konsentrert seg om følgende spørsmål:

- (1) Hvilke effekter har fallende folketall på kommunenes økonomiske situasjon og tjenesteproduksjonen?
 - Hvordan har den faktiske demografiske utviklingen vært og hva er utsiktene framover?
 - Hvordan påvirkes behovet for kommunale tjenester?
 - Hvilke krav til omstilling i tjenestetilbudet står kommunene overfor?
 - Hvordan påvirkes kommunenes utgifter til bygg og anlegg?
 - Hvordan påvirkes kommunens mulighet til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft?
 - (2) Finnes det eksempler på kommuner der befolkningsnedgangen er snudd? Hva ligger bak en slik utvikling og i hvilken grad skyldes det bevisste kommunale strategier?
-

1.3 Analysemodell og data

Vår tilnærming til problemstillingene kan illustreres ved hjelp av analysemodellen i figur 1.



Figur 1.1 Analysemodell

Den økonomiske situasjonen og tjenesteproduksjonen i kommuner med sterkt fall i folketallet påvirkes av en lengre virkningskjede. Den nasjonale fordelingen av økonomiske rammer til kommunene og kommunenes demografiske utvikling er de mest direkte virkningene vi vil kartlegge. Dette temaet er viet mest oppmerksomhet i prosjektet.

Videre kan de demografiske endringene igjen forstås som resultat av bakenforliggende og mer grunnleggende utviklingstrekk i kommunenes lokalsamfunn og omgivelser. Dette dreier seg særlig om situasjonen på lokalt og regionalt arbeidsmarked, næringsstruktur og kommunens størrelse og sentralitet. Disse forholdene kan igjen være påvirket av lokal, regional og nasjonal næringspolitikk, samhandlingen mellom offentlige og private næringsinteresser, markedsmessige betingelser m.v.

Innenfor prosjektets rammer har det ikke vært mulig å belyse alle sammenhengene i denne virkningskjeden. Det dreier seg om brede temaer og kompliserte sammenhenger som hver for seg krever mer inngående studier.

Vi har belyst demografisk og økonomisk utvikling ved hjelp av deskriptive statistiske analyser. Basert på disse analysene har vi identifisert eksempelkommuner som gjennomførte kvalitative case-studier med sikte på å finne indikasjoner på hvordan kommunene i samspill med andre aktører kan ha påvirket befolkningsutviklingen. Vi valgte kommuner som hadde en avvikende befolkningsutvikling sammenlignet med den regionen de befinner seg i, og/eller som har opplevd at befolkningsnedgangen er snudd.

Rapporten bygger på følgende kilder:

- Offentlig tilgjengelig statistikk om kommuneøkonomi, demografi, nærings- og sysselsettingsstatistikk og kommunale tjenester. KOSTRA-data og befolkningsstatistikk fra SSB har vært våre hovedkilder.
 - Kvalitative informantintervjuer med ordfører, rådmann, næringssjef og lokale næringsdrivere eller bedriftsledere.
 - PAI-data over 346 000 kommunalt ansatte i 2005 og deres utdanningsbakgrunn.
-

2 Utviklingen i folketallet

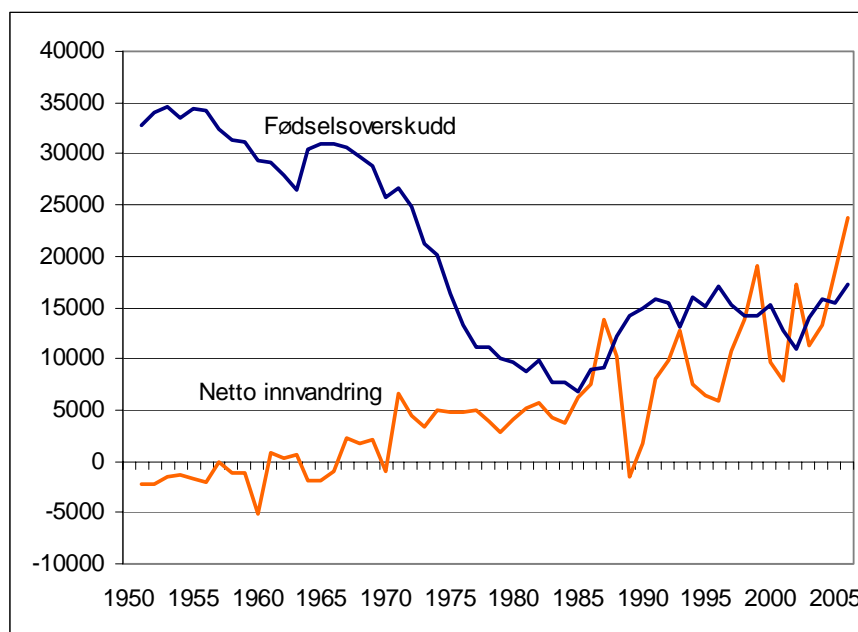
2.1 Nasjonale utviklingstrekk

Befolkningsutviklingen i Norge har vært kjennetegnet av noen lange utviklingslinjer:

- Flere eldre i befolkningen
- Økt flytting til sentrale strøk
- Økende innvandring fra utlandet

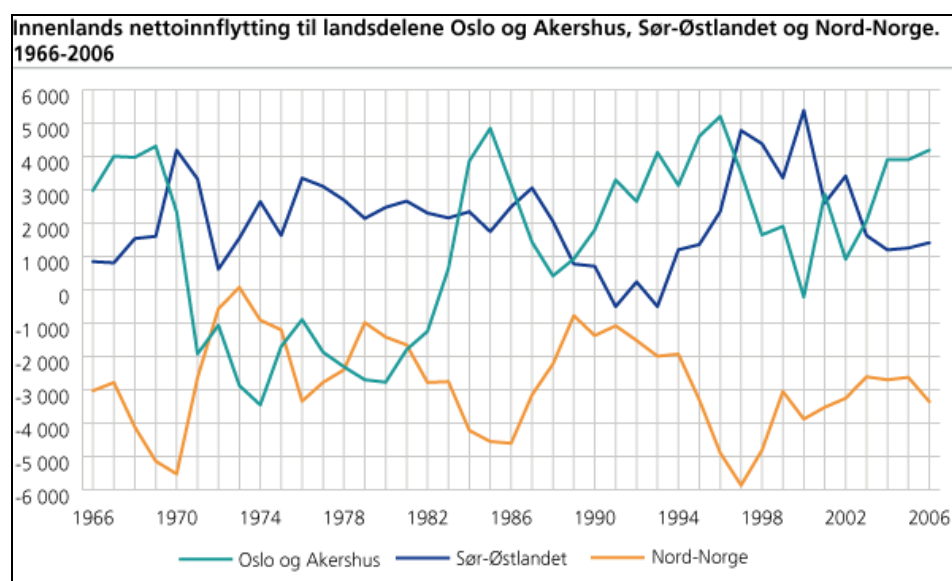
Folketallet i Norge har økt med vel 1,4 millioner innbyggere siden 1951. Fram til ca. 1985 skyldtes mesteparten av befolkningsveksten store fødselsoverskudd, men fra da av har innvandring og fødselsoverskudd utgjort omtrent en like stor komponent bak befolkningsveksten.

Fødselsoverskuddet var sterkt synkende i landet som helhet fram til midt på 1980-tallet, men har siden økt. Fram til 1960-tallet var det netto utvandring fra Norge, men fra rundt 1970 økte innvandringen og førte til netto innvandring.



Figur 2.1 Fødselsoverskudd og netto innvandring til Norge 1951-2006

Befolkningsutviklingen har over tid medført en betydelig omfordeling av befolkningen fra Nord Norge og distriktskommuner til kommuner i Sør-Norge og i nærheten av de store byene. Flyttemønsteret innenlands er en viktig forklaring på denne utviklingen, jf. figur 2.2, men ulik utvikling i regionenes fødselsoverskudd ligger også bak disse regionale endringene.



Figur 2.2 Innenlands nettotinnflytting for tre landsdeler 1966-2006. Kilde SSB

Det er de kommunevise utslagene av disse overordnede nasjonale utviklingstrekkene vi nå skal vise nærmere.

2.2 Gruppering av kommuner i fire kategorier

Vi har tatt utgangspunkt i befolkningsutviklingen for alle landets kommuner i perioden 1986-2007, og delt dem inn i fire kategorier etter nivået på årlig endring i befolkningen:

- (1) Årlig reduksjon på mer enn 1 prosent
- (2) Årlig reduksjon mellom 0,5 og 1 prosent
- (3) Årlig endring på -0,5 til 0,5 prosent
- (4) Årlig vekst over 0,5 prosent

Til sammen har 57 kommuner hatt en gjennomsnittlig nedgang på mer enn 1 % pr. år i perioden, jf. figuren under. Disse kommunene har nå et gjennomsnittlig folketall på 1 600 innbyggere og i disse kommunene bor ca. 2 % av landets befolkning (92 000 innbyggere). Disse kommunene har i gjennomsnitt fått redusert sin befolkning med en drøy firedel de siste 20 årene.

Tabell 2.1 Kjennetegn ved grupper kommuner fordelt etter årlig vekst for perioden 1986-2007

Gruppe	Antall kommuner	Gjennomsnittlig størrelse (1000 pers)	Prosent samlet endring i befolkningen		
			1986-2007	2007-2025	1986-2025
gruppe 1	57	1,6	-26 %	-11 %	-34 %
gruppe 2	78	2,6	-14 %	-4 %	-17 %
gruppe 3	178	7,2	1 %	5 %	7 %
gruppe 4	118	26,3	23 %	15 %	42 %
I alt	431	10,9	13 %	11 %	25 %

Neste kategori består av 78 kommuner som har hatt en nedgang på 0,5-1 % pr. år og et gjennomsnittlig folketall på 2 600 innbyggere. Her bor til sammen 4,4 % av landets befolkning (204 000 innbyggere).

Vi oppfatter at prosjektet primært handler om å beskrive kjennetegnene ved kommunene i disse to hovedkategoriene, samt omfanget av forskjeller innenfor disse kategoriene, sammenlignet med de to øvrige gruppene. For de øvrige kommunene er det mer en "smakssak" hvor grensene trekkes. Av rene symmetriske hensyn kunne for eksempel gruppe fire deles i to, men siden formålet består i å beskrive kjennetegn ved kommunene i gruppe 1 og 2, kontrastert til resten av kommune-Norge, har vi i samråd med oppdragsgiver valgt ikke å gjøre dette.

Registrert og fremskrevet befolkning

Vi har lagt til rette tidsserier for den demografiske utviklingen for perioden fra 1986 til 2007 og fremskrevet befolkning for perioden fra 2005 til 2025. Grovt sett ser vi med andre ord omtrent 20 år bakover og 20 år fremover.

Utviklingen i årene fremover er i henhold til hovedalternativet til Statistisk sentralbyrå. Resultatet av denne fremskrivingen gir en dempet reduksjon av befolkningen i de to gruppene som er i fokus i dette prosjektet. For gruppe 1 er det således anslått at befolkningen blir redusert med 11 prosent i perioden fra 2007 til 2025, noe som er en vesentlig mindre reduksjon enn tidligere.

Senere i avsnittet følger en gjennomgang og drøfting av denne fremskrivingen.

Alderssammensetning

Et fellestrekk ved de to gruppene med sterkest fall i folketallet er at det er relativt få i aldersgruppene 0-5 år og 20-44 år, jf. figurene under. Dette er

trolig et uttrykk for reduksjonen i folketallet i disse kommunene henger sammen med utflytting av barnefamilier. Et annet fellestrekk ved disse kommunene er at det er relativt mange i personer i de tre aldersgruppene over 45 år.

Tabell 2.2. Antall personer 2007 fordelt på kommunegrupper og aldersgrupper. 1000 personer

Gruppe	Antall personer 2007 (1000 personer)								
	I alt	0- 5år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80- år
gruppe 1	92	5	8	4	5	25	28	11	6
gruppe 2	204	12	19	8	11	58	59	23	14
gruppe 3	1 285	87	119	54	70	398	366	122	71
gruppe 4	3 100	243	287	123	159	1 116	807	236	127
I alt	4 681	348	433	189	244	1 597	1 260	392	218

Tabell 2.3 Over og underrepresentasjon av ulike aldersgrupper i kommunegruppene. Landsgjennomsnittet=100.

	0- 5år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80- år
gruppe 1	76	93	98	102	80	113	142	147
gruppe 2	81	98	102	104	83	108	132	146
gruppe 3	91	110	103	100	88	116	107	104
gruppe 4	106	100	98	98	106	97	91	88

Kommunene med vekst har en motsatt profil. Her er det mange småbarnsfamilier og få av de eldste.

For barn i skolealder er andelen i de fire kommunegruppene omtrent som andelen av total befolkning. Det betyr at disse barna bare i liten grad er over- eller underrepresentert i de fire kommunegruppene.

Sentralitet

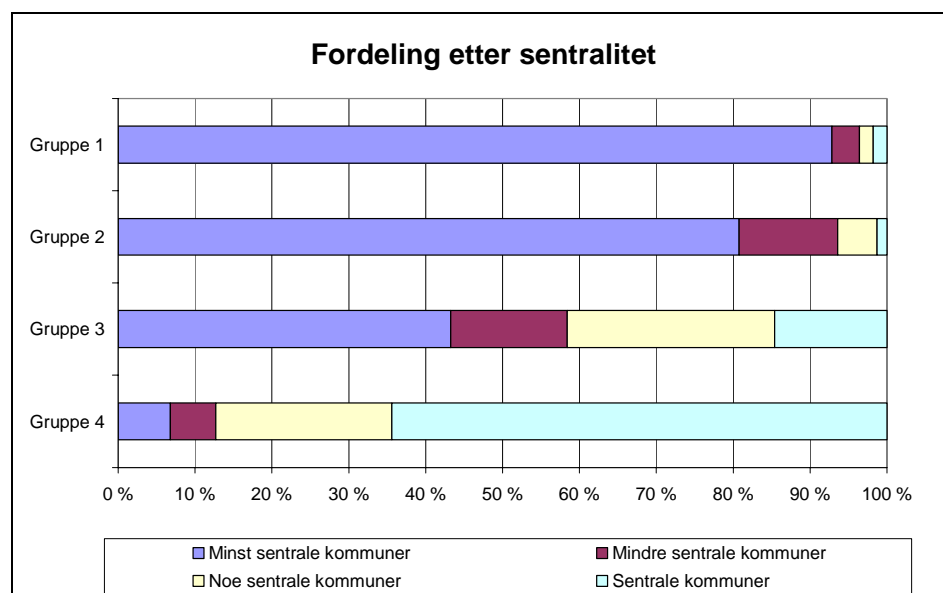
Vi har fordelt kommunene i henhold til definisjonen av sentralitet i SSBs Standard for kommuneklassifisering¹. Med sentralitet menes her en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentralfunksjoner). Tettstedene er delt i tre nivåer etter folketall. På dette grunnlaget er kommunene delt inn i fire grupper:

- *Sentrale kommuner:* Omfatter et tettsted på minst 50 000 innbyggere (nivå 3) eller ligger innenfor 75 minutters (for Oslo 90 minutters) reisetid til et slikt tettsteds sentrum.

¹ Standard for kommuneklassifisering 1994 (NOS C192).

- *Noe sentrale kommuner:* Omfatter et tettsted med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere (nivå 2) eller ligger innenfor 60 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Fyller ikke kravet til 3.
- *Mindre sentrale kommuner:* Omfatter et tettsted på 5 000 og 15 000 innbyggere) nivå 1 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Fyller ikke kravet til 3 eller 2.
- *Minst sentrale kommuner:* Omfatter ikke noen av de aktuelle tettstedene og ligger heller ikke innenfor 45 minutters reisetid til noen av disse tettstedene.

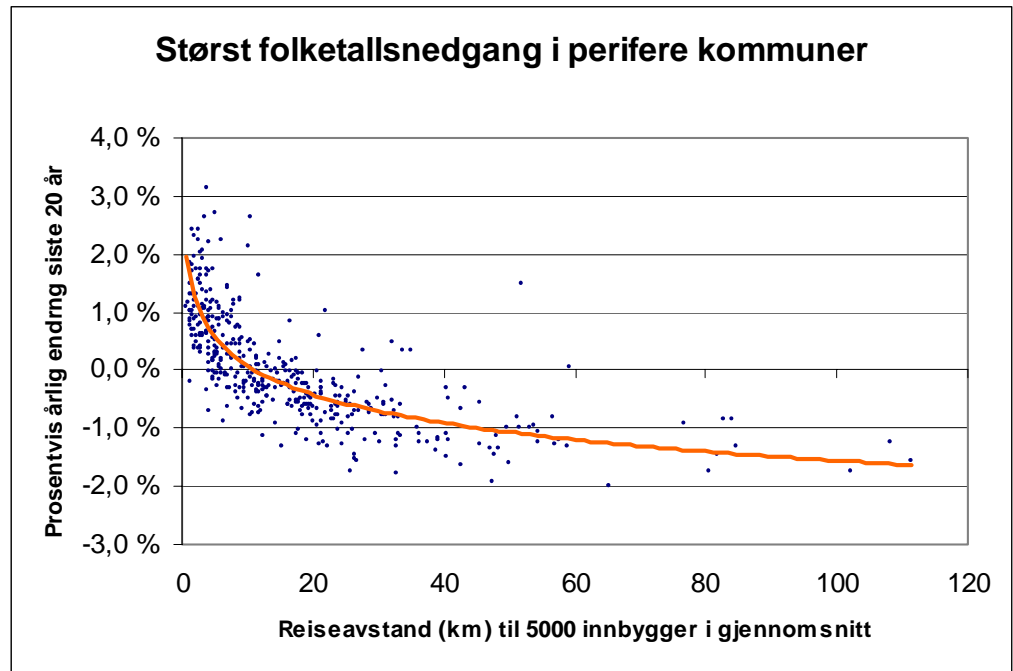
Det er en klar sammenheng mellom befolkningsvekst og sentralitet. Blant kommunene med sterkest reduksjon i folketallet er det 93 prosent (jf. figur) som er blant de minst sentrale hvor det er mer enn 45 minutter reisetid til et tettsted med mer enn 5 000 innbyggere. Blant kommunene som har hatt en årlig vekst på mer enn 0,5 prosent er det en overvekt av de sentrale kommunene.



Figur 2.1 Prosentvis fordeling av landets kommuner etter sentralitet og fire kommunegrupper.

Sammenhengen mellom sentralitet og befolkningsvekst er imidlertid ikke absolutt. Det er noen få av de minst sentrale kommunene som har hatt sterkere årlig vekst enn 0,5 prosent de siste 20 årene. Og det er noen få av de sentrale og mindre sentrale kommunene som har hatt sterkere årlig reduksjon i befolkningen enn 0,5 prosent. I vedlegg er det gitt en fullstendig oversikt over fordelingen av alle landets kommuner i de fire kommunegruppene etter sentralitet.

Inntektssystemutvalget² har utviklet et mål på bosettingsmønsterets betydning i kommunene. For alle landets kommuner er det beregnet hvor langt innbyggerne må reise for å nå et visst antall innbyggere, og kan betraktes som et alternativt mål for sentralitet. I figur 2.2 viser vi sammenhengen mellom befolkningsvekst og hvor langt innbyggerne i gjennomsnitt må reise for å nå 5 000 innbyggere.



Figur 2.2. Årlig befolkningsendring siste 20 år og gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere

Det er en klar tendens i retning av at kommuner med sterk reduksjon i befolkningen må reise langt for å nå 5 000 innbyggere. Det er med andre ord de områdene med mest spredt bebyggelse som har sterkest fall i folketallet.

Geografisk plassering

Godt over 90 prosent av kommunene som har hatt sterkt fall i folketallet befinner seg i fylkene fra Møre og Romsdal og nordover med en særlig sterk konsentrasjon i de tre nordligste fylkene, jf. tabellen under.

² NOU (2005:18): "Fordeling, forenkling, forbedring"

Tabell 2.4 Kommunene i fire grupper fordelt på fylke

	Fylke																				I alt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14	15	16	17	18	19	20		
Gruppe 1				2		1						1	3	4	2	5	19	10	10	57	
Gruppe 2				5	7	1		4	4		3	8	5	7	7	8	10	8	1	78	
Gruppe 3	8	2		13	17	10	2	12	7	9	8	14	12	19	11	9	12	6	7	178	
Gruppe 4	10	20	1	2	2	9	12	2	5	6	15	10	5	7	5	2	3	1	1	118	
I alt	18	22	1	22	26	21	14	18	16	15	26	33	25	37	25	24	44	25	19	431	

Det finnes knapt noen kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1) på Østlandet, Sørlandet eller den sørlige delen av Vestlandet. I disse delene av landet finnes det noen kommuner med ganske sterkt fall i folketallet (gruppe 2) i følgende fylker: Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Aust-Agder.

Det finnes kommuner i alle fylker som har hatt sterkere årlig vekst enn 0,5 prosent (gruppe 4). Det er imidlertid store forskjeller i hvor stor andel av kommunene i det enkelte fylke som er i gruppe 4. Følgende fylker har fra en til tre kommuner i denne kategorien: Hedmark (Hamar og Elverum), Oppland (Lillehammer og Lunner), Telemark (Bø og Siljan) og de fire nordligste fylkene (Bodø, Brønnøy, Sortland, Tromsø, Alta). I disse fylkene er det med andre ord et fåtall kommuner som har hatt befolkningsvekst av betydning.

Motsatt situasjon har følgende fylker hvor over 50 prosent av kommunene befinner seg i gruppe 4: Østfold, Vestfold, Akershus, Oslo og Rogaland.

Oppsummering

I dette prosjektet er kommunene delt inn i forhold til veksten i folketallet i perioden 1986 til 2007. I prosjektet vil vi særlig fokusere på kommuner med en årlig reduksjon på mer enn 1 prosent (gruppe 1) og de som har hatt en årlig reduksjon på mellom 0,5 og 1,0 prosent (gruppe 2):

- *Gruppe 1* omfatter 57 kommuner med 2 prosent av landets befolkning. De har i gjennomsnitt 1 600 innbyggere. De er særlig å finne blant de minst sentrale (53 av 57 kommuner) og i de tre nordligste fylkene (39 av 57 kommuner).
- *Gruppe 2* omfatter 78 kommuner med 2,6 prosent av landets befolkning. De har i gjennomsnitt 2 600 innbyggere og er særlig å finne blant de minst sentrale kommunene, i kystfylker nord for Hordaland og i Hedmark, Oppland, Telemark og Aust-Agder.
- Kommunene i begge grupper har få småbarnsfamilier og mange eldre.

2.3 Fremskrivningen til Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet fremskrivinger av befolkningen i landets kommuner i ulike alternativer for perioden 2005-2025. Fremskrivningen er basert på ulike forutsetninger om fruktbarhet, levealder, nettoinnvandring og innenlandsk mobilitet.

For hver av de fire områdene er det utarbeidet tre alternative forutsetninger (lav, middels og høy). På dette grunnlaget er det utarbeidet en rekke alternativer som kombinerer ulike forutsetninger på de fire områdene.

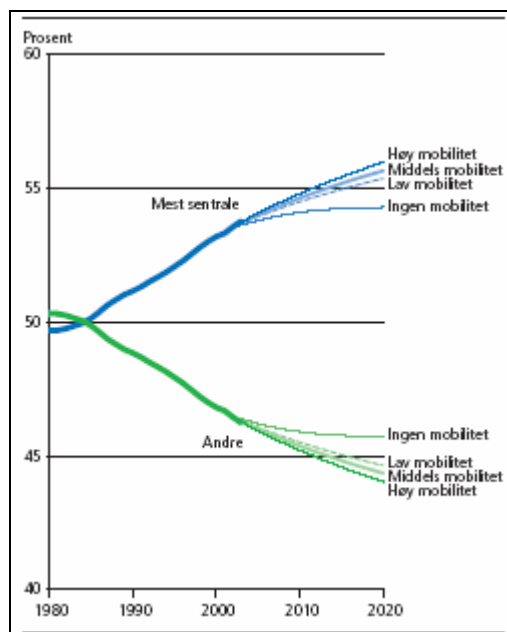
I vårt prosjekt har vi valgt å bruke alternativet som er betegnet MMMM, som står for middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlandsk flytting og middels nettoinnvandring. Vi vil kort drøfte i hvilken grad resultatene er følsomme for valg av alternativ.

Betydningen av flyttinger

Brunborg og Texmon (2003)³ har illustrert betydningen av ulike forutsetninger, jf. figur 2.3. Som en referanse er det vist en fremskrivning helt uten flyttinger, verken innenlandske eller over landegrensene. Også i dette alternativet blir befolkningen sentralisert i årene som kommer, men i mindre grad enn de andre mobilitetsalternativene.

Forskerne konkluderer med at den anslåtte sentraliseringen fremover ikke bare skyldes flyttemønsteret, men også regionale forskjeller i kjønns- og aldersstrukturen i utgangspunktet for fremskrivningene. Det blir videre pekt på at selv om de sentrale kommunene har litt lavere fruktbarhet, blir virkningen på fødselstallet mer enn kompensert ved at disse kommunene har flere kvinner i de aldersgruppene som får barn.

³ Brunborg, Helge og Inger Texmon (2007): "Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsfremskrivinger 2002-2020." Økonomiske analyser 4/2003



Figur 2.3 Andel av befolkningen i de mest sentrale (sentralitet 3) og de øvrige kommunene (sentralitet 1-2). Registrert 1980-2002 og fremskrevet 2003-2020. Prosent. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Videre illustrerer figuren at innenlandsk mobilitet også er av en viss betydning. Økt mobilitet fører til en sterkere sentralisering enn lav mobilitet.

Figuren over er laget på grunnlag av fremskrivingen av befolkningen som ble utarbeidet i 2003. Fremskrivingen vi har brukt er laget i 2006 og den er basert på registrert befolkning i 2005.

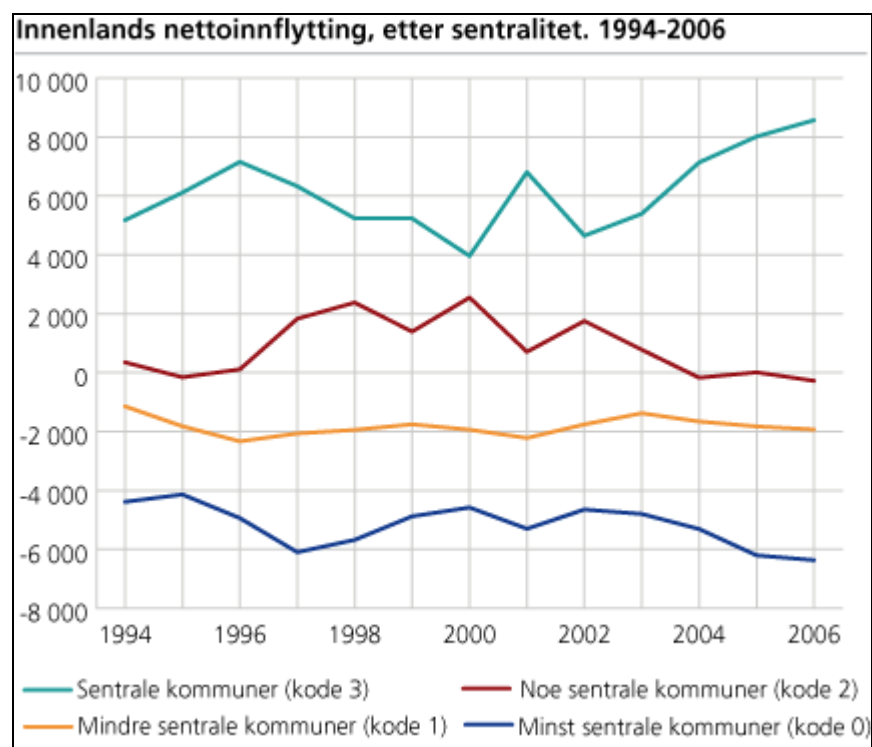
Vi har sett på i hvilken grad innenlandsk mobilitet påvirker resultatene for våre fire kommunegrupper. I alternativ MMMM blir befolkningen i gruppe 1 redusert fra 95 000 personer i 2005 til 82 000 personer i 2025. I alternativet med høy innenlandsk mobilitet er det anslått en befolkning på 81 000 personer i 2025. Det er med andre ord små forskjeller mellom de ulike alternativene. Også fremskrivingen for ulike aldersgrupper viser små forskjeller mellom alternativene.

Tabell 2.5. Antall personer registrert i 2005 og fremskrevet i to alternativer samlet og fordelt på fire grupper kommuner. 1000 personer.

	2005	2025	
		MMMM	MMHM
I alt	4 606	5 210	5 207
gruppe 1	95	82	81
gruppe 2	208	196	193
gruppe 3	1 285	1 355	1 338
gruppe 4	3 018	3 576	3 596

De ulike forutsetninger for innenlandsk mobilitet til Statistisk sentralbyrå har altså liten betydning for resultatet. Spørsmålet er så om disse forutsetningene gir et godt bilde av variasjoner i hva som er sannsynlig i årene fremover. For å belyse dette spørsmålet har vi sett på faktisk nettoinnflytting de siste 12 årene.

Nettoflyttingen disse årene viser relativt store årlige variasjoner. Tendensen de siste årene er en økende utflytting fra de minst sentrale kommunene og en markert økning i innflytting til de mest sentrale kommunene. De tre siste årene har *all* innenlands nettoinnflytting kommet i de mest sentrale kommunene.



Figur 2.4 Innenlandsk nettoinnflytting etter sentralitet 1996-2004. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Denne statistikken peker i retning av at de ulike alternativene ikke gir noe godt bilde av fremtidig usikkerhet for innenlandske flyttinger. Økt netto utflytting fra de minst sentrale kommunene kan gi sterkere reduksjon i folketallet for gruppe 1 enn fremskrivingene til Statistisk sentralbyrå.

Utviklingen i 2005 og 2006

Som tidligere nevnt, bygger fremskrivingen til Statistisk sentralbyrå på registrert befolkning pr. 1. januar 2005. Vi har undersøkt hvor godt middelalternativet treffer den faktiske utviklingen som har funnet sted.

De siste to årene har befolkningen i Norge økt med 75 000 personer, noe som er 16 000 personer høyere enn anslått i fremskrivingen, jf. tabellen under. Årsakene til avviket for landet som helhet er analysert av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.⁴ Det konkluderes her med at avvikene skyldes at nettoinnvandringen ble betydelig høyere enn forutsatt og at fruktbarheten og levealderen har vært noe høyere enn forutsatt.

Tabell 2.6 Registrert befolkning i 2005. Faktiske og fremskrevde endringer fra 2005 til 2007 for fire kommunegrupper. 1000 personer. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Befolkning 2005	Befolkningsendring fra 2005 til 2007	
		faktisk	MMMM
I alt	4 606	75	59
gruppe 1	95	-3,1	-1,7
gruppe 2	208	-4,0	-2,3
gruppe 3	1 285	0,1	1,7
gruppe 4	3 018	82	61

Av de fire kommunegruppene er det bare gruppe 4 som har hatt sterkere vekst enn forutsatt. En sannsynlig forklaring er at den økte innvandringen først og fremst er rettet mot sentrale kommuner som er blant vekstkommunene i gruppe 4.

De to siste årene er befolkningen i gruppe 1 blitt redusert med 3 100 personer, noe som vesentlig flere enn anslått i fremskrivningen. Det er nærliggende å anta at dette skyldes at fremskrivningen baserer seg på for lave anslag for nettoutflyttingen fra disse kommunene.

Konklusjoner

Statistisk sentralbyrå har anslått at befolkningen i gruppe 1 vil reduseres fra 95 000 personer i 2005 til 82 000 personer i 2025. Reduksjonen skyldes dels kjønns- og aldersstrukturen i utgangsåret og dels forutsetningen om fortsatt netto utflytting fra disse kommunene.

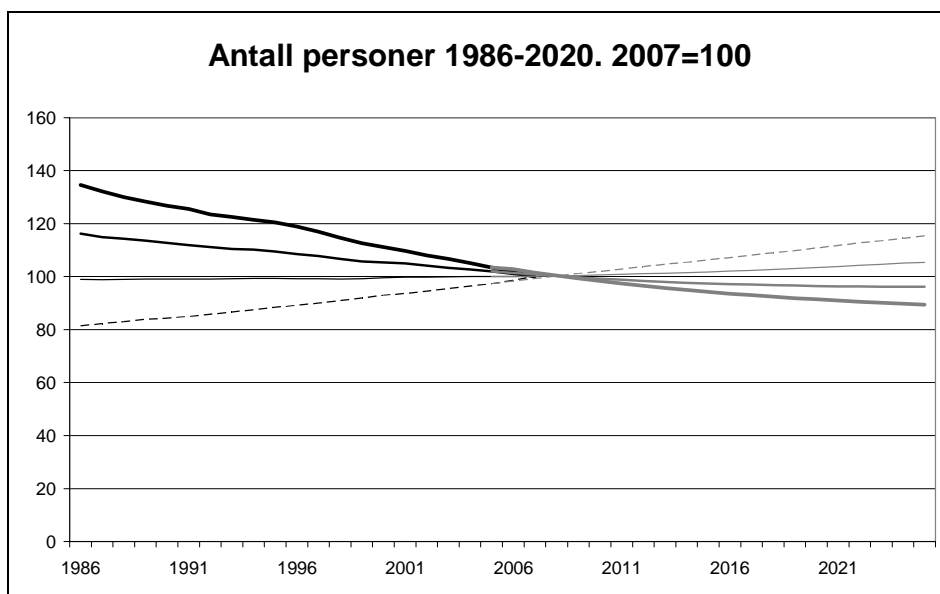
De siste årene har det vært en økt fraflytting fra landets minst sentrale kommuner. Dersom dette fortsetter også i årene fremover, kan reduksjonen i antall personer i gruppe 1 bli større enn anslått i fremskrivingen.

⁴ Utvalgets rapport fra april 2007.

2.4 Utvikling i sentrale aldersgrupper

Samlet befolkning

Utviklingen for alle de fire gruppene har vært noenlunde stabil gjennom de siste 20 årene, jf. figuren under. For kommunene med sterkest fall i folketallet har det vært en jevn reduksjon gjennom perioden. I 1986 var det knapt 40 prosent flere personer som bodde i disse kommunene. I årene som kommer er det anslått at reduksjonen blir noe dempet. Også for de andre gruppene gir fremskrivingen en videreføring av den registrerte trenden.

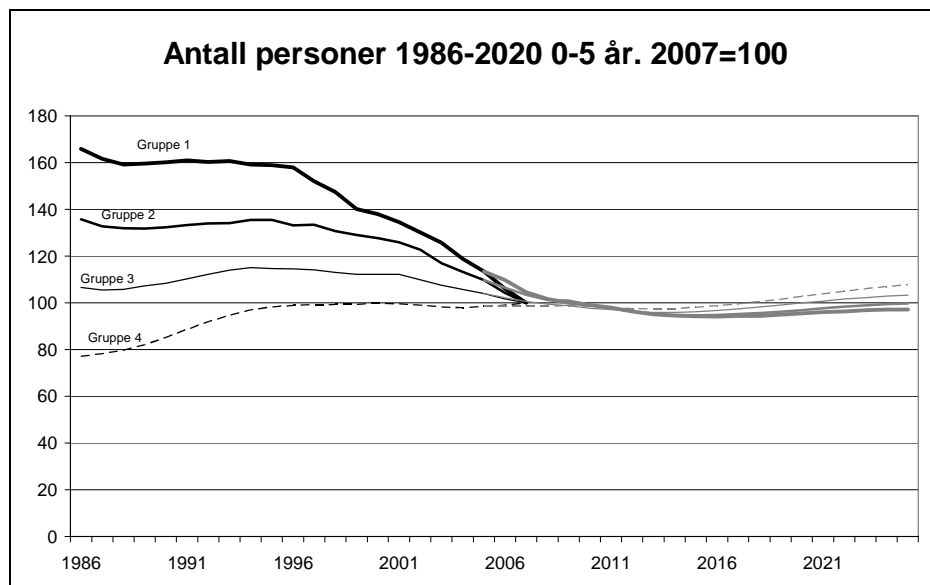


Figur 2.5. Antall personer registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) for perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barn i barnehagealder

I tre av de fire kommunegruppene er det i dag færre barn mellom 0 og 5 år i dag enn det var i 2007. Reduksjonen har først og fremst skjedd de siste ti årene og den har vært særlig sterk for gruppe 1 som hadde mer enn 60 prosent flere barn for 20 år siden.

Gruppe 4 er eneste gruppe hvor antall barn har økt. Økningen skjedde de første syv-åtte årene av perioden. Deretter har antall barn holdt seg noenlunde stabilt.

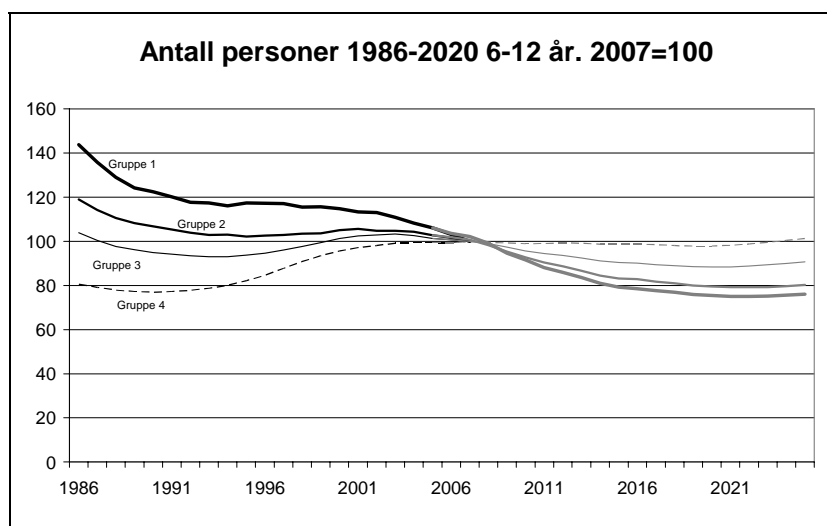


Figur 2.6 Antall personer 0-5 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) for perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barn i skolealder

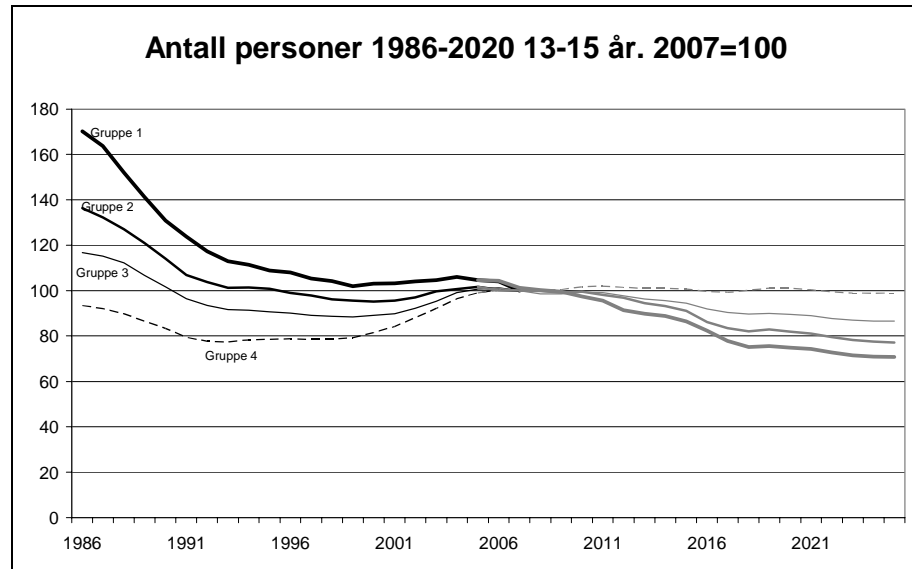
De første årene av perioden ble antall barn i alderen 6-12 år redusert i alle kommunegrupper, jf. figuren under. I gruppe 3 og 4 var det noen år med vekst rundt årtusenskiftet. Samtidig hadde gruppe 1 og gruppe 2 en noenlunde stabil utvikling.

I årene som kommer ser det ut til at antall barn blir redusert i tre av de fire gruppene. For gruppe 4 er det anslått en noenlunde stabil utvikling.

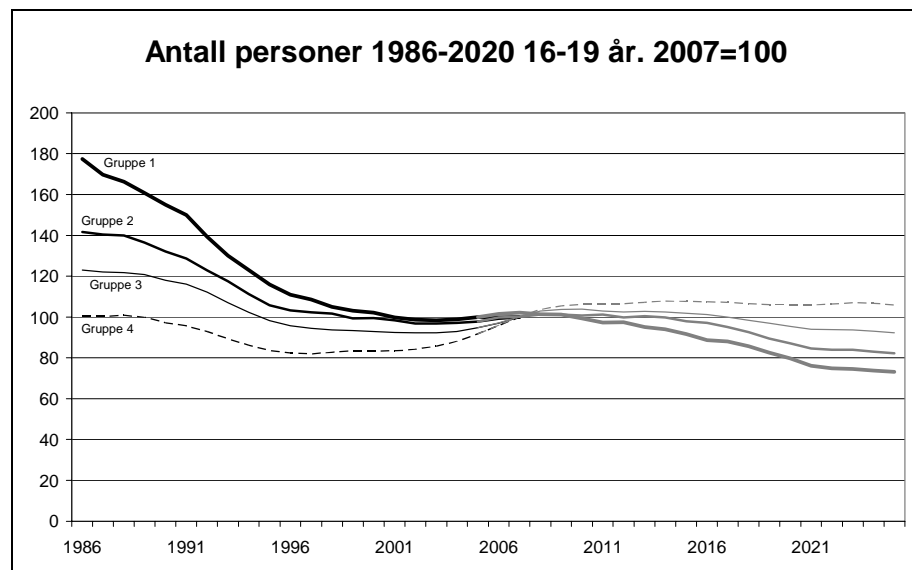


Figur 2.7 Antall personer 6-12 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet for perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

For gruppene 13-15 år og 16-19 år er situasjonen i slutten av perioden omtrent den samme som for gruppen 6-12 år, jf. figuren under. Samtidig illustrerer figurene en viss tidsforskyvning i når kurvene snur for de ulike gruppene. Utviklingstrekk for gruppen 6-12 år gjør seg etter hvert gjeldende for de to andre aldersgruppene. Dette er en naturlig konsekvens av at barna gradvis blir eldre.



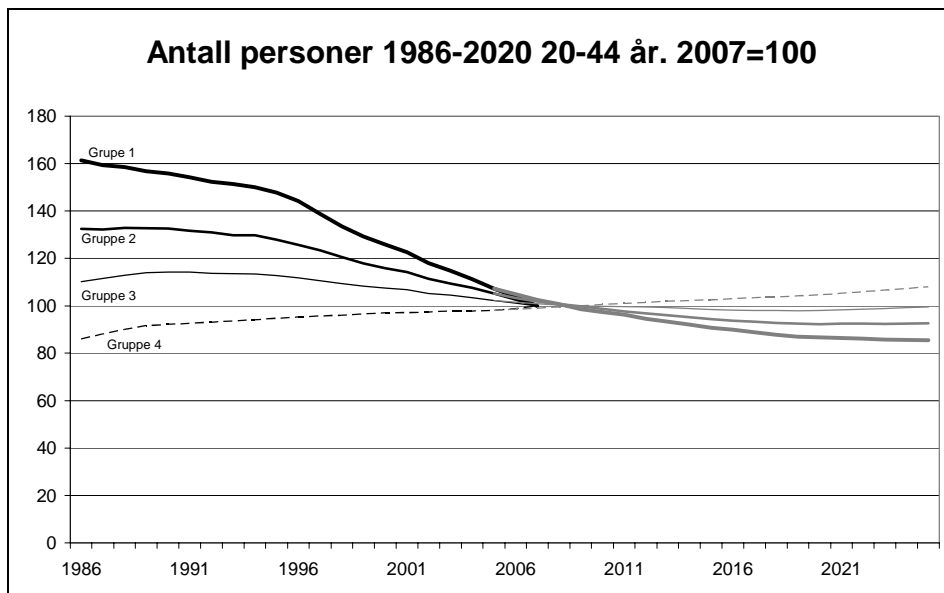
Figur 2.8 Antall personer 13- 15 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.9 Antall personer 16-19 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Voksne i yrkesaktiv alder

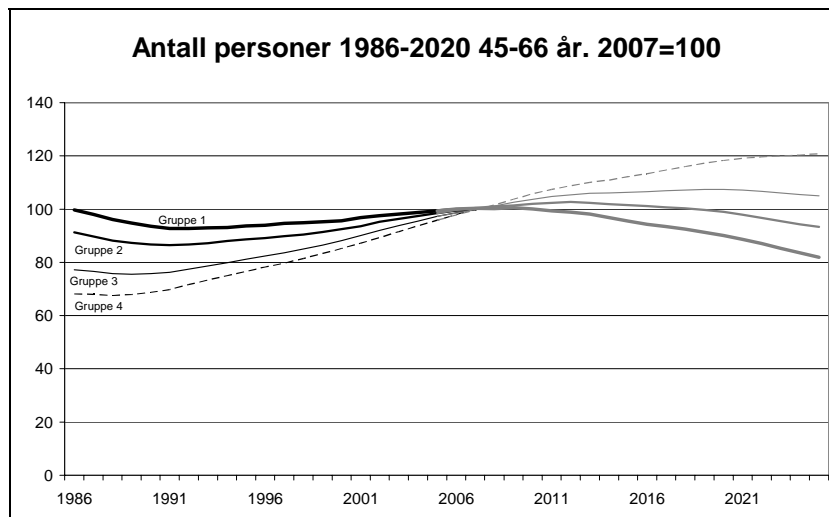
For landet som helhet er det omtrent like mange i dag mellom 20 og 44 år som det var i 1990. I disse årene er det bare gruppe 4 hvor befolkningen har økt jf. figuren under.



Figur 2.10 Antall personer 20-44 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

I årene fremover er det anslått at det blir færre yngre voksne i to av kommunegruppene. For disse gruppene er det imidlertid anslått at reduksjonen blir mer moderat enn den har vært de to siste årene. Denne aldersgruppen er blant de mest mobile. Økt netto utflytting de siste årene kan derfor bety at reduksjonen blir sterkere enn anslått.

For landet som helhet har antall personer i alderen 45-67 år økt med nesten 40 prosent de siste 20 årene. Økningen er et resultat av at de store etterkrigskullene har blitt så gamle. Alle de fire gruppene har de siste årene fått flere i aldersgruppen 45-67 år, jf. figuren under.

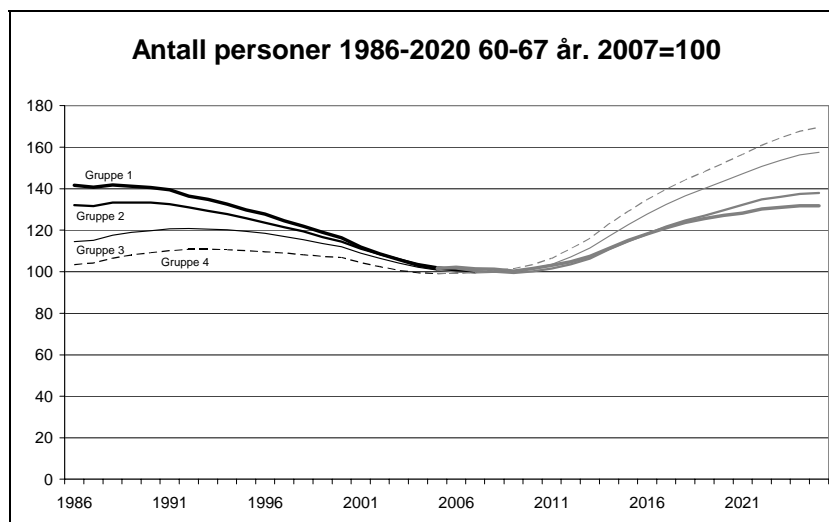


Figur 2.21 Antall personer 45-66 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

I årene som kommer vil veksten for landet avta og det er anslått at tre av kommunegruppene etter hvert får færre personer i denne gruppen.

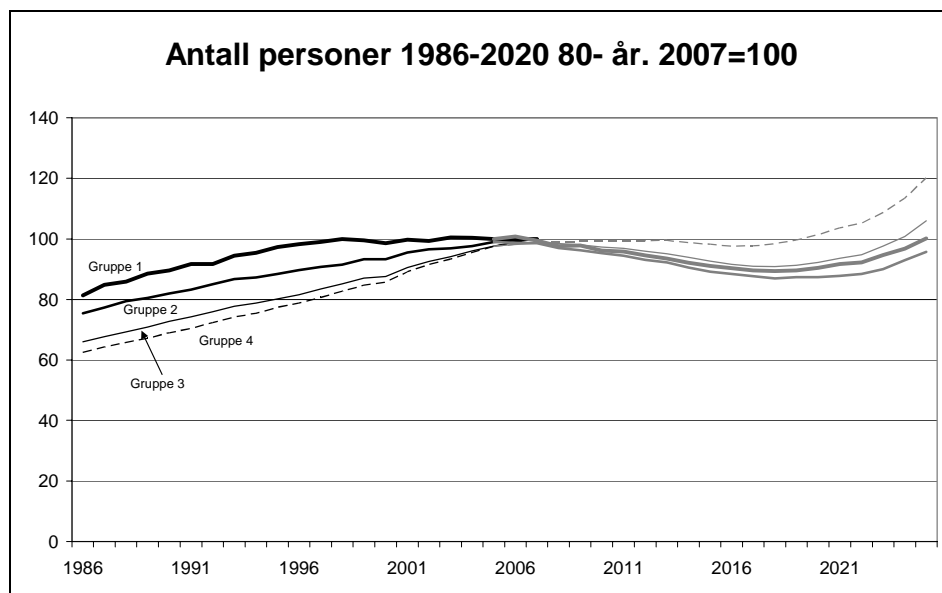
Eldre

I alle de fire gruppene er det færre personer mellom 67-79 år enn det var for 20 år siden, jf. figuren under. De siste årene er nedgangen dempet og i årene som kommer er det anslått at alle gruppene igjen får flere personer i denne aldersgruppen.



Figur 2.32 Antall personer 60-67 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utviklingen er nokså lik for alle grupper for hva som skjer med antall personer over 80 år, jf. figuren under. Alle grupper har flere personer i denne gruppen enn for 20 år siden. For tiden tar denne "eldrebølgen" en pause før det igjen blir flere eldre i slutten av perioden.



Figur 2.43 Antall personer over 80 år registrert i perioden 1986-2007 og fremskrevet (alt MMMM) i perioden 2005-2025 for fire grupper kommuner. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Oppsummering kommuner med sterkt fallende folketall

Det er forskjeller i aldersstruktur også mellom kommuner med sterkt fallende folketall. Men som en felles sammenfatning for gruppen som helhet kan situasjonen oppsummeres som følger:

- Sterkest reduksjon har det vært for barn og yngre voksne. Dette henger sammen med at utflytting av barnefamilier er viktig årsak til reduksjon i folketallet.
- Det har vært en særlig kraftig reduksjon for antall barn under 5 år. Fremskrivningen tyder på at antall barn etter hvert flater ut, men her kan feil i fremskrivningens forutsetninger føre til at fremtidig antall barn blir anslått for høyt.
- Den kraftigste reduksjonen i barn i skolealder kom i perioden før 1995. De siste årene har reduksjonen flatet ut. I årene som kommer ser det ut til at reduksjonen igjen vil øke, først for barna som går på barneskolen, deretter for ungdom på ungdomsskolen og endelig for de som går på videregående.
- For de yngste voksne (20-44 år) har det vært en kraftig reduksjon de siste 20 årene. Reduksjonen vil avta i årene som kommer.

- Det er omtrent like mange middelaldrende voksne (45-66 år) som det var for 20 år siden. De neste 20 årene vil antall personer i denne gruppen reduseres med rundt 20 prosent.
 - Antall yngre eldre (67-79 år) har de siste årene blitt redusert med rundt 40 prosent. Denne gruppen vil igjen begynne å vokse og det vil bli nesten like mange i 2025 som det var for 20 år siden
 - De første 10 årene etter 1986 økte antall eldre over 80 år. De siste ti årene har folketallet vært noenlunde stabilt og de neste ti årene vil det falle noe før "eldrebølgen" kommer rundt 2020 og antall eldre vil øke i alle kommunegrupper.
-

3 Virkninger for driftsøkonomien

3.1 Innledning og hypoteser

Formålet med prosjektet har vært å se på hvilken effekt fall i folketallet har for kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon. Dette kapitlet tar opp følgende temaer og problemstillinger for kommuner med fall i folketallet:

- *Utgiftsbehovet sammenliknet med andre kommuner.* I hvilken grad har kommunene behov for tjenester som gjør at de er dyrere å drive enn andre kommuner?
- *Inntektsnivået i forhold til utgiftsbehovet.* I hvilken grad har kommunene tilstrekkelige inntekter til å dekke behovet for tjenester?
- *Tilpasning av utgiftene til demografiske endringer.* Vi har tidligere vist at utviklingen er svært forskjellig for ulike aldersgrupper. Spørsmålet er om kommunene klarer å tilpasse de driftsutgiftene til de demografiske endringene.
- *Omfanget og prioritering av tjenestetilbudet.* Klarer kommunene å levere tjenester som innebærer en god utnyttelse av midlene som kommunene har til rådighet? Har kommunene samme prioritering av midler som andre kommuner?

Det såkalte Sørheimutvalget har nylig avgitt en rapport hvor det er foreslått et nytt distriktspolitisk tilskudd. Begrunnelsen er at tilskuddet skal "sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi *et bedre utbygd tjenestetilbud* til innbyggerne enn gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting."

Dette kapitlet gir en beskrivelse av nivået for tjenesteproduksjonen for kommunene med sterkest reduksjon i folketallet.

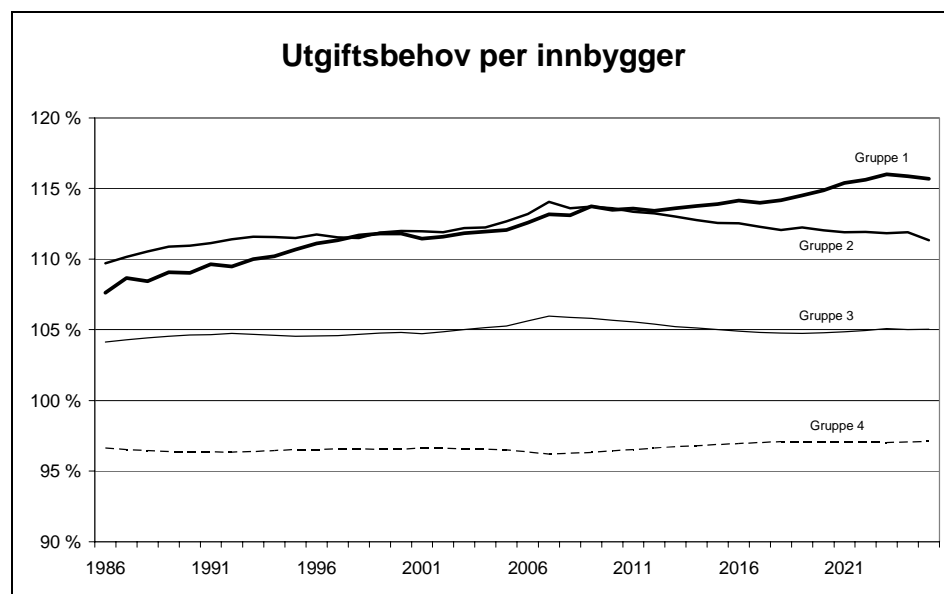
3.2 Utgiftsbehov og inntektsnivå

I dette avsnittet viser vi at kommuner med fall i folketallet har høye inntekter i forhold til behovet for tjenester og vi peker på forklaringer til hvorfor det er slik.

Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt beregninger av størrelsen "korrigerte frie inntekter pr. innbygger" som korrigerer inntektene i kommunene for forskjeller i utgiftsbehov. Denne størrelsen har vi benyttet som utgangspunkt for vår drøfting.

3.2.1 Demografisk utgiftsbehov

Vi har foretatt en beregning av utgiftsbehov pr. innbygger som skyldes demografiske forhold. Resultatet av beregningene er vist i figuren under.



Figur 3.1 Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 1986-2025. Landsgjennomsnittet = 100.

Resultatet av beregningene uttrykker den samlede effekten av at kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1) har en høy andel eldre personer og en lav andel yngre personer. For disse kommunene er det beregnet et utgiftsbehov pr. innbygger i 2007 som ligger rundt 13 prosent over landsgjennomsnittet.

Utviklingen går i retning av at kommunene i gruppe 1 øker utgiftsbehovet i forhold til andre kommuner. Det er beregnet et behov i 2025 som ligger rundt 16 prosent over landsgjennomsnittet.

Videre er det en tendens til at utgiftsbehovet pr. innbygger avtar med økende befolkningsvekst. I hele perioden er det kommunene i gruppen med sterkest befolkningsvekst (gruppe 4) som har det laveste utgiftsbehovet pr. innbygger.

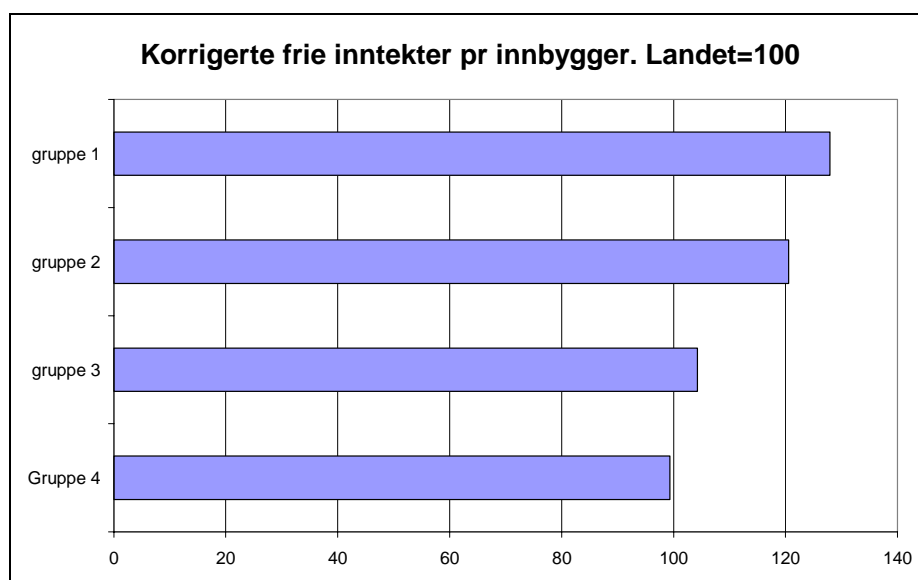
3.2.2 Korrigerede frie inntekter

Departementet har beregnet størrelsen ”korrigerede frie inntekter pr. innbygger”, der frie inntekter defineres som summen av skatteinntekter og statlig rammetilskudd. Skatteinntektene omfatter i utgangspunktet inntekts- og formuesskatt, kraftskatter og eiendomsskatt. Det er imidlertid også foretatt beregninger hvor kraftinntekter og eiendomsskatt er holdt utenfor. Det gjør at man kan se på effekten av disse to skatteartene, noe også vi vil gjøre senere i dette avsnittet.

I beregningene er det tatt hensyn til at behovet for inntekter varierer mellom kommunene som følge av variasjoner i utgiftsbehov. For å finne utgiftsbehovet til den enkelte kommune er det tatt utgangspunkt i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov har fått justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov har fått justert ned sine inntekter.

Først vil vi vise resultatene av beregninger som omfatter alle de fire skattartene. Vi har beregnet hvor høye de korrigert frie inntekter i 2006 var i gjennomsnittet for kommunene i de fire kommunegruppene.

Resultatet av beregningene er vist i figuren under. Det er verdt å merke at et slikt aritmetisk gjennomsnitt for alle kommuner er mer enn 100. Det skyldes at mange av de små kommunene har verdier godt over 100 og at resultatene for disse kommunene veier like mye resultatene for større kommuner med lavere beregnede verdier.

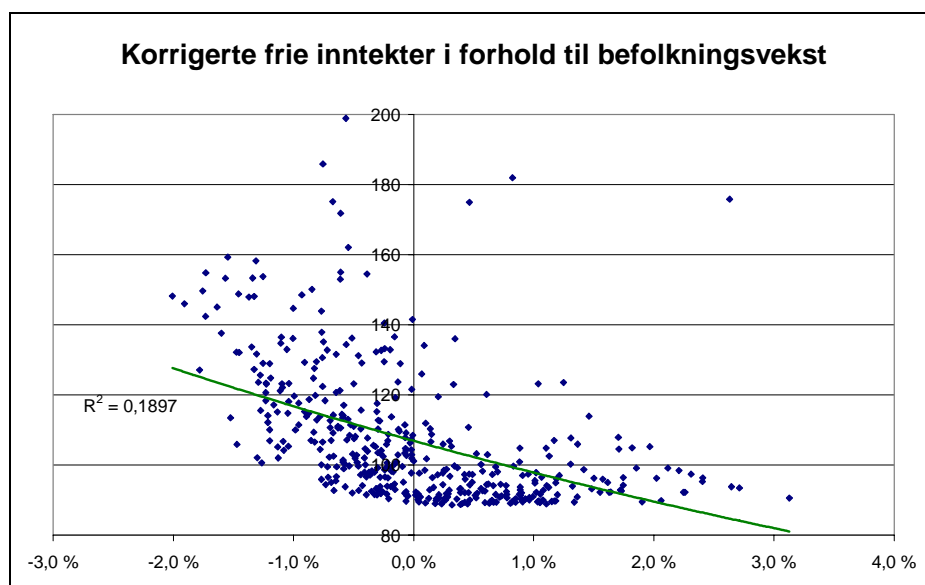


Figur 3.2. Korrigerte frie inntekter pr. innbygger for 2006. Landet=100. Kilde: www.regjeringen.no og egne beregninger av gjennomsnittet (uveid) for kommunene i de fire gruppene.

Kommunene i gruppe 1 hadde korrigerte inntekter pr. innbygger som i 2006 i gjennomsnitt lå 28 prosent over landsgjennomsnittet. Det var ingen av disse kommunene med verdier under 100. Beregnet verdi varierte i gruppen fra 101 i Andøy til 159 i Sørfold. Inntektene er med andre relativt høye i forhold til behovet for tjenester.

Tendensen ellers går i retning av at inntektene avtar når veksten øker. Det er kommuner som har sterkest vekst (gruppe 4) som har de laveste inntektene.

Disse poengene blir ytterligere illustrert i figuren under som sammenhengen for alle landets kommuner mellom befolkningsvekst og inntektsnivå.



Figur 3.3 Korrigerede frie inntekter 2006 i forhold til gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst 1986-2006. Kilde: www.regjeringen.no og Statistisk sentralbyrå

Trendlinjen i figuren er også et uttrykk for at inntektene avtar når veksten øker. Denne sammenhengen er imidlertid ikke entydig som kommer til uttrykk ved at det er store forskjeller i inntektsnivået for kommuner med lik befolkningsvekst.

3.2.3 Forklaringer på forskjellig inntektsnivå

Finansieringssystemet for kommunene blir bestemt av statlige myndigheter. Oppbyggingen av dette systemet er av stor betydning for inntektene til den enkelte kommune. Sentralt er hvordan rammetilskuddet blir tildelt. Dette systemet har en utgiftsutjevning som bidrar til utjevning av økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Denne utjevningen bidrar til en reduksjon av forskjellene mellom kommunene i korrigerede frie inntekter pr. person.

Inntektssystemet skal også ivareta regionalpolitiske mål om å opprettholde bosettingsmønsteret og å skape levedyktige lokalsamfunn. Det er tre elementer av inntektssystemet som ivaretar dette hensynet:

- Regionaltilskudd
- Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet
- Nord-Norgetilskudd

Det er mange av kommunene med fall i folketallet som tilfredsstillere kriteriene for å motta disse tre tilskuddene som alle inngår i rammetilskuddet. Tilskuddene er en viktig forklaring til at disse kommunene har høye korrigerte frie inntekter. Senere i avsnittet blir det gitt en mer detaljert omtale av disse tilskuddene som i stor grad bygger på utredningen fra inntektssystemutvalget⁵.

Forskjeller i skattegrunnlaget til den enkelte kommune er også en viktig forklaring til kommunenes inntektsnivå. Dette forholdet vil vi også drøfte senere i avsnittet hvor vi vil skille mellom:

- Inntekts- og formuesskatt
- Eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter

Det samlede resultatet av alle disse forholdene er altså at kommunene i gruppe 1 har høye korrigerte inntekter, slik de to foregående figurene illustrerer.

Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet tildeles kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuner som har færre enn 3 000 innbyggere mottar full sats for tilskuddet, mens kommuner som har mellom 3 000 og 3 200 innbyggere mottar en redusert sats.

Størrelsen på tilskuddet blir gradert etter det geografiske virkeområde for distriktpolitiske virkemidler (A-D). Tilskuddet gis som en sats pr. kommune:

- Prioriteringsområde A: 8,07 millioner kroner
- Prioriteringsområde B, C og D 3,348 millioner kroner
- Utenfor distriktpolitisk virkeområde 3 348 millioner kroner

Regionaltilskuddet ble opprettet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 for å kompensere små kommuner som tapte på endringene.

Kommuner med sterkt fall i folketallet er små kommuner med lave skatteinntekter som er blant de minst sentrale kommunene. Mange av disse kommunene er derfor kvalifisert for regionaltilskuddet og i mange tilfelle med høyeste sats.

⁵ NOU 2005:18: Fordeling, forenkling, forbedring

Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet

Små distriktskommuner, kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge får et høyt skjønnstilskudd pr. innbygger. Dette må blant annet sees i sammenheng med at fordelingen av skjønnstilskuddet dels er basert på regional- og distriktpolitiske hensyn.

En komponent i skjønnstilskuddet er gitt som kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt opp til at kommunene og fylkeskommunene som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, skal få full kompensasjon for merutgiftene gjennom en tilsvarende økning av skjønnstilskuddet.

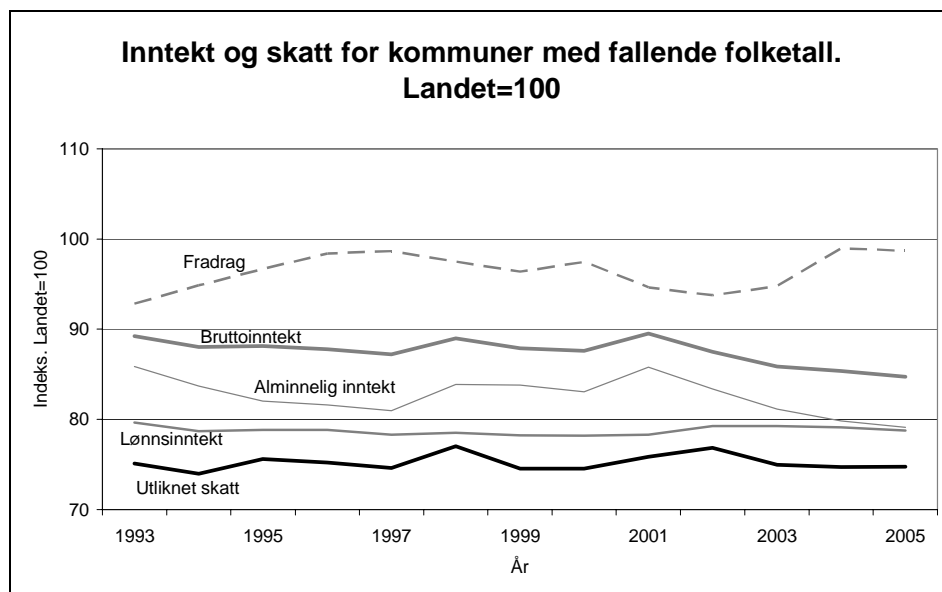
Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet fordeles i dag etter bestemte satser per innbygger til kommunene og fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Størrelsen på satsene i Nord-Norgetilskuddet bygger på verdien av den tidligere hevingen av det inntektsutjevneende tilskuddet. Satsene har i hovedsak ikke vært endret siden 1994 (med unntak for prisjusteringer). I 2005 er satsene som følger

- Nordland 1 314 kroner pr. innbygger
- Troms 2 520 kroner pr. innbygger
- Finnmark 6 159 kroner pr. innbygger

Inntekts- og formuesskatt

Statistisk sentralbyrå publiserer statistikk på grunnlag av data fra likningen. Statistikken viser gjennomsnittlig inntektsnivå for personer over 17 år i hver kommune. De sentrale størrelsene er bruttoinntekt, lønnsinntekt, alminnelig inntekt, samlede fradrag og utliknet skatt. Vi har brukt statistikken som grunnlag for å beregne gjennomsnittsverdier for disse størrelsene i de fire kommunegruppene og i landet som helhet. Resultatet av beregningene for kommuner med sterkt fall i folketallet er vist i figur 3.4.



Figur 3.4. Inntekt, fradrag og skatt 1993-2005 for kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1). Landet=100. Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

Hovedbildet er at kommuner med sterkt fall i folketallet har lavere inntekt og skatt enn landsgjennomsnittet og at det har skjedd små endringer over tid.

For disse kommunene er samlet utliknet skatt rundt 25 prosent lavere enn gjennomsnittet for landet som helhet. Den kommunale skatten blir beregnet på grunnlag av alminnelig inntekt (bruttoinntekt minus fradrag). I disse kommune avviker bruttoinntekten mindre fra landsgjennomsnittet enn alminnelig inntekt.

Gjennom inntektsutjevningen foretas det en omfattende, men ikke full utjevning av variasjoner i kommunenes skatteinntekter. Hovedårsaken til at man ikke foretar full utjevning av variasjoner i skatteinntekter, er ønsket om å gi kommunesektorens inntekter en viss lokal forankring.

Alle kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får dekket 55 prosent av forskjellen mellom egne inntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får kommuner som har lavere skatteinntekter enn 90 prosent av landsgjennomsnittet dekket 90 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet.

Det betyr med andre ord at det er et særlig "sikkerhetsnett" for kommuner med lavest skatteinntekter. Dette er en viktig grunn til at det knapt finnes noen kommuner som har korrigerede frie inntekter lavere enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, jf. figur 3.3.

Eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter

Vi har foretatt beregninger av i hvilken grad kraft- og eiendomsskatter påvirker nivået på de frie inntektene for de fire gruppene. Kolonnen til høyre i tabellen under er identisk med størrelsene vist i figur 3.2. Kolonnen til venstre er tilsvarende størrelse eksklusive kraftinntekter og eiendomsskatt. Differansen mellom størrelsene i de to kolonnene uttrykker betydningen av disse skattene.

Tabell 3.1 Korrigerede frie inntekter pr. innbygger for 2006. Landet=100. Kilde: www.regjeringen.no og egne beregninger av gjennomsnittet (uveid) for kommunene i de fire gruppene.

	Korrigerede frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, ekskl. eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsskatt	Korrigerede frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsskatt
Gruppe 1	126	128
Gruppe 2	113	121
Gruppe 3	101	104
Gruppe 4	98	99

Betydningen av kraft- og eiendomsskatter er av størst betydning for kommuner som har hatt et årlig fall i folketallet mellom 0,5 og 1 prosent (gruppe 2). For disse kommunene blir de korrigerede frie inntektene redusert med 8 prosentpoeng dersom konsesjons- og kraftinntekter ikke tas med. Tilsvarende reduksjon for gruppe 1 er på 2 prosentpoeng.

Kraftinntektene er antakelig mer betydningsfulle i kommunegruppe 1, mens eiendomsskatt er mer betydningsfullt i gruppe 3 og 4.

For øvrig kan nevnes at kraft- og eiendomsskatter ikke omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. Det betyr med andre ord at det ikke foretas en tilsvarende utjevning for disse skatteinntektene som det gjøres for inntekts- og formuesskatt.

3.2.4 Konklusjon

Kommuner med sterkt fall i folketallet har jevnt over høye inntekter i forhold til behovet for tjenester. Ingen av kommunene med sterkest fall i inntekter har såkalt korrigerede frie inntekter under landsgjennomsnittet. Dette er en størrelse som korrigerer inntektene i kommunene i forhold til utgiftsbehovet.

De høye inntektene skyldes distriktpolitiske elementer i det statlige systemet for finansieringen av kommunene. Disse elementene er Nord-

Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og regionalpolitiske elementer i skjønnskattstilskuddet.

Kommuner med sterkt fall i skatteinntekter har jevnt over et lavere nivå på inngangen fra inntekts- og formuesskatt enn landet som helhet. Inntektsutjevningen i det statlige inntektssystemet kompenserer en stor del av avviket i forhold til landet som helhet.

Betydningen av kraft- og eiendomsskatter er av størst betydning for kommuner som har hatt et årlig fall i folketallet mellom 0,5 og 1 prosent.

3.3 Omstillingsbehov

Behov for nedbygging

Endringer i antall personer i ulike aldersgrupper fører til behov for at kommunene foretar omstillinger slik at omfanget av tjenester tilpasses disse endringene. Det er et behov for omstilling enten folketallet går opp eller ned. Både utbygging og nedtrapping kan være krevende, men karakter av utfordringene er naturlig nok forskjellig.

Kommuner med sterkt fall i folketallet har behov for å bygge ned tilbudet av tjenester. Færre personer i målgruppen vil isolert sett føre til redusert behov for en tjeneste. Samtidig kan standarden øke slik at ressursene til tjenesten ikke reduseres i samme grad.

Det kan også være at reduksjonen i målgruppen har vært beskjeden slik at en eventuell nedbemanning kan skje ved naturlig avgang.

For kommunene med sterk nedgang i folketallet er det som vi tidligere har vist særlig antall barn som har blitt redusert. I det følgende vil vi kort kommentere betydningen denne reduksjonen har hatt for kommunale og fylkeskommunale tjenester til barn.

Barnehager

Reduksjonen i antall barn i alderen 0-5 år har først og fremst skjedd de siste 10 årene. For 10 år siden var det 60 prosent flere barn i alderen gruppe 1. I denne perioden har tilbudet blitt bygget ut og det er en større andel av barna som går i barnehage enn før. Det innebærer at behovet for nedbygging ikke har vært like kraftig som reduksjonen i antall barn.

Barne- og ungdomsskole

Det var størst for reduksjon i antall skolebarn i perioden fra 1986 til tidlig på 1990-tallet. Siden har reduksjonen vært relativt beskjeden. I perioden har standarden økt blant annet som følge av at 6-åringene ble tatt inn i skolen i 1997, noe som har bidratt til å dempe behovet for nedbygging.

I årene som kommer gir fremskrivingen en reduksjon av antall barn mellom 6 og 15 år i tre av kommunegruppene. I kommunegruppen med sterkest vekst (gruppe 4) ser det ut til antall barn vil være noenlunde stabilt i årene som kommer. I perioden til 2025 er det anslått at det vil bli færre barn i alderen 6-15 år i 368 kommuner av landets kommuner. I 150 kommuner er reduksjonen på mer enn 20 prosent. Det er bare 63 kommuner hvor det er anslått en økning i antall barn i alderen 6-15 år.

Behovet for nedbygging av skoletilbudet kan bli redusert som følge av en eventuell økning i standarden. Uansett kan det se ut som det vil bli behov for å bygge ned skoletilbudet i et stort antall av landets kommuner.

Videregående skole

Det var reduksjoner i antall personer i videregående skole i perioden fra 1986 til midt på 1990-tallet. Videregående skoler er et fylkeskommunalt ansvar hvor man kan se flere kommuner i sammenheng. Behovet for nedbemanning er størst i områder hvor det er mange kommuner i nærheten av hverandre med sterk nedgang i folketallet. Denne utfordringen har trolig vært størst i de tre nordligste fylkene.

Behov for omprioritering fra yngre til eldre

En særskilt utfordring har kommunene når folketallet går ned i noen aldersgrupper samtidig som det blir flere personer i andre aldersgrupper. I en slik situasjon kan det i samme kommune bli nødvendig å bygge ned noen tjenester samtidig som andre tjenester bygges ut.

Det har vært pekt på at det i en slik situasjon kan være krevende å prioritere tjenestene som skal bygges ut i takt med endringene i målgruppen. Bakgrunnen er at en slik utbygging krever at man klarer en tilsvarende nedbygging av tjenestene til målgrupper som blir redusert. For kommunene kan hensynet til de ansatte gjøre at nedbyggingen ikke blir av samme omfang som de demografiske endringene skulle tilsi. Det kan føre til at tjenestene som vokser ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad.

De siste 20 årene har vært preget av en økning i antall eldre over 80 år i alle de fire kommunegruppene. I hele 409 kommuner er det flere over 80 år enn det var for 20 år siden. I 213 kommuner har veksten vært sterkere enn 50 prosent. Kommunenes omsorgstjenester er i stor grad rettet mot aldersgruppen over 80 år. Det innebærer at i det har vært behov for å bygge ut disse tjenestene i et stort flertall av kommuner.

Til en viss grad er det også personer i alderen mellom 60 og 67 år som mottar omsorgstjenester. Antall personer har blitt redusert gjennom hele perioden fra 1986 for gruppe 1 og deler av perioden for de andre gruppene. Nedgangen av antall yngre eldre har isolert sett bidratt til en viss demping av behovet for omsorgstjenester

I hvilken grad har det så vært et behov for omprioritering fra yngre til eldre? De siste 20 årene ser det ut til at dette behovet var størst på slutten av 1980-tallet hvor gruppe 1 hadde en kraftig økning i antall barn i skolealder kombinert med at antall eldre også økte relativt kraftig.

I årene etter har det for gruppe 1 vært en dempning både i reduksjonen i antall barn og økningen i antall eldre. Det betyr at behovet for omstilling nå er jevnt over lavere enn det var i begynnelsen av perioden.

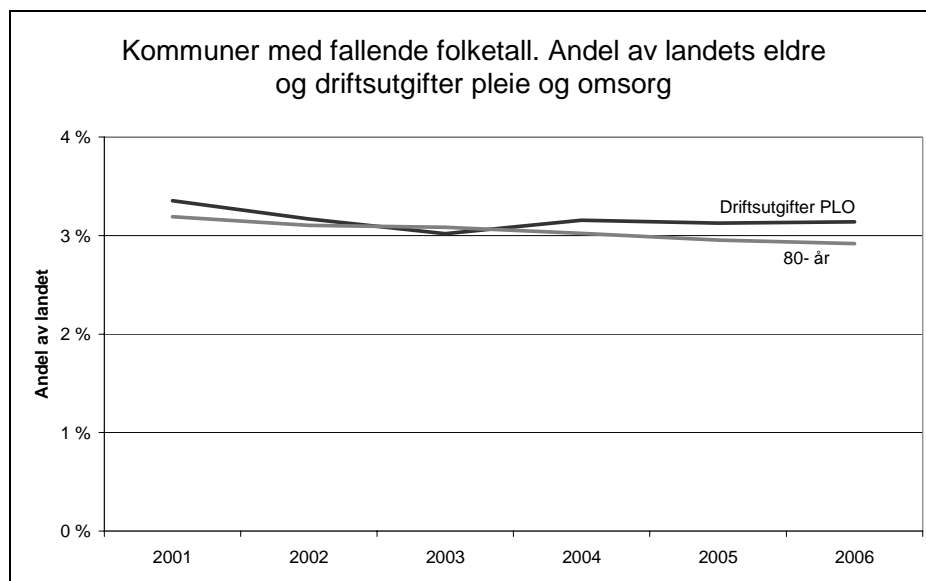
I de nærmeste årene som kommer vil det være et noenlunde stabilt behov for omsorgstjenester som følge av demografiske endringer. Dette kommer frem av fremskrivninger i ulike alternativer som er lagt fram i regjeringens omsorgsmelding.⁶ I årene som kommer vil det derfor trolig være et beskjedent behov for flytte ressurser fra skole til omsorgstjenester.

Etter hvert som de store etterkrigskullene blir gamle, vil behovet for omsorgstjenester igjen øke. Effekten av denne eldrebølgen vil slå inn for fullt i årene etter 2020 og den vil gjøre seg gjeldende for alle de fire gruppene. Da kan det igjen bli flere kommuner som får behov for å flytte ressurser.

Tilpasning til demografiske endringer 2001-2006

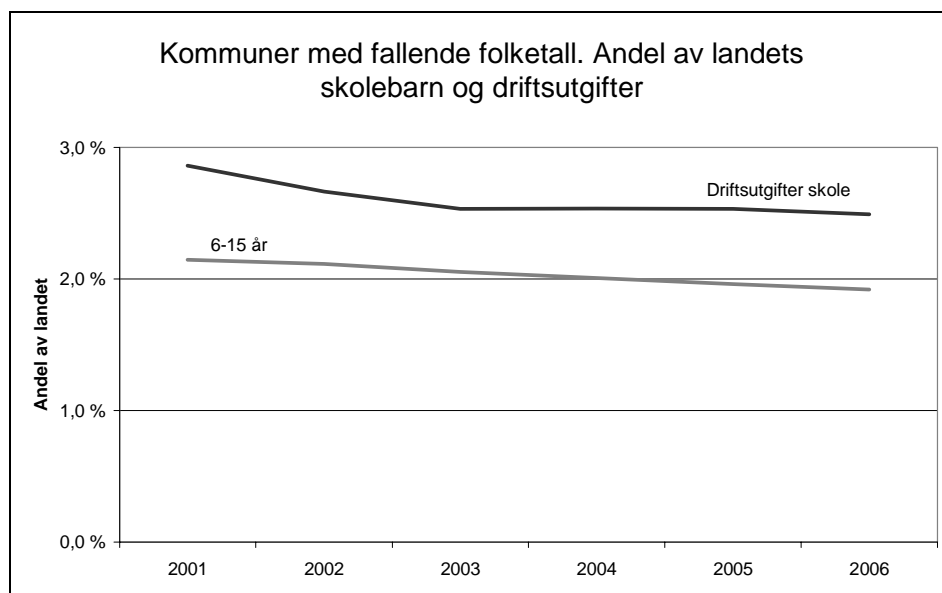
Vi har sett på hvordan kommuner med fall i folketallet (gruppe 1) har tilpasset seg demografiske endringer for skole og for omsorgstjenester. Det har vi gjort ved å sammenlikne andel disse kommunene har av landets driftsutgifter med andelen kommunene har av personer som tjenestene er rettet mot.

⁶ St. meld. nr. 25 (2005-2006): ”*Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgutfordringer*”



Figur 3.5. Kommuner med fallende folketall. Andel av landet for personer over 80 år og driftsutgifter pleie og omsorg 2001-2006. Kilde: Statistisk sentralbyrå

I perioden fra 2001 til 2006 har andelen gruppe 1 av personer over 80 år blitt redusert (jf. figuren over), noe som henger sammen med at veksten for denne aldersgruppen har vært sterkere i andre kommuner. Andelen disse kommunene har av driftsutgiftene i pleie og omsorg har også blitt redusert.



Figur 3.6 Kommuner med fallende folketall. Andel av landet for skolebarn 6-15 år og driftsutgifter skole 2001-2006. Kilde: Statistisk sentralbyrå

I perioden har det vært en reduksjon i andelen gruppe 1 har for driftsutgiftene i skole og andelen barn 6-15 år, jf. figuren over.

Det ser med andre ord ut til at kommunene i gruppe 1 klarer å tilpasse driftsutgiftene til demografiske endringer for disse to tjenesteområdene.

Konklusjon

Kommuner med fall i folketallet har vært preget av at det blir færre unge og flere eldre. Det fører til et behov for at ressursene flyttes fra barn og unge til eldre. Det ser ut til at kommunene har greid tilpasningen godt i perioden 2001 til 2006.

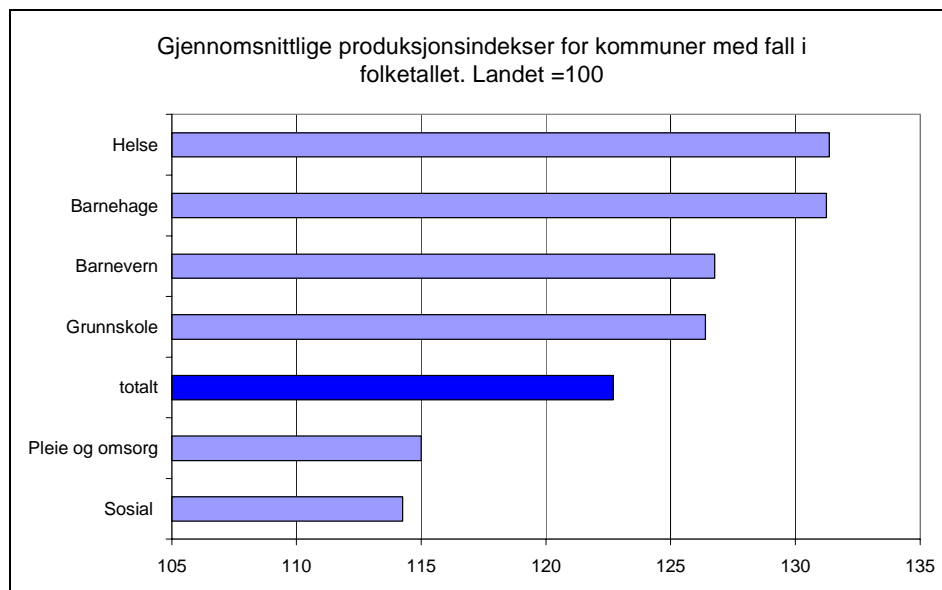
I årene som kommer ser det ut til at behovet for omstilling vil øke sammenliknet med situasjonen de siste ti årene, noe som skyldes at det vil bli sterkere nedgang i antall barn i årene som kommer.

Behovet for omstilling er størst i kommuner med sterkt fall i folketallet. Men i årene som kommer er dette en generell utfordring for mange av landets kommuner.

3.4 Tjenesteproduksjon

Som neste steg i analysen har vi sett på omfanget av tjenesteproduksjonen i kommuner med sterkt fall i folketallet og hvordan disse kommunene har prioritert ulike tjenesteområder. Dette har vi gjort med utgangspunkt i såkalte produksjonsindekser for 2006 presentert av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Produksjonsindeksen er et grovt mål for nivået på tjenesteproduksjonen som må brukes med forsiktighet.

Den samlede produksjonsindeksen er basert på delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester. Tjenestene som er inkludert utgjorde rundt 75 prosent av kommunenes bruttoutgifter i 2006. For hver sektor inngår et utvalg kriterier som er gitt ulik vekt når den samlede indeksen beregnes. TBU har presentert data for 377 av landets kommuner som er vurdert å ha tilfredsstillende kvalitet på datagrunnlaget.



Figur 3.7. Gjennomsnittlige produksjonsindekser 2006 for kommuner med fall i folketallet. Landet=100. Kilde: Teknisk beregningsutvalg og egne beregninger.

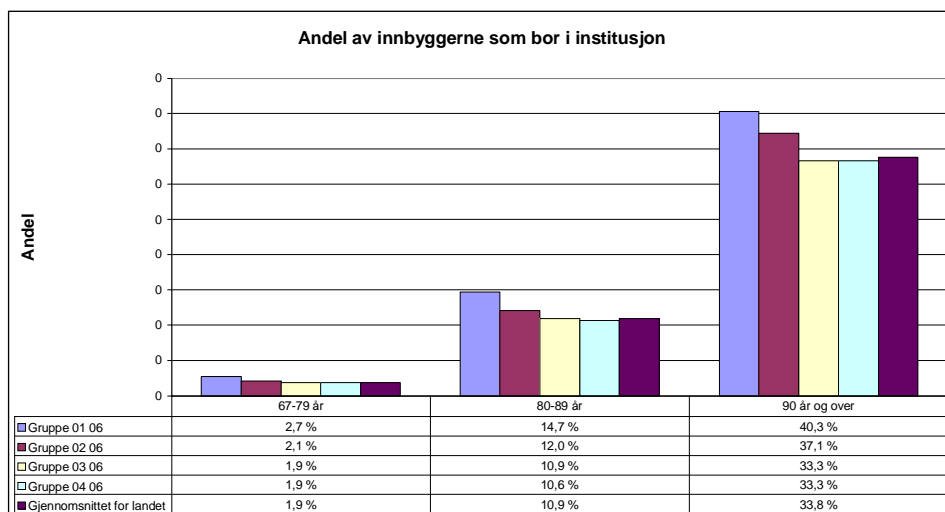
Kommuner med fall i folketallet har en samlet produksjonsindeks som ligger 23 prosent over landsgjennomsnittet, jf. figur 3.7. Disse kommunene har altså et godt utbygd tjenestetilbud.

Disse kommunene har frie inntekter som ligger rundt 40 prosent over landsgjennomsnittet og korrigerede frie inntekter som ligger 28 prosent over landsgjennomsnittet. Det ser med andre ord ut til at kommunene har en kostnadseffektivitet som er noe lavere enn det som er vanlig ellers i landet.

Kommunene med fall i folketallet har en annen prioritering av tjenestetilbudet enn det som er vanlig i andre kommuner. Helse, barnehage, barnevern og grunnskole er høyt prioritert, mens pleie og omsorg er lavere prioritert. Datagrunnlaget gir grunnlag for å trekke disse konklusjonene om hvilke tjenester som er prioritert, men det sier ikke noe om hvorfor denne prioriteringen er foretatt. En mulig forklaring på at skole er høyt prioritert, kan være at kommunene har mange og små skoler som krever mange lærere. I disse kommunene er det gjerne et sentralt hensyn å opprettholde en desentralisert skolestruktur, av hensyn til befolkningen i bygdene. Videre kan en mulig forklaring til at pleie og omsorg er lavere prioritert, være at omsorgstilbudet i sterkere grad er sentralisert slik at produksjonen kan gjøres mer kostnadseffektiv.

Konklusjon

Kommunene har et godt utbygd tjenestetilbud. Sammenlignet med andre kommuner er helse, barnehage, barnevern og grunnskole høyt prioritert



og pleie og omsorg er lavere prioritert. Kostnadseffektiviteten synes å være lavere enn det som er vanlig ellers i landet.

3.5 Tjenestetilbudet i utvalgte sektorer

I dette avsnittet skal vi se på standard for tjenestetilbudet basert

på KOSTRA-tallene for 2006. Undersøkelsen viser klare forskjeller mellom de fire kommunegruppene vi har definert.

Det mest dramatiske er hvis standarden varierer innenfor de lovpålagte tjenestene. Vi har sett på dekningsgraden innenfor eldreomsorg/pleie og omsorg og bemanningen i grunnskolen. Dette er de viktigste kommunale tjenestene. Til sammen bruker kommunene tre av fire kroner innenfor disse tjenestene.

3.5.1 Dekningsgrad i eldreomsorgen

Standarden på pleietjenester måles enklest ved dekningsgraden i tilbudet til de eldre. Den dyreste tjenesten pr. bruker innenfor pleie og omsorg er plass på sykehjem. Tjenesten koster rundt en halv million kroner pr. bruker. Figuren under viser dekningsgraden i ulike typer kommuner.

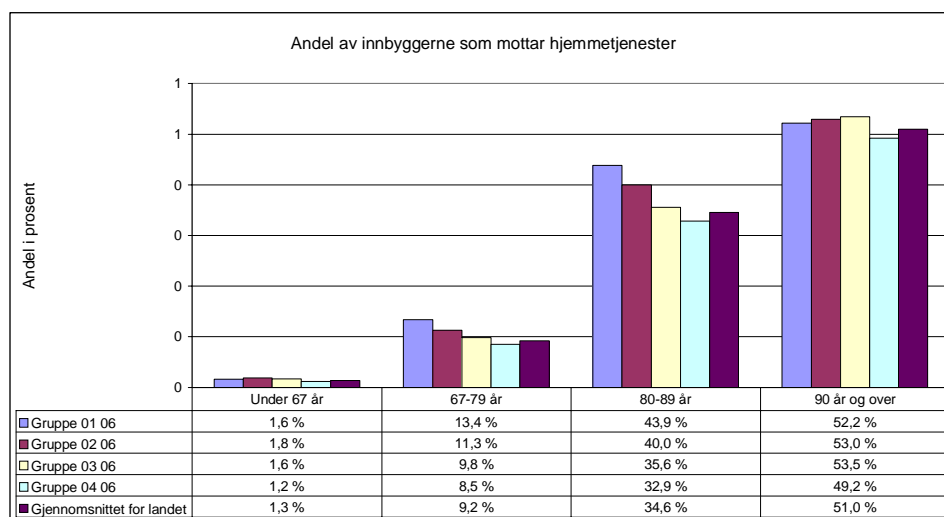
Figur 3.8 Dekningsgrad for sykehjem etter kommunetype og aldersgruppe 2006

Figuren ovenfor viser at kommunene med sterkt fallende folketall (gruppe 1) gjennomgående har høyere dekningsgrader enn landsgjennomsnittet og at kommunene med gjennomsnittlig befolkningsvekst over 0,5 % pr. år (gruppe 4) ligger lavest.

Tilbudet innenfor pleie og omsorg er vist ved å sammenligne sykehjemsdekningen for eldre. Lav dekning kan bety høy terskel for å få hjelp. En innvending mot en slik sammenligning, kan være at kommunene har

ulike metoder i pleietjenesten, og at enkelte kommuner satser mer enn andre på hjemmebasert pleie.

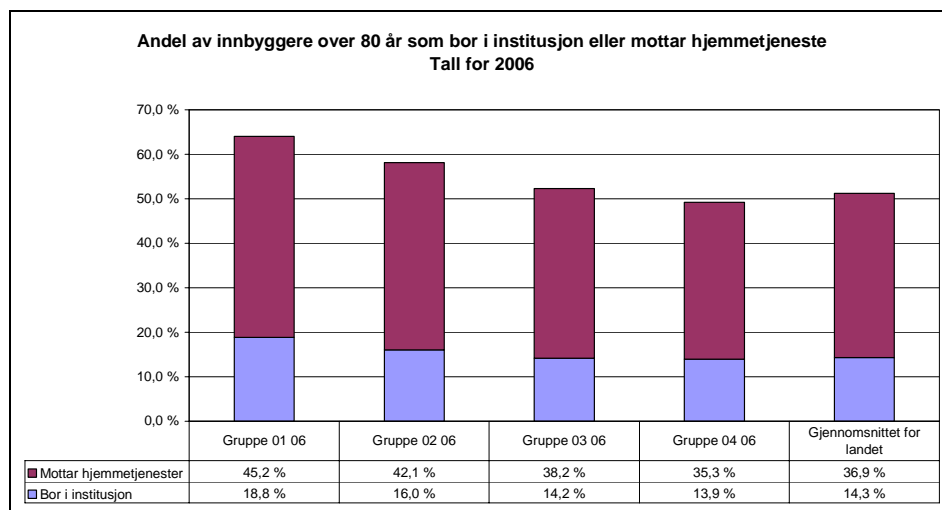
Figuren under viser imidlertid at kommunene i gruppe 1 i tillegg til høy institusjonsdekning gjennomgående også har høyere dekning av hjemmehjelpstjenester. Fra figuren ser vi at det bare er for gruppen under 67 år og over 90 år at kommunene i gruppe 2 og 3 ligger på samme nivå eller litt høyere.



Figur 3.9 Dekningsgrad for hjemmetjenester etter kommunegruppe og aldersgruppe

Vi ser av figuren at dekningsgraden for aldersgruppen 67-79 år og 80-89 år er desidert lavest i vekstkommunene (gruppe 4) og desidert høyest i kommuner med sterk nedgang i befolkningen (gruppe 1). For eldre over 90 år er fordelingen jevnere.

For å se tilbudet innenfor hele pleie og omsorg i sammenheng viser vi i figuren under den samlede dekningsgraden for både hjemmebasert pleie og institusjonstilbud til den viktigste aldersgruppen (alle over 80 år).

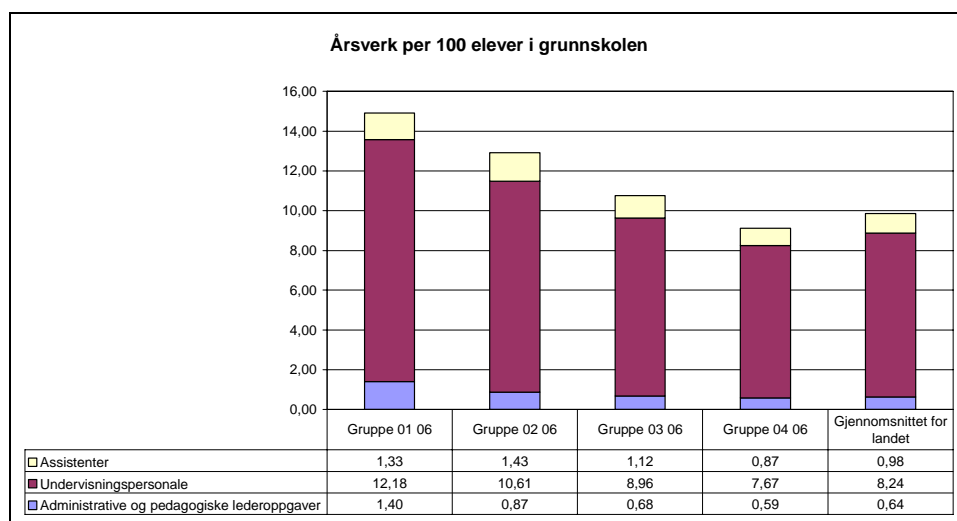


Figur 3.10 Dekningsgrad for pleietjenester til eldre over 80 år etter kommunetype

Her ser vi at gruppe 1 både har den høyeste dekningsgraden for både institusjonstjeneste (de dyreste tjenestene) og hjemmetjenestene.

3.5.2 Bemanning i grunnskolen

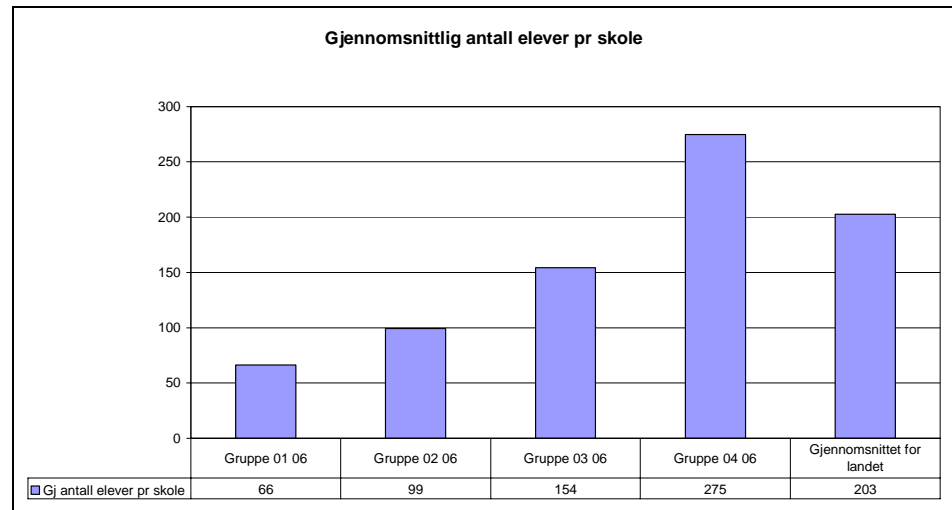
Det er vanlig å måle standarden i grunnskolen ved antall elever pr. lærer. Figuren under viser antall elever pr. ansatt og pr. lærer i grunnskolen i 2006. Figuren viser at samlet bemanning pr. elev i gruppe 1 er langt høyere enn i de andre gruppene.



Figur 3.11 Bemanning i grunnskolen etter kommunetype 2006

Den viktigste forklaringen på forskjeller i bemanning i grunnskolen, er skolestruktur og kommunestørrelse. I grisgrendte kommuner med lavt innbyggertall er det vanskelig å oppnå billig skole drift.

Det er vanskelig å gi noen god illustrasjon av hvor stor denne ulempen er. Et aspekt som kan si noe, er imidlertid gjennomsnittlig skolestørrelse i ulike kommegrupper som er vist i den neste figuren.



Figur 3.12 Gjennomsnittlig antall elever pr. skole, skoleåret 2006/07

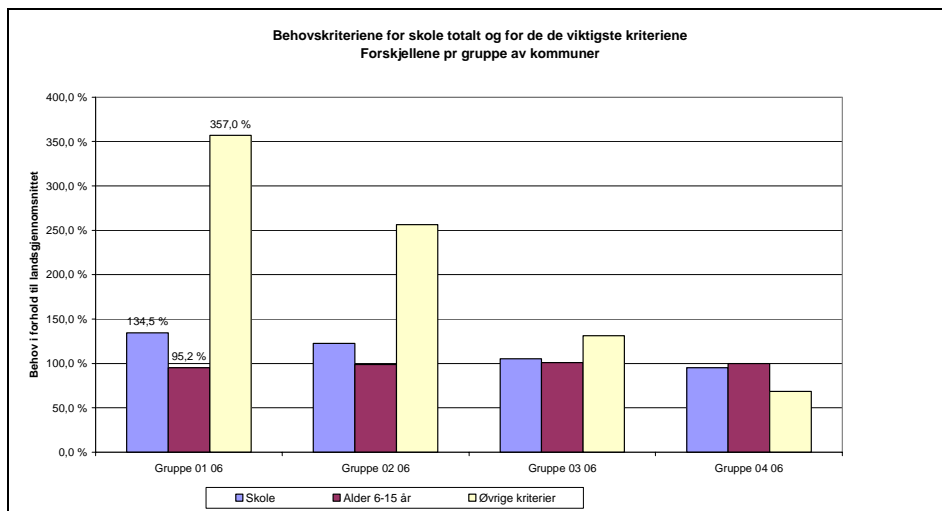
Fra figuren ser vi at gruppe kommuner med størst vekst (gruppe fire) har de største skolene, noe som henger sammen med at dette stort sett er tettbygde middels store kommuner med gode forutsetninger for rasjonell skole drift, mens gruppe 2 og spesielt gruppe 1 pga. spredt bosetting har en skolestruktur med langt mindre skoler.

Denne driftsulempen er tatt hensyn til i inntektssystemet ved at delkriteriesettet for skolesektoren er sammensatt slik:

- | | |
|---|--------|
| (1) Innbyggere 6-15 år | 85,0 % |
| (2) Reisetid | 4,8 % |
| (3) Sone | 3,0 % |
| (4) Nabo | 3,4 % |
| (5) Basistillegg (dvs. likt pr kommune) | 3,8 % |

Gruppe 1 har som vi tidligere har vist, noe lavere andel barn i skolealder (ca. 95 % av landsgjennomsnittet).

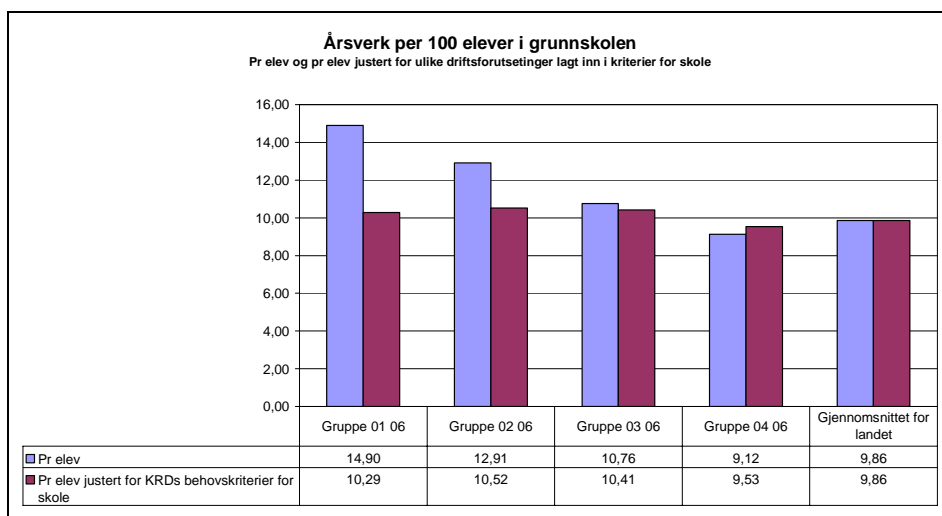
Kriterium 2-5 gir kommunene med fallende folketall (dvs. gruppe 1) en langt større uttelling, fordi kommunene er små (stor andel av basistillegget) og de er grisgrendte.



Figur 3.13 KR D behovskriteier for skole for kommunegruppe. Oppdelt i hoved-grupper av kriterier; dv. andel av befolkning 6-15 år og andre kriterier

Resultatet er at det beregnede behovet for skoletjenester til kommunene i gruppe 1 er 34,5 % høyere pr. innbygger enn landsgjennomsnittet, til tross for at andel skolebarn ligger ca. 5 % lavere, jf. figuren over.

I neste figur vises voksentettheten (dvs. antall årsverk i skolen pr. elev) både i reelle tall og pr. elev, etter at vi har tatt hensyn til forskjellene i behov.



Figur 3.14 Årsverk pr. 100 elever, skoleåret 2006/07.

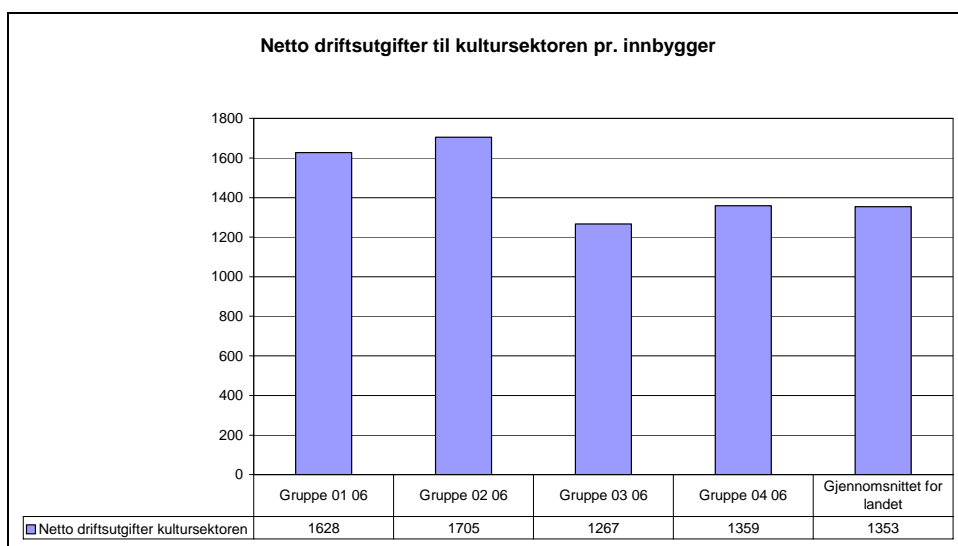
Fra figuren ser vi at gruppe 1 prioriterer skolen høyt når vi måler det ut fra årsverk pr. elev. Tar vi imidlertid hensyn til driftsulempene som fanges opp gjennom behovskriteriene i inntektssystemet, ser vi at forskjellene i årsverk pr. elev nesten utjevnes mellom gruppene.

Tallene for bemanning i grunnskolen kan tyde på at kommunene med fallende folketall prioriterer grunnskolen omtrent som andre kommuner.

3.5.3 Kulturformål

Oppgavene innenfor kultursektoren omfatter bl.a. kulturskole, bibliotek, museer, vedlikehold av kirker og gravplasser, tilskudd til idretten og stell av idrettsanlegg, samt tilskudd til øvrige lag og foreninger. Oppgavene er stort sett ikke lovpålagt, eventuelt setter ikke lovene spesielle krav til standarden på tilbudet.

Figuren under viser utgiftsnivået pr. innbygger til kultur i 2006. Figuren viser at gruppe 1 brukte kr 1 600 eller ca. 20 prosent mer pr. innbygger enn andre kommuner til disse formålene. I disse summene ligger det også avskrivninger på anlegg.

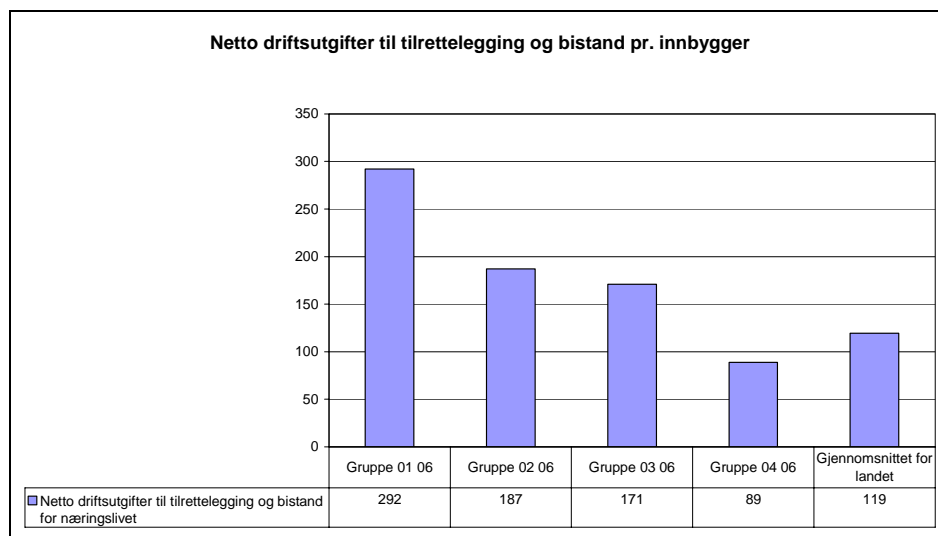


Figur 3.15 Utgifter til kulturformål etter kommunetype 2006 regnet pr. innbygger

Av figuren og tallene ser vi at det kommunale kulturtilbudet får mindre ressurser i gruppe 3 og 4 enn i kommuner med fallende folketall (gruppe 1 og 2). Forskjellen utgjør kr 300-450 pr. innbygger.

3.5.4 Næringsformål

Kommunene i gruppe 1 brukte i 2006 vesentlig mer til næringsformål enn det som er vanlig i de andre kommunene.



Figur 3.16 Utgifter til tilrettelegging og bistand til næringslivet etter kommune-type 2006 regnet pr. innbygger

3.6 Konklusjoner

Utgiftsbehov

Kommuner som har sterkt fall i folketallet har et beregnet utgiftsbehov som ligger 13 prosent over landsgjennomsnittet.

Inntekter i forhold til utgiftsbehov

Kommuner med sterkt fall i folketallet har jevnt over høye inntekter i forhold til behovet for tjenester. Ingen av kommunene med sterkest fall i inntekter har såkalt korrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet. Dette er en størrelse som korrigerer inntektene i kommunene i forhold til utgiftsbehovet.

De høye inntektene skyldes distriktpolitiske elementer i det statlige systemet for finansieringen av kommunene. Disse elementene er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og regionalpolitiske elementer i skjønnsstilskuddet.

Kommuner med sterkt fall i skatteinntekter har jevnt over et lavere nivå på inntekts- og formuesskatt enn landet som helhet. Inntektsutjevningen i det statlige inntektssystemet kompenserer en stor del av avviket i forhold til landet som helhet.

Tilpasning av utgifter til demografiske endringer

Kommuner med sterkt fall i folketallet har vært preget av at det blir færre unge og flere eldre. Det fører til et behov for at ressursene flyttes fra barn

og unge til eldre. Det ser ut til at kommunene har greid tilpasningen godt i perioden 2001 til 2006.

I årene som kommer ser det ut til at behovet for omstilling vil øke sammenliknet med situasjonen de siste ti årene, noe som skyldes at det vil bli sterkere nedgang i antall barn i årene som kommer.

Behovet for omstilling er størst i kommuner med sterkt fall i folketallet. Men i årene som kommer er dette en generell utfordring for mange av landets kommuner.

Omfang og prioritering av tjenestetilbudet

Kommunene med sterkt fall i folketallet har et godt utbygd tjenestetilbud. Sammenliknet med andre kommuner er helse, barnehage, barnevern og grunnskole høyt prioritert og pleie og omsorg er lavt prioritert. Kostnads-effektivitet er lavere enn det som er vanlig ellers i landet.

Dekningsgradene for omsorgstilbud er høye både for tilbud gitt på institusjon og i hjemmet. Lærerdekningen er høy, noe som har sammenheng med smådriftsulemper. Kommunene bruker mye til næringsformål.

4 Virkninger for kapitalkostnader

4.1 Hvorfor er kapitalkostnader interessante?

Alle kommuner trenger bygninger som skoler, institusjoner og rådhus for å kunne tilby de ulike tjenestene. Driften krever også tilgang til datamaskiner og annet kapitalutstyr. I dette kapitlet ser vi på hvordan nedgangen i befolkningen påvirker kommunens kapitalutstyr. Følgende problemstillinger blir tatt opp:

- *Nivået på kapitalkostnadene:* Er det samsvar mellom nivået på driftsutgiftene og kapitalkostnadene? I forrige kapittel viste vi at kommuner med fall i folketallet har høye inntekter og høye driftsutgifter. Vi er her interessert i å finne ut om nivået på kapitalutgiftene er tilsvarende høyt eller om det kanskje er høyere eller lavere.
- *Endringer i kapitalkostnadene:* Klarer kommunene å tilpasse nivået på kapitalutstyret til endringer i folketallet? Bygninger har en levetid på mange tiår. For kommunene kan det være en utfordring å redusere bygningsmassen i tråd med demografiske endringer. Vi er for eksempel interessert i finne ut i hvilken grad kommunene klarer denne utfordringen.

Det er en utfordring at datagrunnlaget på dette området ikke er så godt som ønskelig. Det beste ville vært om det fantes god statistikk over kommunens realkapital, men det publiseres dessverre ikke statistikk for denne størrelsen.

Derimot publiseres det statistikk for kommunens avskrivninger. Gjennom avskrivninger blir kommunens investeringsutgifter fordelt på antatt levetid for den enkelte investering. Avskrivningene er dermed et uttrykk for nivået på tidligere investeringer og dermed også for nivået på realkapitalen. Kvaliteten på disse dataene er ikke så god som ønskelig. Det har blant annet sammenheng med at det er en underrapportering av avskrivninger i flere kommuner, og at det er varierende praksis mellom kommunene når det gjelder rapportering av avskrivninger.

Til tross for disse svakhetene er dataene for avskrivninger anvendt i dette kapitlet. Ved å ta utgangspunkt i den samlede situasjonen for de 57 kommunene i gruppe 1, blir analysen mindre sårbar for feil i enkeltkommuner. Vi har dessuten prøvd å kompensere for svakhetene ved å se flere år i sammenheng og å se nivået på avskrivningene i sammenheng med nivået på investeringene.

Vi har sett på kommunenes samlede investeringer og avskrivninger og situasjonen for skole og institusjoner. I kapittel to viste vi at kommuner

med fall i folketallet har vært preget av at antall barn har blitt redusert mens det har blitt flere av de eldste. Derfor er kommunens kapitalkostnader på disse områdene sett i sammenheng med den ulike demografiske utviklingen i målgruppen for disse tjenestene.

4.2 Tidligere vurderinger av kapitalutgifter

Rattsøutvalget, Borgeutvalget og Sørheimutvalget

De siste tolv årene har regjeringen nedsatt tre utvalg som har foretatt en gjennomgang av finansiering av kommunesektoren. Rattsøutvalget la fram utredningen ”et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner” i 1996 og utredningen ”om finansiering av kommunesektoren” i 1997. Borgeutvalget la fram utredningen ”fordeling, forenkling, forbedring” i 2005 og Sørheimutvalget leverte sin rapport ”inntektssystemet for kommunene” i 2007.

De tre utvalgene tar alle opp spørsmålet om kommunens kapitalutgifter skal behandles særskilt i det statlige overføringssystemet. Vi gir her en kort gjennomgang av behandlingen i de tre utvalgene og andre som har behandlet samme tema.

Forholdet mellom drifts- og kapitalutgifter

Rattsøutvalget antok at kapitalkostnadene over tid ville fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at en ekskludering av kapitalutgiftene i inntektssystemet ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger. Dersom kapitalbehovet, slik *Rattsøutvalget* la til grunn, er noenlunde proporsjonalt fordelt med produksjonen av kommunale tjenester, er det ikke behov for å ha særskilte kriterier for dette i kostnadsnøkkelen. De faktorer som forklarer forskjeller i driftsbehov vil da også forklare forskjeller i kapitalbehov. På dette grunnlaget foretok utvalget analyser av utgiftsbehovet kun med utgangspunkt i kommunesektorens driftsutgifter.

Borgeutvalget vurderte at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Til tross for etableringen og utviklingen av KOSTRA har man etter utvalgets vurdering ikke data som er gode nok til at de kan brukes til å etablere kostnadsnøkler. Det medfører at det med utgangspunkt i KOSTRA-data er vanskelig å identifisere hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes kapitalutgifter. Utvalget har derfor ikke utviklet egne kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kapitalutgifter.

Sørheimutvalget omtaler også svakhetene i datagrunnlaget. Etter utvalgets mening bør kapitalutgifter omfattes av utgiftsutjevningen når

det er mer klarhet i hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene.

Kapitalutgifter for vekstkommuner

Borgeutvalget pekte på at vekstkommunene har høye investeringsutgifter, og at disse kommunenes utfordring er å finansiere ny infrastruktur. Utvalget pekte på at nye innbyggere genererer nye inntekter og at det over tid er vanskelig å finne sterke argumenter for at vekstkommunene har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget ville derfor ikke anbefale at det ble etablert ordninger som tok særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner som opplevde spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur burde kunne fanges opp gjennom skjønns-tilskuddet.

I AGENDA (2006)⁷ er det skilt mellom tre ulike forhold som utløser behov for investeringer:

- *Reinvesteringer* for å sikre at verdien av kapitalen ikke blir redusert.
- *Standardhevninger* som følge av utbygging av nye tjenesteområder og for å øke standard og kvalitet på bygningene.
- *Kapasitetsutvidelser* som gjennomføres for å ta i mot en befolkning som øker på ulike områder

Det er altså først og fremst den siste av disse områdene som kan knyttes til endringer i befolkningen på ulike områder. AGENDA har brukt en normativ metode til å beregne behovet for investeringer for å øke kapasiteten i 2004. Beregningene er foretatt blant annet med utgangspunkt i hvor mye det koster å bygge en skoleplass og en sykehjemsplass.

Beregningene ble foretatt med utgangspunkt i demografiske endringer for den enkelte aldersgruppe for alle landets kommuner. Det betyr at kommuner som samlet sett har fall i folketallet, likevel kan ha behov for denne type investeringer dersom for eksempel antall eldre øker.

På dette grunnlaget ble det beregnet at investeringene for kapasitetsutvidelser var på rundt 4 milliarder kroner. Av dette var det et behov for slike investeringer på rundt 300 millioner kroner i kommuner med fall i folketallet i perioden fra 2000 til 2005.

I 2004 var kommunesektorens samlede investeringer på 26,5 milliarder kroner. De beregnede investeringene for å øke kapasiteten utgjorde med andre ord rundt 15 prosent av de samlede investeringene.

⁷ AGENDA (2007): "Kommentar til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling og fordeling"

AGENDA konkluderte med at vekstkommunene over tid ikke får inntekter som dekker disse utgiftene og at det i inntektssystemet derfor burde gis kompensasjon for behov for å utvide kapasiteten.

Sørheimutvalget foreslår at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Utvalget støtter med andre ord konklusjonene i rapporten fra AGENDA. Det foreslås at kompensasjonen tildeles kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst ut over en gitt vekstgrense. Begrunnelsen er at kommuner med svært høy befolkningsvekst kan ha problemer med å finansiere nødvendige investeringer.

Kapitalutgifter for kommuner med fall i folketallet

Borgeutvalget mente at høye kapitalkostnader kunne være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Utfordringen for kommuner med befolkningsnedgang er også drøftet i Langørgen og Rønningen (2007)⁸:

Tilpasningstreggheter kan på kort sikt føre til at fraflyttingskommuner får høye kapitalutgifter pr. innbygger. Dette gjelder imidlertid ikke dersom fraflyttingskommunene kan selge kapitalutstyret sitt eller la være å vedlikeholde kommunale bygninger som det ikke lenger er bruk for. Inntekter fra salg av kapitalutstyr kan trekke i retning av at fraflyttingskommuner kan finansiere høyere produksjon eller forbedre sin finansielle posisjon. Det er derfor uklart i hvilken grad fraflyttingskommuner trenger ekstra økonomisk kompensasjon for å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til de gjenværende innbyggerne. I den grad det er vanskelig å selge kapitalutstyret, kan det imidlertid være et argument for å kompensere fraflyttingskommuner.

Disse forfatterne peker altså på at salg av kapitalutstyr kan gi inntekter for fraflyttingskommuner. De gir dermed et noe mer optimistisk bilde for disse kommunene enn Borgutvalget.

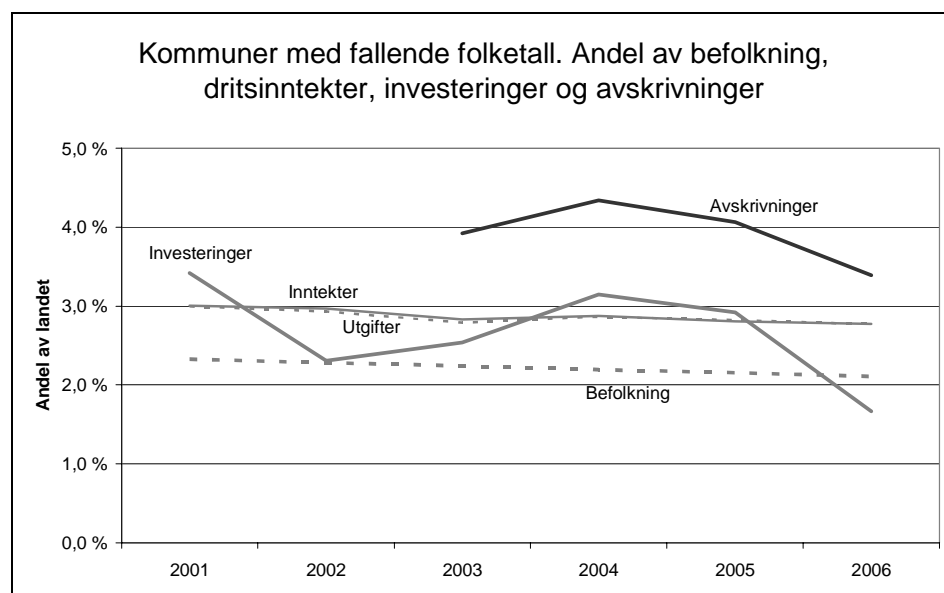
Sørheimutvalget fikk som en del av sitt mandat å vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for kommuner med sterk befolkningsnedgang i inntektssystemet. Mulige utfordringer for kommuner med nedgang er ikke omtalt i utvalgets utfordring. Som tidligere nevnt mener imidlertid utvalget at kapitalutgifter prinsipielt bør omfattes av utgifts- ujevningen i inntektssystemet.

⁸ Langørgen, Audun og Dag Rønningen (2002): "Kapitalkostnader i kommunene"

4.3 Kapitalutgifter i kommuner med fall i folketallet 2001-2006

I dette avsnittet gir vi en beskrivelse av hva som kjennetegner kapitalutgiftene for kommuner med fall i folketallet (gruppe 1) hvor vi blant annet vil belyse om disse kommunene har høye eller lave investeringer og avskrivninger. Dersom kapitalutgiftene er høye er vi interessert i å finne ut om det skyldes de såkalte tilpasningstreggheter omtalt i forrige avsnitt.

For å kunne svare på dette spørsmålet må vi ta stilling til hvordan nivået på disse utgiftene skal måles. Vi har tidligere vist at kommuner med fall i folketallet har høye inntekter. Disse kommunene har derfor muligheter til et høyt nivå for både for drifts- og kapitalutgiftene. Vi har derfor valgt å se på disse kommunene sin andel av ulike type utgifter og av befolkningen.



Figur 4.1 Kommuner med fallende folketall (gruppe 1) sin andel av landets befolkning, inntekter, utgifter, avskrivninger og investeringer 2001-2006. Kilde: KOSTRA.

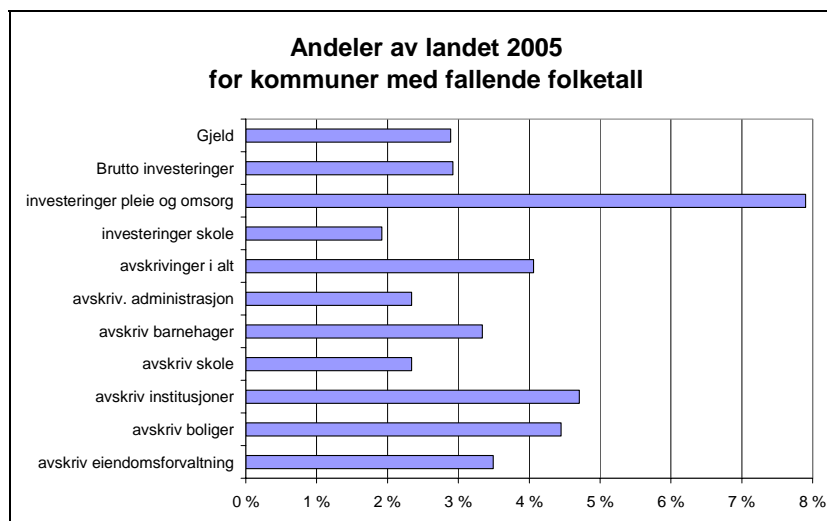
Figuren over viser utviklingen av noen sentrale variable for kommuner med fall i folketallet for perioden 2001-2006. Figuren illustrerer følgende forhold for disse kommunene:

- Disse kommunenes andel av landets driftsinntekter og driftsutgifter er tilnærmet identisk. Det er ikke uventet at disse størrelsene henger nært sammen. For over tid vil det være nivået på inntektene som bestemmer nivået på utgiftene.

- Det har vært en fallende tendens for disse kommunenes andel av landets utgifter og inntekter. Dette henger naturlig nok sammen med at nedgangen i befolkningen reduserer både kommunenes inntekter og tjenestebehovet.
- Andelen disse kommunene har av landets *inntekter* er vesentlig høyere enn andelen av landets befolkning. Dette henger sammen med at disse kommunene både har et høyt utgiftsbehov og at de har høye frie inntekter (jf. drøftingen i kapittel tre). Det har vært en noenlunde parallell utvikling for reduksjonen i andelen disse kommunene har av landets inntekter og av befolkningen.
- Andelen disse kommunene har av de samlede *investeringene* har variert nokså mye fra år til år. Det er ikke uventet at andelen av investeringene er mindre stabil enn nivået på driftsutgiftene. Dette henger sammen med at anleggene det investeres i har en levetid langt ut over det året investeringen utgiftsføres. For tre av årene er andelen av investeringene høyere enn for driftsutgiftene og for tre år er andelen lavere. For disse fire årene samlet er andelen av investeringer på 2,6 prosent og andelen av driftsutgiftene på 2,8 prosent. Samlet sett kan det altså se ut som størrelsene grovt sett følger hverandre slik Rattsø- og Borgeutvalget har lagt til grunn.
- Andelen disse kommunene har av landets *avskrivninger* har gjennom hele perioden vært høyere enn andelen av investeringer og driftsutgifter. Det kan tyde på at disse kommunene tidligere har investert mye og har et høyt nivå på realkapitalen. Vi kan heller ikke utelukke at det er svakheter i datagrunnlaget som kan påvirke dette nivået.
- I 2006 er andelen disse kommunene har av landets avskrivninger lavere enn for de tre tidligere årene. Dette kan skyldes at kommunene har klart å selge kapitalutstyr. En annen mulig forklaring er at kommunene kan ha gjort opprettinger i regnskapene som gjør at den observerte utviklingen ikke er uttrykk for reelle endringer.

Sammensetningen av investeringer og kapital

Som neste steg i analysen skal vi se på investeringene og avskrivninger i skoler og institusjoner. Også her vil utgangspunktet være den andelen kommuner med fall i folketallet har av landet for ulike variable, jf. figuren under.

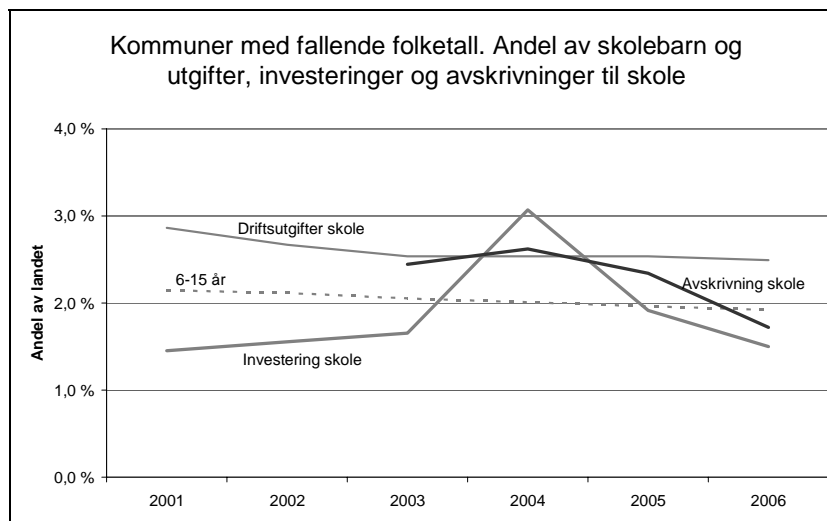


Figur 4.2. Kommuner med fallende folketall sin andel av kommunenes gjeld og ulike type investeringer og avskrivninger 2005

Sammensetningene av kapitalutgiftene for kommuner med fall i folketallet var i 2006 relativt forskjellig fra landet som helhet. Investeringene og avskrivninger lå på et lavt nivå for administrasjon og pleie og omsorg og et høyt nivå for pleie og omsorg. Nivået for investeringer og avskrivninger i boliger og barnehager lå i en mellomposisjon.

Mer om skole

Figuren under viser utviklingen i perioden 2001-2006 for noen sentrale variable for undervisningssektoren.



Figur 4.3 Kommuner med fallende folketall (gruppe 1). Andel av landets skolebarn, avskrivninger og investeringer i skole 2001-2006. Kilde: KOSTRA.

Figuren illustrerer følgende forhold for kommuner med sterkt fallende folketall (gruppe 1):

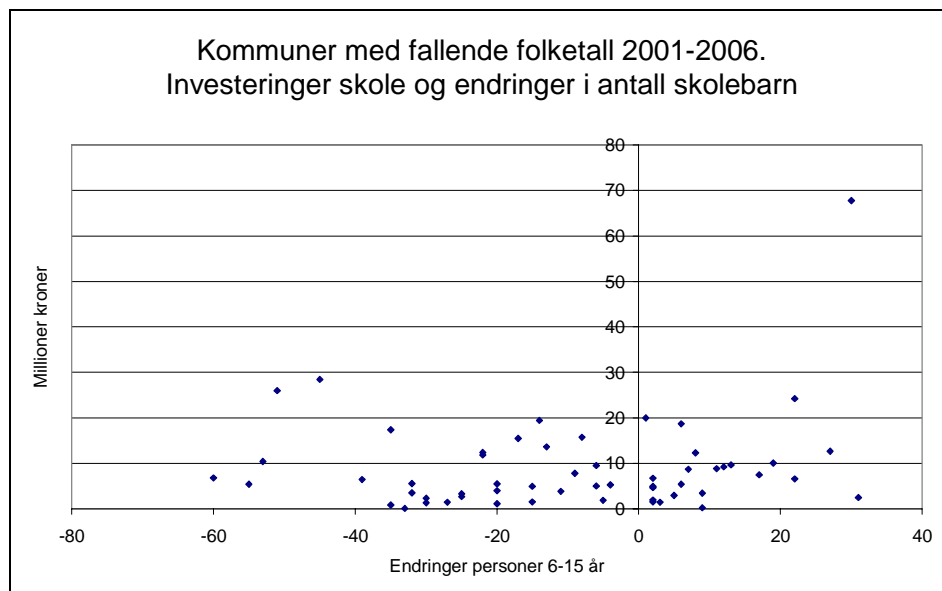
- Andelen av driftsutgiftene er høyere enn andelen disse kommunene har av befolkningen mellom 6 og 15 år. Dette henger delvis sammen med et større utgiftsbehov for disse kommunene enn ellers i landet. I det statlige inntektssystemet er det kriterier som skal fange opp ekstra utgifter som følge av bosettingsmønsteret og smådriftsulemper, jf. forrige kapittel. Disse kriteriene⁹ har en samlet vekt på 15 prosent og antall barn i alderen 6-15 år har en vekt på 85 prosent. Antall barn er med andre ord klart viktigst. Driftsutgiftene for kommuner med fall i folketallet er med andre ord høyere enn hva som kan forklares med behovet slik det kommer til uttrykk i det statlige inntektssystemet. Det er derfor nærliggende å konkludere at disse kommunene bruker sine høye inntekter til å prioritere undervisningssektoren. Det kan for eksempel være at kommunene har valgt en skolestruktur med flere små skoler spredt i kommunen fremfor en større skole plassert sentralt i kommunen.
- I perioden fra 2001 til 2006 har andelen disse kommunene har av driftsutgiftene til skole blitt redusert fra 2,9 til 2,5 prosent. Reduksjonen er noe større enn reduksjonen i andelen disse kommunene har av barn i alderen mellom 6 og 15 år. Det ser med andre ord ut til at kommunene tilpasser utgiftene til endringene i befolkningsutviklingen.
- I perioden fra 2001 til 2006 utgjorde investeringen i skolebygg i disse kommunene 1,9 prosent av de samlede investeringene i landet, noe som er vesentlig lavere enn andelen av driftsutgiftene og omtrent på linje med andelen av skolebarn.
- Andelen av avskrivningene har hatt en fallende tendens gjennom perioden og utgjorde i 2006 1,7 prosent av de samlede avskrivningene i undervisningssektoren.

Så langt har vi sett på utviklingen samlet for de 57 kommunene som har hatt sterkest fall i folketallet. Som neste steg i analysen vil vi beskrive investeringer og avskrivninger i skole for hver av kommunene. Vi har vært interessert å finne ut i hvilken grad disse størrelsene er påvirket av den demografiske utviklingen i den enkelte kommune.

I perioden fra 2001 til 2006 har det vært en reduksjon i disse kommunene på rundt 1 100 skolebarn fra 12 700 til 11 600 skolebarn. Reduksjon er fordelt på 1 000 barn i barneskolen og 100 barn i ungdomsskolen. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene. En god del kommuner

⁹ Kriterier: Basis (vekt 3,8 %), beregnet reisetid (vekt 4,8 %), sone (vekt 3 %) og nabo (vekt 3,4 %). Kilde: Borgeutvalget.

har faktisk hatt en økning i antall skolebarn i denne perioden, jf. figuren under. For øvrig viser figuren sammenhengen mellom endring i antall skolebarn og samlede investeringer i skoler i perioden.

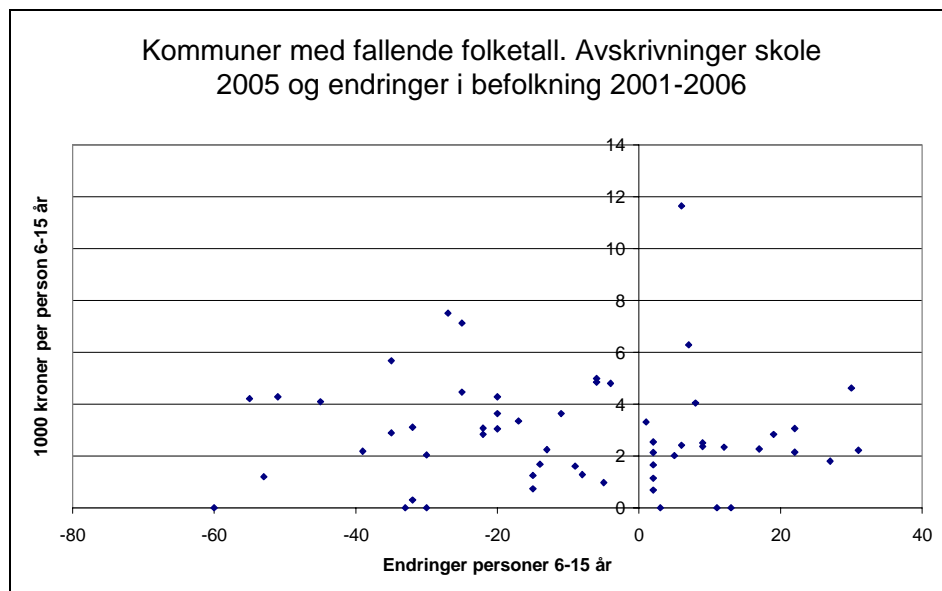


Figur 4.4 Samlede investeringer i skole 2001-2006 i forhold til endringer antall barn 2001-2006 for kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1).

Figuren illustrerer følgende poenger:

- Det er ingen sammenheng mellom endring i antall barn og nivået på investeringene som foretas. Dette kommer til uttrykk ved at også kommuner med reduksjon i barnetallet foretar betydelige investeringer. Det ser med andre ord ut til at det er behovet for reinvesteringer og standardhevinger som i første rekke styrer investeringsaktiviteten. En mulig forklaring kan også være at kommuner med økning i barnetallet i stor grad har kapasitet til å ta i mot flere barn uten å foreta omfattende investeringer.
- Det er store forskjeller mellom hvordan kommunene har tilpasset seg. En forklaring kan være at det er store forskjeller i behovet for investeringer i kommunene for eksempel som følge av at enkelte kommuner kan ha gamle og nedslitte skoler mens andre kommuner har nyere skoler. En annen mulig forklaring er at kommunene prioriterer ulik standard på bygningsmassen.

Figuren under viser sammenhengen mellom avskrivninger i skolebygg i 2005¹⁰ og endringer i antall barn for de 57 kommunene med sterkt fall i folketallet.



Figur 4.5 Avskrivning skole 2005 i forhold til endringer antall barn 6-15 år 2001-2006 for kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1).

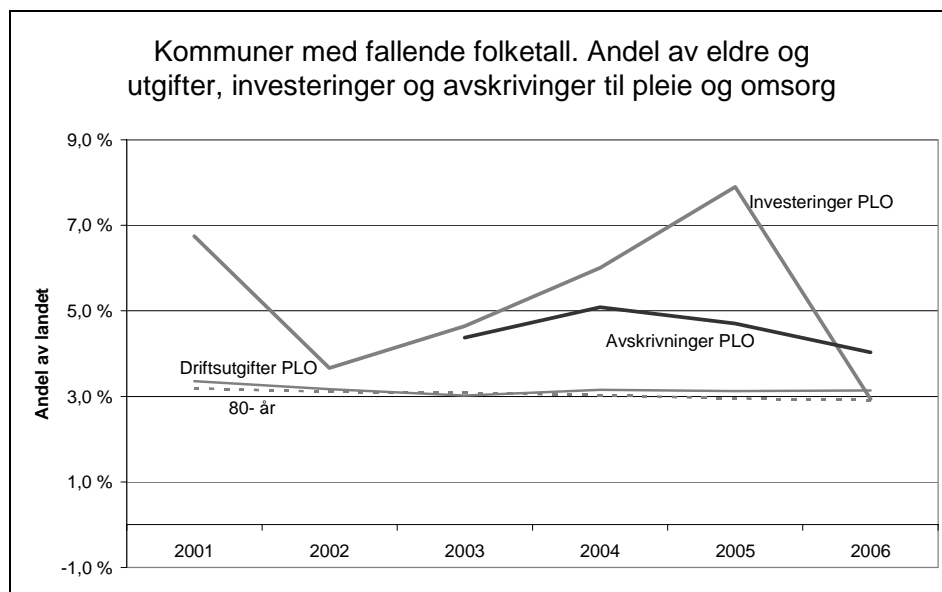
Figuren illustrerer følgende:

- Det er ingen sammenheng mellom avskrivninger for undervisningsbygg og endringer i antall barn. Det er med andre ord ikke slik at kommuner med reduksjon i antall barn har høyere kapitalkostnader enn kommuner hvor antall barn har økt.
- Det er store forskjeller mellom disse kommunene i nivået på avskrivningene pr. barn.

¹⁰ I utgangspunktet ville vi valgt avskrivninger for 2006, men for dette året er det mange kommuner som ikke har fått registrert sine avskrivninger i databasen til SSB.

Mer om pleie og omsorg

Figuren under viser utviklingen i perioden 2001-2006 for noen sentrale variable innenfor pleie og omsorg.



Figur 4.6 Kommuner med fallende folketall (gruppe 1) sin andel av landets personer over 80 år og avskrivninger og investeringer i pleie og omsorg 2001-2006. Kilde: KOSTRA.

Figuren illustrerer følgende forhold for kommunene med sterkt fallende folketallet (gruppe 1):

- Det er nesten ingen forskjeller mellom andelen som disse kommunene har av kommunenes driftsutgifter og andelen kommunene har av personer over 80 år. Antall over 80 år utgjør 48 prosent av kostnadsnøkkelen i det statlige inntektssystemet¹¹. Og det beregnede utgiftsbehovet utgjør nok en lavere andel enn andelen disse kommunene har av befolkningen over 80 år. Så driftsutgiftene er trolig høyere enn det som kan uttrykkes ved kostnadsnøkklene i det statlige inntektssystemet. Det er ikke uventet at disse kommunene bruker sine høye inntekter også til å prioritere pleie og omsorg. Beregningene kan imidlertid tyde på at denne sektoren ikke er prioritert i samme grad som undervisning.
- I perioden fra 2001 til 2006 har andelen disse kommunene har av driftsutgiftene til pleie og omsorg blitt redusert fra 3,4 til 3,1 prosent. Reduksjonen tilsvarer omtrent reduksjonen disse

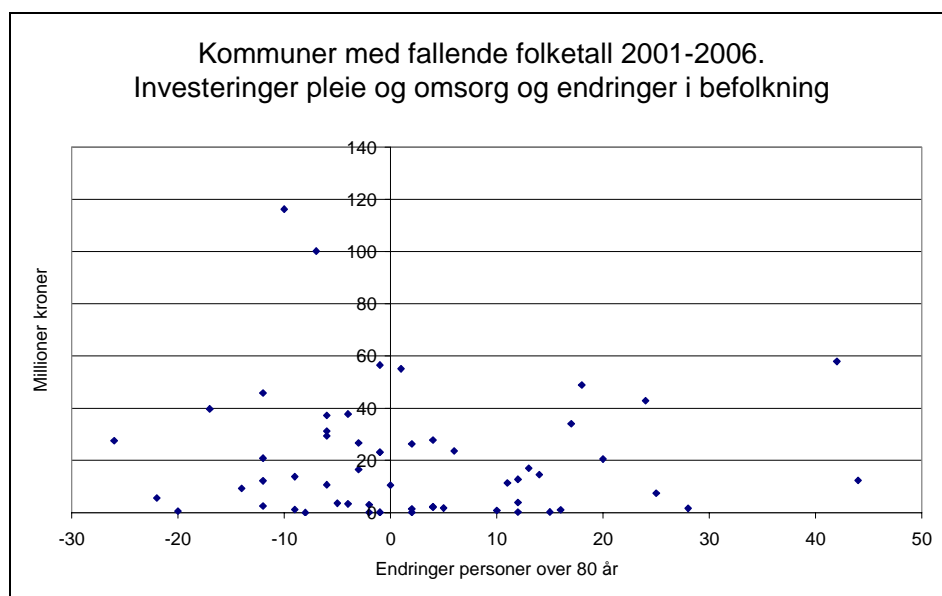
¹¹ Kriterier: 16-66 år (vekt 4 %), 67-79 år (vekt 18,1 %), 80-89 år (vekt 35 %), 90- år (vekt 13,3 %), andel døde (vekt 7 %), andel ikke-gifte over 67 år (vekt 7 %), Andel PU over 16 år (vekt 18,2 %) og andel PU under 16 år (vekt 10 %). Kilde: Borgeutvalget.

kommunene har av antall eldre over 80 år. Det ser med andre ord ut til at kommunene tilpasser utgiftene til endringene i befolkningsutviklingen.

- I perioden fra 2002 til 2006 hadde disse kommunene en andel av landets investeringer på 5,3 prosent og en andel av avskrivninger på 4,5 prosent. Andelen er vesentlig høyere enn andelen kommunene har av driftsutgiftene. Kapitalutgiftene er med andre ord høye i denne sektoren. Denne perioden har vært preget av gunstige statlige finansieringsordninger som en del av handlingsplanen for eldreomsorg. Staten har gitt investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån i forbindelse med bygging av sykehjem og omsorgsboliger. En mulig forklaring til de høye kapitalutgiftene for disse kommunene kan være at en god økonomi har ført til at kommunene i særlig grad har utnyttet den gunstige statlige finansieringen.

Hittil har vi sett på utviklingen i pleie og omsorg samlet for de 57 kommunene som har hatt sterkest fall i folketallet. Som neste steg i analysen vil vi beskrive investeringer og avskrivninger i pleie og omsorg for hver av kommunene.

I perioden fra 2001 til 2006 har antall eldre over 80 år i disse ligget noenlunde stabilt på 6 300 personer. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene, jf. figuren under. For øvrig viser figuren sammenhengen mellom endring i antall personer over 80 år og samlede investeringer i pleie og omsorg i perioden.



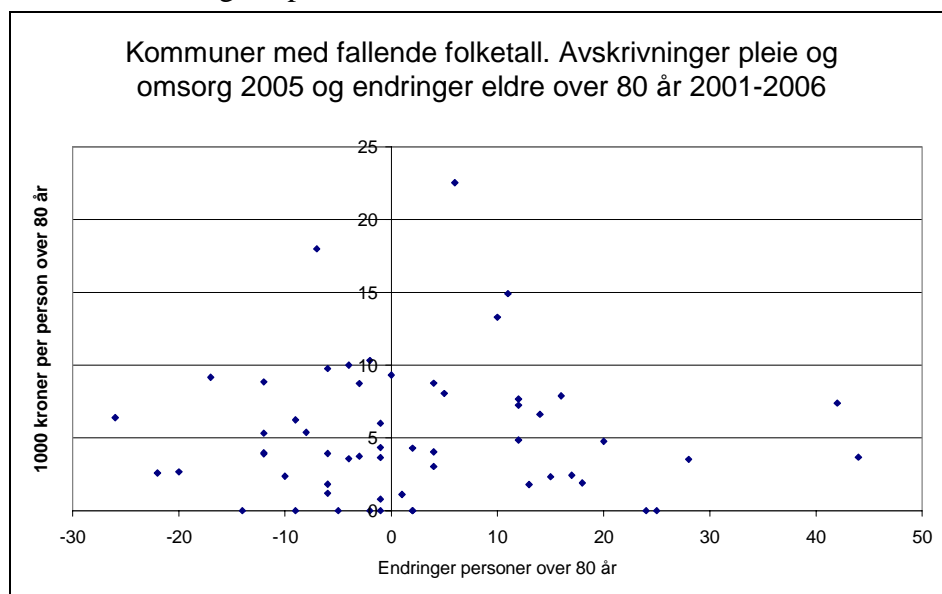
Figur 4.7 Samlede investeringer i pleie og omsorg 2001-2006 i forhold til endringer antall personer over 80 år 2001-2006 for kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1).

Figuren illustrerer følgende

- Det er ingen sammenheng mellom endring i antall eldre og nivået på investeringene. Dette kommer til uttrykk ved at også kommuner med reduksjon i barnetallet foretar betydelige investeringer. Det ser med andre ord ut til at det også denne sektoren er behovet for re-investeringer og standardhevninger som i første rekke styrer investeringsaktiviteten.
- Det er store forskjeller mellom hvordan kommunene har tilpasset seg.

Figuren under som viser forholdet mellom endringer i antall eldre og avskrivningene illustrerer følgende:

- Det er ingen sammenheng mellom utviklingen i antall eldre og avskrivninger i pleie og omsorg.
- Det er store forskjeller mellom disse kommunene i nivået på avskrivningene pr. barn.



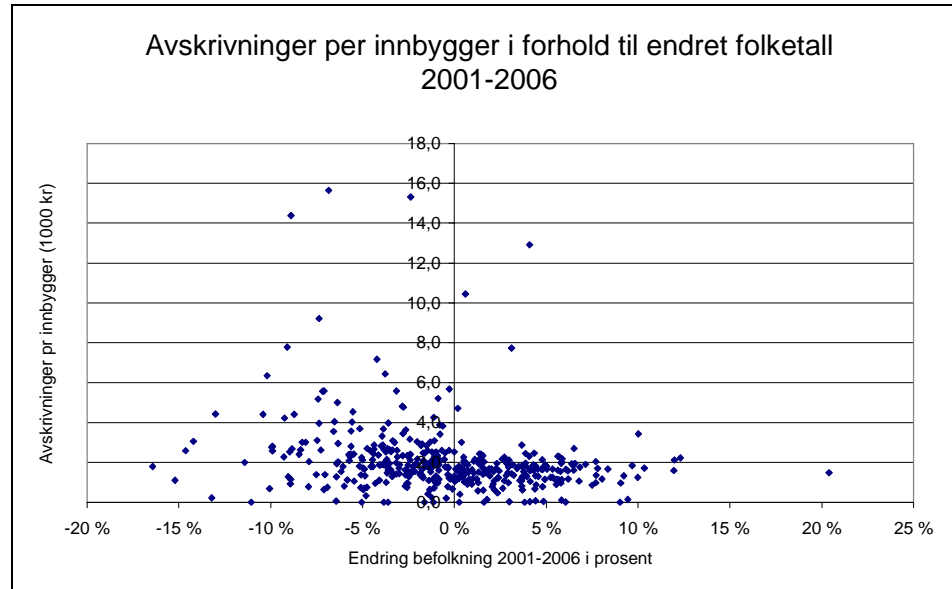
Figur 4.8 Avskrivning pleie og omsorg 2005 i forhold til endringer antall eldre over 80 år 2001-2006 for kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1).

4.4 Kapitalutgifter for alle kommuner

I forrige avsnitt så vi på tilpasninger i perioden fra 2001 til 2006 for kommunene som har hatt sterkest fall i folketallet i perioden fra 1986 til 2006. I dette avsnittet blir analysen utvidet til å omfatte alle landets kommuner for perioden fra 2001 og 2006. Gjennomgangen viser samlede avskrivninger og avskrivninger for undervisningssektoren og for pleie og omsorg.

Samlede avskrivninger

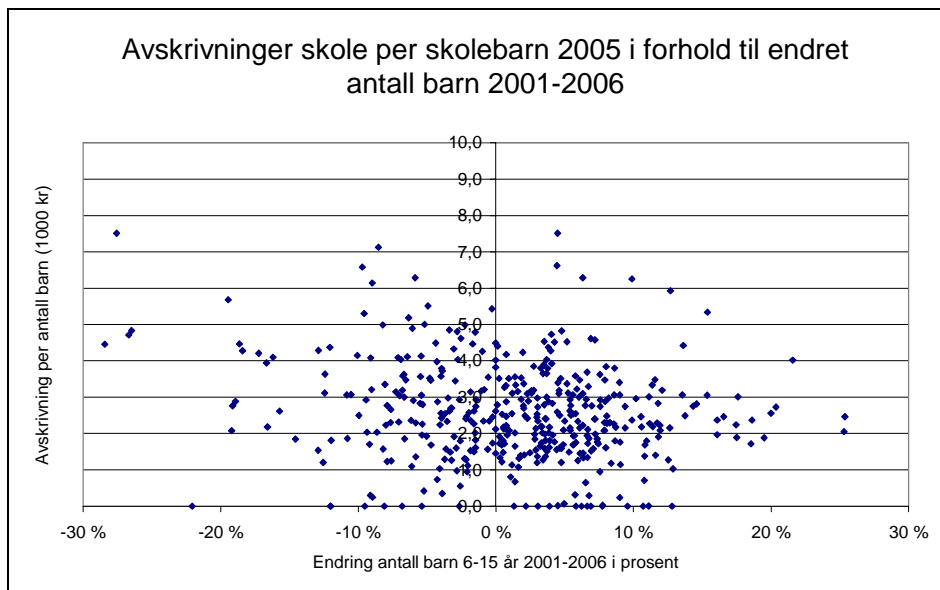
Det er kommuner med fall i folketallet som har de høyeste avskrivningene pr. innbygger. Det henger naturlig nok sammen med et høyt investeringsnivå i disse kommunene.



Figur 4.9 Avskrivninger pr. innbygger 2005 i forhold til endret folketall 2001-2006. Kilde: KOSTRA

Skole

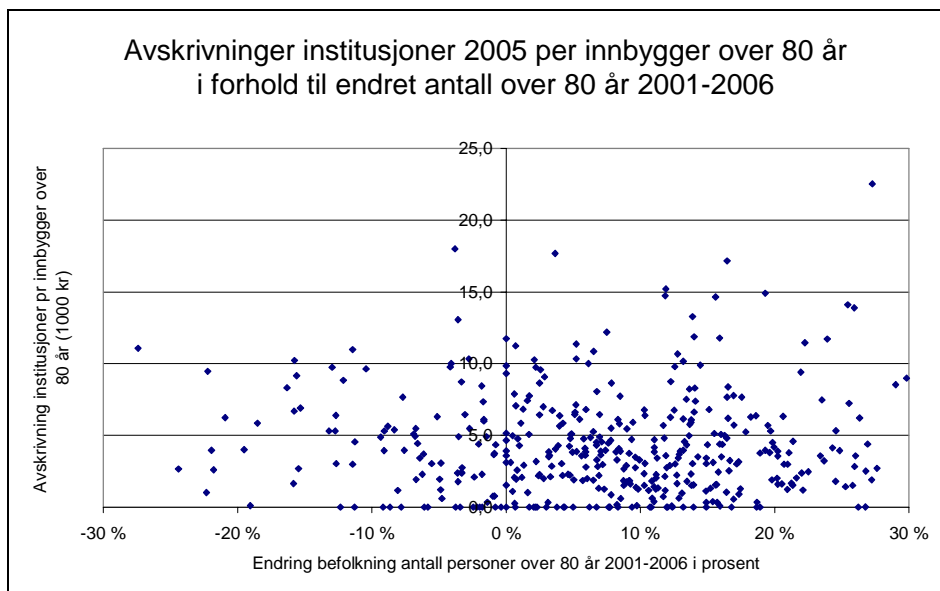
Det er ingen statistisk sammenheng mellom endring i antall barn og avskrivningene pr. barn, jf. figuren under. Heller ikke her kan vi med andre ord observere at store reduksjoner i barnetallet fører til høy realkapital pr. barn.



Figur 4.11 Avskrivninger skole pr. barn i alderen 6-15 år 2005 i forhold til endringer i antall barn 2001-2006

Pleie og omsorg

Det er ingen statistisk sammenheng mellom endringen i antall over 80 år og avskrivningene pr. antall over 80 år, jf. figuren under. Heller ikke her kan vi observere at store reduksjoner i antall eldre fører til høy real-kapital.



Figur 4.12 Avskrivninger pleie og omsorg pr. innbyggere over 80 år 2005 i forhold til endringer i antall barn 2001-2006

4.5 Konklusjoner

Nivået på kapitalkostnader

Kommuner med sterkt fall i folketallet (gruppe 1) har et høyt nivå for investeringene sammenlignet med andre kommuner, noe som reflekterer at disse kommunene har høye inntekter.

Disse kommunene investerer relativt lite i undervisningsbygg og relativt mye i pleie og omsorg. Tilsvarende er det relativt lave avskrivninger for undervisningsbygg og relativt høye avskrivninger for pleie og omsorg.

Det er store investeringer og avskrivninger i enkeltkommuner.

Endringer i kapitalkostnader

Kommuner med sterkt fall i folketallet har de siste årene redusert andelen kommunene har av både avskrivningene for skolebygg og andelen av avskrivningene i pleie og omsorg.

Det er store forskjeller mellom de 57 kommunene i utviklingen i antall skolebarn og antall eldre. Materialet viser imidlertid ingen sammenheng mellom demografiske endringer og forskjeller i investeringer og avskrivninger i bygningsmassen som kommunen disponerer for å gi tjenester til de to aldersgruppene. Mulige forklaringer kan være at kommunene har ledig kapasitet og at behovet for investeringer i første rekke blir bestemt av behovet for rehabilitering og standardheving.

Er høy realkapital et problem?

Som tidligere nevnt mener Borgeutvalget at kommuner med fall i folketallet kan finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende folketallet. Det er ikke uten videre enkelt å gi et helt presist svar på om denne hypotesen er riktig. Men i materialet er det flere indikasjoner som peker i retning av at hypotesen kan være feil. For det første er kommunenes andel av landets avskrivninger redusert betydelig de siste årene. For det andre er avskrivningene i pleie og omsorg og skole ikke spesielt høye pr. person i målgruppen i de kommunene der størrelsen på disse målgruppene er redusert. For det tredje viser materialet store forskjeller i kommunenes tilpasninger, noe som peker i retning av at dette neppe er et generelt problem.

For kommuner med fall i folketallet kan salg av bygninger gi kommunene inntekter som kan nyttes til andre formål. Det kan for eksempel være at kommuner med fall i folketallet som har behov for å bygge ut tilbudet til den eldste delen av befolkningen kan gjøre bruk av andre bygninger som det ikke lenger er behov for. Vi kan derfor vanskelig se at høy realkapital representerer et problem for disse kommunene.

Hva forklarer forskjeller i kommunens tilpasninger?

I dette prosjektet har oppgaven vært å beskrive forskjeller i tilpasningene til de ulike kommunegruppene. En analyse av mulige forklaringer til forskjellene har ikke vært en del av mandatet.

Det er imidlertid nærliggende å stille spørsmål om hvorfor kommuner med fall i folketallet har høye kapitalutgifter i pleie og omsorg og lave kapitalutgifter i undervisningsbygg. En slik tilpasning kan i liten grad knyttes til demografiske forhold.

Kommuner med sterkt fall i folketallet har høye inntekter og dermed også gode muligheter til å prioritere annerledes enn andre kommuner. Samtidig har det vært gunstige statlige finansieringsordninger for omsorgsbygg. En mulig forklaring kan derfor være at prioriteringen av denne type bygg er en kombinasjon av høye inntekter og gunstig statlig finansiering.

5 Kompetanseutfordringer

5.1 Innledning

Kommunenes oppgaver blir stadig mer kompetansekrevende. Ambisjonen om kvalitet og effektivitet øker, samtidig som innholdet i de oppgavene som kommunen skal løse blir mer kunnskapsintensiv. Tilgangen på kompetent arbeidskraft kan derfor være en kritisk betingelse for kommunenes evne til å løse oppgavene.

Kompetanse brukes som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos individer og organisasjoner¹². Hos individer består kompetansen av de kunnskaper, ferdigheter og evner som bidrar til å løse problemer og/eller utføre arbeidsoppgaver. Felleskompetanse omfatter den samlede kompetansen i grupper eller organisasjoner, som altså er mer enn summen av individenes kompetanse. Videre skilles det vanligvis mellom formalkompetanse og realkompetanse.

Ved hjelp av PAI-registeret har vi analysert formalkompetansen til 346 000 kommunalt ansatte i 2005. I det følgende presenteres omfang og fordeling av personer med ulik type formell utdanning i kommuner som har ulik utvikling i folketallet. Hensikten har vært å undersøke om fraflyttingen kan ha påvirket muligheten til å rekruttere ulike type arbeidskraft til disse kommunene.

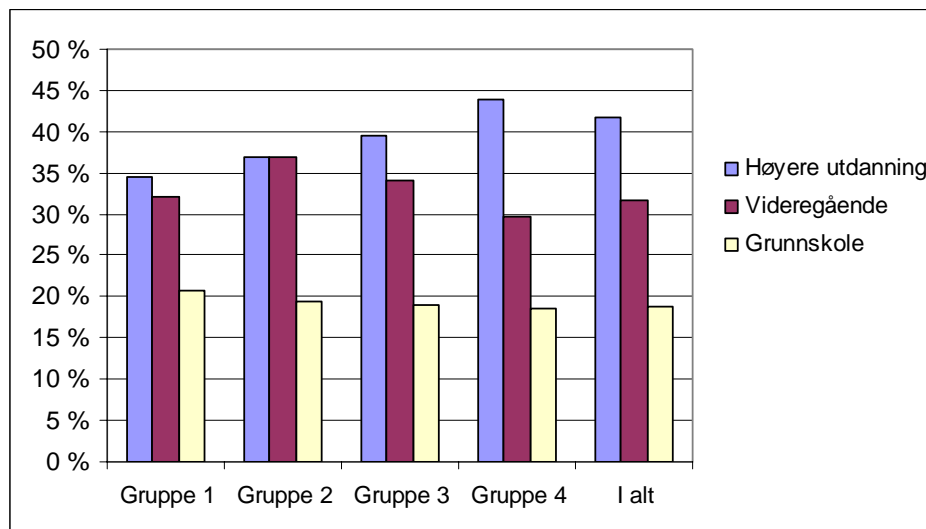
Vi har vært opptatt av å belyse følgende aspekter ved kompetansen:

- Kapasiteten innenfor ulike funksjoner
- Kvalifikasjonene til de ansatte
- Omfanget av fagmiljøer som er viktig for å kunne utvikle felleskompetanse og som anses sentralt for å drive faglig utviklingsarbeid

5.2 Høy utdanning

Blant alle landets kommuneansatte var det i 2005 42 % som hadde høyere utdanning (høyskole eller universitet). I kommuner med sterkest fall i folketallet de siste 20 årene var andelen som hadde høy utdanning 10 prosentpoeng lavere enn i den gruppen av kommuner som hadde sterkest befolkningsvekst, jf. figur 5.1.

¹² NOU 1997:25 *Ny kompetanse*



Figur 5.1 Andel kommunalt ansatte med ulik type utdanningsbakgrunn blant de kommuneansatte. Kilde: PAI-registeret 2005

Kommuner med sterkt fall i folketallet har høyere andel ansatte med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå.

5.3 Forekomst av ulike faggrupper

I kommuner med sterkt fallende folketallet (gruppe1) er det gjennomsnittlig 193 ansatte pr. kommunen. Kompetansespørsmålet er særlig knyttet til forekomsten av personer med ulik type høy utdanning, noe som vises i tabell 5.1.

De største enkeltgruppene blant personell med høyere utdanning er lærere, adjunkter og sykepleiere. Gjennomsnittlig har disse kommunene to leger og mer enn to ingeniører ansatt. Innenfor andre spesialiserte utdanninger som ergoterapi, fysioterapi, sivilingeniører er færre enn én ansatt pr. kommune. Ingen av disse kommunene har ansatt jurist eller arkitekt.

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig antall ansatte med høy utdanning i kommuner med sterkt fallende folketall. Utvalgte utdanningsgrupper.

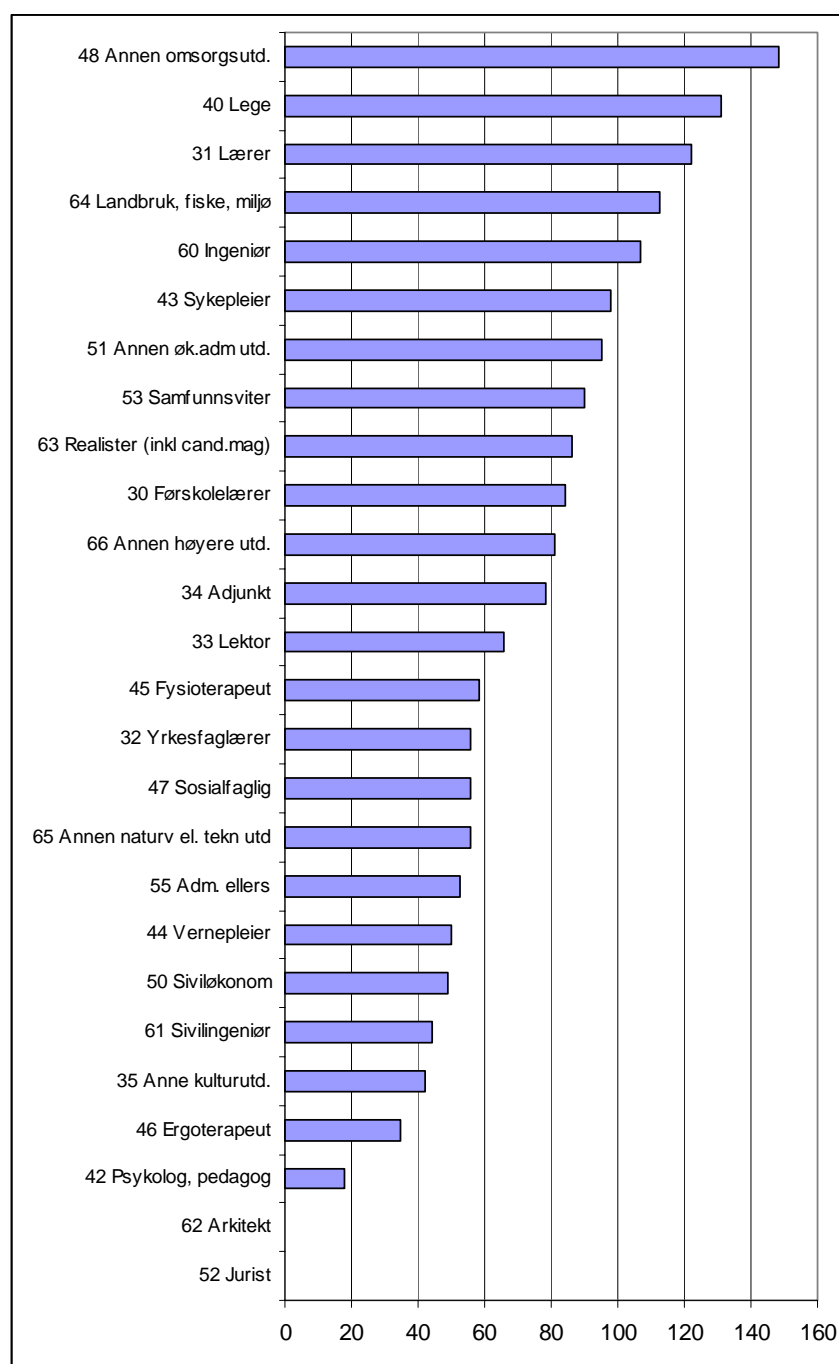
Yrke	Antall ansatte
Adjunkt	18,6
Sykepleier	14,1
Førskolelærer	8,0
Lærer	7,1
Annen høyere utd.	2,7
Sosialfaglig	2,5
Ingeniør	2,3
Lege	2,1
Anne kulturutd.	1,4
Vernepleier	1,4
Samfunnsviter	1,3
Annen øk.adm utd.	0,8
Realister (inkl cand.mag)	0,7
Annen omsorgsutd.	0,7
Yrkesfaglærer	0,6
Fysioterapeut	0,6
Landbruk, fiske, miljø	0,5
Lektor	0,3
Adm. ellers	0,2
Ergoterapeut	0,2
Sivilingeniør	0,2
Siviløkonom	0,1
Annen naturv el. tekn utd	0,1
Psykolog, pedagog	0,1
Jurist	0,0
Arkitekt	0,0

Det ser med andre ord ut til at de kommunene som har sterkest nedgang i folketallet ikke har spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere eller bemanne nøkkelpersoner innenfor de store og brede tjenesteområdene der sykepleier og lærere er sentrale.

Derimot ser det ut til at mer spesialiserte funksjoner besettes med svært små stillingsbrøker, eller at det er få av disse kommunene som har denne kompetansen blant sine ansatte.

I AGENDAs utredning for Kommunal- og regionaldepartementet i 2006 ble kompetanseutfordringene bl.a. belyst gjennom intervjuer med rådmenn i nærmere 40 kommuner. Et gjennomgående svar fra rådmenn i mindre kommuner var at de hadde tilfresstillende kompetanse knyttet til løpende driftsoppgaver, men at kompetanseknapphet kunne ha konsekvenser for muligheten til å drive utviklingsorientert arbeid i kommunen. Det ble særlig knyttet til at kommunen sentralt hadde personell med

høyere utdanning og fagmiljøer som kunne gi rom for strategisk og overordnet utviklingsarbeid i kommunen. Dette ser ut til å kunne være en utfordring i kommuner med sterkt fallende folketall, noe som illustreres ved at det er relativt få personer innenfor enkelte kompetansegrupper i disse kommunene, jf. figuren nedenfor.



Figur 5.2 Utdanningsgrupper som er over- og underrepresentert i kommuner med sterkt fallende folketall. Landsgjennomsnittet er satt til 100.

I kommunene med sterkt fallende folketall er det relativt flere ansatte enn landsgjennomsnittet blant leger, lærere, ingeniører og ansatte med landbruksfaglig eller fiskerifaglig bakgrunn samt ansatte med annen høyere omsorgs utdanning. Kommunene ligger nært landsgjennomsnittet for

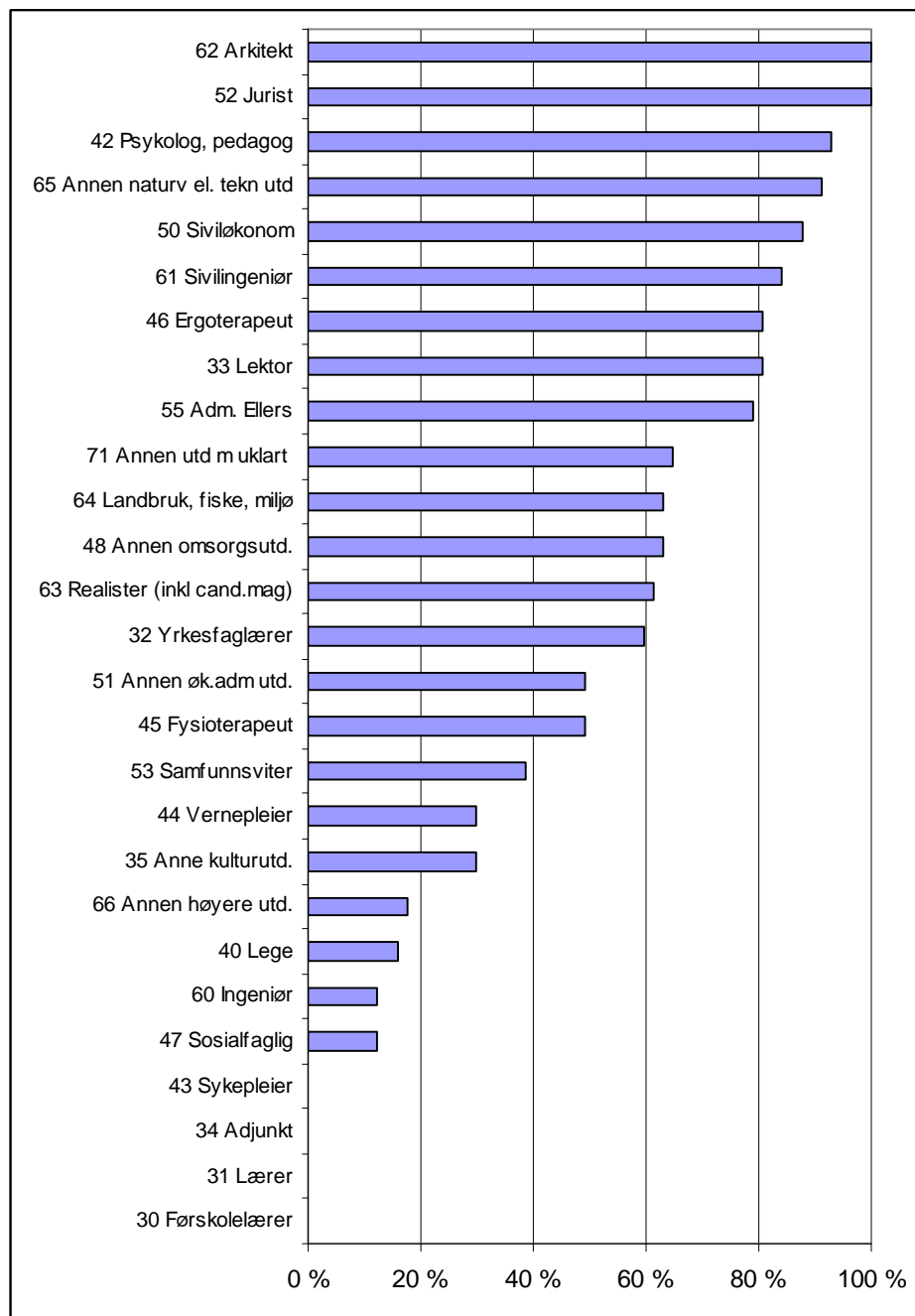
sykepleiere og ansatte med annen økonomisk-administrativ utdanning. Alle de øvrige utdanningsgruppene er underrepresentert i disse kommunene.

5.4 Kompetanseknapphet

Kompetanseknapphet kan beskrives i form av antall kommuner innenfor gruppen som ikke har noen ansatte innenfor ulike faggrupper. I figur 5.3 illustreres dette i form av prosentandelen av kommunen innenfor gruppe 1 som ikke har noen ansatte innenfor de ulike utdanningsgruppene.

Ingen av disse kommunene er helt uten sykepleiere, lærere, adjunkter eller førskolelærere.

Blant alle de øvrige gruppene er det en eller flere kommuner som er helt uten ansatte innenfor enkelte utdanningsgrupper. Og alle disse kommunene mangler altså jurister og arkitekter, men en stor del av disse kommunene er også helt uten sivilingeniører og siviløkonomer. Flertallet av dem har ansatt personer med høyere samfunnsvitenskapelig utdanning.



Figur 5.3 Kommuner som ikke har yrkesgruppen. Prosent av alle kommuner i gruppe 1

5.5 Sammenfatning

Kommunene med sterkt fallende folketall ser ut til å ha god dekning innenfor breddefunksjoner innenfor de grunnleggende kommunale tjenestene. Gjennomgangen av tjenestestandard foran viste også at nivået på de kommunale tjenestene gjennomgående ligger høyere enn i de andre kommunegruppene.

Kompetanseutfordringene er knyttet til spesialiserte funksjoner og til omfanget av personer med høyere utdanning. Motspørsmålet er om denne typen spesialistkompetanse er strengt nødvendig i kommunene, slik som for eksempel jurist, arkitekt eller psykolog. I daglig drift er det sjelden behov for slike spesialister. Kommunene kan anskaffe denne kompetansen når det er behov for det, framfor å ha f.eks. en jurist med generalisterfaring som kanskje likevel ikke har den ekspertisen som kommunen måtte trenge i gitte situasjoner. De fleste kommuner har erfaring i å engasjere eksterne fagfolk, enten det er advokat, arkitekt eller rådgivende ingeniør når de trenger det.

Innenfor tjenester som barnevern, helsetjenester og rusomsorg gjelder det også en prinsipiell oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, der andrelinjetjenesten råder over den ekspertisen som ikke finnes innenfor den kommunale førstelinjen.

Men kompetanseforskjellene som er vist ovenfor illustrerer noen av de generelle utfordringene som kommuner med sterkt fallende folketall erfarer. Nedgangen i folketallet innebærer som regel at folk med høy kompetanse er mindre representert i disse lokalsamfunnene.

6 Kommuner der utviklingen har snudd

6.1 Innledning og hovedtemaer

En rekke kommuner har erfart at befolkningsnedgangen er snudd til oppgang, eller at nedgangen er bremsset opp. Vi har i samarbeid med oppdragsgiver valgt ut fem slike kommuner, for å innhente nærmere informasjon om hva som kjennetegner situasjonen i disse kommunene og hva som eventuelt er forklaringen på at disse kommunene har hatt en annen utvikling enn sammenlignbare kommuner eller andre kommuner i samme region.

I tillegg til at befolkningsutviklingen skulle ha snudd i løpet av den perioden vi har underøkt, ønsket vi å velge kommuner som ikke selv utgjør et større regionsenter. Videre skulle det være en viss spredning mellom landsdelene.

De fem kommunene er Os kommune i Nord-Østerdalen (Hedmark), Etnedal kommune i Valdres (Oppland), Fyresdal kommune i Vest-Telemark, Vikna kommune i Nord-Trøndelag og Storfjord kommune i Nord-Troms.

Vi har vært på dagsbesøk i hver av kommunene og gjennomført intervjuer med ordfører, rådmann, og andre nøkkelpersoner i kommunens administrasjon, som næringskonsulent eller rådgivere. Videre har vi i flere av kommunene intervjuet lokale bedriftsledere eller næringslivsrepresentanter for å få informasjon om hvordan de vurderer rammebetingelsene for egen virksomhet, klimaet for etableringer og gründervirksomhet samt utsiktene framover.

Kildegrunnet gir ikke holdepunkter for å presentere en grundig analyse av hva som forklarer utviklingen i disse kommunene. Mer omfattende datainnhenting og analyser enn hva som har vært mulig innenfor dette prosjektets rammer, ville ha gitt sikrere holdepunkter for å fortolke utviklingen og en bedre innsikt i de lokale og regionale prosessene som ligger bak den observerte utviklingen i folketallet. Vi formidler likevel noen sentrale inntrykk, slik de framstår gjennom de lokale representantenes situasjonsforståelse, ut fra den tanke at lokal kjennskap og erfaringen representerer viktige kilder til forståelse av hva som har skjedd.

Gjennom kommunebesøkene og intervjuene søkte vi å få besvart følgende temaer:

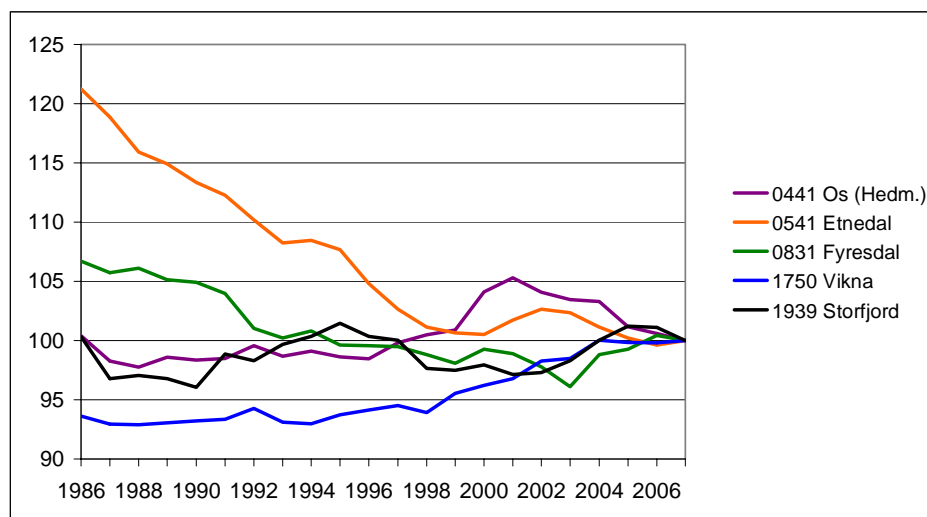
- Overordnet gjennomgang av statistikk over befolkningsutvikling, næringsstruktur og sysselsettingsutvikling i kommunen. Vurdering
-

av om statistikken gir et riktig og gjenkjennelig bilde av situasjonen i kommunen.

- Vurdering av viktige faktorer som kan forklare den observerte utviklingen
- Vurdering av samfunnsforhold
 - Hvilken betydning spiller samfunnsforhold som gode kommunikasjoner, god senterstruktur, godt utdanningstilbud, støtte fra nabokommuner eller større sentra m.v.
 - Har kommunen gjort bevisste valg på disse områdene, eller hatt formulert bevisste satsingsområder her?
 - Har kommunen hatt støtte fra regionale eller nasjonale myndigheter i dette arbeidet?
- Vurdering av næringsforhold
 - Hvilken betydning spiller næringsforhold og næringsutvikling
 - Er det viktige hjørnesteinsbedrifter, leverandørnett og næringsmiljøer rundt disse, visjonære ledere, lokal strategier?
 - Hvordan er etablererkulturen i kommunen? Er det lov å forsøke? Er det eksempler på gründerbedrifter?
 - Har kommunen gjort spesiell innsats eller bevisste valg med hensyn til næringsutvikling, næringsstrategier, næringsmessig rolle m.v. I så fall hvilke kloke grep er gjort?
 - Har kommunen hatt støtte fra regionale eller nasjonale myndigheter i dette arbeidet. I så fall hvilken støtte?
- Andre forhold som har hatt betydning?
 - Bostedskvaliteter, naturkvaliteter, god tilbakeflytting av barnefamilier, kontakt med utflytter ungdom m.v., andre tema?
 - Har kommunen gjort spesiell innsats eller bevisste valg med hensyn til slike forhold? I så fall hvilke kloke grep er gjort?
 - Har kommunen hatt støtte fra regionale eller nasjonale myndigheter i dette arbeidet. I så fall hvilken støtte?
- Hvilken tanker gjør informantene seg om framtida i kommunen?
 - Klarer kommunen å fortsette sin gode utvikling?
 - Hva er de største utfordringene i dette arbeidet?
 - Ideer om hva som kan gjøres bedre?
 - Ønsker til regionale eller nasjonale myndigheter?
- Hvilke erfaringer kan danne grunnlag for gode råd til nabokommuner og andre kommuner med befolkningsnedgang?
 - Kan suksessen kopieres andre steder? Hva er i så fall suksessfaktorene? Hva er det de ikke må gjøre?

6.2 Oversikt over strukturelle kjennetegn

Befolkningsendringene i de fem kommunene de siste 20 årene er vist i figur 6.1.



Figur 6.1 Fem kommuner der utviklingen har snudd. Folketallet i 2007=100.

Os kommune hadde en svak nedgang i folketallet i siste halvdel av 1980-tallet, men så steg folketallet jevnt fram mot rundt 2000, siden har det gått noe tilbake og ligger nå på samme nivå som for 20 år siden.

Etnedal har hatt en langvarig nedgang i folketallet, men på slutten av 1990-tallet stanset nedgangen og folketallet steg noe fram mot 2002, for siden å gå litt tilbake. Folketallet i Etnedal var vel 20 % høyere i 1986 enn det er i 2007.

Fyresdal har hatt nedgang i folketallet fram til 2003, men siden har det steget. Folketallet i 1986 lå vel fem prosent høyere enn det er i dag.

Vikna kommune har hatt en jevn vekst, og ligger i dag vel fem prosent høyere enn for 20 år siden.

I tabell 6.1 oppsummeres noen grunnleggende strukturelle kjennetegn ved de fem kommunene.

Tabell 6.1 Oversikt over case-kommunene

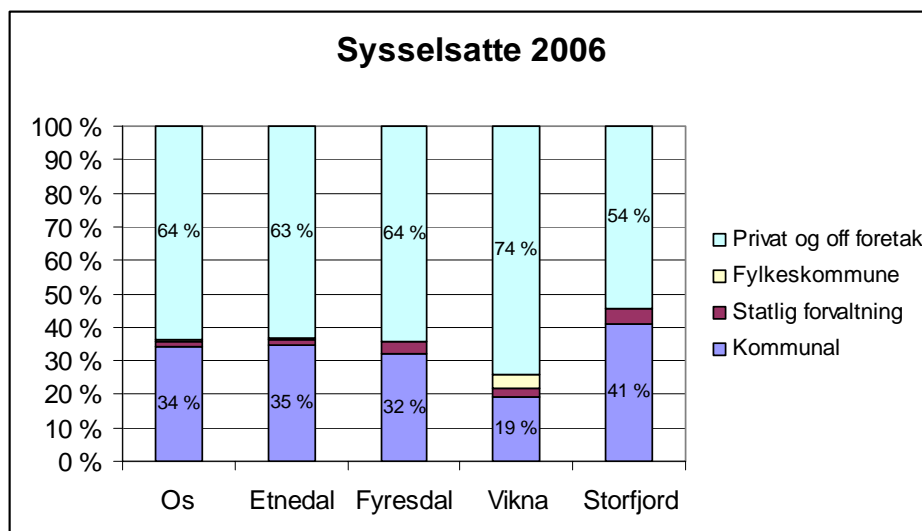
	Os	Etnedal	Fyresdal	Vikna	Storfjord	Snitt Gruppe 1
1986	2071	1690	1455	3763	1917	2171
Befolkning 2007	2063	1394	1363	4019	1911	1613
Endring pr. år	0,0 %	-0,9 %	-0,3 %	0,3 %	0,0 %	-1,3 %
Geografisk plassering	14 km til Røros 41 km Tynset Flyplass og jernbane	33 km til Fagernes 28 km til Dokka	137 km til Notodden 103 km til Bø 133 km til Arendal	Vikna senter for nær-regionen 97 km til Namsos	95 km til Tromsø 100 km til Nordreisa	
Andel utpendling	40 %	40 %	30 %	16 %	38 %	25 %
Andel innpendling	19 %	19 %	14 %	21 %	11 %	13 %
Netto	-27 %	-26 %	-19 %	7 %	-30 %	-24 %
Næringsstruktur	Primær	22 %	23 %	12 %	13 %	11 %
	Industri	10 %	4 %	18 %	15 %	2 %
	Vare+hotell	8 %	12 %	10 %	16,3	12 %
	Forr. tj.yt	5 %	2 %	3 %	5 %	0 %
Kommunale tjenester (produksjonsindeks)	117	114	121	107	122	123

Os, Etnedal og Storfjord befinner seg innenfor pendlingsavstand til et regionsenter. For Storfjords del er landsdelssenteret Tromsø innenfor rekkevidde med bil (ca. 1t 20 min). Fyresdal ligger betydelig lenger unna et større regionseter, mens Vikna med senteret Rørвик danner et nær-regionalt senter med en egen tyngdekraft i arbeidsmarkedet.

Det er særlig omfanget av brutto utpendling som illustrerer den regionale integrasjonen for disse kommunene. I både Os, Etnedal og Storfjord reiser rundt to av fem bosatte ut av kommunen på daglig arbeid, mens det for Fyresdals vedkommende er snaut hver tredje som gjør det. Gjennomsnittet for kommuner med sterkt fallende folketall er at hver fjerde reiser ut av kommunen. Det er en lavere andel brutto innpendling til enn utpendling fra case-kommunene, med unntak av Vikna, som er den eneste av disse kommunene som har arbeidsplassoverskudd (positiv netto pendling).

Os og Etnedal har nesten dobbelt så høy andel sysselsetting innenfor primærnæringene som de tre andre, målt som antall arbeidsplasser som er lokalisert i kommunen. I Vikna og Os er industriarbeidsplassene vesentlig høyere enn i de tre andre kommunene.

Den kommunale produksjonsindeksen indikerer at alle de fem kommunene gjennomgående har en standard på det kommunale tjenestenivået som ligger høyere enn landsgjennomsnittet (som er 100), men Vikna og Etnedal ser ut til å ligge noe lavere enn de fire andre.



Figur 6.2 Sysselsettingen i case-kommunene fordelt på offentlig og privat virksomhet

Sysselsettingen i private og offentlige foretak varierer fra 54 % i Storfjord til 74 % i Vikna. Kommunen er en betydelig arbeidsgiver, og sysselsetter 41 % i Storfjord og 19 % i Vikna. I de tre andre kommunene utgjør de kommunale arbeidsplassene rundt en tredel av alle arbeidsplassene i kommunen.

6.3 Os i Østerdalen

6.3.1 Strukturelle hovedtrekk

Os kommune er en fjellkommune med landbruk som den tradisjonelt dominerende næringsveien. Kommunen ligger sentralt plassert mellom regionsentrene Tynset og Røros. Jernbanen har stopp på Os og det er kort vei til flyplassen på Røros, som har daglige avganger til Gardermoen. Reiseavstanden til Røros er 14 km.

Kommunen er langstrakt på tvers av hoveddalføret langs Glomma, med kommunesenteret Os ved jernbanen og hovedveien, men med tildels lange interne reiseavstander. Det er for eksempel nærmere 40 km fra kommunesenteret Os til bygda Tufsingdalen, som ligger sørøst for Os. Dalsbygda er en annen og større grend, som ligger 7-8 km nordvest for Os sentrum.

Os kommune ble gjenopprettet som egen kommune i 1976, etter kommunesammenslutningene på 1960-tallet da Os og Tolga ble slått sammen til en kommune. Mens Tolga har hatt nedgang i folketallet siden gjenopprettningen av de to kommunene, har folketallet i Os vært stigende, med noen årlige svingninger opp og ned.

Utviklingen i Fjellregionen vises i tabell 6.2. Det samlede folketallet i regionen er snaut 21 000 innbyggere, og er gjennomsnittlig blitt redusert med 0,2 % pr. år i perioden 1987-2007. Det utgjør en samlet nedgang på 760 innbyggere i løpet av perioden, eller 3,5 % for hele perioden, men utviklingen innenfor regionen har vært ujevn. De to kommunene med størst nedgang har vært Rendalen og Folldal, der nedgangen tilsvarer henholdsvis hver femte og hver sjette innbygger i løpet av perioden. Røros og Os har hatt vekst i perioden som helhet, mens Alvdal og Tynset har hatt en beskjeden nedgang. Tolga ligger i en mellomposisjon, med en smalet nedgang på 150 innbyggere, tilsvarende 8 %. De to kommunene med vekst har ikke kompensert for nedgangen i de øvrige delene av Fjellregionen, men utviklingen har medført at Røros har styrket sin posisjon som befolkningsmessig tyngdepunkt.

De to regionsentrene Røros og Tynset utgjør til sammen godt over halvparten av regionens folketall. Disse to kommunene er i tillegg til Os de eneste i regionen som har hatt vekst i folketallet i løpet av perioden 1987-2007.

Tabell 6.2 Befolkningsutvikling i Nord-Østerdalen 1987-2007

	Befolkningen totalt pr. 1 januar					1987	1992	1997	2002	Hele
	1987	1992	1997	2002	2007	1992	1997	2002	2007	perioden
Rendalen	2634	2460	2335	2217	2055	-1,3 %	-1,0 %	-1,0 %	-1,5 %	-1,1 %
Tolga	1857	1868	1850	1808	1707	0,1 %	-0,2 %	-0,5 %	-1,1 %	-0,4 %
Tynset	5391	5416	5421	5428	5371	0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	0,0 %
Alvdal	2458	2435	2421	2409	2430	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	0,2 %	-0,1 %
Folldal	2036	1946	1878	1753	1695	-0,9 %	-0,7 %	-1,3 %	-0,7 %	-0,8 %
Os (Hedm.)	2027	2054	2059	2147	2063	0,3 %	0,0 %	0,9 %	-0,8 %	0,1 %
Røros	5349	5367	5476	5597	5671	0,1 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %
Fjellregionen	21752	21546	21440	21359	20992	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,3 %	-0,2 %

Fjellregionen som helhet har hatt en samlet økning i antall arbeidsplasser (sysselsatte etter arbeidssted) på 3,4 % i løpet av perioden 2000-2006. Antall bosatte i regionen som er i arbeid, har i samme periode økt med 2,9 %, noe som innebærer at regionen som helhet har hatt en netto økning i innpendlingen.

Den tilsvarende utviklingen for Os er vist i tabell 6.3. I løpet av perioden 2000-2006 har antall arbeidsplasser i kommunen gått ned fra 805 til 789, noe som utgjør en samlet reduksjon på 2,0 %. Antall sysselsatte med bosted i Os har i samme periode gått ned fra 1099 til 1074 (2,9 %). Samlet sett har utpendlingen fra kommunen økt moderat i løpet av perioden.

Det har vært en særlig sterk nedgang i sysselsettingen innenfor landbruket, som er redusert med en firedel i løpet av perioden (fra 236 til 176). Denne sterke nedgangen i landbruket er i stor grad kompensert

gjennom økt sysselsetting innenfor bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester.

Oversikten viser ellers at kommunen i 2006 hadde netto utpendling på 285 sysselsatte, noe som tilsvarte 27 % av antall arbeidsplasser som var lokalisert i kommunen. Det er særlig innenfor industri, varehandel og helse- og sosialtjenestene utpendlingen er stor.

Tabell 6.3 Næringsstruktur og pendling i Os kommune 2000 og 2006

	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Netto innpendling			Næringsfordeling etter arbeidssted		
	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring
01-05 Jordbruk, skogbruk og fiske	231	171	-60	236	176	-60	5	5	0	29,3 %	22,3 %	-7,0 %
10-37 Industri, bergv., olje- og gassutv.	190	163	-27	94	81	-13	-96	-82	14	11,7 %	10,3 %	-1,4 %
40-41 Kraft- og vannforsyning	3	4	1	1	0	-1	-2	-4	-2	0,1 %	0,0 %	-0,1 %
45 Bygge- og anleggsvirksomhet	89	95	6	60	73	13	-29	-22	7	7,5 %	9,3 %	1,8 %
50-55 Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	133	120	-13	76	66	-10	-57	-54	3	9,4 %	8,4 %	-1,1 %
60-64 Transport og kommunikasjon	41	54	13	19	25	6	-22	-29	-7	2,4 %	3,2 %	0,8 %
65-67 Finansiell tjenesteyting	19	14	-5	11	8	-3	-8	-6	2	1,4 %	1,0 %	-0,4 %
70-74 Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsforvaltning	31	42	11	17	37	20	-14	-5	9	2,1 %	4,7 %	2,6 %
75 Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	66	54	-12	55	51	-4	-11	-3	8	6,8 %	6,5 %	-0,4 %
80 Undervisning	66	67	1	60	50	-10	-6	-17	-11	7,5 %	6,3 %	-1,1 %
85 Helse- og sosialtjenester	195	248	53	157	186	29	-38	-62	-24	19,5 %	23,6 %	4,1 %
90-99 Andre sosiale og personlige tjenester	28	39	11	15	32	17	-13	-7	6	1,9 %	4,1 %	2,2 %
00 Uoppgitt	7	3	-4	4	4	0	-3	1	4	0,5 %	0,5 %	0,0 %
00-99 I alt, alle næringer	1099	1074	-25	805	789	-16	-294	-285	9	100,0 %	100,0 %	0,0 %

Utpendlingen viser at Os er integrert i et større regionalt arbeidsmarked med hovedtyngdepunkt på Røros, noe som er dekomponert i pendlingsmatrisen som vises i tabell 6.4.

Her framkommer det at 89 % av de sysselsatte som bor i Fjellregionen, også har arbeidsplass innenfor regionen. Blant de sysselsatte som bor i Os, er det 60 % som har arbeidsplassen i hjemkommunen. Mer enn hver femte arbeidstaker som bor i Os pendler til Røros, mens 7 % pendler til Tynset. Omvendt er innpendlingen til Os størst fra Røros og Tolga. Pendlingsmatrisen viser ellers hvordan Røros og Tynset utgjør de to naturlige tyngdepunktene i Fjellregionens arbeidsmarked, med tiltrekningskraft overfor hver sine deler av regionen.

Tabell 6.4 Hvem arbeider hvor. Pendlingsmatrise for Os og Fjellregionen 2006

Sysselsatte 16-74 år 2006		Arbeidssted														Os	Regionen totalt	
		0432	0436	0437	0438	0439	0441	1640	Regionen totalt	Hamar/Elverum	Hedmark for øvrig	Sør-Trøndelag for øvrig	Oslo	Andre	Totalt			
Bosted	0432 Rendalen	698	0	77	16	0	0	0	791	26	83	8	0	39	37	984	0 %	8 %
	0436 Tolga	0	509	214	8	2	24	19	776	13	9	12	5	25	24	864	3 %	7 %
	0437 Tynset	15	41	2323	93	3	13	25	2513	57	22	48	30	79	106	2855	2 %	24 %
	0438 Alvdal	5	5	266	905	7	1	1	1190	24	16	6	3	29	33	1301	0 %	11 %
	0439 Follidal	0	1	52	31	709	3	2	798	10	10	12	3	16	46	895	0 %	8 %
	0441 Os (Hedm.)	0	35	71	5	0	642	226	979	8	5	10	3	37	32	1074	81 %	9 %
	1640 Røros	0	22	29	0	1	68	2629	2749	6	10	117	65	49	71	3067	9 %	26 %
	Regionen totalt	718	613	3032	1058	722	751	2902	9796	144	155	213	109	274	349	11040	95 %	93 %
	Hedmark for øvrig	43	9	38	30	6	8	20	154								1 %	1 %
	Sør-Tr for øvrig	3	2	37	8	5	12	309	376								2 %	4 %
Andre	12	7	64	22	13	18	48	184								2 %	2 %	
Totalt	776	631	3171	1118	746	789	3279	10510								100 %	100 %	
Os	0 %	3 %	7 %	0 %	0 %	60 %	21 %	91 %	1 %	0 %	1 %	0 %	3 %	3 %	100 %			
Regionen totalt	7 %	6 %	27 %	10 %	7 %	7 %	26 %	89 %	1 %	1 %	2 %	1 %	2 %	3 %	100 %			

Pendlingsmatrisen viser videre at blant innpendlerne til Os kommer vel tre av fem fra nabokommunen Røros (68 av 109) mens nabokommunen Tolga forsyner Os med vel en av fem (24 av 109). Motsatt pendler det 35 personer fra Os til Tolga.

6.3.2 Drivkrefter og lokale strategier

Os kommune har gjennom flere tiår hatt høy oppmerksomhet om tilrettelegging for næringsutvikling. Kommunen sier at den har hatt en bevisst satsing på å sikre arbeidsplasser til bygda. På 1980-tallet fikk den kommunale innsatsen på dette feltet en stimulans gjennom oppfølgingen av Innlandsutvalgets utredning. Frikommuneforsøket med felles politisk utvalg for landbruk og næring bidro også til å løfte fram oppmerksomheten og innsatsen i tilrettelegging for næringsutvikling.

Innlandsutvalget var et regjeringsoppnevnt utvalg under ledelse av daværende fylkesmann Oddvar Nordli, med mandat å utrede hvordan næringsutvikling og vekstkraft kunne stimuleres i innlandsfylkene, som ble liggende i den såkalte "oljeskyggen". Etter utvalgets utredning fikk Os kommune som en av flere innlandskommuner, tilført ressurser til å opprette egen kommunal stilling som næringssjef, finansiert gjennom fylkeskommunale utviklingsmidler. Ut fra økonomiske hensyn har kommunen siden 2004 ikke prioritert å opprettholde denne stillingen, men kommunen vurderer at stillingen utgjorde et viktig kommunalt bidrag i slik at kommunen ble operativ overfor lokalt næringsliv.

Gjennom kommunebesøket ble det tegnet et bilde av en bred kommunal utviklingstenkning som bygget på flere elementer:

- Prioritere å opprettholde gode kommunale tjenester
- Service og aktiv imøtekommenhet overfor behovene i privat næringsliv. Aktivt næringsarbeid overfor bedrifter og etablerere.
- Direkte kommunalt engasjement i å reise industribygg, næringsbygg og gjennom deleierskap i utviklingselskap
- Kommunen disponerer kommunalt næringsfond som anvendes og får jevnlig påfyll.
- Gode bomiljøer og tilrettelegging for innflytting i form av boligtomter.
- Kvalitetsheving i senterfunksjoner og sentrumsutvikling i Os
- Regionalt samarbeid gjennom Fjellregionen og programmet "Bli-lyst" i Sør-Trøndelag, og markedsføring av både bokvaliteter og lokaliseringmessige fortrinn for næringsvirksomhet.

Kommunen har involvert seg i næringsutvikling gjennom investeringer og deleierskap i industribygg. Blant annet ble det etablert et felles industribygg for Tolga og Os, der det utviklet seg ekspanderende virksomhet blant annet basert på leveranser til Forsvaret og teknisk

produksjon innen bl.a. luftfiltrering. På det meste var det anslagsvis 50 sysselsatte i industribyggets virksomheter.

Fram til 1986 hadde Forsvaret en luftforsvarsstasjon lokalisert i Os kommune, med ca. 50 arbeidsplasser. Stasjonen innebar at bygda hadde fått jevnlig tilførsel av ressurspersoner. Da stasjonen ble nedlagt i 1986 forsvant disse arbeidsplassene, noe som resulterte i økt fraflytting fra kommunen. Samtidig fikk kommunen omstillingsmidler som kompensasjon for tapet, som ble anvendt for å skaffe alternative arbeidsplasser. I tillegg overtok kommunene Forsvarets eiendomsmasse til en symbolsk pris.

Mot slutten av 1980-tallet bidro kommunen med investeringer i et nytt industribygg som rommer flere mindre bedrifter. Her har virksomheten ekspandert fra 2-3 ansatte til ca. 15 ansatte fordelt på flere mindre bedrifter i dag.

Nye Samvirke AS er navnet på eiendomsselskapet som har opprustet og drifter forretningsbygget i Os sentrum. Her eier Os kommune 30 %. I dag er det i overkant av 20 personer som jobber i bygget, fordelt på til sammen åtte virksomheter - noen av disse kun enmannsvirksomheter. Så å si all virksomhet her er knyttet til rådgivning og salg av tjenester innen teknisk sektor.

Kommunen har også involvert seg direkte gjennom tomtetilrettelegging m.v. for å imøtekomme utviklings- og ekspanderingsbehov i en lokal nisjebedrift som driver kompetansebasert produksjon for eksport på verdensmarkedet. Den lokale tilretteleggingen anses som vesentlig for at bedriften fortsatt ønsket å være lokalisert i kommunen, og sysselsetter rundt 50 personer.

Det kommunale næringsfondet har vært betydningsfullt. I noen år hadde kommunen også som prøveordning kommunalt BU-fond. Gjennomgående er det brukt til å gi mindre bedriftsrettede tilskudd. Større prosjekter og tilskudd ivaretas av Innovasjon Norge.

I 1999 ble det etablert et asylmottak i kommunen, med flere arbeidsplasser. Beboerne på mottaket bidro til at det registrerte folketallet i kommunen økte i årene rundt etableringen, men fikk utslag i en tilsvarende nedgang da mottaket ble nedlagt i 2005.

Tilretteleggingen i form av næringsbygg og industri har bidratt til en vekst i sysselsettingen som har kompensert for den sterke nedgangen i landbruket. Dette gjelder ikke bare arbeidsplasser i Os, men også industri ellers i regionen som bidrar til det regionale arbeidsmarkedet som folk i Os er en del av. Som eksempel kan nevnes Synnøve Finden på Alvdal med ca. 170 ansatte og meieriet på Tolga med ca. 50 ansatte.

Kommunen har det siste tiåret lagt til rette for reiselivsutvikling gjennom hyttebygging. Regionens eneste alpinanlegg ligger ved Hummelfjell i Os. I løpet av den siste 15-årsperioden har det vært stor vekst i hyttebyggingen i tilknytning til alpinanlegget, noe kommunen har stimulert til gjennom medeierskap i tomteselskap og skianlegg. Byggeaktiviteten har medført stor aktivitet og vekst innenfor bygg og anlegg og noe vekst tilknyttet servicefunksjoner og lokal varehandel.

Kommunens strategi for øvrig legger opp til å stimulere til vekst i forretningsmessig tjenesteyting. Det er etablert flere små kompetansebaserte virksomheter, som rådgivende ingeniører, arkitekter og konsulentvirksomhet, med base i et lokalt næringsbygg der kommunen er medeier.

Kommunen anser den regionale arenaen som vesentlig for utviklingen både i egen kommune og for lokalt og regionalt næringsliv. Dette dreier seg både om å fremme regionens interesser i form av kommunikasjoner og infrastruktur (vei, bane, fly) og regionale rammebetingelser, samt å arrangere aktiviteter på regionalt plan som kan utløse og stimulere de gode ideene som er viktige for utviklingskraften. Samarbeidet i regionrådet (Fjellregionen) og samarbeidet med åtte kommuner i Sør-Trøndelag og Rindal i Møre og Romsdal om utviklingsprogrammet "Bli lyst", framheves som særlig viktige. Formålet med programmet "Bli-lyst" er å fremme bosetting og næringsutvikling i deltakerkommunen, og bygger på et samarbeid med fylkeskommunen, fylkesmannen og regionalt næringsliv. Erfaringene er evaluert som gode i en rapport fra Bygdeforskning¹³. Kommunen opplever at dette samarbeidet har utviklet en smidig og effektiv kobling mellom lokale etablerere, kommunale utviklingsønsker og det offentlige virkemiddelapparatet. Kommunen opplever at Fjellregionens aktiviteter, "Bli lyst" og den fylkeskommunale støtten til dette arbeidet har ført til regionale strategier, tiltak og aktiviteter som har utløst gevinster for regionen.

Men det pekes også på at fylkesgrensen mellom Sør-Trøndelag og Hedmark representerer et kunstig skille og en barriere for å realisere gode løsninger for Fjellregionen. Inndelingen i statlig regional forvaltning følger som regel fylkesgrensene, noe som medfører at regionens interesser og behov krever statlig samordning på tvers av grensene.

De kommunale tjenestene kjennetegnes av følgende:

- Høy standard på tjenestene, kommunen har prioritert skole, omsorg og full barnehagedekning.

¹³ Holm, Frank Egil og Egil Petter Stræte (2006): *Partnerskap for lyst og næring?* Evaluering av Bli-lyst(-)programmet i Sør-Trøndelag, Bygdeforskning, Rapport 4/06

- Selv om folketallet i kommunen som helhet har holdt seg noenlunde stabilt, er det forskjellig utvikling i kommunens bygder. Det er f.eks. nærmere fire mil fra Os sentrum til bygda Tufsingdal, med egen barneskole, men barnekullenes størrelse her er minkende og det er et spørsmål hvor lenge kommunen kan opprettholde skoletilbudet. I så fall kan det ha konsekvenser for folks motivasjon til å bli boende i grenda.
- Kommunen opplever at den har god tilgang på fagpersonell. Generelt framheves det at utdanningsnivået i befolkningen er relativt høyt.
- Kommunens økonomi har vært anstrengt. Skatteinngangen har vært lav. Kommunen har prioritert å skjerme tjenestene og gjennomført omstilling og nedbemanning i administrasjonen, prioritert tjenester, slanket administrasjonen og blant annet ikke opprettholdt egen stilling som næringssjef.

Vi gjennomførte intervju med daglig leder i en større privat bedrift i kommunen. Bedriften driver industriproduksjon der hovedproduksjonen skjer i bedriftens lokaler i Os, både produktutvikling, produksjon, salg og utsending direkte til kundene. Videre har bedriften produksjonsenheter i Storbritannia og Sverige.

Bedriften produserer husdyrmerker, der 40 % av produksjonen eksporteres. Samlet omsetning er anslagsvis nærmere 60 millioner kroner, og bedriften sysselsetter 52 personer. Etterspørselen er sesongpreget, slik at bemanningen varierer gjennom året. Produksjonene er basert på moderne høyteknologi. Bedriften har fordoblet omsetningen og antall ansatte på ti år.

Bedriften er avhengig av utviklings- og markedsføringskompetanse, som det er sterk konkurranse om i dagens stramme arbeidsmarked, samt ufaglært sesongarbeid som det har vist seg lettere å rekruttere. Bedriftens høysesong er i vinterhalvåret, da bl.a. lokale jordbrukere har vært interessert i tilleggsarbeid.

Muligheten for salg og ekspansjon på verdensmarkedet er avgjørende. Det forutsetter en fullverdig utviklings- og produksjonsenhet på Os. Strategiene framover er å ekspandere på markedene ute.

Bedriften framhever at Innovasjon Norge (IN) har vært avgjørende for alle utviklingsprosjekter, i form av økonomisk støtte og rådgivning. Det regionale kontoret til IN på Tynset framheves som særskilt viktig.

Fylkesgrensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag oppleves som en barriere som forhindrer tilgangen til det offentlige apparatet og gjør naturlig samhandling vanskeligere. Dette er noe de fleste næringsdrivende i regionen angivelig opplever som en hemsko. Os og Røros er

tett integrert som felles næringsregion, mens fylkesgrensen skaper vanskeligheter.

Viktige rammebetingelser og forutsetninger som framheves for bedriften er følgende:

- Fagutdanningen må tilpasses bedre til kompetansebehovene innenfor lokalt næringsliv
- Tilknytningen og tilhørigheten til Os er en viktig del av bedriftens profil
- Bedriften har fornyet, bygd og investert stort ca. hvert femte til tiende år. Den vurderte å flytte til Røros, men kommunen viste stor forståelse for bedriftens utbyggingsbehov og la forholdene til rette.
- Bedriften framhever at kommunen har en sentral rolle i å kjempe for infrastrukturen. Folk, varer og data må kunne transporteres raskt. Avstanden til markedet er avgjørende for å kunne hevde seg i konkurransen.
- Gode kommunale tjenester og gode bomiljøer er grunnleggende, og gjør stedet attraktivt, noe som er viktig for å tiltrekke seg arbeidskraft. Uten effektiv transport og postsystem (alle leveranser til kunder sendes pr. post), ville bedriften ikke kunne klart seg i konkurransen.
- Bedriften ønsker enda sterkere regionalt samarbeid om næringsutvikling. Røros som senter er viktig for bedriften. Videre anses det som viktig å få etablert et sterkt felles næringsapparat i regionen.
- Det lokale holdningsmessige klimaet bør i større grad tolerere og verdsette at noen lykkes. Folk i bygda må føle stolthet over suksessene, og gründerne bør stimuleres til å satse.
- Det visuelle miljøet og kvaliteten i for eksempel sentrumsmiljøet har betydning for markedsverdien og attraktiviteten til kommunen som både bosted og næringssted.

6.3.3 Hvorfor har kommunen klart seg?

Det er neppe en eller noen få faktorer som har bidratt til at kommunen har opprettholdt bosettingen. Utviklingen i Os må forstås på bakgrunn av flere utviklingstrekk i kombinasjon med lokale og regionale strategier.

- (1) Kommunale strategier og handlinger:
 - Kommunal innsats for næringsutvikling, med både politisk og administrativ prioritering av dette arbeidet. Aktiv oppfølging av lokalt næringsliv og et aktivt arbeid for å skaffe nye arbeidsplasser til bygda og kommunale investeringer i industribygg, næringsbygg og tilrettelegging for å imøtekomme lokale bedrifters utviklingsbehov.

- Prioritering av gode kommunale tjenester, til tross for anstrengt kommuneøkonomi
 - Tilrettelegging for gode bosteder, tilrettelegging av tomter for boligbygging, finne en rolle som bokommune for Røros.
- (2) Gunstige regional plassering
- Gunstig geografisk plassering nær regionsenteret Røros, som har vist vektskraft og innovasjonsevne, og som rommer variert og konkurransedyktig næringsliv, med både industri og service, i tillegg til at statusen som verdenskulturminne skaper turisme og interesse som hele regionen kan høste fordeler av.
 - Nærheten til Røros innbærer også tilgang til attraktive kultur- og servicetilbud, i tillegg til kvalitetene som Os kan by på i form av gode rekreasjons- og lokalmiljøkvaliteter.
 - Framover vurderes det regionale samarbeidet i Fjellregionen og gjennom programmer som Bli-lyst som viktige, både for å ivareta regionenes felles interesser ”utenrikspolitisk”, overfor statlige regionale myndigheter (transport, koordinering av statlige virkemidler osv.) og som akkvisisjon overfor potensielle etablere og investorer utenfra. Samarbeidet er også viktig for å kunne mobilisere og utløse regionens egen vekst- og utviklingskraft.

Uten de regionale faktorene ville kommunens strategier alene ikke ha vært tilstrekkelige. Men omvendt: Uten den kommunale strategien ville heller ikke nærheten til Røros av seg selv generert de gunstige virkningene for Os.

Med andre ord er det altså ikke en enkelt faktor, men summen av en rekke kommunale og regionale aktiviteter, kombinert med nærheten til Røros som gjør Os til et attraktivt bosted, med både varierte sysselsettingsmuligheter, kompetansearbeidsplasser og gode kultur- og servicetilbud.

6.4 Etnedal i Valdres

6.4.1 Strukturelle hovedtrekk

Etnedal kommune i Valdres er den minste i Oppland fylke, målt i folketall. Kommunens motto er ”minst og best”, noe som henspeler på at kommunen skal profilere sine kvaliteter som et lite og oversiktlig lokalsamfunn preget av nærhet mellom innbyggere og kommune, og nærhet og kontakt mellom innbyggere.

Kommunen ligger mellom regionsentret Fagernes i Valdres og Dokka i Nordre Land, med reiseavstand på henholdsvis 33 og 28 km.

Kommunesenteret Bruflat ligger like ved E16 som er hovedtransportåren øst-vest mellom Mjøsregionen og Valdres.

Kommunen er en tradisjonell landbrukskommune, med store natur-områder samt flere kulturhistoriske landemerker. Etnavassdraget er varig vernet og elva Etna renner gjennom kommunen.

Etnedal har de siste 50 årene hatt nedgang i folketallet fra rundt 2 000 innbyggere til dagens nivå på snaut 1 400, og oppfatningen har vært at kommunen er en typisk fraflyttingskommune med nedgang i folketallet. Når folketallet de siste 8-10 årene ser ut til å ha stabilisert seg, tolkes dette som et positivt tegn og er en kilde til positiv vurdering av kommunens muligheter og kvaliteter.

Folketallet i Valdres som helhet i perioden 1987-2007 gått ned fra 19 050 i 1987 til 17 954 i 2007, noe som tilsvarer en samlet nedgang på nesten 6 %. Etnedal kommune har hatt den sterkeste nedgangen av Valdres-kommunen, med hele 16 % i den samme perioden. Men som tabell 6.5 viser, har den gjennomsnittlige årlige nedgangen de siste ti årene vært lavere enn ellers i Valdres, med unntak av regionsenterkommunen Nord-Aurdal, der regionsenteret Fagernes ligger. Øystre Slidre er den eneste av Valdres-kommunene som har hatt vekst i folketallet i løpet av perioden 1987-2007 som helhet.

Tabell 6.5 Befolkningsutviklingen i Etnedal og Valdres 1987-2007

	Befolkningen totalt pr. 1 januar					1987	1992	1997	2002	Hele perioden
	1987	1992	1997	2002	2007	1992	1997	2002	2007	
Sør-Aurdal	3618	3551	3455	3352	3194	-0,4 %	-0,5 %	-0,6 %	-0,9 %	-0,6 %
Etnedal	1657	1536	1431	1431	1394	-1,5 %	-1,4 %	0,0 %	-0,5 %	-0,8 %
Nord-Aurdal	6541	6520	6514	6538	6388	-0,1 %	0,0 %	0,1 %	-0,5 %	-0,1 %
Vestre Slidre	2404	2576	2343	2269	2212	1,4 %	-1,8 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,4 %
Øystre Slidre	3082	3117	3089	3061	3166	0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	0,7 %	0,1 %
Vang	1748	1737	1671	1641	1591	-0,1 %	-0,8 %	-0,4 %	-0,6 %	-0,4 %
Valdres	19050	19037	18503	18292	17945	0,0 %	-0,6 %	-0,2 %	-0,4 %	-0,3 %

En nærmere inspeksjon av tallene som ligger bak endringene i befolkningsutviklingen i Etnedal, viser at det er forholdet mellom inn- og utflytting som har endret seg siden midt på 1990-tallet. I perioden 1987-1996 var årlig innflytting til Etnedal i gjennomsnitt i underkant av 50 personer. Så økte årlig innflytting til nivå på i overkant av 60 personer rundt årtusenskiftet. Samtidig gikk årlig utflytting noe ned, fra et nivå på rundt 60 til et nivå på i overkant av 50. Nettoeffekten er at nedgangen i folketallet i Etnedal har flatet ut, og i enkelte år har vært positiv. For kommunen vil med andre ord si 8-10 personer som velger å flytte til Etnedal framfor ikke å gjøre det, samtidig som like mange foretrekker å bli boende framfor å flytte ut, føre til at utviklingen i folketallet endrer seg fra nedgang til utflating eller oppgang. Dette tilsvarer for eksempel at to-tre småbarnsfamilier i Etnedal velger å bli boende framfor å flytte.

Forklaringen på slike beslutninger som treffes i husholdninger og blant enkeltpersoner, kan delvis være rene individuelle ønsker, men de påvirkes også av de valgmulighetene og utsiktene som lokalsamfunnet byr på, som bolig, arbeid og gode lokalmiljøer. Noen slike ytre forhold skal vi se nærmere på nedenfor.

Næringsstrukturen og brutto pendling i Etnedal i 2000 og 2006 er vist i tabell 6.6. Netto utpendling fra Etnedal har økt fra 115 personer i 2000 til 179 personer i 2006, noe som innebærer at utpendlingen har økt fra 17 % til 26 %. Selv om tallene kan være noe unøyaktige, tyder dette på at en vesentlig stor del av de bosatte i Etnedal nå finner arbeid utenfor kommunen.

Primærnæringene utgjør nær en firedel av de sysselsatte med arbeidssted i Etnedal. Bakgrunnstallene viser at andelen sysselsatte innenfor primærnæringene i Valdres som helhet er omtrent halvparten av nivået i Etnedal, og videre at nedgangen innenfor primærnæringene har vært betydelig i Valdres, mens nivået har holdt seg i Etnedal disse årene.

Nesten like stor andel av de sysselsatte med arbeidssted i Etnedal arbeider innenfor helse- og sosialtjenester, mens varehandel og bygg og anlegg til sammen utgjør omtrent like mye som helse- og sosialtjenester. Utpendlingen er størst innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, og her har utpendlingen økt fra 2000 til 2006. Arbeidsplassene utenfor kommunene spiller med andre ord en økende rolle for de sysselsatte som bor i Etnedal.

Tabell 6.6 Næringsstruktur og pendling Etnedal 2000 og 2006

	Sysselsatte personer etter bosted			Sysselsatte personer etter arbeidssted			Netto innpendling			0		
	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring
Jordbruk, skogbruk og fiske	117	115	-2	125	116	-9	8	1	-7	21,9 %	23,3 %	1,5 %
Industri, bergv.	49	38	-11	39	21	-18	-10	-17	-7	6,8 %	4,2 %	-2,6 %
Kraft- og vannforsyning	10	8	-2	0	0	0	-10	-8	2	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	70	86	16	45	52	7	-25	-34	-9	7,9 %	10,5 %	2,6 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	104	121	17	55	59	4	-49	-62	-13	9,6 %	11,9 %	2,3 %
Transport og kommunikasjon	56	42	-14	34	43	9	-22	1	23	5,9 %	8,7 %	2,7 %
Finansiell tjenesteyting	11	5	-6	10	3	-7	-1	-2	-1	1,7 %	0,6 %	-1,1 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsd.	23	38	15	8	9	1	-15	-29	-14	1,4 %	1,8 %	0,4 %
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	46	41	-5	36	38	2	-10	-3	7	6,3 %	7,6 %	1,4 %
Undervisning	34	44	10	32	33	1	-2	-11	-9	5,6 %	6,6 %	1,0 %
Helse- og sosialtjenester	146	114	-32	173	112	-61	27	-2	-29	30,2 %	22,5 %	-7,7 %
Andre sosiale og personlige tjenester	17	19	2	12	6	-6	-5	-13	-8	2,1 %	1,2 %	-0,9 %
Uoppgitt	4	5	1	3	5	2	-1	0	1	0,5 %	1,0 %	0,5 %
I alt, alle næringer	687	676	-11	572	497	-75	-115	-179	-64	100,0 %	100,0 %	0,0 %

Pendlingsmatrisen viser at 60 % av de sysselsatte som bor i Etnedal, har arbeidsplassen sin i hjemkommunen, mens 17 % pendler til nabo-kommunen Nord-Aurdal og 7 % pendler til Søndre- og Nordre Land kommuner, jf. tabell 6.7. Av alle som har arbeidsplassen sin i Etnedal er det 80 % som også bor i kommunen. Innpendlingen til Etnedal kommer i hovedsak fra Søndre og Nordre land. Pendlerne derfra utgjør 9 % av de

sysselsatte med arbeidsplass i Etnedal. Matrisen viser ellers hvordan Nord-Aurdal utgjør et regionalt tyngdepunkt, med betydelig innpendling fra alle de øvrige kommunene i Valdres.

Tabell 6.7 Pendling i Valdres og Etnedal 2006

Sysselsatte 16-74 år 2006		Arbeidssted												Etnedal	Regionen totalt		
		0540	0541	0542	0543	0544	0545	Regionen totalt	Søndre og Nordre Land	Gjøvik	Fylket for øvrig	Ringerike	Oslo			Andre	Totalt
Bosted	0540 Sør-Aurdal	1127	14	203	4	2	0	1350	7	11	12	76	62	92	1610	3 %	15 %
	0541 Etnedal	20	403	115	2	4	2	546	50	8	10	0	30	32	676	81 %	6 %
	0542 Nord-Aurdal	62	14	2768	109	82	9	3044	9	29	17	7	130	186	3422	3 %	34 %
	0543 Vestre Slidre	4	1	289	716	32	39	1081	1	7	6	2	48	46	1191	0 %	12 %
	0544 Øystre Slidre	12	0	401	27	1144	16	1600	4	11	9	0	55	72	1751	0 %	18 %
	0545 Vang	3	0	69	38	20	634	764	2	4	9	2	24	50	855	0 %	9 %
	Regionen totalt	1228	432	3845	896	1284	700	8385	73	70	63	87	349	478	9505	87 %	93 %
	Søndre - og Nordre Land	14	47	57	1	5	2	126								9 %	1 %
	Fylket for øvrig	11	10	48	9	15	3	96								2 %	1 %
	Andre	83	8	175	23	59	24	372								2 %	4 %
Totalt	1336	497	4125	929	1363	729	8979								100 %	100 %	
Etnedal	3 %	60 %	17 %	0 %	1 %	0 %	81 %	7 %	1 %	1 %	0 %	4 %	5 %	100 %			
Regionen totalt	13 %	5 %	40 %	9 %	14 %	7 %	88 %	1 %	1 %	1 %	1 %	4 %	5 %	100 %			

Disse grunnleggende utviklingstrekkene viser to sentrale forhold:

- (1) Innflyttingen har gått noe opp og utflyttingen noe ned. Det er altså flere som ønsker å bo i Etnedal enn for noen år siden. Størrelsen på endringene er ikke store, netto tilsvarer det atferdsendringer til ca. 20 personer årlig, som fører til at utviklingen i folketallet stabiliserer seg.
- (2) Det regionale arbeidsmarkedet spiller en betydelig rolle for folk som bor i Etnedal, to av fem reiser daglig ut av kommunen for å arbeide, noe som betyr at utviklingen i nabokommunenes arbeidsliv betyr mye for muligheten til å bo i Etnedal.

I det følgende skal vi gi en utdypende beskrivelse av hva som ligger bak disse utviklingstrekkene, basert på intervjuer med sentrale representanter for lokalsamfunnet i Etnedal.

6.4.2 Strategier og drivkrefter

Under kommunebesøk i Etnedal gjennomførte vi intervjuer med ordfører, rådmann og rådgiver i kommunen, samt daglig leder for de to største bedriftene i kommunen.

Kommunens strategier

Kommunens strategi for næringsutvikling og opprettholdelse av folketallet har fulgt flere spor:

- Utvikle gode kommunale tjenestetilbud til alle grupper. Kommunens driftsbudsjetter har vært nøkterne, men

skjønnsmidlene sies å ha bidratt positivt slik at det har vært mulig å holde nivået på tjenesteproduksjonen oppe.

- Drive et aktivt arbeid for å skaffe arbeidsplasser. Kommunen har stilt rimelige industrilokaler til rådighet, noe som har ført til at bedrifter utenfra har valgt å legge produksjon til Etnedal. Blant annet har bedriften "Valdres kjøtt" etablert seg i et slikt kommunalt bygg.
- Kommunen har lagt vekt på å utvikle gode støtte- og avløserordninger for landbruket. Kommunen har også hatt egne tilskudd til jordbrukere i kommunen
- Markedsføring av kommunen som bostedskommune, særlig overfor utflyttede etnedøler og unge voksne som har reist ut av kommunen for å ta utdanning eller søke arbeid andre steder.
- I kommunens opplegg for balansert målstyring er hele kommunen og alle tjenestesteder bedt om å integrere samfunnsperspektivet i tillegg til selve tjenesteproduksjonen, for at bevisstheten om å skaffe arbeidsplasser og innbyggere skal inngå som en del av hele kommunens langsiktige arbeid. Det er blant annet laget konkrete utviklingsmål innenfor skole og barnehage som ledd i dette arbeidet.
- Sentrumsutvikling og steds kvalitet i kommunesenteret Bruflat, med flere servicefunksjoner og aktivitetstilbud som bidrar til å skape et mer levende kommunesenter for handel og opplevelser. Kommunen har blant annet investert i å forbedre kommunesenterets visuelle utforming.
- Utnytte kommunenes natur- og kulturkvaliteter i ekstern markedsføring av kommunen som reisemål og feriested, der særlig til rettelegging for hytteturtister anses som viktig.
- Markedsføre Etnedal som tilflyttingskommune i utlandet. Valdreskommunene har i felleskap satt i gang et prosjekt for å markedsføre regionens kvaliteter overfor folk i Nederland, det såkalte "placement-prosjektet". Dette er i startfasen og det er for tidlig å observere mulige virkninger.

Kommunen bekrefter at utviklingen i Etnedal har vært kjennetegnet av en viss tilbakeflytting, primært av personer som i utgangspunktet har en tilknytning til kommunen. Kommunen opplever en viss interesse fra yngre voksne som vil flytte tilbake, men utfordringen er å skaffe arbeid til to yrkesaktive, ofte med høyere utdanning. Her spiller det en betydning at regionen som helhet makter å utvikle flere kompetansearbeidsplasser. Valdres næringshage på Fagernes nevnes som en viktig stimulans for dette, men også den generelle vektskraften i regionens næringsliv som helhet anses som viktig for Etnedal. I tabell 6.6 framgår det for eksempel at det har vært en økning blant bosatte i Etnedal som

arbeider innenfor forretningsmessig tjenesteyting, men denne økningen har nesten i sin helhet skjedd ved at folk arbeider utenfor kommunen.

For innflytterne kan boligmarkedet være en utfordring. Boligbyggingen er lav, det gis 3-4 byggetillatelser årlig i kommunen. Innflyttere kvier seg naturlig nok for å bygge nytt før de flytter.

På slutten av 90-tallet hadde kommunen en positivitetsagent i virksomhet, som ledd i sentrumsregjeringens distriktpolitiske satsing. Det ble bl.a. kartlagt til sammen 98 ledige gårdsbruk som det ikke bodde folk i. Ideen var å kontakte eiere med sikte på mulig salg for om mulig å øke interessen for å flytte til kommunen, men dette ser ikke ut til å ha gitt store uttelling. Det synes imidlertid å være en betydelig interesse for å kjøpe slike gårdsbruk, og på nettstedet gardsbruk.no registreres det mange treff, det samme gjelder nettstedet valdres.no.

Kommunen er opptatt av å utnytte de rike naturgitte forholdene for friluftsliv og rekreasjon både som en kvalitet for innbyggere og som ressurs for vekst i reiselivet. Kommunen har engasjert seg i å forbedre Etnedal som reiselivsprodukt, ved å tilrettelegge løype- og turnett, markedsføre det vernede Etnavassdraget som en unik ressurs og det stabile og gode vinterklimaet som gir spesielt gode og stabile forhold for skigåing. Dette er med på å øke interessen for hyttebygging, som har skutt fart de siste årene. Det er til sammen 2 300 hytter i kommunen, og det gis nå byggetillatelser til rundt 100 hytter årlig. Dette representerer en betydelig aktivitetsøkning innenfor bygg og anlegg og lokale håndverksbedrifter, og det gir framtidig næringsgrunnlag for varehandel i kommunen.

Det regionale samarbeidet gjennom Valdres regionråd anses som viktig for kommunen. Regionsenteret Fagernes oppfattes som en motor i den regionale utviklingen. Regionrådets arbeid med å utvikle merkevaren Valdres, og prosjektet Valdres natur- og kulturpark, som har fått nasjonal støtte, oppfattes å være helt i tråd med den tenkningen som Etnedal legger til grunn i sine utviklingsstrategier.

Inntrykk fra bedriftsbesøk

Vi intervjuet daglig leder for de to største enkeltarbeidsplassene i kommunen. Den ene bedriften er et lokalt rutebilselskap med 25 ansatte. Den andre bedriften er et bo- og opptreningscenter som har driftsavtale Helse Sør-Øst og med NAV, som begge kjøper plasser på senteret. Det er plass til ca. 60 beboere, og anslagsvis 40 personer er sysselsatt ved senteret, tilsvarende drøyt 30 årsverk.

Etnedal kommune er største enkelteier i rutebilselskapet, i tillegg til et 20-talls private eiere. Selskapet kjører på løyve fra Oppland fylkeskommune og leverer skoleskyss i Etnedal og Sør-Aurdal, i tillegg til

godstransport fra Valdres til Oslo. Selskapet står for mesteparten av godstransporten mellom Oslo og Valdres. Selskapet var tidligere en stor aktør innenfor turvognmarkedet for utenlandske turister, men markedet for dette har kollapset, dels som følge av 9/11 og konkurransereglene i EØS-området som har brakt utenlandske operatører inn på markedet.

Selskapet har økt aktiviteten gjennom oppkjøp av buss-selskap i Sør-Aurdal, men har nå ikke ekspansjonsplaner. Driftsgrunnlaget er i stor grad avhengig av driftsavtalen med fylkeskommunen.

Sett fra bedriftens ståsted er følgende rammebetingelser avgjørende for videre utvikling:

- Fortsatt avtale med fylkeskommunen om løyve
- At kommunen som hovedeier opptrer som stabil langsiktig eier
- At det legges til rette for fortsatt innflytting og etablering av ny virksomhet i kommunen, som også kan gi økt tilgang på lokal arbeidskraft. Ungdom velger i liten grad sjåføryrket, noe som skaper rekrutteringsutfordringer. I tillegg skaper høy aktivitet innenfor bl.a. bygg og anlegg (hyttebygging) konkurranse om arbeidskraften.

Opptreningscenteret er en kompetansebasert virksomhet innenfor helsemarkedet. Institusjonen tilbyr undervisning, fysisk trening og rådgivning overfor to pasientgrupper: personer med sykkelig overvekt og diabetes. Beboerne kommer fra hele landet, men de fleste gjennom avtalen med det regionale helseforetaket. Beboerne har opphold av fire ukers varighet med individuell oppfølging etter oppholdet.

Virksomheten krever flere typer helsepersonell med høyere utdanning. Psykolog og lege er innleid utenfra.

Institusjonen samarbeider tett med Sykehuset Innlandet, der særlig overvektssenteret på Kongsvinger representerer viktig kompetanse som senteret drar nytte av. Videre er Aker og Asker og Bærum viktige samarbeidspartnere.

Bedriften driver intern kompetanseutvikling blant sine ansatte, både i form av kompetansegivende kurs, samarbeid med sykehusene og gjennom hospitering fra studenter ved høyskolene.

Bedriften ser seg selv som en del av en "helseklynge" i Valdres med vekstpotensial. Regionrådet har en egen prosjektleder i næringshagen på Fagernes som arbeider med utviklingstiltak for de ulike helserelaterte virksomhetene i Valdres, som blant omfatter Beitostølen Helseport-senter. Disse virksomhetene har felles behov og interesser som en regional samordning kan bidra til å ivareta.

Driftsgrunnlaget for senteret avhenger av avtalen med helseforetaket, men gjennom spesialiseringen overfor de to pasientgruppene anser senterlederen at det utvikles en spesialistkompetanse som det vil være framtidig etterspørsel etter og som sikrer at senteret vil ha nødvendig driftsgrunnlag i framtida.

Senterlederen ser flere muligheter for bedre samhandling mellom senteret og kommunen som vertskommune, knyttet til utveksling av personell, felles opplegg for kompetanseutvikling, anlegg for trening og idrett, tilrettelegging for boliger.

Videre er senteret opptatt av at kommunen blir mer bevisst sin rolle som vertskommune for en betydelig arbeidsplass i kommunen, som dreier seg om alt fra å omtale senterets virksomhet til å betrakte senteret som en ressurs i lokalsamfunnet. Kommunen kunne i større grad være bevisst de mulighetene som ligger i at senteret permanent har et 50-talls gjester fra andre kanter av landet boende, noe som kunne utnyttes bedre i profilerings- og markedsføringsammenheng, og gjennom aktiviteter som tilrettelegges overfor beboerne. Videre dreier det seg om ordinær kommunal tilrettelegging og rask avklaring av spørsmål om utvidelsesbehov m.v.

6.4.3 Hvorfor har kommunen klart seg?

Gjennomgangen indikerer at nedgangen i folketallet i Etnedal henger nært sammen med utviklingen i Valdresregionen som helhet, i form av et oppsving i aktivitetsnivået og at regionsenteret Fagernes, og til dels Dokka, byr på sysselsettingsmuligheter som gjør at det er attraktivt å bo i Etnedal.

I tillegg har kommunen gjennom bevisst arbeid for å rekruttere både innbyggere og arbeidsplasser, samt legge til rette for eksisterende virksomheter, bidratt til at flere enn før vurderer kommunene som egnet bosted. I en liten kommune slår selv små endringer i flyttemønster ut i endring i folketallsutviklingen. Slik sett angir kanskje kommunens motto "minst og best" også hva som er viktige arbeidsfelt framover, for å vedlikeholde posisjonen som bosted innenfor regionen.

Den regionale arenaen framheves som en viktig felles satsing, med de mange aktivitetene i regi av Valdres regionråd som sentrale. Samtidig er det en utfordring for kommunen å synliggjøre sine fortinn og særlige kvaliteter innenfor Valdres, slik at Etnedal kan høste sin del av gevinstene av den regionale satsingen. Merkevaren Valdres er godt innarbeidet på landsbasis, mens utfordringen for Etnedal er å utnytte merkevaren videre til egen fordel.

6.5 Fyresdal i Telemark

6.5.1 Nøkkeltall for Fyresdal

Fyresdal er en befolkningsmessig liten kommune langt innpå skogen vest i Telemark. Kommunen har i dag vel 1 360 innbyggere og nær 600 arbeidsplasser. I kommunesenteret Fyresdal bor det rundt 900 personer, med et varehandels- og servicetilbud tilpasset dette.

Folketallsutviklingen i Fyresdal framgår av tabell 1.4. En ser at befolkningen i kommunen lenge viste betydelig nedgang, fra 1 441 i 1987 til 1 356 i 1997 og 1 333 i 2002. Deretter har imidlertid folketallet stabilisert seg og de siste årene gått litt opp igjen til 1 363 ved inngangen til 2007. Dette er ingen stor befolkningsvekst, men likevel et tegn på at den negative befolkningsutviklingen har snudd til ny, forsiktig oppgang. Dessuten skiller Fyresdal seg her fra nabokommunene. Alle de andre kommunene i Vest-Telemark har som en ser av tabellen, hatt jevn nedgang i befolkningen. Hva skiller her Fyresdal fra de andre?

Tabell 6.8 Befolkningsutvikling 1987-2007

	Befolkningen totalt pr. 1 januar					Årlig gjennomsnittlig endring					
						1987	1992	1997	2002	2007	1987
	1987	1992	1997	2002	2007	1992	1997	2002	2007		
0831 Fyresdal	1441	1377	1356	1333	1363	-0,9 %	-0,3 %	-0,3 %	0,5 %	-0,3 %	
0828 Seljord	3173	3090	3086	2935	2933	-0,5 %	0,0 %	-1,0 %	0,0 %	-0,4 %	
0829 Kviteseid	2933	2871	2658	2672	2542	-0,4 %	-1,5 %	0,1 %	-1,0 %	-0,7 %	
0830 Nissedal	1510	1498	1486	1441	1375	-0,2 %	-0,2 %	-0,6 %	-0,9 %	-0,4 %	
0833 Tokke	2749	2624	2567	2497	2414	-0,9 %	-0,4 %	-0,5 %	-0,7 %	-0,6 %	
0834 Vinje	3950	3956	3988	3850	3684	0,0 %	0,2 %	-0,7 %	-0,9 %	-0,3 %	
Vest-Telemark	15756	15416	15141	14728	14311	-0,4 %	-0,4 %	-0,5 %	-0,6 %	-0,5 %	

En oversikt over sysselsettingsutviklingen i Fyresdal i perioden 2000 – 2006 framgår av tabell 1.5. Figuren viser sysselsetting etter arbeidssted fordelt på næring, netto utpendling fordelt på næring og næringsfordelingen i Fyresdal.

Ser en på sysselsetting etter arbeidssted, finner en at samlet har Fyresdal hatt en vekst i antall arbeidsplasser på 26 eller nær 5 % de siste 6 år. Samtidig har imidlertid antall yrkesaktive bosatt i kommunen økt enda mer, slik at kommunens netto utpendling, eller underskudd på arbeidsplasser, har økt med 29 personer i perioden.

Fyresdal hadde 4. kvartal 2006 til sammen 711 bosatte yrkesaktive, 577 arbeidsplasser, og en netto utpendling på 134. Arbeidsplassdekningen i Fyresdal er dermed bare vel 80 %, og har de siste årene vært litt avtakende. Fyresdals suksess med å snu befolkningsnedgangen kan dermed ikke forklares med god næringsutvikling alene. Det må ha skjedd noe annet i tillegg. Noe som gjør at flere ønsker å bo i Fyresdal.

Et slikt forhold er bedre kommunikasjoner. Fyresdal fungerer sammen med nabokommunene mer eller mindre som et felles regionalt

Tabell 6.8 Sysselsettingen i Fyresdal fordelt på næring, 2000 og 2006

	Sysselsatte personer etter arbeidssted			Netto innpendling			Næringsfordeling etter arbeidsted		
	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring
0831 Fyresdal									
Jordbruk, skogbruk og fiske	53	67	14	-2	-3	-1	9,6 %	11,6 %	2,0 %
Industri, bergv.	62	103	41	-9	-6	3	11,3 %	17,9 %	6,6 %
Kraft- og vannforsyning	5	5	0	-5	-5	0	0,9 %	0,9 %	0,0 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	61	77	16	-28	-27	1	11,1 %	13,3 %	2,3 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	79	60	-19	-17	-21	-4	14,3 %	10,4 %	-3,9 %
Transport og kommunikasjon	32	8	-24	-8	-14	-6	5,8 %	1,4 %	-4,4 %
Finansiell tjenesteyting	5	4	-1	-2	0	2	0,9 %	0,7 %	-0,2 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsd	6	19	13	-9	-16	-7	1,1 %	3,3 %	2,2 %
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	44	58	14	-2	5	7	8,0 %	10,1 %	2,1 %
Undervisning	39	28	-11	-9	-21	-12	7,1 %	4,9 %	-2,2 %
Helse- og sosialtjenester	147	122	-25	-3	-29	-26	26,7 %	21,1 %	-5,5 %
Andre sosiale og personlige tjenester	15	22	7	-11	3	14	2,7 %	3,8 %	1,1 %
Uoppgitt	3	4	1	0	0	0	0,5 %	0,7 %	0,1 %
I alt, alle næringer	551	577	26	-105	-134	-29	100,0 %	100,0 %	0,0 %

arbeidsmarked, selv om pendlingen mellom noen av kommunene begrenses av avstandene. I Fyresdal er det særlig Nissedal og Kviteseid som er pendlingsmålene, i noen grad også regionsenteret Seljord.

Ser en kort på næringsutviklingen i Fyresdal fra 2000-2006, finner en at jordbruk, skogbruk og fiske faktisk har hatt vekst i sysselsettingen. Det er spesielt. De fleste andre steder går sysselsettingen i disse næringene sterkt tilbake. Fyresdal har imidlertid gjort noen grep her, blant annet delt opp en større gård i småbruk, for å tiltrekke seg innflyttere. Dette er noe av forklaringen på vekst i jordbrukssysselsettingen, men ikke hele.

Vekst har en også som en ser av tabell 1.5 hatt i industrien. Fyresdal har to store industribedrifter som begge er i sysselsettingsmessig vekst, den ene produserer flaskevann, den andre maskindeler.

Ellers i tabellen ser en at sysselsettingen i bygge- og anleggsbransjen har gått opp. Denne næringen står sterkt i Fyresdal, men mange jobber utenfor kommunen. I varehandel og transport har ellers sysselsettingen gått ned de siste 6 årene. Det samme gjelder undervisning og helse-tjenester. Mye av den økte utpendlingen fra Fyresdal skyldes utviklingen i disse næringene.

6.5.2 Strategier og drivkrefter i kommunens utvikling

Den positive befolkningsutviklingen i Fyresdal er ikke tilfeldig. I hovedsak skyldes den en bevisst kommunal strategi;

- å åpne seg for utenverdenen for å få nye impulser
- å satse på import av mellomeuropeere

Fyresdal er lengst inne på skogen i Vest-Telemark, og mangler et større senter, så kommunestyret innså at de neppe var førstevalget verken for

tilbakeflytting av ungdom eller annen innflytting. Dessuten var nok kulturen i bygda vel traust. Man kom da i slutten av 1990-årene på den radikale ideen å åpne seg mer for utenverdenen for å få inn nye impulser. Som ledd i dette prøvde man også å markedsføre seg overfor folk i Mellom-Europa, og særlig Nederland med sikte på innflytting. Tanken var at det alltid er noen i storbyene som er lei av bylivet og heller kan tenke seg et liv på landet.

Ideen viste seg å være god. Noen nederlendere kom opp og bosatte seg på prøve i Fyresdal, og mange av disse ble faktisk boende. En av dem gjorde deretter import av nederlendere til næringsvei. Han bor fortsatt i Fyresdal, og driver nå eget firma som hjelper opp mot 20 norske kommuner med å kopiere ideen. Samlet henter firmaet rundt 150 personer i året for å styrke bosettingen i norske distriktskommuner. Under ti prosent av disse flytter tilbake igjen.

Ideen med å friste mellomeuropeere til å bosette seg i Fyresdal viste seg altså å være god. De folkene som kommer til Fyresdal vet hva som venter dem. De er motiverte, og ønsker seg et roligere liv på landet. Dessuten har de penger til å kjøpe eget hus eller gårdsbruk, og blir dermed ikke noen stor økonomisk belastning for kommunen. Kulturelt er de utlendinger, men ikke mer fjernkulturelle enn at de greit glir inn i lokalsamfunnet uten konflikter av betydning. De lærer dessuten raskt å snakke godt norsk, og ungene snakker Fyresdalsdialekt på under et år.

Så ideen virket. Fyresdal har til nå fått over 70 innflyttere fra Mellom-Europa, de fleste fra Nederland, men også noen andre, særlig tyskere. I forhold til kommunens befolkning er dette faktisk over 5 %.

Kulturelt og næringsmessig har innflyttingen ifølge kommunen vært svært gunstig. Utlendingene kommer til Fyresdal med et helt annet syn på både næringsutvikling og bygdas kvaliteter som bosted og turistmål, enn det Fyresdølene selv har. Dermed ser de også nye muligheter. Mange av utlendingene arbeider nå innenfor hotell og restaurantnæringen, og har gjenåpnet nedlagte kafeer og restauranter i Fyresdal. Noen driver også forskjellige typer håndverk, eller småskala landbruk. Kommunen legger bevisst til rette for etablering av egen virksomhet. Man har et næringsfond som kan gi støtte til slikt. Man har også utleieboliger som kan leies av utlendinger som vil prøve ut hvordan det er å bo i Fyresdal.

Så import av utlendinger har vist seg som en vellykket strategi i Fyresdal, og i høy grad bidratt til å stabilisere og senere øke folketallet. Men kommunen har satset større enn det. Som et annet ledd i den kulturelle åpenhetsstrategien kom man i kontakt med en engelsk kommune som organiserte et interreg-prosjekt. Fyresdal ble her med som partner i et treårig prosjekt kalt Besst, med sikte på å utvikle småskala turisme. Dette prosjektet ble vellykket. Man fikk skreddersydde turistpakker, og

eventopplegg for bedrifter. Videre fikk man i gang småskala landbruksproduksjon, både et meieri og en lokal kjøttvareprodusent.

Besst-prosjektet er i avslutningsfasen, og Fyresdal satser nå fire millioner kroner i egenandel på et nytt interreg-prosjekt med den engelske lead-partner og noen flere partnerkommuner. Det nye prosjektet er kalt Inspire. En viktig del av Inspire-prosjektet er å utvikle en lokal næringskjede med småskalaproduksjon, og utvikle markedsføringskanaler for dette. For småskalaproduksjon av landbruksprodukter i Norge er markedsføringen den store bøygen. Inspire skal blant annet bidra til å utvikle nye internasjonale markedskanaler her.

Interreg-prosjektene har vært viktige for Fyresdal, ikke bare næringsmessig, men også kulturelt. Man har fått større kunnskap om resten av Europa, man drar på studieturer til partnerkommunene, og man forbedrer språkkunnskapene. Alle informantene, både kommunens folk og private, pekte på disse forhold som viktige.

I årene framover har Fyresdal kommune planer om å videreføre denne åpenhetsatsingen både i kulturell og næringsmessig sammenheng. Næringsmessig har kommunen en strategi om å utvikle økologisk jordbruk. Kjernen i denne satsingen er et økologisk senter ved Follsæ Viaregåande Steinerskule. Dette var tidligere en landbruksskole som nå forsøkes utviklet i økologisk sammenheng, blant annet med høyere utdanningstilbud. Mange av elevene ved skolen er utlendinger, og skolen skal fungere som økologisk senter for Steinermiljøet. Skolen har for tiden rundt 20 elever.

Den økologiske satsingen ved skolen henger sammen med kommunens strategi om å tiltrekke seg nye innbyggere. Man kjøpte en stor gård, delte den opp i 16 enheter på rundt 100 mål hver, og la disse enhetene ut til salg for et rimelig beløp. Til nå har en solgt seks enheter, i hovedsak til utlendinger. Disse har så etablert seg med nytt hus på eiendommen og driver småskalaproduksjon av jordbruksprodukter, hestedrift m.v. Kommunen skal nå ut i en ny internasjonal markedsføringskampanje for å selge flere enheter.

Ellers har som nevnt industriutviklingen i Fyresdal vært god de senere år. Telemark Kildevann er nå overtatt av Coca Cola konsernet, og produserer Bon Aqua kildevann i store mengder. Bedriften er i vekst og sysselsetter snart 30 personer med en omsetning på over 100 mill kroner pr. år. Flere av de ansatte er utlendinger. Bedriften satser aktivt på rekruttering i utlandet, i tillegg til lokalt. Skal man ha folk med fagkompetanse, må man ut.

Moland Mekaniske Verksted er den andre store industribedriften i Fyresdal. Dette er en avansert mekanisk bedrift som produserer ståldeler til Rolls Royce motorer og spesialdeler til oljeindustrien. Også denne

bedriften har problemer med å rekruttere fagfolk i Norge, og satser på utlendinger.

Fyresdal har ellers nylig etablert en næringshage, med bygdas flotteste beliggenhet. Næringshagen eies av innflyttere fra Nederland, og rommer nå et knippe servicebedrifter i Fyresdal sentrum.

6.5.3 Årsaker til kommunens suksess

Fyresdals suksess både med befolkningsutviklingen og næringsutviklingen er ikke tilfeldig. I stor grad skyldes dette en vellykket kommunal åpenhetsstrategi. Kommunen var den første til å importere mellomeuropeere, og fikk en god markedsføringseffekt av dette. I dag gir dette en selvrekruttering; nye utlendinger flytter inn fordi de kjenner noen som bor der fra før.

I tillegg fikk Fyresdal gjennom utlendingene inn nye impulser i samfunnet som skapte grunnlag for ny næringsutvikling, og for enda mer åpenhet, blant annet med hensyn til interreg-prosjektene. Dette utnytter nå kommunen aktivt i næringsssammenheng, man satser på småskala næringsmiddelproduksjon, man satser på biologisk jordbruk og man satser på turisme, og gjennom interreg-prosjekter satser man på å utvikle internasjonale markedskanaler for disse produktene. Dette har folk forventninger til. Alle våre bedriftsinformanter berømmet kommunens innsats og tilrettelegging for næringsutvikling.

I dag er altså Fyresdal i vekst både befolkningsmessig og næringsmessig, og alle våre informanter synes å tro at dette også vil fortsette i årene framover. Kommunen har funnet seg en rolle både med hensyn til befolkningsutvikling og næringsutvikling, og kommunens åpenhetsstrategi har tydeligvis virket.

6.6 Vikna i Nord-Trøndelag

6.6.1 Nøkkeltall for Vikna

Vikna er en liten kystkommune helt ut mot Norskehavet utenfor Namdalen i Nord-Trøndelag, på grensen til Nordland. Vikna har i dag vel 4 000 innbyggere, og har de siste 20 årene hatt jevn vekst i befolkningen. Dette gjør Vikna svært spesiell. Alle de andre kystkommunene i området rundt har hatt til dels kraftig befolkningsnedgang, slik det framgår av tabell 6.9.

Tabell 6.9 Befolkningsutviklingen i kystsonen i Nord-Trøndelag 1987 – 2007.

	Befolkningen totalt pr. 1 januar				
	1987	1992	1997	2002	2007
Flatanger	1507	1376	1330	1254	1168
Vikna	3735	3789	3799	3950	4019
Fosnes	846	841	815	766	712
Nærøy	5747	5498	5415	5297	5073
Leka	923	827	782	684	583
Kystsonen Nord-Trøndelag	12758	12331	12141	11951	11555
Andre kommuner i fylket	113832	115133	115082	115506	117514
Nord-Trøndelag	126590	127464	127223	127457	129069

En ser av tabellen at samlet har befolkningen i kystsonen gått tilbake med nesten 10 % de siste 20 årene, eller rundt 0,5 % pr. år i gjennomsnitt. Verst har situasjonen vært for Leka som har mistet nesten 40 % av sin befolkning på 20 år, men også Flatanger, Fosnes og Nærøy har hatt nedgang i folketallet. Unntaket er Vikna som har hatt vekst i folketallet med rundt 7 % de siste 20 år. Befolkningsmessig vokser altså Vikna, mens alle nabokommunene går tilbake.

Tabell 6.10 Sysselsettingsutviklingen i Vikna 2000- 2006.

	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Netto innpendling			Næringsfordeling etter arbeidsted		
	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring
Jord- og skogbruk	131	97	-34	108	81	-27	-23	-16	7	5,4 %	3,7 %	-1,7 %
Fiske og fangst	203	188	-15	245	211	-34	42	23	-19	12,3 %	9,5 %	-2,7 %
Utvinning av råolje og naturgass	13	15	2	0	0	0	-13	-15	-2	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Industri, bergv.	237	292	55	228	337	109	-9	45	54	11,4 %	15,2 %	3,8 %
Kraft- og vannforsyning	7	7	0	8	1	-7	1	-6	-7	0,4 %	0,0 %	-0,4 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	87	107	20	76	77	1	-11	-30	-19	3,8 %	3,5 %	-0,3 %
Hotell- og restaurantvirksomhet	74	47	-27	70	49	-21	-4	2	6	3,5 %	2,2 %	-1,3 %
Varehandel	238	262	24	277	311	34	39	49	10	13,9 %	14,1 %	0,2 %
Sjøtransport	101	119	18	93	115	22	-8	-4	4	4,7 %	5,2 %	0,5 %
Transport og kommunikasjon ellers	139	150	11	169	187	18	30	37	7	8,5 %	8,5 %	0,0 %
Finansiell tjenesteyting	24	17	-7	28	24	-4	4	7	3	1,4 %	1,1 %	-0,3 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsd.	122	119	-3	79	104	25	-43	-15	28	4,0 %	4,7 %	0,8 %
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	80	96	16	75	100	25	-5	4	9	3,8 %	4,5 %	0,8 %
Undervisning	161	164	3	176	191	15	15	27	12	8,8 %	8,6 %	-0,2 %
Helse- og sosialtjenester	290	336	46	305	354	49	15	18	3	15,3 %	16,0 %	0,8 %
Andre sosiale og personlige tjenester	48	44	-4	47	56	9	-1	12	13	2,4 %	2,5 %	0,2 %
Uoppgitt	13	11	-2	16	14	-2	3	3	0	0,8 %	0,6 %	-0,2 %
I alt, alle næringer	1968	2071	103	2000	2212	212	32	141	109	100,0 %	100,0 %	0,0 %

En oversikt over sysselsettingsutviklingen i Vikna i perioden 2000 – 2006 framgår av tabell 6.10. Tabellen viser sysselsetting etter bosted og arbeidssted fordelt på næring. Differansen mellom disse blir et mål for netto utpendling.

Ser en på sysselsetting etter arbeidssted, finner en at samlet har Vikna hatt en vekst i antall arbeidsplasser på vel 200 eller 10 % de siste 6 år. Når antall yrkesaktive i Vikna bare har økt med rundt 100 i samme periode, medfører dette at kommunen, fra en situasjon omtrent i balanse i år 2000, i 2006 har et betydelig overskudd av arbeidsplasser.

Dette har skjedd til tross for at både jordbruk og skogbruk og fiske og fangst har hatt nedgang i sysselsettingen på til sammen rundt 60 arbeids-

plasser. Dette er imidlertid mer enn kompensert av en kraftig vekst i industrisysselsettingen i Vikna på over 100 arbeidsplasser eller nær 50 % på 6 år. Her har det åpenbart skjedd en betydelig næringsutvikling. En ser ellers at med unntak av hotell og restaurantvirksomhet, så har de fleste servicenæringene i Vikna hatt vekst i sysselsettingen. Det har dermed vært en bred vekst i sysselsettingen i kommunen de siste 6 år.

En oversikt over arbeidsmarkedet i kystsonen i Nord-Trøndelag framgår av pendlingsmatrisen i tabell 6.11.

Tabell 6.11 Pendlingsmatrise for kystsonen i Nord-Trøndelag 2006.

Sysseisatte 16-74 år 2006		Arbeidssted													Regionen totalt	Regionen totalt
		1748	1749	1750	1751	1755	Regionen totalt	Namsos	Nord Tr for øvrig	Tr heim	Oslo	Sokkele n	Andre	Totalt		
Bosted	1748 Fosnes	204	0	1	4	0	209	82	5	9	5	1	27	338	4 %	
	1749 Flatanger	0	399	2	0	0	401	50	44	14	2	4	48	563	8 %	
	1750 Vikna	1	0	1746	142	1	1890	22	16	26	18	14	85	2071	38 %	
	1751 Nærøy	2	0	383	1664	5	2054	72	40	66	29	19	117	2397	41 %	
	1755 Leka	0	0	5	9	231	245	14	2	6	2	1	18	288	5 %	
	Regionen totalt	207	399	2137	1819	237	4799	240	107	121	56	39	295	5657	95 %	
	Nord Tr for øvrig	23	29	35	34	6	127								3 %	
Sør - Trøndelag	0	5	11	4	1	21								0 %		
Andre	1	4	29	44	9	87								2 %		
Totalt	231	437	2212	1901	253	5034								100 %		
Regionen totalt	4 %	7 %	38 %	32 %	4 %	85 %	4 %	2 %	2 %	1 %	1 %	5 %	100 %			

Pendlingsmatrisen i tabell 6.11 viser horisontalt hvor folk bosatt i en kommune arbeider, og vertikalt hvor folk som arbeider i en kommune bor.

Det framgår av tabellen at av Viknas 2 071 yrkesaktive, arbeider 1 746 i hjemstedskommunen, 142 i Nærøy, og resten andre steder utenfor regionen. Omtrent ingen arbeider i de andre kommunene i regionen. Omvendt ser en at av 2 212 personer som arbeider i Vikna, bor 1746 i kommunen, 383 bor i Nærøy, og resten andre steder i landet. Igjen er innpendlingen fra de andre kommunene i regionen beskjeden. Spesielt overraskende er ikke dette, da man er avhengig av ferger, og særlig havområdet Folda kan være en værmessig utfordring, spesielt om vinteren.

I praksis viser matrisen at Vikna og Nærøy fungerer som en egen liten bolig- og arbeidsmarkedsregion sentrert rundt kommunesenteret Rørвик i Vikna. De øvrige kommunene i regionen henger lite sammen både med hverandre og med Vikna/Nærøy.

6.6.2 Strategier og drivkrefter i kommunens utvikling

Gjennomgangen ovenfor viser at Vikna de senere år både har hatt suksess med befolkningsutvikling og næringsutvikling, og at tettstedet Rørвик i stadig større grad fungerer som regionsenter for Vikna og nabokommunen Nærøy.

Samtaler med sentrale kommunepolitikere og kommuneadministrasjonen avdekker en god samstemmighet når det gjelder årsakene til dette, og det samme bildet bekreftes også av næringslivet. Kommunen oppgir to hovedgrunner til suksessen:

- En bevisst strategi på utvikling av kommunesenteret Rørvik som regionsenter
- Et sterkt ønske i næringslivet om å holde kontroll over det lokale ressursgrunnlaget

Rørvik ligger sentralt til ved hovedleden langs kysten, med stor kysttrafikk forbi og daglige anløp av hurtigruta. Tettstedet har i dag 2 700 innbyggere og er et velfungerende tettsted med bymessig struktur og et forbausende velutviklet næringsliv, en godt utviklet varehandel og mange regionale funksjoner.

Dette er ikke tilfeldig. Helt siden 1970-tallet har kommunen hatt en bevisst strategi på utvikling av Rørvik først som kommunesenter, og siden også som regionsenter for deler av Nærøy og i noen grad Leka. For å utvikle Rørvik drev kommunen i mange år en aktiv sentraliseringspolitikk internt, samtidig som de konkurrerte med stort hell med Kolvereid i Nærøy om lokalisering av regionale funksjoner. To forhold var særlig viktige for suksessen:

- Etablering av Rørvik lufthavn, Ryum, i 1987
- Etablering av Telenors senter i Rørvik

Etablering av flyplassen har vært helt sentral for Vikans næringsutvikling de senere år. Rørvik lufthavn er en kortbaneflyplass med 800 meter rullebane, og flere daglige ruter med Widerøe til Værnes og Brønnøysund. Flyplassen hadde i 2006 en samlet trafikk på nær 31 000 passasjerer, hvorav nær 20 000 til og fra flyplassen, og resten i transit. Trafikkgrunnlaget på flyplassen er i vekst, og både fiskeforedlingsindustrien og Telenor oppgir at flyplassen er helt sentral for kommunens næringsliv, og mye av grunnlaget for næringslivets lokalisering. Det er et sterkt ønske fra næringslivet at flyplassen bygges ut til 1 300 meters rullebane for å kunne ta ned større fly. Dagens fly er fulle.

Den andre sentrale faktoren i Rørviks utvikling er etableringen av Telenors virksomhet på slutten av 1990-tallet. Til erstatning for virksomheten ved telefornsentralen og Rørvik radio, etablerte Telenor etter hard kamp fra kommunens, side en faktureringsavdeling for mobiltelefon-tjenesten i Rørvik. Mobiltelefon-tjenesten vokste som kjent raskt, og med den også fakturerings-tjenestene. I dag har Telenors virksomhet i Rørvik 120 ansatte, fortsatt mest kvinner, men i økende grad også menn, og folk med stadig høyere kompetanse. Alle Telenors mobilregninger blir sendt ut fra Rørvik, og rundt denne virksomheten har det

de senere år etablert seg bedrifter som tar seg av inkassosaker for Telenor. 3-4 større bedrifter former her et finansmiljø i Rørvik som er langt større enn hva Rørviks størrelse eller skulle tilsi. I tillegg driver Manpower et kontor for rekruttering av personell til Telenors virksomhet.

Telenors virksomhet oppgis av omtrent alle informantene som en hovedårsak til Rørviks og Viknas utvikling. Telenor skaper kompetanse-krevende arbeidsplasser, og gjør det mulig for unge ektepar å flytte til Vikna og skaffe jobb for begge ektefeller. Dette gjelder både tilbakeflytting og innflytting av nye mennesker. Vikna ligger ved kystleden og har alltid vært et åpent samfunn som ønsker folk utenfra velkommen.

Den andre hovedårsaken til Viknas suksess med næringsutvikling er fiskeoppdrett. Her har det vært en voldsom utvikling de senere år. Vikna har i dag to store og noen små oppdrettselskaper. I tillegg er det et stort oppdrettselskap rett over sundet i Nærøy. Til sammen har disse selskapene 35 matfiskkonsesjoner og produserer 35 000 tonn oppdrettsfisk hvert år til en verdi av vel 1 milliard kroner. Dette er mer enn 5 % av den samlede norske produksjon av oppdrettsfisk, så det er store volumer det dreier seg om. I gode tider gir det også stor verdiskapning. Selskapene regner med en verdiskapning i år på opp mot 300 millioner kroner.

Det viktigste elementet i Vikna/Nærøys suksess i oppdrettsnæringen er imidlertid ifølge næringen selv, at de fortsatt har lokal kontroll med virksomheten. Vikna og de nærmeste elene av Nærøy deltok aldri i den store oppkjøpsbølgen som har restrukturert oppdrettsnæringen de siste årene, med salg til store nasjonale og delvis internasjonale oppdrettselskaper. Her har man fortsatt lokale produsenter. Det medfører to fordeler for lokalsamfunnet, for det første at virksomheten rundt oppdrettsnæringen fortsatt er lokal, herunder lakseslakting og filetproduksjon. For det andre blir hele verdiskapningen igjen i lokalsamfunnet, og kan gi midler til investeringer i produksjonsanleggene og etter hvert også i lokalsamfunnet. Dette gir i sin tur ringvirkninger lokalt. Samlet regner oppdrettsnæringen i Vikna og de nærmeste delene av Nærøy med at de har nærmere 300 ansatte, hvorav 80 ute på mærene, og resten på land. I tillegg kommer ringvirkningene av disse.

Ser en framover, regner både kommunen og næringslivet i Vikna med at suksessen fortsetter. Rørvik har etter hvert blitt så stort og velfungerende som senter at det blir førstevalget for nye regionale funksjoner. I tillegg regner man med at både Telenor og fiskeoppdrettsnæringen vil utvikle seg videre i årene framover, og at noe av overskuddet fra oppdrettsvirksomheten etter hvert skal komme lokalsamfunnet til gode.

Det neste stor satsingsområdet for Vikna er ment å være kystbasert turisme. Her har man allerede fått etablert Norvegsenteret, et

spektakulært bygg med kystmuseum. Man har også rorbuanlegg og et enkelt hotell, men mangler et høyklassehotell og gode turistprodukter som kan få folk med hurtigruta til å gå av båten og bli i Rørvik noen dager. Dette arbeides det imidlertid med å få på plass, for Rørvik har den store fordel at et stort turistmarked passerer forbi i begge retninger med hurtigruta hver eneste dag, og det gjelder bare å fange deres oppmerksomhet og få dem til å gå i land og bli der en stund.

6.6.3 Årsaker til kommunens suksess

Årsakene til Viknas suksess med befolkningsutviklingen synes etter dette temmelig klar; en god kommunal utviklingsstrategi og bred suksess med næringsutviklingen.

Kommunens utviklingsstrategi med hensyn til senterutvikling har åpenbart vært viktig. Vikna har ingen større sentra i nærheten å lene seg til, og måtte utvikle sitt eget. Det har man da også gjort med stor suksess. Rørvik er i dag et lite bysamfunn, og et imponerende velutviklet tettsted til bare å ha 2 700 innbyggere. Så fungerer da også Rørvik som region-senter for minst dobbelt så mange. Det eneste Rørvik i dag mangler er et vinmonopol, og kanskje et høyklassehotell. Det meste annet er på plass. Rørvik er i dag et moderne og velfungerende senter, og en klar styrke for bosettingen i Vikna.

Den andre suksessfaktoren til Vikna er en bred og god næringsutvikling. Vikna er et næringsstyrt område, og må skape nye arbeidsplasser for å få vekst i befolkningen. Videre må man finne seg en næringsmessig rolle, slik at man har noe å selge til andre.

Kommunens ti år gamle strategiske næringsplan trekkes fram av flere som viktig i denne sammenheng. Planens utviklingsmål er faktisk overopplyst, og det er på tide å lage en ny. Vikna er i dag så heldig å ha to store vekstnæringer på en gang, telekommunikasjoner og fiskeoppdrett. Dette gir kommunen flere næringsmessige ben å stå på, og samtidig en betydelig eksport av varer og tjenester. Viktig er det også at både kommunale og regionale myndigheter samarbeider bra med det lokale næringslivet om å utvikle Vikna videre, og at man er enige i strategien. Vikna har hatt stor suksess med sin befolkningsutvikling og næringsutvikling de senere år, og vil trolig også ha dette framover. Det er ikke tilfeldig.

6.7 Storfjord i Troms

Storfjord kommunen ligger ved Storfjorden i Troms, på østsiden av Lyngsalpene. E6 går gjennom kommunen, det er tar ca. 80 minutter å kjøre fra Tromsø til kommunehuset i Hatteng. Skibotn ligger ca. to mil nord for Hatteng, langs fjorden, og er et tradisjonelt knutepunkt med

historisk markeds- og møteplass, ved utløpet av Skibotnelva, der hovedveien over til Finland tar av. Det er store fjellområder i kommunen inn mot riksgrensen, og vakre sidedaler opp fra fjorden.

6.7.1 Strukturelle hovedtrekk

Nord-Troms som helhet har hatt nedgang i folketallet på 10 % i perioden 1987-2007. Storfjord er den eneste av kommunene i regionen som har hatt vekst i løpet av perioden, tilsvarende 3 % for perioden som helhet.

Tabell 6.12 Befolkningsutviklingen i Nord-Troms 1987-2007

	Befolkningen totalt pr. 1 januar					1987	1992	1997	2002	Hele perioden
	1987	1992	1997	2002	2007	1992	1997	2002	2007	
Lyngen	3675	3527	3395	3183	3199	-0,8 %	-0,7 %	-1,2 %	0,1 %	-0,6 %
Storfjord	1850	1879	1912	1860	1911	0,3 %	0,4 %	-0,5 %	0,5 %	0,2 %
Gaivuotna Kåfjord	2904	2773	2536	2344	2220	-0,9 %	-1,7 %	-1,5 %	-1,1 %	-1,2 %
Skjervøy	3197	3055	3030	3014	2966	-0,9 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,3 %	-0,4 %
Nordreisa	4703	4788	4855	4739	4699	0,4 %	0,3 %	-0,5 %	-0,2 %	0,0 %
Kvænangen	1697	1640	1550	1442	1351	-0,7 %	-1,1 %	-1,4 %	-1,3 %	-1,0 %
Nord-Troms	18026	17662	17278	16582	16346	-0,4 %	-0,4 %	-0,8 %	-0,3 %	-0,5 %

Nærmere studier av tallene som ligger bak befolkningsendringene i Storfjord, viser at kommunen har hatt positivt fødselsoverskudd i nesten hele etterkrigstida, noe som har bidratt til vekst og en relativt ung befolkning. Samtidig har det vært høy flytteaktivitet. Variasjoner i flyttemønsteret forklarer svingningene i folketallets utvikling. Både utflytting og innflytting har økt fra et nivå på rundt 50 ved begynnelsen av 80-tallet til rundt 100. Enkelte år har utflyttingen vært opp i 150. De siste 20 årene har folketallet varierte mellom 1850 og opp mot nesten 1950. Men samtidig som kommunen som helhet har opprettholdt folketallet over tid, har enkelte grender i kommunen gjennomlevd betydelig nedgang i folketallet.

I perioden 2000-2006 har sysselsatte med bosted i Storfjord økt med 7 %, fra rundt 890 til nærmere 960, jf. tabell 6.13. I 2006 var det 699 personer som hadde arbeidsplassen sin i Storfjord, mot 621 i 2000. Dette tilsvarer en økning på 8 % i antall arbeidsplasser i kommunen. Netto utpendling fra kommunen har likevel økt moderat.

Tabell 6.13 Næringsstruktur og pendling i Storfjord 2000 og 2006

	Sysselsatte personer etter bosted			Sysselsatte personer etter arbeidssted			Netto innpendling			Næringsfordeling etter arbeidsted		
	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring	2000	2006	Endring
Jord- og skogbruk	56	52	-4	51	55	4	-5	3	8	8,2 %	8,2 %	0,0 %
Fiske og fangst	16	15	-1	17	17	0	1	2	1	2,7 %	2,5 %	-0,2 %
Utvinning av råolje og naturgass	2	4	2	0	0	0	-2	-4	-2	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Industri, bergv.	37	51	14	7	12	5	-30	-39	-9	1,1 %	1,8 %	0,7 %
Kraft- og vannforsyning	11	14	3	26	7	-19	15	-7	-22	4,2 %	1,0 %	-3,1 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	110	107	-3	36	39	3	-74	-68	6	5,8 %	5,8 %	0,0 %
Hotell- og restaurantvirksomhet	53	26	-27	43	20	-23	-10	-6	4	6,9 %	3,0 %	-3,9 %
Varehandel	104	109	5	56	63	7	-48	-46	2	9,0 %	9,4 %	0,4 %
Sjøtransport	9	6	-3	11	5	-6	2	-1	-3	1,8 %	0,7 %	-1,0 %
Transport og kommunikasjon ellers	50	50	0	18	25	7	-32	-25	7	2,9 %	3,7 %	0,8 %
Finansiell tjenesteyting	7	3	-4	4	2	-2	-3	-1	2	0,6 %	0,3 %	-0,3 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsd.	34	29	-5	4	7	3	-30	-22	8	0,6 %	1,0 %	0,4 %
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	101	103	2	84	87	3	-17	-16	1	13,5 %	13,0 %	-0,5 %
Undervisning	62	80	18	46	64	18	-16	-16	0	7,4 %	9,6 %	2,2 %
Helse- og sosialtjenester	173	243	70	164	206	42	-9	-37	-28	26,4 %	30,8 %	4,4 %
Andre sosiale og personlige tjenester	61	60	-1	46	55	9	-15	-5	10	7,4 %	8,2 %	0,8 %
Uoppgitt	7	6	-1	8	5	-3	1	-1	-2	1,3 %	0,7 %	-0,5 %
I alt, alle næringer	893	958	65	621	669	48	-272	-289	-17	100,0 %	100,0 %	0,0 %

Netto utpendling fra Storfjord er størst blant folk som jobber innenfor industri, bygg og anlegg og varehandel.

Næringsstrukturen viser at det ikke er noen enkeltnæringsutpeker som dominerende. Tre av ti arbeidsplasser i Storfjord er innenfor helse- og sosialtjenestene.

Pendlingsmatrisen viser at nesten to av fem sysselsatte som bor i Storfjord har arbeid utenfor hjemkommunen, jf. tabell 6.14. Hver sjettede av de sysselsatte som bor i Storfjord, arbeider i Tromsø. Regionsenteret i Nord-Troms er Nordreisa, som også er et befolkningsmessig tyngdepunkt og med en tredel av arbeidsplassene i Nord-Troms, med innpendling fra alle de øvrige kommunene i regionen. Fra alle kommunene er imidlertid pendlingen til Tromsø betydelig større. Storfjord har minimal pendling til Nordreisa, men litt pendling til Lyngen. Blant annet er det et livskraftig og innovativt lite næringsmiljø rett over kommunegrensen til Lyngen på vestsiden av Storfjorden.

Tabell 6.14 Hvem arbeider hvor i Nord-Troms og Storfjord 2006

Sysselsatte 16-74 år 2006		Arbeidssted											Storfjord	Regionen totalt			
		1938	1939	1940	1941	1942	1943	Regionen totalt	Fylket for øvrig	Finm	Spiltsbergen, Bjørnøy, Hopen og Jan Mayen	Oslo			Andre	Totalt	
Bosted	1938 Lyngen	1121	18	4	4	15	1	1163	236	50	14	6	18	51	1538	3 %	18 %
	1939 Storfjord	40	598	8	1	11	1	659	162	86	8	2	8	33	958	89 %	10 %
	1940 Gaivuotna Káifjokk	9	9	664	8	55	1	746	197	20	18	3	13	47	1044	1 %	11 %
	1941 Skjervøy	0	0	1	1048	61	1	1111	108	12	21	3	10	53	1318	0 %	17 %
	1942 Nordreisa	4	2	7	49	1881	18	1961	170	26	49	19	28	98	2351	0 %	30 %
	1943 Kvænangen	1	0	0	3	29	492	525	32	8	39	1	2	21	628	0 %	8 %
	Regionen totalt	1175	627	684	1113	2052	514	6165	905	202	149	34	79	303	7837	94 %	95 %
	1902 Tromsø	29	6	6	56	23	3	123								1 %	2 %
	Fylket for øvrig	8	22	6	15	16	2	69								3 %	1 %
	Andre	11	14	14	37	61	17	154								2 %	2 %
Totalt	1223	669	710	1221	2152	536	6511								100 %	100 %	
Storfjord	4 %	62 %	1 %	0 %	5 %	0 %	69 %	17 %	9 %	1 %	0 %	1 %	3 %	100 %			
Regionen totalt	15 %	8 %	9 %	14 %	26 %	7 %	79 %	12 %	3 %	2 %	0 %	1 %	4 %	100 %			

Ut fra disse strukturelle nøkkelopplysningene kan en oppsummere med at sysselsettingsmuligheten for folk som bor i Storfjord, avhenger av den økonomiske utviklingen i regionen som helhet, og særlig av hva som skjer i Tromsø. Men det har også vært en viss økning i lokale sysselsettingsmuligheter de siste seks årene. Dette forteller at lokale arbeidsplasser ikke er fullstendig avgjørende for folks muligheter til å bli boende eller å søke seg tilbake til Storfjord.

Storfjord kommune er enestående i Nord-Troms, som den eneste kommunen med vekst i folketallet i løpet av perioden 1987-2007. I de videre skal vi oppsummere noen utviklingstrekk som har kjennetegnet situasjonen i kommunen de siste 30-årene, og som kan gi et bilde av hva som ligger bak denne relativt gunstige befolkningsutviklingen.

6.7.2 Drivkrefter og lokale strategier

Kommunen har tradisjonelt vært preget av dragkamp om lokalisering og fordeling mellom de tre hovedtyngdepunktene Oteren, Skibotn (som er en historisk møteplass for handel og et knutepunkt for ferdsel nord-sør og over til Finland), og Hatteng (der kommuneadministrasjonen ligger). Skibotn ligger om lag 20 km fra kommunesenteret Hatteng.

Kulturen i kommunen har vært preget av at etnisk mangfold, med samer, kvæner og nordmenn. I tillegg har de læstadianske menighetene stått sterkt i deler av befolkningen, med sterkt indre samhold og en sterk tilhørighet til menigheten og lokalsamfunnet. Kommunen har på sett og vis vært preget av kulturelt mangfold, men de etniske og religiøse gruppene har også skapt skillelinjer som har preget lokalkulturen.

Bygdestrid sies på den ene siden å ha skapt dårlig klima for helhetlige utviklingsstrategier og felles satsing. På den annen side kan lokalpatriotismen som ligger bak også ha mobilisert en utviklingskraft som har vært positiv for utviklingen i kommunen. Lokaliseringsspørsmål mellom stedene og bygdene har utløst politisk strid i kommunen.

Lokal patriotisme og sterk tilhørighet sies også føre til større tilbakeflytting enn det som er vanlig i andre kommuner. Ungdom søker tilbake til kommunen, noe som forklares med sterke bånd og identiteten, blant annet knyttet til de religiøse menighetene.

Nærings- og arbeidsliv

På 1970- og 80-tallet ble det etablert nye arbeidsplasser i kommunen, dels som ledd i ekspansjonen i kommunes tjenester, og dels som følge av den generelle økonomiske utviklingen. Videre medførte kraftutbygging i Skibotn og omlegging av traseen for E6 på 1970-tallet viktige premisser for utviklingen i Storfjord.

Som kompensasjon for ulemper ved kraftutbyggingen, fikk lokale ledere forhandlet fram at det skulle etableres lokale arbeidsplasser i kommunen, og resultatet ble at et interkommunalt fellesvaskeri ble etablert på Oteren, med deltakelse fra fylkeskommunen, med rundt 30 kvinnearbeidsplasser. Slike lokale motstrategier var også virksomme da Forsvaret trappet ned sin virksomhet i Skibotndalen, og lokale ledere gikk i forhandlinger som medvirket til at idrettshallen Skibotnhallen ble bygget.

Landsforeningen for hjerte og lungesyke etablerte tidlig på 1980-tallet et eget rehabiliteringssenter for hele Nord-Norge i Skibotn. Videre kom det hoteller både på Oteren og i Skibotn.

Økonomisk tilbakeslag førte til to konkurser i større bedrifter og flere arbeidsplasser gikk tapt. Utflytting og utpendling skjøt fart, men tok seg senere opp igjen.

Turisme og reiseliv har spilt en viktig rolle i Storfjord. Gode naturmuligheter og godt klima har gjort at det er stor helgetrafikk fra Tromsø. Opplevelsesmulighetene er mange og særskilt gode. Campingliv har vært populært, nå legges det til rette for hyttebygging gjennom kommunearbeidet.

Kommunale strategier

Det ser ikke ut til å ha ligget en klar langsiktig kommunal strategi bak den utviklingen som kan observeres i Storfjord, og som innebærer at folketallet har holdt seg noenlunde stabilt over tid. Ressurspersoner i lokalmiljøene har spilt en viktig rolle som pådrivere for å fremme lokale interesser overfor "storsamfunnet" når lokale interesser har stått på spill.

Som kraftkommune har kommunen hatt økonomisk handlefrihet, som har gitt rom for å bygge ut og drive kommunale tjenester av god standard og kvalitet. Videre er det de senere årene investert i bredbånd til hele kommunen, dels med kommunale midler og dels gjennom privat og dugnadsbasert innsats. Kommunene legger til rette for boligbygging, og det er etterspørsel etter både boliger og tomter.

Det er først de senere årene kommunen har samlet seg om en tydeligere og felles utviklingsstrategi. Kommunen har konsentrert seg om å utvikle gode kommunale tjenester, noe kommunenes økonomiske situasjon har gitt rom for, som følge av kraftinntekter.

Kommunenes strategi framover dreier seg om å se hele kommunens behov i sammenheng, og legge strategier som trekker alle deler av kommunen med. Tilrettelegging for næringsarealer og boliger er vesentlige ledd i dette.

Mer strukturert markedsføring av kommunen vil være et viktig virkemiddel, med sikte på å tiltrekke innbyggere og næringsliv. Det legges

vekt på å utvikle attraksjoner som bygger opp om den tradisjonelle kulturen. Det foreligger planer om å etablere et Nordkalotthus i Skibotn.

Det arbeides nå med følgende konkrete utviklingsprosjekter:

- Utviklingsprosjekter med finansiering fra kraftfondet, som bl.a. omfatter gründeropplæring
- Etablering av kompetansebedrifter
 - Oppdrett av torsk, intensjonsavtale er inngått med fiskeindustriselskapet Norfra, som vurderer store investeringer i fiskeforedlingsanlegg i Skibotn. Oppdrettstorsk fra Storfjord er av meget god kvalitet.
 - Kompetanse-clustre
 - Turisme
 - Camping
- Det arbeides med å forbedre kollektive transporttilbud. Blant annet er det stor interesse for en mulig pendlerbuss som skal settes opp fra kommunen til Tromsø.
- Rekruttere kompetent arbeidskraft
- Oppstart av arbeidet med strategisk næringsplan, noe som har et regionalt perspektiv, der både Balsfjord, Karlsøy og Tromsø (BKT-regionen) samt Nord-Troms regionråd skal delta. Utviklingsmulighetene innenfor reiseliv & turisme, mat, kraft og energi er tre sentrale temaer i dette arbeidet.
- Samarbeidet i Tornedalsrådet på svensk og finsk side, er viktig for å utvikle forbindelser, kontakt og kommunikasjon som kan gi vekstmuligheter gjennom Finland og Sverige. Dette kan også utløse Interreg-midler til grenseregionale prosjekter. En langsiktig visjon kan være å utvikle jernbane fra Korali til Skibotn, som kan være havn for godstransport fra Østen gjennom Nord-Østpassasjen til det europeiske kontinentet.

6.7.3 Hvorfor er folketallet Storfjord opprettholdt?

Det er flere faktorer som ser ut til å forklare at folketallet i Storfjord kommune har holdt seg stabilt over flere tiår og med en viss vekst.

Ut fra våre inntrykk og de beretningene som vi har fått gjennom kommunebesøket, er det neppe en bevisst kommunal strategi eller tilrettelegging over lang tid som er hovedforklaringen, selv om det ser ut til at kommunene de senere årene utvikler en mer overordnet og helhetlig utviklingstenkning. Kommunene kjennetegnes heller ikke av en sterkere entreprenørskapskultur enn i andre kommuner.

Vår tolkning er at forklaringen finnes i kombinasjonen av lokalsamfunns-kjennetegn og -kultur, geografisk beliggenhet i nærheten av et større

vekstsenter, gode kommunikasjoner i tillegg til utbygging av kommunale tjenester av god standard.

Dette kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Gunstig geografisk beliggenhet: Plassering langs hovedferdselsåren E6 og veien til Finland gjennom Skibotndalen. Kommunen inngår i pendlingsområdet til Tromsø, som er motoren i den regionale utviklingen i Troms. Storfjord kan være bokommune for folk som arbeider i Tromsø.
- Lokalsamfunnseffekter: Lokal patriotisme og lokal tilhørighet gjør at det er interesse for å "flytte hjem" for folk som har reist fra kommunen for å søke arbeid eller utdanning.
- Den lokale kulturen har skapt en særskilt tilhørighet og forankring, men den kan også skape en viss avstand og lite toleranse overfor innflyttere uten opprinnelig tilknytning til kommunen. Lokalsamfunnene i kommunen er mobilisert til kamp for egne bygder, dels gjennom bygdestrid, men også i form av interessekamp som har gitt resultater overfor beslutninger som treffes utenfor kommunen, enten det dreier seg om overordnede myndighet eller økonomiske interesser som treffer valg som har betydning for aktiviteter i kommunen.
- Det har vært flere større kvinnearbeidsplasser som har gjort at det finnes arbeidsmuligheter for begge i familien.
- Naturgitte fortrinn gjør kommunen til en attraktiv reiselivs- og turistkommune, blant annet for folk fra Tromsø. Et stabilt og tørt innlandsklima i tillegg til en storslagen natur bidrar til at kommunen har store potensialer som reiselivsmå.

6.8 Sammenfatning – vidunderkommuner?

I et større avisopplag 18. juli 2007 karakteriserte Aftenposten de kommunene vi nå har beskrevet, som "vidunderbarn", siden de hadde maktet å opprettholde folketallet eller snudd nedgangen.

Sammenlignet med utviklingen i de 57 kommunene med sterkt fallende folketall, er kanskje situasjonen i disse fem kommunene avvikende, men neppe mer vidunderlig enn situasjonen i de fleste andre norske distriktskommuner.

Drivkreftene bak sentraliseringen er sterke og tunge, men samtidig er disse fem kommunene eksempler på regioner og/eller kommuner med egen vekstkraft som gjør at de kan opprettholde sin posisjon, og at enkeltkommuner ved å mobilisere lokale ressurser kan bidra til å snu utviklingen, selv om de ikke befinner seg i nærheten av et slikt senter.

Det er flere faktorer som kan forklare at disse kommunene har hatt en gunstigere utvikling enn sammenlignbare kommuner. Følgende forhold ser ut til å være sentrale.

Geografisk plassering i en regional struktur

Os har trukket veksler på vekstkraften som næringsutviklingen på Røros representerer. Det samme synes å være tilfelle for Etnedal i Valdres, som befinner seg mellom de nærregionale sentrene Fagernes og Dokka. Storfjord kommune ligger innenfor pendlingsavstand til Tromsø, og er sentralt plassert langs hovedkommunikasjonsårene gjennom Troms. Vikna i Nord-Trøndelag utgjør i seg selv et regionbalt senter med vekstkraft som kommunen og lokalt næringsliv har klart å utnytte. Fyresdal i Telemark ligger lengre unna et slikt senter, og har i større grad maktet å snu utviklingen ved å mobilisere lokale ressurser i lokalmiljøet.

Aktiv næringspolitikk

Alle kommunene har drevet en aktiv politikk for å tiltrekke seg næringsvirksomhet, utløse lokalt entreprenørskap og tilrettelegge for næringsvekst som kan gi lokale sysselsettingsmuligheter for innbyggerne. Det er særlig Vikna og Fyresdal som har lyktes med en slik kommunal strategi. Også i Os har dette bidratt til etablering av nye bedrifter og vekst i lokale virksomheter, men her anses i tillegg den regionale arenaen og regionsenterets utvikling som en viktig drivkraft. Det samme kan sies om Etnedal, som i enda større grad er avhengig av næringsutviklingen i regionen som helhet for å sikre innbyggerne sysselsettingsmuligheter. I Storfjord har lokale krefter, like mye innenfor som utenfor kommunens apparat spilt en aktiv rolle i å sikre etablering av virksomheter i kommunen. Bevisst satsing på kompetansesarbeidsplasser har særlig vært suksessfylt i Vikna, men er også noe de andre kommunene prioriterer.

Gode bosteder, gode kommunale tjenester og rekruttering av innflyttere

I alle kommunene har det vært lagt vekt på å utvikle kommunen som et godt bosted for folk som ønsker å bosette seg i regionen. Dette omfatter tilrettelegging av tomter og gode lokalmiljøer, men også prioritering og markedsføring av gode kommunale tjenester og livskvaliteter. Fyresdal har hatt suksess med å markedsføre kommunens kvaliteter overfor mellom-europeere som ønsker å flytte ut av befolkningstette byregioner på kontinentet. I Storfjord og Etnedal synes lokal tilhørighet og lokal forankring å være en lokalsamfunnsfaktor som bidrar til en viss tilbakeflytting til hjemkommunen, selv om dette også kan sies å være virksomt i de tre andre kommunene vi har besøkt.

Det er med andre ord ikke en enkeltfaktor som ligger bak den positive utviklingen i disse fem kommunene. Samspillet mellom regionale

utviklingstrekk og lokale strategier har betydning, og en bevisst kommunal strategi som mobiliserer lokale krefter har særlig gitt uttelling i Vikna og Fyresdal.

Det finnes ikke en enkel oppskrift, og omfanget av dette prosjektet har ikke gitt mulighet til å avdekke hva en slik oppskrift skulle bestå i, dersom den fantes. Norske lokalsamfunn og kommuner er forskjellige, og strategiene for å utløse lokal vekst og utvikling må bygge på disse lokale særtrekkene. Det er vanskelig å peke på hva Storfjord har gjort, som for eksempel Loppa kommune kan kopiere.

Et fellestrekk er at det er summen av en rekke aktiviteter over tid som legger grunnlaget for å snu en negativ utvikling, eller befeste en stabil posisjon.