

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 framskrivningene 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 distriktpolitiske 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 kostnads-skrevende 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 maktet 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, adjunkter 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 kompetansedekning 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 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 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.