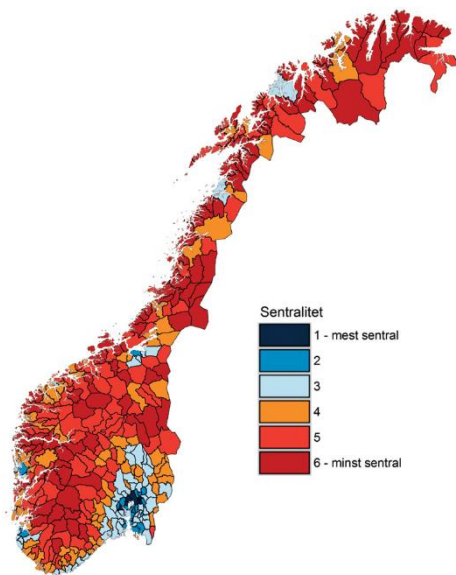




Hvordan brukes befolkningsprognoser?

Erfaringer med bruk av Telemarksforsknings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner



Roald Sand

TFoU-rapport 2019:14

Tittel : Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforskings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner.

Forfatter(e) : Roald Sand

TFoU-rapport : 2019:14

ISBN : 978-82-7732-2098-8

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 3014

Oppdragsgiver : Distriktsenteret

Kontaktperson : Marianne Solbakken

Oppdragets størrelse: 100.000 kr

Prosjektleder : Roald Sand

Medarbeider(e) : Espen Carlsson

Foto forside : Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for framtiden – Distriktsmeldingen.

Sammendrag : Rapporten viser hvordan Telemarksforskings analyser og befolkningsframskrivninger tilfører kommuner og fylkeskommuner kunnskap av betydning for samfunnutviklerollen.

Emneord : Befolkningsframskrivninger, SSB, Telemarksforsking, distriktsenteret, distriktskommuner, attraktivitetsmodell, bruk, praksis, planlegging, mål, tiltak, vekst.

Dato : November 2019

Antall sider : 43

Status : Offentlig

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Postboks 2501, 7729 STEINKJER
Telefon 74 13 46 60

FORORD

Rapporten beskriver resultatene fra et oppdrag TFoU (Trøndelag Forskning og Utvikling AS) har hatt for Distriktssenteret (Kompetansesenter for Distriktsutvikling), høsten 2019. Oppdraget har gått ut på å kartlegge 7 kommuners og 3 fylkeskommuners bruk av Telemarksforskings befolkningsprognoser og utviklingsbaner for folketall.

TFoU er et samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som leverer oppdragsforskning innen bl.a. samfunnsutviklingsområdet. Distriktssenteret er et statlig organ underlagt Kommunal- og Moderniseringsdepartementet som jobber primært med samfunnsutvikling i små kommuner.

Oppdraget har hatt en økonomisk ramme på kr 100 000 pluss mva.

Kontaktpersoner i Distriktssenteret har vært Marianne Solbakken, Hildegunn Nordtug og Torbjørn Wekre. Disse har deltatt i diskusjoner og gitt innspill ved oppstart og avslutning av prosjektet.

Rapporten er skrevet av Roald Sand som også har samlet inn nødvendige data og gjort analyser. Det foreligger ingen relasjoner av betydning mellom informanter og TFoU og den som har hatt kontakt med informantene (Roald Sand). Espen Carlsson har bidratt med faglig diskusjon underveis, og Håkon Sivertsen har bidratt med gjennomlesing og innspill på rapporten i slutfasen.

TFoU og oppdragsgiver Distriktssenteret har hovedkontor i samme by, og fra 1.9.2019 i samme del av bygningen som heter InnoCamp Steinkjer. Begge aktører har klare systemer og rutiner for håndtering av oppdrag og eventuelle relasjoner eller andre faktorer som kan påvirke gjennomføring av oppdrag på måter som kan være i strid med regler for habilitet og forskningsetikk. I forbindelse med oppdraget har flere representanter fra hhv. TFoU og Distriktssenteret, reflektert over gjennomføringen og kontakten mellom partene, og ikke funnet forhold av betydning for prosjekresultatene ut fra dette.

Steinkjer, november 2019

Roald Sand
prosjektleder

INNHOLD

	side
FORORD	iii
INNHOLD	iv
SAMMENDRAG	v
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål, problemstillinger og metode	2
1.3 Rapportens videre oppbygging	2
2. SENTRALE RESULTATER	3
2.1 Innledning	3
2.2 Sentrale trekk i tre fylkeskommuner	4
2.3 Sentrale trekk i sju distriktskommuner	6
3. DISKUSJON OG KONKLUSJON	9
3.1 Bakgrunn for analyser fra Telemarksforskning	9
3.2 Bruk og behov for framskrivinger	9
3.3 Konsekvenser for mål, planlegging og tiltak	11
3.4 Konklusjon	12
LITTERATURLISTE	13
VEDLEGG 1: METODE OG GJENNOMFØRING	15
VEDLEGG 2: SSBS BEFOLKNINGSFRAMSKRIVINGER	17
VEDLEGG 3: TELEMARSKFORSKINGS FRAMSKRIVINGER	17
VEDLEGG 4: TELEMARK FYLKESKOMMUNE	18
VEDLEGG 5: TINN KOMMUNE	20
VEDLEGG 6: SELJORD KOMMUNE	22
VEDLEGG 7: SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE	24
VEDLEGG 8: ÅRDAL KOMMUNE	26
VEDLEGG 9: SELJE OG EID KOMMUNE	28
VEDLEGG 10: NORDLAND FYLKESKOMMUNE	31
VEDLEGG 11: TRYSIL KOMMUNE	33
VEDLEGG 12: STOR-ELVDAL	35

SAMMENDRAG

Rapporten beskriver resultatene fra et oppdrag TFoU har hatt for Distriktsenteret (Kompetansesenter for Distriktsutvikling), høsten 2019. Oppdraget har gått ut på å kartlegge 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuners bruk av Telemarksforskings befolkningsframskrivninger og utviklingsbaner for folketall. Fra kartleggingen er det dokumentert både dagens praksis og hva kommuner og fylkeskommuner ser for seg framover. Dette er bl.a. dokumentert gjennom referat fra hvert intervju.

I rapporten identifiseres to hovedgrupper av kunder eller bestillere av slike analyser:

- Den ene gruppen består av de tre fylkeskommunene og enkelte av de sju kommunene som har generell interesse og behov for mer kunnskap innen det brede samfunnsutviklingsområdet.
- Den andre gruppen er distriktskommuner som også har konkrete behov for bistand innen tjenestedimensjonering og prioritering av innsats innen samfunnsutvikling.

Ikke overraskende er det særlig innen denne andre gruppen man bruker framskrivingene aktivt innen både tjenesteutvikling og samfunnsutvikling. For øvrig bruker man i stor grad tall fra etablerte modeller som SSB eller lignende framskrivninger gjennom Panda, alt etter hva som passer til ambisjoner, risiko eller at man har lokal informasjon som framskrivingene ikke fanger opp.

Fra kommunene sin side er man gjennomgående mer opptatt av å forstå hva som kan bidra til bedre utvikling, framfor det å få mer presise framskrivninger med modellutvikling og mer bruk av lokal informasjon. Ut fra sin kompetanse om statistikk og analyse, er mer presise framskrivninger for både fylket og kommunene noe man har større ambisjoner om i fylkeskommunene.

Med noen unntak forholder intervjuede fylkeskommuner og kommuner seg i liten grad til de konkrete tallene i Telemarksforskings befolkningsframskrivninger. Det kommunene gjennomgående vektlegger, er forståelsen som utvikles om at det er et visst lokalt handlingsrom, og at attraktivitetsmodellen kan peke på hovedtyper av attraktivitet man bør satse på. Her har flertallet av kommuner funnet argumenter for satsinger innen særlig tettstedsutvikling. Siden det bl.a. argumenteres for at dette ikke ville skjedd i samme omfang ellers, tyder dette på at man også har fått i gang tiltak og prosesser som kan gi positive effekter på innbyggertallet i disse kommunene.

1. INNLEDNING

I dette kapitlet går vi kort gjennom bakgrunn, formål og problemstillinger samt rapportens videre oppbygging.

1.1 Bakgrunn

Befolkningsutvikling og hvordan denne utvikler seg framover, er viktig for offentlig planlegging på alle nivå. I kommuner og fylkeskommuner er det f.eks. behov for denne type informasjon for å anslå framtidig tjenestebehov og inntekter, slik at man blir i stand til å dimensjonere lovpålagte tjenester og forvaltningsoppgaver. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid også en viktig oppgave i å legge til rette for samfunnsutvikling hvor det å beholde og skaffe flere innbyggere er essensielt. Fylkeskommunen har i den sammenheng også ansvar for veiledning og skal være en støttespiller for kommunene som regional myndighet, planlegger og utviklingsaktør.

Befolkningsframskrivinger for fylker og kommuner i Norge, lages av flere aktører og modeller. Statistisk Sentralbyrå utarbeider offisiell statistikk i Norge, og har bl.a. en velkjent og etablert modell som framskriver befolkningen ned på kommunalt nivå ved bestemte forutsetninger basert på historiske fødsels- og dødstill, samt innvandring og innenlands flytting (SSB 2019). Det eksisterer lisensbaserte modeller som Panda og Kompas, hvor man kan styre koblinger med både boligmarked og arbeidsmarked (Panda 2019, Kompas-Forum 2019). I Kompas kan man gå helt ned på grunnkrets nivå.

De siste årene har også Telemarksforskning satset på denne type analyser opp mot kommuner og fylkeskommuner, etter hvert også med et eget nettsted (regionaleanalyser.no) hvor oppdaterte analyser kan lastes ned for en rekke kommuner og fylkeskommuner.

Distriktssenteret (Kompetansesenter for Distriktsutvikling) er en offentlig virksomhet underlagt Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, som arbeider med hvordan distriktkommuner skal oppnå bedre samfunnsutvikling. Distriktssenteret henvendte seg i september til Trøndelag Forskning og Utvikling om et behov for en kartlegging av 7 kommuners og 3 fylkeskommuners bruk av Telemarksforskings befolkningsframskrivinger og utviklingsbaner for folketall. Det overordnede spørsmålet var hvordan kommunen/fylkeskommunen forholder seg til framskrivinger for befolkningsutvikling frem mot 2040, og hvordan disse prognosene brukes. Utvalget var i utgangspunktet bestemt til å være kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 som har bestilt analyser fra Telemarksforskning, samt fylkeskommunene Nordland, Sogn og Fjordane samt Telemark som også har bestilt analyser fra Telemarksforskning.

Notatet skal ifølge Distriktssenteret brukes som ledd i å skape oppmerksomhet og faglig diskusjon om kommunen sitt handlingsrom i samfunnsutviklingsarbeidet og hvilke framskrivinger for befolkningsutvikling det er mest realistisk å planlegge ut fra.

1.2 Formål, problemstillinger og metode

Formålet med oppdraget er å øke kunnskapen om distriktskommuners bruk av ulike framskrivinger av folketall.

Med distriktskommuner menes kommuner med sentralitet 5 eller 6, se SSB (2019). Med befolkningsframskrivinger menes alle typer beregninger av framtidig folkemengde. Den mest sannsynlige befolkningsframskrivingen kan kalles befolkningsprognosen eller hovedalternativet, slik SSB (2019) definerer det.

Ut fra budsjettet på kr 100 000 pluss mva, er oppdraget avgrenset til å kartlegge bruk av framskrivinger fra Telemarksforskning og hvordan disse kommer til nytte i 7 utvalgte kommuner og 3 fylkeskommuner. Spørsmål som er belyst er i hovedsak:

- Hva var bakgrunnen for å bestille analyser fra Telemarksforskning?
- Hvilke framskrivinger og prognoser brukes og hvordan begrunnes dette innen ulike roller som samfunnsutvikler, næringsutvikler og tjenestetilbyder?
- Hvordan vurderes behovet for mest mulig treffsikre framskrivinger for befolkningsutvikling?
- Hvilke konsekvenser kan valgene ha for målsettinger og tiltak i samfunnsutviklingsarbeidet?

Kartleggingen av praksis i kommuner og fylkeskommuner er gjort med intervju av rådmann/leder for samfunnsutviklingsarbeidet, gjennomgang av forutsetninger og resultater av aktuelle framskrivinger og en kort gjennomgang av de mest brukte modellene og systemene som brukes i slike framskrivinger.

Ut fra oppdragets rammer er de gjennomførte analysene i hovedsak deskriptive.

1.3 Rapportens videre oppbygging

Kapittel 2 viser sentrale resultater fra datainnsamlingen.

Kapittel tre inneholder et kort diskusjons-/konklusjonskapittel.

I tillegg kommer litteraturliste og vedlegg med metode/gjennomføring og beskrivelser av intervjuede kommuner og fylkeskommuner, inkl. et offentlig referat fra intervjuene.

2. SENTRALE RESULTATER

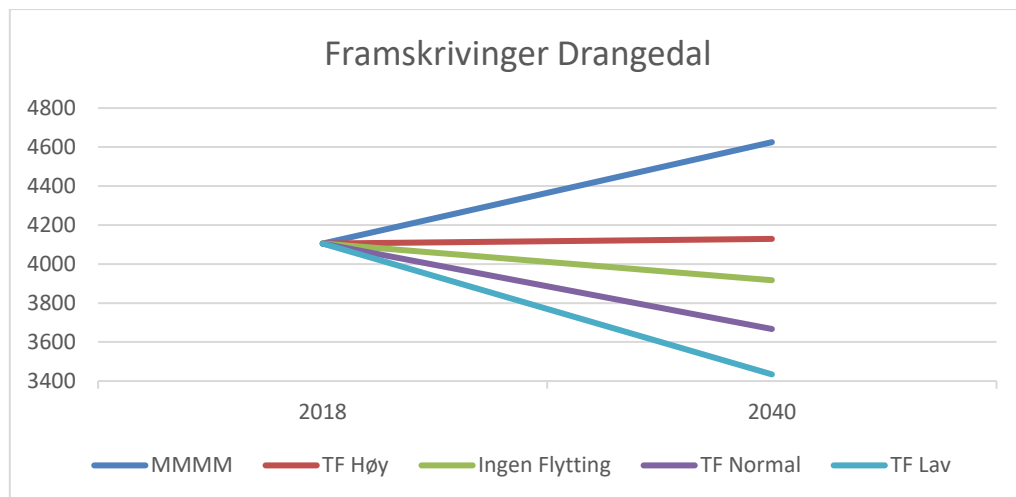
I dette kapitlet trekker vi fram sentrale resultater fra datainnsamlingen.

2.1 Innledning

Befolkningsutvikling og hvordan denne utvikler seg framover og kan påvirkes, er viktig å få kunnskap om for stat, fylkeskommuner og kommuner. Statistisk Sentralbyrå (SSB) og flere andre miljø har derfor laget modeller som framskriver befolkningsutviklingen. Pr i dag er trolig SSBs framskrivinger de mest brukte. Disse framskrivingene er gratis og offentlig tilgjengelig, i motsetning til andre etablerte modeller som Panda og Kompas. I tillegg til koblinger mot bolig- og arbeidsmarkedet, gir Kompas mulighet til å gå ned på grunnkrets nivå i kommunene. Utfra en enkel gjennomgang av offentlig, tilgjengelige rapporter og annen informasjon, ser det ut til at Kompas i hovedsak brukes av relativt store kommuner i innbyggertall. Panda brukes i hovedsak til analyser på regionalt nivå, gjerne i regi av fylkeskommuner som også er på eiersiden i Panda. Distriktskommuner eller kommuner med få innbyggere, ser i hovedsak ut til å bruke SSBs framskrivinger og/eller bestilte analyser fra Telemarksforskning eller andre forskningsinstitutt og konsulentselskap.

I dette oppdraget har vi sett nærmere på den delen av Telemarksforskings analyser som omhandler befolkningsframskrivinger, og hva dette tilfører fylkeskommuner og kommuner. Utvalget av fylkeskommuner og kommuner er ikke tilfeldig, men strategisk valgt ut av oppdragsgiver etter konsultasjon med Telemarksforskning for å få kontakt med aktører som har god kjennskap til Telemarksforskings analyser. Det har i tillegg vært ressurser til å intervju kun en representant fra hver kommune eller fylkeskommune. Enkelte av informantene har involvert flere i sin organisasjon ved gjennomlesing av forslag til referat om kommunens praksis. I tillegg har vi sjekket opp offentlig tilgjengelig informasjon om en rekke prosjekter og satsinger som informantene nevner. Totalt sett mener vi derfor datainnsamlingen er tilstrekkelig til å belyse utvalgets praksis og behov for befolkningsframskrivinger. Resultatene kan imidlertid ikke generaliseres til andre kommuner.

Modellene gir hver for seg eller til sammen ulike framskrivingsalternativer som kan tolkes som et utfallsrom eller mulighetsrom. For å forstå hvilke av disse som er mest aktuelle eller sannsynlig som en prognose, samt hvordan man kan påvirke utviklingen, trengs ofte mer informasjon og kunnskap. På dette området har Telemarksforskning satset på å utvikle egne modeller som tilfører flere elementer enn det som tradisjonelt har vært vanlig. Et av disse sentrale elementene er å presentere et utfallsrom i figurene for befolkningsframskrivinger, slik vi viser for Drangedal kommune nedenfor. Utfallsrommet kan sies å være relativt stort for Drangedal, men Telemarksforskning finner det svært positive hovedalternativet fra SSB (MMMM) urealistisk i sine analyser basert på hvordan distriktskommuner historisk har utviklet seg.



Figur 2.1: Framskrivinger for Drangedal med MMMM og Ingen netto flytting fra SSB og høy, normal og lav attraktivitet fra Telemarksforsking (TF) (Kilde: SSB 2019 og Telemarksforsking 2019j).

Slik vi viser i vedlegg, der vi går gjennom grunnelementer i både SSBs og Telemarksforskings befolkningsframskrivinger, er Telemarksforskings framskrivinger spesielle med sin kobling til en egenutviklet attraktivitetsteori. Forskjellene mellom framskrivingene hevdes å vise hvilket mulighetsrom det er for å løfte innbyggertallet gjennom å skape høy attraktivitet for næringsliv og bosetting på stedene (Telemarksforsking 2019). Dette mulighetsrommet kalles også handlingsrommet, siden forhold knyttet til attraktivitet kan gjøres noe med lokalt (Vareide 2018).

2.2 Sentrale trekk i tre fylkeskommuner

Beskrivelse av de tre fylkeskommunene og et referat fra hvert intervju av en representant fra hver fylkeskommune, finnes i vedlegg. Vi har prøvd å trekke ut sentrale trekk fra intervjuene og øvrig datainnsamling, og presenterer en del av disse i tabellarisk form nedenfor. I teksten under tabellen kommer vi tilbake med utdypinger og funn fra intervjuene vi finner grunn til å trekke fram.

De intervjuede fylkeskommunene bruker i liten grad Telemarksforskings befolkningsframskrivinger, annet enn som generell bakgrunn og informasjonskilde sammen med flere andre kilder for slik kunnskap. Innen befolkningsframskrivinger trekkes SSB og Panda fram som vektlagt av fylkeskommunene. Dette begrunnes med at dette er etablerte modeller som gir mulighet til å lage framskrivinger basert på lokal informasjon (Panda). I tillegg sies det at Telemarksforskings framskrivinger mangler dokumentasjon og detaljerte resultater i form av aldersfordelte data som enkelt kan bearbeides videre.

Av de framskrivinger som fylkeskommunene vektlegger, finner vi videre at man gjennomgående vektlegger det alternativet som gir høyest vekst. For Telemark og Nordland er dette SSBs middeltalternativ, mens Sogn og Fjordane i tillegg har analyse

fra Panda som viser om lag samme resultater som SSBs hovedalternativ. Gjennom intervjuene framkommer informasjon om at målsettinger om vekst i folketall er viktig, og at man derfor planlegger for vekst selv om man tar variasjoner og usikkerhet i befolkningsframskrivingene alvorlig.

Tabell 2.1: Sentrale trekk fra intervju av tre fylkeskommuner.

	Hva var bakgrunnen for å bestille analyser fra Telemarksforskning (TF)?	Hvilke framskrivinger brukes og hvorfor, i nærings-/samfunnsutvikling (SU) og tjeneste-utvikling (TU)?	Hvordan vurderes behovet for mest mulig treffsikre befolkningsframskrivinger?	Hvilke konsekvenser kan valgene ha for mål innen samfunnsutvikling, planlegging, tiltak og veksteffekter?
Telemark	En av flere som bidrar til å identifisere utfordringer.	Bruker høy vekst fra SSB innen TU ut fra etablert modell og høy vekst. TF brukes blant flere som bakgrunn for SU.	Trenger dokumenterte framskrivinger. TF er ennå ikke der. Utvikler egen kapasitet.	Gode analyser kan bidra til økt gjennomføringskraft i SU.
Nordland	En av flere som bidrar til å identifisere utfordringer.	Bruker høy vekst fra SSB og Panda som etablerte modeller innen TU. TF blir brukt blant flere som bakgrunn innen SU.	Med eksterne bidrag bygges egen kapasitet opp. Trenger eksterne analyser av kompleksitet.	Enkeltkommuner har brukt analyser fra TF til tiltak innen bostedsattraktivitet
Sogn og Fjordane	En av flere som bidrar til å identifisere utfordringer.	Bruker høy vekst fra SSB og Panda som etablerte modeller innen TU. TF blir brukt blant flere som bakgrunn innen SU.	Trenger ikke veldig detaljert utover anslag på vekst eller tilbakegang. Utvikler egen kapasitet.	For lokale tiltak i kommunene kan det ha betydning, for hvordan utnytte handlingsrom.

Bruken av Telemarksforskings analyser og framskrivinger i de tre fylkeskommunene, er pr i dag overordnet med tanke på å få opp oversikt over områder med utfordringer. Dette blir videre brukt som bakgrunn for prioriteringer i fylkeskommunen rent generelt og når kommuner og andre aktører henvender seg om finansiering og samarbeid med fylkeskommunene om tiltak.

Fylkeskommunene er opptatt av gode analyser rent generelt, og er samstemt i at dette kan bidra til tiltaksutforming i kommuner og gjennom dette påvirke utviklingen. Med eksempler fra Nordland som det mest konkrete, nevner også fylkeskommunene gjennom kjennskap og samarbeid i sin rolle som regional utviklingsaktør, at en rekke kommuner har benyttet attraktivitetsteori eller Telemarksforskings analyser til å utforme og gjennomføre tiltak. Tiltakene som nevnes er i denne sammenheng knyttet opp mot analysenes identifikasjon av utfordringer med spesielt bostedsattraktivitet, et område som mange distriktskommuner kan oppleve som utfordrende (Meld St. 5 2019/2020).

Når det gjelder behov for analyser framover, peker fylkeskommunene på nødvendigheten av å styrke egen analysekapasitet som igjen kan brukes til å tilby kommuner og andre aktører et felles grunnlag for f.eks. befolkningsprognoser. Det sies at dette delvis er gjort tidligere også, men i varierende grad. Nå ser de tre informantene med ståsted innen både statistikk/analyser og plan, for seg økt aktivitet framover på dette området. De er imidlertid inne på at de også trenger bistand. Flere nevner områder de allerede kjøper inn analysebistand til, både utfra kapasitet og kompetanse. Det erkjennes også at det er komplekse sammenhenger mellom verdiskaping/arbeidsplasser og befolkningsutvikling, og hvordan man skal påvirke utviklingen. Dette er det behov for oppdatert kunnskap om, noe som medfører behov for å kjøpe inn ulike former for analyser videre.

2.3 Sentrale trekk i sju distriktskommuner

Beskrivelse av de sju kommunene og et referat fra hvert intervju av en representant fra hver kommune, finnes i vedlegg. Vi har prøvd å trekke ut sentrale trekk fra intervjuene og øvrig datainnsamling, og presenterer en del av disse i tabellarisk form nedenfor. I teksten under tabellen kommer vi tilbake med utdypinger og funn fra intervjuene vi finner grunn til å trekke fram.

De intervjuede kommunene bruker alle Telemarksforskings regionale analyser som bakgrunn og informasjonskilde sammen med flere andre kilder for slik kunnskap. De har alle klare ambisjoner om en god utvikling i folketall. Dette gjenspeiler seg i vektlegging av de mest positive befolkningsframskrivingene om man ikke har en klar oppfatning av at de er for positive. I Tinn er det eksempelvis forsvunnet mange lokale arbeidsplasser de senere år som en grunn til å velge en framskriving med lavere vekst enn SSBs hovedalternativ.

Innen dimensjonering av tjenester trekkes SSBs etablerte modell som det de fleste kommuner legger mest vekt på. Dette begrunnes bl.a. med bedre dokumentasjon og lettere tilgjengelighet til aldersfordelte tall for videre bearbeiding enn tilsvarende fra Telemarksforsking. Disse tallene fra SSB kan igjen settes inn i modeller som beregner utslag for tjenestebehov og kommuneøkonomi. Det nevnes også behovet for å dykke ned i tall på krets nivå som SSB tilbyr, særlig når kommunen er relativt stor.

De intervjuede distriktskommunene bruker ikke analyser fra modellene Panda og Kompas. Ingen nevner at det finnes tilgjengelige analyser eller mulighet til å få bistand gjennom fylkeskommunene, men ikke alle informanter ble spurt direkte om dette.

Innen samfunnsutviklingsområdet brukes gjerne flere kilder til kunnskap, og man ser ut til å ha behov for enda mer kunnskap av ulike typer framover. Flertallet av de intervjuede kommunene trekker fram at Telemarksforsking er nyttige med tanke på momenter som å forstå hva handlingsrom kan være og at det kan måles hvordan kommunen ligger an med tanke på bosteds- og næringsattraktivitet. I tillegg blir man

utfordret på hva man må ha lokal informasjon og samarbeid om, for å få utformet og gjennomført tiltak med best mulig effekt, sies det.

Tabell 2.2: Sentrale trekk fra intervju av sju distriktskommuner.

	Hva var bakgrunnen for å bestille analyser fra Telemarksforskning (TF)?	Hvilke framskrivinger brukes og hvorfor i næring-/samfunnsutvikling (SU) og tjenesteutvikling (TU)?	Hvordan vurderes behovet for mest mulig treffsikre befolkningsframskrivinger?	Hvilke konsekvenser kan valgene ha for mål innen samfunnsutvikling, planlegging, tiltak og veksteffekter?
Tinn	Næringssselskap et leder omstillingsprogram og bestilte som bakgrunn for deres arbeid.	Bruker SSB lav innen TU utfra etablert modell, og lokale forhold. TF som bakgrunn blant flere innen SU.	Gode nok framskrivinger i dag. Trenger mer lokale data og forståelse for hva som må til.	Har i liten grad valgt og prioritert tiltak ennå, ut fra analysene fra TF.
Seljord	Tett kontakt med TF over lengre tid fordi det tilfører kunnskap.	SSB lav innen TU utfra etablert modell og lokale forhold. TF som bakgrunn blant flere innen SU.	Gode framskrivinger med attraktivitetsfokus, men trenger flere indikatorer.	Ikke prioritert økonomiske tiltak, men viktig for mobilisering og vekst på andre måter.
Årdal	For å få kunnskapsgrunnlag for mål og tiltak.	Bruker tall fra SSB og TF. Innen TU brukes mest SSB ut fra etablert modell. TF (høy) brukes aktivt innen SU.	Nyttige analyser i dag som utfordrer kommunen til å innhente lokale data. Trenger oppfølgende analyser.	Kommunen skal nå utforme tiltak med bakgrunn i bl.a. TF og lokal informasjon.
Selje/-Eid	Over år brukt analyser fra TF for å forstå utviklingen.	SSBs brukes på overordnet nivå. TF (høy) brukes inn mot TU og SU ut fra forståelse og behov.	Fornøyd med TFs analyser som suppleres med lokal informasjon. Trenger mer analyser på kretsnivå.	Resultater fra TF er brukt til tiltak innen tettstedsutvikling og annen SU.
Trysil	For å få kunnskapsgrunnlag for mål og tiltak.	SSB som etablert modell innen TU. TF (høy) brukes innen SU fordi det tilfører detaljer for handling. Mener realistiske vekstmål er høyere.	Prognosene viser handlingsrom og et fokus på attraktivitet som kommunen bruker aktivt i dag. Trenger mer lokal informasjon.	Resultater fra TF er brukt til tiltak innen tettstedsutvikling.
Stor-Elvdal	For å få kunnskapsgrunnlag for mål og tiltak.	Innen TU og SU brukes både SSB som etablert modell, og TF (høy) fordi det tilfører detaljer for handling.	Prognosene viser handlingsrom og nyttig fokus på attraktivitet. Behov for mer om hvordan utforme tiltak.	Resultater fra TF er brukt til tiltak innen tettstedsutvikling.

Generelt er det oppfatninger om befolkningsframskrivinger som svært usikre og ikke slik at man alltid kan vektlegge de konkrete tallene, bl.a. på grunn av mangel på lokale data om den siste tidens utvikling. Flere kommuner bruker her slik lokal informasjon til

å danne seg et eget bilde av framtidig utvikling, med Trysil som det klareste eksempelet innen generell utvikling, og Tinn som et eksempel på å velge en framskrivning med lavere vekst enn alternativ med høyest vekst.

De intervjuede distriktskommunene opplever rekruttering til arbeidsplasser og bostedsattraktivitet som en gjennomgående utfordring ut fra analysene fra Telemarksforskning og lokale undersøkelser. Om lag halvparten av kommunene opplyser å ha kommet i gang med tiltak på dette området på bakgrunn av analysene fra Telemarksforskning, mens flere beskriver de er i ferd med å utforme og prioritere tiltak. Tinn, som har opplevd å miste mange arbeidsplasser med nedleggelse av sykehuset i 2015, finner nyanser i hvilken type attraktivitet å jobbe med ut fra lokal informasjon. Der Telemarksforskning finner vekst i bostedsattraktivitet, finner Tinn grunn til å så tvil om dette og satser derfor på tiltak innen dette området de også.

Gjennom tiltakene som informantene beskriver, forventer de videre virkninger eller effekter på attraktivitet, netto tilflytting og befolkningsvekst. Det må imidlertid også tilføyes at flere kommuner har tidligere satset på attraktivitetstiltak uten at dette har sammenheng med analyser og kunnskapsleveranse fra Telemarksforskning.

Fra intervjuene av representantene for de sju distriktskommunene, finner vi også andre funn som er verd å trekke fram. Det nevnes bl.a. at man er opptatt av å ikke bygge ned tjenester som eksempelvis grendeskoler, med tanke på at dette kan forsterke negativ utvikling i folketall både for berørte grender og hele kommunen.

Et flertall av kommunene nevner det trengs mer lokal informasjon i tillegg til analysene fra Telemarksforskning. De fleste av disse trekker fram behovet for kvalitative data for å få bedre forståelse for hva som skal til. En kommune trekker fram behovet for kvantitative indikatorer som kan måles ofte og gi status for hvordan man ligger an innen samfunnsutviklingsområdet.

Det nevnes utfordringer med nye kommunestyre og man delvis må begynne på nytt med tanke på planprosesser og det å utvikle forståelse for hva som trengs av tiltak innen samfunnsutvikling. Enkelte er her gjennom intervjuene veldig eksplisitte på utfordringer med dette, mens andre nevner dette bare kort slik det framgår av referatene fra intervjuene.

Det siste vi trekker fram her er enkeltutsagn om at det trengs mer kunnskap om hva andre har lykkes med rent generelt i tilsvarende kommuner, men også mer kunnskap om hvordan tilpasse og respondere på endringer i digitalisering, sentralisering og eksterne faktorer.

3. DISKUSJON OG KONKLUSJON

I dette kapitlet finnes en diskusjon av resultatene og hvilke konsekvenser dette kan ha for mål, planlegging og tiltak i distriktskommuner, før vi til slutt viser våre konklusjoner.

3.1 Bakgrunn for analyser fra Telemarksforskning

Bakgrunnen for å bestille analyser med befolkningsframskrivninger fra Telemarksforskning for de tre fylkeskommunene, ser ut til å være generell interesse innen statusbeskrivelser og kunnskapsgrunnlag om utfordringer og muligheter i fylket. Dette ut fra sin rolle som regional utviklingsaktør med ansvar for regional planlegging og koordinering og mobilisering av andre aktører rundt om i fylket.

For de sju distriktskommunene er det varierende bakgrunn for hvorfor det er bestilt analyser med befolkningsframskrivninger fra Telemarksforskning. Det kan f.eks. være det utskilte næringssektoren eller øvrige deler av kommuneapparatet som har bestilt analysen ut fra sitt kortsiktige behov, eller det kan være som et resultat av kommuneadministrasjonens behov og samarbeid med Telemarksforskning over lengre tid. I vårt utvalg er flere av kommunene innen siste kategori, med kontakt og samarbeid med Telemarksforskning over flere år.

Totalt sett kan vi si det er to typer kunder. Den ene er aktører med generell interesse og behov for mer kunnskap innen det brede samfunnsutviklingsområdet. Her finner vi de tre fylkeskommunene og enkelte av kommunene. Den andre gruppen er relativt små distriktskommuner med konkret behov for bistand, også innen det å anslå framtidig befolkningsutvikling for å dimensjonere tjenester.

3.2 Bruk og behov for framskrivninger

Fylkeskommuner og kommuner har generelt relative høye målsettinger om det framtidige nivået på folketallet, men bruker ikke nødvendigvis tallene som kommer fra Telemarksforskings framskrivninger i sine planer for tjenester og økonomi. De befolkningsframskrivninger man legger til grunn ved dimensjonering av tjenester og anslag på inntekter, er gjerne SSBs hovedalternativ eller andre alternativ som viser høyere vekst enn Telemarksforskings framskrivninger. Kun unntaksvis brukes de mer negative befolkningsframskrivingene som foreligger, og da gjerne for å få fram usikkerhet og utslag på en sårbar kommuneøkonomi. Dette er særlig tydelig for fylkeskommunene, som alle vektlegger SSBs framskriving i form av hovedalternativet (MMMM). I tillegg bruker to av fylkene Panda-modellen til å lage alternative framskrivninger, uten at disse ser ut til å variere veldig fra SSBs framskrivninger.

For de sju distriktskommunene er det betydelig mer variasjon i målsettinger og bruk av befolkningsframskrivninger. Trysil finner f.eks. ingen modellframskrivninger som passer

med ambisjoner og tro på positiv utvikling framover. Stor-Elvdal, Selje og Årdal har ingen klart positive modellframskrivinger, men ser ut til å bruke den mest positive (Telemarksforskning høy) ut fra sin satsing på attraktivitet. Eid har stor spennvidde i framskrivingene, men med ambisjoner om videre vekst blir også her alternativet med høyest vekst (Telemarksforskning høy) vektlagt. Unntakene er i hovedsak Tinn og Seljord som velger å bruke SSB etablerte modell med lav nasjonal vekst, utfra at hovedalternativet gir høyere vekst enn de ser for seg. For Seljord betyr dette framskrivingsalternativet en forsiktig, positiv befolkningsutvikling videre, mens for Tinn betyr dette en forsiktig nedgang bl.a. ut fra vurderte effekter over tid fra nedleggelsen av Rjukan sykehus i 2015 (se Rjukan kommune 2014). Telemarksforskings høy-alternativ for Tinn viser til sammenligning en vekst i nærheten av SSBs hovedalternativ.

Resultatene tyder på at spesielt fylkeskommuner, men også flere kommuner ikke forholder seg konkret til framskrivingstallene i Telemarksforskings analyser. Man vektlegger i større grad elementene fra attraktivitetsmodellen, og at man gjennom denne kan identifisere et visst handlingsrom som kan utnyttes ved å satse på tiltak som hever attraktiviteten. Hvorvidt man bør satse på bosted- eller næringsattraktivitet, framgår også av analysene. Det er imidlertid kommuner som også bruker Telemarksforskings framskrivinger inn i planleggingen av tjenester, slik som Årdal, Trysil og Stor-Elvdal. For disse er høy-alternativet fra Telemarksforskning betydelig mer positivt enn middel-alternativet fra SSB, og ser slik ut til å understreke ambisjonenes betydning for hvilket framskrivingsalternativ man velger å vektlegge.

Innen samfunnsutviklingsområdet ser både fylkeskommuner og kommuner ut til å være opptatt av befolkningsframskrivinger og et økende behov for data og analyser opp mot dette. Fra kommunenes side ser man ut til å være mest opptatt av informasjon og kunnskap om hvordan påvirke utviklingen, og følgelig ikke så opptatt av å få til mer sannsynlige framskrivinger som i alle tilfeller oppleves som usikre.

Fylkeskommunene ser ut til å være veldig opptatt av å videreutvikle sine tjenester innenfor statistisk analyse opp mot kommuner og andre aktører i fylket. Fylkeskommuner som Hordaland og Akershus er her kjent som svært aktive, bl.a. ut fra sin kompetanse på bruk av Panda (Sliper 2019). De intervjuede fylkeskommunene har planer om slike slagkraftige analyseavdelinger som også kan gi kommunene bistand. For at dette skal gi høy nytte for kommunene, ser det imidlertid ut til at både samhandling og kompetanse må økes betydelig. Ingen av distriktskommunene nevner muligheten til bistand fra fylkeskommunene innen befolkningsframskrivinger. I tillegg beskriver representantene for fylkeskommunene selv kompetansemangel og at man i alle tilfeller trenger ekstern bistand til analyser av komplekse problemstillinger.

3.3 Konsekvenser for mål, planlegging og tiltak

Målsettingene om relativt høy befolkningsvekst i de tre fylkene og distriktskommunene, har ut fra intervjuene konsekvenser for andre områder i kommunen. Dette ser vi veldig konkret innen tjenesteutvikling, der særlig grendeskoler og sentrumsskoler trekkes fram som grunnsteiner i attraktivitet og det å beholde og trekke til seg innbyggere, ikke bare lokalt i kommunen, men også for kommunen som helhet. Ved å velge målsettinger i tråd med de mest positive framskrivningene, ser dette ut til å bety at kommunen satser på å ha høy kapasitet innen barnehager og skole. Hvorvidt dette gir en overkapasitet som går utover andre oppgaver i kommunen, som samfunnsutviklingsområdet, nevnes som en problemstilling flere steder. Disse avveiningene er vanskelig å vurdere nærmere uten å gå inn på informasjon om hvert enkelt tilfelle og hva utgiftene ved overkapasiteten alternativt kunne vært brukt til.

Innen samfunnsutviklingsområdet brukes framskrivningene både som generell bakgrunn og til å skape forståelse og identifisere tiltak som kan bidra til effekter på folketallet. I hvilken grad man lykkes med dette avhenger av presisjonsnivået i analysene, hva man alternativt hadde gjort og hva som alternativt hadde skjedd. En slik, omfattende analyse og diskusjon av samfunns effekter faller utenfor rammene av dette oppdraget. En enklere måte å nærme seg dette spørsmålet på, er å identifisere hva Telemarksforskning har tilført. For å forstå dette, velger vi å gå tilbake til framskrivningene og hvordan disse framstiller utfallsrom som handlingsrom bestående av ulike framskrivingsalternativer i en vifteform, der man i tillegg konsekvent bruker attraktivitet og nivået på denne, som benevnelse på sine ulike framskrivninger. Dette ser ut til å være et pedagogisk trekk som forstås av kommunene som er intervjuet.

Med økt forståelse av at tiltak kan påvirke utviklingen, kommer Telemarksforskning attraktivitetsteori til praktisk anvendelse. Telemarksforskning har her utviklet en modell som kan bidra til å identifisere hvordan man ligger an innen bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet, gjerne som et startpunkt for nødvendig supplerende lokal informasjon for å utforme konkrete tiltak. Flere kommuner beskriver her oppfølgende lokalt arbeid som har bidratt til å sette i verk tettstedsutviklingstiltak. Hvorvidt slike tiltak kan ha effekt på tilflytting og samlet innbyggertall, er det en omfattende litteratur om. Her kan vi vise til alt fra sammenheng med store tiltak i omstillingsprogram (Sand et al. 2010), i daglig samfunnsutviklingsarbeid (Cruickshank et al. 2014), sett opp mot å være en del av en framtidig større kommune (Sand et al 2015, Sand et al. 2016b) og i distriktskommuner med vekst (Vareide et al 2018).

Rent generelt kan man si at tettstedsutviklingstiltak kan gi positive utslag på befolkningsutviklingen i kommunen, om tiltaket bidrar til å trekke til seg folk, ressurser og etterspørsel fra andre steder enn i kommunen. Nøkkelen her er altså å gå fra å flytte folk og virksomhet internt i kommunen, til å gjøre tiltak som trekker til seg folk og virksomhet fra utenfor kommunen i konkurranse med andre kommuner og regioner.

Flere kommuner beskriver og utdyper nærmere en situasjon man finner i mange distriktskommuner, se Meld. St. 5 2019-2020 (Distriktsmeldingen), hvor det bl.a. er vanskelig å rekruttere kvalifisert arbeidskraft ut fra manglende bostedsattraktivitet. I en slik situasjon vil man normalt forvente at tettstedsutviklingstiltak vil ha effekter på innbyggertallet. Slik sett er det grunn til å tro at Telemarksforskingens analyser kan forventes å bidra til prosesser og tiltak som kan bidra til flere innbyggere i kommunene.

3.4 Konklusjon

I denne studien av tre fylkeskommuners og sju distriktskommuners bruk av Telemarksforskingens befolkningsframskrivinger, framkommer en rekke interessante forhold rundt dagens praksis og vurderinger om framtiden. Vi finner to hovedgrupper av kunder eller bestillere av slike analyser. Den ene består av fylkeskommunene og enkeltkommuner med i hovedsak generell interesse i mer kunnskap innen det brede samfunnsutviklingsområdet. Den andre gruppen er distriktskommuner med mer konkrete behov for bistand innen dimensjonering av både tjenester og tiltak innen samfunnsutvikling. Ikke overraskende er det særlig innen denne andre gruppen man bruker framskrivingene aktivt innen både tjenesteutvikling og samfunnsutvikling. For øvrig bruker man i stor grad tall fra etablerte modeller som SSB eller lignende framskrivinger gjennom Panda, alt etter hva som passer til ambisjoner, risiko eller at man har lokal informasjon som framskrivingene ikke fanger opp.

Det ser ut til at kommunene er mye mer opptatt av å forstå hva som kan bidra til bedre utvikling, enn det å få mer presise framskrivinger med f.eks. mer bruk av lokal informasjon. Ut fra sin kompetanse om statistikk og analyse, er framskrivinger noe man har større ambisjoner om å utvikle i fylkeskommunene.

Med noen få unntak forholder intervjuede fylkeskommuner og kommuner seg i liten grad til de konkrete tallene i Telemarksforskingens befolkningsframskrivinger. Det man gjennomgående vektlegger er forståelsen for at det identifiseres et lokalt handlingsrom og hvilke hovedtyper av attraktivitet man bør prioritere. Her har flertallet av kommuner funnet argumenter for satsinger innen særlig tettstedsutvikling som ellers ikke ville skjedd i samme omfang.

LITTERATURLISTE

- Bærum kommune (2019): Handlingsprogram 2019-2022. Lastet 1.10.2019 fra www.baerum.kommune.no/styringsdokumenter.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. og Haugum, M. (2014): Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. Rapport 2014:14. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Kompas-Forum (2019): Nettsiden til Foreningen for brukere av Kompas, Lastet 1.10.2019 fra forum.kompas.no.
- Leknes, S., S.A. Løkken, A. Syse og M. Tønnessen (2018): Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater. Rapport 21, Statistisk Sentralbyrå.
- Lindberg (2005): Prognoseverktøyet Kompas. Lastet 1.11.2019 fra web01.usn.no/gis-samarbeidet/Kurs_seminar/Demografi/Foredrag/Lindberg.pdf
- Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for framtiden – Distriktmeldingen. Lastet 1.11.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/>.
- Nordland fylkeskommune (2018): Økonomiplan 2018-21. Lastet 1.11.19 fra nfk.no.
- Panda (2019): Panda analyses hjemmesider. Lastet 1.10.2019 fra pandaanalyse.no.
- Rjukan kommune (2014): Høringsuttalelse fra Tinn kommune til Utviklingsplan 2014-2016 for Sykehuset Telemark HF. Lastet 1.11.19 fra tinn.kommune.no.
- Sand, R., Steen, M. Carlsson, E. og S.K. Nilsen (2010): Langtidseffekter av omstillingsprogram. TFoU-rapport nr. 1 2010. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Sand, R., P.K. Alnes, I.M. Bakken, L. Ekmann, K. Gløtvold-Solbu, K. Lie, P.O. Lund, G. Nossum, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2015): Utredning av kommunestruktur for Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy. Rapport 2015:15. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Sand, R., M. Haugum og E. Carlsson (2016a): Attraktivitet og verdiskaping. Om mulige sammenhenger. Rapport 2016:1. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Sand, R., E. Carlsson, P.O. Lund, H. Sivertsen og A.Thorstensen (2016b): Kan - Namdalseid bestå som egen kommune? Kommunereformutredning for Namdalseid kommune. Rapport 2016:6. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Sand, R., Carlsson, E., H. Finne, M. Steen og L.H. Vik (2017): Kunnskapsgrunnlag for framtidig verdiskaping i Trøndelag. Rapport 2017:10. Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Sliper, J.O. (2019): Personlig meddelelse 30.10.2019. Jon Olav Sliper, Rådgiver statistikk og analyse i Trøndelag fylkeskommune og kontaktperson i Fagnettverk Panda analyse.

- Sogn og Fjordane Fylkeskommune (2018): Regional strategisk plan for kysten Sogn og Fjordane 2018-2019. Kunnskapsgrunnlag.
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune (2019): Folketalsframskriving, 2017-2030. Lastet 1.11.19 fra statistikk.fylkesatlas.no/statistikk/.
- SSB (2019): Offisiell statistikk om befolkning og sysselsetting fra Statistisk Sentralbyrå. Lastet fra ssb.no i oktober 2019.
- Telemarksforsking (2019a): Regionale analyser. Lastet 1.11.19 fra regionalanalyse.no.
- Telemarksforsking (2019b): Regional analyse Telemark. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/8/0/1>
- Telemarksforsking (2019c): Regional analyse Sogn og Fjordane. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/14/0/1>
- Telemarksforsking (2019d): Regional analyse Nordland. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/18/0/1>
- Telemarksforsking (2019e): Regional analyse Årdal. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/1424/0/1>
- Telemarksforsking (2019f): Regional analyse Trysil. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/428/1/1>
- Telemarksforsking (2019g): Regional analyse Stor-Elvdal. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/430/1/1>
- Telemarksforsking (2019h): Regional analyse Seljord. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/828/1/1>
- Telemarksforsking (2019i): Regional analyse Tinn. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/826/0/1>
- Telemarksforsking (2019j): Regional analyse Drangedal. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/report/817/0/1>
- Telemarksforsking (2019k): Regional analyse Eid. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/distrikt/1443/4/2>
- Telemarksforsking (2019l): Regional analyse Selje. Lastet 15.11.19 fra <https://regionalanalyse.no/distrikt/1441/4/2>
- Trondheimsregionen (2017). Befolkningsprognose for Trondheimsregionen 2017-2050. Lastet 1.10.19 fra trondheimsregionen.no/wp-content/uploads/2017/12/TR2017MHL-Dokumentasjonsnotat.pdf.
- Vareide, K. (2018): Hvorfor vokser steder? Cappelen Damm.
- Vareide, K., S. Svardal, H. Nyborg Storm og S.Groven (2018): Suksessrike distriktskommuner anno 2018. TF-rapport nr. 442. Telemarksforsking.

VEDLEGG 1: METODE OG GJENNOMFØRING

I det følgende beskrives metode og gjennomføring av datainnsamling.

Utvalg og telefonintervju

I dette prosjektet er det intervjuet representanter for 7 kommuner og 3 fylkeskommuner. Utvalget av kommuner og fylkeskommuner, og hvem som ble kontaktet for intervju, ble strategisk valgt ut av oppdragsgiver (Distriktssenteret) med fokus på aktører som mest sannsynlig har brukt kunnskap fra Telemarksforskings regionale analyser av næringsliv- og befolkningsutvikling. For en nærmere beskrivelse av denne type fylkeskommuner og kommuner, se regionaleanalyser.no

I utvalgsprosessen ble det først utarbeidet et forslag om kommuner og fylkeskommuner fra oppdragsgiver (Distriktssenteret), etter samtale og råd fra Telemarksforskning ved Knut Vareide. Deretter ble utvalget drøftet med TFoU som oppdragstaker, og det ble justert noe både når det gjelder hvilke fylkeskommuner og at det kom til flere aktuelle kommuner å kontakte. Bruttoutvalget ble nå bestemt til 9 kommuner (Trysil, Årdal, Eid, Selje, Stor-Elvdal, Tinn, Drangedal, Fyresdal og Seljord) og 3 fylkeskommuner (Telemark, Sogn og Fjordane og Nordland). Disse ble så kontaktet av Marianne Solbakken i Distriktssenteret med tanke på å avtale hvem som kunne stille til intervju med føringer om at dette burde være rådmann og/eller kommunalsjef i kommunene og fylkesrådmann og/eller ansvarlig for samfunnsutvikling i fylkeskommunene. Etter at slike avtaler ble gjort, kontaktet TFoU de aktuelle informantene direkte på e-post for avtale om telefon- eller skypeintervju.

I gjennomføringen ble det brukt vanlig telefon i de fleste av intervjuene, mens de resterende ble gjennomført med bruk av skype. Utover noen små forstyrrelser under to av intervjuene, var det ikke problemer med å gjennomføre intervjuene og få forståelse for problemstillingene som ble tatt opp.

Etter en innledning om oppdragets fokus, ble det i hovedsak stilt åpne spørsmål om dagens praksis før man etter hvert brukte detaljer i intervjuguiden. Under intervjuene ble det notert stikkord som etter intervjuet ble skrevet ut til et forslag til et offentlig referat fra intervjuet. Dette ble så sendt informantene for suppleringer, endringer og eventuell godkjenning. Flere av informantene valgte i denne fasen å involvere andre nøkkelpersoner i sine organisasjoner, f.eks. nærmeste administrative leder, før de sendte tilbakemelding om godkjenning.

Intervjuguide

Intervjuene hadde alle en innledende bolk med gjennomgang av formål og hvordan prosessen med intervju, referat og godkjenning av sitat/referat skulle foregå, før informantene ble stilt mest mulig åpne spørsmål utfra intervjuguiden. Detaljene i innledning og spørsmål i intervjuguiden, følger nedenfor.

Formål med intervjuet

Formålet med intervjuet er å kartlegge hvordan kommunene forholder seg til og bruker befolkningsframskrivninger som grunnlag for planer og tiltak. Kartleggingen gjøres av forskningsinstituttet TFoU på oppdrag fra Distriktssenteret. Oppdraget består bl.a. i å hente inn informasjon fra 7 kommuner og 3 fylkeskommuner, og beskrive og analysere dette i et offentlig notat slik at dette kan bidra til å styrke utviklingsarbeidet i kommuner og fylker.

Åpenhet og anonymisering

Hoveddelen av det vi spør om gjelder beskrivelser og enkel informasjon rundt dagens praksis innen bruken av befolkningsframskrivninger fra primært Telemarksforskning, men også SSB og eventuelt andre. Dette antas å være forhold som vi (TFoU) kan beskrive i et offentlig notat med planlagt publisering rundt 1. november 2019. Fra intervjuet noteres først stikkord før dette skrives ut til referat med sitat og beskrivelser av hva som ble uttrykt under intervjuet. Sitat og beskrivelser fra hvert intervju vil ikke offentliggjøres uten nærmere godkjenning fra dere. Eventuelle opplysninger av sensitiv art, vil rutinemessig anonymiseres før de lagres og eventuelt brukes i videre arbeid.

Spørsmål

- 1) Vi spør først om dagens praksis innen hva kommunen/fylkeskommunen bruker av (ulike) befolkningsprognoser innen kategorier som mål, planer og tiltak?**
 - a) som tjenesteprodusent?
 - b) som nærings-/samfunnsutvikler?
 - c) innen demokrati og forvaltning?
- 2) Hvilke befolkningsprognoser brukes til ulike formål utfra hvilke begrunnelser?**
 - a) Politiske mål?
 - b) Ulike forutsetninger?
 - c) Nytte/verdi for utforming planer og tiltak?
- 3) I hvilken grad brukes befolkningsprognoser som kunnskapsgrunnlag for planer og tiltak?**
 - a) Bruker kommunen prognosene for å kunne si noe om mulighetsrom?
 - b) Bruker kommunen prognosene for å målrette planer? (gi gjerne eksempler)
 - c) Bruker kommunen prognosene for å målrette tiltak? (gi gjerne eksempler)
- 4) I hvilken grad er befolkningsprognoser et viktig grunnlag for målsettinger, planer og tiltak i dag, sett i forhold til lokale ambisjoner og kunnskap?**
- 5) Hvordan kan befolkningsprognoser få større betydning for hvordan kommunen eller fylkeskommuner utformer planer og tiltak?**
 - a) Må befolkningsprognosene endres på noen måte?
 - b) Må man ha mer informasjon om hvordan arbeide med samfunnsutviklingsplaner og -tiltak?
- 6) Hva vil du til slutt si om deres behov for ulike befolkningsprognoser?**

VEDLEGG 2: SSBS BEFOLKNINGSFRAMSKRIVINGER

SSBs befolkningsframskrivinger oppdateres annethvert år, og presenteres nærmere i den siste versjonen fra 2018 (Leknes et al. 2018). Her framgår at befolkningsframskriving defineres som en beregning av befolkningens framtidige størrelse og sammensetning, og at SSBs framskrivinger baseres på forutsetninger om framtidig fruktbarhet, dødelighet, innenlandske flyttinger og inn- og utvandring. Ved å bruke ulike forutsetninger om disse komponentene lager og presenterer SSB 9 ulike alternative framskrivinger på sine hjemmesider. I det som SSB kaller hovedalternativet brukes følgende forutsetninger:

- Fruktbarheten, som i fjor var rekordlav på 1,62 barn per kvinne, forutsettes å fortsette ned til like under 1,60 barn per kvinne på kort sikt før den stiger gradvis mot et nivå på 1,76 barn per kvinne.
- Levealderen forutsettes å stige fra dagens 81 år for menn og 84 år for kvinner til henholdsvis 88 og 90 år i 2060.
- Flyttinger innenlands forutsettes å fortsette som i det siste tiåret.
- Det forutsettes at de siste årenes nedgang i innvandring fortsetter fram mot 2030. Etter 2030 forutsettes en svak økning i innvandringen. Utvandringen forutsettes også å synke fram mot 2030, for deretter å øke svakt. Det gir en nettoinnvandring på 17 000-20 000 årlig gjennom det meste av århundret.

SSBs framskrivinger på regionalt nivå foreligger fram til 2040, mens det på nasjonalt nivå foreligger enda lenger fram i tid. Med disse forutsetningene viser hovedalternativet i framskrivingene fra 2018, fortsatt befolkningsvekst i Norge, men på et lavere nivå enn i det siste tiåret. Veksten kommer først og fremst i sentrale strøk, mens mange distriktskommuner får nedgang i folketallet, ifølge informasjonen på hjemmesiden til SSB (www.ssb.no). SSB er tydelige på at framskrivingene er usikre og at usikkerheten øker jo lenger fram i tid man ser og jo mindre grupper man framskriver. Noe av usikkerheten er illustrert ved de 9 alternative framskrivingene, der SSB bruker andre forutsetninger om de demografiske komponentene.

VEDLEGG 3: TELEMARSKFORSKINGS FRAMSKRIVINGER

Telemarksforsking (2019a) beskriver på regionaleanalyser.no at de utarbeider en rekke regionale analyserapporter for kommuner, regioner og fylkeskommuner, og at disse nå er digitale med interaktive grafer og tabeller som oppdateres når nye data legges inn. Følgende avsnitt beskriver disse rapportene (Telemarksforsking 2019a):

«Rapportene beskriver utviklingen i arbeidsplasser og befolkning, som deretter analyseres ved hjelp av Telemarksforskings attraktivitetsmodell. Hensikten med analysene er å komme fram til de viktigste strukturelle drivkreftene bak utviklingen. Noen steder har høyere vekst enn de strukturelle drivkreftene tilsier. Dette er steder som enten har vært attraktive for næringsliv eller attraktive for bosetting. Gjennom

analysemodellen kan vi beregne attraktiviteten til hvert enkelt sted. Attraktivitetsmodellen brukes også til å beregne ulike scenarier for framtidig utvikling i antall arbeidsplasser og innbyggere. Disse scenariene viser hvilket mulighetsrom det er for vekst gjennom å skape høy attraktivitet for næringsliv og bosetting på stedene. I rapportene har vi også beskrevet næringsutviklingen med hensyn til verdiskaping, produktivitet, lønnsomhet og nyetableringer.»

Rapportene på regionaleanalyser.no går ikke grundig inn på datagrunnlag og modelloppbygging, utover å henvise til boka om attraktivitetsmodellen skrevet av Knut Vareide (2018). I boka presenteres framskrivningene som resultater av en scenariomodell, der hensikten er å få et bilde på hvor mye et steds attraktivitet betyr for framtidig utvikling samt få tall for hvor sterk vekst som det er mulig å skape gjennom å bli (mer) attraktiv. Modellen skiller her mellom fire ulike scenarier (Vareide 2018):

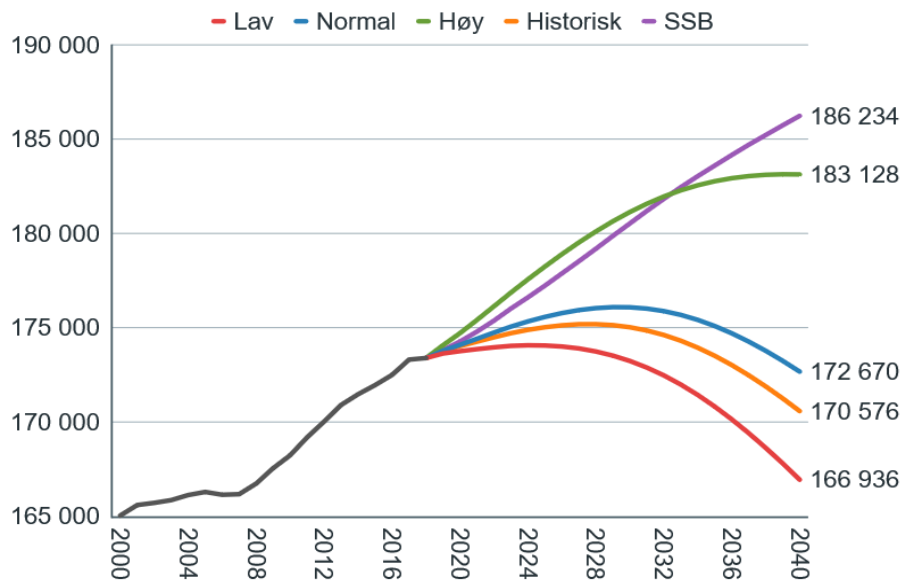
- Normalscenarioet er basert på at stedet utvikles i tråd med strukturelle betingelser.
- Scenario med historisk attraktivitet, dvs. at stedet fortsetter å ha samme attraktivitet for bosetting og næringsliv som det har hatt i gjennomsnitt de ti siste årene.
- Høyvekstscenarioet er basert på at stedet har en jevn og høy attraktivitet for både bosetting og næringsliv i framtiden, f.eks. med bostedsattraktivitet som kommunen med den 50. høyeste attraktiviteten de ti siste årene
- Lavvekstscenarioet er basert på at stedet har en lav attraktivitet for både bosetting og næringsliv i framtiden.

Når kommuner og fylkeskommuner skal forholde seg til disse framskrivningene, må de ut fra dette forstå hva de ulike nivåene av attraktivitet betyr og eventuelt sette i verk tiltak som bringer de på et høyere nivå i attraktivitet. Til hjelp i dette arbeider kommer attraktivitetsmodellen hvor Telemarksforskning skiller mellom to hovedtyper av attraktivitet (Vareide 2018). Næringsattraktivitet er den ene, som igjen kan deles opp i besøks- og bedriftsattraktivitet, mens den andre er bostedsattraktivitet. Vi viser for øvrig til Vareide (2018) for utdyping og henvisninger til hva begreper og detaljer betyr.

VEDLEGG 4: TELEMARFYLKESKOMMUNE

Telemark er et fylke på Østlandet i Norge med 18 kommuner og til sammen 173 369 innbyggere ved utløpet av andre kvartal 2019 (SSB 2019). Over halvparten av innbyggerne bor i Skien/Porsgrunn, mens det for øvrig er mange distriktskommuner med relativt få innbyggere. Telemark grenser til Buskerud i øst, Vestfold i sør-øst, Aust-Agder i vest og Hordaland i nord. Fylket har også en kyststripe i sør. Den 1.1.2020 slås Telemark og Vestfold sammen til et nytt fylke med litt over 425 000 innbyggere. I dette prosjektet har vi imidlertid fokus på Telemark.

I Telemarkforskning (2019b) presenteres SSBs hovedalternativ (MMMM) og Telemarksforskings fire scenarier for befolkningsframskrivninger som i figuren nedenfor.



Figur 3.1: Befolkningsframskriving for Telemark fylke ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforskning 2019b).

Telemarksforskings befolkningsframskrivinger viser stor spennvidde, men gjennomgående lavere vekst enn SSBs hovedalternativ fram mot 2040. Normalalternativet gir betydelig lavere vekst og representerer et brudd på kurven med befolkningsvekst gjennom mange år. Høyalternativet representer vekst som SSBs hovedalternativ fram mot 2030, men lavere vekst fram mot 2040.

Referat fra intervjuet

Fra Telemark fylkeskommune ble det intervjuet en person som har arbeidet i fem år som rådgiver innen statistikk/analyse. I tillegg har fylkesrådmannen lest gjennom referatet og godkjent innholdet fra Telemark fylkeskommune sin side. Fra intervjuet framkommer at praksisen i Telemark fylkeskommune er at man i hovedsak bruker SSBs hovedalternativ til å vurdere både dimensjonering av tjenester (framtidig utvikling av antall elever, antall brukere av tannhelsetjenesten) og den mer generelle befolkningsutviklingen, for eksempel som underlagsmateriale til styringsdokumenter. SSBs befolkningsframskrivinger har også vært brukt i fylkeskommunens lovpålagte folkehelseoversikter. Telemark fylkeskommune bruker også analysene fra Telemarksforskning, men da i hovedsak ikke befolkningsframskrivingene, men andre elementer i de regionale analysene.

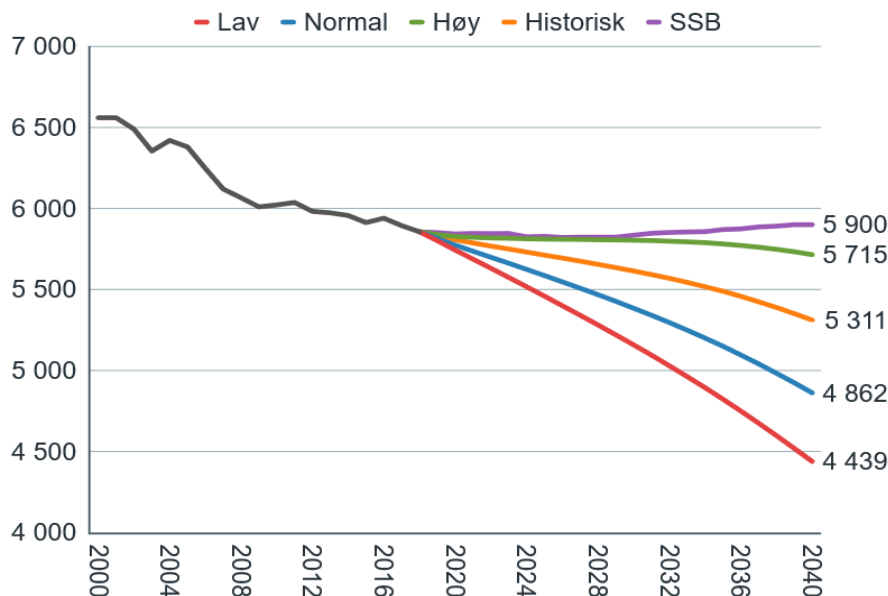
Usikkerheten i befolkningsframskrivinger erkjennes som stor og veldig avhengig av de forutsetninger som legges inn, særlig når det gjelder framtidig innvandring. Innen befolkningsframskrivinger brukes SSBs framskrivinger fordi dette er en modell med godt dokumenterte forutsetninger som er brukt og utviklet over mange år. Det er også enkelt å hente ut konkrete tall for aldersgrupper, årstall osv. fra SSBs statistikkbank for videre bearbeiding. Svakheterne med SSBs framskrivinger er at denne ikke direkte

fanger opp lokale forhold som endringer i arbeidsplassutviklingen, planlagt boligbygging eller utbygging av infrastruktur. Her er det behov for å utvikle godt dokumenterte analyser som både inkluderer slike sammenhenger, og som enkelt kan oppdateres med informasjon om den lokale utviklingen. En av årsakene til at man ikke bruker Telemarksforskings befolkningsframskrivninger mer aktivt, er at man opplever at forutsetningene i modellen ikke er like tydelig kommunisert og dokumentert, og at det ikke er like enkelt å hente ut konkrete tall for eksempel for enkelte aldersgrupper som man kan bearbeide videre, for eksempel i excel.

Telemark fylkeskommune inngår snart i et større fylke med til dels ulike praksiser og erfaringer med tanke på bruk av analyser innen samfunnsutviklingsområdet. I det nye fylket er det opprettet en egen analyseenhet, Vestfold og Telemark+, som skal styrke statistikk- og analysearbeidet og bidra til økt gjennomføringskraft i fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Her ligger muligheter for høyere kapasitet til å spesialisere seg innen det å lage egne analyser av framtidig befolkningsutvikling f.eks. ved bruk av PANDA-modellen, men dette er ikke bestemt ennå.

VEDLEGG 5: TINN KOMMUNE

Tinn er en kommune i regionen Øvre Telemark som grenser i nord mot Nore og Uvdal, i øst mot Rollag og Flesberg, i sør mot Notodden, Hjartdal og Seljord, og i vest mot Vinje. Kommunen har pr i dag om lag 5740 innbyggere med i underkant av 3200 av disse i kommunesenteret Rjukan (tall for andre halvår 2019 fra SSB 2019).



Figur 3.2: Befolkningsframskriving for Tinn kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforsking 2019i).

I figuren vises befolkningsutviklingen i Tinn med tre negative framskrivninger, ett med stagnasjon (Telemarksforsking høy) og ett med liten vekst (SSBs hovedalternativ).

Figuren viser at folketallet i Tinn har gått ned over en lang periode, og at det er stor spennvidde i befolkningsframskrivingene fram mot 2040. Fra et folketall på 5856 i 2018, viser SSBs hovedalternativ en positiv utvikling mot 5902 i 2040 mens det kan vises at SSB alternativ uten netto flytting gir 5516 personer. Telemarksforskings framskrivninger har til sammenligning en spennvidde fra 4434 til 5728 personer i 2040, hvor normalalternativet ligger sånn midt imellom. I alle alternativene til Telemarksforskning legges det til grunn netto utflytting i perioden.

Det kan vises at SSB alternativ med lav nasjonal vekst gir 5564 personer i 2040, mens alternativet med null i netto flytting viser 5516 personer (SSB (2019)). Det kan også nevnes at Tinn kommune har omstillingsmidler til arbeidet med å utvikle arbeidsplasser og attraktivitet i kommunen, etter nedleggelse av 104 arbeidsplasser ved Rjukan Sykehus og flere private arbeidsplasser for øvrig. I omstillingsperioden 2015-2020 får kommunen tilført 2-3 mill. kr pr år til dette arbeidet gjennom fylkeskommunen og ekstraordinære midler til omstillingsarbeid, se www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling. Her framgår at man sikter på å arbeide med lønnsomhet, innovasjonskultur og bostedsattraktivitet for å øke antallet attraktive arbeidsplasser med 100. Rjukan Næringselskap leder arbeidet med omstillingsprogrammet i kommunen.

Referat fra intervjuet

Fra Tinn kommune ble rådmannen intervjuet på bakgrunn av erfaringer fra 1,5 år i jobben i Tinn og 8 år som rådmann i en nabokommune tidligere. Gjennom intervjuet framkommer at Tinn kommune bruke både SSB og TFs analyser og befolkningsframskrivninger. SSBs hovedalternativ ble blant annet vurdert i fjor til å være for optimistisk. Kommunen valgte da å bruke SSBs alternativ med lavere nasjonal vekst i arbeidet med budsjett, økonomiplan og innen oppvekst og omsorg. Prognosene er viktig grunnlag for tjenestebehov, inntektsanslag og investeringer/utbygginger i en kommune med knappe ressurser, økonomiske utfordringer og en negativ folketalls-utvikling som setter skoler og annet tilbud rundt om i kommunen i fare for nedleggelse. Slike nedleggelse sitter imidlertid langt inne fordi de vil bidra til ytterligere nedgang i folketallet. Kommunen har pr i dag ikke eiendomsskatt til innbyggerne, bare for verker og bruk. Økt inntekt fra eiendomsskatt representerer en potensiell kilde til bedre økonomisk handlingsrom og tiltak som kan bidra til å realisere vekstmålsettinger.

Kommunen er å betrakte som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion som må ha nye attraktive arbeidsplasser for å sikre veksten. Eksisterende næringsliv opplever både høy turnover og vanskeligheter med å rekruttere kompetent arbeidskraft, noe som nyanserer funnene i TFs analyser om brukbar utvikling i bostedsattraktivitet. Denne lokale informasjonen taler for satsinger som sosiale møteplasser, inkludering og evt. boligtilbud der man har mangler med tanke på variasjon og kvalitet/standard.

Kommunen gjennomfører nå et prosjekt med formål å utvikle seg til å bli en mer næringsvennlig kommune. Her er det blant egne undersøkelser av status og utfordringer for bedriftene, og hva kommunen tilbyr opp mot bedrifter.

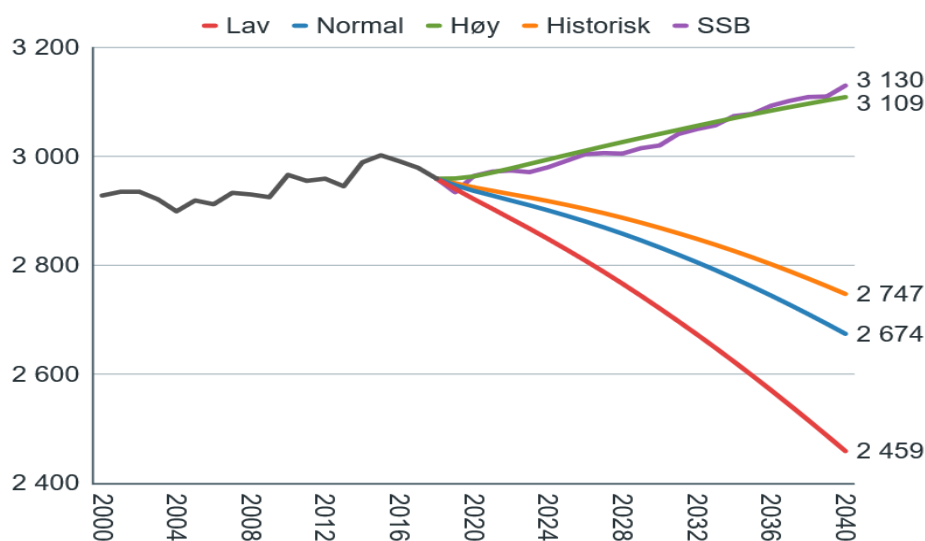
Kommunens arbeid med næringsutvikling er skilt ut i eget selskap med tre årsverk, som bestiller og bruker analysene fra TF innenfor sitt arbeidsområde innen næringsutvikling. Kommunen bruker kunnskapsgrunnlaget fra analysene som bakgrunn for prioriteringer for tiltak som kan bidra til at kommunens mål om å øke eller beholde folketallet nås. Det presiseres at man vurderer prognosene som svært usikre og at utviklingen kan bli veldig annerledes.

Analysen fra TF og det tilbud som bl.a. Distriktsenteret gir, oppleves som godt for Tinn når det gjelder generelle kvantitative analyser og kunnskap om hvordan man kan jobbe med samfunnsutvikling i kommunen. Det som savnes er mer kvalitative intervjuer som går nærmere inn på de valg som gjøres i lokalsamfunnet, og at man eventuelt setter dette i sammenheng med undersøkelser og analyser i sammenlignbare kommuner.

VEDLEGG 6: SELJORD KOMMUNE

Seljord er en kommune i Telemark, som ligger i regionen Vest Telemark. Den grenser i nord til Tinn, i øst til Hjartdal, Notodden og Bø, i sør til Kviteseid, og i vest til Tokke og Vinje. Seljord ligger ved Seljordsvannet og har en betydelig turisttrafikk om sommeren på grunn av den kjente sjøormen Seljordsormen, Dansebandfestivalen, Countryfestivalen, Seljordspelet og ikke minst landbruksmessa Dyrsku'n. Andre helga i september kommer det hvert år 80 000-90 000 til dette arrangementet.

I figuren vises befolkningsutviklingen i Seljord kommune, med tre negative framskrivinger og to positive (SSBs hovedalternativ og Telemarksforskings høy-alternativ).



Figur 3.3: Befolkningsframskriving for Seljord kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarier (Kilde: Telemarksforskning 2019h).

SSBs alternativ med null i netto flytting kan til sammenligning vises å være relativt likt alternativet Telemarksforsking kaller historisk. Dette viser klart at Seljord er avhengig av betydelig netto innflytting om man skal stabilisere eller øke folketallet. I tillegg kan det vises at SSBs alternativ med lav nasjonal vekst gir 2976 personer i 2040 (SSB (2019)).

Seljord kommune har nå ca 2890 innbyggere hvorav rundt halvparten i tettstedet Seljord. Fra tettstedet Seljord er det 3 mil til nærmeste større tettsted, Bø, med rundt 3500 innbyggere. Kommunen har hatt en periode med befolkningsvekst fram mot 2015, men siden 2015 har folketallet gått ned. Tall fra SSB (2019) beskriver videre økende utpendling de siste årene etter 11 % nedgang i antall arbeidsplasser og 6 % nedgang i antall yrkesaktive som bor i kommunen.

Referat fra intervjuet

Fra Seljord kommune ble kommunalsjef for samfunnsutvikling og drift, intervjuet på bakgrunn av erfaringer fra stillingen siden 2012. Fra intervjuet framkommer at kommuneorganisasjonen har samarbeidet over lengre tid med Telemarksforsking, bl.a. gjennom tidligere analyser, årlige foredrag/møter i Seljord og at man nå er med i et nettverk av aktører inn mot Telemarksforskings attraktivitetsanalyser, tillitsundersøkelser m.m og hvordan man ut fra kunnskap bør arbeide for å skape en attraktiv kommune. Attraktivitetstankegangen er slik sett ikke ny og er blant annet brukt som bakgrunn og måloppnåelsesvurdering i en relativt ny samfunnsutviklingsplan (Kommuneplanens samfunnsdel). I måloppnåelsesvurderingene er det her lagt inn status for hvordan kommunen ligger an på ulike indikatorer for attraktivitet, etter vesentlige bidrag fra Telemarksforsking.

Seljord kommune bruker i hovedsak SSBs lavalternativ og SSBs tall på grunnkrets nivå til å dimensjonere tjenestetilbud og infrastruktur. Dette gjelder eksempelvis skolestruktur hvor utviklingen i elevtall kan sette grendeskoler i fare for å bli nedlagt.

Tross nær kontakt og sterkt samarbeid med Telemarksforsking, er det en utfordring å få brukt kunnskapen i analysene og planene, når det kommer til konkrete tiltak. Dette krever bl.a. økonomiske prioriteringer, og som økonomisk svak kommune, har det foreløpig vist seg vanskelig å prioritere nye satsinger innen samfunnsutviklingsområdet ut fra den kunnskap analysene kan gi. Etter valget av nytt kommunestyre i høst, er det mange nye kommunestyrerepresentanter som skal sette seg inn i komplekse utfordringer og hva ulike tiltak kan bidra til. Denne utskiftingen hvert fjerde år bidrar til at det blir vanskelig å få forståelse for at samfunnsutviklingsområdet bør prioriteres.

Som økonomisk svak kommune, er det ekstra viktig å mobilisere andre aktører til innsats. Seljord kommune opplever her å ha et mye sterkere samarbeid med spesielt frivillige organisasjoner enn hva som er vanlig. Dette gjelder eksempelvis dugnadsdrevne idrettsanlegg. Det er også et betydelig samarbeid med næringslivet i kommunen, både gjennom Seljord næringsforening og for øvrig. De frivillige og

næringslivet bidrar aktivt inn i planprosesser og lignende, og gir vesentlige bidrag innen mange områder som eksempelvis inkludering/rekruttering og tilrettelegging for de mange besøkende i kommunen hvert år, anslagsvis 200 000- 250 000 besøkende.

Seljord kommune hadde tidligere relativt høy arbeidsplassvekst, men denne har gått ned de senere årene etter at bl.a. Bergene Holm la ned virksomheten i bygda. Da ble 14 arbeidsplasser flytta til Vestfold. Seljord har generelt tapt flest arbeidsplasser innafør bransjen bygg og anlegg, hvorav 74 arbeidsplasser er flytta ut av kommunen i perioden 2001-2018 innenfor denne kategorien. Nettoflytting av arbeidsplasser i samme periode viser at forholdet er 211 inn og 209 ut av kommunen.

Bostedsattraktiviteten ser ut til å ha økt etter tiltak som sentrumsutvikling i kommunesenteret, boligetableringer med bidrag fra Husbankens ordning for boligbygging i distriktene for noen år siden og en satsing på inkludering/integrering hvor man fra 2014/2015 fikk bosatt flere innvandrerfamilier som ser ut til å bli i kommunen etter bl.a. positive bidrag fra frivillige og næringslivet som på enestående vis gir mulighet til arbeid. Seljord kommune er pr i dag svært avhengig av innvandring både i næringslivet og samfunnslivet for øvrig.

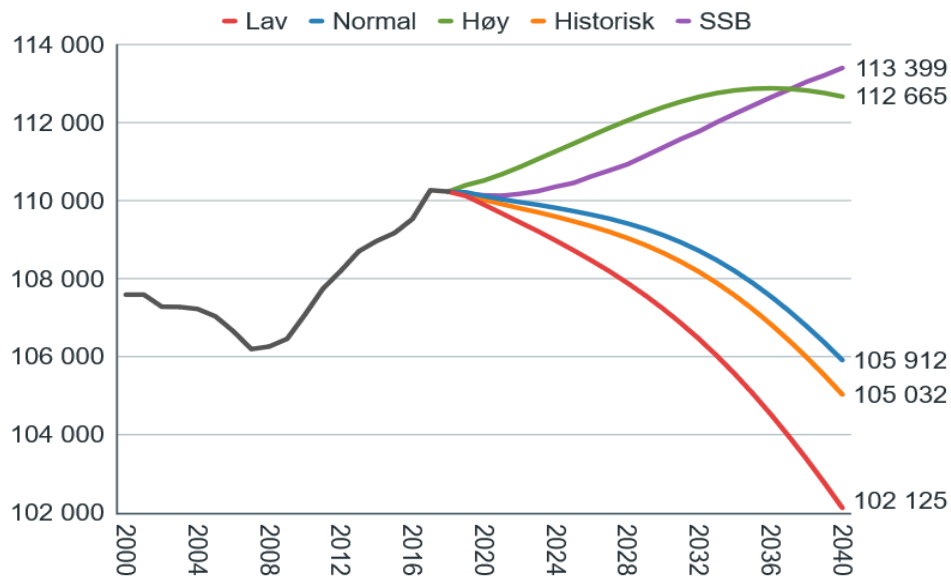
Fra kommuneorganisasjonen sin side, ser man behov for flere indikatorer for status inne samfunnsutviklingsområdet, slik at man jevnlig kan måle hvordan man ligger an.

VEDLEGG 7: SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE

Sogn og Fjordane er et fylke på Vestlandet i Norge med 26 kommuner og til sammen rundt 110 000 innbyggere ved utløpet av andre kvartal 2019 (SSB 2019). Fylket grenser til Hordaland i sør, Møre og Romsdal i nord, Oppland i øst og Buskerud i sørøst. I vest har fylket en kyststripe mot Norskehavet. Fylkets to største byer, Førde og Florø, har begge rundt 10 000 innbyggere. For øvrig er fylket relativt spredtbygd. Den 1.1.2020 slås Sogn og Fjordane sammen med Hordaland til Vestland fylke med over 635 000 innbyggere. I dette prosjektet har vi imidlertid fokus på Sogn og Fjordane fylke.

I figuren nedenfor vises befolkningsframskrivinger for fylket med tre negative framskrivinger og to positive (SSBs hovedalternativ og Telemarksforskings høyalternativ). Telemarksforskings befolkningsframskrivinger viser at med høy vekst i attraktivitet, kan positiv netto innflytting utvikle seg slik at det blir befolkningsvekst ikke ulikt SSBs hovedalternativ (MMMM). Uten en slik vekst i attraktivitet, beskriver Telemarksforskning betydelig negativ befolkningsutvikling. Som figuren viser, representerer dette et brudd med den positive utviklingen vi ser i perioden 2008-2018.

På fylkeskommunens hjemmesider for statistikk, finner vi at det er gjennomført egne framskrivinger med bruk av Panda for perioden 2017-2030 (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2019). Denne viser tre alternativ der høyalternativet har litt høyere vekst enn SSBs hovedalternativ, mellomalternativet viser svak nedgang mens lavalternativet viser sterkere nedgang enn tilsvarende alternativ fra Telemarksforskning.



Figur 3.4: Befolkningsframskriving for Sogn og Fjordane fylke ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforskning 2019c).

Referat fra intervjuet

Fra Sogn og Fjordane fylkeskommune ble plansjefen intervjuet. Fra intervjuet framkommer at dagens praksis innen Sogn og Fjordane fylkeskommune (SFJ), er at man bruker ulike typer statistiske analyser og framskrivinger innen nærings- og samfunnsutvikling generelt, mens man bruker SSB-tall, skolens egne elevframskrivinger samt spesielle systemer gjennom Utdanningsdirektoratet, til å vurdere elevtall framover i tid.

Blant de analysene som SFJ har brukt innen nærings- og samfunnsutviklingsområdet, har vi befolkningsframskrivinger fra SSB, egne analyser ved hjelp av Panda og Telemarksforskings analyser. Panda-analysene lages av fylkeskommunen selv og viser blant annet befolkningsutvikling og boligbehov på fylkes- og kommunenivå. Disse analysene legges ut på fylkeskommunens statistiksider slik at kommuner og andre aktører kan bruke disse.

I SFJ oppfattes befolkningsvekst å være et overordna politisk mål. Telemarksforskings analyser brukes i hovedsak til å få en overordnet statusbeskrivelse, hvor det ligger an til vekst eller ikke slik at man kan identifisere utfordringer og områder man kan vurdere tiltak innen. Man er ikke så opptatt av detaljnivået for tallene når det gjelder f.eks. størrelsen på vekst eller tilbakegang på fylkesnivå, bl.a. fordi det er i samhandling med kommuner og andre aktører man må iverksette tiltak. Spørsmålet om mulighetsrom/handlingsrom er derfor mest relevant for enkeltkommuner og flere kommuner som sammen vil jobbe tiltaksbasert. Dette kan være i samarbeid med fylkeskommunen, og da blir mulighetsrom aktuelt å se nærmere på også for fylkeskommunen.

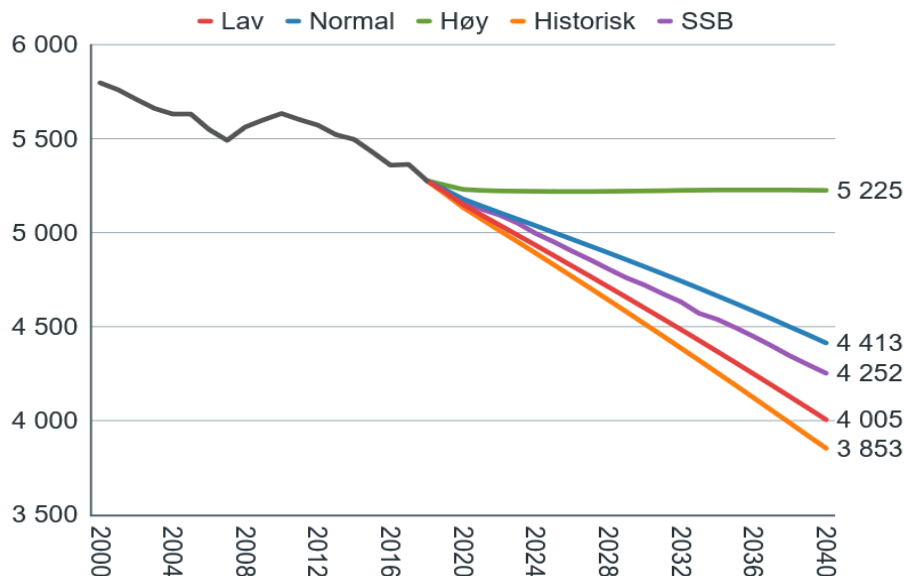
På kommunenivå har man delvis brukt analysene fra Telemarksforskning til å utforme en Kyststrategi. Fra kunnskapsgrunnlaget for strategien (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2018), vises at det særlig er påpeking av strukturelle faktorer/kjennetegn ved de ulike kommunene samt de mer generelle funnene om arbeidsplassvekst, arbeidsmarkeds-integrasjon og boligbygging som sentrale flyttefaktorer, som nevnes. Her vises f.eks. variasjon i hvordan de ulike kommunene kommer ut på måling av kulturtilbud og bostedsattraktivitet. Hva slike typer analyser konkret betyr for aktivitet som settes i gang, er som nevnt mer på det strategiske planet enn på detaljnivået, der man bruker ulike analyser til å sette sammen kunnskapsgrunnlag for planer og tiltak i fylket.

I intervjuet framkommer det også at man ikke legger vekt på detaljer i befolkningsframskrivinger når man utformer mål, planer og tiltak på fylkesnivå. Vekten ligger mer på historisk utvikling og analyser som bidrar til å identifisere utfordringer på den ene side og vekstfaktorer på den andre. Det framkommer ikke forhold som tilsier hvordan befolkningsframskrivinger eventuelt må endres for å bli mer nyttig. SFJ er involvert i en fylkessammenslåing der det til dels er ulik praksis med tanke på bruken av analyser og verktøy. Dette påvirker både hvordan de arbeider i dag og framover i tid.

VEDLEGG 8: ÅRDAL KOMMUNE

Årdal kommune er en industrikommune i Indre Sogn i Sogn og Fjordane fylke. Kommunen grenser i nord og vest til Luster, i øst til Vang (i Oppland fylke) og i sør til Lærdal. De fleste av de 5227 innbyggerne ved utgangen av andre halvår 2019, bor i et av tettstedene Øvre Årdal og Årdalstangen.

Med unntak av høy-alternativet, viser Telemarksforskings befolkningsframskrivinger negativ befolkningsutvikling.



Figur 3.5: Befolkningsframskriving for Årdal kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarier (Kilde: Telemarksforskning 2019e).

Spennvidden i disse prognosene er fra 5236 personer i 2040 til 3843 personer i folketall i 2040. SSBs hovedalternativ gir 4252, mens det kan vises at SSBs alternativ med ingen netto flytting viser 4987 personer i 2040.

Referat fra intervjuet

Fra Årdal kommune ble rådmann intervjuet etter tre måneders erfaring i stillingen i Årdal, men flere års tidligere erfaring som rådmann i en annen kommune. Fra intervjuet framkommet at fra administrasjonen sin side i Årdal kommune, bruker man analysene og befolkningsprognosene fra Telemarksforskning og SSB som bakgrunn for målsettinger og tiltak. Foreliggende framskrivninger er med unntak av høy-alternativet, veldig negative, men man har god tro på at man skal klare å stabilisere folketallet (som i Telemarksforskings høy-alternativ). For å klare dette brukes Telemarksforskings attraktivitetsmodell aktivt inn mot nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet med deres analysegrunnlag supplert med annen informasjon. Prognosene fra SSB brukes også, bl.a. i økonomiplanen der det framkommer at folketallsnedgangen vil svekke inntektsgrunnlag til kommunen med 5,6 mill kr de neste fire årene.

Innen næringsattraktivitet har kommunen hatt god utvikling med betydelige bidrag fra det utskilte næringssselskapet, Årdal Utvikling, men skulle gjerne hatt et mer variert arbeidsmarked med flere såkalt myke arbeidsplasser som gjerne kvinner foretrekker. Dette kan f.eks. være innen reiseliv og kreative næringer der bl.a. bredbåndsinfrastruktur, natur og geografiske forhold skulle være på plass for satsinger. Historisk har det vært liten vilje til å satse på slike arbeidsplasser, bl.a. fordi tilfanget av godt betalte industriarbeidsplasser har vært stort.

Innen besøksattraktivitet har kommunen hatt svak utvikling sammenlignet med nabokommuner som Aurland og Vang, selv om man er i inngangsporten til Jotunheimen med tilgangsmuligheter også fra sør-øst (Vang) der etterspørselen etter hytter er mye høyere enn fra fjordsiden, fra nord-vest.

Inne bosettingsattraktivitet har kommunen mye og delvis økende innpendling til de mange arbeidsplassene man har. Man har god tilgang på høyteknologisk kompetanse, men også typiske utfordringer innen rekruttering av sykepleier og lærere. Innen rekruttering av sykepleiere må man ty til bemanningsbyrå for å avhjelpe situasjonen. Innen industrien har man etter hvert veldig mange arbeidstakere som nærmer seg pensjonsalder med stormskritt, med påfølgende rekrutteringsbehov. I utgangspunktet har man mange leiligheter i de to tettstedene, men disse er delvis av lavere standard. Kommunen tar nå grep for å utvikle boligtilbudet og valgmulighetene med å følge opp boligutbyggingen mye lengre enn man tradisjonelt har gjort.

Kommunen satser også på profilering som miljøkommune med bl.a. lite lokalt transportbehov i tettstedene, utnyttelse av spillvarme og ren industri, samt ekstern kommunikasjon rundt dette med tanke på rekruttering, besøk og bedriftsetableringer.

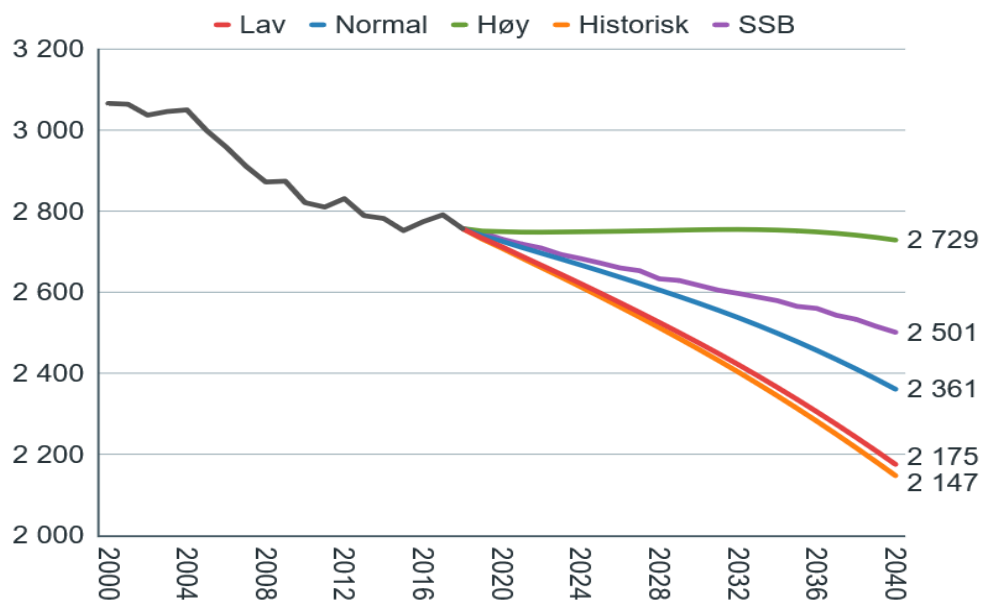
Kommunen har samhandling spesielt med nabokommunen Lærdal, men også andre kommuner i regionen om bl.a. tjenester. Rådmannen ser behov for enda tettere samarbeid innen arbeid med attraktivitet og å utvikle bo- og arbeidsmarkedsregionen.

Årdal kommune ønsker å være en kommune som tar samfunnsutviklerollen på alvor. Kommunen har i dag et bedre økonomisk handlingsrom enn tidligere når en for stor del av ressursene gikk med til å bygge opp likeverdige tjenester i de to tettstedene. Dette er nå tilpasset den økonomiske situasjonen med folketallsnedgang samtidig som kommunen pr i dag har betydelige kraftinntekter og eiendomsskatteinntekter på verker og bruk. Dette gir muligheter for større satsinger innen flere områder, og kommunen har nå satt ned politiske utvalg innen oppvekst, helse og utvikling for nærmere prioritering av innsatsen innen attraktivitet.

Kommunen trenger oppfølging med analyser av utvikling videre. Utfra kjennskap i dag, ser man ikke hva som eventuelt kunne vært endret på i dagens befolkningsprognoser.

VEDLEGG 9: SELJE OG EID KOMMUNE

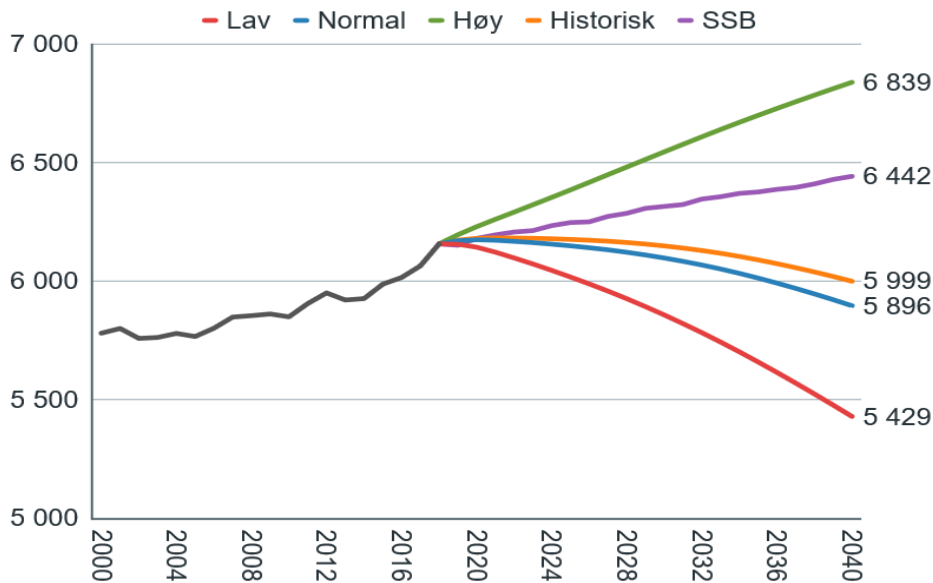
Eid og Selje er kommuner i regionen Nordfjord i Sogn og Fjordane. Selje har et folketall på 2743 (2. kvartal 2019) og ligger lengst vest i fylket, og grenser til Sande i nord, Vanylven i øst og Vågsøy i sør. Eid har et folketall på 6188 (2. kvartal 2019) og grenser i nord til Vanylven og Volda, i øst til Hornindal og Stryn, i sør til Gloppen og Bremanger, og i vest til Vågsøy. Eid kommune, Selje kommune samt «mellomliggende» deler av Vågsøy går fra 1. januar 2020 sammen til Stad kommune. Med 500 innbyggere i grunnkretsene Totland, Bryggja og Maurstad fra Vågsøy, får Stad kommune om lag 9430 innbyggere fra 1.1.2020.



Figur 3.6: Befolkningsframskrivninger for Selje kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforskning 2019)).

I dagens Selje kommune er administrasjonsstedet tettstedet Selje med i overkant av 700 innbyggere. Det nest største tettstedet i Selje kommune er Leikanger, med litt over 400 innbyggere. I figuren vises befolkningsutviklingen i Selje kommune, med i hovedsak negative framskrivinger mot 2040. Kun ved høy attraktivitet, stabiliseres folketallet.

Det største tettstedet i Eid kommune, administrasjonsstedet Nordfjardeid, har 3000 innbyggere etter betydelig vekst de siste årene (SSB 2019). Neste figur viser befolkningsframskrivinger for Eid kommune.



Figur 3.7: Befolkningsframskrivinger for Eid kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforskning 2019k).

Eid kommune har hatt befolkningsvekst de siste årene. Befolkningsframskrivingene viser imidlertid stor variasjon, med positiv utvikling i SSBs hovedalternativ og Telemarksforskings høy-alternativ, men for øvrig negativ utvikling ved alternativene normal attraktivitet, historisk attraktivitet og lav attraktivitet.

Referat fra intervjuet

Det ble gjennomført et felles intervju av representanter fra Selje og Eid kommune med bakgrunn i kjennskap til praksis i begge kommuner tidligere og at kommunene nå arbeider enda mer felles i tiden fram mot kommunesammenslåing. De som ble intervjuet var rådmannen i Selje siden 2017 (tidligere Plan- og utviklingssjef i Eid) og felles økonomisjef i Eid og Selje siden 2017.

Fra intervjuet framkommer at Selje og Eid har vært aktiv gjennom flere år innen det å øke kunnskapen om temaet samfunnsutvikling ved blant annet å bruke Distriktsenteret og det materiell de har, samt Telemarksforskning og analyser fra de omtrent hvert annet år. Disse analysene har vært viktig, og er fortsatt viktig, for å forstå

utviklingen og at vekst ikke kommer av seg selv. SSBs tall og framskrivninger brukes også, men i hovedsak på overordnet nivå med tanke på generelle vurderinger av befolkningsutvikling.

Kommunene har mål om befolkningsvekst og/eller stabilisering av folketallet i både tettsteder og bygder. Analysene fra Telemarksforsking viser at dette ikke kan oppnås uten betydelige tiltak. Attraktivitetsmodellen har her tilført både administrasjon og politikere en grunnforståelse for ulike typer attraktivitet (besøk, næring og bosted), og hva som kan påvirke denne (arbeid, bygninger/areal, ameniteter osv.). Dette har videre medvirket til at man har identifisert overordnede utfordringer, gjennomført oppfølgende lokale undersøkelser, og brukt dette som grunnlag for konkrete satsingsområder og tiltak. Blant annet danner attraktivitetsteorien rammene for strategi for stedsutvikling, reiselivsstrategien og strategisk næringsplan.

Forståelse av behovet for tiltak innen attraktivitet, har medvirket til at det er gjennomført omfattende stedsutviklingsanalyser relativt nylig, i blant annet tettstedene Leikanger og Selje. Det har også bidratt til etablering av nytt næringsområde for første gang på svært lang tid i Leikanger på Stadlandet. Ny detaljregulering for sentrum i Leikanger «Korsen» er under utarbeiding og arbeidet med ny detaljreguleringsplan av Selje sentrum er under planlegging. Det nevnes også at man har vedtatt planer for hvordan kulturarven kan brukes i samfunnsutviklingsarbeid i Selje kommune, som et resultat av attraktivitetstankegangen.

I Nordfjordeid er det tilsvarende gjennomført en rekke attraktivitetstiltak de senere årene, tilrettelegging for nytt sentrumsområde vendt mot fjorden med tilhørende parkanlegg og badestrand, nye næringsareal og enklere å etablere bedrifter, fokus på park- og handlegate, fortetting og kunnskapssenter om vikingtiden. Tiltakene har medvirket til en betydelig vekst i Nordfjordeid de siste årene, og innflyttingen har vært så stor at sentrumsskolen nå har behov for utviding. Veksten i Nordfjordeid har også bidratt til at Eid kommune er eneste kommune med vekst langs kysten i fylket.

Det uttrykkes at den nye kommunen har mye lånegjeld, lite muligheter for ekstrainntekter som kraftinntekter og eiendomsskatt, og er sårbar økonomisk. Kommunen har tro på at samfunnsutviklingsarbeid gir avkastning, også i form av flere innbyggere og økt inntekt, slik at man kan prioritere tiltak innen dette området.

Kommunene er fornøyd med de analyser som er gjort om nærings- og samfunnsutvikling de siste årene, men trenger mer kunnskap om lokal utvikling. Foruten flytting ut og inn av regionen, er kommunene preget av relativt mye intern flytting med økende etterspørsel etter leiligheter og boliger i Nordfjordeid, men også tettstedet Selje. Denne interne flyttingen er en utfordring for kommunen med tanke på dimensjonering av offentlige tjenester. For å få bedre oversikt for status og lokal utvikling er det gjennomført folkemøter i 9 skolekretser, men det er ikke gjennomført

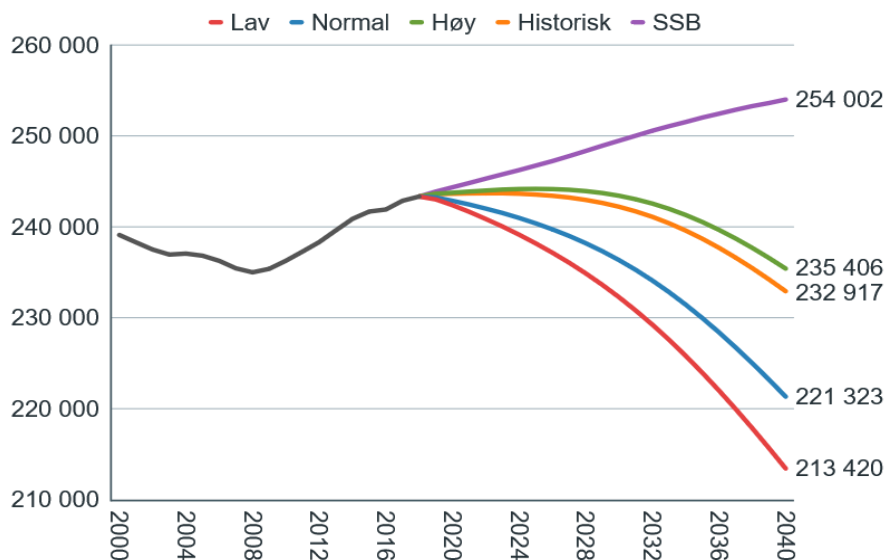
noen nærmere analyser av flytting mellom grunnkretser. På dette området trengs mer kunnskap.

VEDLEGG 10: NORDLAND FYLKESKOMMUNE

Nordland er et fylke i Norge med 44 kommuner og til sammen 243 150 innbyggere ved utløpet av andre kvartal 2019 (SSB 2019). Fylket har 12 byer med over 3000 innbyggere, hvorav Bodø er den største med over 40 000 innbyggere og administrasjonssenter i fylkeskommunen. Nordland grenser mot Sverige i øst, Trøndelag i sør, Troms i nord, og har en lang kystlinje mot vest. Nordland fylkeskommune består som før fra 1.1.2020.

I Telemarksforskings «Regional analyse for Nordland», presenteres SSBs hovedalternativ (MMMM) og Telemarksforskings fire scenarier for framtidig befolkningsutvikling i Nordland, slik vi viser i figuren nedenfor.

Sammen med SSB hovedalternativ, viser Telemarksforskings befolkningsframskrivninger stor spennvidde. Alle alternativ fra Telemarksforskning, viser betydelig lavere vekst og representerer et brudd på kurven med befolkningsvekst fra 2008 til 2018. Det kan legges til at SSBs alternativ med null i netto flytting viser 241 242 innbyggere i 2040. Telemarksforskings alternativer innebærer derfor betydelig netto utflytting over tid.



Figur 3.8: Befolkningsframskrivninger for Nordland fylke ut fra ulike attraktivitetsscenarier ((Kilde: Telemarksforskning 2019d).

Vi finner også fra Telemarksforskings framskrivninger, en relativt sett høy arbeidsplassutvikling når vi sammenligner med befolkningsutviklingen. Normalalternativet innebærer f.eks. 9 % nedgang i befolkningen, men bare 3 % nedgang i antall arbeidsplasser fram mot 2040. Høyalternativet som ligger nærmest SSBs hovedalternativ, innebærer 3 % nedgang i befolkningen og 3 % oppgang i antall arbeidsplasser fram mot 2040.

Personer mellom 16 og 66 år utgjør den mest aktive delen av yrkesstyrken. I SSBs framskrivinger er det hhv. 6 % og 11 % nedgang i antall personer mellom 16 og 66 år i hovedalternativet og alternativet med null i netto flytting. Med stabil sysselsettingsandel og netto innpendlingsandel, gir dette i størrelsesorden 6-11 % nedgang i arbeidsplassbehovet over tid utfra definisjonsmessige sammenhenger. Telemarksforskings framskrivinger av arbeidsplasser og folketall gir derfor som resultat svært høye økninger i netto innpendling og/eller økninger i sysselsettingsandel, utfra de samme definisjonsmessige sammenhengene.

På hjemmesidene til Nordland fylkeskommune, oppgis tall for befolkningsframskrivinger å være under utvikling. I økonomiplan for 2018-2021 finner vi at SSBs hovedalternativ brukes som prognose (Nordland fylkeskommune 2018).

Referat fra intervjuet

Fra Nordland fylkeskommune ble assisterende Plan- og utviklingssjef intervjuet. Fra intervjuet framkommet at praksis i Nordland fylkeskommune er å bruke befolkningsframskrivinger og tilhørende analyser til kunnskapsgrunnlag for strategiutvikling i fylket og hvordan man skal arbeide med kommuner og ulike aktører rundt om i fylket. Fylkeskommunens mål og ambisjoner innen befolkningsutvikling er vekst. Spennvidden i befolkningsframskrivinger fra både SSB og Telemarksforskning tas alvorlig, og gjør fylkeskommunen ekstra oppmerksom på utfordringer og behov for tilpassede strategier og tiltak som f.eks. satsinger på by/regionsenter for å demme opp for negativ utvikling i underregioner i fylket og være støttespiller for områder av fylket med særskilte utfordringer.

Fylkets vekstambisjoner gjenspeiler seg i dimensjonering av offentlige tjenester og innen samfunnsutviklingsstrategiene. Innen videregående skole og tannhelse bruker man i hovedsak SSBs hovedalternativ som viser vekst framover i tid, samtidig som det er lett tilgjengelige tall for folketall fordelt på alder og kjønn i SSBs framskrivinger. Telemarksforskings framskrivinger har til sammenligning ikke så tilgjengelige detaljerte tall, og viser en utvikling som er langt fra fylkets ambisjoner.

Detaljene i Telemarksforskings analyser om ulike typer attraktivitet er av mer overordnet betydning for fylkeskommunen, enn den er for kommuner og næringsliv i fylket. Meløy kommune brukte f.eks. analyser om bosettingsattraktivitet som bakgrunn for tiltak fra å være en industrikommune med mye innpendling, til å bli en mer aktuell bokommune med mer varierte arbeidsplasser. I kommuner som Narvik, Herøy, Rana, Nesna, Bodø og Flagstad, har slike attraktivitetsanalyser blitt brukt som bakgrunn for prosjekter innen temaet rekruttering og inkludering (dvs. bostedsattraktivitet). I Steigen har man ut fra en lignende tankegang, arbeidet med tettere kobling næringsliv og videregående skole. Foreløpige resultater er her et oppsving i antall lærlingebedrifter innen ulike typer bransjer.

Fylkeskommunen opplever at det ikke alltid er slik at småkommuner vil gå inn i problematikken om årsak til utfordringer, og hva kunnskap fra analyser som eksempelvis Telemarksforskning sine, kan bety for lokale tiltak. I noen slike tilfeller oppleves næringslivet å være mer aktive enn kommuneorganisasjonen.

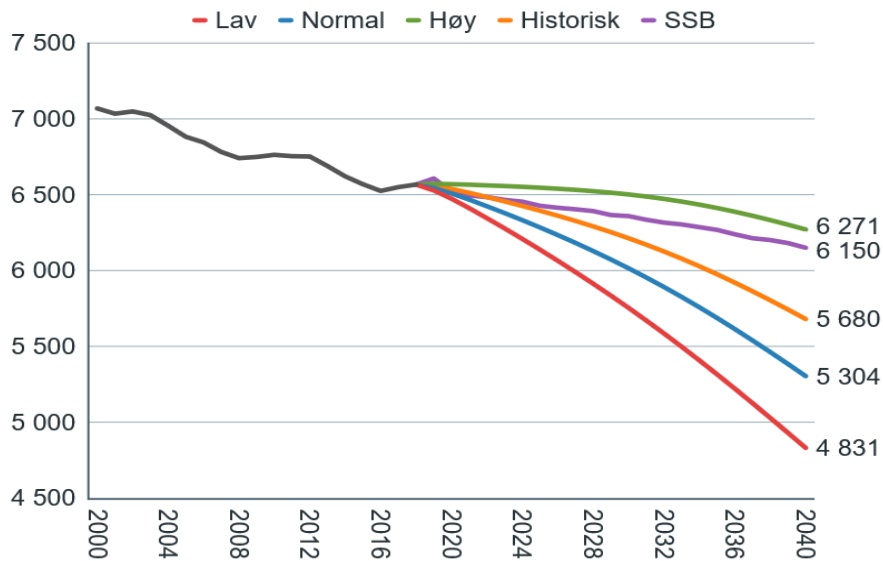
Nordland fylkeskommune gjennomfører nå et større prosjekt som heter «Bring oss i front», hvor det er satsinger på flere områder, ikke minst innen samfunnsutviklingsarbeidet. I den forbindelse ble det identifisert behov for et kunnskapsgrunnlag om regional utvikling i fylket i et bærekraftperspektiv. Kunnskapsgrunnlaget utarbeides nå med bistand fra Nordlandsforskning.

I tillegg til analyser og tilhørende kunnskapsgrunnlag, er innspill fra kommuner, regionråd, statlige arbeidsplasser og næringsliv viktig for strategiutviklingen i Nordland fylkeskommune. For å videreutvikle samhandlingen med disse aktørene, arbeider fylkeskommunen med å utvikle tjenester innen hva statistikk og analyser kan brukes til.

Fylket er medlem av Panda-gruppen og har kompetanse på bruk av Panda-modellen. Fylkeskommunen hjelper ofte kommuner (på forespørsel) om relevant statistikk for den enkelte kommune. Nordland fylkeskommune har ikke hatt en egen statistikkavdeling, men arbeider nå med å samle ressursene på dette området og opparbeide en tjeneste som i større grad enn før, kan tilgjengeliggjøre statistikk og analyser av utvikling i næringsliv og befolkning til kommuner. I første omgang er det mest aktuelt å gjøre statistikk og enkle analyser av befolkning og næringsliv mer tilgjengelig enn i dag, og forsøke å etablere en felles situasjonsforståelse på dette området. Analysene som foreligger er imidlertid i hovedsak sektorfokusert, der f.eks. SSB ser kun på befolkning eller sysselsetting hver for seg og Indeks Nordland ser på næringsutvikling. På dette området er det behov for mer analyser av komplekse sammenhenger mellom verdiskaping, arbeidsplasser og befolkningsutvikling og hva man kan gjøre for å påvirke utviklingen. Her kan det være aktuelt at fylkeskommunen i større grad gjør egne framskrivinger med egne forutsetninger om flytting, boligbygging og utvikling i arbeidsmarkedet. Nord Universitets vedtak om nedbygging på Helgeland nevnes her som et eksempel, hvor denne typer analyse er viktig.

VEDLEGG 11: TRYSIL KOMMUNE

Trysil er en kommune i Østerdalen i Hedmark med rundt 6600 ved utgangen av andre kvartal 2019 (SSB 2019). Kommunen grenser i nord til Engerdal, i nordvest til Rendalen, i vest til Åmot, og i sydvest mot Elverum og Våler. Mot syd og øst grenser kommunen mot Sverige. Figuren nedenfor viser de siste årenes befolkningsutvikling og fem alternative befolkningsframskrivinger fram mot 2040.



Figur 3.9: Befolkningsframskrivinger for Trysil kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarioer ((Kilde: Telemarksforsking 2019f).

Figuren viser alle at folketallet vil gå ned mot 2030 og 2040. Telemarksforsking alternativ med høy attraktivitet og SSBs hovedalternativ (MMMM) er her de mest positive framskrivingene. Begge disse alternativene innebærer en viss positiv netto innflytting til Trysil de kommende årene, ut fra vår sammenligning opp mot SSB alternativ uten netto flytting (SSB 2019). Som figuren viser, har det vært stabilisering og delvis positiv utvikling i folketallet de siste årene. Slik befolknings sammensetningen er, med høy eldreandel i kommunen, er en forklaring på denne positive befolkningsutviklingen økt tilflytting.

Referat fra intervjuet

Som representant for brukere i Trysil kommune er rådmannen i kommunen intervjuet. Rådmannen har lang erfaring som administrativ leder i kommunen, og forteller at de bruker befolkningsframskrivinger fra SSB og analyser fra Telemarksforsking. De første brukes innen bl.a. helse/omsorg og oppvekst, mens de siste brukes i hovedsak innen nærings- og samfunnsutvikling og kommunens satsing på attraktivitet for besøk, bosetting og bedriftslokalisering. Rådmannen peker her på både næringsanalysene og prognosene fra attraktivitetsmodellen som nyttig for kommunen.

Det spesielle med Telemarksforskings (eller SSBs) framskrivinger er ifølge rådmannen, at disse ikke stemmer for en så spesiell reiselivskommune som Trysil. Kommunen opplever betydelig vekst i reiselivet ut fra generell økonomisk vekst og tilstrekkelig nærhet til storbyområder for kommunens svært så snøsikre områder. Det oppleves bl.a. store etterspørselsvirkninger fra utbygging av over 1000 nye senger pr år innen fritidsboliger, i en situasjon der man allerede har 50 000 innbyggere i topphelgene på vinteren. Dette gir store utslag i lokal handel og tjenestebehov som f.eks. flere årsverk

ekstra i lokal legetjeneste, 6-700 sesongarbeidere fra i hovedsak Sverige, men også vekst i faste arbeidsplasser som kompenserer for nedgang i primærnæringene i kommunen. Slik det ser ut nå, ser det ut til å bli vekst i reiselivet i kommunen også i årene framover, opplyser rådmannen. For en kommune som Trysil, som ligger 70 km fra nærmeste større arbeidsmarked (Elverum), vil en slik vekst i næringslivet normalt slå ut i folketallet, mener rådmannen og begrunner dette med relativt lite dagpendling om det er tilstrekkelig tilgang på boliger. Det siste er identifisert som et knapphetsområde, og kommunen bygger nå ut nye boligfelt i egen regi for første gang på 25 år.

Antall senger i kommunen øker med over 1000 hvert eneste år, men det har i hovedsak vært hytte/fritidsleiligheter hvor utbyggere opplever gode marginer. Innen vanlig boligbygging for fastboende er det mindre marginer og kommunen har derfor selv tatt ansvar for boligutbygging for å bedre på det de opplever som knapphet på boliger. Dette skjer for første gang på 25 år og antydes å ha sammenheng med kommunens satsing på attraktivitet, etter å virkelig ha oppdaget hva dette kan bety fra analysene til Telemarksforsking.

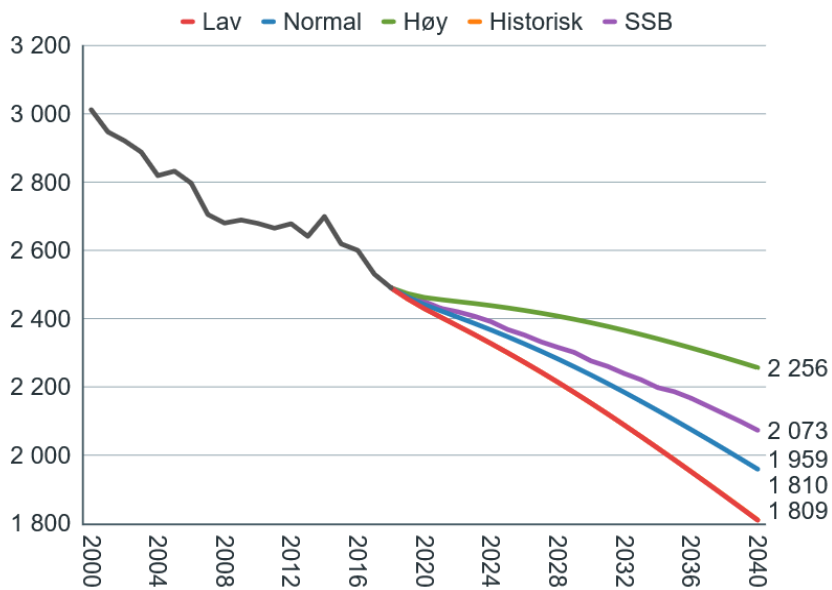
Rådmannen spesifiserer at foreliggende framskrivinger brukes i liten grad til å sette overordnede målsettinger siden de er mye mer pessimistiske enn den utvikling de opplever og forventer. Ut fra hvordan Attraktivitetsmodellen er bygd opp, forteller dette Trysil kommune at de har en betydelig attraktivitet som gir vekst til tross for at en rekke andre forhold peker i motsatt retning. For Trysil er det derfor svært positiv utvikling den siste tiden og en påvist attraktivitet i analysene som kommunen bruker i bl.a. markedsføringsammenheng og tiltaksutforming i kommunen. Innen det siste temaet kan nevnes tiltak som sykkelstier og boligfelt, der kommunen bruker attraktivitetsteorien til å investere i infrastruktur som kan øke bl.a. trivsel og innflytting.

Rådmannen opplyser at kommunen har god kompetanse selv i bl.a. egen samfunnsplanlegger, i tillegg mer vanlig planfaglig kompetanse. Det samarbeides også noe med andre vintersportdestinasjoner, spesielt de hvor Skistar har en betydelig rolle (Åre og Hemsedal), slik at kommunen opplever å ha god kompetanse i samfunnsplanlegging og tilhørende tiltak. Når det gjelder behovet for befolkningsframskrivinger opp i dette arbeidet, opplyser kommunen å klare seg med foreliggende framskrivinger pluss den lokale informasjon og kompetanse de har.

VEDLEGG 12: STOR-ELVDAL

Stor-Elvdal kommune ligger midt i Østerdalen. Kommunen hadde 2459 innbyggere pr. 01.01.19, hvorav flesteparten bor i kommunesenteret Koppang. Koppang ligger 9 mil øst for nærmeste by, Elverum.

Figuren nedenfor viser befolkningsframskrivinger fra Telemarksforskings regionale analyser.



Figur 3.10: Befolkningsframskrivinger for Stor-Elvdal kommune ut fra ulike attraktivitetsscenarioer ((Kilde: Telemarksforskning 2019g).

Disse viser alle at folketallet vil gå ned. Telemarksforskning alternativ med høy attraktivitet og SSBs hovedalternativ (MMMM) er her de mest positive framskrivingene. Begge disse alternativene innebærer negativ netto innflytting ut fra vår sammenligning opp mot SSB alternativ uten netto flytting (SSB 2019). Folketallet i Stor-Elvdal har gått ned over en lang periode, og alle alternative befolkningsframskrivinger i figuren viser fortsatt nedgang. Spennvidden i disse prognosene er fra 1809 til 2256 personer i folketall i 2040. SSBs hovedalternativ viser her 2073, mens det kan vises at SSBs alternativ med ingen netto flytting viser 2220 personer i 2040. Høyalternativet innebærer med andre ord en marginal positiv innflytting til kommunen i perioden.

Referat fra intervjuet

Som representant for brukere i Stor-Elvdal kommune er rådmannen i kommunen intervjuet, på bakgrunn av mange års erfaringer fra stillingen. Fra intervjuet framkommer at Stor-Elvdal kommune har brukt analyser og framskrivinger fra Telemarksforskning i flere år til alt fra statusbeskrivelse i kommuneplanens samfunnsdel til bakgrunnskunnskap for tiltaksutforming innen nærings- og samfunnsutviklingsområdet. Sammen med framskrivinger fra SSB, brukes Telemarksforskings analyser av bl.a. aldersfordeling også innen helse og skole.

Analysenes spennvidde og skille mellom høy, mellom og lav utvikling i attraktivitet oppleves som nyttig med tanke på valgmuligheter og at kommunen kan gjøre noe for å påvirke utviklingen. De siste årene har tidligere negative framskrivinger slått til, og kommunen har nå brukt analysene som bakgrunn for en rekke satsinger innen

attraktivitet og bolyst de siste årene. Virkningene av disse satsingene vil forhåpentligvis komme etter hvert.

Kommunen har bl.a. satsset på synliggjøring gjennom Stor-elgen, lagt til rette for hytteutbygging i størrelsesorden 500 hytter, brukt 4,5 mill kr i forskjønning og andre tiltak for bedre avkjøringsmuligheter inn til kommunesenteret Koppang, søkt og fått bevilget midler til Rovviltssenter med 3 arbeidsplasser, samt begynt å bygge et besøkssenter med bibliotek m.m. i Koppang. Det nevnes også at togstoppet i kommunen kan gi mulighet for miljøvennlig transport til/fra hyttene, der man allerede har over 2000 hytter.

Stor-Elvdal er en kommune med få innbyggere og har et tradisjonelt og lite innovativt næringsliv. Man er derfor sårbar for endringer i flyttemønstre og makroøkonomiske forhold, men også den mer lokale utviklingen i næringsliv og de bostedsvalg som gjøres. Kommunen bruker ressurser på rådgiving og tilrettelegging helt ned på familienivå, når disses bostedsvalg er til vurdering. En opplever å må kjempe for hver familie. Kommunen har imidlertid ikke økonomiske flyttepakker.

Telemarksforskings analyser, SSB og andre som Offentlige regnskap osv. gir tallgrunnlag som brukes av kommunen inn mot næringsliv og andre med tanke på utfordringer og muligheter. Kommunen henter aktivt inn tall om lokal utvikling ved bl.a. å årlig spørre bedrifter om utviklingen framover og hvor mange de eventuelt vil ansette neste år. Slike tall er nå opp i over 50 pr år, men utfordringen med å få folk til å bo lokalt er sterk og har over tid medført at det er svært vanskelig å få folk til å ta de ledige jobbene. Kommunen opplever derfor bostedsattraktivitet som den største utfordringen i nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet.

Kommunen har årlige dialogmøter mellom politikere og administrasjon der man går gjennom ulike framskrivinger og forutsetninger i disse, og vurderer bl.a. utslag for folketall og kommuneøkonomi. Befolkningsutvikling og kommuneøkonomi oppleves som utfordrende med tanke på å nå ambisiøse politiske mål. Fra administrasjonen sin side har man lagt seg på det som beskrives som mer realistiske målsettinger i tråd med utviklingen de senere årene.

Kommunens behov for befolkningsframskrivinger er godt dekket med Telemarksforskings analyser. Dette gir en beskrivelse av spennvidde og muligheter framover. Når det gjelder hva kommunen konkret bør satse på, er det behov for kunnskapspåfyll av ulike slag. Rådmannen trekker her fram særlig behovet for å vite mer om hvilke grep kommunene har lyktes med, i tilsvarende kommuner som Stor-Elvdal. Rådmannen trekker imidlertid også fram behovet for å vite mer hvordan kommunen skal tilpasse seg og møte best mulig endringer i digitalisering, sentralisering og andre eksterne faktorer.