

**Steigen**  
KOMMUNE

## **Perspektivanalyser 2020 – 2040**

Langsiktige utviklingstrekk i befolkningstall,  
demografi og tjenestebehov.

Vurdering av forventede konsekvenser og  
omstillingsbehov for Steigen kommune.

Utarbeidet av Knut Andersen som del av et felles prosjekt for  
Hamarøy, Saltdal og Steigen kommuner

23. november 2020

## Innhold

1. Sammendrag .....	3
2. Bakgrunn, formål og prosess.....	4
3. Befolkningsutvikling og demografi.....	5
3.1. Historisk utvikling i folketall 2000-2020.....	5
3.2 Befolkningsframskrivinger.....	11
3.3 Demografisk utvikling.....	13
3.4 Tolkning av befolkningsframskrivingene.....	15
4. Kostnader og tjenestebehov .....	17
4.1 Framskrivning av kommunens utgiftsbehov og tjenesteproduksjon.....	17
4.2 Framskrivning av behovet for omsorgsplasser .....	19
4.3 Framskrivning av kommunens årsverksbehov .....	20
5. Håndtering av omstillingsbehov 2020-2040 .....	21
5.1 Kort om Steigen kommunes økonomiske startposisjon .....	22
5.2 Forholdet til inntektssystemet for kommunene.....	22
5.3 Omstillingsutfordringer i Steigen .....	24
6. Avsluttende kommentarer .....	27

## 1. Sammendrag

Norge og Steigen står overfor store demografiske endringer det kommende tiåret, ved at antallet innbyggere over 80 år stiger kraftig. Relativt sett blir «eldrebølgen» ekstra merkbar i små distriktskommuner, hvor folketallsutviklingen er negativ eller i beste fall flat.

SSB la i august i år fram nye befolkningsframskrivinger for norske kommuner. For Steigen mener SSB at befolkningen vil stige de neste 10 årene, og så flate ut fram mot 2040. Framskrivningene er basert på at utviklingen de siste 10 årene skal fortsette. I Steigen betyr dette at SSB legger til grunn at folketallet skal holdes oppe av positiv netto innflytting både innenlandsk og fra utlandet. Telemarksforskning har utarbeidet egne befolkningsprognoser for perspektivanalysen. Deres framskrivinger gir en sterk befolkningsnedgang, og dermed en enda høyere andel gamle innbyggere.

De to ulike framskrivingene gir svært ulike totale utviklingsbaner fram mot 2040. Når det gjelder de eldste innbyggerne er imidlertid tallene ikke veldig ulike, fordi eldre personer flytter langt mindre enn unge. Det er derfor ingen tvil om at eldrebølgen kommer til Steigen. Spørsmålet er hvor mange yngre personer som vil bo i Steigen, sørge for inntekter til kommunen, og produsere de tjenestene som en aldrende befolkning trenger.

Kommunens inntekter fra skatteinngang og statlige rammeoverføringer henger svært tett sammen med innbyggertall og demografi. Overføringene, eller utgiftsbehovet, baseres på antall innbyggere kommunen har i ulike årsklasser, og beregnede gjennomsnittsutgifter i disse årsklassene. På denne måten tar de statlige overføringene til en viss grad hensyn til de demografiske endringene som skjer i kommunene. Det er imidlertid kommunen selv som må fordele sine ressurser til produksjon av ulike tjenester til sine innbyggere, unge, voksne og eldre.

Utgiftsbehovet knyttet til eldre vil stige svært kraftig fram mot 2030 og videre mot 2040. I SSBs scenario ligger utgiftene knyttet til barn og unge flatt, mens TFs scenarier innebærer vesentlig færre barn og unge og dermed redusert utgiftsbehov i oppvekstsektoren. De ulike framtidsutsiktene får dermed meget store utslag i kommuneøkonomi og ressursdisponering de to neste tiårene.

Det økte utgiftsbehovet knyttet til den eldre delen av befolkningen gjenspeiler en kraftig økning i behovet for heldøgns omsorgstjenester. Kostnadene til hjemmebaserte omsorgstjenester forventes ikke å øke, fordi antallet «yngre pensjonister» ikke øker ytterligere framover. Økningen i heldøgns omsorg medfører behov for rekruttering av et stort antall sykepleiere og helsefagarbeidere, og her vil Steigen konkurrere med hele kommune-Norge som har akkurat de samme behovene for kompetanse.

Etter mer enn et tiår med krevende kommuneøkonomi har Steigen nå et bedre startpunkt enn for bare et par år siden, mye takket være store utbetalinger fra Havbruksfondet. De demografiske endringene gir fortsatt behov for økonomiske tilpasninger i driften for å skape økonomisk handlingsrom for omstillingskostnader og investeringer i tiltak som legger grunnlag for en positiv samfunns- og befolkningsutvikling i Steigen.

## 2. Bakgrunn, formål og prosess

Hamarøy, Saltdal og Steigen kommuner deltok i forrige kommunestyreperiode i et nettverk for ROBEK-kommuner i Nordland. På en av samlingene presenterte Rana kommune sin perspektivanalyse og hvordan denne gav viktige føringer inn i det øvrige plan- og økonomiarbeidet. De tre kommunene søkte om skjønnsmidler til et felles prosjekt for å få utarbeidet et opplegg for perspektivanalyser i små kommuner. Fylkesmannen i Nordland innvilget i 2019 skjønnsmidler med 127.000 kroner til gjennomføring av prosjektet.

Våren 2020 ble Knut Andersen i Andersen RÅD engasjert for å utarbeide perspektivanalyser for de tre kommunene. I henhold til inngått avtale skulle følgende temaer belyses for hver enkelt kommune:

- 1) Langsiktige utviklingstrekk for befolkning, demografi og næringsstruktur fram mot 2040.
- 2) Hvordan dagens inntektssystem for kommunene hensyntar og kompenserer for utviklingstrekkene/endringene, og hvilke faktorer som i liten eller ingen grad hensyntas gjennom inntektssystemet.
- 3) Hva er kommunens «startposisjon» for å møte utviklingen; dvs. økonomisk posisjon og handlefrihet, samt kapasitet, fleksibilitet og kompetanse i tjenesteproduksjonen.
- 4) Særlige karakteristika og utfordringer i den enkelte kommunen i dag som gir føringer for framtidig planlegging og tilpasning av tjenesteproduksjon.
- 5) Nødvendige endringer i kommunens tjenesteproduksjon og ressursdisponering (herunder investeringer) som følge av endret demografi, og timing av omstillingsbehovene.
- 6) Hvordan vil utviklingstrekk, økonomiske rammebetingelser og endringer i tjenesteproduksjon påvirke utviklingen i valgte måltall for kommunenes økonomi framover.
- 7) Usikkerhet knyttet til demografisk utvikling, økonomi og tjenesteproduksjon.

Som en del av prosjektet ble Telemarksforskning («TF») engasjert for å utarbeide underlagsmateriale for blant annet demografi, demografikostnader og framtidig ressursbehov i ulike kommunale tjenester. Første utkast til slike analyser fra TF ble utarbeidet våren 2020, med utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2018. I august 2020 la SSB fram nye framskrivninger som innebar store endringer i forhold til tidligere tall. TF fikk derfor i oppdrag å oppdatere sine analyser med nytt tallgrunnlag fra SSB, og nytt materiale fra TF forelå i september.

Underveis i arbeidet med perspektivanalysene har det vært gjennomført felles møter med kommunedirektørene i de tre kommunene, som har vært styringsgruppe for prosjektet. Det har også har det vært holdt videomøter individuelt med den enkelte kommune.

Grunnlagsmateriale for arbeidet med analysene omfatter i hovedsak følgende:

- Ulike befolkningsstatistikker fra SSB
- Analyser utarbeidet av Telemarksforskning
- Kommuneplaner/-sektorplaner
- Budsjettdokumenter, økonomiplan og økonomirapportering
- KOSTRA-tall
- Kommuneøkonomiproposisjon og «Grønt hefte» 2021

På grunn av langtidssykemelding tok arbeidet med analysene lenger tid enn forventet, spesielt med hensyn til ferdigstilling av endelig rapport. Hovedfunn fra perspektivanalysene har imidlertid vært presentert på budsjettseminarer i kommunene undervegs:

- Hamarøy kommune: 23. juni på Storjord
- Steigen kommune: 19. august i Leinesfjord
- Saltdal kommune: 23. september på Rognan

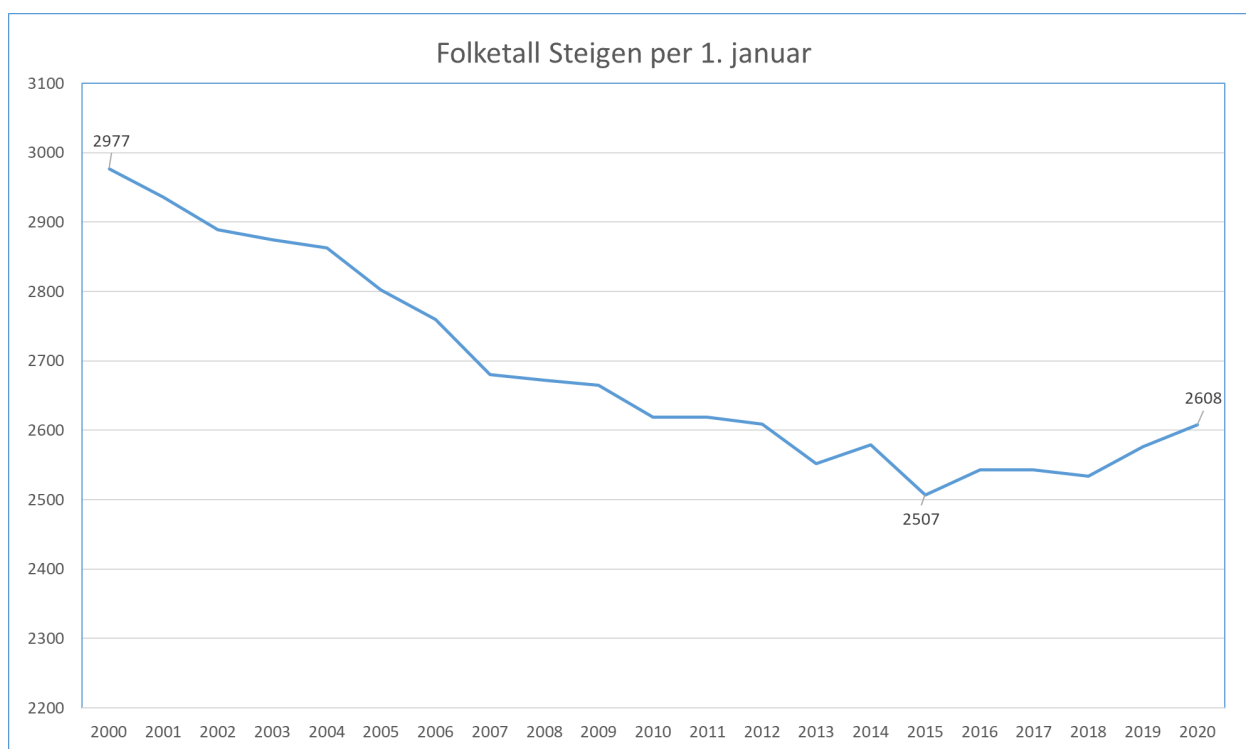
På Steigen kommunes budsjettseminar i august var kommunestyret, ledere og mellomledere i kommuneadministrasjonen, samt tillitsvalgte til stede. Presentasjonen som ble holdt var preget av at SSB dagen før hadde lagt fram nye befolkningsframskrivninger for alle norske kommuner, der utsiktene for Steigen var langt mer positive enn de tidligere befolkningsframskrivingene fra 2018. Siden det kun var en knapp dag tilgjengelig før budsjettseminaret var analysene som ble lagt fram bare delvis oppdatert med nye tall. I denne rapporten er alle tall og vurderinger oppdatert med SSB reviderte tall fra august 2020, og mange figurer, tall og kommentarer er derfor endret siden presentasjonen på budsjettseminaret 19. august.

### 3. Befolkningsutvikling og demografi

I dette kapitlet ser vi først på den faktiske utviklingen i folketall og demografi etter årtusenskiftet, og hvilke faktorer som har gitt oss denne utviklingen. Deretter presenteres to ulike befolkningsframskrivninger fra henholdsvis SSB og TF. Framskrivningene gir svært ulike resultater fram mot 2040, og årsakene til dette beskrives til slutt.

#### 3.1. Historisk utvikling i folketall 2000-2020

Steigen hadde de første 15 årene på 2000-tallet en befolkningsutvikling tilsvarende mange småkommuner i Nordland, med en kraftig reduksjon på 16%. De siste 5 årene har befolkningsutviklingen vært svært positiv sammenlignet med mange småkommuner, med en økning på 4%. Utviklingen er vist i figur 1.



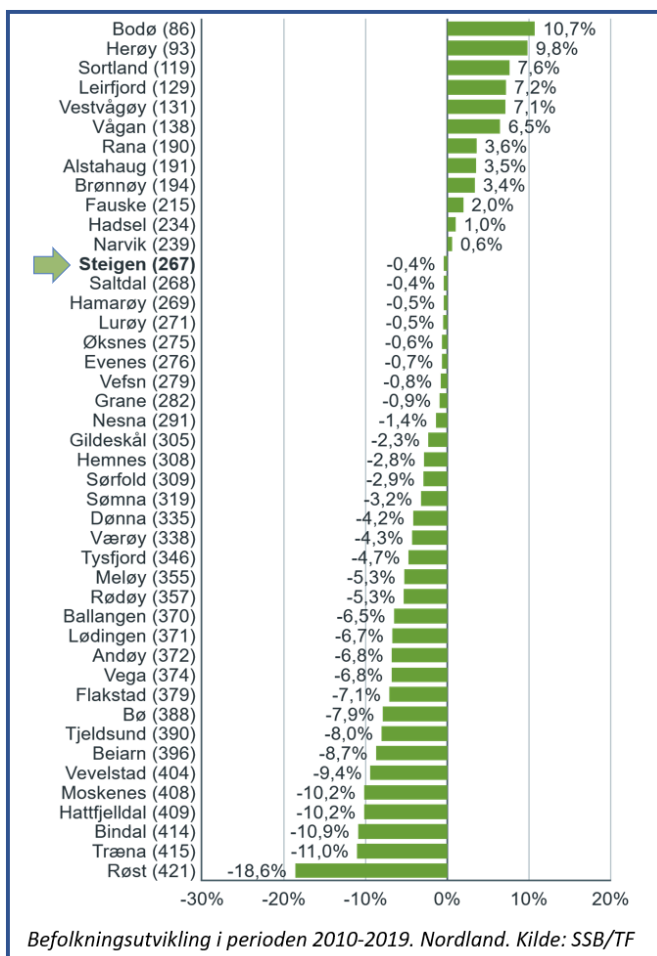
Figur 1 Befolkningsutvikling for Steigen kommune 2000-2020

Utviklingen det siste tiåret gjør at Steigen ligger helt i toppskiktet blant kommunene i Nordland, og særlig hvis man ser på kun de små kommunene. Dette er illustrert i figur 2, hvor kommunene i Nordland er rangert. Ser man kun på de 5 siste årene ligger Steigen enda bedre plassert. Hvilke faktorer kan foreklare denne svært positive utviklingen?

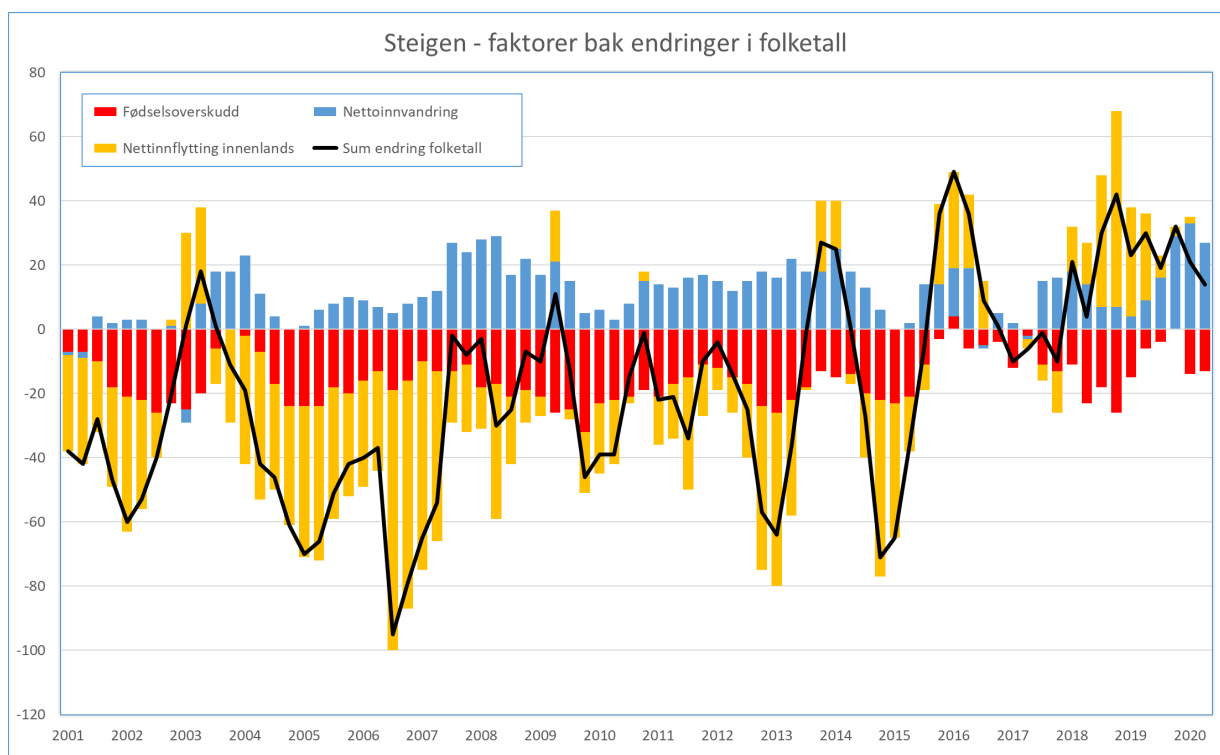
Endringer i befolkning for en kommune består som kjent av følgende:

- antall fødte og antall døde, der nettotallet utgjør fødselsoverskuddet.
- Inn- og utflyttinger, enten innenlands eller til/fra utlandet (innvandring).

I figur 4 er endringene nærmere analysert, splittet på fødselsoverskudd og flyttinger. Tallene som vises i figuren er rullerende for siste 4 kvartaler.



Figur 2 Befolkningsutvikling i kommunene i Nordland 2010-2019



Figur 3 Dekomponering av befolkningsutvikling (rullerende tall 4 kvartaler)

Steigen hadde flere døde enn fødte i stort sett hele perioden 2000-2020, mens det har vært en positiv netto innvandring fra utlandet. Netto innenlandsk flytting var stort sett negativ årene 2000-2015, for så være på plussiden 2016-2019. Grovt sett kan en si at fødselsunderskudd og innvandringsoverskudd totalt sett har «gått i null», og at det er den innenlandske flyttebalansen som har avgjort om Steigen har hatt befolkningsøkning eller nedgang det enkelte år.

TF har utviklet en modell som prøver å forklare hvorfor noen kommuner klarer seg bedre enn andre – den såkalte «Attraktivitetsmodellen». Modellen er kort forklart i faktaboks 1.

I henhold til modellen har Steigen hatt positiv samlet attraktivitet totalt sett for perioden 2010-2019, med både positiv nærings- og bostedsattraktivitet. Særlig har bostedsattraktiviteten vært positiv – det har flyttet mange flere folk til Steigen enn det kan kunne forventes på grunnlag av strukturelle forhold og arbeidsplassutvikling. Man kan si at modellen med dette bekrefter det man observerer ut fra befolkningsstatistikkene – Steigen har gjort det bedre enn de fleste sammenlignbare småkommuner i Nordland og Norge for øvrig.

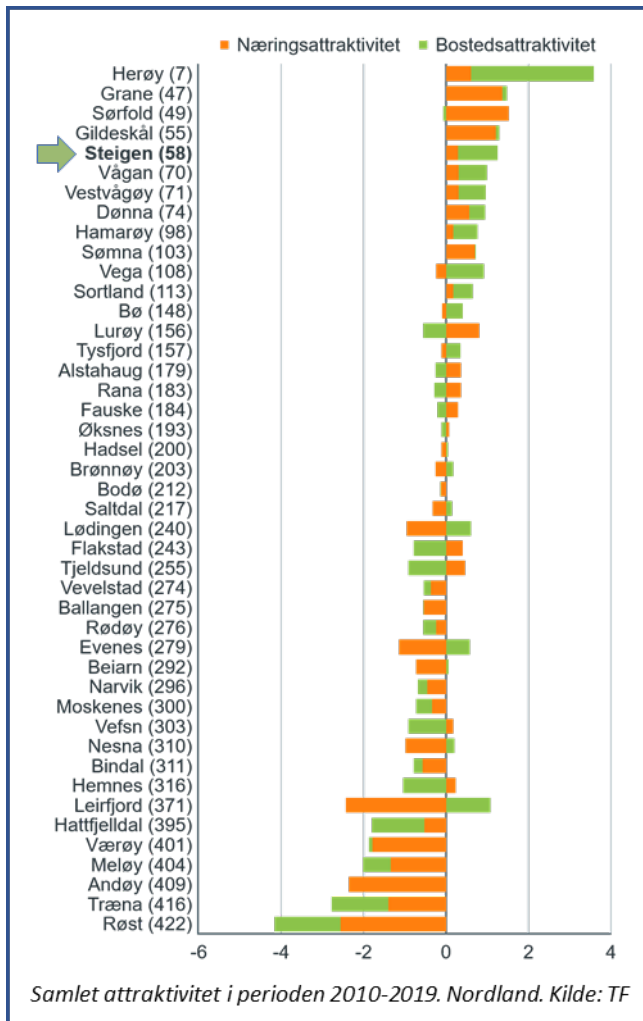
Oppsummert viser analysen at Steigen de siste 5 årene har klart å snu den negative folketallsutviklingen etter en kraftig nedgang på starten av 2000-tallet. I likhet med andre små distriktskommuner har Steigen i stor grad hatt «oddsene mot seg», men har altså vært så attraktiv både for næringsliv og tilflytting at man har oppnådd en positiv utvikling.

Som vist i figur 3 er befolkningsutviklingen i stor grad basert på utviklingen i innenlandsk flytting, som har variert mye over tid. Det er nok mange faktorer som forklarer den positive flyttebalansen de siste fem årene, men det er nærliggende å trekke fram to faktorer i Steigen.

En grunnleggende forutsetning for bosetting er arbeidsplasser, hvor Steigen har hatt en uvanlig sterk vekst i denne perioden. En svært stor andel av de nye arbeidsplassene er skapt innenfor akvakultur og næringer tilknyttet akvakultur. Vekst i blå næringer skjer langs hele kysten, men Steigen har fått ekstra stor sysselsettingseffekt på grunn av de mange landbaserte prosjektene i kommunen (stamfisk/rogn, settefiskanlegg, slakteri).

Attraktivitetsmodellen tar hensyn til bransjeeffekter, altså at kommuner som har mye aktivitet innenfor næringer i vekst forventes å ha en god befolkningsutvikling. Den positive bostedsattraktiviteten forteller imidlertid at økningen i folketall har vært vesentlig bedre enn forventet. En mulig delforklaring kan være positive effekter av tilflyttingsprosjektet Lev i Steigen som har pågått i den aktuelle perioden. Steigen har også fått mye positiv oppmerksomhet i nasjonale medier, som også kan ha bidratt til en markedsføringseffekt. Det er imidlertid vanskelig å måle bidraget fra slike faktorer isolert sett.





Figur 4 Nærings- og bostedsattraktivitet i Nordland 2010-2019

## Faktaboks 1 Attraktivitetsmodellen

**Telemarksforskning** har utarbeidet en modell som ser nærmere på de drivkreftene som gjør at enkelte kommuner (eller steder, regioner, etc.) øker folketallet, mens andre krymper. For å forklare utviklingen deles drivkreftene inn i **strukturelle faktorer** og steders **attraktivitet**.

Strukturelle faktorer er drivkrefter som en kommune ikke kan påvirke selv. Den viktigste av disse faktorene er **sentralitet**, som grovt sett handler om befolkningsstørrelse og beliggenhet i forhold til større befolkningsentra. Helt konkret defineres sentralitet ut fra hvor mange arbeidsplasser som kan nås innen en viss reisetid, altså hvor mange jobbmuligheter innbyggerne i en kommune har, og tilsvarende for hvilke tjenestetilbud innbyggerne har tilgang til. Andre strukturelle faktorer er total befolkningsvekst i Norge, samlet innvandring til Norge, og arbeidsplassvekst i nabokommuner som det pendles til.

Befolkningsutviklingen påvirkes også av hvor mange arbeidsplasser som skapes i kommunen. Basert på de strukturelle faktorene og arbeidsplassutviklingen kan man beregne en forventet befolkningsutvikling i den enkelte kommune – hva som vil være normalt for en kommune med de aktuelle kjennetegnene. Faktisk befolkningsutvikling i den enkelte kommune avviker imidlertid ofte fra forventet utvikling. Telemarksforskning forklarer dette med at kommuner har ulik attraktivitet, fordelt på næringsattraktivitet og bostedsattraktivitet.

**Næringsattraktivitet** handler om forholdet mellom hvor mange arbeidsplasser som faktisk skapes i en kommune, og hva som er forventet arbeidsplassvekst. Forventet vekst henger sammen med befolkningsvekst (økt befolkning skaper i seg selv flere jobber), bransjeeffekt (tilhører næringslivet i kommunen bransjer som vokser eller krymper?), samt konjunkturer og nasjonal vekst i næringslivet (felles for alle kommuner, men varierer fra år til år).

Kommuner hvor det skapes flere arbeidsplasser enn forventet defineres til å ha høy næringsattraktivitet – man skaper eller tiltrekker seg flere arbeidsplasser enn det som er normalt for tilsvarende kommuner.

**Bostedsattraktivitet** handler om at en kommune kan trekke til seg mer innflytting enn forventet ut fra de strukturelle betingelsene og arbeidsplassveksten. Man måler bostedsattraktiviteten gjennom differansen mellom faktisk **nettoflytting** og forventet nettoflytting. Merk at en kommune med lav arbeidsplassvekst vil kunne være en attraktiv bostedskommune selv om det er netto utflytting, hvis det er mindre utflytting enn forventet.

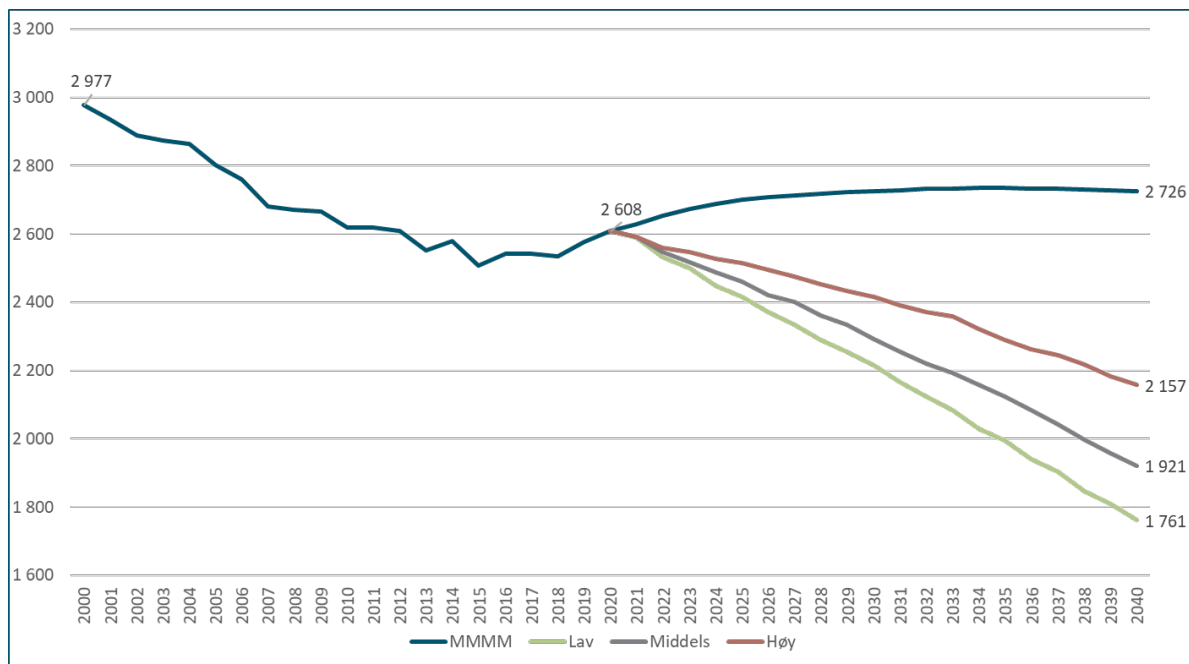
**Samlet attraktivitet** er summen av en kommunes næringsattraktivitet og bostedsattraktivitet. For mange distriktskommuner vil det være nødvendig å ha en positiv samlet attraktivitet for å opprettholde folketallet, altså at man klarer å «stå imot» strukturelle drivkrefter som tilsier reduksjon av befolkning over tid.

Kilde: [Telemarksforskning](#)

### 3.2 Befolkningsframskrivinger

Den nære forhistorien er altså meget positiv for Steigen, men hva kan vi forvente oss framover mot år 2040 som er tidshorizonten for perspektivanalysen? Nedenfor gjennomgå og sammenlignes to ulike befolkningsframskrivinger, fra henholdsvis SSB og Telemarksforskning. De to modellene for framskrivinger er kort gjennomgått i faktaboks 2.

De ulike framskrivingene er vist i figur 6, med SSBs hovedalternativ MMMM og de tre scenariene Høy, Middels og Lav fra TF. Høy/Middels/Lav henspiller her på kommunens attraktivitet, hvor Middels representerer scenariet der en har nøytral nærings- og bostedsattraktivitet (verken positivt eller negativt bidrag).



Figur 5 Befolkningsframskrivinger for Steigen kommune

SSB framskriving viser en vekst på 5% de neste 10 årene, utflating midt på 2030-tallet, og en svak nedgang fram til 2040. Denne utviklingen gjør Steigen til en av få «vinner-kommuner» i Nordland de neste 20 årene. Den primære driveren for en slik positiv utvikling i SSBs framskriving er innvandring fra utlandet, i tillegg til positiv innenlandsk tilflytting.

Framskrivingene fra TF, som legger med vekt på langsiktige utviklingstrekk og drivkrefter i flyttestrømmene i Norge, er langt mer negative. Deres middelalternativ viser en befolkningsnedgang på nesten 700 personer i løpet av de kommende 20 årene. Dette gir en befolkning i 2040 som er 30% lavere enn det SSB anslår i MMMM – en dramatisk forskjell.

Det er også verdt å merke seg at også TFst «best case», der Steigen i hele perioden har høy samlet attraktivitet, gir en kraftig befolkningsreduksjon med 569 personer fram til 2040.

## Faktaboks 2 Befolkningsframskrivinger

SSB utarbeider nye prognoser på kommune-nivå annet hvert år, og de siste prognosene ble lagt fram i august i år. Hovedlinjene fram mot år 2050 i SSBs rapport kan oppsummeres som følger:

- Lavere nasjonal vekst enn tidligere antatt, med en økning på 11% fram til 2050.
- Fortsatt sentralisering med sterk vekst på Østlandet og i og rundt de store byene.
- Den tiltagende aldringen av befolkningen er særlig sterk i utkantkommunene.
- Lavere netto innvandring enn de siste 15 årene.

For å beregne forventede befolkningsendringer lages det såkalte demografiske rater for den enkelte kommune, dvs. tall for forventet fruktbarhet, dødelighet, innenlandsk flytting og inn- og utvandring. Antall fødte og døde avhenger i all hovedsak av antallet innbyggere man har i utgangspunktet, og alderssammensetningen for disse. For de fleste utkantkommuner har dette som regel gitt et netto fødselsunderskudd, og denne utviklingen vil for de fleste av disse kommunene bli enda mer markant framover.

Det som først og fremst avgjør befolkningsutviklingen er flyttinger, enten innenlands eller fra utlandet. Prognosene for innenlandsk inn- og utflytting for den enkelte kommune baseres på faktiske flyttetall de siste 10 årene, der de siste 3 årene vektlegges spesielt. Denne forutsetningen innebærer litt forenklet at man antar inn- og utflyttingsmønsteret fra den enkelte kommune de neste 30 årene skal bli som det var de forrige 10 årene.

Innenlandsk flytting er et «nullsum-spill» totalt sett for alle kommunene i Norge. For inn- og utvandring derimot har man en netto økning i befolkning – det flytter flere inn til Norge enn ut fra Norge til andre land. Prognosene for netto innvandring tar først utgangspunkt i forventede totaltall for inn- og utvandring for Norge. Totaltallene fordeles deretter ned på den enkelte kommune basert på trendene de siste 10 årene.

SSBs hovedalternativ for befolkningsutvikling kalles «MMMM», som innebærer middelprognoser for fruktbarhet, dødelighet, innenlandsk flytting og netto innvandring.

**Telemarksforskning** bruker SSBs nasjonale forutsetninger for fruktbarhet, dødelighet og netto innvandring, slik at total befolkningsvekst for Norge er den samme i begge modellene. Forskjellen ligger i at TF bruker andre forutsetninger for flytting (innenlands og til/fra andre land), der langt flere utkantkommuner vil oppleve netto utflytting i deres modell. Forenklet kan man si at TF tror at de lange linjene i befolkningsstruktur og sentralisering i hovedsak vil fortsette, mens SSB mer «mekanisk» legger til grunn at de siste 10 årene forteller hva vi kan vente framover.

Videre sier TF at utviklingen i den enkelte kommune vil avhenge av nærings- og bostedsattraktiviteten i den enkelte kommune, slik at kommuner som lykkes godt kan oppnå en mer positiv utvikling. De lager derfor ulike scenarier der kommunen har høy, middels eller lav attraktivitet. For de aller fleste utkantkommuner ligger deres middelalternativ likevel vesentlig under SSBs hovedalternativ MMMM.

Kilder: [SSB](#) og [Telemarksforskning](#)

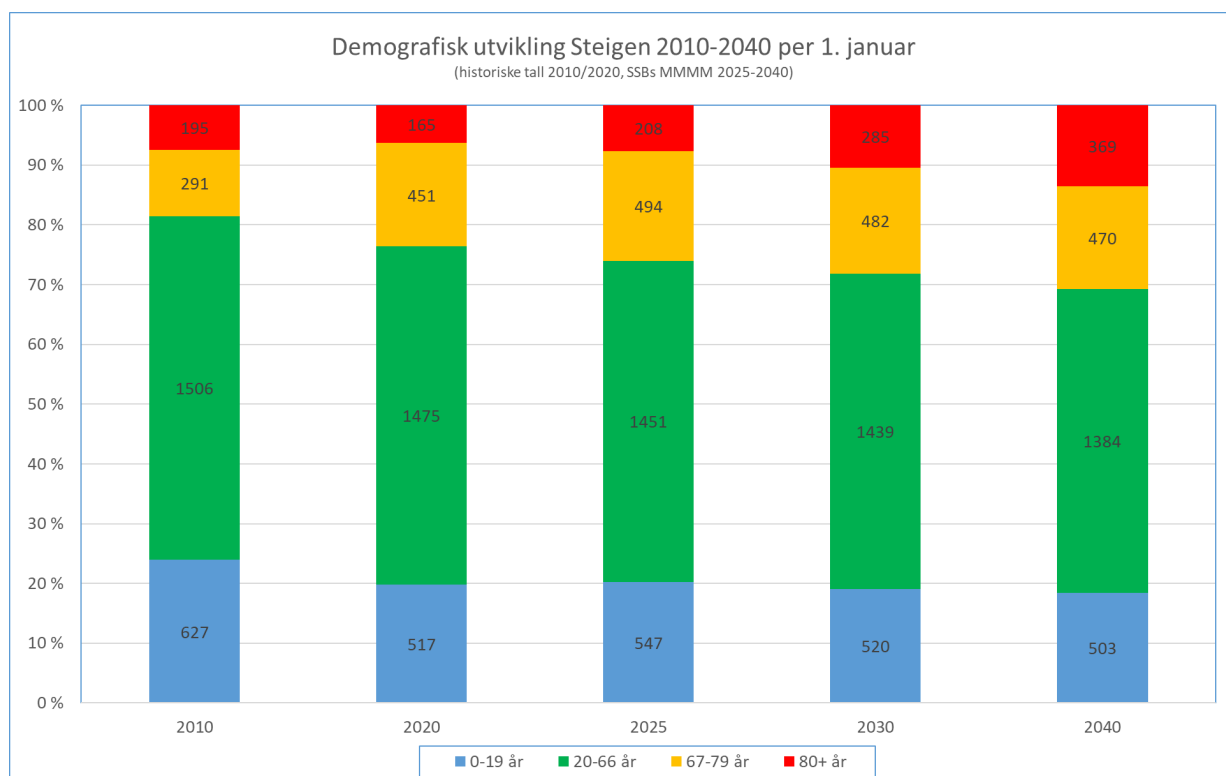
### 3.3 Demografisk utvikling

Totaltallene for befolkningsutvikling er viktig for alle kommuner, men det er alderssammensetningen av totalbefolkningen som i stor grad bestemmer hvordan kommunen må fordele ressursene sine til produksjon av ulike tjenester.

«Eldrebølgen» har vært et mye omtalt tema i Norge i flere tiår. De store barnekullene etter andre verdenskrig har blitt pensjonister i løpet av det siste tiåret, og vil gradvis ha økende behov for omsorgstjenester på ulike nivå i «omsorgstrappa» for kommunale omsorgstjenester etter hvert som de blir stadig eldre.

Det er viktig å understreke at økningen av eldre som omtales som eldrebølgen er et positivt sunnhetstegn for samfunnet i Norge, med mange etterkrigsbarn som lever lenge, er sunne og friske langt inn i alderdommen og utgjør en viktig ressurs i lokalsamfunnene der de bor. Utfordringen er ikke at det blir flere eldre, men at det er relativt færre personer i arbeidsfør alder til å finansiere omsorgsbehovet og produsere de tjenestene som kreves.

Aldringen i befolkningen som skjer i hele samfunnet er ekstra tydelig i utkantkommunene. Demografien i Steigen er vist i figur 6, med faktiske tall for 2010 og 2020, og SSBs prognoser MMMM for 2025-2030-2040. Størrelsen på fargesøylene i figuren viser den relative fordelingen mellom aldersgruppene, mens tallene viser antallet personer i hver gruppe.



Figur 6 Demografisk utvikling basert på SSBs befolkningsframskriving

Utviklingen fra 2010 og fram til 2020 viser at både andelen og antallet personer i den eldste aldersgruppen over 80 år faktisk er redusert i perioden, mens andelen og antallet i gruppen 67-79 år er kraftig økt. Litt forenklet kan man si at beholdningen av «yngre pensjonister» har økt kraftig i perioden. Effekten av dette ser vi framover mot 2025 og 2030, der det skjer en

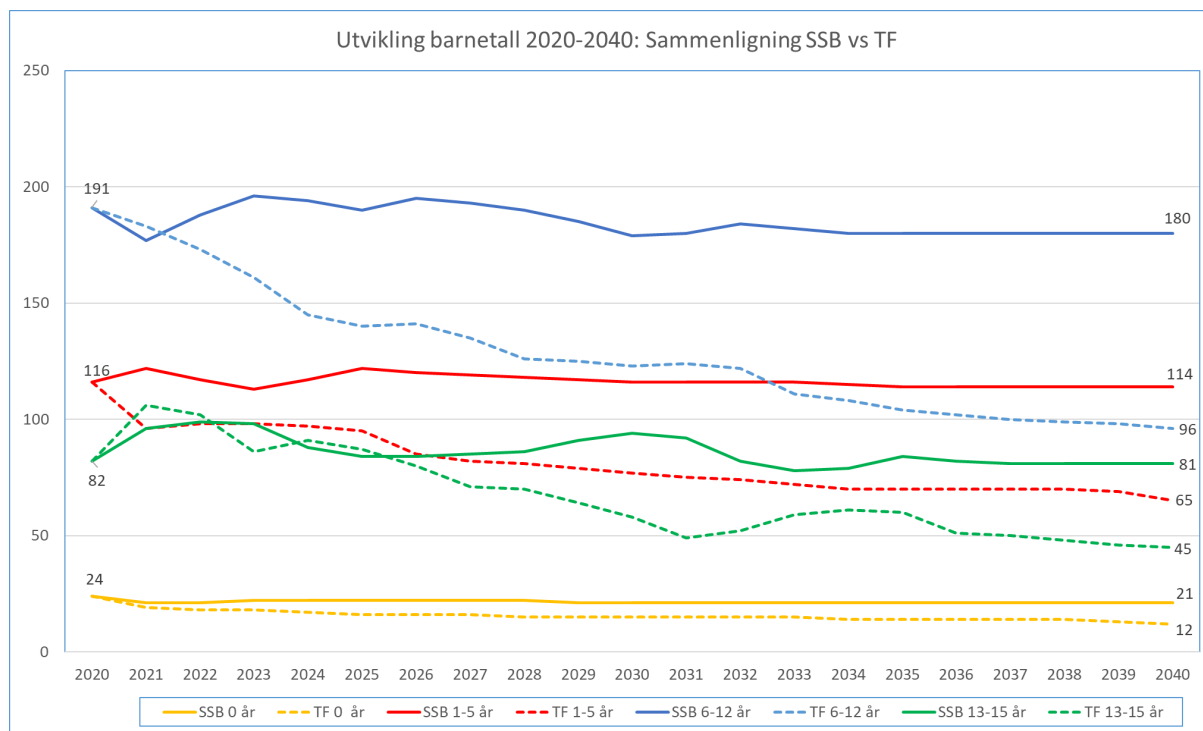
svært kraftig økning i antallet personer over 80 år. I tiårsperioden 2020-2030 anslås antallet over 80 år i Steigen å øke med 120 personer, eller 73%.

Økningen i den eldste gruppen vil selvfølgelig få store konsekvenser for størrelsen på det kommunale omsorgsbehovet, særlig med hensyn til heldøgns omsorg, i løpet av en ganske kort periode. For gruppen 67-79 år ser vi at tallene ligger rimelig stabilt fram mot 2040. Dette tilsier i utgangspunktet at behovet for hjemmebaserte omsorgstjenester ikke vil få den samme økningen. Vi kommer tilbake til disse behovene i punkt 4.2 nedenfor.

Framskrivningen som ligger inne i figur 6 er SSBs hovedalternativ. TFs middelalternativ ligger langt lavere med hensyn til utviklingen i totalt antall innbyggere. Forskjellene mellom scenariene er imidlertid ikke like stor når det gjelder antallet eldre innbyggere. Dette skyldes at eldre flytter mye mindre på seg enn yngre innbyggere. Prognosene for antall eldre er dermed mye mindre usikre enn totaltallene, og forskjellen mellom SSB og TF er her relativt små. Det er likevel færre «yngre pensjonister» i TF sine framskrivinger.

For de yngre aldersgruppene i befolkningen er imidlertid forskjellene store i de to scenariene. SSBs tall viser en reduksjon på 10% i antall personer i arbeidsfør alder 20-66 år fra 2020 til 2040. I TFs tall er endringen langt større, med en reduksjon på 38% fra 1 475 personer i 2020 til 919 i 2040. Disse tallene er dramatiske i seg selv. Dette forsterkes av at det er denne gruppen som skal gi skatteinntekter til kommunen, og som skal produsere det økende behovet for omsorgstjenester.

Hva skjer så med barnetallene i de ulike scenariene? I figur 7 er både SSBs og Telemarksforskning sine tall vist. Kun gruppen 0-15 år er tatt med, siden det er disse kommunen primært produserer tjenester for gjennom barnehage og grunnskole.



Figur 7 Antall innbyggere i alderen 0-15 år, SSB og TF sammenlignet

Også her er avvikene mellom SSB og TF store. SSBs framskrivning gir 396 barn i gruppen 0-15 år i 2040, mens tilsvarende tall for TF er 218 barn. SSB anslår i 2040 en gjennomsnittlig kullstørrelse i grunnskolen totalt for kommunen på 26 barn, mens TF spår 14 barn. En god del av sprikene mellom scenariene utover i perioden skyldes at SSB mener det blir en netto innflytting (innenlandsk + utlandet) til kommunen, mens TF mener det blir en kraftig netto utflytting. Siden det først og fremst er den yngre delen av befolkningen som flytter på seg blir utslagene store på barnetallene.

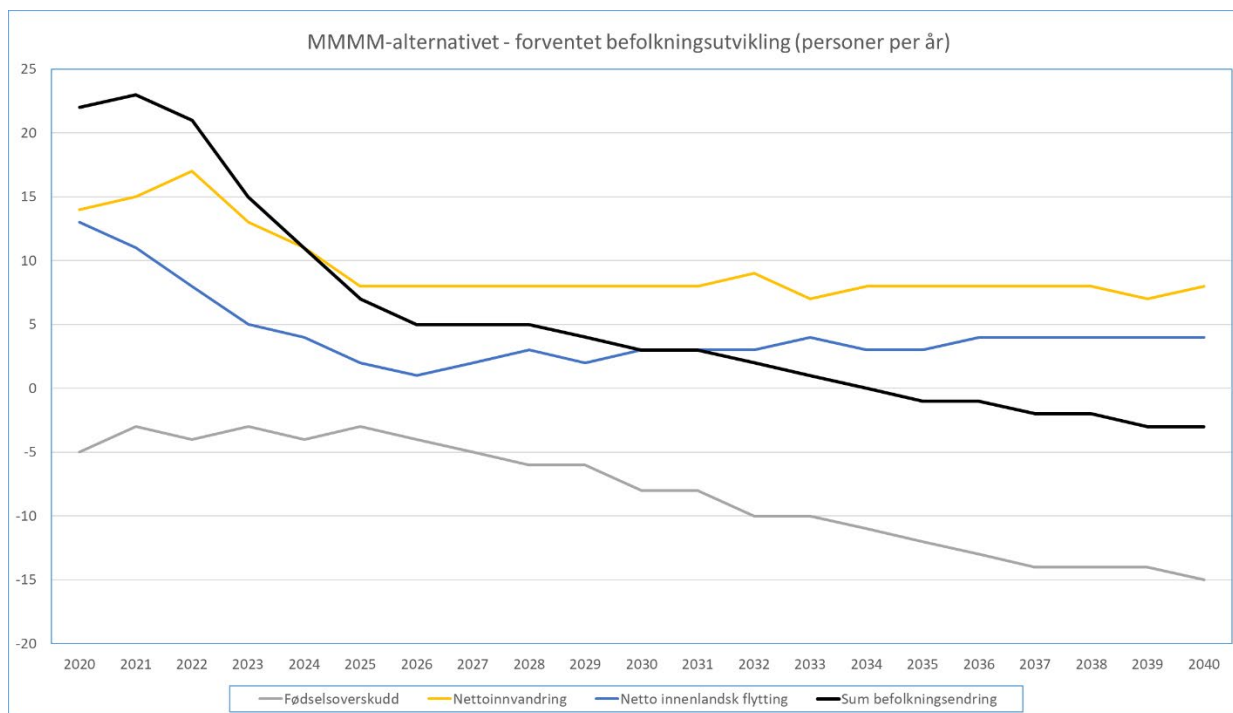
Oppsummert ser vi at totaltallene for befolkningsutvikling fram mot 2040 på en måte skjuler de store demografiske endringene som skjer i befolkningen. Retningen på endringene er den samme både hos SSB og Telemarksforskning; det blir langt flere av de aller eldste, færre i arbeidsfør alder, og færre barn og unge. Styrken i endringene er imidlertid svært forskjellige, spesielt for barn/unge og personer i arbeidsfør alder. Man kan nesten si at de to scenariene beskriver to ulike Steigen-samfunn i 2040. Dette gir store utfordringer for planlegging og dimensjonering av ulike tjenester.

### 3.4 Tolkning av befolkningsframskrivningene

Det store spriket i scenariene fra SSB og TF er en utfordring når man skal drive langsiktig planlegging av kommunal økonomi, tjenestebehov og ressursdisponering. Hvilke tall skal man legge til grunn?

Kommunens administrasjon og politikere kjenner kommunen sin bedre enn både SSB og TF. Man må derfor tolke framskrivningene ut fra den lokalkunnskapen man har. For å gjøre dette er det viktig å forstå hva som ligger til grunn for tallene.

I figur 8 nedenfor er SSBs framskrivning dekomponert i de ulike faktorene som til sammen bestemmer befolkningsutviklingen.



Figur 8 Dekomponering av SSBs befolkningsframskrivning

Det forventes fødselsunderskudd i hele perioden, tiltagende fra 3-5 personer i første del av perioden til minus 15 i 2040. Både innvandring og innenlandsk flytting forventes å være relativt sterk de første årene, for så reduseres fra 2025. Mot slutten av perioden forventes at det positive bidraget fra tilflytting ikke fullt ut kan kompensere for fødselsunderskuddet, og befolkningsutviklingen snur svakt nedover igjen.

Den sterkere forventede positive tilflyttingen i starten skyldes at SSB for de første årene i prognoseperioden bruker tall fra de foregående 3 årene til å spå videre utvikling, og i disse årene har Steigen som vist i figur 4 hatt en meget positiv utvikling. Videre utover i prognoseperioden brukes de foregående 10 årene som grunnlag, og da kommer Steigen mindre positivt ut.

Så; hvordan skal administrasjon og politikere i Steigen forholde seg til disse prognosene i sin planlegging og sine beslutninger framover – hvem skal man tro på? Befolkningstallet og utviklingen framover jo grunnlaget for både kommunens inntektsside og dimensjonerende for produksjon av de ulike kommunale tjenestene.

Det finnes selvfølgelig aldri noe fasitsvar på dette, og **planlegging under usikkerhet** vil alltid være realiteten for alle kommuner og virksomheter. En fornuftig tilnærming kan være å se på SSBs positive utsikter som en **ambisjon** kommunen skal strekke seg etter og jobbe for å realisere, mens et lavere scenario i retning av TF bør legges til grunn for en **realistisk planlegging** av ressurstilgang (inntekter) og ressursdisponering (tjenesteproduksjon) framover.



Avslutningsvis i dette avsnittet vises til en relevant artikkel<sup>1</sup> publisert på [forskning.no](https://forskning.no) hvor Knut Vareide hos Telemarksforskning har kommentert forskjellene mellom de to institusjonene sine prognoser. Han skriver blant annet følgende:

*«Optimistiske framskrivninger om befolkningen er populære blant ordførere og lokalpolitikere. Det er helt naturlig, for da blir jo jobben som lokalpolitiker hyggeligere. Samtidig kan disse framskrivingene gjøre det enda vanskeligere for rådmenn i distriktskommuner å få gehør for realistiske økonomiske prioriteringer.»*

## 4. Kostnader og tjenestebehov

Det er en svært tett sammenheng mellom samlet folketall og alderssammensetningen i befolkningen på den ene siden, og kommunale budsjetter på den andre siden. Det meste av kommunens inntektsside bestemmes av skatteinntekter og overføringer fra staten, som begge henger tett sammen med folketall. Produksjonen av ulike tjenester – bruken av kommunens inntekter – bestemmes av total befolkning og demografi. De mest kostnads-krevende tjenestene er knyttet til barn gjennom barnehage og grunnskole, og eldre gjennom omsorgstjenester av ulike typer.

Nedenfor gjennomgås konsekvensene befolkningsutvikling og demografi for kommunale utgiftsbehov, produksjon av ulike tjenester og behovet for kommunale årsverk innenfor de ulike tjenesteområdene. Siden det er så stort sprik mellom de to befolkningsprognosene vi har sett på i denne rapporten, beskrives og sammenlignes konsekvensene i begge scenarier.

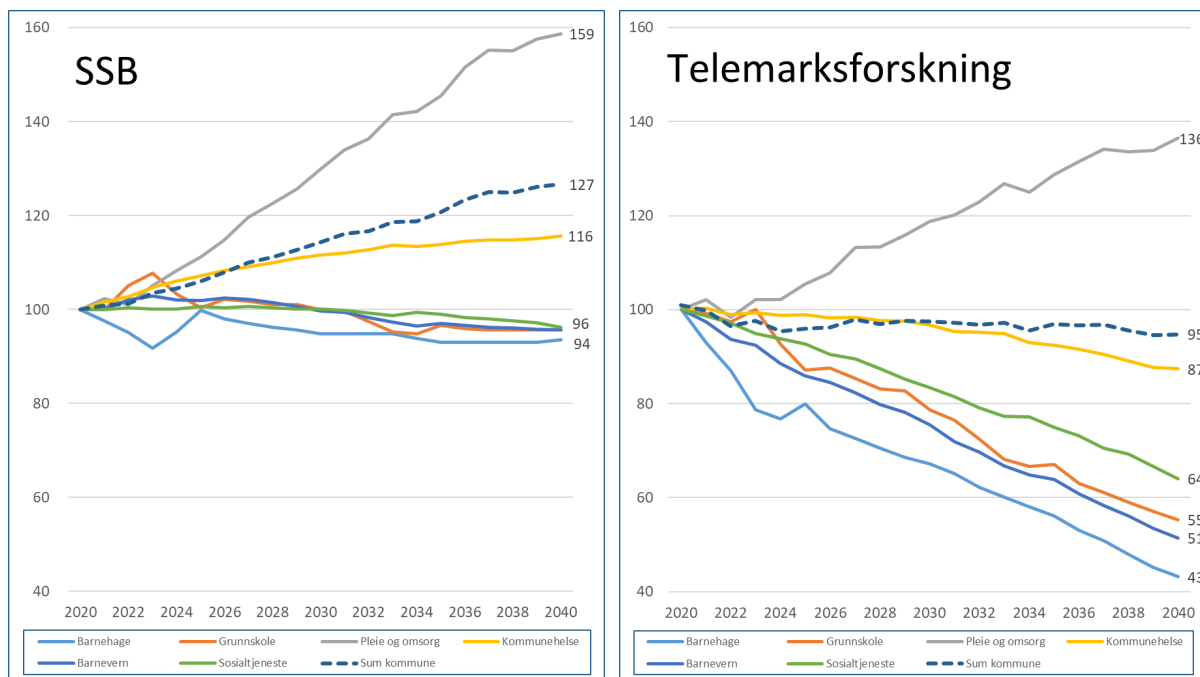
### 4.1 Framskrivning av kommunens utgiftsbehov og tjenesteproduksjon

Mange av de tjenestene som kommunen produserer er såkalt «individrettede tjenester», det vil si at tjenestene retter seg mot enkeltmenneskers behov. De viktigste av disse tjenestene er barnehage, grunnskole, barnevern, sosialtjeneste, kommunehelse, samt pleie og omsorg. Behovet for de ulike tjenestene avhenger av hvor mange kommunen har i ulike aldersgrupper. Staten beregner ved hjelp av befolkningstall og kostnadsnøkler hver enkelt kommunes utgiftsbehov knyttet til de individrettede tjenestene. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.1 nedenfor.

I figur 9 er utviklingen i utgiftsbehovet for ulike tjenester i Steigen kommune illustrert gjennom bruk av en indeks der 2020 er satt lik 100. Grunnlaget er faste 2020-kroner, slik at inflasjon holdes utenfor. Utviklingen er vist for begge de to alternative befolknings-scenariene vi har sett på ovenfor.

---

<sup>1</sup> Lenke: <https://forskning.no/demografi-innvandring/ssb-avlyser-avfolkingen-i-mange-distriktskommuner/1737744>

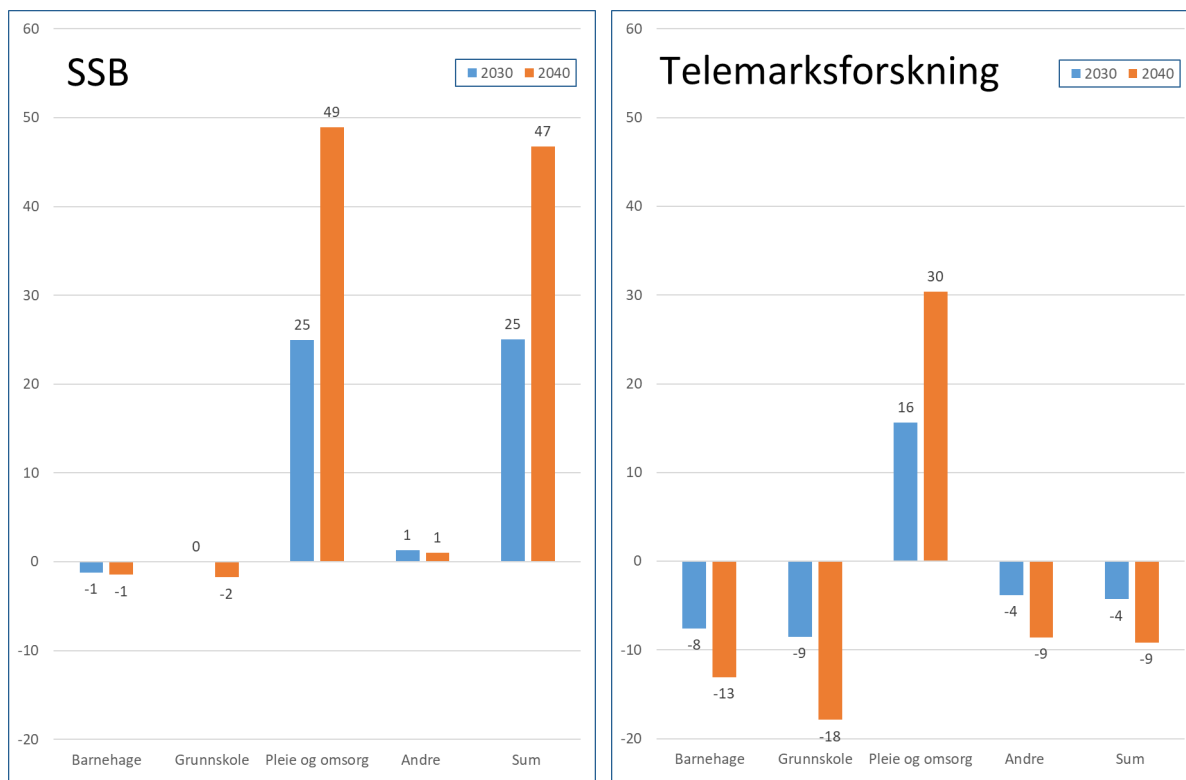


Figur 9 Framskrivning av utgiftsbehov 2020-2040 for ulike tjenesteområder

Basert på SSBs prognoser vil det samlede utgiftsbehovet til individrettede tjenester stige med 27% fram til 2040, basert på en aldrende befolkning og et stigende innbyggertall totalt sett. Kostnadene til pleie og omsorg vil øke med 59%, mens grunnskole reduseres med 14%. I TFs scenario vil det totale utgiftsbehovet reduseres med 5% på 20 år. En kraftig utgiftsøkning innen pleie omsorg vil i deres scenario M er enn motsvares av kraftige reduksjoner i utgiftsbehovet på tjenester til barn og unge.

Figur 9 ovenfor viser den relative endringen mellom ulike tjenestesektorer fram til 2040. Sektorene har imidlertid ulik størrelse. I figur 10 vises derfor de viktigste endringene målt i mill. 2020-kroner. SSBs scenario viser ganske enkelt at utgiftsbehovet knyttet til barn og unge er tilnærmet flatt, og at demografien tilsier at hele økningen i rammeoverføringer fra staten (som tilsvarer økt utgiftsbehov) bør brukes på pleie og omsorg.

I TFs alternativ synker det samlede utgiftsbehovet svakt, og modellen tilsier flytting av penger fra barnehage/ grunnskole til pleie og omsorg. Hvis dette scenariet faktisk realiseres utgjør endringene en stor omdisponering av Steigens ressurser. Det er liten tvil om at TFs scenario gir langt større utfordringer for både politikere, administrasjon og ansatte enn SSBs scenario.



Figur 10 Endring i utgiftsbehov 2020-2040 for ulike tjenesteområder – mill. kroner

Det er viktig å merke seg at det beregnede utgiftsbehovet forteller hvordan staten beregner de totale overføringene til kommunen. Det er imidlertid kommunen og kommunestyret selv som bestemmer hvordan pengene faktisk skal disponeres gjennom de årlige budsjettvedtakene. Kommunens handlefrihet er likevel sterkt begrenset av lovbestemte krav og innbyggernes rettigheter til tjenester. Grovt sett er det altså slik at staten bestemmer hvor mange penger man får til å produsere kommunale tjenester, og så bestemmer kommunen hvordan man vil disponere pengene så lenge man holder seg innenfor lovens rammer.

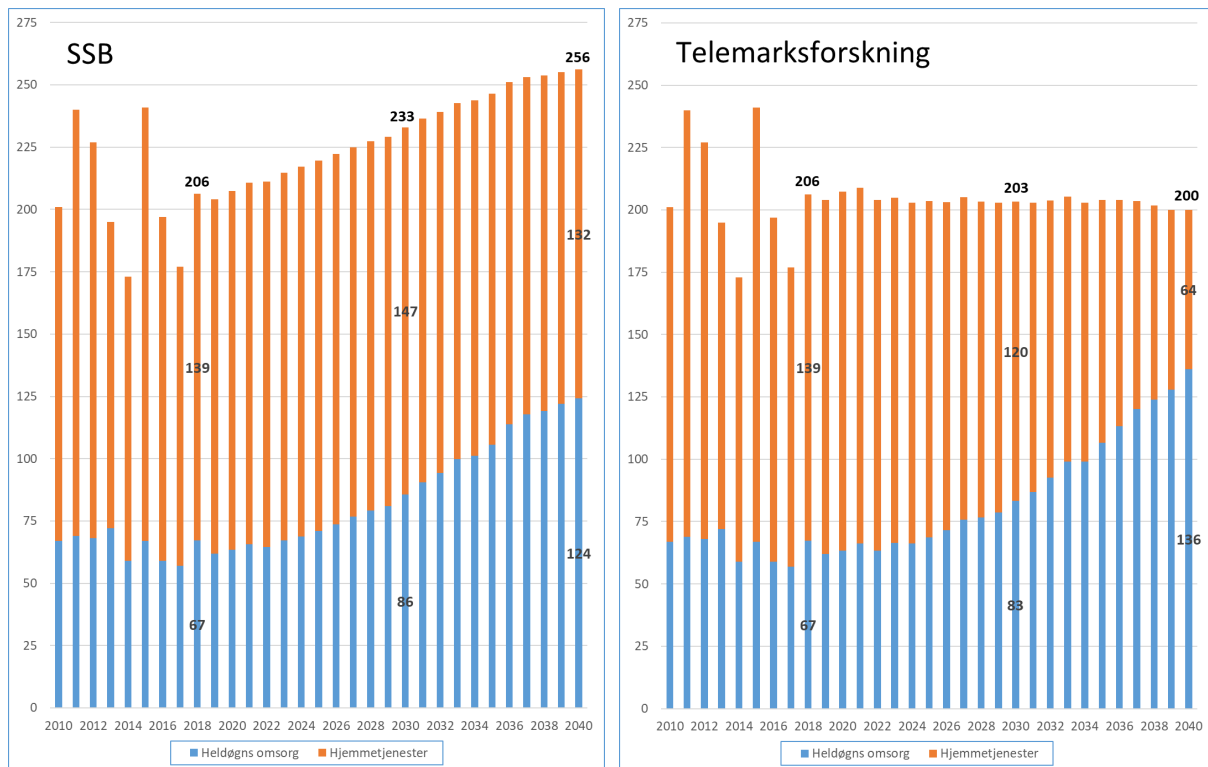
Et annet viktig poeng i forhold til kommunal planlegging er at kostnadskurvene i realiteten ikke er så «glatte» som figuren viser. I praksis vil det ofte være trappetrinn i kostnadsutviklingen når man enten bygger opp ny kapasitet (for eksempel ny avdeling/nytt bygg for heldøgns omsorg) eller bygger ned kapasitet (nedleggelse av enheter).

#### 4.2 Framskrivning av behovet for omsorgsplasser

Pleie og omsorg omfatter en rekke ulike tjenester innenfor den såkalte «omsorgstrappa», der brukere har ulike behov fra forebyggende hjemmebesøk, via hjemmebaserte tjenester, dagtilbud, og opp til heldøgns omsorg i tilpassede boliger eller institusjon. Normalt er det slik at behovene øker med økende alder, selv om det er store individuelle variasjoner.

Helseøkonomisk Analyse AS har på oppdrag fra KS utarbeidet framskrivingsverktøyet «Omsorgsbehov 2040», som tar utgangspunkt i statistiske analyser av KOSTRA-tall og befolkningsframskrivinger. Telemarkforskning har på oppdrag fra perspektivanalyse-

prosjektet gjort slike framskrivinger for Steigen, for begge våre scenarier for befolkningsutvikling. Tjenestebehovet er delt inn i mottakere av kun hjemmebaserte tjenester og boliger med heldøgns omsorg. Resultatet er vist i figur 12.



Figur 11 Framskriving av behovet for omsorgstjenester – antall brukere

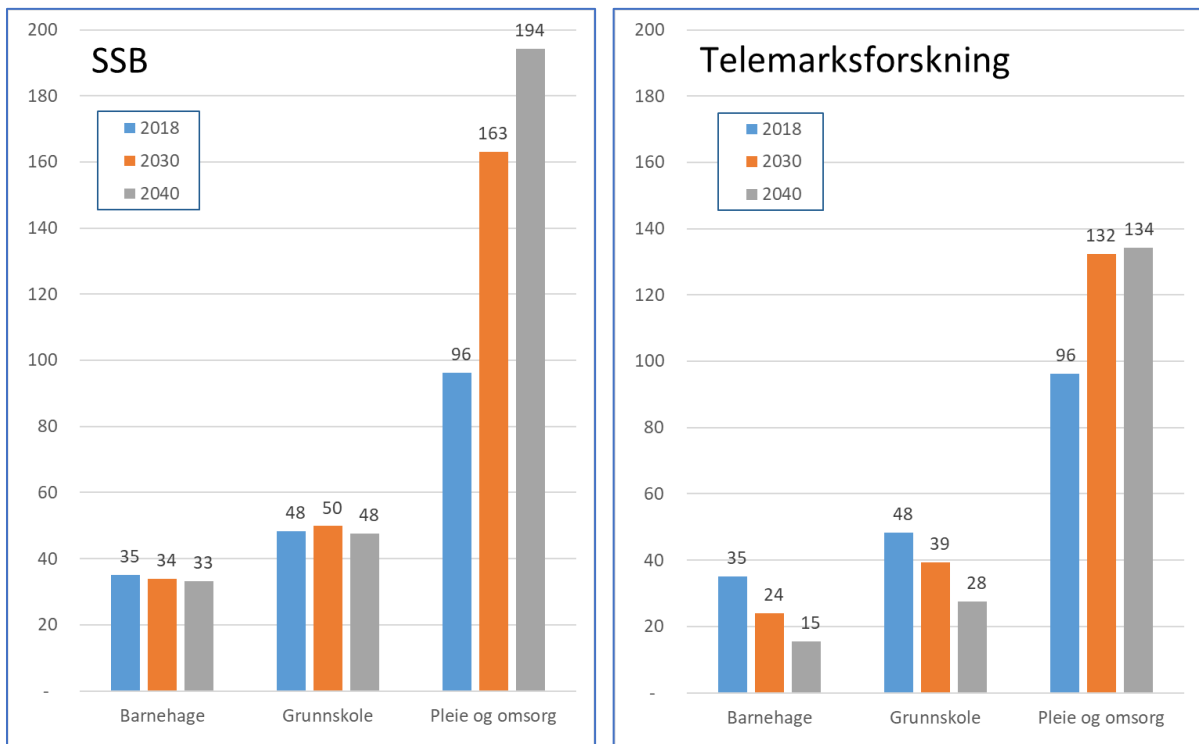
Framskrivingene gir det samme bildet som utgiftsbehovet. Begge alternativene gir en kraftig økning av antall plasser for heldøgns omsorg, som i hovedsak er knyttet opp mot antall personer over 80 år. SSBs alternativ gir et forholdsvis konstant behov for hjemmebaserte tjenester. Dette er naturlig gitt at antall personer i gruppen «yngre pensjonister» hos SSB ligger jevnt utover i perioden, som vist i figur 6. I TFs scenario går antall mottakere av hjemmetjenester ned over tid, slik at det samlede behovet for omsorgstjenester ligger jevnt i overkant av 200 personer helt fram til 2040.

#### 4.3 Framskriving av kommunens årsverksbehov

Produksjonen av kommunale tjenester krever kvalifisert personell. De store endringene i tjenestestrukturen som er illustrert i forrige avsnitt medfører naturlig nok store endringer i behovet for ansatte i de ulike sektorene. Framskrivinger av årsverksbehov i de to scenariene er vist i figur 12.

Figurene forteller samme historie som utgiftsutviklingen og antall brukere ovenfor. Behovet for årsverk innenfor pleie og omsorg øker kraftig i begge scenarier, og den største økningen kommer de første 10 årene fram mot 2030. I SSBs scenario øker behovet i pleie/omsorg fortsatt mot 2040, mens det i TFs framskriving flater ut.

For oppvekstsektoren er scenariene mer ulike, der SSBs alternativ gir forholdsvis små endringer totalt sett, mens TFs alternativ gir en kraftig reduksjon av årsverksbehov både i barnehage og grunnskole.



Figur 12 Framskriving av årsverksbehov 2020-2040 for ulike tjenesteområder

Økningen i behovet for personell i pleie og omsorg fram til 2030 ligger i området 40-70 personer i de to scenariene. Rekrutteringsbehovet er i realiteten enda høyere, da en del av dagens ansatte i sektoren vil gå av med pensjon eller slutte av andre grunner i løpet av perioden. Samlet sett innebærer dette en real rekrutteringsutfordring for Steigen, som man deler med hele kommune-Norge. Hver eneste kommune trenger flere sykepleiere og helsefagarbeidere de neste årene, slik at det i praksis blir en konkurranse «alle-mot-alle» for å tiltrekke seg kompetanse i denne sektoren.

## 5. Håndtering av omstillingsbehov 2020-2040

De store demografiske endringene de neste 20 årene innebærer at Steigen i likhet med andre små distriktskommuner står overfor store omstillinger. Det er liten usikkerhet knyttet til den kraftige økningen i antall eldre, men det er store variasjoner i de ulike prognosene for total befolkningsutvikling i kommunen. Siden kommunens inntektsgrunnlag er svært tett knyttet opp til befolkningsutviklingen, betyr dette at det er stor usikkerhet rundt hvor mye penger kommunen over tid vil ha til rådighet for å løse de omstillingsbehovene som kommer. Disse utfordringene drøftes nærmere nedenfor.

## 5.1 Kort om Steigen kommunes økonomiske startposisjon

Steigen har over tid hatt en krevende økonomisk situasjon, både med hensyn til driftsbalanse, gjeldsgrad og likviditet. Kommunen har i flere omganger vært inne på den såkalte ROBEK-listen, sist fra 2016-2019. Det underliggende problemet har vært en vedvarende ubalanse mellom driftsutgifter og det vi kan kalle «ordinære løpende driftsinntekter». Den økonomiske situasjonen har ved flere omganger blitt rettet opp av større inntekter utenom det ordinære økonomiske opplegget for kommunene. Dette gjelder blant annet utbytte fra Nord-Salten Kraft AS, utbetalinger knyttet til grønne oppdrettskonesjoner, og siden 2018 utbetalinger fra Havbruksfondet. I tillegg har premieavvik knyttet til pensjonskostnader spilt en vesentlig positiv rolle regnskapsmessig.

Opprettelsen av Havbruksfondet, der den første store utbetalingen kom i 2018, medførte at Steigen kom ut av ROBEK-listen våren 2019. Ordningen har også gitt betydelige uttelling for Steigen i 2019 og 2020. Ordningen legges noe om fra og med 2020, men forventes å gi vesentlige bidrag til kommuneøkonomien også framover. Størrelsen på de årlige utbetalingene er imidlertid usikre, og ordningen kan bli endret over tid.

Den krevende situasjonen over mange år har medført at kommunen ved inngangen til 2020 hadde svært små økonomiske reserver i form av disposisjonsfond. Kommunens økonomiske handlingsrom er også begrenset av en høy gjeldsgrad sammenlignet med andre kommuner. Ubalansen mellom løpende inntekter og utgifter gjorde at kommunestyret i forbindelse med budsjettvedtaket for 2020 vedtok å sette i gang en prosess for å redusere driftsnivået med 15 mill. kroner gjennom prosjektet Trygg økonomi. Denne prosessen er ikke ferdigstilt, og vil pågå fram mot våren 2021.

Utbetalinger fra Havbruksfondet i 2020, og framtidige utbetalinger særlig i «partallsårene», vil kunne gi Steigen mulighet til å bygge opp driftsreserver eller redusere gjeld/nye låneopptak. Dette vil avhenge av hvordan inntektene disponeres i de årlige budsjettene.

## 5.2 Forholdet til inntektssystemet for kommunene

Inntektsgrunnlaget for kommunene består i hovedsak av skatteinntekter og statlige overføringer, samt ulike brukerbetaling fra kommunens innbyggere. I tillegg til dette har mange kommuner inntekter som for eksempel eiendomsskatt, utbytte fra selskaper hvor kommunen har eierandeler, inntekter knyttet til kraftproduksjon, og inntekter fra Havbruksfondet for de kommunene som har slik virksomhet. Samlet sett er det aller meste av kommunens inntekter er knyttet til antall personer som bor i kommunen, og rammene rundt disse inntektene er styrt av statlige myndigheters vedtak.

Formålet med inntektssystemet for kommunene kan kort oppsummeres slik:

- Kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne.
- Rammetilskuddet tar hensyn til strukturelle ulikheter gjennom utgiftsutjevning skatteutjevning.

- Utgiftsutjevningen skal i prinsippet gi full kompensasjon for kostnadsulikheter kommunene ikke kan påvirke, som aldersfordeling, strukturelle og sosiale forhold.

Statens økonomiske rammer for kommunesektoren legges hvert år fram i den såkalte «Kommuneøkonomiproposisjonen» før sommeren, med konkrete budsjettvedtak i statsbudsjettet påfølgende høst. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2021 (lagt fram våren 2020) skrev staten følgende om de overordnede rammene:

*«Staten vil legge til rette for at kommunene kan levere nødvendige tjenester så lenge dagens unntakssituasjon varer, og at de fortsatt skal kunne gjøre det når situasjonen blir normalisert. Uavhengig av den aktuelle situasjonen må imidlertid kommunesektoren de kommende årene påregne strammere inntektsrammer. Bidraget til finansiering av offentlige utgifter fra oljeinntektene vil avta. Samtidig vil kommunenes merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen øke sterkt utover det kommende tiåret. Utviklingen medfører at det blir stadig viktigere at kommunene har en effektiv drift og god økonomistyring for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne, og at kommunene jobber systematisk med innovasjon og ny teknologi som kan bidra til bedre tjenester og effektiv drift.»*

Rammeoverføringene fra staten til den enkelte kommune tar utgangspunkt i hvilket beregnet utgiftsbehov kommunen har. Sentralt i beregningen av utgiftsbehovet står begrepet demografikostnader, som beskriver hva det koster å opprettholde tjenestetilbudet i kommunen når demografien endres.

Store deler av kommunens tjenesteproduksjon og utgifter er knyttet til individrettede tjenester som skole/barnehage, barnevern, helsetjenester, pleie-/omsorgstjenester og sosialtjeneste. Mange av disse tjenestene er tett knyttet opp mot aldersgrupper (skole/barnehage, barnevern og omsorgstjenester), mens andre tjenester er rettet mot hele befolkningen (helsetjenester, sosialtjeneste). Dette gir grunnlag for å beregne et gjennomsnittlig utgiftsbehov per person i ulike aldersgrupper.

Ved beregningen av kommunens utgiftsbehov brukes SSBs befolkningsframskriving for kommende år fordelt på de enkelte årsklassene. Utgiftsbehovet blir da antall innbyggere i ulike årsklasser multiplisert med gjennomsnittskostnad for disse årsklassene. Det legges til grunn at de ulike tjenestene skal ha uendret standard og dekningsgrad, og samme produktivitet i tjenesteproduksjonen.

Beskrivelsen ovenfor viser at kommunene «i utgangspunktet» skal få kompensert for utgiftene til demografiske endringer i befolkningen over tid. Ideelt sett skulle dette medføre at kommunene var skjermet fra økonomiske effekter av «eldrebølgen». Dette er imidlertid ikke tilfellet, av flere grunner.

Beregnet utgiftsbehov er hovedgrunnlaget for rammetilskudd fra staten til den enkelte kommune – altså størrelsen på «pengesekken». Det er imidlertid kommunen selv, gjennom sine budsjettvedtak, bestemmer hvordan pengene faktisk brukes. Selv om beregningene som er vist i kapittel 3 ovenfor viser et redusert utgiftsbehov til barn og unge, og økt

utgiftsbehov knyttet til eldre, så er det kommunen selv som bestemmer hvordan man eventuelt skal flytte penger mellom ulike sektorer.

Det kommunale selvstyret er sterkt regulert gjennom lovbestemte krav og standarder som gir innbyggerne klare rettigheter som må etterleves av kommunen. Likevel har kommunen fleksibilitet i hvordan man disponerer ressursene sine, hvordan tjenestetilbudene konkret utformes, og tempoet for omstilling og flytting av penger mellom sektorer.

Et annet moment som har betydning for kommunal økonomi er at oppskalering eller nedskalering av tjenestetilbud ikke følger en jevn utgiftskurve per innbygger. Utgiftene kommer ofte som større «trappetrinn», for eksempel hvis man må bygge en ny omsorgsinstitusjon eller barnehage. I de motsatte tilfellene, med for eksempel nedleggelse av en skole, vil det ofte fortsatt være faste kostnader knyttet til både personell og bygningsmasse som ikke faller bort på kort sikt. Utgiftene følger altså ikke automatisk samme kurve som befolkningsutviklingen i ulike aldersgrupper.

Selv om inntektssystemet «i prinsippet» skal gi full kompensasjon for kostnadsulikheter som den enkelte kommune ikke selv kan påvirke, så er det i realiteten en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom kostnadsnøkklene i systemet. Heller ikke skjønnsmidlene som fordeles gjennom fylkesmennene retter opp alle ufrivillige utgiftsforskjeller mellom kommunene. Tall fra kommunesektoren viser også at utgiftsutviklingen innenfor pleie-/omsorgssektoren stiger raskere enn det som hensyntas i de statlige modellene.

Gjennomgangen viser at kommunene ikke fullt ut får kompensert for de reelle utgiftene knyttet til demografiske endringer i befolkningen. Uansett er det kommunene selv som må vedta omdisponering av sine økonomiske ressurser, og gjennomføre de omstillingene som er nødvendige for å levere både lovpålagte og andre tjenester til sin befolkning.

### 5.3 Omstillingsutfordringer i Steigen

Tilpasningen av kommunal tjenesteproduksjon som følge av at en langt større del av befolkningen blir over 80 år er en stor utfordring i seg selv, og stiller store krav til planlegging og gjennomføringsevne. Utfordringen blir vesentlig mer krevende av at det er så stor usikkerhet rundt befolkningsutviklingen og kommunens inntektsgrunnlag. Det er stor forskjell på en situasjon der kommunen får en betydelig inntektsøkning for å dekke det totale tjenestebehovet (SSBs framskrivning), kontra en situasjon hvor totalinntektene går svakt ned (TF) og alle nye behov må dekkes ved å flytte penger mellom sektorer.

De utfordringene en står overfor må løses av Steigen selv – av kommunens administrasjon, arbeidstakere og politikere i samarbeid med innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner. Forfatteren av denne rapporten sitter ikke med svarene, men vil likevel beskrive noen hovedutfordringer som bør gis stor oppmerksomhet de neste årene.



### **Utfordring 1: Folketallsutvikling**

Utviklingen i kommunens folketall bestemmer i stor grad kommunens inntektsgrunnlag, og opprettholdelse eller økning av folketallet må derfor alltid stå sentralt i kommunal planlegging og prioritering. Oppdaterte prognoser fra SSB gir et positivt bilde av framtidsutsiktene for Steigen, men som vi har sett kommer en slik utvikling ikke av seg selv. De lange linjer i samfunnsutviklingen i Norge de siste tiårene tilsier en helt annen og mer negativ utvikling. SSBs nye tall bør derfor ikke bli noen sovepute for Steigen.

En mulig tilnærming vil være å se på SSBs framskrivninger som en ambisjon kommunen må jobbe mot – noe som er mulig å få til hvis man iverksetter tiltak og lykkes med disse. SSBs tall forutsetter at netto tilflytting fra utlandet og til dels innenlands klarer å dekke opp for et vedvarende fødselsunderskudd. For å realisere en slik tilflytting må Steigen være attraktiv både som bostedskommune og for næringsetableringer. I praksis må man ikke bare være like attraktiv som andre kommuner, man må være mer attraktiv enn en gjennomsnittlig distriktskommune. Viktige stikkord her er kan være attraktive og integrerende lokalmiljøer, tilgang på den type boliger tilflytterne ønsker seg, og gode service- og fritidstilbud lokalt. I tillegg er selvfølgelig arbeidsplasser en grunnleggende forutsetning for tilflytting.

### **Utfordring 2: Rekruttering**

Hele kommune-Norge vil de neste tiårene gjennomføre en kraftig oppskalering av eldreomsorgen, med tilhørende rekruttering av fagpersonell. Alle kommunene konkurrerer om de samme fagpersonene, og behovet vil overstige antall tilgjengelige kandidater.

Rekrutteringsutfordringen kan ikke løses gjennom å tilby bedre økonomiske betingelser enn alle andre – det er ikke en økonomisk bærekraftig modell for norske kommuner. Måltrettet arbeid med rekruttering må igangsettes tidlig, det må jobbes langsiktig og det må jobbes med et bredt perspektiv rundt hva som gjør det attraktivt å komme til Steigen for å jobbe i kommunen.

Behovet for å være en attraktiv bostedskommune er nevnt. For at man skal klare å tiltrekke seg den kompetansen man trenger i sterk konkurranse med andre kommuner må man ha et godt omdømme og være kjent som en attraktiv og god arbeidsgiver. God ledelse og organisering, bruk av ny teknologi og nye arbeidsformer, samt sterke og stimulerende fagmiljøer på arbeidsplassen kan være faktorer som bidrar til å trekke til seg de personene man trenger.

### **Utfordring 3: Økonomisk handlingsrom for omstilling**

Steigen har en historikk de siste 10-15 årene med svært krevende driftsøkonomi som har gitt kommunen begrenset handlingsrom. Inntekter fra Havbruksfondet har nå på mange måter «nullet ut» historikken ved at Steigen ikke lenger har gamle underskudd som må dekkes inn. Fondet vil også gi betydelige inntekter framover, med muligheter for å bygge opp reserver som blant annet er nødvendige for å håndtere de store omstillingene som økningen av antall eldre fører med seg. Det er derfor all grunn til å videreføre arbeidet i prosjektet Trygg

økonomi, for å få på plass en langsiktig sunn balanse mellom løpende inntekter og utgifter i kommunens drift.

Den demografiske utviklingen tilsier at en større andel av kommunens økonomi må rettes inn mot pleie- og omsorgstjenester de neste årene. Utgiftsbehovet i oppvekstsektoren avhenger som vi har sett ovenfor sterkt av hvordan befolkningsutviklingen faktisk blir, men et nøkternt utgangspunkt tilsier et lavere beregnet utgiftsbehov i denne sektoren framover. Hvor sterk denne overføringen av ressurser vil bli avhenger av hvor godt man lykkes med å holde oppe eller helst øke folketallet totalt sett. Likevel må man innrette seg etter at «eldrebølgen» skjer uansett, og omstillingsbehovet kommer derfor uansett.

Økonomisk og organisatorisk omstilling, der budsjettmidler skal flyttes mellom sektorer koster i seg selv penger. I sektorer hvor kapasiteten og kompetansen skal økes må det brukes penger på rekruttering, opplæring, nye systemer og ikke minst investering i ny kapasitet på for eksempel omsorgsboliger og institusjonsplasser. I sektorer hvor behovene reduseres tar det tid å redusere kostnadene, blant annet fordi store deler av kostnadene er helt eller delvis faste.

Disse utfordringene rundt kostnadsutviklingen i sektorer med økende behov og reduserte behov, gjør at kommunen har et særlig sterkt behov for en økonomisk buffer i omstillingsperioden. Kommuneloven stiller krav om økonomisk balanse hvert enkelt budsjettår. Kommuner som ikke sitter på økonomiske reserver i form av fond, eller en positiv driftsmargin i årlige budsjetter, vil derfor ofte få vanskeligheter med å gjennomføre nødvendige omstillinger på en god måte samtidig som den daglige driften i alle kommunens tjenester skal gå som normalt.

På denne bakgrunnen vil det være svært viktig for Steigen kommune å gjennomføre økonomiske tilpasninger så raskt som mulig, slik at en klarer å bygge opp reserver/driftsmarginer som kan brukes til å finansiere omstillingene. I praksis betyr dette av det anbefalte måltallet på 1,75% netto driftsresultat bør anses som en minimumsmålsetting for kommunens økonomistyring en periode.

#### ***Utfordring 4: Beslutningsevne og gjennomføringsevne***

Steigen har fått mange gode nyheter de siste årene. Store utbyggingsprosjekter i næringslivet har gitt jobber og tilflytting, og utbetalinger fra Havbruksfondet har slettet gamle underskudd i kommuneøkonomien og gitt mulighet for en «pustepause» i arbeidet med kommunens budsjetter. På toppen av dette spår SSB videre befolkningsvekst fram mot 2040.

Den positive utviklingen forteller om en kommune i en god startposisjon med muligheter for en videre positiv utvikling av lokalsamfunnet. Samtidig har vi sett at den demografiske utviklingen medfører et betydelig kommunalt omstillingsbehov, og at det er svært stor usikkerhet knyttet til framtidig befolkningsutvikling og dermed også inntektsutviklingen.

En situasjon med tilsynelatende god økonomi og stor optimisme om framtiden, kombinert med store reelle omstillingsutfordringer, stiller ekstra store krav til politisk **beslutningsevne** i

kommunen. Det er aldri enkelt å ta upopulære beslutninger, og det er særlig vanskelig når det ikke «brenner» i kommuneøkonomien. For beslutningstagere blir det viktig å huske at grunnlaget for å håndtere de krevende periodene må legges i de gode periodene. Økonomisk handlingsrom og reserver kan normalt bare skapes når man har et visst pusterom slik Steigen har nå.

De fleste kommuner opplever at vedtatte driftsinnsparinger og årlige budsjetter er én ting, mens gjennomføring og faktisk regnskapsresultat altfor ofte blir noe annet. Dagens økonomiske situasjon og omstillingsbehovet de kommende 5-10 årene vil stille svært store krav til planlegging og beslutningstaking i Steigen, men kravet til **gjennomføringsevne** er i praksis like viktig. Omkamper og utsettelse bidrar sjelden til vellykket omstilling.

En viktig forutsetning for å lykkes med de kommende omstillingene og skape en bærekraftig kommuneøkonomi vil være at man klarer å lage en omforent langsiktig plan som beskriver hvilke tiltak som er nødvendige, og en historie som forteller hvorfor tiltakene er nødvendige. For å sikre en god gjennomføring bør planen fungere som en gjensidig forpliktende «kontrakt» mellom politikere, administrasjon, tillitsvalgte og innbyggerne i Steigen. Dette stiller store krav til prosessen som leder fram til en slik «kontrakt».

## 6. Avsluttende kommentarer

Perspektivanalysen i denne rapporten handler i bunn og grunn om effektene av eldrebølgen som nå treffer alle norske kommuner og utløser behov for en kraftig økning av ressursbruken innen pleie og omsorg. Det at vi har store kull i 70- og 80-årene, der de fleste fortsatt er friske og en stor ressurs i lokalmiljøet, er selvfølgelig en positiv utvikling. Utfordringen som særlig inntreffer i distriktskommuner er at det er for få barn, unge og voksne i arbeidsfør alder.

Kanskje kan man også se på de demografiske endringene som en mulighet? Mange eldre arbeidstakere som går av med pensjon, og mange nye arbeidsplasser innen pleie- og omsorg, gjør at vi går inn i en periode der det faktisk er mulig å tilby unge tilflytter-familier arbeid i Steigen kommune. Utfordringen til alle som bryr seg om utviklingen av lokalsamfunnet blir da å sørge for at det er så attraktivt å bo, leve og jobbe her at jobbene fylles opp av nye kolleger og naboer.

Ambisjoner om vekst i arbeidsplasser og folketall må kombineres med nøktern realisme i den løpende planleggingen og økonomistyringen i kommunen. Det vil alltid være enklere å håndtere positive overraskelser enn å måtte innse at kommunens økonomiplaner var basert på urealistiske prognoser om vekst i folketall og inntekter.

En særlig utfordring for kommunenes politikere og administrasjon i en situasjon med krevende økonomi er å kombinere behovet for realistiske budsjetter i balanse på kort sikt, og langsiktige planer med positive tiltak som gir tro på en positiv utvikling på lengre sikt. Det er neppe noen motsetning mellom disse perspektivene. For å ha ressurser til langsiktig positiv samfunnsbygging må man gjøre de økonomiske tiltakene som kreves på kort sikt. Det beste tidspunktet for å starte denne jobben er nå.