



UTFORDRINGSNOTAT SELJORD KOMMUNE

Sammendrag

DETTE NOTATET ER EN FORELØPIG OPPSUMMERING AV RESULTATENE AV DEN REGIONALEANALYSEN AV SELJORD FRA TELEMARКСFORSKING NOTATET ER UTARBEIDET AV KNUT VAREIDE.

Knut S. Vareide
2. juni 2020.

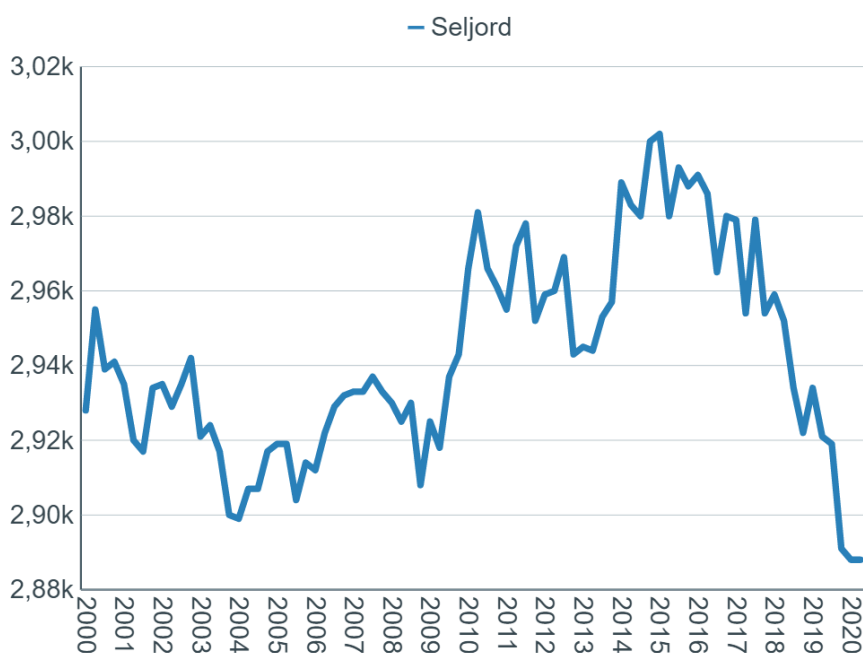
Innhold

Befolkningsutvikling	2
Fødselsbalanse og flyttinger.....	3
Fødselsbalanse og alderssammensetning.....	4
Fruktbarhet og dødelighet	5
Oppsummering befolkningsutvikling i Seljord.....	6
Arbeidsplasser.....	9
Drivkrefter for arbeidsplassvekst	10
Drivkrefter over tid.....	11
Framtidsscenarioer for Seljord	12
Antall barn i Seljord	13
Antall eldre i Seljord	14
Utfordringer	15

Befolkningsutvikling

Utviklingen i folketallet er kanskje den viktigste indikatoren for utviklingen i en kommune. Befolkningsutviklingen er et resultat av mange forhold, og får også stor betydning for andre forhold, blant annet kommunens inntekter.

Utviklingen av folketallet i Seljord er vist i figuren under.



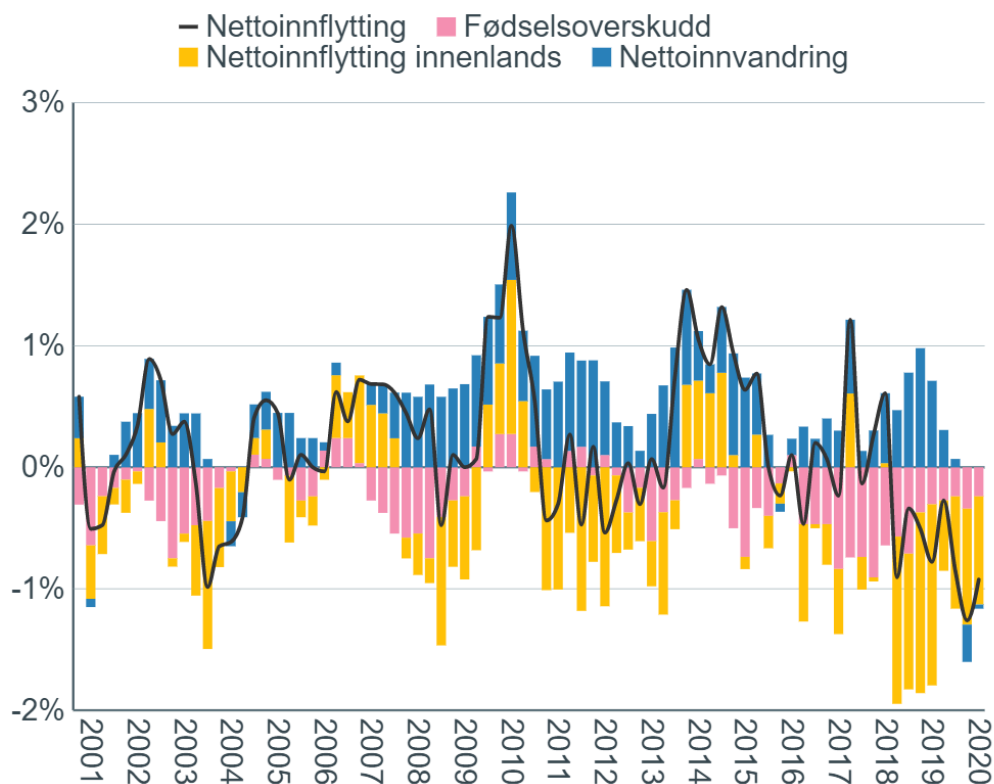
Figur 1: Folketallet i Seljord, målt hvert kvartal.

Folketallet i Seljord hadde en ujevn, men stigende trend fra 2000 til 2015. I starten av 2000 var det 2 928 innbyggere i Seljord. I 1. kvartal 2015 var det 3 002. Etter 1. kvartal 2015 har folketallet i Seljord hatt en illevarslende trend. Ved siste måling, den 31 mars 2020 var det 2 888 innbyggere i kommunen. Det er det laveste tallet siden 2000.

Utviklingen i folketallet de fem siste årene har altså gått feil vei. For å finne ut hvorfor folketallet har falt, må vi se nærmere på hva som ligger bak disse tallene.

Fødselsbalanse og flyttinger

Vi kan dele opp befolkningsendringene i fødselsbalanse, nettoinnvandring og innenlands nettoutflytting. Det viser flere detaljer i befolkningsutviklingen.



Figur 2: Befolkningsveksten i Seljord dekomponert i 12-måneders perioder, målt hver kvartal.

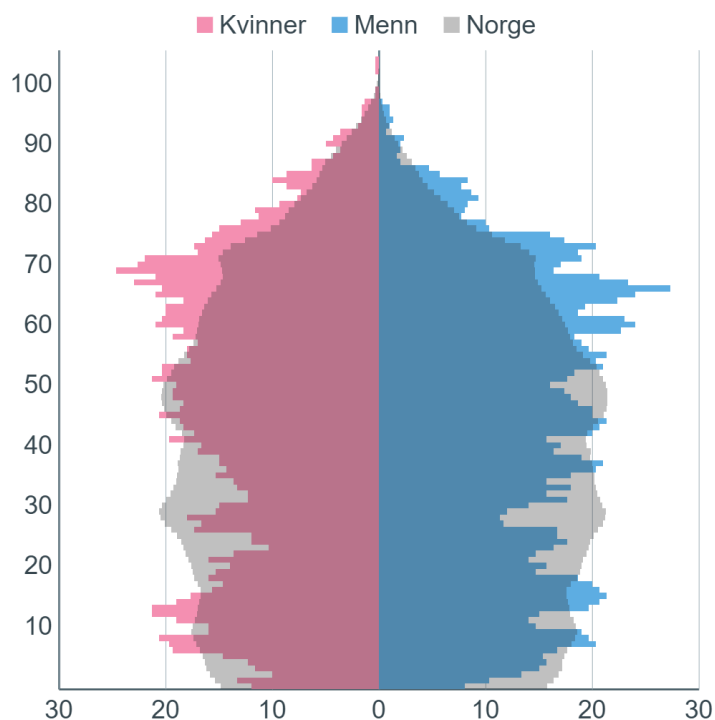
Seljord har hatt et fødselsunderskudd i de fleste periodene etter 2000, men noen få perioder med overskudd. Fødselsunderskuddet var størst i 2017 og 2018, men ble mindre i 2019. Seljord har altså normalt et fødselsunderskudd og må ha netto innflytting for at folketallet ikke skal synke.

Seljord har fått et betydelig tilskudd til folketallsveksten fra innvandringen men i det siste har det faktisk vært netto utvandring fra Seljord.

Seljord har hatt flest perioder med netto innenlands utflytting, men i noen perioder har det vært netto innflytting til Seljord fra andre kommuner i Norge. I hele 2019 og 2020 har det imidlertid vært ganske stor netto innenlands utflytting. Den sterke nedgangen i folketallet i de to-tre siste årene skyldes altså negative flyttetall, både innenlands og utenlands.

Fødselsbalanse og alderssammensetning

Fødselsbalansen er i stor grad et resultat av hvordan befolkningen er sammensatt etter alder og kjønn. Alderspyramiden til Seljord er vist i figuren under:



Figur 3: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Seljord, gjennomsnitt for årene 2018-2020. Skyggen viser hva fordelingen på kjønn og alder er i Norge.

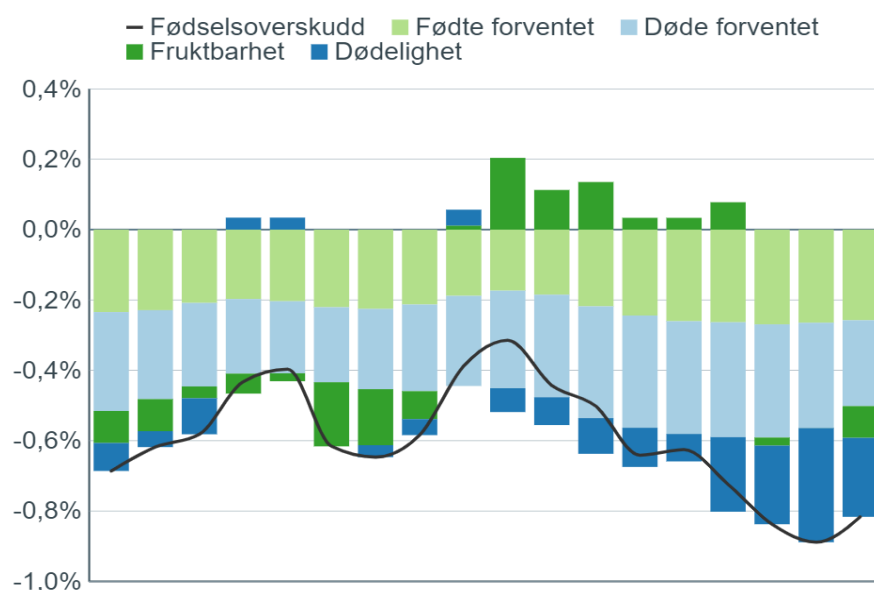
Figuren viser at de årsklassene som Seljord har flest av er i 60- og 70 årene. Samtidig ser vi av skyggen at andelen eldre i Seljord er høyere enn i landet ellers. Seljord har få innbyggere mellom 20 og 40 år av begge kjønn. Når det er få innbyggere i denne aldersgruppen, blir det også få fødte. Vi ser at det er få innbyggere i Seljord av de minste barna.

Siden alderspyramiden for Seljord ser slik ut i dag, vil det bli fødselsunderskudd i kommunen i mange år framover. Årsaken til at det er få innbyggere mellom 20 og 40 år, er at det har vært et stort flytteeunderskudd for personer i 20-årene. For at andelen av folketallet mellom 20 og 40 år skal bli større, må kommunen ha netto innflytting av denne aldersgruppen.

Fruktbarhet og dødelighet

Fødselsbalansen er som nevnt i størst grad et resultat av befolkningens fordeling på alder og kjønn, men blir også påvirket av dødeligheten (levealderen) til innbyggerne og fruktbarheten. Fruktbarheten er da et tall for hvor mange barn kvinner faktisk får.

Det er mulig å få fram hvor stort bidrag til fødselsbalansen som de ulike forholdene har.

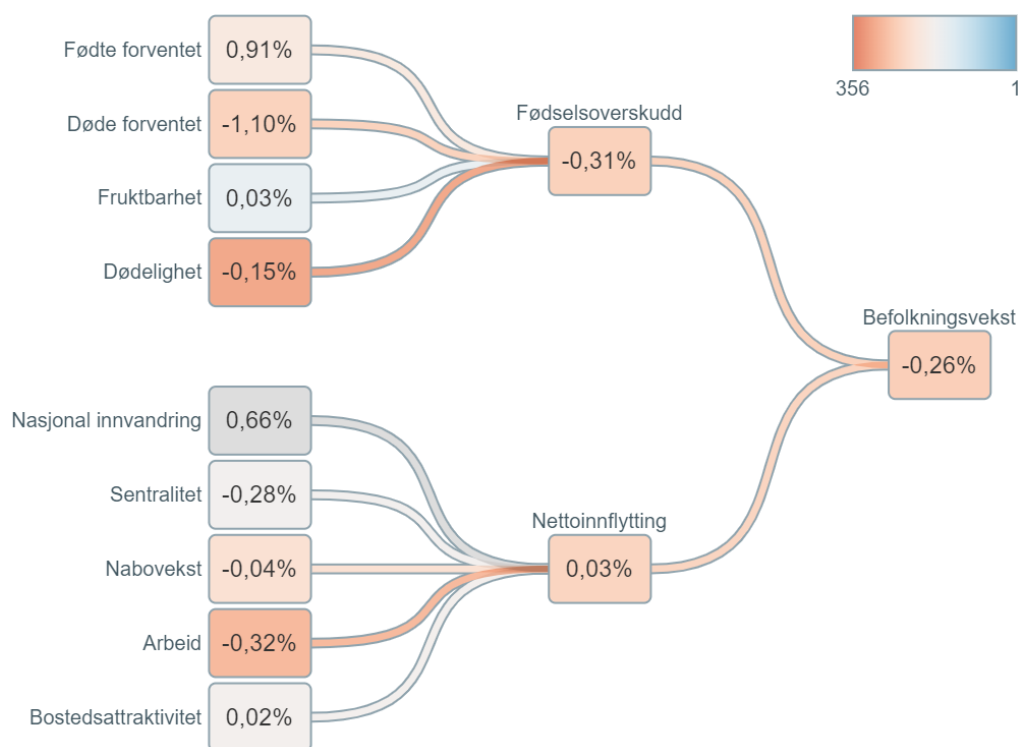


Figur 4: Avvik mellom fødselsbalansen i Seljord og Norge, fordelt på ulike årsaker for årene 2002 helt til venstre til 2019 helt til høyre. Tre års glidende gjennomsnitt.

Av figuren kan vi lese at fødselsbalansen til Seljord er lavere enn landet av fire årsaker. For det første er det en liten andel kvinner i fødedyktig alder (fødte forventet). For det andre er det mange eldre i befolkningen (døde forventet). For det tredje er dødeligheten høyere i Seljord enn ellers i landet. Går vi tilbake til 2010 var dødeligheten i Seljord lavere (levealderen lenger) i Seljord, men i de siste årene har dødeligheten vært vesentlig høyere enn landet. Seljord har hatt den høyeste dødeligheten av alle kommunene i Telemark i den siste treårsperioden. For det fjerde har fruktbarheten i Seljord vært lavere enn landet i de tre siste årene. Mellom 2011 og 2016 var fruktbarheten i Seljord bedre enn landsgjennomsnittet. Det er kanskje ikke så mye kommuner kan gjøre for å påvirke fruktbarheten, men dødeligheten er nært knyttet til folkehelse. Den høye dødeligheten i Seljord må få fokus i folkehelsearbeidet.

Oppsummering befolkningsutvikling i Seljord

Årsakene og drivkreftene som har ført til at det har blitt nedgang i folketallet i Seljord i den siste tiårsperioden er oppsummert i figuren under.



Figur 5: Befolkningsveksten i Seljord dekomponert i ulike drivkrefter. Tallene er årlig endring i den siste tiårsperioden, årene 2010-2019. Figuren viser årlig endring i prosent.

Seljord har hatt en befolkningsnedgang på 0,26 prosent per år i den siste tiårsperioden.

Hele nedgangen kan tilskrives et fødselsunderskudd på 0,31 prosent årlig. Det er verd å merke seg at nesten halvparten av dette fødselsunderskuddet skyldes at Seljord har høyere dødelighet enn landet. Fødselsunderskuddet vil ventelig vært negativt også i de neste årene.

Seljord har hatt så vidt positiv nettoutflytting, tilsvarende +0,03 prosent per år i den siste tiårsperioden. Det er inkludert innvandring. Hvis Seljord fikk nettoinnvandring som sto i forhold til folketallet, ville det alene gitt 0,66 prosent per år i nettoinnvandring. Videre viser figuren at Seljords sentralitet reduserer nettoutflyttingen med 0,28 prosent per år. Det er et resultat av at det er en generell tendens til flytting fra distrikt til sentrale områder. Seljord vil ha lav sentralitet også i framtiden. Det er lite som tyder på at det sentraliserende flyttemønsteret skal endres, selv om usikre tider i koronakrisen kanskje vil

dempe sentraliseringen midlertidig. Det å være en distriktskommune er en ulempe som Seljord må leve med. Figuren viser at arbeidsplassveksten i egen kommune har hatt en betydelig negativ effekt på nettoflyttingen, tilsvarende redusert nettoflytting på 0,32 prosentpoeng per år i den siste tiårsperioden. Hvis arbeidsplassveksten i Seljord hadde vært som landsgjennomsnittet, hadde nettoflyttingen (i teorien) blitt 0,32 prosent av folketallet bedre hvert år i den siste tiårsperioden. Det tilsvarer 90 ekstra innbyggere i denne tiårsperioden. Den svake utviklingen i antall arbeidsplasser er altså den viktigste forklaringen til nedgangen i folketallet i Seljord de siste ti årene. Med gjennomsnittlig arbeidsplassvekst ville det (fremdeles i teorien) blitt 90 flere innflyttere, eller 90 færre utflyttere, slik at det hadde blitt vekst i folketallet.

Bostedsattraktiviteten til Seljord er positiv, og har bedret nettoflyttingen med 0,04 prosent per år i den siste tiårsperioden. Telemarksforskning beregner bostedsattraktiviteten gjennom å se den faktiske nettoflyttingen i forhold til den forventede nettoflyttingen. Den forventede nettoflyttingen beregnes med en modell som tar inn betydningen av sentralitet og arbeidsplassvekst i Seljord og kommuner hvor det pendles til fra Seljord.

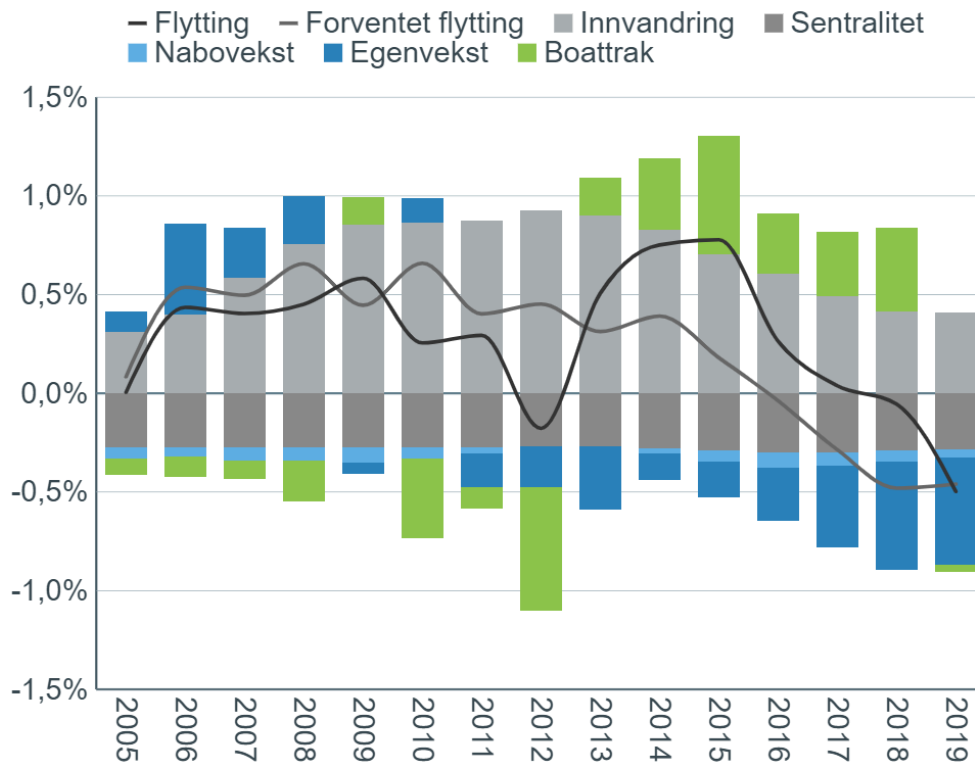
Bostedsattraktiviteten for Seljord er et positivt tall, men ganske nær null, slik at det er riktigere å si at Seljord har vært middels attraktiv som bosted i denne perioden.

Figuren viser ulike årsaker og drivkrefter for befolkningsendringene i Seljord i den siste tiårsperioden. Det er mange negative drivkrefter som Seljord ikke kan gjøre noe med. Befolkningssammensetningen gjør at det er «normalt» med et fødselsunderskudd i kommunen. Mer innflytting vil forbedre dette, men det vil ta mange år med innflytting for det blir normalt med et fødselsoverskudd. Den nasjonale innvandringen har blitt lavere. Det påvirker befolkningsveksten både i Seljord og alle andre kommuner.

De drivkreftene som Seljord kan påvirke er først og fremst arbeidsplassutviklingen i egen kommune og bostedsattraktiviteten til kommunen. Figuren viser at bostedsattraktiviteten har vært omtrent middels i gjennomsnitt de siste ti årene. Denne kan forbedres slik at Seljord blir en mer attraktiv bostedskommune. Arbeidsplassutviklingen i Seljord har vært sterkt negativ. Her er forbedringspotensialet enda større. I tillegg viser figuren at Seljord har høyere dødelighet. Det er usikkert om dette kan gjøres noe med, men vi kan notere at nedgangen i folketallet hadde blitt mer enn halvert

dersom Seljord hadde en dødelighet (eller levealder) som gjennomsnittet for landet.

Det kan også være interessant å se hvordan de ulike drivkreftene for flytting har utviklet seg over tid, som vist i figuren under.



Figur 6: Drivkrefter for nettoflytting over tid for Seljord. Tre års glidende gjennomsnitt.

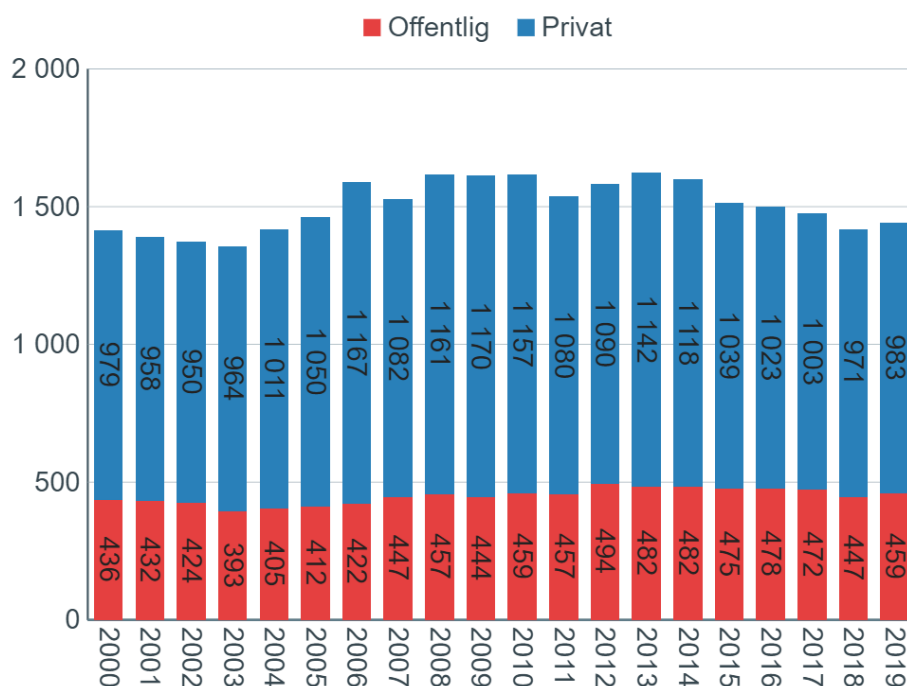
Seljord hadde en periode mellom 2013 og 2018 hvor bostedsattraktiviteten var positiv. Da var flyttetallene bedre enn forventet. Denne bostedsattraktiviteten ble negativ i 2019.

Det figuren også viser, er at arbeidsplassutviklingen i Seljord har bidratt negativt siden 2011. Det er fordi arbeidsplassveksten i Seljord har vært svakere enn landsgjennomsnittet. Arbeidsplassveksten synes å være hovedproblemet til kommunen.

Skal Seljord snu befolkningsnedgang til vekst, vil det kreve at kommunen lykkes på to fronter. Arbeidsplassutviklingen må bli minst like god, helst bedre, enn i resten av landet. Samtidig må kommunen være attraktiv som bosted. Hvis ikke, vil arbeidsplassveksten gi mer innpendling og ikke flere innbyggere.

Arbeidsplasser

Vi har allerede sett i analysene av bostedsattraktiviteten til Seljord at arbeidsplassutviklingen har bidratt negativt til flyttetallene. Nå skal vi se nærmere på arbeidsplassutviklingen. I figuren under er antall arbeidsplasser i Seljord vist og fordelt på offentlig og privat sektor.



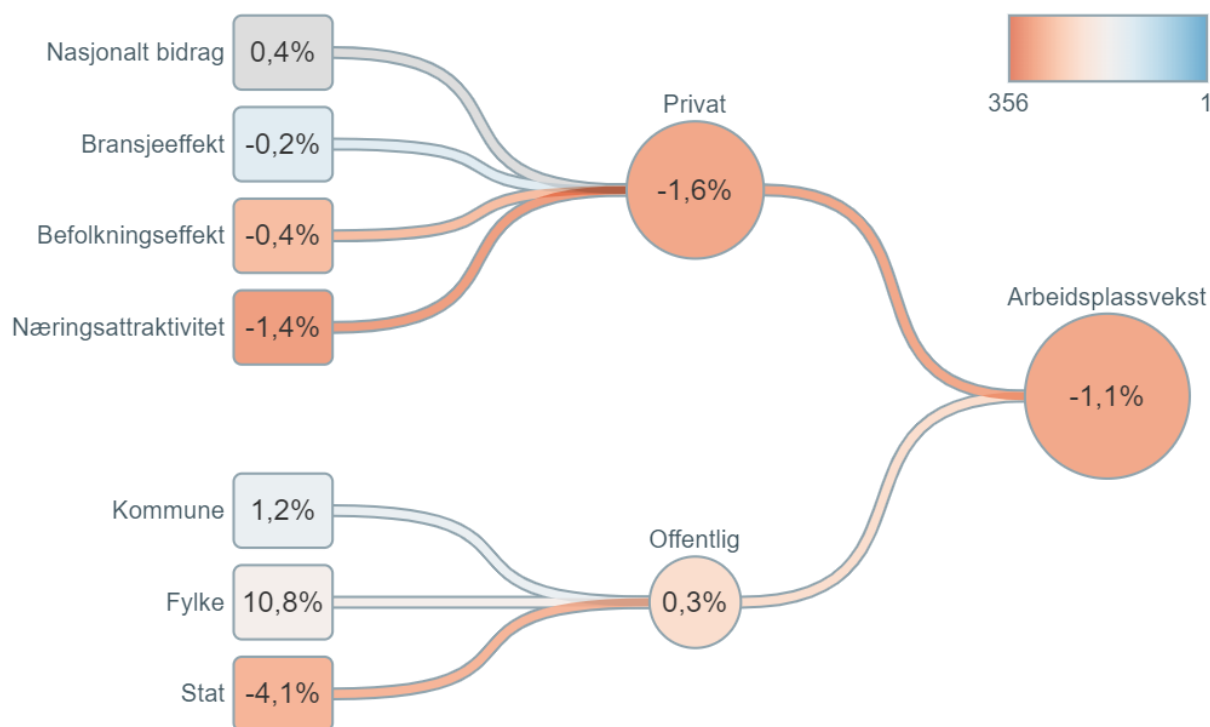
Figur 7: Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor.

Her ser vi tydelig at antall arbeidsplasser i Seljord har sunket etter 2013. Det ble en viss vekst i 2019 etter fem år med nedgang.

På landbasis har det vært en vekst i antall arbeidsplasser etter 2013. Når det er nedgang i Seljord og vekst ellers i landet blir kontrasten stor og påvirker flyttetall og befolkningsutvikling negativt. Vi så tidligere at den svake arbeidsplassutviklingen til Seljord er hovedforklaringen til befolkningsnedgangen.

Drivkrefter for arbeidsplassvekst

I figuren under er de ulike drivkreftene for arbeidsplassutviklingen i Seljord vist.



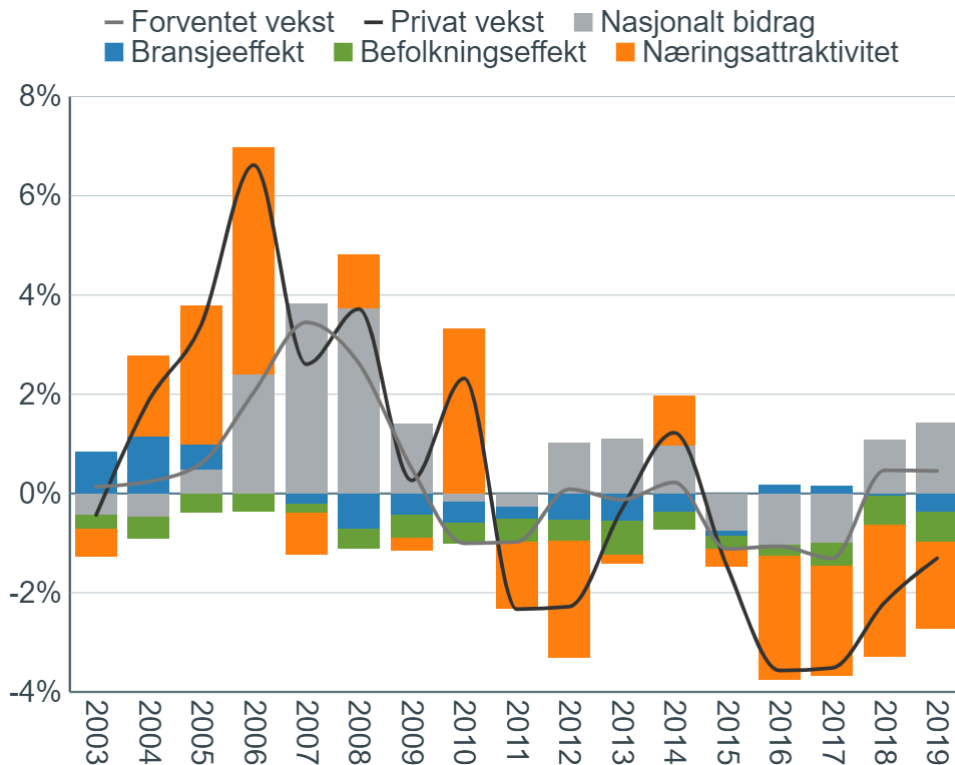
Figur 8: Drivkrefter for arbeidsplassvekst i Seljord i perioden 2010-2019. Tallene er gjennomsnittlig årlig vekst i prosent.

Helt til høyre kan vi se at de har vært en nedgang i antall arbeidsplasser i Seljord på 1,1 prosent per år i de siste ti årene. Offentlig sektor har hatt vekst på 0,3 prosent.

I næringslivet har det vært en nedgang på 1,6 prosent per år. På landsbasis har det vært en vekst på 0,4 prosent per år (nasjonalt bidrag). Bransjestrukturen i Seljord har vært litt ugunstig og redusert veksten med 0,2 prosentpoeng (bransjeeffekt). Befolkningsveksten i Seljord har vært lavere enn landsgjennomsnittet. Det har redusert veksten i næringslivet med 0,4 prosentpoeng (befolkningseffekt). Ut fra dette var det forventet en nedgang på 0,2 prosent i antall arbeidsplasser i næringslivet i Seljord. Differansen mellom den faktiske nedgangen på 1,6 prosent og den forventede nedgangen på 0,2 prosent er -1,4 prosentpoeng. Utviklingen i Seljord har altså vært mye dårligere enn forventet. Det viser at Seljord har hatt en negativ næringsattraktivitet i de siste ti årene. Avviket på -1,4 prosent tilsvarer 160 arbeidsplasser.

Drivkrefter over tid

Vi kan vise hvordan de ulike drivkreftene har påvirket arbeidsplassveksten i næringslivet i Seljord over tid.



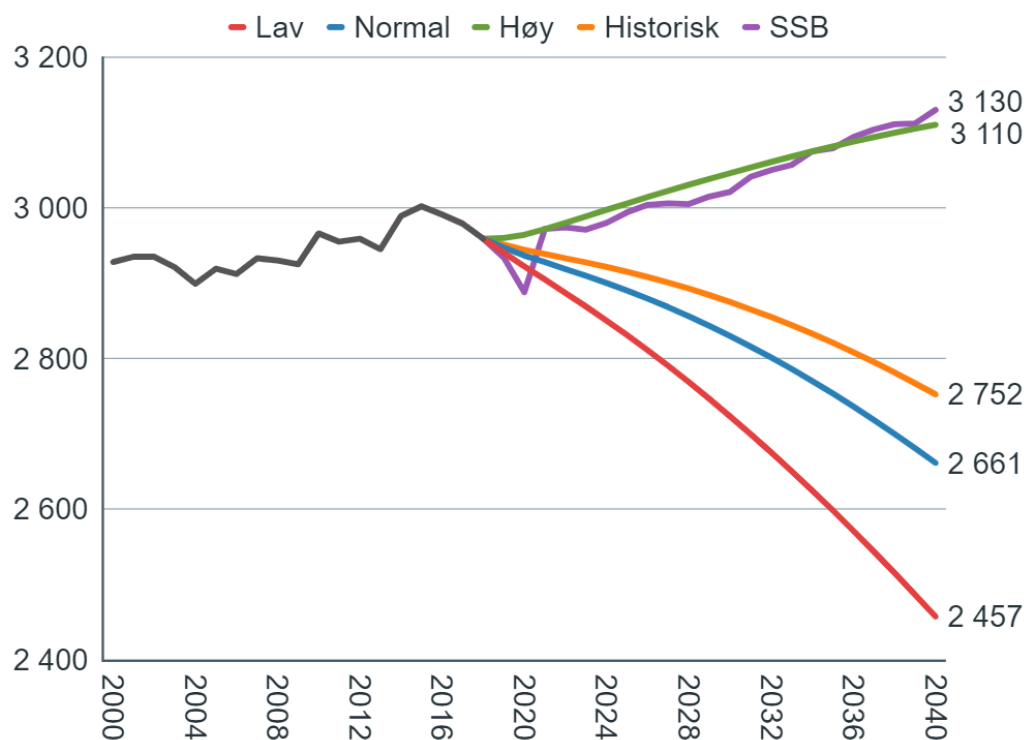
Figur 9: Drivkrefter for arbeidsplassvekst i næringslivet.

Mellom 2004 og 2010 hadde Seljord en periode hvor det i sum var en positiv næringsattraktivitet. Da var det spesielt sterk vekst i besøksnæringene. Det var årsaken til at Seljord var med i en casestudie av suksessrike distriktskommuner som Telemarksforskning utarbeidet for Distriktsenteret i 2011. Fra 2011 til 2019 har imidlertid næringsattraktiviteten til Seljord vært negativ i åtte av ni år. Det har gjort at antall arbeidsplasser i næringslivet har gått nedover.

Analysene sier ikke noe om *hvorfor* næringsattraktiviteten til Seljord har vært negativ etter 2010. Analysen sier bare at de strukturelle betingelsene til Seljord tilsier at nedgangen burde vært mye mindre. De bransjene som har bidratt mest til den negative næringsattraktiviteten i Seljord er bygg og anlegg, transport og industri.

Framtidsscenarier for Seljord

Telemarksforskning og SSB lager ulike framskrivinger for befolkningsutviklingen i Seljord. De siste framskrivingene ble laget i 2018. Det kommer nye framskrivinger i løpet av sommeren 2020. I figuren kan vi se framskrivingene til SSB og Telemarksforskings befolkningsscenarier.



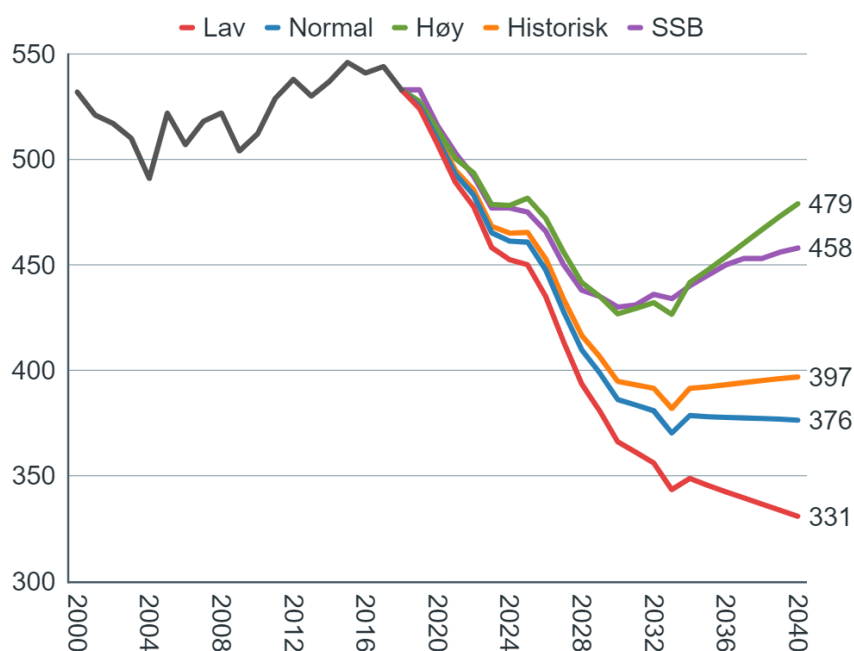
Figur 10: Befolkningsframskriving for ulike attraktivitetsscenarier fra Telemarksforskning og SSBs framskriving hovedalternativet.

Telemarksforskning lager fire scenarier, alt etter Seljords framtidige attraktivitet. Alternativet «normal» er utviklingen dersom Seljord har en attraktivitet som gjennomsnittet for norske kommuner. Alternativet «Høy» er befolkningsutviklingen i Seljord dersom er blant de 20 prosent mest attraktive kommunene både for bosted og næringsliv. Alternativt «historisk» er utviklingen dersom attraktiviteten til Seljord er den samme som i de ti foregående årene. Til slutt er det et alternativ «lav» hvor Seljord har lav attraktivitet for bosetting og næringsliv. SSBs framskriving, hovedalternativet viser en vekst i antall innbyggere i Seljord opp til 3 130 innbyggere i 2040. Det er litt høyere enn det beste scenariet fra Telemarksforskning som viser en vekst opp til 3 110 innbyggere. Telemarksforskings alternativ «normal» viser en nedgang til 2 661 innbyggere. Det er dette alternativet som de mener er mest sannsynlig. Det har vært nedgang i folketallet i Seljord siden disse framskrivingene ble lagt. Slik sett er det Telemarksforskings scenarier som har

stemt best. Framtiden er imidlertid ikke bestemt. Det er mulig å snu nedgang til vekst, dersom Seljord lykkes med å få vekst i antall arbeidsplasser i kommunen og samtidig være et attraktivt bosted.

Antall barn i Seljord

Vi kan også se hva scenariene og framskrivingene sier om utviklingen av antall barn i Seljord.



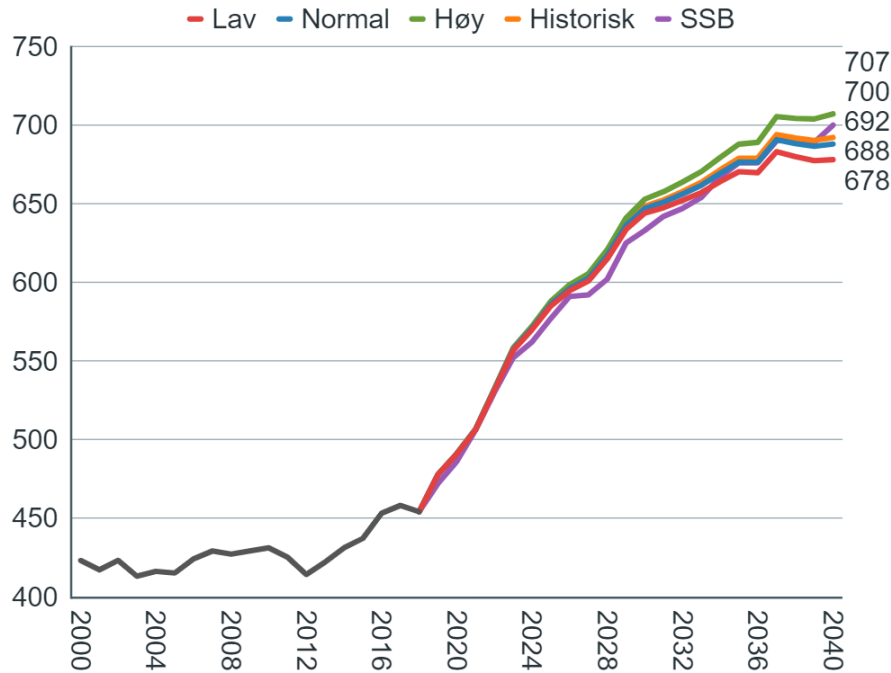
Figur 11: Befolningsframskrivninger for ulike attraktivitetsscenarier i alderen 0 til 15 år.

Figuren viser utviklingen i antall barn opp til 15 år. Alle scenariene viser nedgang i antall barn fram til 2030. Når alle scenariene viser nedgang, betyr det at det er liten usikkerhet om utviklingen. Etter 2030 viser de mest optimistiske scenariene at det kan komme vekst i antall barn igjen. Alle scenariene har imidlertid et lavere antall barn i 2040 enn det var i 2018.

Det betyr at det blir færre barn i førskole- og skolealder i Seljord de neste årene. Dersom Seljord greier å skape positiv attraktivitet for næringsliv og bosetting, vil det kunne bli vekst i antall barn etter 2030. Det er stor forskjell på 479 barn i scenariet med høy attraktivitet og 331 barn i scenariet med lav attraktivitet.

Antall eldre i Seljord

Vi kan også vise scenarier for antall eldre i Seljord.



Figur 12: Befolkningsframskrivninger for ulike attraktivitetsscenarier i alderen 70 til 105 år.

Alle scenariene viser nesten det samme. Det blir en sterk vekst i antall eldre i Seljord. Telemarksforskings scenarier er ganske like. Det betyr at kommunens attraktivitet har lite å si for antall eldre. Det er fordi eldre sjelden flytter mellom kommuner. Nesten all flytting er av unge. Kommuner som greier å være attraktive trekker til seg unge innbyggere, mens de eldre stort sett blir værende i samme kommune.

Utfordringer

Den mest sannsynlige utviklingen for Seljord er at folketallet synker. Det blir færre barn i barnehager og skoler i kommunen. Samtidig vil antall eldre øke sterkt. Disse demografiske endringene vil bety langt større utgifter til eldreomsorg. Samtidig blir det færre barn i barnehager og grunnskolen. De demografiske endringene vil også i stor grad bestemme kommunens inntekter.

Telemarksforskning har et scenario med vekst i folketallet i Seljord hvis kommunen greier å være attraktiv for næringsliv og bosetting. I dette scenariet er det vekst i antall arbeidsplasser og en tilflytting som gir vekst i innbyggertallet. Dette er ikke en utvikling som vil komme av seg selv. En slik positiv utvikling krever at Seljord gjør tiltak utover det som er vanlig for kommuner og lykkes bedre enn andre kommuner med å tiltrekke seg arbeidsplasser og innbyggere.