

Side 47- 67 i

Edwardsen, Morten, red. 1986. *Kommuneplanlegging på landsbygda*. Oslo: Landbruksforlaget.

BEFOLKNINGSLÆRE FOR PLANLEGGARAR

Erling Berge

Eit spørsmål ein planleggar relativt ofte må stille seg, er kven det blir planlagt for. Kven er kundane eller forbrukarane av det produktet planleggaren lagar? Også i samfunnsplanlegginga er det slik at til betre ein kjenner forbrukaren til betre blir produktet ein lagar.

For ein kommunal planleggar er det sjølvsagt kommunens befolkning som er forbrukarane. Ved å leve og bu i kommunen har ein normalt ein viss oversikt over befolkninga. Men til større kommunen er til vanskelegare blir det å få oversikt berre ut frå egne observasjonar. Ein må få hjelp frå Statistisk Sentralbyrå. Tabellane deira kjenner vi. Men sjølv i små kommunar der planleggaren i og for seg kan vere på fornamn med alle innbyggjarane, kan ein viss innsikt i demografiske prosessar og tilgang til SSB sine tabellar auke kunnskapen om kundegrunnlaget monaleg.

Eg vil her freiste å gi ein viss elementær oversikt over demografiske endringsprosessar og freiste å vise korleis kunnskap om desse kan hjelpe oss i ulike typar planarbeid.

DEMOGRAFISKE PROSESSAR

Dei prosessane som fører til endringar i storleik og samansetjing av ei befolkning omtalar vi som dei demografiske prosessane. Dei viktigaste er

- fødsel,
- aldring,
- død og
- flytting.

Desse prosessane vil ein som regel studere særskilt for kvart kjønn. Fødsel og død gir endringar i storleiken av befolkninga. Alle verkar inn på samansetjinga av befolkninga rekna etter kjennemerka kjønn, alder og bostad. Men når demografar skal gi ein oversikt over samansetjinga av ei befolkning, vil dei ta med fleire kjennemerke enn desse. Det er eit godt råd å velje kjennemerka ut frå kva problem ein er oppteken av. Men om klare kriterium manglar, vil ein ofte trekke inn familie, hushald, utdanning og yrke ut frå erfaringar for at desse er viktige for nesten alle samfunnsproblem. I ein del samanhengar kan også etnisk identitet vere viktig. Og etter kvart som vi får fleire folkegrupper med andre religionar enn den vi er van med frå gamalt, vil også religion bli eit interessant kjennemerke.

Vi skal likevel her berre komme inn på dei grunnleggande kjennemerka kjønn, alder og bostad og dei prosessane som endrar desse saman med storleiken til befolkninga. Dei grunnleggande innsiktene i desse prosessane er nedfelt i befolkningsprognosemodellen som Statistisk Sentralbyrå nyttar for å lage dei framskrivingane av folkemengda som dei publiserer med 2-3 års mellomrom.

BEFOLKNINGSPROGNOSAR

Vi kjenner alle til den grunnleggande samanhengen for endring i storleiken til ei befolkning, men la oss repetere den likevel (balanselikninga for befolkningsutviklinga):

$$\begin{aligned} \text{BEFOLKNING PÅ TID } t &= \text{BEFOLKNING PÅ TID } (t - \text{periodelengda}) \\ &+ \text{FØDDE i perioden} \\ &- \text{DØDE i perioden} \\ &+ \text{INNFLYTTE i perioden} \\ &- \text{UTFLYTTE i perioden.} \end{aligned}$$

Den same likninga kan vi nytte for kvar aldersklasse. Dersom vi skriv $\text{BEFOLKNING}(a,t)$ for uttrykket "Talet på personar med alder a på tidspunkt t " og lar periodelengda vere 1, har vi følgande balanselikning:

$$\begin{aligned} \text{BEFOLKNING}(a,t) &= \text{BEFOLKNING}(a-1,t-1) \\ &- \text{DØDE}(a-1) \text{ i perioden} \\ &+ \text{INNFLYTTE}(a-1) \text{ i perioden} \\ &- \text{UTFLYTTE}(a-1) \text{ i perioden og} \\ \text{hvis } a=1 &+ \text{FØDDE i perioden.} \end{aligned}$$

$\text{BEFOLKNING}(0,t-1)$ er sjølvsagt lik 0 og for $a>1$ skal vi sjølvsagt ikkje legge til Fødde.

Dersom vi vidare spesifiserer denne balanselikninga for kvart kjønn, er vi framme ved den fundamentale likninga for befolkningsprognosane som Statistisk Sentralbyrå lagar:

$$\text{BEFOLKNING}(k,a,t) = \text{BEFOLKNING}(k,a-1,t-1)$$

- DØDE(k,a-1) i perioden

+ INNFLYTTE(k,a-1) i perioden

- UTFLYTTE(k,a-1) i perioden

hvis a=1 + FØDDE(k) i perioden

der k=mann eller kvinne, a=1,2,3,....,99 og t=1982,1983,....,2025 (for NOS B 317).

Ein kan sjølvsagt tenke seg å fortsette oppdelinga ved å innføre ein spesifikasjon for t.d. hushaldstypen. Men ein kjem da fort opp i både teoretiske og praktiske problem som til no ikkje har funne ei tilfredsstillande løysing.

BEFOLKNINGSRATAR

Som utgangspunkt for ein prognose er balanselikninga enkel og grei. Det vanskelege er å vite kva som vil skje av dødsfall, flyttingar og fødsler framover i prognoseperioden. Talet på fødde, døde, ut- og innflytte reknar ein ut ved å nytte ratar: t.d. er dødsraten lik talet av døde pr. hundre tusen utsett for risiko for å dø i løpet av ein periode. Middelfolkemengda for ein periode blir ofte nytta som tilnærming til talet på personar utsett for risiko. Talet på døde mellom dei av kjønn k som var a år ved starten av perioden, kan vi da rekne ut slik:

$$\text{DØDE}(k,a) \text{ i perioden} = \text{dødsrate}(k,a) * 100000 * (\text{BEFOLKNING}(k,a,t) + \text{BEFOLKNING}(k,a+1,t+1)) / 2$$

Liknande uttrykk får ein sjølvsagt for talet på fødde og talet på flyttarar.

X-ratar kan generelt definerast som talet på hendingar av type X per hundre, tusen eller hundre tusen av den befolkninga som er utsett for risiko for å oppleve hendinga X.

Unntaket frå denne regelen er innflyttingsratar. Dei reknar ein gjerne ut i høve til befolkninga i innflyttingsområdet, dvs. nett den befolkninga som ikkje er utsett for risiko for å flytte inn. Ut frå definisjonen vi har gitt av ratar, er innflyttingsratane altså ikkje ordentlege ratar. Men for prognoseformål er dei fullt brukbare (mellom anna fordi dei i praksis er ein transformasjon av dei "eigentlege" innflyttingsratane: "eigentleg" innflyttingsrate X (middelfolkemengda utanfor regionen/ middelfolkemengda i regionen) = vanleg innflyttingsrate).

Ein rate vil gjerne endre seg frå ein periode til den neste. Endringane vil imidlertid vere små dersom perioden er eitt år. For dødsraten vil endringane vere mye mindre enn for flytteraten. Mest usikre er flytteratane, mindre usikre er fødselsratane og minst usikre er dødsratane. Men for kvart år ein går inn i framtida vert uvissa om ratane går litt opp eller litt ned større. I SSB vel ein da gjerne å halde raten fast frå eit visst år.

Denne graderinga av uvissa om dei ulike ratane fører til at vi kan seie følgande om prognoseresultata:

1. Prognosar for større regionar er sikrere enn for mindre regionar (p.g.a. flytteraten).

2. Prognosar over yrkesaktiv befolkning og pensjonistar vil vere gode opp til 20-30 år framover (p.g.a dei stabile (og hittil svakt fallande) dødsratane).

For alle typar ratar er det skilnader mellom menn og kvinner. Menn dør lettare enn kvinner i alle aldersgrupper og kvinner flytter oftare enn menn opp til 25 års alder. Over 25 år flytter menn oftare enn kvinner. Korleis fødselsratane for menn er samanlikna med ratane for kvinner veit ein ikkje. Det har aldri vore rekna ut for Norge. I prognosemodellen kan ein sjølv sagt ikkje rekne med både mannlege og kvinnelege fødselsratar. Når vi skal finne talet på fødde og nyttar fødselsratar for kvinner set vi fødselsratane for menn lik null. Talet på gutar og jenter finn vi så av talet på fødde ved å nytte kjønnsproporsjonen ved fødselen som ligg nokså stabilt på omlag 106 gutar for kvar 100 jenter som vert fødde.

REGIONINNDELINGA I PROGNOSEMODELLEN

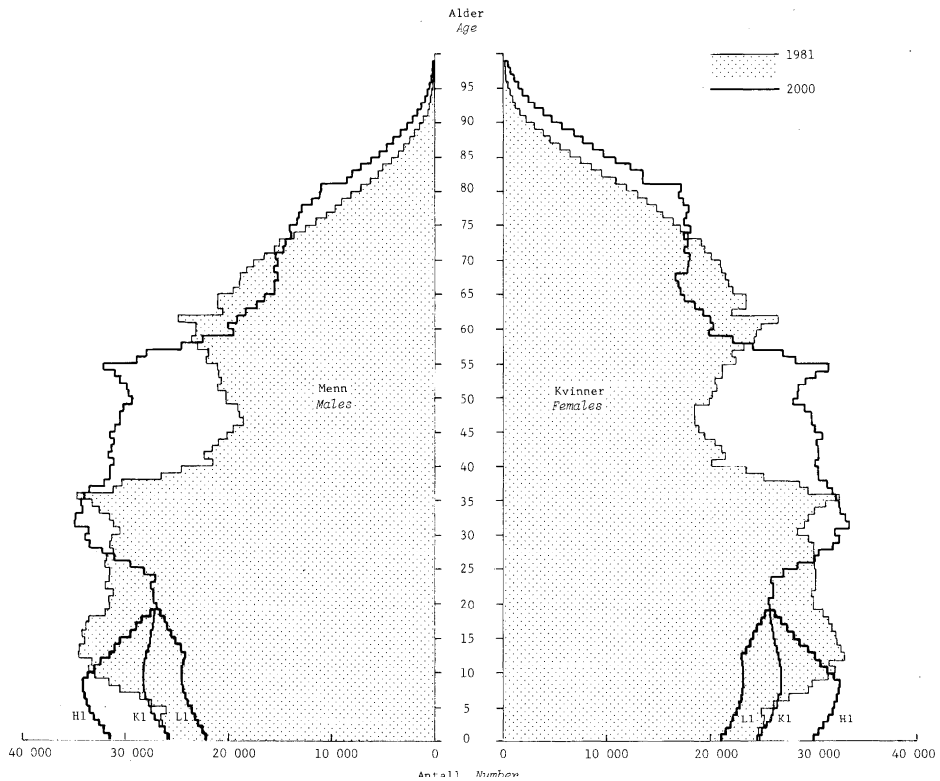
Balanselikninga ovanfor gjeld for kvar einskild region. Om du nyttar den for Norge eller for din eigen kommune kjem ut på eitt. Men det er svært ulike typar vanskar ein møter når ein nyttar den for ulike storleikar og typar av regionar. Generelt kan ein seie at til mindre befolkninga i regionen er og til meir ulik regionbefolkninga er nasjonen si befolkning, til vanskelegare er det å finne fram til truverdige ratar for å finne talet på fødde, døde og inn eller utflytte.

Når ein i Statistisk Sentralbyrå skal lage framskrivingar av folkemengda i alle landets kommunar, har ein løyst dette ved å lage framskrivinga i to trinn. I første omgang lagar ein framskrivingar for 96 sokalla primære

prognoseregionar. Ein prognoseregion er ei gruppe kommunar med stor nok befolkning til at ein kan finne fram til ein rimeleg grad av stabilitet i ratane ein må nytte. Etter å ha laga framskriving av folkemengda for dei 96 prognoseregionane summerer ein tala slik at ein får fram tal for fylka og riket. Derneft bryt ein ned tala for kvar einskild prognoseregion til kommunetal ved å fordele på kvar kommune den andelen av folkemengda i prognoseregionen som kommunen erfaringsmessig har hatt. For einskilde kommunar der lokale tilhøve gjer at andelane av regionbefolkninga endrar seg raskt, vil framskrivinga bli lite brukbar. Men neppe så misvisande som den kunne vorte om ein hadde laga prognosen direkte for kommunen.

BEFOLKNINGSSTRUKTUR

Når det er tale om befolkningsstruktur meiner ein ikkje berre ei oppdeling av befolkninga etter kjenneteikn som alder, kjønn, ekteskapeleg status osv. Det ligg og i det ei viss interesse for relative storleikar: t.d. aldersgrupper som er store relativt til andre, kjønnsproporsjonar eller skilnader i sivilstandsfordeling for ulike grupper. Ei enkel grafisk framstilling av befolkningstala som kan gi oss vesentleg innsikt i befolkningsstrukturen er ein befolkningspyramide. På neste side er det presentert ein befolkningspyramide henta frå SSB sin befolkningsprognosen for perioden 1982-2025 (NOS B317).



FIGUR 1 Folkemengd ved utgangen av året etter kjønn og alder. Registrert folkemengd for 1981 og framskriving for 2000 (alternativ H1, K1 og L1). Kjelde: STATISTISK SENTRALBYRÅ (1982): NOS B317.

Ein befolkningspyramide er eigentleg to ordinære diagram, eit for menn og eit for kvinner, stilt med botnen mot kvarandre slik at dei får ein felles vertikal akse med aldersinndeling og ein horisontal akse som gir talet på personar i kvar aldersklasse.

Det liknar kanskje ikkje mye på ein pyramide ved første augekast. Pyramideforma er avhengig av tilhøva mellom fødsels og dødsratane og korleis desse varierer over tid. Dersom vi har veksande fødselsratar og konstante dødsratar vil kvart nytt fødselskull vere større enn det førre slik at vi kjem ut med den karakteristiske pyramideforma. Den same forma

kan ein også få med konstante fødselsratar og rimeleg store dødsratar for alle aldersklassane.

I dag har vi minkande fødselsratar og lave dødsratar for dei fleste aldrane under 50 år. Dette gir ei litt anna form på

diagrammet. Det får som ei slags pæreform med dei store pensjonistgruppene på toppen. Det har vore uttrykt bekymring over at talet på barn minkar medan talet på eldre veks. "Det blir ei tung bør å bere for dei få yrkesaktive", synest konklusjonen vere. Konklusjonen er kanskje rett. Men grunnen er ikkje at det blir født færre barn. Om det var blitt født fleire barn, vil børa vore enno tyngre for dei yrkesaktive. Slår vi saman talet på barn og talet på pensjonistar og reknar ut kor mange personar som skal forsørgjast per person i yrkesaktiv alder, så endrar ikkje det seg så mykje. Bekymringa skuldast heller at pensjonistane er ei mye dyrare persongruppe for skattebetalarane enn det barna er. Grunnen til det skal vi ikkje komme inn på her.

La oss heller sjå på diagrammet igjen.

Om vi koplår denne figuren saman med det vi har av kunnskap om norsk historie frå anna hald kan vi faktisk lese mye interessant. Den første konklusjonen må bli at dagens befolkningsutvikling har røtter langt bakover i tida.

BYGDE-NORGES BEFOLKNINGSHISTORIE

Ja, skal vi skjøne det som i dag skjer i utkantkommunar og som heile landet vil oppleve om ein 10-15 års tid, må vi attende til midten av førre hundreåret og sjå på korleis utviklinga av folketalet har spela saman med velstandsutviklinga. Det første som skjedde var at helsa betra seg. Betra hygiene og ei viss betring i tilgangen på mat gjorde at fleire levde opp.

Folketalet voks snøggare enn vi klarte å skape levebrød. Frå gamalt av var utflytting svaret på ein slik situasjon og i strie straumar flytte nordmenn frå landsbygda til byen og oftast vidare til Amerika. Men talet på levebrød voks også her i landet. Det kunne gå litt i rykk og napp, men dei gamle skrankane som var sett av tilgangen på jord var kanskje for alltid brotne. Eit nytt levebrød gav ein ny familie. Fertiliteten var høg, men fallande frå slutten av 1800-talet. Likevel auka talet på fødde jamt og trutt fram mot 1920 da det vart født nesten like mange som i rekordåret 1946. Vi kan seie at med generasjonen født 1910-20 byrjar forminga av det moderne Bygd-Norge reint demografisk.

Denne generasjonen vart vaksen midt i hardaste krisa i mellomkrigstida. Talet på levebrød voks nok framleis, men ikkje så fort som spurnaden etter dei. U.S.A. innførte på slutten av 20-talet restriksjonar på innvandringa. Straumen frå Norge tørka inn til ei lita å. Frå gamalt av var ein van med at ein ikkje kunne stifte familie utan levebrød. Talet på fødde fall dramatisk frå 1920 til 1935 da det igjen byrja vekse. Men etter kvart fann også dei store årgangane frå 1910-20 fram til levebrød og slo seg til ro. I tiåret 1940-50 var Bygde-Norge fylt til randa av folk. Og etter gamal skikk fekk dei mange barn. Dei store fødselskulla frå tiåret 1940-50 skulle skrive neste kapittel av Bygde-Norges befolkningshistorie.

Generasjonen som vart født i tiåret 1940-50, vart vaksen i tiåret 1960-70 midt i velferdsstatens gullalder. Velferdsstaten var bygt på produktivitetsauke. På landsbygda førte dette i 50- og 60-åra til ein rask nedgang i talet på levebrød. Samtidig kom det vekst i talet på levebrød i byar og tettstader der større industri ekspanderte. Bygdeungdom som

vart vaksne i 60-åra måtte ut av bygdemiljøa for å finne levebrød. Byar og tettstader voks. Og dei mindre tettstadene voks raskast. Levebrøda var ikkje vanskelege å finne og etter gammal skikk stifta dei familie og fekk barn. Dei fekk barn kanskje 5-10 år tidlegare enn foreldra sine, men i motsetning til desse fekk dei ikkje mange barn. Det er likevel desse barna født i åra 1966-70 som no er i ferd med å skrive tredje kapittel i Bygde-Norges befolkningshistorie.

Desse er i ferd med å bli vaksne nett som tilgangen på nye levebrød i bygdebyar og mindre tettstader er mindre enn på lenge. Som generasjonane før er dei på leiting etter ei framtid og vegen vil no gå frå tettstaden til dei større byane til nye typar levebrød eller vidareutdanning. Samtidig er besteforeldra deira som fylte opp bygdene i 30- og 40-åra i ferd med å bli gamle. Den viktigaste levevegen i mange bygdekommunar er i dag pensjon. Service av pensjonistar saman med overtaking av levebrød i primærnæringane har i 70-åra gitt grunnlag for ei viss nyetablering av hushald utover på bygdene. Dei nye hushalda får likevel ikkje mange nok barn til å vege opp for avgangen av døde. I tettstadene får nyetablerte hushald enno færre barn og når utflyttinga aukar på skal det lite til før det blir minke i folketalet her og. Til saman vil utflytting og dødsfall gi nedgang i folketal for dei fleste bygdekommunane.

DAGENS SITUASJON FOR BYGDE-NORGE

Strukturendringane i næringslivet på 50-talet gjorde "flukten fra landsbygda" og tettstadsveksten på 60-talet både nødvendig og mogleg. Dette la grunnen for ein ny befolkningsstruktur i Bygde-Norge. Sjølv utan strukturendringar i industrien vil dette gi seg utslag i flyttemønster

og folketal i slutten av 80-åra. Om vi i tillegg får strukturendringar i næringslivet som idag synest rimeleg å tru, kan det vel forsvarast å kalle det som no vil skje for "flukten fra bygdebyen". Dette er imidlertid ikkje noka flukt i anna meining enn det "flukta fra landsbygda" var det tidlegare. Og like lite som den tidlegare prosessen gav avfolka bygder, vil denne nye prosessen gi avfolka bygdebyar.

Likevel er mange bekymra for framtida, og rundt om i dei fleste kommunane freistar dei så godt dei kan å planlegge for "ny vekst".

Den kulturelle refleksjonen er å tolke nedgangen i folketal som eit vondt varsel. Denne tolkinga har røter i ei tid da nedgang i folketal verkeleg var eit vondt varsel. Men er eit slikt reaksjonsmønster tenleg i dag?

Om 20 år må alle landets kommunar vente å gå ned i folketal. Den kommunalpolitikken vi har ført og framleis fører er ein kamp om å fordele veksten i folketal mellom ulike regionar. Også det ga kommunar med nedgang i folketal. Korleis vi ein slik politikk verke når det no blir ein minke i folketal som skal fordelast? Sjølv med minke i folketal for heile landet vil det nok finnast kommunar og regionar som klarer å vekse. Om da dei fleste kommunar klarer seg med ein gjennomsnittleg nedgang, vil nokre måtte leve med sterk minke i folketal. Kva for kommunar vil dette vere?

Heile landet er raskt i ferd med å komme i den situasjonen at eit nytt hushald i ein kommune berre kan opprettast om ein annan kommune gir avkall på eit hushald. Den kritiske ressursen blir ikkje lenger kapital, men folk. Personar med den rette utdanninga og vaksne opp i Bygde-Norges

kultur, vil vere det kampen står om. Situasjon blir då den at alles kamp for økonomisk vekst, vil bli ein alles kamp om kvart nytt hushald. Dette vil, får vi vone, betre kåra for etableringsgenerasjonen. Truleg aukar då barnetalet så nedgangen i folketal vil bli stogga. Denne prosessen kan likevel komme til å ta tid, og i mellomtida vil alles kamp om vekst sannsynlegvis slå svært skeivt ut for Bygde-Norge. For kampen om vekst er også ein politisk maktkamp der utfallet er påverka av talet på veljarar i bygdene.

I kampen om ressursar for vekst vil Bygde-Norge måtte tape sjølv om nokre bygder skulle kunne klare seg godt. Alternativet for Bygde-Norge må derfor vere samarbeid både seg imellom og i høve til Tettstads-Norge. For å kunne ta vare på dei verdiar som ligg i bygdesamfunna, må bygdesamfunna endre seg mye. Det krev ein ny type planlegging. Det krev t.d. at minken i folketal kan styrast i samarbeid med andre kommunar slik at vinstar og tap som følgjer av nedgangen kan delast av alle. Det krev at ein i diskusjonen av den kommunale økonomien byrjar å sjå på synergieffektar. Nett det at kommunane er ulike både i ressursgrunnlag og folkesamansetjing kan verke positivt inn på næringslivet i alle kommunane. Planlegging der vekst i livskvalitet og vitalitet ikkje er knytt til talet på arbeidsplassar, er ei heilt ny oppgåve innan offentleg planlegging. Eigentleg er det spørsmål om å fordele landets totale produkt på ein rimeleg måte utan å knytte det til talet på arbeidsplassar. Skal det lukkast krevst både forskning og praktiske forsøk. Verken økonomisk teori eller planleggingsvitskap har i dag mange råd å gi om korleis ein administrerer næringsliv og samfunn når heile systemet byrjar minke.

Minken i folketal er i dag ikkje eit vondt varsel. Den er i dag eit resultat av velstandsutviklinga og har lite å seie for det norske samfunns langsiktige overlevingssjansar. Det bekymringsfulle ligg i vår måte å reagere på, vår måte å møte nedgangen på.

Befolkningspyramiden inneheld altså mye om norsk befolkningshistorie, men den kan også vere utgangspunkt for andre typar spekulasjonar. Det har stundom vore tale om dessert-generasjonen. Kan vi finne den igjen i diagrammet?

KLATRESAMFUNN OG VELSTANDSVEKST

I befolkningspyramiden ser vi tydeleg årgangane 1920 og 1946 og den djupe bølgedalen i mellomkrigstida. I tiåret 1911-20 vart det født omlag 623 000 nordmenn. I tiåret 1931-40 var talet 443 000. I tiåret 1951-60 er talet igjen oppe i 627 000. Kva for ein generasjon vil oppleve den hardaste konkurransen om levebrøda? Svaret gir seg sjølv. Men i tillegg veit vi at landet vårt etter 1945 har hatt rask vekst i økonomien med mange nye karrierestigar. Dei som kom først til møllene i femtiåra ville vel ha lettare for å bli direktør enn dei som kom seinare da stagnasjonen kom i slutten av sekstiåra.

Utdanningssystemet byrja ekspandere saman med resten av økonomien. Generasjonen født 1911-20 vart ferdig med universitetsutdanninga si i tiåret 31-40. Da vart det uteksaminert ca 8000 kandidatar frå universitet og høgskular. Dei kunne vere med å administrere veksten i etterkrigstida. Det var dei som skapte velferdsstaten. Men som andel av sin generasjon

utgjør dei ikkje så mye meir enn ein handfull. Generasjonen født 31-40 var 180 000 personar færre, men gav likevel opphav til nesten 4000 fleire ferdige kandidatar (perioden 51-60). Legg vi så til karrierestigane som ikkje krev den høgaste utdanninga, må vi tru at dei fleste menn (nb! ikkje kvinner: dei var enno ikkje komne inn på denne marknaden) frå den gylne generasjonen 1931-40 må vente å nå fram mot det øvste sjiktet i klatresamfunnet vårt. Dette er den generasjonen som får nytte velferdssamfunnet vårt fullt ut. Som pensjonistar vil dei vere fåtallige, og vi kan bevilge dei både lågare pensjonsalder og høgare pensjon utan at det vil koste meir enn det dei store generasjonane frå før 1920 dreg av garde med i dag. For helsesystemet er likevel ikkje situasjonen lys. Den folkegruppa som veks raskast i dag er den med personar over 80 år. Mengda av pasientar som krev pleie døgnet rundt er dermed raskt veksande. Sjølv med betringar i helsetilstanden også for dei aller eldste må vi rekne med ein svært rask vekst i mengda av pasientar og pleietrengande gamle.

Men no er vi raskt over i betraktningar om korleis demografisk kunnskap kan vere til nytte i planleggingsarbeid.

PLANLEGGINGSOPPGÅVER OG DEMOGRAFI

Kommunal verksemd har tre store sektorar: barnehagar/barneskolar, eldreomsorg og boligbygging. For alle tre er befolkningsutviklinga vesentleg. Kunnskap om den må til for å gi nye serviceanlegg rett dimensjon og kunnskap om befolkningsutvikling og samansetjing er vesentleg når inntekter og utgifter skal reknast ut. Dei enkle samanhengane her er velkjente. Dei nyfødde i år vil byrje på skolen om sju år. Om 20-25 år vil dei spørje etter tomt til eigen bolig - om dei ikkje

kan få kjøpt ein brukt. Og om 65-70 år spør dei etter pensjonistboliger, heimehjelp og sjukeheimsplass. Det ville vore enkelt å ta omsyn til utviklinga i befolkningsstorleiken om det ikkje var for to vanskar: flyttingar gjer at årskulla endrar storleik litt kvart år og planlegginga går føre seg i eit politisk system der det er vanskeleg å tanke ut over neste val. Desse faktorane kan planleggarar gjere lite for å endre. Likevel trur eg planlegginga kunne vore betre også i dag om innsikta i befolkningsutviklinga var betre mellom planleggarar.

BOLIGPOLITIKK

Nøkkelen til ei betring ligg i boligpolitikken og betre kunnskap om hushaldsutviklinga. Med ein oversikt over husværa i kommunen og kva hushald som i dag bor i dei, vil ein kunne seie noko om

- 1) kva for typar hushald som kan ventast i nybygde husvære av ulike typar,
- 2) kva for endringar i hushald som kan ventast ut frå fødsjar og dødsfall og
- 3) korleis dette kan tenkast å verke på tilgangen av brukte husvære for nyetablerte familiar.

Dersom ein tar omsyn til denne kunnskapen i boligbyggeprogrammet vil ein kunne vite nokså mye om befolkningsutviklinga sjølv om kommunen har stor bruttoflying. Føresetnaden er sjølvstakt at det finst levebrød i eller nær kommunen. Finst levebrøda vil ein gjennom boligpolitikken kunne styre befolkningsutviklinga. Manglar levebrøda vil boligpolitikken i beste fall kunne hjelpe til å stabilisere folketalet.

Dagens boligpolitikk tar omsyn til befolkningsutviklinga gjennom å sette opp måltal for kor mange bostader som bør finnast per person i ulike

alders og kjønnsgrupper. Tar vi denne boraten og gangar med talet på personar, får vi talet på bustader som bør finnast. Ved å samanlikne dette med kva som finst, finn ein kor mange hus som må byggast i tillegg. Om hushaldsutviklinga var konstant frå tiår til tiår, ville metoden vere brukbar, men siste tiåra har hushalda endra seg mye. Den gjennomsnittlege storleiken har gått ned 0.2 person kvart tiår sidan 1950. Andelen av hushald med 6 eller fleire personar er halvert frå 1960 til 1980 og andelen hushald utan barn(0-15år) har vakse frå 56% i 1950 til 65% i 1980 (Berge og Bugge 1985). Slik utviklinga har vore vil ein metode med boratar sett konstant lik observert borate i befolkninga, heile tida undervurder trongen for nye husvære. Når ein justerte opp boratane til det ein meinte burde vere ei rimeleg målsetting for bostandard, vart trongen for nye husvære så stor at boligbyggeprogramma måtte fordelast over fleire planperiodar. Dei problematiske sidene ved metoden har derfor ikkje hatt praktisk interesse. I dag stiller saka seg annleis. Prisutviklinga på husværa har vore slik at hushalda ikkje lenger klarer å fortsette oppsplittinga som hittil. Tilgangen på barn har dessutan minka kraftig slik at det heller ikkje er same trongen for å fortsette oppsplittinga. Tilgangen på nye hushald er truleg i ferd med å minke. Samtidig er dei store fødselskulla frå åra like etter århundreskiftet blitt så gamle at tilgangen på brukte husvære er merkbart større. Desse trendane kan Husbankens modell for boligbehov vanskeleg ta omsyn til slik den er utforma i dag.

Problemet er først og fremst dei store regionale skilnadane i hushaldsutviklinga. I ein nasjonal modell vil ein vanskeleg ha den kunnskapen som trengs for å gi ein viss realisme til dei røffe anslaga på

hushaldsutviklinga som ein må gjere om boligbehovsutrekningane skal ha verdi for kvar einskild kommune. Desse anslaga vil ein likevel enkelt kunne gi i kvar einskild kommune om ein baserer seg på siste folketelling og kjennskap til lokalsamfunnet. Det ein da må sjå på er aldersgruppa 16-30. I kva grad tar dei utdanning medan dei bor i kommunen og i kva grad tar dei seg arbeid i kommunen? Generelt kan ein seie at det største udekka boligbehovet finst hos einslege i aldersgruppa 16-30 medan dei studerer og dei første åra etter dei byrjar arbeide. Dei husværa vi tradisjonelt har bygd og som det finst mest av, er einfamiliehusvære. For dei fleste einslege er dei for dyre. Og verken regelverk for tildeling eller utforming av bolig ligg til rette for at fleire einslege kan gjere kollektiv bruk av dei. Heller ikkje er livssituasjonen for dei fleste einslege slik at dei kan gjere stor eigeninnsats for å skaffe til veie ein høveleg bolig.

Tilgangen på brukte husvære etter dødsfall har ein heller ikkje tatt nok omsyn til. Kvaliteten kan vere variabel, men for unge familiar kan dei vere eit godt utgangspunkt for etablering og eigeninnsats. At kommunen ikkje har hand om tildeling, er ikkje noko argument for å gløyme dei. I den grad avgangen av hushald med pleietrengande gamle fører til etablering av nye hushald, vil spurnaden etter kommunale tenester endre karakter. Det må planleggarane ta omsyn til.

BARNEHAGAR OG SKOLEUTBYGGING

Nøkkelen til ei best mogeleg løysing av dei kommunale oppgåvene i samband med barnehagar og skolar er igjen boligbygginga. Omfanget av den gir visse premisser for utbyggingsbehovet, men enno viktigare er tildelingsreglane. Tildelingsreglane fastlegg befolkningssamansetjinga i dei ny boligfelta. Dersom det berre flytter inn nyetablerte familiar tidleg i

tjueåra vil boligfeltet gå igjennom ein minisyklus av endringar i befolkningsstruktur. Første åra er det stor trong for sandkasser og barnehageplassar. Etter 6-7 år er det "plutseleg" trong for ein eigen barneskule på feltet og etter 12-13 år burde det funnest ein ungdomsklubb. Etter tjue år tømest feltet for liv. Dei vaksne som flytte inn opphaveleg, er begge i arbeid på dagen og ute i møter om kvelden. Barna deira er flytt på hybel i nærmaste by. Barnehage og skole er om ikkje nedlagt så i alle fall fylt med barn frå andre og nyare byggefelt. Etter 40-50 år byrjar dei eldste av dei som først flytte inn å døy. Hus blir ledige og unge familiar flytter inn og pusar opp. Barn og ungdom kjem attende. Men sidan det berre er nokre få hus som blir ledige kvart år vil tilgangen på barn og ungdom få ein jamnare flyt. Arbeidsoppgåvene blir enklare for dei som skal yte service til desse gruppene når dei kan vente seg ein jamn tilgang på klientar.

No vil som regel flytting gjere at utviklingssyklusen ikkje blir fullt så eintydig som det her er skissert. Men det er utan vidare klart at den viktigaste faktoren i å kunne nytte forsvarleg det kommunen bygg av serviceanlegg, er tildelingsreglane for hus på nye byggefelt. Til mindre skilnad det er i befolkningsstruktur mellom nyinnflytte og resten av kommunen til enklare er det å planlegge og til rimelegare blir drifta av serviceinstitusjonane.

ELDREOMSORG

I planlegginga av den kommunale eldreomsorga er befolkningsprognosen eit greitt utgangspunkt. Som gruppe flytter dei eldre lite og sjølv med stor bruttoflying for aldersgruppa 30-60 år vil talet av dei halde seg nokolunde. Derfor vil prognosane for pensjonistar vere sikre både 20 og

30 år fram i tida. Det vi treng vite for å planlegge omsorgsapparatet, er andelen i kvar aldersklasse som kan ventast å vere sengeliggande med trong for pleie av ulikt omfang eller tilsyn av lækjar. Her veit vi enno for lite. Men røffe anslag kan ta oss langt så lenge omsorgskapasiteten ligg så opplagt under det det er trong for.

SLUTTORD

Når vi talar om befolkningsstruktur, tenker vi på at befolkninga er samansett av ulike grupper menneske med ulike eigenskapar. Befolkningsutviklinga er påverka både av kva eigenskapar som finst i dei ulike gruppene og av den relative storleiken på dei ulike gruppene. Endringsprosessane gir etter ein periode ein ny befolkningsstruktur. Vi har her sett på befolkningsstrukturen når vi deler inn menneska etter alder, kjønn, bostad og til dels hushaldstype. Om vi deler inn befolkninga etter utdanning, yrke og inntekt er også dette viktig kunnskap for ein kommunal planleggar. Men endringsprosessane er for desse kjennemerka vanskelegare å presisere. Ein er likevel komen eit stykke på veg med prognoser over utdanninga i befolkninga. Men eit prognosesystem som skulle omfatte slike kjennemerke i tillegg til dei som alt er med, ville bli ytterlegare komplisert sidan det er visse samband mellom dei reindemografiske prosessane og t.d. utviklinga i utdanningssystemet og næringslivet. Forsøk på å ta omsyn til den typen samband som finst mellom befolkningsutvikling og næringslivsutvikling som eg var inne på i avsnitta om befolkningshistoria til Bygde-Norge kjenner eg ikkje til. Men sjølv om kunnskapen enno ikkje lar seg inkorporere i ein kvantitativ modell, vil ein kunne ta omsyn til den i

praktiske planlegging. Det krev likevel at planleggarar rundt om i kommunane har fått ei grunnleggande utdanning i befolkningslære.

LITTERATUR

BERGE, Erling og Liv Susanne Bugge (1985): "The Structure of Households in Scandinavia since 1950", Notat 85:1, Oslo, Institute of Applied Social Research

NOU 1984:26 "Befolkningsutviklingen", Oslo, Universitetsforlaget

STATISTISK SENTRALBYRÅ (1982) "Framskrivning av folkemengden 1982-2025" NOS B 317, Oslo, Statistisk Sentralbyrå

STATISTISK SENTRALBYRÅ (1978) "Historisk statistikk 1978" NOS XII 291, Oslo, Statistisk Sentralbyrå