

3 Befolkningsutvikling i samiske bosetningsområder – sentralisering og stabilitet

Svanhild Andersen, forsker, Rommsa universitehta/Universitetet i Tromsø
Torunn Pettersen, fosker, Sámi allaskuvla/Samisk høgskole

I dette kapitlet gis et kortfattet overblikk over noen demografiske utviklingstrekk i samiske bosetningsområder de siste par tiårene. Dette gjøres i hovedsak ved å beskrive folketallsutviklingen slik den kan leses ut fra tilgjengelig tallmateriale. Det blir også foretatt noen sammenligninger mellom ulike samiske bosetningsområder, og til dels også mellom demografiske utviklingstrekk i slike områder og Norge og Nord-Norge generelt. I noen tilfeller nevnes dessuten forhold som bidrar til å forklare utviklingstrekk som tallene viser.

Kapitlet inkluderer et utvalg bakgrunnsopplysninger om relevante forhold i Nord-Norge generelt, og i samiske bosetningsområder spesielt.

3.1 Samiske bosetningsområder – avgrensning og datagrunnlag

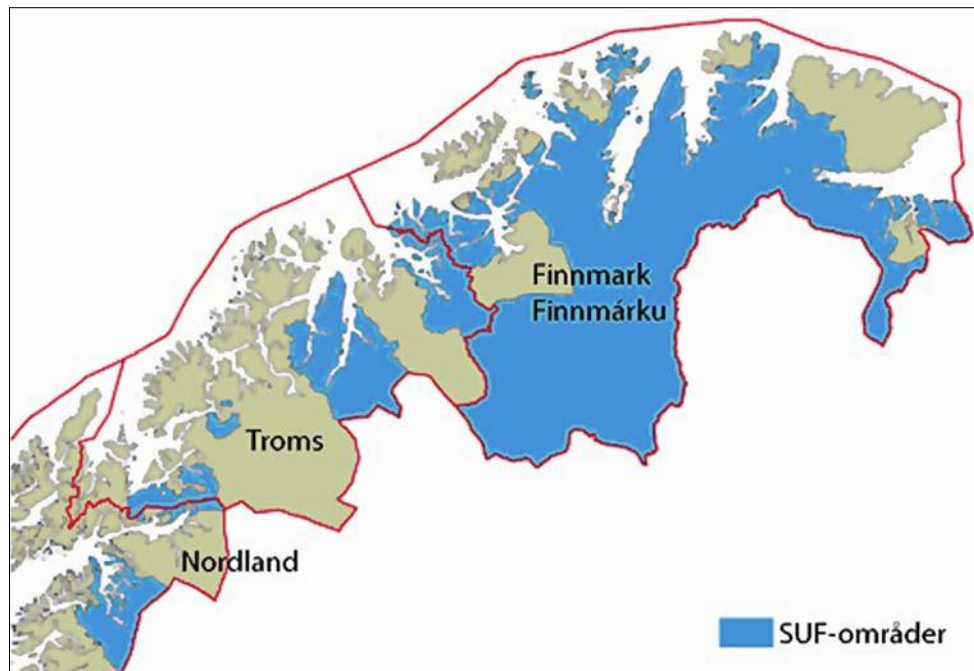
Kapitlets tallgrunnlag og kartmateriale vedrørende befolkningen i samiske bosetningsområder er hentet fra SSBs samiske statistikk (*Samisk statistikk 2008*, *Statistikkbanken* og temasiden *Samer i Norge* på www.ssb.no/samer). Den aktuelle statistikken er i hovedsak geografisk basert statistikk avgrenset til et område som sammenfaller med det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond (SUF). Dette virkeområdet, heretter kalt SUF-området, består av et utvalg på 12 hele kommuner og 14 kommunedelområder nord for Saltfjellet. Det aktuelle området framgår av kartet på figur 3.1.²

Det understrekes at ett resultat av å ha SUF-området som statistikkgrunnlag, er at samiske områder og den samiske befolkningen sør for Saltfjellet ikke er med i SSBs geografisk baserte samiske statistikk. Dessuten inkluderer statistikken også

² SUFs forløper, *Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosetningsområder*, ble opprettet av Stortinget i 1975 og omfattet da fem kommuner i Finnmark. Det offisielle navnet ble fra 1982 endret til Samisk utviklingsfond, og dets virkeområde er seinere utvidet flere ganger. I januar 2008 ble SUFs virksomhet en del av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning. Begrunnelser for å ha SUF-området som statistikkgrunnlag finnes i SSB 2008. Mer utfyllende informasjon om SUFs virksomhet finnes i Nygaard og Skaalnes 2007, samt på Sametingets nettside *Overordnede retningslinjer for Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger*.

personer innenfor SUF-området som ikke anser seg som samer, mens samer utenfor SUF-området ikke omfattes.

Figur 3.1 Det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond (SUF)



2006 © Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.1 gir en detaljert oversikt over de 26 kommunene som helt eller delvis inngår i SUF-området pr 2008. De 14 kommunene som bare delvis er med, er merket med * i tabellen. Det framgår også hvilke av kommunene som i henhold til Sameloven er med i forvaltningsområdet for samisk språk. Den regionvise inndelingen i tabellen er gjort for å kunne benyttes ved presentasjonen av materialet.

For de kommuner som bare delvis inngår i SUF-området er den geografiske statistikken basert på bruk av *grunnkretser*. Grunnkrets er den minste geografiske enheten som SSB lager statistikk for. Da det bare unntaksvis finnes grunnkretsbasert statistikk fra før 1990, inneholder SSBs geografisk baserte samiske statistikk av produksjonsmessige årsaker i liten grad tall fra før dette året. En tidsavgrensning bakover til 1990 er samtidig særlig relevant i samisk sammenheng, tatt i betraktning at Sametinget offisielt ble åpnet i 1989. Dermed sammenfaller SSBs historiske tidsavgrensning med Sametingets "virketid". For spesifisert

oversikt over de aktuelle grunnkretsene i hvert av SUF-områdets 14 kommune-
delområder vises til Vedlegg A i *Samisk statistikk 2008*.

Tabell 3.1 Kommuner som helt eller delvis inngår i SUF-området

Kom.- nr.	Fylkes- og kommunenavn	Forvalt.omr. samisk språk	Region
	Finnmark (13)		
2011	Guovdageaidnu/Kautokeino	x	Fi Indre
2020	Porsanger	x	
2021	Karasjohka/Karasjok	x	
2025	Deatnu/Tana	x	
2023	*Gamvik		Fi Kyst Øst
2027	Unjárga/Nesseby	x	
2030 '	*Sør-Varanger		
2012	*Alta		Fi Kyst Vest
2014 '	Loppa		
2017	Kvalsund		
2018	*Måsøy		Fi Kyst Midt
2019 '	*Nordkapp		
2022	*Lebesby		
	Troms (9)		
1938 '	Lyngen		Nord-Troms
1939	Storfjord		
1940	Gáivuotna/Kåfjord	x	
1943	Kvænangen		
1902	*Tromsø		Sør-/Midt-Troms
1913	*Skånland		
1919	*Gratangen		
1920	*Lavangen		
1925 '	*Sørreisa		
	Nordland (4)		
1805	*Narvik		Nordre Nordland
1849 '	* Hamarøy		
1850	Tysfjord	x	
1853	*Evenes		

3.2 Noen bakgrunnsopplysninger

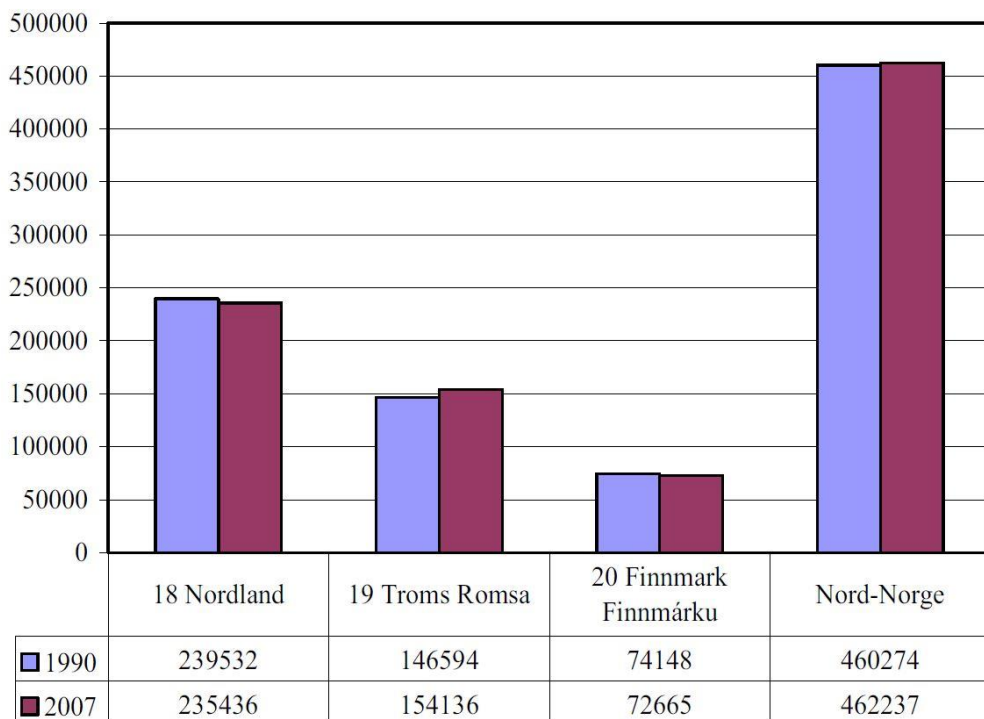
Muligheten for å skaffe seg et levebrød er en grunnleggende faktor med hensyn til valg av bosted. Dette gjør at folketall og næringsgrunnlag i mange sammenhenger beskrives som gjensidig påvirkende faktorer. I vår del av verden har industrialisering, modernisering og urbanisering over tid bidratt til sterk forskyving av antall sysselsatte fra primærnæringer til sekundær-, og videre til tertiærnæringer, og en tilsvarende forskyvning i bosetningen fra landsbygd til by. Slike endringsprosesser påvirket også fødsels- og dødsrater, som spiller en vesentlig rolle når det gjelder befolkningsutvikling. Antall barnefødsler pr. kvinne gikk ned, mens gjennomsnittlig levealder økte.

For Norges vedkommende har det vært pekt på at det var store ulikheter regionalt med hensyn til når industrialisering og andre endringer i næringsstruktur fant sted, og at dette skjedde tidligere sør i landet enn i nord. Dette fikk også betydning for fødselstallene i landsdelene, også etter annen verdenskrig. Like etter krigen var det høye fødselstall i hele den vestlige verden. I Nord-Norge holdt de høye fødselstallene seg lenger enn i sør. Det demmet opp for et flyttetap som for landsdelen samlet sett har vært mer eller mindre sammenhengende helt siden slutten av 1800-tallet. Det er først på 1980-tallet at nedgangen i fødselstallene er store nok til at flyttetapet slår ut i nedgang i det samlede folketallet for alle de tre nordnorske fylkene (Flakstad 2004).

Litt om folketallsutviklingen i Nord-Norge de senere år

I tidsrommet 1990-2007 har folketallet i Norge steget fra 4 233 116 til 4 681 134. Dette er en økning på 448 018 personer eller 10,6 prosent. I Nord-Norge har folketallet i samme tidsrom økt med 0,4 prosent. Som det framgår av figur 3.2 har hele den nordnorske befolkningsøkningen kommet i Troms fylke. Der har i sin tur det meste av økningen skjedd i Tromsø kommune, som har en økning på ca 14 000 personer. Folketallet i fylket som helhet har i samme periode økt med ca 7 500 personer.

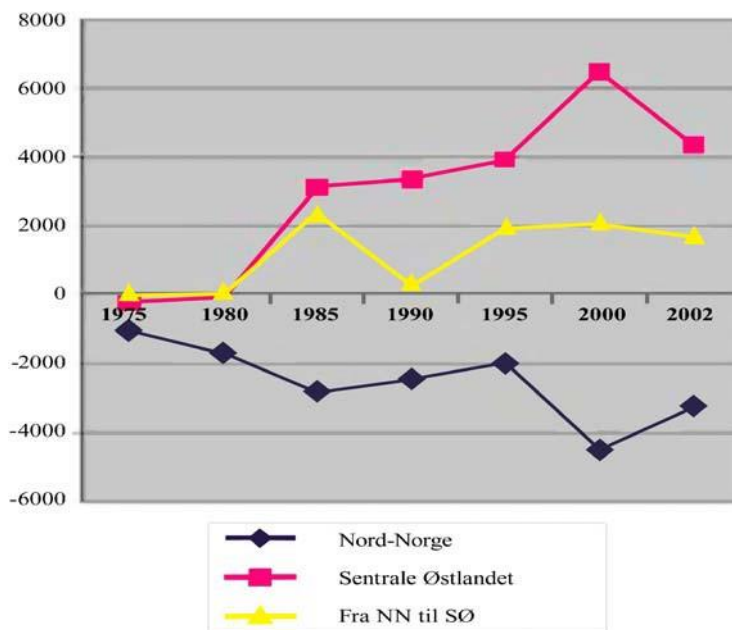
Figur 3.2 Befolkningsendringer i Nord-Norge 1990–2007



De to hovedfaktorene som påvirker endringer i et områdes folketall er *fødsels-overskudd* (forholdet mellom fødsels- og dødstill) og *nettoinnflytting* (forholdet mellom inn- og utflytting). Når det gjelder flytting har det i Norge i de senere tiår stort sett vært en jevnt høy og vedvarende utflytting fra typiske distriktskommuner. Generelt har de største byene med omland fått svært mye av den totale innflyttingen (Sørhie 2003:328). Oslo og Akershus, samt Sør-Østlandet er de regionale vinnerne når det gjelder tilflytting, mens Trøndelag, og i enda større grad Nord-Norge, har rent flyttetap (*Finnmarksstatistikken*).

Utflyttingen fra Nord-Norge foregår især til det sentrale østlandsområdet (definert som Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark). Forskjellene i flyttemønster mellom disse to landsdelene illustreres i figur 3.3:

Figur 3.3 Nettoinnflytting Nord-Norge og det sentrale Østlandsområdet 1975–2002



Kilde: Nordområdemeldingen, med henvisning til SSB (www.ssb.no) og Agenda Utredning & Utvikling AS, 2003.

Samene – en distrikts- og utkantbefolkning

Den samiske befolkningen har alltid bodd spredt over et stort geografisk område. Knut Kolsrud ga på 1950-tallet en oppsummerende situasjonsbeskrivelse av den samiske bosetningen i Norge omkring 1900. Den besto da etter sin geografiske lokalisering av tre hovedtyper: 1) forholdsvis rene samiske samfunn i indre Finnmark og Tana dalføre, 2) sjøsamiske samfunn i Finnmark og Nord-Troms, og 3) småbygder av samisktalende strøk innenfor den norskstalende bosetning lenger sør.³ Den demografiske utviklingen i slike tradisjonelle samiske bosetningsområder er i store trekk sammenfallende med utviklingen i distrikts-Norge for øvrig. Etterkrigstiden er preget av fraflytting og sentralisering, noe som kan beskrives som konsekvenser av både generelle moderniseringsprosesser og distrikts- og næringspolitiske føringer.

³ Det kan være grunn til å bemerke at det også andre steder var 'forholdsvis rene samiske samfunn', i den forstand at befolkningen i overveiende grad besto av samer.

De samiske bosetningsområdene skiller seg imidlertid fra andre distriktsområder på noen punkter. Det er ikke bare generelle utviklingstrekk i distriktene, påvirket av blant annet distrikts- og næringspolitikk, som gir utslag, men også ulike former for minoritetspolitikk og minoritetspolitiske satsinger.

Den offisielle fornorskningspolitikken ble etter annen verdenskrig gradvis erstattet med tiltak for å styrke den samiske befolkningen økonomisk og kulturelt. Samekomiteens innstilling som ble lagt fram i 1959 og som regnes som et minoritetspolitisk vendepunkt i Norge, gikk inn for å konsolidere et eget samisk område, der det blant annet skulle gjelde spesielle regler med hensyn til det samiske språkets status, så vel i skolen som i offentlig administrasjon. Komiteen argumenterte for at et slikt kjerneområde allerede fantes:

«Skal samisk språk ha mulighet for å bestå, må det være forankret i et samisk kjerneområde hvor samene avgjort er i majoritet. Et slikt område eksisterer i indre Finnmark, som omfatter kommunene Kautokeino, Karasjok og Polmak. Også distriktene Nesseby, Tana og Kistrand må regnes med til dette samiske kjerneområde. I disse kommunene er samisk ennå dagligspråket i de fleste hjem, og den mest typiske samiske næring, reindriften, har en sterk stilling. Reindrift og samisk språk har vokst så intimt sammen at det er vanskelig å holde reindriften på dens nåværende høyt oppdrevne tekniske nivå uten å bruke samisk språk» (Samekomiteens innstilling 1959, s. 32).

Forslaget om konsolidering av et samisk kjerneområde ble ikke systematisk fulgt opp fra myndighetenes side, men de mange enkelttiltak fikk likevel samlet sett stor betydning, særlig i kommunene Karasjok og Kautokeino. Etableringen av samiske institusjoner på 1970- og 1980-tallet ble også i hovedsak lokalisert til disse kommunene. Denne form for oppbygging av en moderne samisk infrastruktur innebar ikke bare en modernisering og styrking av det samiske samfunnet som helhet, men bidro også til at bosetningsgrunnlaget i disse to kommunene ble styrket. Dessuten skapte denne oppbyggingen økt selvbevissthet og revitalisering, ikke minst blant samisk ungdom. Vigdis Stordahl, som har analysert utviklingstrekk i Karasjok i etterkrigstiden, beskriver en vekselvirkning mellom skolesatsing, økende samepolitisk engasjement og utbygging av samiske institusjoner (Stordahl 1996).

Områder utenfor de to innlandskommunene har imidlertid etter hvert, og i økende grad, blitt trukket med i samiske satsingsområder. Etableringen av Samisk utviklingsfond (SUF) i 1975, Sametinget i 1989 og Samelovens språkregler som trådte i kraft i 1992 har hatt særlig stor betydning i denne sammenheng. Flere samiske institusjoner har kommet til, men nå langt mer geografisk spredt enn

tidligere, noe som medvirker til større grad av desentralisering av det man kan kalle samisk infrastruktur. De to innlandskommunene har på sett og vis hatt et forsprang både når det gjelder satsinger og revitalisering (to gjensidig påvirkende prosesser), men i den seinere tid har flere andre samiske bosetningsområder i større eller mindre grad hatt en lignende utvikling.

Samlet sett kan man i dag vise til en rekke positive utviklingstrekk i samiske bosetningsområder, men med store variasjoner. Dette kommenteres slik i stortingsmeldingen om norsk samepolitikk som ble lagt fram våren 2008:

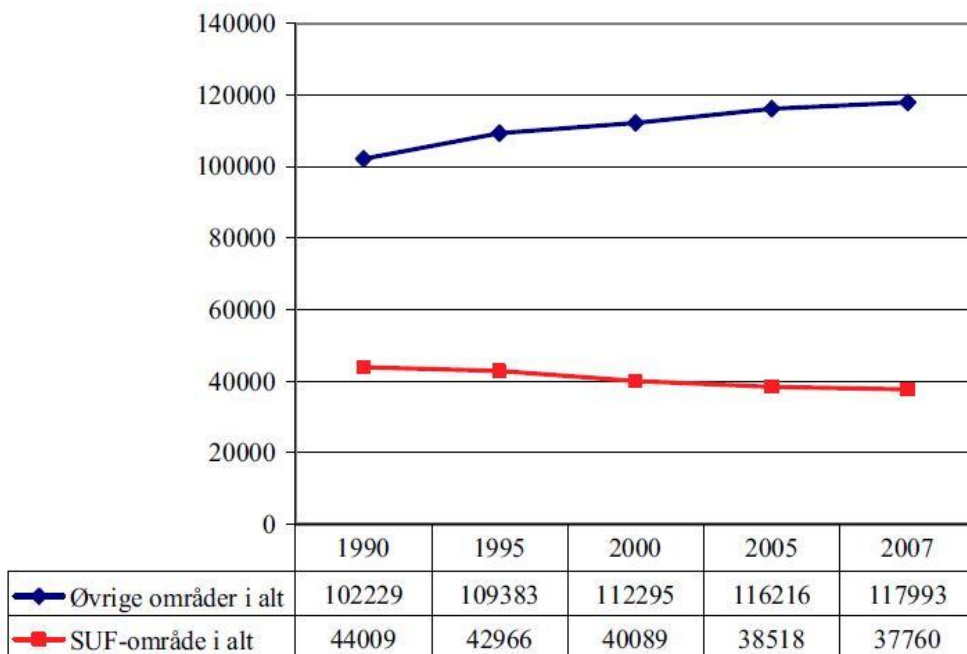
”Mulighetene for kulturell kontinuitet, at samisk kultur overføres og utvikles fra en generasjon til den neste, er langt bedre i dag enn for bare få tiår siden. Dette er resultatet av en aktiv offentlig politikk som støtter opp under samenes ønske om å videreføre sin kultur. I enkelte områder, særlig innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, vokser det opp en ny generasjon samer som på en naturlig måte har den språklige og kulturelle ballast som skal til for å leve fullverdige liv med trygghet for både samisk identitet, språk og kultur. Disse har ikke vært utsatt for den fornorskningspolitikken som foreldre- og besteforeldregenerasjonen ble utsatt for. Samtidig er det betydelige variasjoner innenfor det samiske området. Fortsatt nyter mange samer i tradisjonelle samiske områder ikke godt av den retts- og politikkutvikling som har funnet sted til fordel for samene i Norge” (St. meld. nr. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken*, fra pkt. 2.1).

Denne situasjonen innebærer store utfordringer både for den samiske befolkningen, for Sametinget og for norske myndigheter, og den kommer trolig også til uttrykk i de store variasjonene når det gjelder demografiske utviklingstrekk i samiske bosetningsområder.

3.3 Folketallsutviklingen i SUF-området samlet

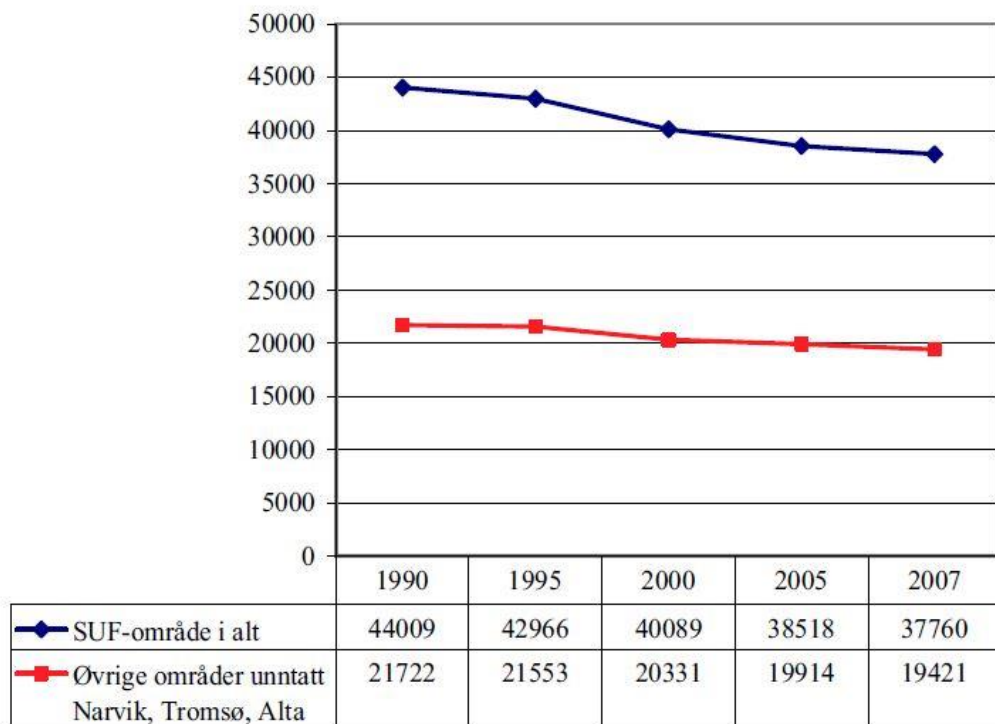
Pr 1. januar 2007 hadde det totale SUF-området, det vil si inkluderte områder i de 26 kommunene som helt eller delvis inngår i SUF-området, en befolkning på 37 760 personer. Øvrige områder i de 14 kommunene som bare delvis er med i SUF-området, hadde til sammen en befolkning på 117 993 personer. I tidsrommet 1990–2007 hadde SUF-området samlet en nedgang i folketallet på ca 6 200 personer (-14,2 prosent), mens øvrige områder i SUF-kommunene hadde en vekst på ca 15 800 personer (+15,4 prosent). Utviklingen illustreres av figur 3.4.

Figur 3.4 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF-områder og øvrige områder i SUF-kommuner



Tre av kommunene som delvis inngår i SUF-området er de relativt folketunge bykommunene Narvik, Tromsø og Alta. Siden tallene for SUF-kommuner i utgangspunktet er nokså små, vil tallene for øvrige områder i de tre bykommunene kunne gi store utslag. Figur 3.5 viser imidlertid at tendensene for befolkningsutvikling i henholdsvis SUF-området samlet og øvrige områder i de aktuelle kommunene gjør seg gjeldende også når øvrige områder i bykommunene holdes utenom:

Figur 3.5 Befolkningsutvikling 1990–2007. Alle SUF-kommunene. SUF områder og øvrige områder unntatt bykommunene Narvik, Tromsø og Alta



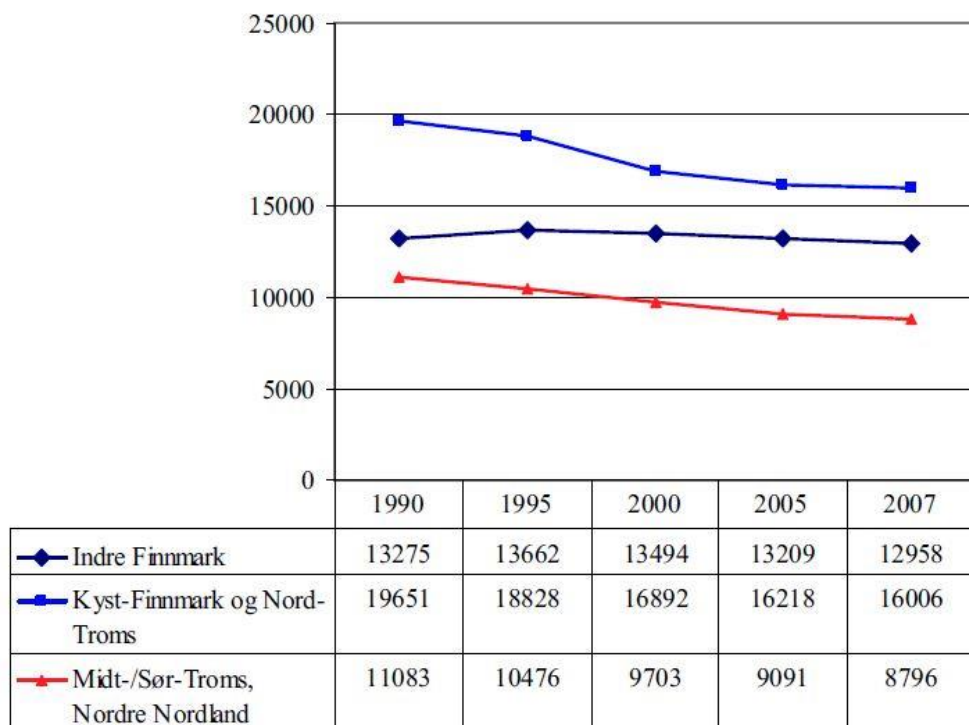
Vi ser at selv om også øvrige områder i SUF-kommuner unntatt bykommunene har en negativ befolkningsutvikling, har disse områdene en mindre negativ utvikling enn SUF-området.

Vel så interessant som folketallsutviklingen i SUF-området samlet, er imidlertid utviklingen i ulike deler av SUF-området. Noen hovedtendenser gjengis i figur 3.6, der de 26 SUF-kommunene er inndelt i tre hovedregioner. Deretter presenteres en mer detaljert oversikt over folketallsutviklingen i SUF-områder på kommunenivå i hvert av de tre nordligste fylkene nord for Saltfjellet.

De tre hovedregionene i figur 3.6 er 1) Indre Finnmark, 2) Kyst-Finnmark og Nord-Troms, samt 3) Midt-Sør-Troms og Nordre Nordland (jamfør tabell 3.1). Figuren viser at det er store forskjeller mellom disse tre SUF-regionene. Vi ser at Indre Finnmark er den eneste regionen med relativt stabil befolkningsutvikling i perioden, dog med en liten nedgang i folketallet de siste årene. Midt-/Sør-Troms og Nordre Nordland har hatt en nokså jevn befolkningsnedgang, mens Kyst-

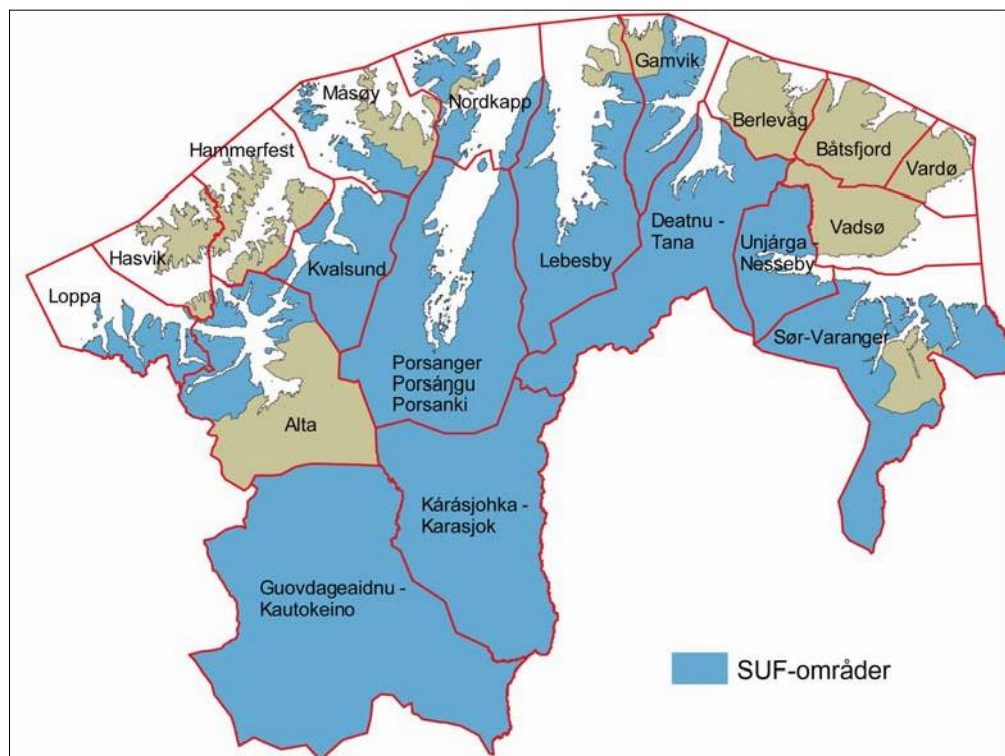
Finnmark og Nord-Troms har en brattere nedadgående kurve i årene 1995-2000, og siden en nedgang omtrent som i som Midt-/Sør-Troms og Nordre Nordland.

Figur 3.6 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF-området regionalisert



3.4 Folketallsutvikling i SUF-kommuner i Finnmark

Figur 3.7 Det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond (SUF) i Finnmark.



2006 © Statistisk sentralbyrå

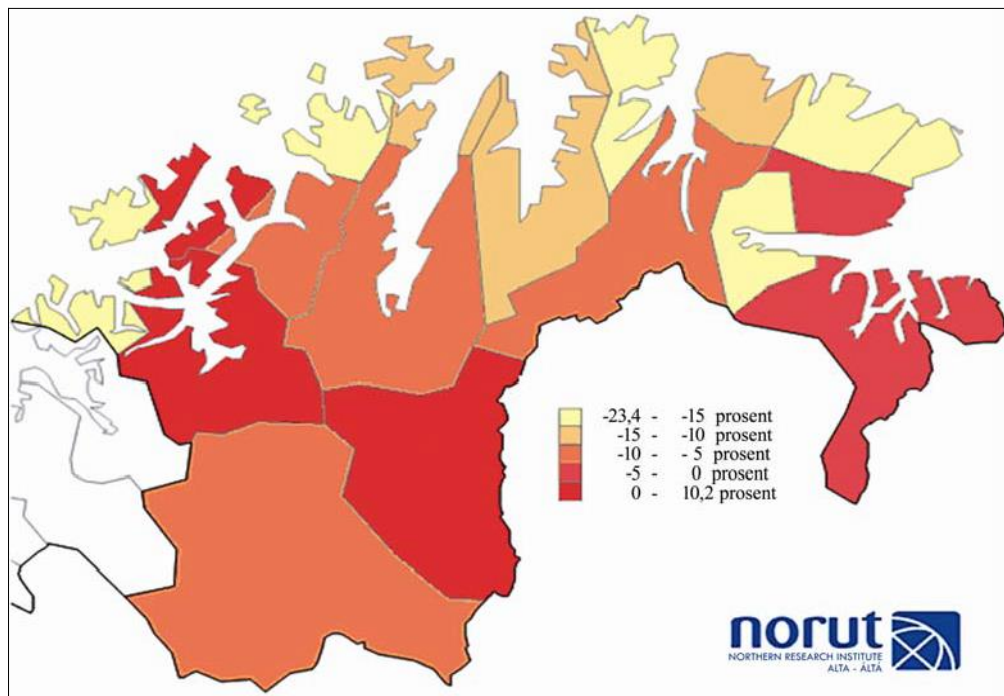
Litt om folketallsutviklingen i Finnmark generelt

Finnmark er det fylket som har flest SUF-kommuner. Vel halvparten av befolkningen i det totale SUF-området bor i Finnmark. Vi har derfor valgt å beskrive noen sider ved folketallsutviklingen i dette fylket litt mer inngående.

Folketallet i Finnmark var på sitt hittil høyeste nivå i 1975, med 79 413 innbyggere. Fra 1980 har befolkingskurven for Finnmark vist en kontinuerlig tilbakegang, med unntak av noen kortere tidsrom. Ved inngangen til år 2008 var det 72 399 personer bosatt i Finnmark. Det innebærer at folketallet er på samme nivå som på begynnelsen av 1960-tallet (*Finnmarksstatistikken*). Figur 3.8 illustrerer at det samtidig er store forskjeller innad i Finnmark når det gjelder folketallsutvikling. De gule feltene på kartet viser områdene med størst nedgang i folketallet i tids-

rommet 1997-2007. Det dreier seg om en gjennomsnittlig nedgang på mellom 15 og 23,4 prosent. Som vi ser gjelder det utelukkende kyst- og fjordområder – mange av disse med en betydelig andel samisk befolkning. I tiårsperioden 1997-2007 var det kun tre kommuner i Finnmark som hadde befolkningsvekst. Disse var Alta, Hammerfest og Karasjok, med henholdsvis 10,2, 0,3 og 0,2 prosent.

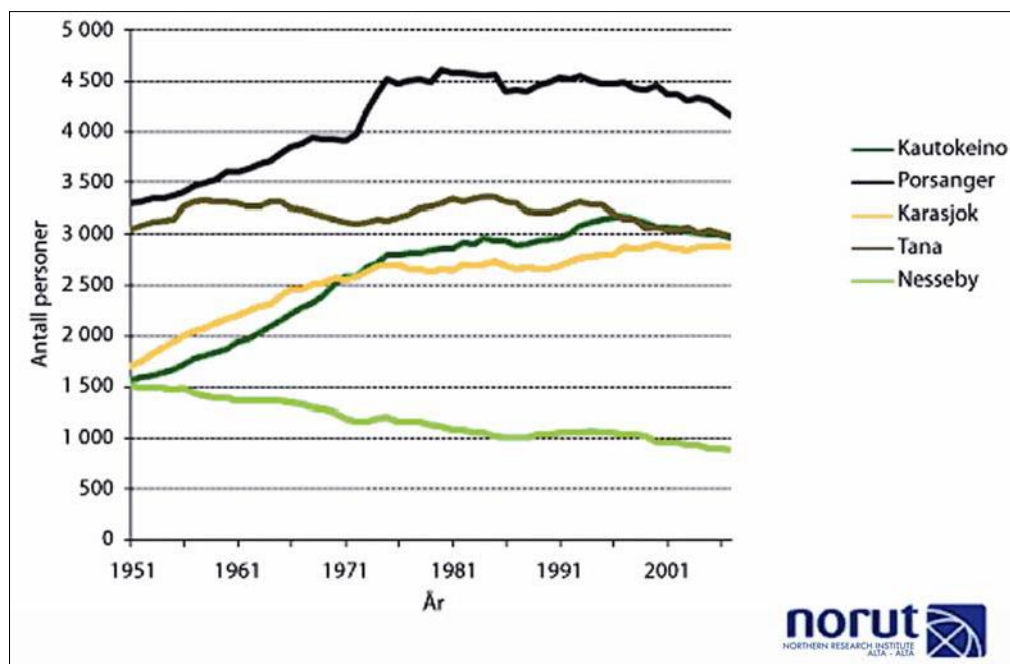
Figur 3.8 Befolkningsendring i kommuner i Finnmark 1997–2007. Endring i prosent.¹



Kilde: Finnmarksstatistikken (<http://www.fifo.no/finnstat/>), utarbeidet av Norut Alta

Det er verdt å merke seg at forskjeller mellom kommuner og regioner har utviklet seg over lang tid; de begynte lenge før 1990. Dette illustreres av figur 3.9 som viser utviklingen i de fem finnmarkskommunene som i dag inngår i virkeområdet for Samelovens språkregler.

Figur 3.9 Befolkningsutvikling 1951–2007. Kautokeino, Porsanger, Karasjok, Tana, Nesseby



Kilde: Finnmarksstatistikken (<http://www.fifo.no/finnstat/>), utarbeidet av Norut Alta

Ytterpunktene når det gjelder folketallsutvikling i disse samiske kommunene er Kautokeino i Indre Finnmark og kyst-/fjordkommunen Nesseby som på begynnelsen av 1950-tallet hadde omtrent like mange innbyggere. Femti år senere er Kautokeinos innbyggertall fordoblet, mens Nesseby har hatt en nedgang i folketallet på drøyt en tredjedel.

I samme periode ser vi at Karasjok har omtrent samme utviklingsforløp som Kautokeino. Porsanger og Tana som i 1951 hadde høyest folketall av de nevnte kommunene har et utviklingsforløp som skiller seg fra både innlandskommunene Kautokeino og Karasjok, og kyst-/fjordkommunen Nesseby. Tana har hatt et relativt stabilt folketall. Porsanger hadde vekst til begynnelsen av 1980-tallet. Siden har det samlet sett vært en nedgang, særlig i inneværende tiår.

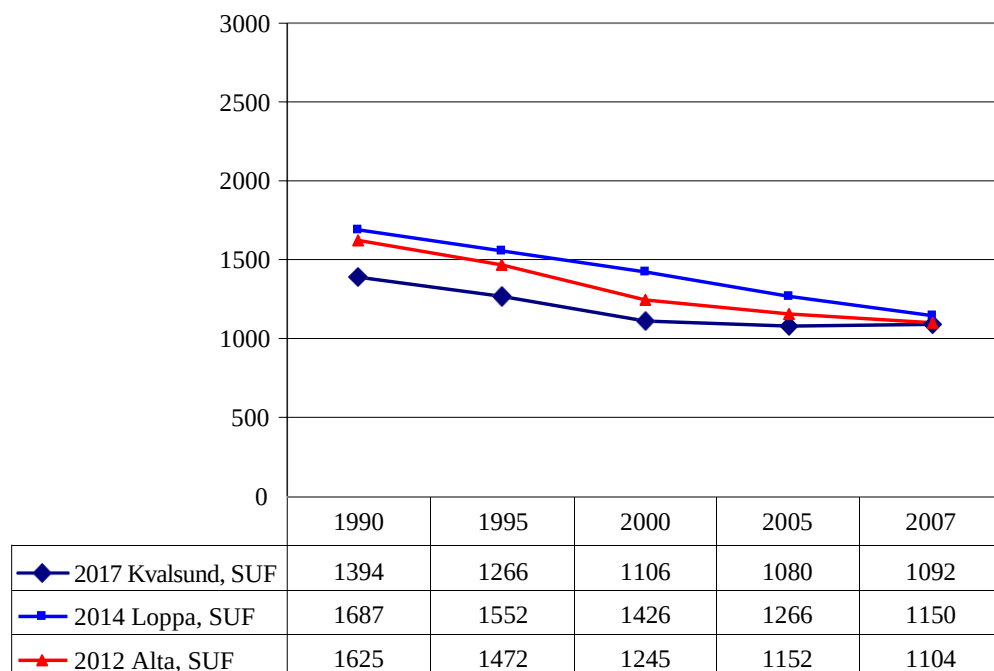
Spesielt om SUF-kommunene i Finnmark

I det følgende går vi nærmere inn på folketallsutviklingen 1990–2007 i de 13 finnmarkskommunene som pr 2008 helt eller delvis er med i SUF-området. De aktuelle kommunene er for dette formålet gruppert i fire hovedregioner: SUF

Finnmark Kyst vest, SUF Finnmark Kyst midt, SUF Finnmark Kyst øst, og SUF Finnmark Indre.

SUF-områder i kystkommuner i Vest-Finnmark

Figur 3.10 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF Finnmark Kyst Vest



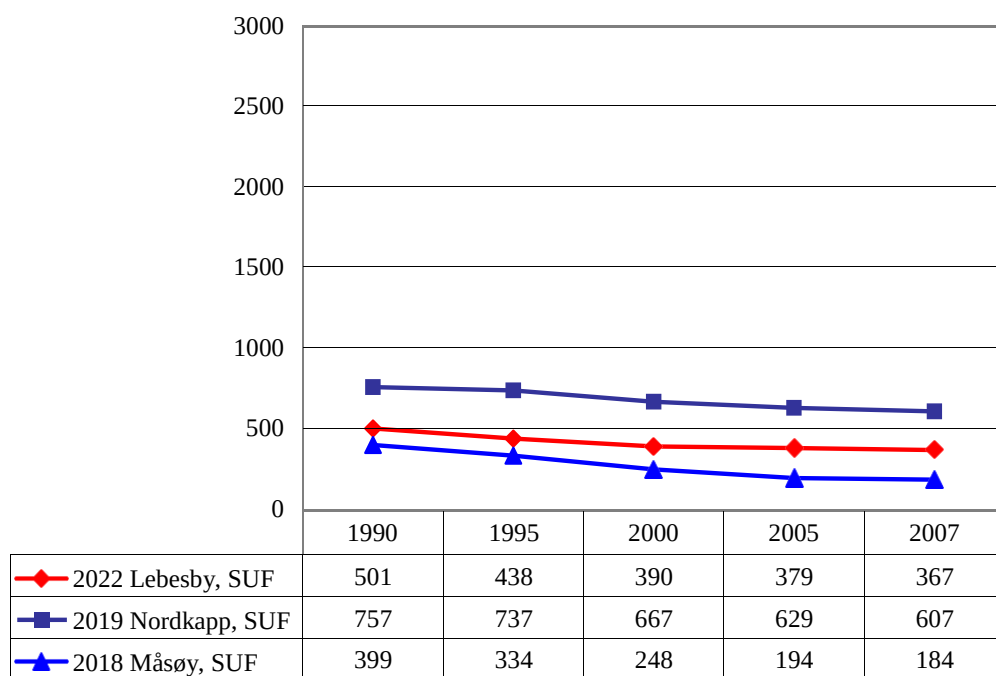
Det er stor befolkningsreduksjon i alle de tre kommunene som samlet er kategorisert som *SUF Finnmark Kyst Vest*. SUF Alta og Loppa har hatt omtrent like stor nedgang i folketallet med henholdsvis 32,1 og 31,8 prosent. Kvalsund har klart seg noe bedre, der er nedgangen på ”bare” 21,7 prosent, og har flatet ut de to siste årene. Dette dreier seg om kyst- og fjordområder som er følsomme for svingninger i fiskerinæringa og fiskeripolitiske satsinger med konsekvenser for blant annet kyst- og fjordfiske.⁴

⁴ Se for eksempel Kystfiskeutvalgets innstilling (NOU 2008: 5) som ble lagt fram i februar 2008.

SUF-områder i kystkommuner i Midt-Finnmark

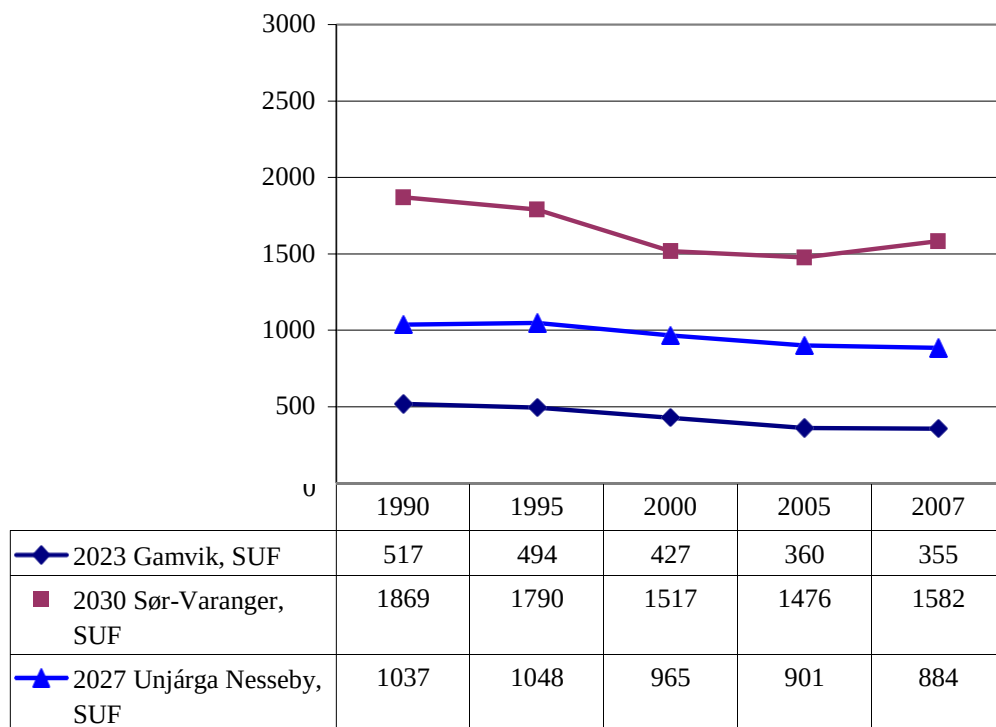
Figur 3.11 viser at *SUF Finnmark Kyst Midt* i hovedtrekk har samme befolkningsutvikling som de nevnte kyst-/fjordkommunene i vest. Også her har folketallet gått ned i alle tre kommuner. Fiskeriene i de ytre kystkommunene har en mindre negativ utvikling enn i typiske fjordområder. Det er trolig forklaringen på at *SUF Nordkapp* som ligger lengst ute ved kysten i denne regionen, har minst (men likevel stor) nedgang (-19,8). Til sammenligning har *SUF Måsøy*, med mange fjorder litt lenger inn i landet, en reduksjon i folketallet på hele 53,9 prosent i tidsrommet 1990–2007. Det er også stor nedgang i *SUF Lebesby*, 26,7 prosent.

Figur 3.11 Befolkningsutvikling 1990–2007. *SUF Finnmark Kyst Midt*



SUF-områder i kystkommuner i Øst-Finnmark

Figur 3.12 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF Finnmark Kyst Øst



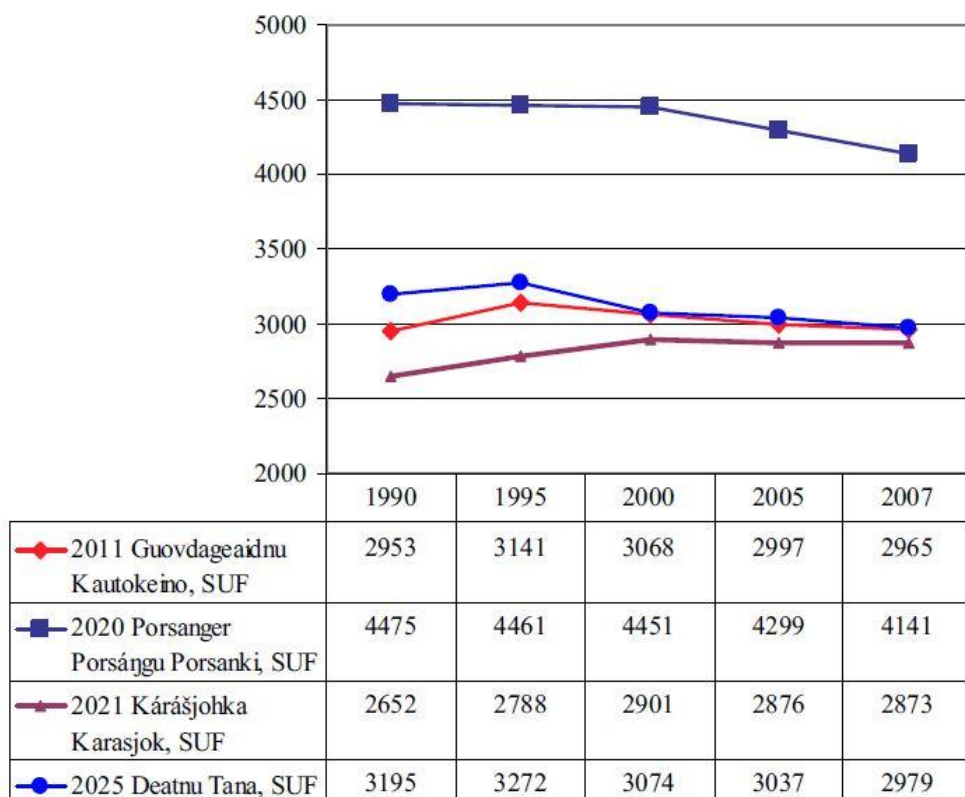
Også i SUF Finnmark Kyst Øst har folketallet gått ned i alle tre kommuner: Nesseby 14,8, SUF Sør-Varanger 15,4 og SUF Gamvik 31,3.

SUF-områder i innlandskommuner i Finnmark

I mange sammenhenger er det vanlig å benevne de fem kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby og Porsanger som *Indre Finnmark*. Dette gjøres selv om de tre sistnevnte kommunene, spesielt Porsanger og Nesseby, har en betydelig andel av sine arealer i kyst-/fjordområder. Grunnlaget for å kategorisere disse kommunene som Indre Finnmark er sannsynligvis at dette er kommuner som har et stort innslag av samisk befolkning (eventuelt samisk flertallsbefolkning). De fem nevnte kommunene er dessuten alle med i forvaltningsområdet for Same-lovens språkregler. I vår presentasjon av Indre Finnmark er Nesseby, en typisk fjordkommune, utelatt fra kategorien *SUF Finnmark Indre*.

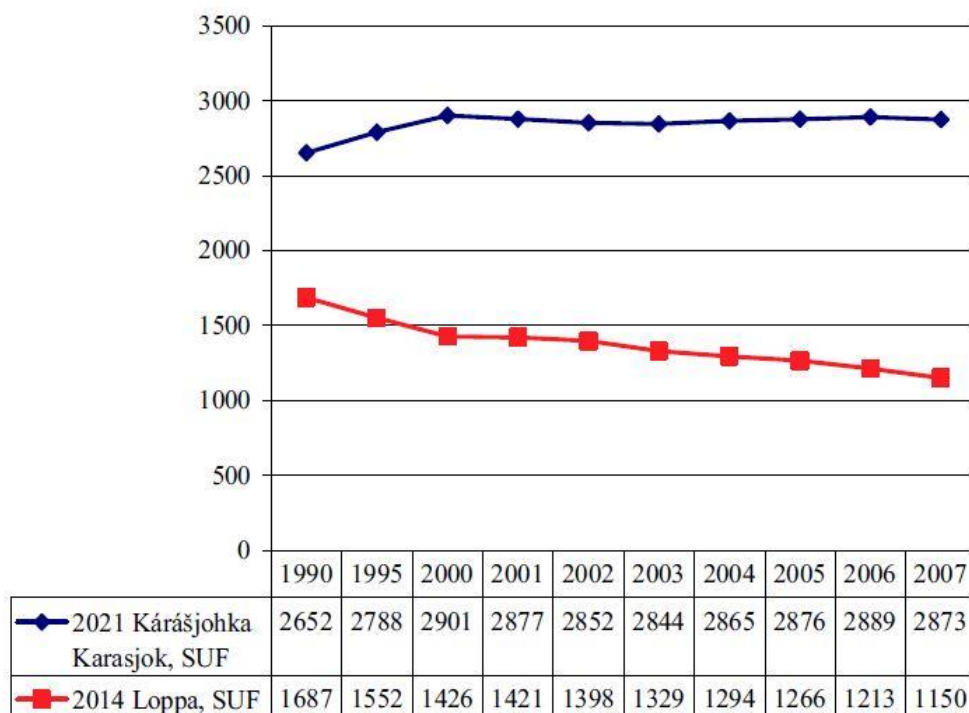
Som nevnt er befolkningsutviklingen i Indre Finnmark SUF nokså forskjellig fra tilsvarende områder i kyst- og fjordkommuner. Figur 3.13 viser imidlertid at det er variasjoner også innenfor Indre Finnmark, og da større variasjoner enn i kyst- og fjordområdene. Vi ser at det er de innlandskommunene uten kystlinje som kommer best ut: Både Karasjok og Kautokeino har vekst i folketallet samlet sett i tidsrommet 1990–2007.

Figur 3.13 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF Finnmark Indre



I figur 3.14 på neste side illustreres ytterpunktene når det gjelder befolkningsutvikling i finnmarkskommuner som i sin helhet er med i SUF. Det dreier seg om Karasjok som har en økning i folketallet på 8,3 og Loppa som har en nedgang på hele 31,8 prosent i tidsrommet 1990–2007.

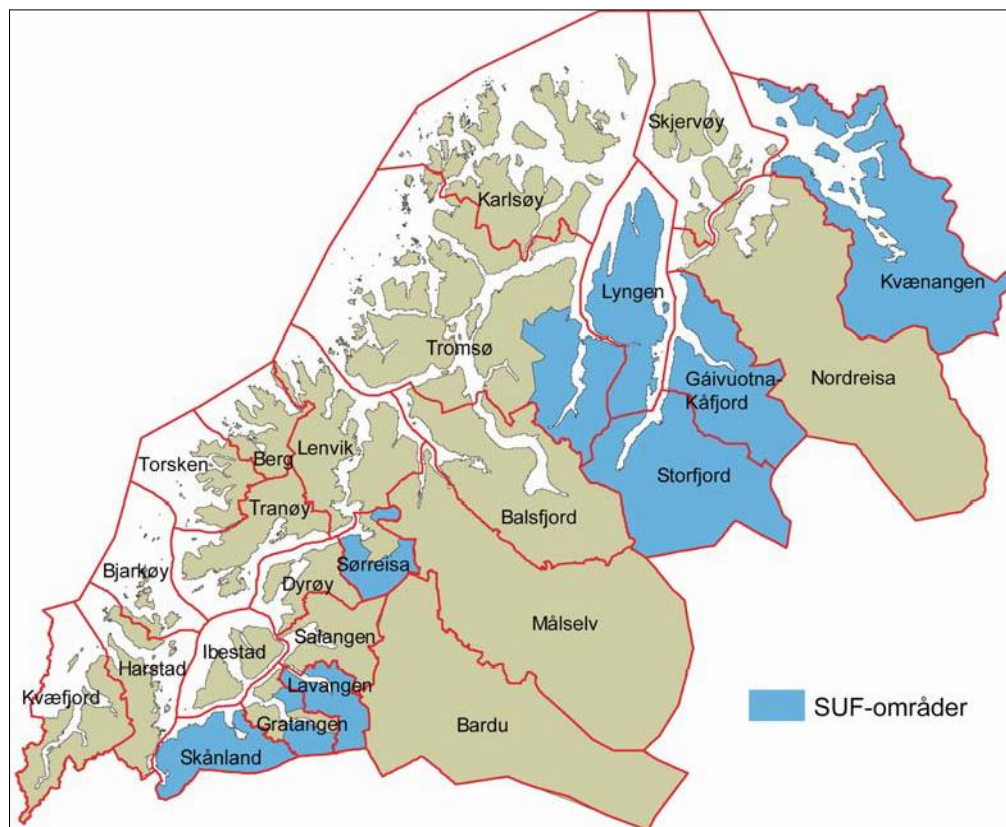
Figur 3.14 Befolkningsutvikling 1990–2007. Karasjok og Loppa



Forskjellen mellom Loppa og Karasjok illustrerer også forskjellen mellom innland og kyst, hvor flere mulige årsaksfaktorer kan gjøre seg gjeldende: Mens Loppa rammes sterkt av nedgang i fiskeriene, har nedgangen i antall sysselsatte innen primærnæringene i Karasjok blitt kompensert med vekst i antall offentlige arbeidsplasser. Blant annet har som nevnt oppbyggingen av moderne samisk infrastruktur i vesentlig grad blitt lokalisert til denne kommunen, og det er rimelig å anta at spesielt etableringen av Sametinget hatt betydning for befolkningsutviklingen. Andre mulige forklaringsfaktorer kan være eventuelle forskjeller i fødselstall mellom innlandskommunene og kyst- og fjordkommuner, også når det gjelder flytting, herunder også holdninger til flytting fra hjemkommunen.

3.5 Folketallsutvikling i SUF-kommuner i Troms

Figur 3.15 Det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond (SUF) i Troms.



2006 © Statistisk sentralbyrå

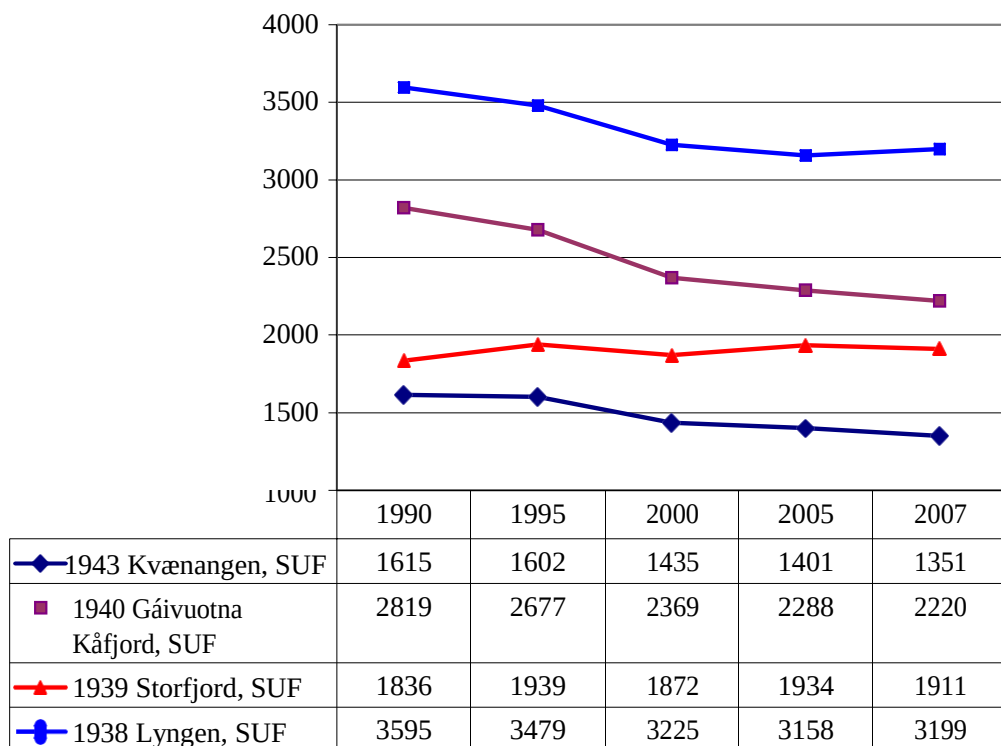
I Troms fylkeskommunes *Fylkesplan for 2008-2009* vises det til at det i de senere år har vært en viss vekst i fylkets folketall totalt. Samtidig pågår en sterk sentralisering, noe som bidrar til at folketallet i de fleste av fylkets regioner og enkeltkommuner er synkende. SSBs samiske statistikk viser at også i SUF-området i Troms går folketallet nedover: i 1990 hadde området ca 17 300 bosatte og i 2007 ca 2 700 færre. Men på samme måte som i Finnmark er det forskjeller mellom de ulike delene av SUF-området i Troms fylke.

Folketallsutvikling i SUF-områder i Nord-Troms

Figur 3.16 viser at folketallet går ned i tre av de fire kommunene som utgjør *SUF Nord-Troms*. De to største kommunene, Lyngen og Kåfjord, har størst tilbakegang med henholdsvis 11,0 og 21,2 prosent. Lyngen flater ut og har en liten vekst de to siste årene. Nedgangen i folketallet i Kåfjord *kan* synes å ha flatet noe ut. Storfjord har et ganske stabilt folketall, med en økning i perioden samlet sett på 4,1 prosent. Med unntak av Tromsø er det ingen av de andre Troms-kommunene som er helt eller delvis med i SUF som har hatt økning i folketallet i tidsrommet 1990–2007. Kvænangen, den minste kommunen befolkningsmessig sett, har nedgang i folketallet i hele perioden (til sammen 16,3 prosent).

Nedgangen i folketallet i *SUF Nord-Troms* kan sies å være som forventet, sett i forhold til den generelle utviklingen i distriktskommuner og den geografiske beliggenheten (kyst-/fjordkommuner med fiskerier og utenfor hovedområdene for oppbygging av samisk infrastruktur). Derimot er befolkningsveksten i Storfjord kommune overraskende, og den blir spesielt interessant sammenlignet med nabo-kommunene Lyngen og Kåfjord, som allerede nevnt har en reduksjon i folketallet.

Figur 3.16 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF Nord-Troms



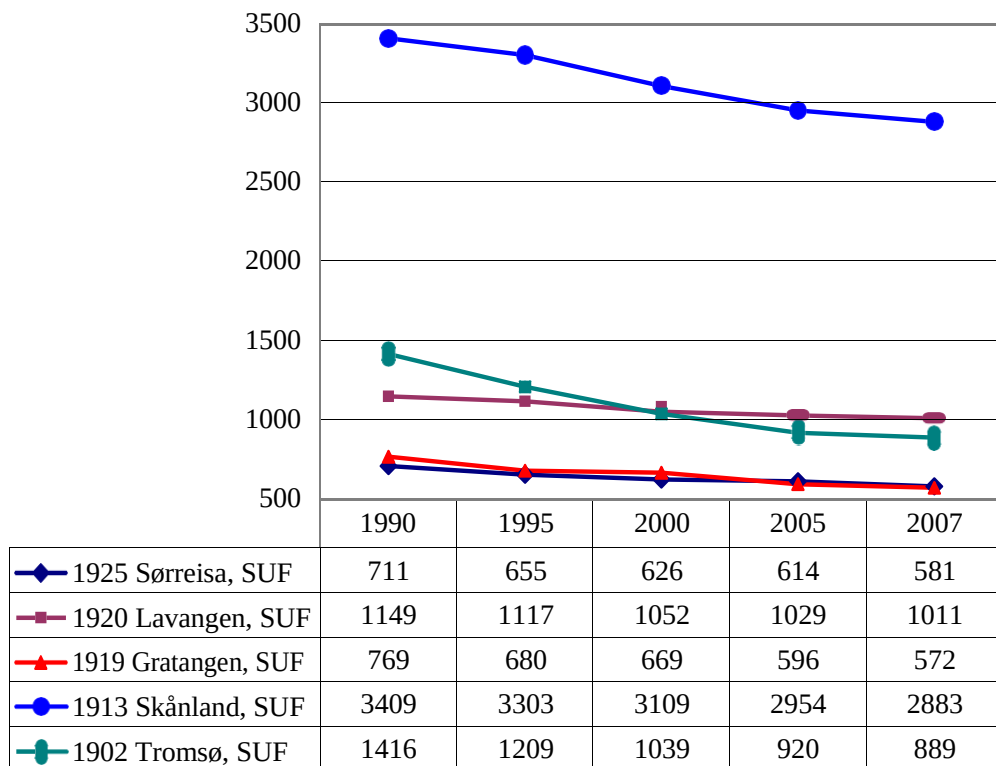
Det er uklart hva forskjellen mellom Storfjord og nabokommunene kan skyldes. Ett spørsmål er om Storfjord generelt har klart seg bedre i denne perioden, eller om denne kommunen tidligere enn sine nabokommuner har kommet ned på et ”minimumsnivå”, hvor yngre årsklasser som vanligvis påvirker endringer i folketall gjennom flyttinger og antall fødsler, allerede er sterkt redusert. Et annet spørsmål er om det er forskjeller med hensyn til muligheter for pendling til Tromsø som gir utslag. Et tredje spørsmål er knyttet til betydningen av trekk ved næringsstrukturen i de enkelte kommunene.

SUF-kommunene i Nord-Troms har altså en relativt lik befolkningsutvikling, med unntak av Storfjord. Lyngen har som nevnt en liten økning i folketallet de to siste årene, mens nedgangen i Kvænangen og Kåfjord fortsetter. Et forhold som kan være verdt å se nærmere på er at man i Kåfjord kommune *kunne* forventet en mindre negativ utvikling, ut fra at denne kommunen har hatt en sterk revitalisering av sjøsamisk kultur, særlig fra rundt 1990. Spørsmålet er om denne prosessen ikke har medført redusert utflytting og/eller økt innflytting, eller om revitaliseringsprosessen har hatt mindre innflytelse på folketallet enn faktorene som opprettholder fortsatt negativ befolkningsutvikling.

Befolkningsutvikling i SUF-områder i Sør-/Midt-Troms

Figur 3.17 på neste side viser befolkningsutviklingen i *SUF Sør-/Midt-Troms* 1990–2007. Dette området har i store trekk samme utvikling som Nord-Troms når det gjelder folketall. Samtlige kommuner har befolkningsnedgang. SUF-området i Tromsø kommune har den aller største nedgangen med 37,2 prosent. Deretter kommer SUF Gratangen med en reduksjon på 25,6 prosent. Det er en liten nedgang også i de tre andre kommunene i denne regionen, men her har nedgangen nærmest flatet ut. Skånland ligger ”midt på treet” når det gjelder folketallsutvikling med en nedgang på 15,4 prosent.

Figur 3.17 Befolkningsutvikling 1990–2007. SUF Sør-/Midt-Troms



Det kan her nevnes at i henhold til SSBs samiske statistikk har også *Øvrige områder* i Gratangen gått tilbake (8,4 prosent), men mindre enn kommunens SUF-område. I Sørreisa har øvrige områder hatt en liten vekst (0,3 prosent). Den største differansen mellom SUF-områder og øvrige områder i en enkeltkommune finnes i Tromsø kommune. Der har SUF-området som nevnt hatt en nedgang i folketallet på 37,2 prosent, mens øvrige områder i kommunen har hatt en vekst på 29,5 prosent. Denne veksten er i og for seg ikke uventet, i og med at dette dreier seg om en bykommune. Samtidig kan det synes overraskende at SUF-områder går desidert sterkest tilbake i nærheten av fylkets største by.

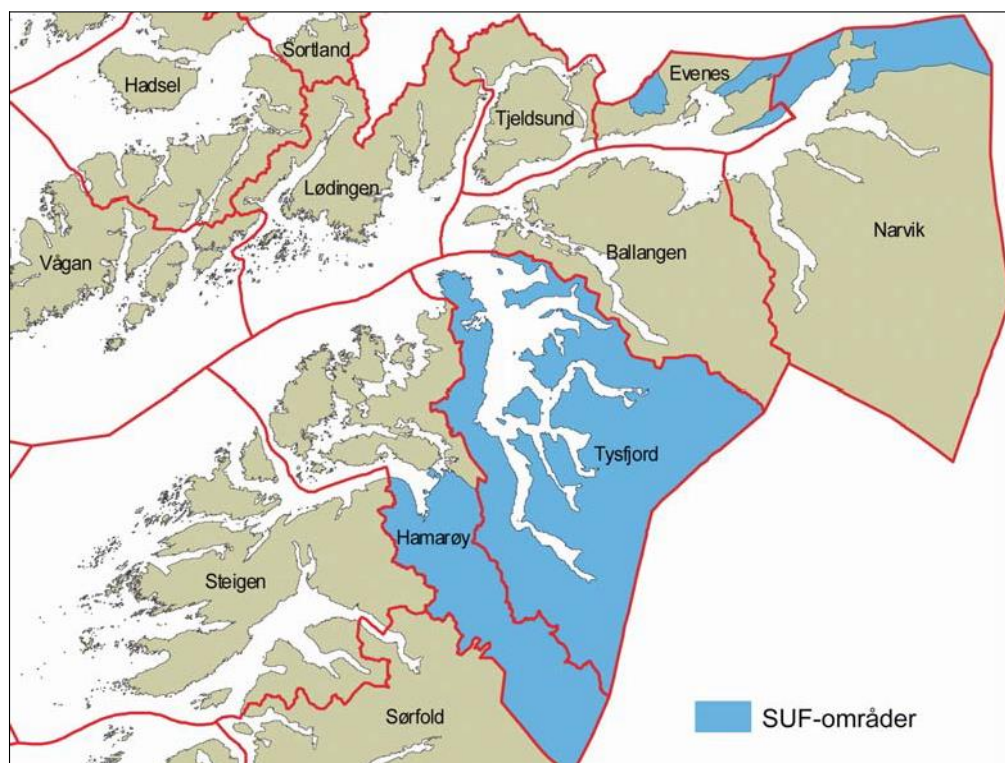
Det har vært en betydelig samisk revitalisering også i markesamiske områder og ikke minst i Skånland, og man kan her stille samme spørsmål som i forhold til Kåfjord i Nord-Troms: Har ikke denne prosessen medført redusert flytting og/eller økt tilflytting, eller har eventuelle endringer i positiv retning når det gjelder flyttetall hatt mindre innflytelse på folketallet enn faktorene som opprettholder fortsatt negativ befolkningsutvikling?

3.6 Folketallsutviklingen i SUF-kommuner i Nordland

Ifølge Wiborg (2005) holder folketallet i Nordland seg noenlunde konstant, men med en svak nedgang. Samtidig skjer det en omfordeling av befolkningen i form av sentralisering: Folketallet går ned i distriktskommunene, mens bykommuner og regionsentre har relativt stabil bosetning, enkelte faktisk med noe økning.

De fire kommunene som helt eller delvis inngår i SUF-området ligger alle i regionen Nordre Nordland, jamfør følgende kart:

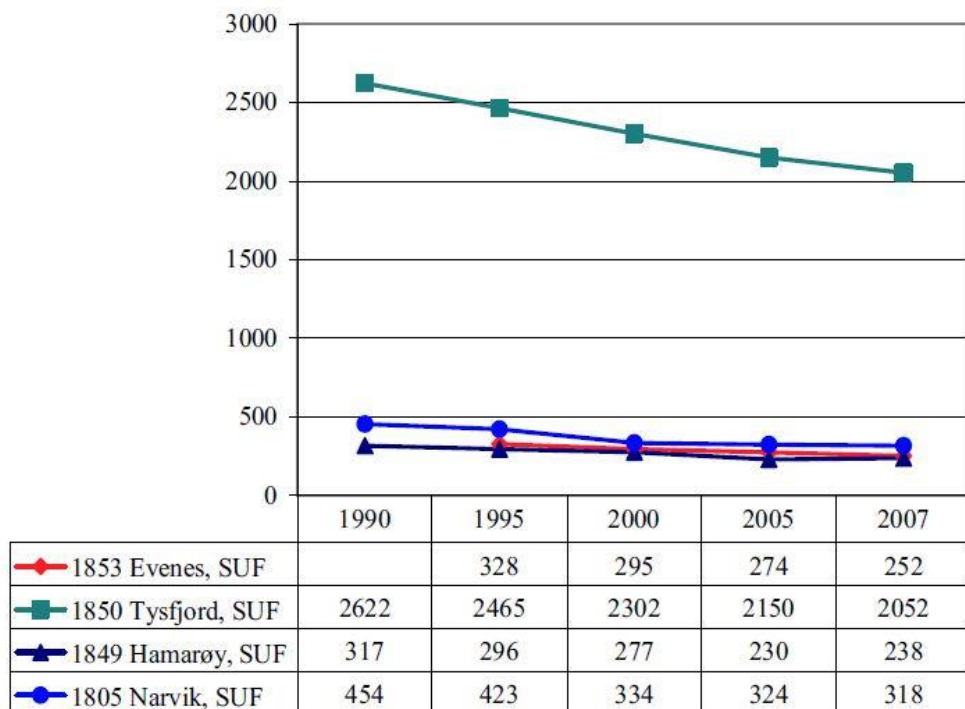
Figur 3.18 Det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond (SUF) i Nordland.



2006 © Statistisk sentralbyrå

Figur 3.19 viser at befolkningsutviklingen i *SUF Nordre Nordland* i tidsrommet 1990–2007 har den samme tendens som for de fleste andre SUF-områdene, nemlig nedadgående befolkningskurver (merk at i figur 3.18 er tall for Evenes SUF i 1990 utelatt fordi de gir et noe misvisende bilde på grunn av endringer i kommunens grunnkretsgrenser i 1995).

Figur 3.19 Befolkningsutvikling 1990-2007. SUF Nordre Nordland



Det mest iøynefallende i denne figuren er at Tysfjord kommune, som er den eneste av de fire kommunene som i sin helhet inngår i SUF-området, har en jevn og markant tilbakegang. I det aktuelle tidsrommet (1990–2007) er den på 21,7 prosent. Tysfjord utgjør et lulesamisk kjerneområde. Det har de siste par tiårene vært en betydelig samisk revitalisering også i dette området, og man kan stille samme spørsmål som i forhold til Kåfjord og Skånland i Troms: Har ikke denne prosessen medført redusert flytting og/eller økt tilflytting, eller har eventuelle slike endringer hatt mindre innflytelse på folketallet enn faktorene som opprettholder fortsatt negativ befolkningsutvikling? Et annet interessant spørsmål i denne sammenheng er om det kan være ulik befolkningsutvikling i ulike deler av kommunen. Dette spørsmålet er relevant fordi den samiske infrastrukturen særlig er utviklet på Drag-siden av fjorden.

Når det gjelder de tre andre kommunene er det den samme tendensen som i de fleste andre SUF-kommunene: Folketallet har gått ned med henholdsvis 30 prosent i SUF Narvik, 24,9 prosent i SUF Hamarøy og 23,2 prosent i SUF Evenes (sistnevnte gjelder tidsrommet 1995-2007). Vi ser altså at også det relativt sentralt beliggende SUF-kommunedelområdet i bykommunen Narvik har stor nedgang i

folketallet, på samme måte som det ovenfor ble påvist for det relativt sentralt beliggende SUF-kommunedelområdet i bykommunen Tromsø.

3.7 Nettoinnflytting og fødselsoverskudd i SUF-området

De to hovedfaktorene som påvirker endringer i et områdes folketall er som nevnt fødselsoverskudd (forholdet mellom fødsels- og dødstill) og nettoinnflytting (forholdet mellom inn- og utflytting). Når det gjelder folketallet i SUF-området i årene etter 1990 viser tabell 3.2 at det i de fleste av de aktuelle årene er et lite fødselsoverskudd. Dette er likevel ikke på langt nær nok til å oppveie at det i alle årene er negativ flyttebalanse.

Tabell 3.2 Folkemengde per 1. januar, fødte, døde og flyttinger. SUF-området i alt

Årstall	Totalt	Fødselsoverskudd	Netto innflytting ⁵	Folketilvekst ⁶	
				totalt	prosent
1990	44 009	100	-144	-225	-0,5
1995	42 966	73	-471	-514	-1,2
2000	40 089	50	-340	-318	-0,8
2001	39 771	12	-104	-292	-0,7
2002	39 479	-6	-255	-189	-0,5
2003	39 290	-57	-289	-451	-1,1
2004	38 839	-53	-256	-321	-0,8
2005	38 518	10	-375	-315	-0,8
2006	38 203	2	-551	-443	-1,2
2007	37 760	...	...	...	...

Kilde: Statistisk sentralbyrå

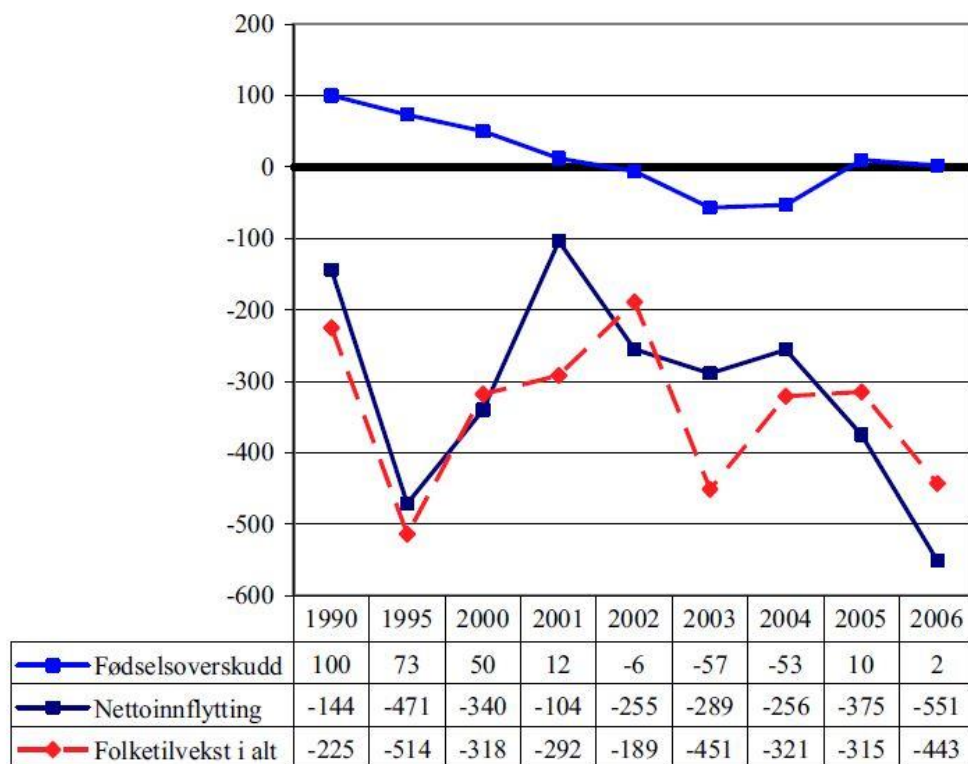
Samlet sett har det vært en reduksjon i folketallet i SUF-området på mellom 0,5 og 1,2 prosent i hvert av de utvalgte årene siden 1990. Dette er relativt små tall, men det er verd å merke seg at det er en nokså jevn nedgang. Figur 3.20 illustrerer

⁵ Basert på tall for flyttinger til/fra andre steder i Norge og utlandet

⁶ Folketilveksten regnes som differansen mellom 1. januar i det aktuelle året og 1. januar det påfølgende året. På grunn av registreringsrutinene og avvik i kvaliteten på flyttedata for grunnkretser i enkelte kommuner vil *fødte i døde + innflytting i utflytting* vise andre tall. På kommunenivå vil disse forskjellene være små, men kan være betydelige for deler av enkelte kommuner, som i statistikk for SUF-områdene (SSBs nettsider, tema *samer*).

disse hovedtendensene enda tydeligere: Det er større fraflytting enn tilflytting i SUF-områdene, og et svakt positivt fødselsoverskudd er ikke nok til å demme opp virkningen av dette. Det er således negativ flyttebalanse som er den viktigste faktoren for befolkningsnedgangen i SUF-området sett under ett.

Figur 3.20 Befolkningsendringer i SUF-området 1990–2006. Utvalgte år

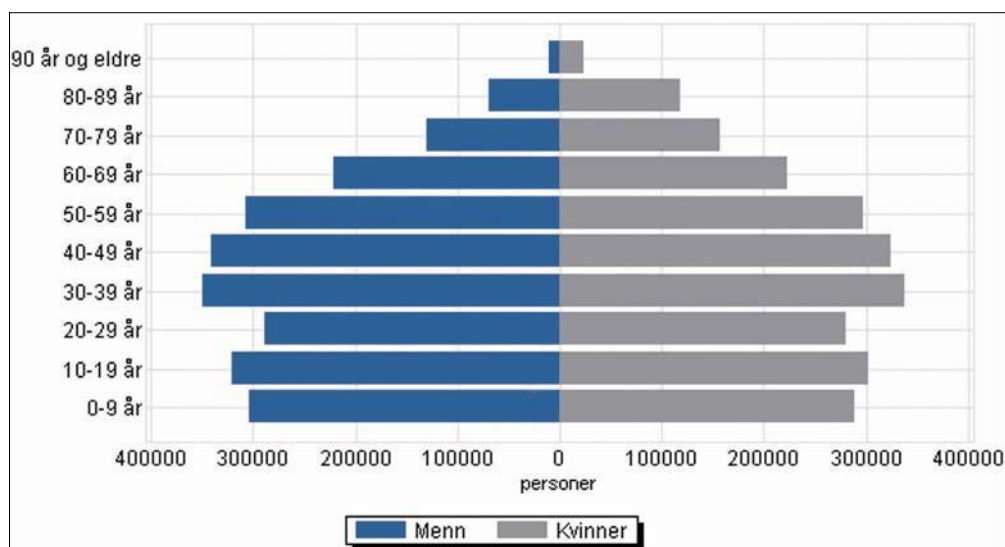


3.8 Alders- og kjønnsfordeling i SUF-området

Befolkningens alders- og kjønnsfordeling i et gitt område har stor betydning for dette områdes utviklingspotensial og for dets utfordringer på en rekke felt. I Norge har både dødelighet og fruktbarhet gått sterkt ned det siste hundreåret. Dette har blant annet medført endring i den aldersmessige sammensetningen av befolkningen. Eksempelvis var 26 prosent av landets befolkning yngre enn 20 år pr januar 2006. For 30 år siden var denne andelen 31 prosent. Og mens det i 1950 bare var drøyt 8 prosent eldre 67 år og over, er dagens andel drøyt 13 prosent.

Ifølge SSB blir det i Norge hvert år født litt flere gutter enn jenter, om lag 105 gutter per 100 jenter. På grunn av høyere dødelighet hos menn blir dette forholds-
tallet etter hvert utjevnet. Ved 60 års alder er antallet menn og kvinner omtrent
likt, og deretter øker kvinneoverskuddet raskt. Det finnes likevel store regionale
forskjeller i enkelte aldersgrupper. Dette henger blant annet sammen med menns
og kvinners ulike flyttemønstre: Det er flere kvinner enn menn som flytter vekk
fra de minst sentrale kommunene, særlig unge kvinner. Dette resulterer i et
underskudd på unge kvinner i slike områder. Alders- og kjønnsfordelingen i Norge
som helhet pr 2007 kan illustreres med befolkningspyramiden i figur 3.21.

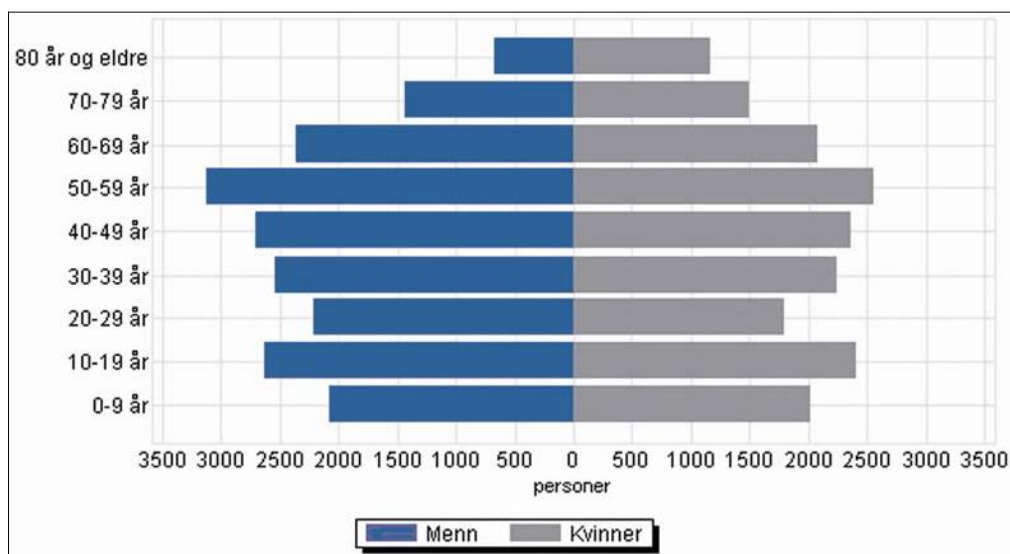
Figur 3.21 Befolkningspyramide Norge 2007.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

En befolkningspyramide for hele SUF-området i 2007 framgår av neste figur. Vi ser at det er nokså stor forskjell mellom de to pyramidene. Blant annet er kvinneandelen lavere i SUF-området, og spesielt i aldersgruppen 20-29 år. SUF-området har også en lavere andel barn i alderen 0-9 år og en høyere andel personer over 50 år.

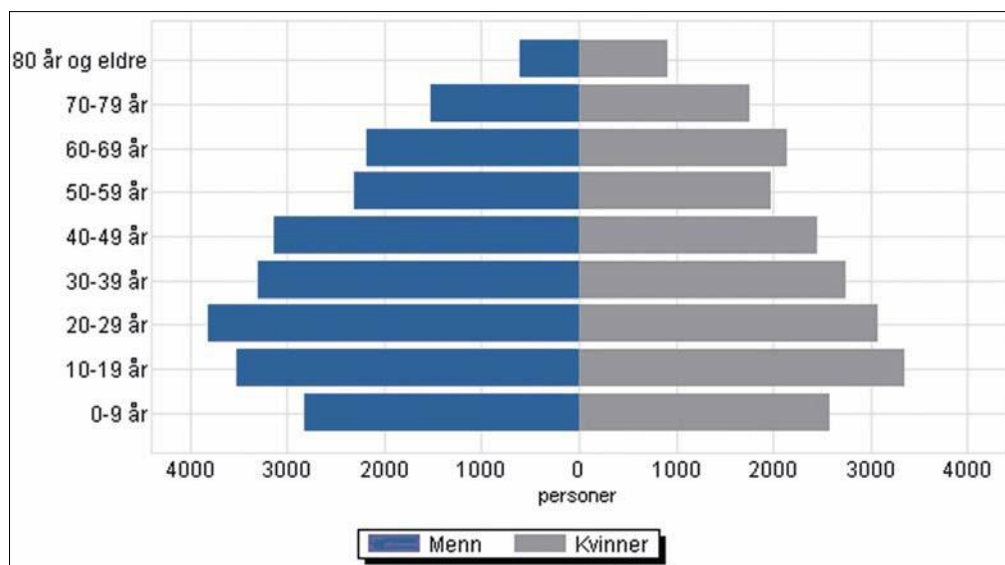
Figur 3.22 Befolkningspyramide SUF-området 2007.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det kunne også vært av interesse å presentere befolkningspyramiden for SUF-området sammenlignet med tilsvarende pyramider både for Nord-Norge og for øvrige områder i SUF-kommuner. Sammenligninger mellom ulike deler av SUF-området ville også vært av interesse. I denne omgang vil vi i stedet trekke fram befolkningspyramiden for hele SUF-området i år 2000 for å illustrere endringer befolkningsfordelingen i SUF-området fra 1990 til 2007:

Figur 3.23 Befolkningspyramide SUF-området 1990.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser da at befolkningssammensetningen har forandret seg relativt mye i løpet av de 17 årene. Blant annet har det vært noe utjevning i kjønnsfordelingen i aldersgruppene under 50 år. Aldersgruppen 50-59 har generelt størst vekst i den aktuelle perioden, samtidig som kvinneandelen i denne gruppen er mindre i 2007 enn i 1990. Det er også blitt flere i aldersgruppen 60-69. Den neste eldste aldersgruppen (70-79) er noe redusert, mens den eldste gruppen (80 år og eldre) har hatt en liten økning. Ellers er det nedgang for samtlige aldersgrupper under 50 år. Den største nedgangen har vært i aldersgruppa 20-29 år, dernest aldersgruppa 10-19 år. Den yngste aldersgruppa er også redusert, men ikke så mye som de to påfølgende gruppene. Gruppa 40-49 er minst redusert.

3.9 Oppsummering og kunnskapsbehov

Det framlagte tallmaterialet viser at det totale folketallet i SUF-området er redusert med 14,2 prosent i tidsrommet 1990–2007. Denne folketallsreduksjonen kan betegnes som dramatisk, sett i forhold til at Norge samlet sett har hatt en befolkningsøkning på 10,6 prosent i samme tidsrom. Det er også en dramatisk endring sammenlignet med *øvrigt* områder i kommuner som er delvis med i SUF-området, som samlet sett har hatt en befolkningsvekst på 15,4 prosent.

I grove trekk synes folketallsutviklingen og andre demografiske utviklingstrekk i samiske bosetningsområder å ha mye til felles med generelle demografiske tendenser i Norge for øvrig. Spesielt gjelder dette tendensen til sentralisering, som trolig gir særlig store utslag i SUF-området som har mange enkeltkommuner med lav sentralitetsgrad. Men SUF-området er også preget av til dels store forskjeller mellom ulike regioner og kommuner. Den største forskjellen er at mens de to Indre Finnmark-kommunene Karasjok og Kautokeino begge har befolkningsvekst (henholdsvis 8,3 og 0,4 prosent), har resten av de samiske bosetningsområdene – det vil si de ulike SUF-områdene på kommunenivå – i all hovedsak nedgang i folketallet på mellom 15 og 25 prosent. Noe av denne forskjellen kan trolig forklares med definerte satsingsområder, spesielt den samepolitiske satsingen over tid. I tillegg antas at generelle endringer i næringsstruktur har slått ulikt ut.

Kommuner med størst reduksjon i folketallet er kyst-/fjordkommuner, spesielt i Finnmark. I samisk sammenheng innebærer dette at særlig sjøsamiske bosetningsområder har hatt en til dels sterk negativ befolkningsutvikling. Måsøy SUF kommer aller dårligst ut med en nedgang i folketallet på hele 53,9 prosent. Det er også markant befolkningsnedgang i marke- og lulesamiske områder. Slike forskjeller mellom samiske bosetningsområder blir enda større dersom en sammenligner folketallsutviklingen i hele etterkrigstiden, altså i et lengre tidsperspektiv.

Det er først og fremst økt flytting som gir seg utslag i folketallsreduksjon, men også nedgang i antall fødsler virker inn. Fødselsoverskuddet er redusert relativt mye i det tidsrommet som den tilgjengelige statistikken i hovedsak dekker. Både netto utflytting og redusert fødselsoverskudd medfører at befolkningen i SUF-områdene samlet sett er blitt eldre.

Gitt at levedyktige samiske lokalsamfunn anses som en (hoved)betingelse for styrking og utvikling av samisk kultur, språk og samfunnsliv, kan de pågående befolkningsendringene i mange slike lokalsamfunn synes foruroligende. Selv om mange demografiske utviklingstrekk innenfor SUF-området samsvarer med trekk utenfor området (både regionalt og nasjonalt), vil SUF-områdets befolkningsendringer kunne medføre mer omfattende konsekvenser i et samisk perspektiv.

Materialet som er presentert i dette kapitlet gir først og fremst et overblikk over generelle tendenser i SUF-området samlet. I tillegg er det tydelig dokumentert at området framviser store variasjoner internt. Det ville vært av interesse både å få bedre dokumentert og å få økt innsikt i disse variasjonene. Det samme gjelder mulige årsaksforklaringer til de forhold som er påvist i dette kapitlet.

En mulig framgangsmåte for å øke kunnskapsnivået om befolkningsutviklingen i samiske bosetningsområder slik de her er avgrenset, er å legge opp til en mer

detaljert gjennomgang og sammenligning av tilstand og utviklingstrekk på kommunenivå for de 26 kommunene som helt eller delvis inngår i SUF-området. En slik gjennomgang måtte da for hver av enhetene tematisere og drøfte mulige sammenhenger mellom folketallsutvikling, endringer i befolkningens alders- og kjønns sammensetning over tid, samt ulike lokale forhold med hensyn til blant annet næringsliv og arbeidsplasser, tilgang på velferds-, utdannings- og kulturinstitusjoner, samt kommunikasjonsmessig infrastruktur.