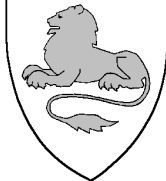


01521		F-sak 011/2021		
Saksbehandler: Kristian A. Moen				
Sakens hjemmelsgrunnlag:				
Jnr. ref: 2021/89	Arkiv:	Klageadgang:	Off. dok: ja	

NOU 2020:15 DET HANDLER OM NORGE – HØRINGSUTTAELSE

BAKGRUNN

I 2019 ble det oppnevnt et utvalg som skulle vurdere konsekvensene av demografiendringer i distriktene, ledet av Victor Norman. *NOU 2020:15 Det handler om Norge – utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* ble levert departementet desember 2020.

Utredningen er nå på høring, med frist 26. mars 2021. Utvalget oppfordrer høringsinstanser til å komme med forslag til tiltak utover det som er i utredningen som «en slags virkemiddeldugnad for framtidig distriktpolitikk». De understreker at forsøk med nye tiltak bør kunne evalueres for å bidra til ny kunnskap.

MANDAT

Mandatsbrevet inneholder formål, bakgrunn, problemstillinger som skal drøftes, og retningslinjer for gjennomføring av utredninga. Formålet med utvalget er å:

1. få mer kunnskap om hvordan utviklingen mot økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder vil påvirke de mindre sentrale områdene av landet,
2. få identifisert konsekvenser og utfordringer, særlig mht å opprettholde bærekraften i samfunnene, og
3. få forslag til hvordan utfordringene kan bli møtt av myndigheter og private.

Sentralt for utredningen er å beskrive hvordan demografiutfordringene i de mindre sentrale delene av landet (primært sentralitetsklasse 5 og 6) vil påvirke offentlig og privat sektor, og hvordan offentlig sektor planlegger å møte utfordringene. Utredningen skal også vurdere tiltak og komme med forslag til nye tiltak for å møte utfordringene.

SAMMENDRAG

Innholdet her er en noe forkortet versjon av sammendraget fra selve NOUen.

Befolkningsutvikling fram mot 2040

Begrepet «demografiutfordringer» står sentralt i mandatet. Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn at de aktuelle utfordringene er knyttet til tre forhold: *befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting. Spredt bosetting, befolkningsnedgang og aldring har en tendens til å opptre sammen.* Slik demografisk uttynning i en region kan bidra til å forsterke utfordringer med lav befolkningstetthet og aldring, kan stabilisering av folketallet eller vekst bidra til å dempe utfordringene. Likevel, det å være en distriktskommune – med liten befolkning og store avstander – er imidlertid i seg selv en demografiutfordring som krever særskilte grep. Det endres ikke nødvendigvis så mye av om folketallet går litt opp eller litt ned.

Diskusjonen om demografiutfordringer i distriktene har i stor grad handlet om befolkningsnedgang og flytting fra distriktene til mer sentrale strøk. De siste 20 årene har Norge hatt historisk høy befolkningsvekst, inkludert perioder

med befolkningsvekst i distriktskommuner. Lavere innvandring, synkende fruktbarhet og en sentraliserende flytting ga imidlertid en nedgang i folketallet i nesten 300 kommuner i 2019. Fremover forventes det en stabilisering av folketallet i distriktskommunene fram mot 2040 på grunn av flere faktorer:

1. Færre unge i distriktene gir lavere utflytting.
2. Det vil fortsatt være en liten andel unge som flytter fra byene til distriktene, og denne flyttingen vil være stabil grunnet flere unge i byene.
3. Den kraftige veksten i antall eldre gir i seg selv en større befolkning.
4. Det vil fortsatt komme noen innvandrere til distriktene fra utlandet, og disse utvandrer i liten grad.

Framskrivningene forutsetter at flytteeatferd holder seg stabil, og at andre trender holder seg stabile. Utvalget mener vi ikke kan ta framskrivningene for gitt på grunn av flere sterke drivkrefter for videre sentralisering.

Utvalgets analyser viser altså at aldringen er en viktig stabiliserende faktor på folketallet i distriktene. Fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommuner får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Det er i framskrivningene forventet ytterligere forlenget levealder for de eldste aldersgruppene. Den demografiske utviklingen gjør at det i enda mindre grad enn tidligere blir interessant å se på befolkningsutvikling i seg selv som et mål på distriktpolitikens suksess. Det må i årene framover først og fremst handle om å skape bærekraftige samfunn som kan håndtere en aldrende befolkning.

De ulike befolkningsframskrivningene viser at Norge vil ha en betydelig befolkning bosatt i distriktskommuner i overskuelig framtid. Utfordringene med spredt bosetting vil fortsatt eksistere, distriktene blir ikke avfolket. Nasjonal politikk, forskning, kunnskapsoppbygging og medfølgende forventninger til kommunene har i stor grad vært innrettet mot å stimulere til vekst. Det har derimot vært lite oppmerksomhet om hvordan det kan planlegges for å sikre gode tjenester i områder med spredt bosetting, uavhengig av befolkningsutviklingen.

Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk

Inntektssystemet for kommunene er viktig nasjonal politikk som sikrer distriktskommuners bærekraft. Isolert sett ser ikke aldringen av distriktskommunenes egen befolkning ut til å true det økonomiske grunnlaget for å gi tjenester til innbyggerne. Imidlertid er ikke aldringen av befolkningen geografisk avgrenset til distriktskommunene. Aldringen forventes å gjøre seg gjeldende i praktisk talt hele landet.

Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere på nasjonalt nivå. Flere arbeidsplasser har vært sett på som løsningen på distriktenes utfordringer med nedgang i folketallet. Slik sett kan aldring og økt behov for ansatte i helse- og omsorgssektoren framstå mer som en mulighet enn som et problem for distriktskommuner. Ettersom eldrebølgen er nasjonal og ikke kun begrenset til distriktene, vil det imidlertid bli stor konkurranse om arbeidskraften framover.

De demografiske endringene krever innovasjon og nye løsninger, spesielt innen helse og omsorg. For mindre distriktskommuner kan det være utfordrende både å delta i innovasjonsprosesser og å ta kunnskapen i bruk i egen virksomhet. Regionale nettverk er viktige for å spre nye løsninger til distriktskommuner. [Se også NIVI rapport 2020:3]

Ambisjonsnivå for distriktene og distriktpolitikken framover

Helt siden 1500-tallet har distriktene vært en fødemaskin for byene. De siste 50–60 årene har vi her i landet forsøkt å bremse strømmen fra land til by ved å stimulere distriktenes evne til selv å absorbere fødselsoverskuddene. Distrikts-Norge er nå i en situasjon med lav arbeidsledighet, og det er mangel på arbeidskraft mange steder. Kjernen i distriktpolitikken har vært å skape arbeidsplasser for å hindre utflytting eller sikre tilflytting. Det befolkningsframskrivningene klart viser, er at den lange historien med fødselsoverskudd i distriktene definitivt er forbi. Distriktene er ikke lenger i stand til å reprodusere seg selv, langt mindre å forsyne byene med folk. Skal

distriktsbosettingen sikres, må nettostrømmen av folk derfor gå fra mer til mindre sentrale strøk. Det krever i så fall en annen distriktpolitisk tilnærming.

Levende deler av et større mangfold

Utvalget har vurdert tre scenarier/ambisjonsnivåer, skissert i «Et godt og vakkert gamlehjem», «velfungerende distriktsbyer med uttynnet omland», og «levende deler av et større norsk mangfold». Utvalget mener at ambisjonen for distriktpolitikken framover bør være å videreutvikle særpreg og forskjeller mellom storby og småsamfunn og småsamfunnene imellom. Dette innebærer at distriktene ikke skal bli noen kopi av storbyene, men at bostedsvalg heller blir et valg mellom ulike typer tilværelser. Det er det gode samfunnet som settes som målet for utviklingen, ikke vekst i seg selv.

Tjenesteutvikling som distriktpolitisk tema

Tjenestesituasjonen i distriktene er viktig for den enkelte innbyggers trygghet og livskvalitet. Samtidig er den med på å forme hvor attraktive steder er som bosted og leveområde. Tjenesteytende næringer sysselsetter i særklasse flest, også i distriktene. Områder med liten befolkning og store avstander har alltid hatt større utfordringer med tjenesteforsyningen enn byområder. Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grobunn for så mange tilbud. «Rekkeviddeøkende» løsninger, det vil si løsninger som reduserer reisetid og reisekostnader forbundet med å nå og bli nådd, eller digitalisering som gir deg tjenester der du er, er nødvendig om befolkningen skal sikres tilfredsstillende tilgjengelighet.

Utvalget mener at sterk sektorstyring og silotenkning kombinert med digitalisering og spesialisering i sum har vært til ugunst for distriktene. Distriktsbefolkningen har ofte tatt kostnadene ved reformer i staten gjennom lengre avstand til tjenester og færre arbeidsplasser, mens de i mindre grad har fått sin del av gevinstene. Det er behov for å endre prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet i en region. Prinsippet bør være at tjenester organiseres på det optimale nivået der de kan fungere for innbyggerne, og ikke at lokaliseringen kun styres av det som gir det optimale kostnadseffektive nivået for virksomheten isolert.

Infrastruktur for transport og samhandling

Det er vanskelig å se for seg livskraftige lokalsamfunn i distriktsområder uten privatbilen, uten et samfunn tilrettelagt for motorisert transport, og uten internett. Dette har stor betydning for innbyggernes tilgang til arbeid, tjenester, varer og fritid i områder preget av store avstander og færre valgmuligheter.

Utvalget mener at det er sløsing med samfunnets ressurser å kreve inn fergebilletter og bompenger på strekninger og fergetilbud som vil ha ledig kapasitet selv uten brukerbetaling.

Kollektiv- og transportløsninger i områder med spredt bosetting har ofte dårlig kostnadseffektivitet, med lavt belegg og lite fleksible reisetider. Mangel på kollektivtilbud gjør at ungdommer og andre uten bil blir avhengig av skyss eller blir utestengt fra å delta på aktiviteter og sosiale møteplasser. Ny teknologi kan bidra til et mer brukertilpasset kollektivtilbud og gi økt mobilitet til personer som er bosatt i mindre sentrale områder.

Godt utbygd digital infrastruktur i distriktene er helt avgjørende for at innbyggerne skal kunne bruke digitale tjenester, men også for digital samhandling med andre. Jo bedre utbygd infrastruktur med høyere båndbredde, desto mer avanserte digitale verktøy kan innbyggerne ta i bruk. Digitalisering bidrar til økt produktivitet, økonomisk vekst og økt velferd for så å si alle samfunnssektorer og næringer.

Distriktpolitikken må gi grunnlag for økt rekruttering til distriktene

Mange deler av Distrikts-Norge har allerede en situasjon med lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft. Unge mennesker er i stor grad mobile. Det er allerede i dag en del unge mennesker med bakgrunn fra sentrale strøk eller fra andre land som kommer til Distrikts-Norge for å jobbe og bo. Selv om mange av disse flytter videre etter noen år, gir de et viktig tilskudd til arbeidsstokken og dynamikken i distriktene.

Velfungerende boligmarkeder

Tilflytting av personer uten bakgrunn i distriktene krever også mer velfungerende boligmarkeder. Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering.

Lite dynamikk i boligmarkedet i distriktene skaper også utfordringer for de eldre. Dårlig tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig fører til at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Framover kan ikke de eldre støtte seg til at kommunene tar dette ansvaret. Kommunene må planlegge for en mer sentralisert bosetting i nærheten av tjenester.

Kompetanse og utdanning

Innenfor utdanningsfeltet må det legges til rette for dem som ønsker å ta høyere utdanning i distriktene. Rural eksponering, gjennom utdanning og praksis, er viktig for å gjøre flere kjent med jobbmulighetene og livet som finnes i distriktene. Kanskje er jobbene både mer interessante og mindre krevende enn hva man tror, kanskje er tilbudet av tjenester og andre goder bedre enn man har sett for seg?

Utvalget mener at et tydelig regionalt oppdrag til utdanningsinstitusjonene både kan øke kapasiteten i utdanningene som krever praksis, gi praksisplasser i små distriktskommuner og gi god læring i praksis.

Behov for diskusjon og utprøving av nye tiltak i distriktpolitikken

Utvalget har vurdert flere forslag til nye virkemidler, men ingen av disse er testet ut på en måte som gjør at utvalget kan si at de vil være bedre eller mer effektive enn eksisterende distriktpolitiske virkemidler. Utvalget mener at nye ordninger må testes ut og evalueres før de eventuelt skaleres opp til å gjelde alle distriktskommuner. For små kommuner vil det være hensiktsmessig å planlegge evalueringer i samarbeid med andre kommuner for å sikre robuste resultater.

Følgende tiltak foreslås i programmet:

- forsøk med gratis barnehage og SFO for å øke familieetablering i og tilflytting til distriktskommuner
- forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer for å gjøre ungdom i distriktene mer mobile
- forsøk med skattefritak for å stimulere markedet for utleieboliger i distriktene
- forsøk med saneringsstøtte for å motvirke fysisk forslumming
- forsøk med flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å øke den statlige sysselsettingen i distriktene

Gjennom arbeidet med å innhente kunnskap om lokale forhold og behov har utvalget registrert den overlegne lokale kompetansen om egne forhold og behov. Utvalget oppfordrer derfor høringsinstanser til å spille inn forslag til andre tiltak som ikke er inkludert her.

OPPSUMMERING AV FORSLAG TIL TILTAK

Kapittel 10 i rapporten, «utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak», er essensiell lesing for alle som er interessert i utvikling av distriktskommuner. Under er en punktliste over de viktigste forslagene til tiltak som foreslås.

Håndtering av aldring

- Inntekts- og utgiftskorrigerings i inntektssystemet må beholdes, mulig med justeringer
- Bedre finansiering av særlig ressurskrevende brukere
- Inntektssystemet må tilpasses at folk er mer på hytta
- Tjenestefinansiering må støtte hensiktsmessig oppgavefordeling mellom offentlige virksomheter
- Øke utdanningskapasitet for helse- og omsorg, med spesielt fokus på desentralisert utdanning og praksis

Velfungerende bolig- og arbeidsmarkeder og infrastruktur

- Veiutbygging for økt integrasjon i regioner, og fjerning av lokale flaskehals
- Det må ikke være dyrere å bruke veinettet i distriktene enn i byene – bompenger/fergebilletter skal ikke brukes der det er ledig kapasitet uansett
- Utbyggingstempo på høykapasitetsbredbånd må økes
- Leveringsplikt på bredbånd til alle husstander og bedrifter
- Ny teknologi for smart mobilitet – brukertilpasset kollektivtilbud
- Staten må sikre flytilbud over hele landet: statlig subsidiering, forlengelse av rullebaner, reduserte priser
- Det offentlig må stimulere boligmarkedet, og i minst mulig grad ødelegge for det – bevisst forhold til gratis tomter, kommunale utleieboliger, boplikt osv.
- Mer sentralisert bosetting i nærheten av tjenester som gjør eldre mer selvhjulpne
- Husbanken må ha en tydelig distriktpolitisk oppgave

Utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene

- Utdanningsinstitusjonene må ha regionale distriktpolitiske krav
- Det må sikres et fleksibelt utdanningstilbud
- Det bør legges til rette for praksis i distriktene – spesielt for helsefagutdanningene
- Endring av styring av høyere utdanning for å forhindre at de store vokser på bekostning av de små
- Ordningen med nedskrivning av studielån kan utvides

Tjenesteutvikling i distriktene

- Tjenesteutvikling må skje på distriktenes premisser – endringer i statlig virksomhet har samlet sett vært negativt for distriktene
- Samarbeid i nettverk kan gi bedre lokale tjenester
- Regionalt samarbeid om strategisk utvikling og tjenesteorganisering
- Offentlige innkjøp må gjøre det mulig for små bedrifter å konkurrere
- Styrking av samskapingsarbeid
- Vridning fra drift og levering av tjenester til utvikling og samskaping
- Redusert statlig uhensiktsmessig detaljstyring
- Kommuner bør tilrettelegge for regionale leder- og fagnettverk på satsingsområder

I tillegg kommer program for utprøving av nye tiltak som i sammendraget over. Det har i årenes løp vært gjennomført mange forsøk i norske kommuner, men det har manglet gode måter å evaluere disse forsøkene på. Utvalget mener at det er avgjørende at det utarbeides et godt evalueringsprogram som følger med de forsøkene som skal gjennomføres, altså at det i forkant av forsøkene må være etablert en plan for hvordan de skal evalueres. Dersom dette gjøres på en måte som følger vitenskapelige prinsipper, vil samfunnet oppnå mye ny og god kunnskap, uavhengig av om forsøket har effekt eller ikke.

VURDERING

Rapporten er en god gjennomgang av forventede endringer i demografi i distriktskommunene og hvordan det vil påvirke offentlige og private virksomheter.

Utvalget skriver at de ønsker innspill til tiltak som ikke er inkludert i rapporten. Forslagene de har til tiltak i kapittel 10 er i stor grad grundig gjennomtenkt, og vil antakeligvis ha stor effekt om de blir gjennomført. Forslagene under 10.6 må konkretiseres. Rødøy har i dag liten kapasitet til å utarbeide gode forslag til tiltak.

Frivillig sektor var ikke en del av utvalgets oppdrag, men er allikevel en viktig faktor for utvikling av distriktskommunene. Frivillig sektor er viktig for trivsel og kan skape møteplasser og aktivitet. De er også utfordret av demografiendringer, og i små samfunn blir store deler av frivillig sektor ofte avhengig av enkeltpersoner. Frivillig sektor kan også bli en viktig del

av samskappingsstrategiene i kommunal sektor. Tiltak rettet mot frivillig sektor kan være en viktig del av puslespillet, uten at det er noen konkrete forslag her.

Mange av tiltakene som foreslås i rapporten er tiltak som har vært foreslått før uten at de har blitt gjennomført. I tillegg til å eventuelt komme med forslag til nye tiltak er det viktig for Rødøy å presse på for at forslagene faktisk blir gjennomført. 2021 er et viktig år for å markere hva man ønsker av statlig politikk de neste årene. Fokus på denne rapporten og de spesifikke forslagene til tiltak den kommer med kan være en stor fordel for oss.

KONKLUSJON

Rødøy kommune kan støtte forslagene som legges fram i NOU 2020:15. Utvalget har laget en nyansert og grundig rapport sammen med en god oppsummering av viktige tiltak for privat og offentlig sektor. Frivillig sektor er viktig for trivsel, aktivitet, og samskaping i kommunene, og vi ber om at tiltak rettet mot frivillig sektor også vurderes. Fokus framover bør være å gjennomføre de tiltakene som allerede er utredet.

Rapporten er et godt kunnskapsgrunnlag, og har mange forslag til gode tiltak som kan gi stor effekt om de gjennomføres. Videre oppfølging av rapporten er foreløpig i stor grad politisk arbeid, og kommunestyret oppfordres til å sette seg godt inn i rapporten og ta stilling til den.

VEDLEGG

1. NOU 2020:15 Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene
2. Høringsbrev

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Rødøy kommune støtter forslagene i NOU 2020:15...

Rødøy kommune, 8. februar 2021



Kitt Grønningsæter
Rådmann

Kristian A. Moen
Prosjektleder