

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 12.04.2021
Vår ref. 20/3080-14
623.0/LILI
Deres ref. 20/6731-1

Høring - NOU 2020:15 Det handler om Norge - Bærekraft i hele landet Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til departementets brev angående ovennevnte.

Generelle kommentarer

LO er enig i at det er viktig å øke forståelsen av de demografiske utfordringene distriktene står ovenfor. Det er et solid begrunnet politisk mål å opprettholde befolkningen og få til en god bærekraftig utvikling i hele landet. Da trengs et bredt perspektiv og oppdatert kunnskap basert på en helhetlig tilnærming til distriktenes utfordringer.

Norge har naturgitte, samfunnsmessige og historiske forutsetninger som har gitt næringsaktivitet og gode vilkår for spredt bosetning. At vi har «tatt hele landet i bruk» har vært en sentral forutsetning for å bygge den norske samfunnsmodellen, og vil fortsette være det for å kunne opprettholde gode levevilkår og trygge samfunn for alle i fremtiden.

LO vil sikre full sysselsetting og trygge arbeidsplasser over hele landet, og mener det er nødvendig med en mer helhetlig politikk for å sikre stabil bosetting. Distriktsnæringsutvalget viste i sin utredning NOU 2020:12 til at målrettet politikk har sørget for lav arbeidsledighet og næringer med høy produktivitet i distriktene, men at det er behov for å sikre tilførselen av arbeidskraft for å opprettholde en bærekraftig utvikling og holde lokalsamfunn levende. Mange av våre viktigste industribedrifter ligger i områder som opplever en svekket tilgang på ny arbeidskraft når en stor andel av arbeidstokken nærmer seg pensjonsalder. En viktig del av løsningen er dermed å rekruttere lokal ungdom til yrkesfagene.

LO mener også det er grunn til å være kritisk til visse trekk ved arbeidsmarkedsutviklingen i distriktene, hvor enkelte næringer har gjort seg avhengig av fleksibel og lavt betalt utenlandsk arbeidskraft. Dette har gitt utfordringer med sosial dumping samtidig som en er blitt sårbar for svingninger i innvandringen. Et mer bærekraftig grep er å opprettholde og styrke fagkompetansen, og sørge for avlønning og statusheving for yrker som i dag blir sett på som mindre aktuelle valg for store deler av den norske befolkningen, og spesielt unge.

Offentlig og privat sektor er gjensidig avhengige av hverandre for å fungere. Velferdsstaten skal sikre lik rett til utdanning, helse- og andre velferdstjenester, og legge til rette for en konkurransedyktig privat sektor. Veier, jernbane, strømnnett, flyplasser og bredbånd er viktig infrastruktur som best organiseres gjennom fellesskapsløsninger, og som er avgjørende for næringsutvikling i hele landet.

LO vil påpeke at det er store mangler i den desentraliserte beredskapen og at dette burde vært drøftet tydeligere i utredningen. Målstyring, rapporteringskrav og privatisering av beredskapsoppgaver har skapt komplekse styringskjeder som skaper utfordringer for samarbeid og svekker kritisk beredskap.



LO mener at økt bruk av markedsbaserte styringsmodeller i offentlige sektor, fulgt av en rekke sentraliseringsreformer, vil påvirke utvikling og bosetting i distriktene negativt. Nærpolitireformen reduserte antall politidistrikter fra 27 til 12. Reformene i universitets – og høyskolesektoren har slått sammen landets læresteder i store geografiske enheter og sentralisert beslutningsmakten.

LO ønsker en aktiv distriktspolitikk for desentralisering og utjevning som gjør det attraktivt for unge mennesker å etablere seg i distriktene. Da må vi legge til rette for at unge kan ta valget om å bli værende i mindre sentrale lokalsamfunn, eller å flytte fra sentrale områder til disse.

LO deler utvalgets overordnede forståelse av demografiutfordringene. Imidlertid mener vi utvalget i for stor grad har fokusert på de minst sentrale kommunene, med sentralitetsindeks 5 og 6. LO mener flere av utfordringene også gjelder kommuner med sentralitetsindeks 4. Istedenfor å avgrense tiltakene ut fra mål for sentralitet hadde det vært mer formålstjenlig å benytte et samlemål som dagens «distriktsindeks». Dagens distriktsindeks består av 9 variabler og viser kommuner med distriktsutfordringer, og bruk av et slikt samlemål vil gjøre det enklere å avgrense distriktstiltakene i henhold til kommunenes distriktsutfordringer.

Utvalget har poengtert kjønnsdimensjoner knyttet til distriktspolitikken gjennom kompetanse og arbeidsliv, men viser til at kjønnsforskjellene i flyttemønstrene er redusert over tid og i stor grad et tilbakelagt fenomen. Likevel ser man fortsatt tidligere flytting blant kvinner enn menn, og påvirkning fra overvekt av mannlig innvandrere.

Arbeidsmarkedene i distriktene er mer kjønnsdelte enn i sentrale strøk. Kvinner tar i gjennomsnitt høyere utdanning enn menn, og de med universitetsutdanning bosetter seg typisk i byområder og mer sentrale strøk. Derfor kan det bli utfordrende å møte arbeidskraftsbehovene i distriktene knyttet til typiske kvinnedominerte yrker i omsorgssektoren og offentlig tjenesteyting.

LO mener utvalget treffer godt i mange av sine forslag for å oppnå økt tilflytting til distriktene, men understreker at dette vil kreve mer omfattende systemendringer, nye tilnærminger - og til dels store og strukturelle grep fra politisk hold.

Finansiering av kommunenes oppgaver

Kommunene vil få større utgifter hvis de skal ta ansvar for flere oppgaver som aktive samfunnsutviklere, og LO mener at dette bør spilles inn til Inntektssystemutvalget som skal levere sin innstilling senere i vår.

LO støtter forslaget om bedre rammevilkår ved refusjon til ressurskrevende tjenester og mener at ordningen må gjelde også etter at brukerne har fylt 67 år. Videre må den kommunale egenandelen reduseres etter flere år med økning (i dag er egenandelen 20 pst. høyere enn om den skulle fulgt kommunedeflatoren i perioden 2013-2021). LO mener man må få på plass en egen finansieringsordning til kommuner som har relativt mange ressurskrevende brukere og at dette også må gjelde for andre kommuner enn de under 3000 innbyggere (jmf. regjeringens forslag til Statsbudsjett 2021).

Fleire analyser viser at tidligere endringer av kommunenes inntektssystem har bidratt til å vri inntektene fra mindre til større kommuner. Strukturkriteriet, innført i 2017, graderte basistilskuddet etter hvorvidt kommunene kunne sies å ha henholdsvis «frivillige» eller «ufrivillige» smådriftsulemper, en ordning som samlet sett har bidratt til mindre inntekter til distriktskommunene. Dagens metode for beregning av kostnadsnøkler i utgiftsindeksen har også konsekvenser i underfinansiering av kommuner med spredt bosetting.

En ambisøs distriktspolitikk innebærer at inntekter fordeles i noe større grad til mindre distriktskommuner. Etterspørselseffektene av økt offentlig konsum kan potensielt medføre langt større ringvirkninger her enn i mer sentrale og urbane kommuner. Det bør vurderes å fjerne strukturkriteriet fra kommunenes



inntektssystem og revidere beregningene av kostnadsnøkklene. Samtidig er det viktig at den grunnleggende kommuneøkonomien styrkes. Et direkte tiltak for å styrke kommuneøkonomien i distriktene ville vært å øke distriktstilskuddene til Sør- og Nord Norge. LO mener dette bør vurderes.

LO støtter ikke utvalgets forslag om å sikre at kommuner med stor andel fritidsboliger får økt sine inntekter gjennom inntektssystemet. Et inntektssystem som omfordeler til fordel for hytte-kommuner vil være et system som blir vanskelig å kontrollere og etterleve - og som vil også kunne gi uheldige fordelingsvirkninger ved at distriktkommuner uten mange fritidsboliger får svekket sin økonomi. Det vil også være uheldig å øke insentiver til fritidsboligbygging i stedet for boligbygging i en tid hvor distriktkommuner konkurrerer om å være de mest positive til hytteutbygginger. Som utvalget selv påpeker er det et paradoks at det er rekordhøy hyttebygging i en rekke distriktkommuner hvor det samtidig er lav boligbygging. LO mener en alternativ løsning for å kompensere for utgifter ved å opprettholde infrastruktur og velferdssystem i henhold til oppholdsprinsippet kan være å gi kommunene muligheten for en form for «turistskatt» på korttids- og langtidsbesøkende, i tillegg til muligheten til å ilagge hytteeiere eiendomsskatt.

LO stiller seg kritisk til at det må være et uttalt mål at den relative veksten i helsepersonell skal reduseres i tråd med den demografiske utviklingen. For å oppnå en slik utvikling legger utvalget til grunn at helsetjenestene skal kunne utføres med mindre menneskelig innsats og mer bruk av velferdsteknologi. LO mener at det er et bedre mål er å innrette samfunnsplanleggingen mot etablering av egnede boliger og bomiljøer hvor eldre mennesker kan leve selvstendige og verdige liv. Offentlig sektor utvikler kontinuerlig sitt tjenestetilbud og har allerede satset tungt på velferdsteknologi. Det er likevel viktig å poengtere at det finnes reelle begrensninger i hvor mye velferdsteknologi kan erstatte behovet for menneskelig innsats og varme hender i omsorgsarbeid.

Velfungerende bolig- og arbeidsmarkeder og infrastruktur

I dagens samfunn er god tilgjengelighet av infrastruktur en forutsetning for bosetning. LO mener nødvendige kommunikasjonsformer for bosetning, industri og næringsliv i distriktene, også nødvendig flytransport, digital infrastruktur og kraftforsyningslinjer, må anses som samfunnskritisk infrastruktur som skal være under offentlig styring og finansiering. Distriktene har større geografiske avstander enn i byområdene og mye godstransport på til dels dårlige veier. Dette er et problem for industri og næringsliv, men også for miljø og trafiksikkerhet. Særlig rassikring er viktig for å øke sikkerheten for både persontrafikk og godstransport. Videre kommer nettutbygging og tilgang på nok og stabil elektrisk kraft til å få avgjørende betydning for utviklingen og sysselsettingen i hele landet.

Mange kontoroppgaver kan løses på tilfredstillende måter ved hjelp av desentraliserte løsninger når den digitale infrastrukturen legger til rette for det. Dette vil kunne redusere behov for pendling og arbeidsreiser, og gjøre det mulig for flere å bosette seg usentralt. Alle myndighetsnivåer bør bidra aktivt til å tilrettelegge for distriktkontorer og det vil være behov for desentraliserte funksjonelle kontorfellesskap som kan bidra til struktur, samarbeid og sosiale møteplasser.

Dersom det overlates til markedskreftene å bestemme tilbudet av samfunnskritisk infrastruktur vil dette skape ytterligere ulikheter mellom folk som bor sentralt og de som bor mindre sentralt. LO mener utvalget har rett når de karakteriserer høykapasitetsbredbånd og annen digital infrastruktur som et nasjonalt felles gode som staten må ta ansvar for å bygge ut i raskt tempo.

Det må gjøres en sterkere innsats for å få et velfungerende boligmarked i distriktene

Økende ulikhet på boligmarkedet har en tydelig geografisk dimensjon og har derfor implikasjoner for distriktspolitikken. I distriktene oppleves det som en reell risiko å bli låst til en bolig som man ikke får solgt, mens man i byene ser boligprisvekst som kan overstige en normal årsinntekt. Med slike forskjeller på



boligmarkedet er det opplagt at frykten for å tape stort på boliginvesteringen vil hindre unge i å flytte til distriktene.

Manglende annenhåndsmarked bremser også boligbyggingen gjennom bankenes risikovurderinger, som igjen hindrer distriktene å lokke til seg arbeidskraft og næringsliv. Det er i et distriktspolitisk perspektiv viktig å opprettholde selvstendige lokalbanker med forankring og kunnskap om distriktet de betjener. Uten banken - ingen boligbygging og færre lån til mindre lokale bedrifter som de større bankene ikke finner det verdt å bruke tiden sin på.

I utredningen fokuserer utvalget på tilbudet av «egne boliger for eldre nær tjenestetilbud». LO støtter at eldre må sikres et egnet boligtilbud, men vil understreke at det også er behov for boliger med tilknyttede tjenester for yngre personer. Videre vil vi påpeke at utredningen har utilstrekkelig søkelys på tiltak for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at utvalget i større grad burde ha drøftet forebygging av boligsegregering i distriktene.

Husbankens verktøykasse må utvides og videreutvikles for å sikre dekning av boligbehovet i distriktene. Sosial boligpolitikk med tilgjengelige virkemidler må bidra til å utjevne sosiale forskjeller og fremme inkludering, og er en forutsetning for et velfungerende boligmarked som sikrer rekruttering av nødvendig fagkompetanse også til distriktene. Et trygt og godt sted å bo er avgjørende for vår fysiske og psykiske helse, for livskvalitet, og for muligheten til å mestre hverdagen og delta i arbeid, utdanning og samfunnet. For å oppnå dette må staten ha tilgjengelige virkemidler for at en kan få og beholde egen bolig, uavhengig av om den er eid eller leid.



Utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene

Utdanningssystemet må ha en tydelig distriktpolitisk oppgave med å bidra til god tilgang på nødvendig kompetanse

Utviklingen har lenge gått i retning av at flere tar universitets- og høyskoleutdanning og at de som tar dette blir boende byene hvor de fleste kompetansekrevende arbeidsplasser er lokalisert. Det er med andre ord nødvendig å sørge for at flere som har høy utdanning, eller ønsker å ta høyere utdanning, også vil bo utenfor byer og sentrale strøk. LO mener at hovedprioriteringen for å oppnå dette må være å sikre og forbedre et desentralisert utdanningstilbud av høy kvalitet til de personene som allerede er etablert i distriktsområder. Og at dette tilbudet parallelt bør innrettes for å lokke unge fra sentrale strøk til distriktene.

Høy utdanning omfatter både universitets- og høyskoleutdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Vi er forundret over at høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) knapt er nevnt i NOUen. Å satse på yrkesfag på alle nivåer er viktig i distriktpolitisk sammenheng av flere grunner:

- De som velger yrkesfag er mer bofaste enn andre. Et godt tilbud for yrkesfaglig videregående opplæring tilpasset behovene i den enkelte region, vil derfor gi positiv uttelling i forhold til bosetting. En styrket karriereveiledning der det oppmuntres til mindre kjønnsdelte utdanningsvalg er viktig. Økende behov for å oppdatere /styrke kompetansen gjennom yrkeslivet tilsier også at det er behov for tilgang til gode etter- og videreutdanningstilbud, for eksempel gjennom fagskoler eller gjennom muligheter for å ta flere fagbrev. En styrking av fagskoletilbudet vil øke attraktiviteten til den yrkesfaglige utdanningsretningen (også gjennom spesialiseringsmulighetene som høyere yrkesfaglig utdanningstilbud representerer). Arbeidslivet har stort behov for yrkesfaglig kompetanse framover. Styrkingen av slike tilbud har god sosial profil og er viktig i overgangen til et grønnere samfunn.
- Fagskoleutdanningene er allerede etablert i store deler av landet og tilbyr i stor grad utdanning som kan kombineres med jobb og der mye av tilbudene er nettbasert. Det betyr at oppskalering her gjør at en raskt kommer nærmere mål om mer desentralisert og fleksible utdanninger.
- Å sikre gode etter- og videreutdanningstilbud for helsefagarbeidere er et av flere tiltak som kan bidra positivt til regional dekning av et voksende behov for helsefaglig personell. For å få dette til er det bl.a. behov for bedre overgangsmuligheter mellom yrkesfaglige og akademiske utdanningsløp.

Per i dag er det en stor ubalanse mellom det offentliges satsning på hhv. universitets- og høyskoleutdanninger og det yrkesfaglige motsvaret: Fagskoleutdanning. LO har lenge etterspurt en kraftfull opptrappingsplan for fagskoleutdanninger der et siktemål kan være 100 000 plasser ti år fram i tid. Fagskolen bør få et tydeligere hovedansvar for etter og videreutdanning av fagarbeidere i digitale ferdigheter, og i den regionale næringsutviklingen bør samarbeid med klynger styrkes.

Satsing på profesjonsutdanninger kan også bidra positivt til bosetting i distriktene, jfr. at relativt mange også her blir værende etter utdannelsen. Det vil bli stor etterspørsel etter flere typer profesjonsutdannet arbeidskraft. LO vil understreke et stort behov for vernepleiere, der vi fra Fellesorganisasjonen (FO) får oppgitt større mangel enn det som framgår av SSBs framskrivninger¹.

De mange sammenslåingene av utdanningsinstitusjoner de senere årene kan ha gått ut over noe av særpreget og styrken til profesjonsutdanninger, der praksis og praktiske metoder har stått sentralt. Det er viktig å sikre god kvalitet i utdanningene, herunder i praksisdelen. Det kan være behov for å styrke fagmiljøene i små institusjoner. Finansiering til drift av disse må sikres, sammen med tilgang på praksisplasser.

¹ FOs tall viser at vernepleiermangelen er fire ganger høyere enn SSBs framskrivninger, og at behovet er 20 000 nye vernepleiere. <https://www.fo.no/getfile.php/1330664-1598358898/Filer/Rapport%20komp%20i%20tjenester%20til%20utviklingshemmede.pdf>



Det bør undersøkes om flere utdanninger kan ha praksisperioder, der praksisplasser i distriktene vektlegges og om en bør satse mer på traineeprogrammer.

For å lykkes med gode tilbud for livslang læring i alle deler av landet er det viktig med god kontakt mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Særlig når det gjelder etter- og videreutdanningstilbud er det avgjørende at trepartssamarbeidet brukes langt mer aktivt enn i dag. Utviklingen av EVU-tilbudene bør være arbeidslivsdrevet, og finansieringssystemet må gi nødvendige insentiver. En videreutvikling av bransjeprogram sammen med oppfølging og videreutvikling av avtalebestemt regelverk og ordninger, må stå sentralt. Det er i tråd med den nasjonale kompetansepoltiske strategien, der det organiserte arbeidslivet trekkes fram som viktig for læring og kompetanse.

Utdanningsinstitusjonene står nå i en bedre posisjon for å tilby digitale undervisningsløsninger enn for bare få år siden, samtidig er det blitt synlig hvor viktig den sosiale konteksten er for læring. Der en velger nettbaserte tilbud kan det bli svært viktig å kombinere med samlinger, styrket studentveiledning mm.

Det er viktig å ta vare på og etablere flere campus som kan utgjøre gode studiesteder i distriktene. En slik satsning bør være i tråd med hva utvalget fremhever som overordnet mål for ambisjonsnivået i distriktpolitikken: At studiestedene videreutvikler sine lokale særpreg og satsningsområder, og at disse fremstår som relevante for det omkringliggende næringslivet og arbeidskraftsbehovet i både privat og offentlig sektor. Å sørge for at studentene integreres i lokalsamfunn gjennom studieaktivitet, og ikke minst bosted, vil kunne bidra til at flere ser for seg et liv i distriktet og blir igjen etter studiene. Å la studenter bryne seg på lokale problemstillinger kan også medføre at kommunen og næringslivet får løst oppgaver de ellers ikke har kapasitet til.

LO støtter at Kunnskapsdepartementet bør stille krav i oppdragsbrev og utviklingsavtaler om hvordan det regionale oppdraget skal ivaretas, og at enkelte institusjoner kan få særskilte nasjonale utdanningsoppdrag. Samtidig mener LO at dagens ordning gjennom DIKU bør opprettholdes til man har god kunnskap om mandatet oppfylles gjennom krav til institusjonene.

Utvalget påpeker behovet for bedre spredning av midler og arbeidsoppgaver knyttet til infrastruktur og forskning. Dette støtter LO.

LO mener at det kan være formålstjenlig å vurdere hvorvidt man bør innføre en begrenset utvidelse av ordningen med avskrivning på studielån i noen andre distriktkommuner, gitt at effekten den i dag har i Nord-Troms og Finnmark ikke blir betydelig svekket.

Tjenestetilbud i distriktene

Tjenesteutvikling må skje på distriktenes premisser

LO støtter utvalgets forslag om å endre prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet regionalt ved å ta utgangspunkt i befolkningens sammensatte behov for flere og ofte samordnede tjenester, sammen med en erkjennelse av at Norge er et land med spredt bosetting og store avstander. Videre støtter LO utvalgets argument om at det er nødvendig å redusere uhensiktsmessig detaljstyring for at distriktskommunene skal kunne ta ansvar for egen utvikling. En viktig presisering er at økt selvvråderett for kommunene uansett må være i tråd med nasjonalt lovverk og retninglinjer for arealforvaltningen.

LO mener at det bør være sentralt for gode medbestemmelses- og medvirkningsprosesser i distriktsspørsmål at man legger til rette for at innbyggere som påvirkes av beslutninger kan få bedre muligheter til å være med å påvirke sine egne liv. Dette bør sees i sammenheng med tilnærmingen som også ble støttet opp under av Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020:13). De anbefalte at mindre kommuner bør få større frihet til å



selv bestemme finansieringsform og fastsetting av tilskuddssatser for barnehagetjenester ut fra lokale forhold og prioriteringer for å sikre at midlene går til formålet og fører til økt kvalitet.

Utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken

I lys av utvalgets forslag til nytenkning og endring av grunnleggende mål og prinsipper for distriktspolitikken må det etableres mulighetsrom for utprøving av nye tiltak og virkemidler.

LO støtter utvalgets forslag om et program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken slik utvalget beskriver. Dette er sektoroverskridende og tverrfaglig metodikk som i større grad allerede finner sted for å løse utfordringer i byer, både i Norge og i utlandet.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Kristin Sæther
(*sign.*)

Roger Bjørnstad
(*sign.*)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.