

Viken fylkeskommunes uttalelse til NOU 2020:15 Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

Det vises til brev av 18.12.2020 om høring av NOU 2020:15. Viken fylkeskommune oversender her sine merknader og kommentarer til utredningen. Tema for utredningen og utvalgets forslag sammenfaller i noen grad med distriktsnæringsutvalgets utredning. Vi viser derfor også til vår høringsuttalelse av 04.02.2021 til denne utredningen.

Innledning

Viken fylkeskommune er positiv til at regjeringen nå i to utredninger har tatt opp problemer knyttet til demografiutvikling og konsekvenser av denne for distriktskommunene. Dette er problemstillinger som i stor grad også berører Viken fylke. Viken har utfordringer både med sterk befolkningsvekst i sentrale kommuner og fraflytting og aldrende befolkning i distriktskommuner.

Viken fylke har ti kommuner som ligger i sentralitetsklasse 5 og 6. Disse kommunene har de ti siste årene (med ett unntak) enten hatt en nedgang eller en svært svak utvikling både i folketall og sysselsetting. Framskrivninger av befolkningsutviklingen viser en fortsatt nedgang eller svak utvikling i folketallet og sysselsettingen for disse kommunene.

Viken fylkeskommune slutter seg til utvalgets konklusjon om at det er et stort behov for nytenkning om distriktenes plass i det norske samfunnet og distriktpolitikken, og at utfordringene framover må møtes med flere tiltak enn det den tradisjonelle distriktpolitikken har gjort.

Generelle merknader

Kommunesektorens rolle har fått for liten plass i utredningen

Viken fylkeskommune mener NOU 2020:15 er en viktig utredning med henblikk på befolkningsutviklingen i distriktene. Det er positivt at staten drøfter sin egen rolle i distriktpolitikken, og særlig behovet for å se tiltak i sammenheng på tvers av sektorer. På den annen side har drøfting av kommunesektorens rolle fått for liten plass i utredningen. Det savnes også en mer utdypende drøfting av samarbeid og tiltak på tvers av forvaltningsnivåene.

PLAN Samfunnsplanavdeling

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no
Internett: www.viken.no
Org.nr.: 921693230

Fraflyttingen og aldringen i distriktskommunene kan bli verre enn SSBs hovedalternativ

Utredningen har forholdt seg til SSBs befolkningsframskriving 2020-2050. Befolkningsframskrivinger er alltid usikre, og det må tas høyde for at utviklingen kan bli annerledes enn et gjennomsnittsalternativ. Telemarkforskning er ett forskningsmiljø som mener SSB har lagt til grunn en altfor positiv befolkningsutvikling i distriktene, og har i sine regionale framskrivinger fått et tydelig avvikende resultat. Telemarkforskning mener at både fraflyttingen fra distriktskommunene og aldringen fram mot 2040, vil bli betydelig større enn det SSB legger til grunn. Regjeringen bør derfor i sitt oppfølgingsarbeid ta høyde for at befolkningsutviklingen og aldringen i de minst sentrale kommunene kan bli betydelig verre enn SSBs hovedalternativ (MMMM) dersom ikke nye tiltak settes inn.

Merknader knyttet til samferdsel

Etterslep i veivedlikehold, manglende kollektivt tilbud og bredbånd, samt skepsis til 16-åringer som bilførere

Utvalget peker på betydningen av et godt veinett i distriktene. De viser til at utbygging og vedlikehold av fylkesveier er viktig, og at det er et stort etterslep i veivedlikehold som bør tas igjen. I vedtatt samferdselsstrategi for Viken fylke var det i 2018 anslått et vedlikeholds- etterslep på fylkesveiene på mellom 6,5 – 8,5 mrd. kr. Utvalget fremmer imidlertid ikke forslag om større statlige bevilgninger for å ta igjen etterslepet.

Utvalget peker også på fraværet og betydningen av et godt kollektivt transporttilbud i distriktene. Godt tilpassede kollektivløsninger i distriktene kan sikre at ungdom og eldre med dårlig tilgang til bil, får bedre muligheter for å delta på ulike aktiviteter. Samtidig er det føringer om å prioritere markedene med høyest passasjergrunnlag. Utvalget har i den forbindelse foreslått en prøveordning med begrenset førerkort for 16-åringer. Vi vil i den sammenheng vise til at Trygg Trafikk er svært skeptisk til dette forslaget.

Utvalget foreslår å redusere prisene eller fjerne billettene for ferjesamband med lite trafikk eller ledig kapasitet. I Viken har vi ferjesambandet Svelvik-Verket og Hvaler. Hvalerferja har årlig ca. 120 000 reisende inkludert ca. 4 000 biler. Svelvik-Verket har årlig ca. 250 000 reisende. Det antas at ingen av Vikens ferjesamband kan betraktes som trafikksvake. Dersom det likevel skulle bli aktuell politikk å gjøre ferjesambandene billettfrie, vil tapet av dagens billettinntekter måtte kompenseres i ytterligere fylkeskommunal overføring/kostnadsdekning. I tillegg vil trolig innbyggerne oppfatte det som en urimelig forskjellsbehandling i det totale kollektivtilbudet.

Bredbåndsutbyggingen i distriktene må styrkes

Covid-19 og pålegg om hjemmekontor, har i sterkere grad enn før aktualisert samfunnsnyten av et høyhastighetsnett med god kapasitet for alle husholdninger og bedrifter. Utvalget har en litt utydelig merknad om at «*staten må ta mer ansvar for bredbåndsutbyggingen*». Vi velger å tolke dette som et forslag om å øke de statlige tilskuddene til bredbåndsutbygging, der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. Viken fylkeskommune støtter dette. Endringen i oppgavefordelingen f.o.m. 1.1.2020, hvor fylkeskommunene fikk ansvar for fordeling av det statlige tilskuddet, forutsettes å ligge fast.

Merknader om boligmarked og bebyggelse

Utvalget beskriver et dysfunksjonelt boligmarked i distriktene, som blant annet medfører at salg, etablering og reetablering i kommunen (i mer egnet bolig) er vanskelig.

Viken fylkeskommune ser det som viktig at boligmarkedet i distriktene i større grad følger utviklingen i sentrale strøk, for både bosetting og rekruttering av arbeidskraft. Vi er derfor positive til alle forslag som kan bidra til et mer funksjonelt boligmarked i distriktene. I tillegg bør det også tilbys statlig delfinansieringsløsninger for renovering av og istandsetting av hus og bygninger. Dette vil stimulere til gjenbruk og bidra til økt verdiskapning lokalt. En ren saneringsstøtte vil på den annen side kunne bidra til at falleferdige, men likevel verdifulle bygninger i større grad rives.

Merknader om utdanning, kompetanse og næring

Et samarbeid om et fleksibelt og desentralisert utdanningstilbud må omfatte fagskolene mfl.

Viken fylkeskommune mener at forslaget om et fleksibelt og desentralisert utdanningstilbud og praksisarbeid i distriktene, er godt. Et desentralisert og nettbasert etterutdanningstilbud er også etterspurt, og bør nå bli realisert. I utredningen har utvalget kun vurdert universitets- og høyskolesektoren. Viken fylkeskommune mener en slik ordning også må omfatte fagskolene, og krav om praksisplasser for blant annet helsefagstudenter. De regionale traineeprogrammene, hvor bedrifter og offentlige institusjoner går sammen og tilbyr nyutdannede midlertidig jobb og praksis i en region, er et annet tiltak som må støttes og videreføres. Disse forslagene har også vært fremmet av distriktnæringsutvalget. Vi viser derfor nærmere til vår høringsuttalelse til denne av 04.02.2021.

Utredningen viser til Kompetansebehovsutvalget som har analysert årsaker til mangelen på helsefagarbeidere og sykepleiere. En hovedgrunn er at det for begge grupper utdannes færre kandidater enn det skal til for å dekke etterspørselen. Behovet for hjelpepleiere vil øke fra 56000 i 2018 til 71500 i 2035. Grunnen til at det utdannes for få hjelpepleiere er en kombinasjon av svak rekruttering til og høyt frafall fra utdanningen og mangel på læreplasser. Tiltak som vil kunne bedre tilgang til læreplasser vil være å gi veiledere på institusjonene godtgjørelse for jobben de gjør med å veilede elevene, og at både offentlige og private helseinstitusjoner får føringer om å inngå forpliktende avtaler med de videregående skolene om læreplasser. Lav lønn, mange deltidsstillinger og usikkerhet rundt muligheten for å få jobb som helsefagarbeider etter mottatt fagbrev bidrar til at yrket har lav status. Disse forhold bør også bedres om målsettingen om 71500 helsefagarbeidere i 2035 skal nås.

Når det gjelder forslaget om å utvide ordningen med nedskrivning av studielån til flere geografiske områder, støtter Viken fylkeskommune dette, basert på de positive erfaringene med ordningen. Ordningen bør imidlertid graderes for å ivareta de distriktene som trenger denne ordningen mest.

Merknader om tjenesteutvikling og regionalt samarbeid

Er det en riktig realitetsbeskrivelse at vi mangler læringsnettverk for distriktsutvikling?

Utvalget foreslår at det etableres en nasjonal kunnskaps- og idebank for tjenesteutvikling i distriktene. Viken fylkeskommune ønsker å påpeke at det i dag allerede finnes mange

læringsnettverk for kommunal- og fylkeskommunal tjenesteyting. I tillegg har Distriktssenteret en slik rolle. Etablering av enda en nasjonal kunnskaps- og idebank må vurderes nøye med tanke på eventuell overlapp med eksisterende kunnskapsentre.

Uklart forslag om regionalt samarbeid

Utvalget foreslår et mer strukturert regionalt samarbeid (se kap. 1.1.2 og 11.6). Forslaget er lite utdypet fra utvalgets side og kan gi grunnlag for misforståelser (se kap. 1.1.2). Det er noe uklart om det foreslås en ny struktur for samarbeid mellom forvaltningsnivåene (kap. 1.1.2), eller et mer utviklet regionråds- og interkommunalt samarbeid lokalt (kap. 10.6.3). Viken fylkeskommune har derfor følgende merknad:

Det er positivt at utredningen peker på et mer strukturert regionalt samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune innen flere tjenesteområder. Her burde fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle vært løftet tydeligere fram. Det er en rolle som har fått et sterkere mandat etter gjennomføringen av regionreformen. Fylkeskommunene kan i regionalt samarbeid være en viktig samordningsaktør som ser regional utvikling i en større helhet, på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivåer og fagområder. Fylkeskommunen har også en rådgivende rolle overfor kommunene i utviklingsspørsmål, noe som er særlig viktig for mindre kommuner med små fagmiljøer. Fylkeskommunen bidrar i tillegg med å tilrettelegge arenaer for å koble ulike regionale samfunnsaktører til dialog og samarbeid.

Evalueringen av plan- og bygningsloven fra 2018 (EVAPLAN 2014-2018) peker på at regional planlegging har spilt en viktig strategisk rolle for regional utvikling og har en stadig mer sentral samordnede rolle. Utvalget anbefaler blant annet å styrke regional plan som samordningsmekanisme, og skjerpe kravet til relevante offentlige aktører om å delta i planprosesser – med anbefaling om tydelig instruks fra departementene om forpliktende deltakelse og gjennomføring.

Merknader om statlig program for utprøving av nye tiltak i distriktene

Et program for utprøving av nye tiltak i distriktene må forankres i kommunene

Utvalget mener statlig sektor må ha større oppmerksomhet på tjenesteutvikling på distriktenes premisser, og at statlig detaljstyring av kommunale tjenester må reduseres. Utvalget foreslår tilsynelatende likevel et rent statlig program for utprøving av nye tiltak i distriktene. Programmet foreslås styrt av KMD i tett samarbeid med andre departementer (kap. 11.7). Det står ingenting om medvirkning, deltakelse eller samarbeid med kommunesektoren.

Viken fylkeskommune ser behov for og støtter generelt forslag om utprøving av nye tiltak i distriktpolitikken. Vi mener imidlertid at forslaget om et eget statlig styrt program for utprøving av nye tiltak i distriktene, må få en tydelig lokal forankring. Vi foreslår derfor at programmet isteden forankres i kommunesektoren ved bruk av forsøksloven, der det er aktuelt (etter for eksempel modell av frikommuneforsøkene), med en pott for lokale søknader innen formålet. Departementet vil likevel i en slik modell ha en viktig samordnende rolle på statlig nivå, og en rolle som tilrettelegger og pådriver, jf. erfaringer fra frikommuneforsøkene.

Viken fylkeskommune mener fylkeskommunene kan spille en viktig rolle i et arbeid med forsøk på å finne nye tiltak for distriktene sammen med kommunene. Fylkeskommunen har

som en del av sin samfunnsutviklerrolle, og som medspiller i utvikling av kommunene, egne verktøy for å stimulere utvikling i kommunene. Vi har virkemidler og tjenester som kan sees i sammenheng med kommunenes. Vi har virkemidler og tjenester som kan ses i sammenheng med kommunenes. Her er det potensial for forsøk for tiltak i distriktene med statlige tilskudd. Kommunene og fylkeskommunene må samarbeide om forsøksordninger. Distriktsutviklingstiltak må finansieres med særskilte midler.

Viken fylkeskommune vil derfor ikke kommentere de enkelte forslagene nærmere enn det som er gjort ovenfor, siden vi mener det må være opp til den enkelte kommune eller fylkeskommune å fremme forslag til tiltak etter egne lokale behov.

Innspill til virkemiddeldugnad

Utvalget oppfordrer høringsinstanser til å spille inn forslag til andre tiltak som ikke er inkludert i utredningen. Aktuelle temaer fra Viken kunne vært mange: bostedsattraktivitet, eller bolyst og tettstedsutvikling, finansielle virkemidler, endringer i inntektssystemet, næringsutvikling mm. Viken velger å fokusere på tre innspill:

Avklare bruk av direkte finansielle virkemidler for merutgifter ved deltidsinnbyggere

Viken er Norges nest største hyttefylke, hvor det i mange kommuner er betydelig flere deltidsinnbyggere enn fulltidsinnbyggere. I utredningen vises det til at hyttebebyggelsen medfører større direkte utgifter enn direkte inntekter for hyttekommunene, og at forskning har konkludert med at finansiering av merutgiftene heller bør tas gjennom direkte virkemidler enn gjennom endringer i inntektssystemet for kommunene. Hvilke direkte virkemidler dette kan være er uavklart og under debatt. Viken fylkeskommune mener det er behov for at regjeringen avklarer og veileder kommunene om hva som kan være aktuelle direkte finansielle virkemidler.

Innvandring er viktigste grunn til befolkningsvekst i distriktene

Tiltak for å integrere og hindre sekundærflytting av innvandrere og flyktninger, er viktig for å stabilisere folketallet. Det bør understrekes at også mindre kommuner må få anledning til å bosette flyktninger.

Viken fylkeskommune viser til at planlagt bosetting av flyktninger i distriktskommuner kan gi god befolkningsutvikling. Kommunen kan stimuleres med økonomiske midler for å øke sin kompetanse på kvalifisering av innvandrere. Mindre lokalsamfunn innehar mange kvaliteter som kan bidra til vellykket integrering. Det er derfor viktig at også små kommuner kan bosette flyktninger.

Det kan tilrettelegges for desentralisert fagutdanning for innbyggerne i distriktene. En slik tilrettelegging bør bli en fast del av tilbudet for videregående utdanning.

Styrket tilbud om etablereropplæring for innvandrere i distriktene bør prioriteres og tilpasses etter deres utfordringer, muligheter og behov, da dette er med å skape økt sysselsetting og vekst i området. Ordninger som mentor- og trainee må etableres i distriktskommuner i mye større grad, ettersom det gir en reell mulighet for innvandrere og flyktninger til å ta i bruk egen kompetanse.

Viken fylkeskommune har lansert «bygdemiljøpakker»

Viken fylkeskommune ønsker å fremheve vårt eget arbeid med bygdemiljøpakker. Dette er tematisk ikke det samme som «byveksttaler» for distriktene. Bygdemiljøpakkene skal styrke distriktene i Viken som attraktive lokalsamfunn med næringsvekst og klimavennlig stedsutvikling.

Hensikten med bygdemiljøpakkene er å bidra til å styrke distriktene og deres attraktivitet som både bo-, arbeids- og besøkessted. Med grunnlag i FN17 og føringer fra Vikens regionale planstrategi (desember 2020), skal det jobbes på en mer helhetlig og tverrfaglig måte for å løse de komplekse samfunnsutfordringene vi står overfor.

Det legges opp til at bygdemiljøpakkene skal ha en helhetlig og tverrfaglig innretning som klarer å møte lokale behov hos de kommunene som deltar. Fylkeskommunen ønsker i dette arbeidet, basert på lokale behov, et samarbeid med ulike aktører som statlige myndigheter, privat næringsliv og frivillighet. Viken fylkeskommune mener slike initiativ ville kunne styrkes betydelig med relativt beskjedne bidrag fra statlige virkemiddelaktører, og oppfordrer nasjonale myndigheter til å støtte dette utviklingsarbeidet, les mer om dette på vår side www.viken.no/bygdemiljopakker .

Vennlig hilsen

Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim
fylkesråd for plan, klima og miljø

Vedlegg:

- Viken fylkeskommunes høringsuttalelse til NOU 2020:12 (Distriktsnæringsutvalget)