

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

Sluttbehandles i: Formannskapet

ArkivsakID:	JournalpostID:	Arkiv:	Saksbehandler:
20/7665	21/7824		Hanne Vandraas
DokumentNR: 3			

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
Formannskapet	17.03.2021	021/21

Dokumenter:

NOU 2020:15

Saksfremlegg KS Innlandet

Sammendrag laget av KS Innlandet

Vedlegg 1

Vedlegg 2

Vedlegg 3

Fakta:

Utvalget som skulle utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene (distriktsdemografiutvalget) ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 11. oktober 2019. Utvalget skulle utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene for statlig, kommunal og privat sektor, og komme med forslag til mulige løsninger.

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.

Utvalget skal:

1. beskrive hvordan demografiutfordringene i de mindre sentrale områdene av landet vil påvirke og skape utfordringer for både kommunesektoren, staten og privat sektor. Utvalget skal også se på hvordan stat og kommune planlegger for demografiutfordringer i dag og styrker og svakheter ved dette.
2. vurdere bruken og effekten av eksisterende virkemidler og tiltak, og om det er mulig å gjøre disse mer treffsikre for å møte de identifiserte utfordringene i pkt. 1. Utvalget skal også vurdere konsekvenser av demografiutfordringene innenfor strammere økonomiske rammer.
3. foreslå nye løsninger som kan bidra til at innbyggerne i de mindre sentrale områdene har tilgang på offentlige og private tjenester, og at det finnes grunnlag for et verdiskapende næringsliv. Dette kan være løsninger innen enkeltsektorer, og også større strukturelle grep for levende lokalsamfunn.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Victor Norman, professor emeritus, Bergen (leder)
Kristian Aasbrenn, høgskoledosent, Rendalen
Astri Syse, seniorforsker, Asker
Jonas Stein, førsteamanuensis, Tromsø
Åslaug Krogsæter, kommunedirektør, Nordfjordeid
Hans-Jacob Bønå, næringsdrivende, Vadsø
Wenche P. Dehli, kommunaldirektør, Levanger

Utvalgets rapport, *Det handler om Norge - Bærekraft i hele landet, Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* (NOU 2020:15), ble overrakt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2020.

Departementet ønsker at berørte og interesserte aktører vurderer utvalgets anbefalinger, og sender derfor rapporten på høring. Frist for innspill og høringssvar er utgangen av 26. mars 2021.

Rapporten ligger vedlagt denne saken, jf. vedlegg 1. Rapporten er omfattende, og det henvises derfor til vedlegget for mer utfyllende informasjon om utvalgets funn og anbefalinger. Særlig kapittel 1 (Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid), samt kapittel 10 (Utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak), kan være nyttig å lese. I det følgende gis et svært kortfattet sammendrag av de viktigste funn og anbefalinger.

Distriktenes tre demografiutfordringer

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*.

Befolkningsnedgang: Nedgangen i antall innbyggere i deler av Distrikts-Norge har over flere tiår vekket bekymring. Opprettholdelse av folketallet, i praksis gjerne knyttet til den enkelte kommune, har tradisjonelt både vært et mål for distriktpolitikken og en målestokk for både den nasjonale distriktpolitikken og den kommunale politikkenes suksess.

Aldring: I mandatet er utfordringer knyttet til aldringen av distriktsbefolkningen framhevet spesielt. I motsetning til fraflytting er aldring en prosess som oppfattes som en ønsket utvikling som må tas for gitt. Samfunnet må lage systemer for å håndtere konsekvensene av aldring, og de må være bærekraftige over tid.

Spredt bosetting: Distriktene er gjennomgående preget av kombinasjonen liten befolkning og store avstander. Dette skaper avstandsutfordringer i forbindelse med både jobb, tjenesteorganisering og hverdagslivet i stort og smått. Dette gjelder så vel innad i enkeltkommuner som i regioner hvor distriktskommuner er lokalisert.

Hovedfunn og anbefalinger

I rapporten er det redegjort for følgende hovedfunn og anbefalinger:

- Folketallet i distriktene kan stabilisere seg fram mot 2040.
- Utvikling i folketallet sier i seg selv lite om bærekraft.
- Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk.
 - Inntektssystemet for kommunene er viktig nasjonal politikk som sikrer distriktskommuners bærekraft.
 - Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere på nasjonalt nivå.
 - Regionalt samarbeid om strategisk utvikling og tjenesteorganisering.
- Ambisjonen for distriktpolitikken framover bør være å videreutvikle særpreg og forskjeller

- mellom storby og småsamfunn og småsamfunnene imellom.
- Tjenesteorganisering som distriktspolitisk tema. Tjenesteutvikling må i større grad skje på distriktenes premisser.
 - Fortsatt omfordeling i inntektssystemet og bedre finansiering av særlig ressurskrevende brukere.
 - Infrastruktur for transport og digital samhandling.
 - Med færre brukere er det krevende å finne gode lønnsomhetsmodeller i distriktene. Dette har ført til at standarden på infrastrukturen der er dårligere.
 - Bedre transportinfrastruktur gjør det mulig å øke reiseavstanden uten å øke reisetiden.
 - Godt utbygd digital infrastruktur i distriktene er helt avgjørende for at innbyggerne skal kunne bruke digitale tjenester, men også for digital samhandling med andre.
 - Lite kundegrunnlag gjør at utbygging av høykapasitetsbredbånd eller annen digital infrastruktur ikke kan skje på kommersielt grunnlag i hele landet. Denne infrastrukturen er så kritisk viktig at utbyggingstempoet må settes opp, og staten må ta et større ansvar for bredbånd som et viktig nasjonalt fellesgode.
 - Distriktspolitikken må gi grunnlag for økt rekruttering til distriktene.
 - Lite dynamikk i boligmarkedet i distriktene skaper utfordringer.
 - Innenfor utdanningsfeltet må det legges til rette for dem som ønsker å ta høyere utdanning i distriktene.
 - Kommunenes forutsetninger må i større grad tilpasses en større fritidsboligbefolkning. Utvalget mener at infrastruktur og velferdssystem i større grad må tilpasses hvor innbyggerne oppholder seg til enhver tid. Utvalget mener at inntektssystemutvalget bør komme opp med forslag til hvordan dette kan gjøres i praksis.
 - Behov for diskusjon og utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken. 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 distriktspolitiske virkemidler. Utvalget mener at nye ordninger må testes ut og evalueres før de eventuelt skaleres opp til å gjelde alle distriktskommuner. Utvalget foreslår derfor et program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken. Nye tiltak som foreslås utprøvd er blant annet gratis SFO/barnehager, førerkort til 16-åringer, skattefritak for utleieboliger mm.

Høringsuttalelse fra KS Innlandet

Fylkestyret i KS Innlandet behandlet rapporten fra distriktsdemografiutvalget i sitt møte den 8.2.2021, ved sak 21/13. KS Innlandet har oversendt sine saksdokumenter til kommunene i Innlandet til bruk i den kommunale saksbehandlingen om ønskelig. Saksframlegg fra KS Innlandet følger som vedlegg 2 og som vedlegg 3 ligger KS Innlandet sin oppsummering av de viktigste funn og tiltak i rapporten.

Vurdering:

Ringsaker kommune stiller seg bak hovedtrekkene i høringsuttalelsen fra KS Innlandet. Ringsaker kommune kjenner seg godt igjen i den situasjonsbeskrivelsen utvalget gjør av utfordringene i distriktene og støtter opp om å utvikle tiltak innen den «brede distriktspolitikken», som kan gi likeverdig grunnlag for å utvikle attraktive og gode lokalsamfunn. Skal en lykkes i å snu flyttestrømmen slik utvalget foreslår, kreves det sterke virkemidler og målrettede tiltak.

Utfordringsbildet – mot stabilisering av folketallet?

Utvalget gir en god beskrivelse av situasjonen i distriktene som også er dekkende for situasjonen i Innlandet. Befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting gir mange utfordringer. Demografien er utfordrende med langt flere eldre og synkende befolkningstall. Utvalget legger til grunn SSBs mellomalternativ og antar at fram til 2040 vil folketallet stabilisere seg i sentralitetsklasse 5 og 6, -

synke med 1%. Dette er nok svært optimistisk for Innlandet. Erfaring fra de seinere år er at lav-alternativet til SSB er det som ligger nærmest den faktiske utvikling. Telemarksforskning sine framskrivninger viser også en klart mer negativ utvikling slik Brandtzæg-utvalget viser til. Utvalget viser til at fødselsoverskuddet er borte i distriktene og at flyttestrømmen må snu, fra byene mot distriktene. Dette vil kreve svært sterke virkemidler om en skal lykkes.

De kommunene som har hatt befolkningsvekst i Innlandet de senere år, slik som Ringsaker kommune, er i stor grad kommunene som har nærhet til Oslo-området, der det er et attraktivt bo- og arbeidsmarked, god infrastruktur og som har klart å utvikle attraktive byer/tettsteder. Det er viktig å skape vekst i områder som utgjøre «lokale demninger» for utflytting og som kan være attraktive for tilflytting. Framtidig virkemiddelbruk må gi kommunene mulighet til å bygge attraktivitet gjennom tilrettelegging for bosetting, arbeidsplasser og reiseliv i potensielle vekstområder.

Utvalget peker på at det er ikke arbeid alene som kan få folk til å bli eller flytte til distriktene. Både næringsliv og kommuner sliter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Det pekes på at det er det gode liv med svært mange andre kvaliteter enn det byene har å by på som kan sikre bosettingen. Samtidig må en ha med seg at det er nødvendig å bygge opp attraktive småbyer/tettsteder i distriktene som kan styrke bostedsattraktiviteten. Distriktpolitikken må bidra til å skape bærekraftige samfunn som gir folk og virksomheter lyst til å komme og å bli værende.

To tanker i hodet

Det er store muligheter for å utvikle gode arbeidsplasser i lokalt næringsliv og svært gode lokalsamfunn å bo og leve i ved aktiv politikk. For å lykkes med dette må en ha et realistisk bilde av de utfordringer som Innlandets distrikter står overfor. Det krever at en samtidig som en leter fram og markedsfører de muligheter som ligger her erkjenner at kommunene i Innlandet må omstille seg til en annen demografi og finne helt nye løsninger for å kunne yte gode tidsriktige tjenester til framtidens innbyggere. Det blir sentralt å arbeide på begge disse fronter samtidig for å nå målet.

Norge eldes – Innlandet er først ute

Innlandet er første fylke som har flere eldre enn unge, det er tunge nasjonale trender og utfordringer knyttet til finansiering, og tilstrekkelig kompetanse/arbeidskraft er felles utfordringer. Dette må løses ved nasjonale tiltak. Situasjonen gir muligheter for å utvikle nye løsninger i kommunesektoren og i næringslivet i form av produkter og tjenester til en etter hvert kjøpesterkt gruppe. Finansieringen av ressurskrevende tjenester sammen med oppgaveglidning fra sykehus til kommune må løses om tilliten til kommunale tjenester skal opprettholdes på sikt.

Digital infrastruktur og veier

Det kanskje viktigste tiltaket innen satsing på infrastruktur er at høyhastighets bredbånd til alle husstander må på plass. Dette vil kreve statlig finansiering i deler av landet der det ikke er lønnsomt for private aktører å bygge ut. Utviklingen siden mars 2020 med korona-pandemien har synliggjort mulighetene som ligger i digitale løsninger, men samtidig også forsterket utfordringene med mangel på høyhastighetsbredbånd i store deler av Innlandet. For at befolkningen skal kunne delta i samfunnslivet, undervisning og arbeid, og for å kunne effektivisere både i offentlig og privat sektor, er en helt avhengig av å få bygd ut en slik infrastruktur. Markedet løser ikke dette, her må staten tungt inn.

For å utvikle større bo- og arbeidsmarkeder er en avhengig av sammenhengende gode veger. Det er tiden det tar å reise mer enn antall km som teller. Ringsaker kommune er enig med utvalget at det framstår lite heldig å bygge ny veg for så å legge på bompenger som gjør at den blir brukt mindre enn behovet er. Her bør en se på alternative finansieringsformer der kapasiteten på vegen ikke overskrides. Innlandet har 7000 km fylkesveg med store etterslep på vedlikehold og utbedring, dette er svært uheldig for bosetting og næringsliv i tillegg til trafiksikkerheten.

En vil understreke at hele Innlandet har «distriktsutfordringer» og for å styrke regionen bør det også satses på regionforstørring i mer sentrale områder. Aksen Elverum – Raufoss bør bygges ut til 110 km/t slik at Innlandet kan få et tyngre bo og arbeidsmarked uavhengig av det sentrale Oslo/Viken.

Velfungerende boligmarkeder

I deler av fylket er markedsverdien av en bolig mindre enn byggekostnaden, og det er lite tilbud av leiligheter, rekkehus mv. i distriktskommunene. Lav verdi gjør at boliger ikke selges eller leies ut, men blir fritidsboliger. For å få folk til å flytte til distriktene må en utvikle et mer differensiert boligtilbud. Dette vil også bidra til at eldre kan få mer tilpassede boliger. Når en skattefritt kan øke verdien på en normal leilighet i storbyen tilsvarende en netto årslønn per år, vil det innebære stor risiko og flytte ut. Det må utvikles ny policy og virkemidler for å jevne ut denne ubalansen. Virkemidler i Husbanken for å avlaste risiko kan være en av disse. Skattesystemet må også gjennomgå som del av arbeidet og nye løsninger utredes.

Kompetanse

For å sikre god kompetanse til private og offentlige arbeidsgivere i distriktene er det viktig å kunne ta utdanningen/etterutdanningen ved siden av jobb og uten å flytte. Det er derfor viktig at det utvikles programmer som kan tas desentralt. Universitets- og høyskolesektoren må stimuleres til å utvikle slike programmer og virkemidler for å sikre bestilling av dette.

Finansiering av kommunal sektor

Finansiering av kommunal sektor er avgjørende for at det kan ytes likeverdige tjenester i alle deler av landet. I gjennomgangen av inntektssystemet bør det vurderes om uttellingen kan knyttes nærmere opp til reelle utfordringer for kommunene enn en mer geografisk fordeling. Det er positivt om en i tillegg kan vurdere om «hyttekommuner» med stort antall deltidsinnbyggere skal få mer uttelling.

Ringsaker kommune mener økte overføringer til kommunene kombinert med et økt handlingsrom og mulighet til å reelt kunne gjøre lokalpolitiske prioriteringer vil være viktig for å kunne skape befolkningsvekst og likeverdige tjenester.

Forsøk med nye virkemidler

Utvalget foreslår å prøve ut og evaluere en del nye virkemidler for å se om de har den ønskede effekt før de eventuelt tas i bruk i stor skala. Gratis barnehage/SFO, førerkort 16-åringer, samling av statlige arbeidsplasser mv. er for så vidt interessante. Det er imidlertid grunn til å dra det lenger og vurdere om Innlandet kan bli et forsøksfylke der en får betydelig større frihet både innenfor tjenesteutvikling og samfunnsutvikling. I dag er sentrale krav og føringer samt overprøving på detaljnivå en utfordring for å kunne lykkes med omstilling og utviklingsarbeid. For å gi området større frihet for å utvikle gode løsninger bør en vurdere å søke en «frikommunestatus» der statlig sektorstyring slippes opp.

Oppsummering/konklusjon

Ringsaker kommune kjenner seg godt igjen i den situasjonsbeskrivelsen utvalget gjør av utfordringene i distriktene og støtter opp om å utvikle tiltak innen den «brede distriktpolitikken» som kan gi likeverdig grunnlag for å utvikle attraktive og gode lokalsamfunn. Utvikling av nye arbeidsplasser er viktig, det vises her til utredningen om næringsretta virkemidler i NOU 2020:12 Brandtzæg-utvalget. Skal en lykkes i å snu flyttestrømmen slik Norman-utvalget foreslår kreves det svært sterke virkemidler.

Ringsaker kommune slutter seg til hovedtrekkene i vurderingene fra KS Innlandet og mener at følgende tiltak er svært viktige:

- **Forsøk;** Innlandet fylke bør bli forsøksfylke for utprøving av nye distriktpolitiske virkemidler i tråd med utvalgets anbefalinger, men også forsøksfylke i form av at kommunene får en

betydelig større frihet til samfunnsutvikling og tjenestutvikling uten statlig detaljstyring av verlferdstjenestene og arealpolitikken. Det bør søkes «frikommuneforsøk» med fristilling fra statlige retningslinjer for å skape nye gode løsninger – rammestyring.

- **Digital infrastruktur og veger;** Det kanskje viktigste tiltaket innen infrastrukturens satsing er at Høyhastighets bredbånd til alle husstander må på plass og statens finansiering må sikre dette der markedet ikke leverer. I tillegg er det viktig å prioritere regionforstørring gjennom utbedring av fylkes og riksvegnettet.
- **Styrke vekstområdene i distriktene;** Sentrale områder med vekst fungerer som motorer for et stort omland og utgjør «lokale demninger» for utflytting. Det er viktig å styrke disse vekstområdene og legge til rette for at de kan være attraktive for tilflytting, næringsutvikling og besøk.
- **Desentralisert utdanning;** Å kunne ta utdanning og oppdatere kompetanse uten å flytte er viktig og det må sikres virkemidler for å utvikle dette tilbudet til vårt fylke.
- **Boligmarkeder;** Det må tas en gjennomgang av skattesystem og virkemidler i Husbanken for å utvikle et mer velfungerende boligmarked i distriktene og en bedre balanse mellom sentrum – periferi.
- **Finansiering av kommunal sektor;** I gjennomgangen av inntektssystemet vurdere om «hyttekommuner» med stort antall deltidsinnbyggere skal få større økonomisk uttelling og sikre at de regionalpolitiske elementene kompenserer ut fra de faktiske distriktsutfordringer som eksisterer i ulike områder. Økningen i antall eldre krever kompetanse og penger, det kreves nasjonale tiltak for å finansiere sektoren herunder ressurskrevende tjenester.

Forslag til vedtak:

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse til *NOU 2020:15 Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* slik det fremkommer av saksfremlegget.

Rådmannen i Ringsaker, 8.3.2021.

Jørn Strand

Alf Thomassen
strategisjef

17.03.2021 Formannskapet

Tilleggsforslag, foreslått av Helge Vestheim, PP;

Det bør utredes ulike muligheter for å stimulere bolyst hos unge ved etablering av rimelige boliger for eie eller leie for førstegangsetablerende.

Votering:

Forslag fremmet i møtet fikk 6 stemmer og falt.

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FSK - 021/21:

Vedtak:

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse til *NOU 2020:15 Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* slik det fremkommer av saksfremlegget.