



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

25.03.21

Høringssvar – NOU 2020:15 Det handler om Norge

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (Fagforbundets sentrale Pensjonistutvalg, LO Stats Pensjonistutvalg, Jernbanepensjonistenes Forbund, Politiets Pensjonistforbund, Postens Pensjonistforbund, Telepensjonistenes Landsforbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet 18. desember 2020 (deres ref: 20/6731) og gir felles høringssvar.

Innledning

Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn at de tre største demografiutfordringene er: befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting. Disse utfordringene er hver for seg store, men påvirker også hverandre; enkelte ganger kompenserer de for negative effekter av hverandre, men som regel øker de den negative effekten av hverandre. Kommuner i distriktene har i ulik grad utfordringer knyttet til alle tre. På grunn av den gjensidige negative påvirkningen, har kommuner med utfordringer knyttet til alle tre, langt større utfordringer enn kommuner som kun har en eller to av disse utfordringene.

Distriktskommuner er i NOU 2020:15 *Det handler om Norge* (heretter kalt «rapporten») definert som kommuner med lav sentralitet, dvs. alle kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 i Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, samt noen kommuner på nivå 4. I praksis betyr dette 208 kommuner på nivå 5 og 6, samt 20-30 kommuner på nivå 4. Hele 2 av 3 norske kommuner er derfor – om enn i ulik grad - berørt av utfordringene som drøftes i rapporten.

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene representerer over 260 000 eldre personer. Vårt engasjement i denne saken skyldes at eldre i større grad enn andre er berørt av utfordringene rapporten drøfter. Eldre er den største brukergruppen av kommunale helse- og omsorgstjenester, eldre er – eller er i ferd med å bli - den største aldersgruppen i mange distriktskommuner, og eldre er i større grad berørt av utfordringer knyttet til spredt bosetting (f.eks. tilgang til ulike offentlige og private tjenester). Eldre er derfor tjent med at folketallene i distriktskommunene opprettholdes eller økes, at befolkningen der er bredt sammensatt i alle aldersgrupper, og at tjenestetilbudet utvides og tilpasses økende behov.

Utfordringer

Nedgangen i folketallet i distriktskommunene vil de neste årene bremses, noen steder også stoppe opp. Men dette skyldes hovedsakelig en kombinasjon av økende levealder og en skjev alderssammensetning, dvs. at det er få unge igjen som kan flytte ut av kommunen. De neste 10-20 årene vil de store alderskullene født i etterkrigstiden bli 80-åring. Veksten i antall 80-



åringene er nesten like stor som den framskrevne nedgangen i antall personer i yrkesaktiv alder. En stabilisering (eller økning) i folketallet løser i seg selv derfor ikke utfordringene. I verste fall kan en stabilisering eller økning på grunn av økt levealder bidra til større utfordringer.

Mange unge har allerede dratt. Den store utfordringen er derfor ikke lenger kun å stagge sentraliseringen, men å gjøre distriktskommunene så attraktive at unge velger å flytte dit. Det er en rekke sterke motkrefter, men heldigvis også noen eksisterende positive krefter og nye krefter som må aktivt stimuleres for å gjøre distriktene mer attraktive. Blant motkreftene er:

- En økonomisk utvikling i byene med sterk vekst i kompetanseintensiv og tjenesteytende sektor. Byene har flere og mer varierte arbeidsplasser, særlig for unge med høy utdanning.
- Få attraktive (trygge, interessante) arbeidsplasser i distriktene, særlig for yngre med høy utdanning. Samtidig viser Distriktsnæringsutvalgets beregninger at svak vekst i arbeidsplasser ikke nødvendigvis gir tilsvarende uttelling i befolkningsvekst, fordi mange likevel velger å bosette seg sentralt.
- Stadig flere unge vokser opp i sentrale strøk og har begrenset erfaring med eller tilknytning til distriktskommuner. De har en høyere terskel for å etablere seg i distriktene, selv om det er ledige jobber og billigere å bo der.
- Til tross for at enkelte distriktskommuner har hatt netto tilvekst i befolkningen på grunn av innvandring, så velger innvandrere i hovedsak å bosette seg i sentrale strøk.
- Sentrale strøk tilbyr utdanningsmuligheter (universiteter og høyskoler), variert byliv, flere kulturtilbud, et bredere og lettere tilgjengelig privat tjenestetilbud, et godt kollektivtilbud, stigende boligpriser (god avkastning), en mer sammensatt befolkning, mulighet for anonymitet, større toleranse, m.m.

Både summen av tiltak og synergieffektene av dem blir avgjørende

Utvalget viser til en rekke store og små tiltak for å løse utfordringene, bl.a.: Førerkort for 16-åringene, utbygging av infrastruktur (bedre veier, bredbånd, m.m.), endring av finansieringen av kommunene, lavere kollektivpriser, proaktiv boligpolitikk, flytting av statlige arbeidsplasser, nedskrivning av studielån, regionalt samarbeid om tjenester, lokale prioriteringer ved offentlige innkjøp, gratis barnehage og SFO, og skattefritak for utleieboliger.

Mange av tiltakene har synergieffekter; summen av to eller flere tiltak gir bedre resultater enn summen av tiltakene hver for seg. Det kan derfor være vanskelig å løsrive de enkelte tiltakene fra hverandre. Enkelte kan t.o.m. ha negativ effekt, om de ikke suppleres med andre tiltak.



Innenfor rammen av et hørings svar, er det imidlertid ikke mulig å drøfte samtlige forslags hensiktsmessighet. Som representanter for eldre har vi derfor valgt å konsentrere oss om noen viktige tiltak som kan øke eller opprettholde folketallet, tiltrekke yngre folk og sikre nødvendige tjenestetilbud.

Vi erkjenner imidlertid nevnte synergieffekter, slik at utelatelser av tiltak i dette hørings svaret ikke nødvendigvis innebærer at vi er imot eller ikke tror at de foreslåtte tiltak er nødvendige. Eksempelvis er vi verken imot bedre veier, bedre bredbånd, billigere barnehager eller avskrivning av studielån; de kan være nødvendige tiltak og avgjørende for at totalsummen blir positiv. Vi erkjenner at summen av flere tiltak vil være avgjørende, at tiltak vil ha ulik effekt på ulike individer, at distriktskommunene kan ha ulike behov, samt at tiltakene kan ha ulik effekt i ulike kommuner.

Vårt hørings svar legger vekt på tre tiltak:

1. Styrking av kommuneøkonomien
2. Desentraliserte arbeids- og studieplasser
3. Aktiv boligpolitikk

Styrking av kommuneøkonomien

Kommunene er viktige fordi de er store arbeidsgivere, leverandører av de fleste offentlige tjenester og betydelige innkjøpere av varer og tjenester. Jo bedre økonomi kommunene har, desto flere kommunalt ansatte, bedre offentlige tjenester og mer positive ringvirkninger for det private næringsliv. Derfor er det av avgjørende betydning at distriktskommunenes inntekter økes.

I senere år har imidlertid inntekt- og utgiftkorrigeringen i fordelingen av kommunenes frie inntekter blitt endret slik at større kommuner har fått relativt mer enn de små. Dette til tross for at inntektssystemet nettopp skal omfordele inntekter til kommuner med smådriftsulemper, store reiseavstander og en høy andel av befolkningen med store behov for velferdstjenester. Kriteriene i inntektssystemet må endres for å håndtere demografiutfordringen med høye forsørgerbyrder i enkeltkommuner. Alderssammensetningen gir høyere utgifter og lavere skatteinntekter i distriktskommunene. Inntektssystemet må endres slik at det utjevner forskjellen mellom inntekter og utgifter som demografien skaper.

Samtidig med endringer i inntektssystemet, har alle kommuner blitt påført flere og mer krevende oppgaver enn tidligere, uten at den statlige finansieringen har økt tilsvarende. Eksempelvis gir den lave finansiering av tjenester for spesielt ressurskrevende brukere urimelige økonomiske utslag for mindre kommuner. Dette er bare ett av flere eksempler på et misforhold mellom oppgavens kompleksitet og omfang, og statens vilje til å finansiere dem. Parallelt med dette har regjeringen begrenset kommunenes egne muligheter til å utskrive skatt. Konsekvensen er at kommunenes økonomiske handlingsrom reduseres år for år. Det går utover både kvaliteten på og omfanget av tjenestetilbudet.



Ved framleggelsen av samtlige statsbudsjetter (2014 – 2021) har nåværende regjering hevdet at kommunenes handlingsrom styrkes, samtidig som KS har hevdet det motsatte. Det kan dokumenteres at regjeringens marginale økninger ikke dekker kommunenes økte utgifter. Eksempelvis var den foreslåtte økningen i statlige bevilgninger i 2021 allerede spist opp av demografiske endringer, pålagte satsninger, nye oppgaver (bl.a. aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere), nye krav (f.eks. bemanningsnorm i barnehager), endringer i finansieringsordninger (f.eks. må kommunene dekke 80 prosent av kostnadene for ressurskrevende brukere) og underliggende kostnadsvekst (i hovedsak stadig dyrere omsorgstjenester). Det er derfor ikke kun behov for en omfordeling innenfor eksisterende rammer, men også en reell styrking av kommunesektoren.

Kommunale arbeidsplasser anses som tryggere og mer forutsigbare, enn konkurranseutsatte private arbeidsplasser. Trygg og forutsigbar inntekt er svært viktig for å våge å etablere seg i distriktene. En stor offentlig sektor er derfor også viktig for private bedrifters tilgang på arbeidskraft, f.eks. om et par velger å bosette seg i en bygd når en får jobb i kommunen, så kan ektefelle/samboer tilby sin arbeidskraft til private samme sted. Mange distriktskommuner sliter med et underskudd av yngre kvinner. Kvinner velger i større grad utdannelse som offentlig sektor etterspør, f.eks. innen helse og omsorg. En viktig forutsetning for å få kvinnene til (eller tilbake til) bygdene, er derfor at det finnes flere offentlige arbeidsplasser.

Flere arbeidsplasser medfører også et bedre offentlig tjenestetilbud for innbyggere i alle aldre, f.eks. barnehageplasser, SFO, skole, helsetjenester og eldreomsorg. Den demografiske sammensetningen – økende og høy andel eldre – medfører at det er en voksende utfordring knyttet til tilgangen til og kvaliteten på grunnleggende tjenester for de som allerede bor i distriktskommunene. En sterkere offentlig sektor er en forutsetning for å sikre gode helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning i distriktene. I enkelte distriktskommuner er andelen eldre dobbelt så stor som i landet ellers.

Dette er en utfordring knyttet både til menneskelige ressurser (tilgang på helse- og omsorgsarbeidere), materielle ressurser (velferdsteknologi, omsorgsboliger, sykehjem m.m.) og kommuneøkonomi (finansiering av tjenestetilbud). Også her er det åpenbare positive synergieffekter: bedre kommuneøkonomi bidrar til bedre tjenester ved at man kan ansatte flere og investere i bygninger og hjelpemidler, samtidig som nye arbeidsplasser og bedre tjenestetilbud vil tiltrekke seg arbeidskraft og øke befolkningen, som igjen betaler skatt til kommunene og gjør dem til mer attraktive steder å bo for andre.

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for over 520 milliarder kroner hvert år. Kommunene står for om lag halvparten av dette. For å redusere offentlig sektors utgifter har det vært iverksatt en rekke tiltak, f.eks. i 2017 med endringer i innkjøpsloven og -forskriften, samt ny veileder for offentlige innkjøp. Vi er selvsagt ikke imot en profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen, eller at man forsøker å få best mulig kvalitet til lavest pris. Men omfattende samordning av offentlige innkjøp, f.eks. samarbeid mellom flere kommuner om store leveranser for å få lavere priser, har nødvendigvis uheldige virkninger som favorisering av store leverandører og redusert konkurranse (færre tilbydere). Lokale bedrifter får ikke levere til egen kommune, fordi de ikke er store nok til å levere til flere kommuner samtidig og/eller ikke kan konkurrere på pris.

Det kan være gode etiske eller samfunnsøkonomiske grunner til å velge andre leverandører enn dem som kun tilbyr store leveranser til laveste pris. For at kommunene skal kunne være en lokal motor for økonomisk utvikling og private arbeidsplasser i distriktene, bør de i større



grad kunne vektlegge leverandørers lokale tilhørighet i anbudsprosessene. Det er fullt mulig uten å kompromisere med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Bruk av lokale leverandører opprettholder bosetting, arbeidsplasser og skatteinntekter. Det kan derfor være den mest lønnsomme løsningen for kommunene og den beste løsningen for dens innbyggere.

Et tettere samarbeid mellom offentlig sektor og lokale leverandører kan øke antall arbeidsplasser i begge sektorer. Dette kan i tillegg stimuleres med statlige tilskuddsordninger, som f.eks. Husbankens tilskudd til å etablere eller pusse opp kjøkken på sykehjem. Gjennom større tilskudd, der staten tar en større del av regningen enn i dag, kan kommunene bruke lokale håndverkere til å bygge og pusse opp, ansette kjøkkenpersonale og bruke lokale matleverandører. Ringvirkningene er utelukkende positive, samtidig som beboerne får kortreist mat av høyere kvalitet (se f.eks. erfaringer fra Gloppen kommune).

Kommunene har flere roller i næringsutviklingsarbeidet, bl.a. som forvalter, tjenesteprodusent og entreprenør. Staten må understøtte disse rollene både gjennom finansiering og kompetanseoverføring. Planlegging etter plan- og bygningsloven er et av kommunenes viktigste verktøy i forvaltningsrollen. Den må avveie ulike hensyn og avklare interessekonflikter, avveie mellom bruk og vern av ressurser, samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver, samt sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Gjennom god planlegging kan kommunene bidra til nærings- og samfunnsutvikling i ønsket retning, tilpasset lokale og regionale forutsetninger. Gjennom innovasjon kan nye strategier og tiltak, samt nye former for samarbeid med det lokale næringslivet, prøves ut. Kommunene må i næringsutviklingsarbeidet, finansielt og på annen måte, være villig til å ta risiko, f.eks. frigjøre tomter/arealer og investere i næringsbygg. De må innta en proaktiv rolle, lete etter muligheter og skape forutsetninger for bedriftsutvikling og nyetableringer sammen med det lokale næringslivet.

Desentraliserte arbeids- og studieplasser

Forrige kapittel vektla at staten bør finansiere kommunene slik at kommunene blir i stand til å tilby trygge arbeidsplasser, gode tjenester og i større grad få lov til å kjøpe varer og tjenester lokalt. Men staten kan også opprettholde og flytte statlige arbeidsplasser til distriktene. Rapporten viser at distriktkommunene, som et resultat av digitalisering, spesialisering og større fagmiljøer, har mistet mange statlige arbeidsplasser de siste to–tre tiårene. Samtidig har et år med covid-19 vist at statlige virksomheter klarer å holde produktiviteten oppe selv om de ansatte ikke er på jobb i samme bygning på samme sted. Etter pandemien bør ansatte som selv ønsker det, få anledning til å jobbe mer hjemmefra.

Hjemmekontoret kan imidlertid ikke dekke alle faglige og sosiale behov slik en fysisk arbeidsplass kan. Selv om man som ansatt får lov til å jobbe der man bor, vil de fleste derfor helst ha en arbeidsplass å gå til. I likhet med utvalget er vi derfor positive til at regjeringen har etablert piloten «Statens hus» i Narvik, Orkland, Stad og Lyngdal. Der tilbys statlige ansatte i flere etater et kontorfellesskap, med alle nødvendige fasiliteter, samt samvær med kollegaer for faglig og sosial utvikling. Etablering av «Statens hus» i flere kommuner, kan finansieres gjennom tilsvarende reduserte utgifter til kontorlokaler sentralt. Det vil også innebære en frivillig flytting av ansatte uten støy og oppsigelser, i motsetning til tidligere da man har flyttet hele etater ut av Oslo. Jo flere statlige arbeidsplasser lokalt, desto større blir de positive ringvirkningene.



Private bedrifter har hatt tilsvarende erfaringer som offentlig sektor. For kontoransatte har produktiviteten i liten eller ingen grad blitt påvirket av hvor de ansatte jobber. Derfor bør de åpne opp for mer bruk av hjemmekontor, såfremt de ansatte selv ønsker det. Likeledes kan samarbeid mellom sentrale bedrifter om samlokalisering (ala Statens Hus) i distriktene, være kostnadsbesparende, fordi husleien er billigere i distriktene. Og det er selvsagt heller ingenting i veien for at kommunene eller staten legger til rette for at sentrale bedrifter kan leie kontorplass (billig), slik at bosetting i kommunene kan opprettholdes. Hvorfor skal ikke ansatte i Tynset kommune, NAV, Equinor, Dressmann, Aker, Yara, Gjensidige og Norwegian kunne sitte i samme bygning og kunne spise lunsj med hverandre? Og staten eller kommunene legge til rette for det?

Distriktskommuner har vedvarende utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med høyere utdanning. Utbyggingen og opprettholdelse av et desentralisert utdanningssystem er viktig både for å øke rekrutteringen til utdanning i distriktskommuner, og for å sikre tilførsel av kompetent arbeidskraft til privat og offentlig sektor. Fremtidige omsorgsbehov tilsier at det må utdannes flere innen helse og omsorg. Behovet er pga. demografien størst i distriktene. Derfor bør flere utdanningsinstitusjoner ligge der, i nærhet til studentenes fremtidige arbeidsplasser. Personer som velger å studere i samme region som de kommer fra, velger i stor grad å bli værende i egen region etter utdannelsen. Hvis flere får muligheten, vil flere velge å bli.

Store statlige utdanningsinstitusjoner bør derfor pålegges å ha lokale campus. Utdanningsinstitusjonenes lokalisering bør vektlegge samfunnsøkonomiske mål i større, eller like stor grad, som de bedriftsøkonomiske. I senere år er det dessverre en rekke eksempler på det motsatte, for eksempel Nord Universitets beslutning i 2019 om å legge ned lærerutdanningen på Nesna og sykepleierutdanningen i Sandnessjøen, og dermed flytte til sammen 125 arbeidsplasser til Bodø og Mo i Rana. Tapet for de to kommunene (og kommuner i nærheten) er langt større enn tapet av 125 arbeidsplasser, fordi lokale høyskoler tilfører regionen inntekter, virker utdanningsmobiliserende (flere velger høyere utdanning når de kan ta den lokalt), forsyner nærarbeidsmarkedet med kvalifisert arbeidskraft, og skaper flere arbeidsplasser lokalt, fordi de tiltrekker seg nyetableringer og annen næringsvirksomhet.

Staten har et ansvar for at bosettingen i distriktene opprettholdes. Det kan den gjøre indirekte gjennom støtte til kommunene, og direkte ved selv å etablere og opprettholde statlige arbeidsplasser. Vi har valgt å ikke omtale andre større statlige tiltak i dette høringssvaret, men vil likevel nevne at etablering og forbedring av infrastruktur – særlig bedre veier og bredbånd – også er viktige forutsetninger for å lykkes.

Aktiv boligpolitikk

Vi ønsker imidlertid å rette oppmerksomhet mot ett annet område der statlig engasjement er nødvendig. Mange distriktskommuner har boligmarkeder som ikke fungerer. Til tross for lave priser er etterspørselen lavere enn tilbudet, slik at å kjøpe bolig oppleves som et sjansespill, særlig om man i tillegg frykter for at arbeidsplassen ikke er trygg og/eller at det lokale tjenestetilbudet er for dårlig eller vil svekkes. I tillegg er det en utfordring at boligmassen ikke er tilpasset den aldrende befolkningen.

Ettersom det ikke er lønnsomt, vegrer private utbyggere seg for å bygge aldersvennlige leiligheter. Det er forholdsmessig dyrt og svært risikabelt å bygge i distriktene. Mange eldre har



ikke ha råd til leiligheter til 3-7 millioner kroner, fordi de kun får en brøkdel for boligen de eier i dag. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie, gir også utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering. Boligmarkedet kjennetegnes ved lav mobilitet; få flytter og mange blir boende i uegnede boliger. Dette er floker som ikke lar seg løse uten offentlige tiltak. Som utvalget skriver: «En aktiv boligpolitikk fra stat og kommune kan stimulere til nybygging og et mer variert boligmarked.».

Det er behov for å flytte (deler av) risikoen fra private kjøpere og utbyggere til det offentlige. Gjennom å styrke det statlige virkemiddelapparatet – i hovedsak Husbankens ordninger – bør kommunene kunne ta på seg et større lokalt ansvar for å sikre tilpassede boliger og stimulere til økt etterspørsel. Husbanken har både virkemidler for å sikre egnede boliger for en aldrende befolkning og et distriktpolitisk oppdrag. Likevel er Husbankens aktuelle virkemidler i liten grad tatt i bruk i distriktskommuner. Det er derfor behov for både å se på størrelsen, innretningen og kjennskapet til Husbankens virkemidler.

Like viktig er det å fjerne den ideologiske skylappen om at det offentliges ansvar i boligpolitikken kun skal gjelde utsatte grupper (f.eks. bostøtte), og at resten skal markedet ta seg av. Tvert imot bør man se at offentlig engasjement både er nødvendig og kan være en lønnsom samfunnsøkonomisk investering. Kombinasjon av en aldrende befolkning (flere med behov for omsorg) og en uegnet boligmasse, vil medføre store kostnader for det offentlige som tjenesteyter. I tillegg er det selvsagt kostnader for den enkelte eldre, i form av tapt livskvalitet og et dårligere tjenestetilbud. Det er tankevekkende at så sent som ved årtusenskiftet ble om lag halvparten av boligbyggingen i Norge finansiert med bidrag fra Husbanken, mens de siste 20 årene har Husbanken kun gitt lån til 15–20 prosent av alle nybygde boliger i Norge.

Kommunene har en åpenbar egeninteresse i nybygging og et mer variert boligmarked, fordi de sliter med negative konsekvenser av et ikke fungerende boligmarked. Unge tør ikke etablere seg, befolkningstallet går nedover (med tilhørende negative ringvirkninger), aldringen øker (behovet for tjenester øker) og eldre blir tjenestemottakere i (og delvis på grunn av) uegnede boliger. Distriktskommunene står i – eller nærmer seg – en situasjon som er uheldig for både de eldre, kommunen som tjenesteyter og lokalsamfunnet.

Vi støtter målsetningen om at eldre skal bli boende i egne hjem. Det er det de fleste selv vil, og det er en samfunnsøkonomisk nødvendighet. Men å bli gammel i eget hjem betyr ikke at man skal bli gammel i boligen man har bodd i hele livet. Både kommunene (samfunnet) og den eldre selv, er tjent med at eldre har et tilbud om boliger som er bedre tilpasset aldring og redusert helse. Å være selvhjulpen er bra både for de eldre selv og for å begrense ressursinnsatsen i helse- og omsorgssektoren. I distriktene er det en utfordring at eldre blir boende i uegnede eneboliger, ofte langt fra nødvendige private og offentlige tjenester. Dette kan gjøre eldre lite selvhjulpne og redusere deres livskvalitet. Samtidig som kommunene blir oppfordret til å planlegge for et aldersvennlig samfunn, mangler de ressurser til å ta ansvar i boligpolitikken. Statlig finansiering og kompetanseoverføring er nødvendig.

Kommunens rolle som helhetlig planlegger og aktiv tilrettelegger er avgjørende for realiseringen av boligsatsinger i distriktene. Det forutsetter at kommunen selv besitter eller har tilgang til boligstrategisk kompetanse, samt jobber med boligutvikling på tvers av fag og sektorer. Videre må man kjenne til Husbankens virkemiddelapparat. Vi er særlig opptatt av at kommunene planlegger og tilrettelegger for boliger for eldre. Det forutsetter kunnskap om demografiske endringer, endringer i bolig og tjenestebehov, boligpreferanser og kjøpekraft,



eksisterende boligmasses tilgjengelighet og statlige virkemidler. Det er naivt å tro at hver enkelt kommune besitter tilstrekkelig kompetanse og ressurser på dette området. Vi støtter derfor utvalget i at det er behov for «en videreføring og videreutvikling av Husbankens bolig-økonomiske og rådgivende rolle som verktøy for boligsatsinger i distriktene.».

Svakt fungerende boligmarkeder står også i veien for etablering av nye næringer. Bedrifter kan ikke etablere seg der ansatte ikke kan eller våger å etablere seg. Cvake boligmarkeder evner heller ikke å tilpasse seg rask vekst i arbeidsplasser. Et godt boligmarked er en forutsetning for flere arbeidsplasser, og vice versa. Staten kan og må bidra til begge deler direkte og indirekte.

En av de viktigste drivkreftene for sentraliseringen av befolkningen de siste tiårene, er det demografiske utgangspunktet. Allerede for 25 år siden var det i distriktene en lav andel av befolkningen i fruktbar alder. Dette har nødvendigvis medført økende fødselsunderskudd og økt aldring over flere år, særlig i de minst sentrale kommunene. Tilsvarende har det vært lav vekst eller tilbakegang i antall arbeidsplasser. Allikevel er det en omfattende utflytting som har vært mest avgjørende, fordi denne overgår utviklingen av arbeidsplasser (de henger selvsagt også gjensidig sammen).

Det er en indikator på at yngre søker etter noe distriktene ikke tilbyr dem, eller i hvert fall ikke tilbyr i samme grad som sentrale strøk. Det er derfor behov for å få fornyet og mer kunnskap om unges bostedspreferanser: deres verdier, holdninger, interesser og motiver. En rekke forhold kan påvirke individuelle valg av bosted, f.eks. tilgang på arbeid (både for seg selv og ev. partner), (høyere) utdanningstilbud, fritidstilbud, skole og barnehage, kulturtilbud, boliger, samt holdninger til eller erfaringer med å bo i distriktene. Det er åpenbart at lave boligpriser i seg selv ikke er tilstrekkelig for å lokke unge til (eller tilbake til) distriktene. Det kan være at distriktene verken kan få - eller noen gang har hatt – kvalitetene unge etterspør, men det kan like gjerne hende at de har blitt forringet over tid gjennom politiske valg og/eller demografisk utvikling, og dermed har bidratt til å endre de unges bostedspreferanser i favør av sentrale strøk. Eksempelvis kan en skjev alderssammensetning ha bidratt til nedleggelse av både offentlige og private tilbud som kinoer og kafeer og butikker rettet mot yngre kunder. Uansett er det behov for ny og mer kunnskap for å få flere unge mennesker i distriktene.

Ettersom å flytte til distriktene for mange oppleves som et stort skritt, med både finansiell risiko og «frykt» for det ukjente, støtter vi at å leie bolig kan være en fornuftig tilnærming. Kommuner bør vurdere å bygge, tilrettelegge for eller kjøpe boliger til dette formål, alene eller i samarbeid med private. Staten, gjennom Husbanken, bør støtte dette. Samtidig er det i enkelte kommuner overskudd av boliger. Andre steder står en rekke boliger tomme, fordi eierne ikke tar en beslutning om hva de skal gjøre med dem (lave boligpriser gjør at kostnaden ved å vente er lav), eller beholder dem som ferieboliger. Vi har forståelse for at utvalget ønsker at disse boligene blir leid ut, slik at flere kan «prøvebo» distriktene uten å ta stor finansiell risiko.

Utvalget foreslår derfor skattefritak for utleie av boliger i distriktene. Vi verdsetter intensjonen, men har litt vanskelig for å se at skattefritaket i seg selv blir avgjørende for om noen velger å leie ut boligen. Leieinntekter beskattes i dag med kun 22 prosent skatt. Leien i distriktene er lav, f.eks. kan man mange steder leie et hus til 5 000 kroner i måneden. Det gir det en netto inntekt til utleier på 46 800 kroner i året (60 000 minus 22 prosent skatt). Det er vanskelig å se at noen som lar være å leie ut til kr 47 000 netto i dag, først ville bli overbevist om å gjøre det om de fikk en tusenlapp mer i måneden. For leietaker vil skattefritaket neppe føre til lavere leie. Dermed er incentivet utelukkende på utleiers side, og det er tilsynelatende for lavt til atferdsendring.



Incentiver må være lokalt tilpasset og rettet både mot individer og bedrifter

Vi har verken plass eller forutsetninger for å vurdere hvert enkelt tiltak utvalget foreslår. Det gjelder især alle form for økonomiske incentiver til individer og bedrifter, f.eks. lavere person- og bedriftskatt, nedskrivning av studielån, gratis barnehage og differensiert arbeidsgiveravgift. Men vi vil minne om at ulike kommuner, ulike individer og ulike bedrifter har ulike behov. Det som virker ett sted er kanskje uten betydning ett annet sted, det som er viktig for ett individ er uviktig for ett annet, og det som er av betydning for en (type) bedrift er meningsløst for en annen. Virkemidlene må derfor både være lokalt tilpasset, individrettede og rettet mot bedrifter – samtidig!

Altfor mye av tidligere innsats rettet mot distriktene har vært lite tilpasset og sjablonmessig, med overdreven tro på universelle (like) resultater selv når forutsetningene var høyst ulike. Likeledes har det vært en manglende forståelse for samspillet (synergieffektene) mellom tiltakene, samt tro på at det var tilstrekkelig med få tiltak. To eksempler på dette er nedskrivning av studielån og redusert arbeidsgiveravgift i Finnmark. To hver for seg utmerkede tiltak, men verken for seg eller i sum, tilpasset alle utfordringene (deler av) Finnmark sto og står overfor.

Det er behov for en mer kunnskapsbasert tilnærming: Hva trenger det enkelte distrikt, hvordan vil folk bo, jobbe og bruke fritiden sin og hvilke behov har bedriftene? Deretter må man erkjenne at suksessen avhenger av å benytte flere virkemidler samtidig, fordi det er summen av alle tiltak og synergieffektene mellom dem som er avgjørende. Staten må opprettholde og utvikle politikk som støtter opp om gode liv i distriktene. Dette krever økt oppmerksomhet om hvordan man kan utvikle gode løsninger på distriktenes premisser, samt vilje til utvikling og testing av nye virkemidler og politikk.

Å ta vare på distriktene er et verdispørsmål

I Norge har det lenge vært et mål at befolkningen skal ha likeverdige levekår og tilgang på grunnleggende tjenester over hele landet. Målene om spredt bosetting, like levekår og god ressursutnyttelse over hele landet, har over tid vært formulert litt ulikt og tolket litt forskjellig, men har i hovedsak ligget fast i etterkrigstiden. Skiftende regjeringer og stortingsflertall har ikke rokket ved dette. Derimot har måloppnåelsen og den politiske viljen til å nå målene variert.

Vi mener det i seg selv er både klokt og samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde spredt bosetting. Eksempelvis er våre store naturressurser i distriktene og presset på allerede belastede sentrale strøk bli mindre. Vår militære beredskap er avhengig av det. Og etter ett år med Covid-19 ser vi også åpenbare beredskapsmessige fordeler med spredt bosetting. Investeringer i distriktene er på kort sikt dyre, men på lang sikt svært lønnsomme. Både by og land er tjent med at det bor folk begge steder.

Det vi savner er en (fornytt) erkjennelse at å ta vare på distriktene krever aktive politiske grep. Dette er en utfordring som ikke lar seg løse kun av markedskrefter, men der det offentlige selv må spille en aktiv rolle. Samtidig må det legges til rette for at markedskreftene kan virke for å nå politiske mål. Ønsker vi å opprettholde bosettingen, må vi være villig til å prioritere, investere, planlegge og legge til rette for det. Et godt fungerende næringsliv er en viktig forutsetning for velferd, levekår og livskvalitet i alle typer samfunn. Samtidig er sammensetningen av befolkningen viktig for fremtidig vekst og utvikling. Gitt demografien i



distriktene er distriktpolitikk også eldrepolitikk. Rurale kommuner har gode muligheter til å skape aldersvennlige samfunn, bl.a. gjennom at det er liten fysisk og sosial distanse mellom kommunale ledere og befolkning. Denne nærheten gir unike muligheter til dialog, felles problemforståelse, og til å finne løsninger i fellesskap. Som utvalget påpeker kan aldringen også paradoksalt være med på å redde distriktene, fordi flere eldre vil ha behov for kommunale tjenester, slik at kommunene blir en større arbeidsgiver, med tilhørende positive ringvirkninger.

Et godt liv i distriktene

Samtidig som man innrømmer at distriktene har utfordringer, er det viktig at man ikke henfaller til svartmaling eller pessimisme. Tvert imot er det en rekke forhold som taler til distriktenes fordel og som gir grunnlag for optimisme. Nedgangen i folketallet har foreløpig ikke gitt dårligere levekår i distriktskommune. Flere undersøkelser viser f.eks. høyere trivsel og større tilfredshet med kommunale tjenester i små distriktskommuner enn i sentrale strøk. Likeledes viser undersøkelser at beliggenhet ikke reduserer produktiviteten hvis nødvendig infrastruktur er til stede. Tilsvarende gir det lave kostnadsnivået muligheter for rimelige etableringer av folk og næringer. Og digitale løsninger medfører at behovet for fysisk tilstedeværelse i sentrale strøk er lavere enn før.

Aldring er ikke en utvikling det er mulig eller ønskelig å motvirke, men noe politikken og samfunnet i større grad må forholde seg til og lage systemer for å håndtere. Mye av løsningen ligger hos de eldre selv. Små kommuner finner ofte gode og pragmatiske løsninger mellom offentlig og privat sektor. Eldre bidrar i frivillig sektor, der slike samarbeidsløsninger blir stadig viktigere. Vi må ikke glemme at de aller fleste eldre slettes ikke er tjenestemottakere, men selv er tjenesteytere, omsorgsgivere og skattebetalere.

Distriktene har mye å by på, men kan aldri konkurrere med sentrale strøk (kun) på sistnevntes premisser. Vi støtter derfor utvalget i at distriktene derfor i stedet må dyrke sin egenart og gjøre seg attraktive gjennom det. Det er likevel viktig å erkjenne at mange (yngre) ønsker å få dekket noe av behovene storbyene dekker, selv om de bor i distriktene, f.eks. utdanning, kulturliv, uteliv o.l. Vi har tro på at slike behov kan og bør dekkes av litt større distriktssentra. Derfor er det viktig at politikken tilrettelegger for dette. Det er bra for lille Dalsbygda om den litt større nabokommunen Tynset vokser, fordi alternativet antakelig er at både Dalsbygda og Tynset avfolkes. Og det er bra for Ringsaker kommune at kommunesenteret Brumunddal vokser, fordi alternativet antakelig ville være at mange ville bosatt seg i Hamar eller lenger sør. Nettopp derfor vil steder som Tynset og Brumunddal antakelig være naturlige steder for å etablere Statens Hus, eller på annen måte flytte statlige arbeidsplasser. Statlig tilstedeværelse vil gi næringsklynger og arbeidsplasser til nytte for både vertskommunen og nabokommunene.

Konklusjon

Utvalget har levert en tankevekkende rapport med gode forslag til tiltak. Vi er helt enige i at det kreves omfattende statlig og kommunalt engasjement og politiske tiltak for å snu utviklingen. Vi valgte å omtale de tre tiltakene vi mener er viktigst - styrking av kommuneøkonomien, desentraliserte arbeids og studieplasser og aktiv boligpolitikk – men gjentar at også andre tiltak er viktige. Det avgjørende er at man utvikler tiltak basert på ny kunnskap om hvilke behov



kommunene, individene og bedriftene har. Å kun gjenta gamle distriktspolitiske tiltak, eller kun gjennomføre noen få tiltak, vil ikke gi suksess. Det er summen av tiltak og synergieffektene mellom dem som avgjør om man lykkes. Å snu utviklingen vil medføre kostbare investeringer, men de er nødvendige på kort sikt og svært lønnsomme på lang sikt. Til syvende og sist er det er verdispørsmål: Hvilket Norge ønsker vi å ha? *Det handler om Norge.*

Harald Olimb Norman
Generalsekretær

Eyvind Frilseth
Seniorrådgiver