HADELAND

# VEDLEGG

## TIL SAKSLISTE

# REGIONRÅDET FOR HADELAND-
# Interkommunalt politisk råd

## 26.mars 2021

## SAKENE 4/21 - 7/21

Notat datert 18. mars 2021 – ØS

Til Regionrådets møte 26. mars 2021

# Orientering om arbeidet med en ny regional plan – «Hadelandsstrategien»

Regional plan for Hadeland skulle egentlig vært revidert i 2020, men dette har trukket ut pga. regionreformen og diskusjoner rundt regionrådets videre organisering. Regionrådets administrasjon har nå startet arbeidet med en skisse til en ny regional plan. Etter vår vurdering er det ikke nødvendig å gi planen status som en vanlig regional plan etter plan- og bygningslovens regler. I forhold til tidsbruk og framdrift er det en del ulemper med å bruke plan- og bygningsloven. Vi må da ha full behandling i to fylkeskommuner, med varsel om oppstart av planarbeid, behandling og høring av planprogram, Deretter kommer selve planprosessen, og til slutt høringsrunde og endelig vedtak i fylkestinget i Viken og fylkestinget i Innlandet.

Det er allikevel viktig å holde fylkeskommunene orientert om arbeidet underveis. Dette kan naturlig skje gjennom møtene i regionrådet, der de er representert, men det bør diskuteres om det er behov for ytterligere involvering fra fylkeskommunene, statsforvalterne og andre myndigheter. På samme måte må det vurderes hvordan kommunestyrene og fagmiljøene i kommunene skal informeres og involveres i planprosessen.

Den situasjonen Hadelandsregionen nå er i, med Jevnaker som er på vei ut av regionrådet, vil nok prege arbeidet med Hadelandsstrategien. I utgangspunktet mener vi at det vil være riktig å ta med faktorer og temaer som inkluderer Jevnaker der det er naturlig for planarbeidet. Dette kan gjelde forhold knyttet til samferdsel (E 16) og reiseliv, og dette spørsmålet må drøftes nærmere underveis.

Våre tanker nå er å lage en enklere og mer strategisk rettet plan, som vi håper kan bli så aktuell og handlingsrettet som mulig. Den må gå direkte inn på de viktigste utfordringene som vi på Hadeland står overfor, og som Regionrådet for Hadeland IPR skal engasjere seg i. Vi foreslår at den foreløpige arbeidstittelen er **«Hadelandsstrategien»**, eventuelt med årstallet **2021** i tillegg.

Nedenfor har vi nevnt tre punkter som må gjennomgås i prosessen fram til den endelige Hadelandsstrategien. Dette er ikke ment som en kronologisk liste, det er naturlig å arbeide med næringsstrategi tidlig i prosessen:

1. Definering av de viktigste temaene som skal behandles i planen.
2. Gjennomgang av Regional plan for Hadeland 2015-2021 – for å sjekke ut hvordan de viktigste temaene er behandlet der.
   Gjennomgang og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget – spesielt gjelder dette temaene befolkning og næringsliv.
3. Næringsstrategi for Hadeland.

## 1. Temaer som bør vektlegges i Hadelandsstrategien:

Regionrådet har tidligere fått presentert noen tanker om arbeidet, og som nevnt ønsker vi å forenkle opplegget litt i forhold til den forrige regionale planen. Vi har laget en foreløpig struktur, der vi først fokuserer på to helt essensielle ytre faktorer som er avgjørende for at vi skal lykkes. De to faktorene vi har pekt på er synlighet og samferdsel:

A. **Synlighet:** Aktiv markedsføring og arbeid med profilering og Hadelandsregionens image. Kommunene og regionrådet må i samarbeid arbeide for å framstå som attraktive for potensielle innflyttere, næringsetablerere og besøkende.
B. **Samferdsel:** Først og fremst gjelder dette det arbeidet som Stor-Oslo Nord gjør i forhold til Gjøvikbanen og riksveg 4. I tillegg må også E 16 være med i en helhetlig satsing på samferdselsprosjekter, og prioritering av fylkesvegnettet bør også være med i dette bildet.

Etter denne innledende vurderingen av ytre faktorer ønsker vi å fokusere på de viktigste interne satsingsområdene. Her er arbeidsplassetablering og boligbygging helt sentrale faktorer, og klassiske temaer i slike planarbeider. Men vi mener at det kanskje er like viktig og naturlig å fokusere på kultur, natur, reiseliv og opplevelser, herunder fokuset på det grønne og bærekraftige Hadeland. På dette området mener vi at Hadeland har mye å markedsføre. Et område som vi kanskje bør arbeide mer med er tettstedene våre. Vi mener at tettstedsutvikling er et svært viktig satsingsområde, ikke minst hvis vi skal være en attraktivt sted for ungdom og unge mennesker i etableringsfasen. Vi må heller ikke glemme at det offentlige tjenestetilbudet er viktig både for utviklingen av regionen og for attraktiviteten. Det er viktig å presisere at dette primært er kommunenes ansvar, men bør allikevel være med som tema i dette planarbeidet: gode barnehager, gode skoler, kulturskoletilbud, pleie og omsorgstilbud, kommunal saksbehandling og service.

1. **Arbeidsplassetablering**
2. **Boligbygging**
3. **Kultur, natur, reiseliv og opplevelser**
4. **Tettstedsutvikling**
5. **Det offentlige tjenestetilbudet**

## 2. Gjennomgang av Regional plan for Hadeland 2015-2021

Nedenfor har vi satt opp en kort oversikt over kapittel-strukturen i Regional plan for Hadeland 2015-2021. Vi har tatt med noen kommentarer om hvordan denne strukturen passer i forhold til våre tanker om ny struktur for Hadelandsstrategien, og det vil bli orientert mer om dette i møtet:

<table>
<tr><th colspan="2">REGIONAL PLAN FOR HADELAND 2015-2021</th><th>"HADELANDSSTRATEGIEN"</th></tr>
<tr><td>Gjennomgående tema</td><td>Barn og unge<br>Klima, miljø og energi<br>Universell utforming<br>Folkehelse<br>Samfunnssikkerhet og beredskap</td><td rowspan="2">Erstatte kapitlene Gjennomgående tema og Våre fortrinn med:<br>1. Drøfting av hva som er det aller viktigste for Hadeland nå – og hva vi bør satse på.<br>2. Fokus på to ytre faktorer som er helt avgjørende for å lykkes:<br>• Markedsføring / profilering/ synlighet<br>• Samferdsel: Gjøvikbanen / Rv.4 / E 16</td></tr>
<tr><td>Våre fortrinn</td><td>Randsfjordområdet<br>Hadelands historie<br>Tettstedene</td></tr>
<tr><td>Bo-perspektivet</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td><td rowspan="8">3. Erstatte inndelingen i faglige temaer med en kortere inndeling:<br>• Arbeidsplasser<br>• Boliger<br>• Kultur / natur / aktiviteter<br>• Tettstedsutvikling<br>• Offentlige tjenester (skole, barnehage, omsorg, service, kultur m.m.)<br><br>4. Hva trenger vi av grunnlag /info for å utvikle en strategi for Hadeland ?<br>• Oppsummering av eldre rapporter og analyser (se bl.a. BAS-rapporten) og vurdere om vi trenger noen oppdateringer av noen av disse.<br>• Befolkningsanalyse (inkludert sammenligning med nabokommuner m.m.)<br>• Næringsbarometer for Hadeland<br>• Næringstrategi (Hadelandsstrategien må basere seg på konklusjonene fra næringsstrategien)</td></tr>
<tr><td>Tettstedsutvikling</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td></tr>
<tr><td>Kompetanse</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td></tr>
<tr><td>Næringsutvikling – arbeidsplasser</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td></tr>
<tr><td>Kommunikasjon og transport</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td></tr>
<tr><td>Arealbruk</td><td>I dag<br>I framtida<br>Mål</td></tr>
<tr><td>Retningslinjer for arealbruk</td><td></td></tr>
<tr><td>Handlingsprogram</td><td>Tiltak innenfor temaene:<br>– En del av Osloregionen<br>– Våre fortrinn<br>– Bo-perspektivet<br>– Tettstedsutvikling<br>– Kompetanse<br>– Næringsutvikling – arbeidsplasser<br>– Kommunikasjon/transport<br>– Arealbruk</td><td>5. Handlingsprogram:<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-<br>-</td></tr>
</table>

## 3. Næringsstrategi for Hadeland

Det er blitt arbeidet en stund med **Næringsstrategi for Hadeland**, bl.a. gjennom Næringsbarometer for Hadeland, og næringsarbeidet har vært tema i flere regionrådsmøter. Arbeidet var forankret i Regional plan for Hadeland, i Handlingsprogrammets punkt 12.6 der det sto det at det skulle utarbeides en felles næringsplan for Gran og Lunner.

I mars 2018 ble det arrangert en oppstartsamling med deltagere fra næringslivet på Sanner Hotell. I mai 2018 ble Hadelandstinget arrangert på Thorbjørnrud Hotell, med næringsstrategien som tema. Deltagere her var politikere fra formannskapene og fra næringslivet. Etter dette ble det opprettet en arbeidsgruppe med Hadelandshagen, regionadministrasjonen og næringsrådgivere fra kommunene arbeidet videre med dette utgangspunktet, men arbeidet ble lagt på is pga. usikkerhet ved endret fylkestilknytning og diskusjon om videre samarbeid med de tre Hadelandskommunene.

Vi har mye spennende materiale fra prosessen for 2-3 år siden. Tanken vår nå er at vi relativt raskt skal kunne presentere en oppdatert versjon av dette materialet, og at vi skal kunne få fram et forslag til næringsstrategi før sommeren. Regionrådet må avgjøre om vi skal gå en ny runde med næringslivet og hva slags høring vi skal legge opp til før næringsstrategien vedtas.

Nedenfor er det satt opp en oversikt over noen av temaene som er med i materialet. Det vil bli orientert mer om de enkelte punktene i dette materialet i møtet:

- **Viktige / synlige næringer på Hadeland i dag**
- **Hva er Hadelands utfordringer i forhold til næringsutvikling?**
- **Hva er Hadelands fortrinn i forhold til næringsutvikling?**
- **Hva er den strategiske retningen i årene framover?**
- **Hvilke typer næringer ønsker man framover?**
- **Hvordan skal næringsstrategien se ut?**

Tanken vår videre er at hovedpunktene i næringsstrategien tas inn i hovedplanen, i det strategiske plandokumentet for Hadeland, «Hadelandstrategien».

## 4. Foreløpig framdriftsplan

Her er et foreløpig forslag til milepæler for arbeidet. En mer detaljert plan diskuteres i møtet

| | **Møter i Regionrådet for Hadeland IPR** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **26. mars** | *HT* 7.mai* | **11.juni** | **3. sept.** | **22. okt.** | **3. des.** |
| **Næringsstrategi for Hadeland** | Orientering om arbeids-opplegg og framdrifts-plan | ??? | Vedtak (alt.1) | Vedtak (alt.2) | | |
| **Hadelands-strategien** | | ??? | Foreløpig skisse | | Høring ? | Vedtak |

*(*HT = Hadelandstinget)*




# Regional plan for Hadeland 2015– 2021

**Vedtatt i sak 1/15 i Fylkesting for Oppland 17-18 februar 2015**

# Innhold


**1. Bakgrunn og mål ..... 4**

**2. En del av Osloregionen – i Oppland. ..... 7**

**3. Gjennomgående tema - Utgangspunkt for videre planlegging ..... 9**

3.1 Barn og unge ..... 9

3.2 Klima, miljø og energi ..... 10

3.3 Universell utforming ..... 12

3.4 Folkehelse ..... 13

3.5 Samfunnssikkerhet og beredskap ..... 14

**4. Våre fortrinn ..... 16**

4.1 Randsfjordsområdet ..... 16

4.2 Hadelands historie ..... 16

4.3 Tettstedene ..... 17

**5. Bo-perspektivet ..... 18**

5.1 I dag ..... 18

5.2 I framtida ..... 18

5.3 Mål ..... 19

**6. Tettstedutvikling ..... 20**

6.1 I dag ..... 20

6.2 I framtida ..... 20

6.3 Mål ..... 21

**7. Kompetanse ..... 23**

7.1 I dag ..... 23

7.2 I framtida ..... 24

7.3 Mål ..... 25

**8. Næringsutvikling - arbeidsplasser ..... 26**

8.1 I dag ..... 26

8.2 I framtida ..... 28

8.3 Mål ..... 30

**9. Kommunikasjon og transport ..... 31**
9.1 I dag ..... 31
9.2 I framtida ..... 32
9.3 Mål ..... 34

**10. Arealbruk ..... 35**
10.1 I dag ..... 35
10.2 I framtida ..... 35
10.3 Mål ..... 36

**11. Retningslinjer for arealbruk ..... 38**

**12. Handlingsprogram ..... 43**
12.1 Tiltak: En del av Osloregionen i Oppland ..... 43
12.2 Tiltak: Våre fortrinn ..... 43
12.3 Tiltak: Bo-perspektivet ..... 44
12.4 Tiltak: Tettstedsutvikling ..... 44
12.5 Tiltak: Kompetanse ..... 44
12.6 Tiltak: Næringsutvikling - arbeidsplasser ..... 45
12.7 Tiltak: Kommunikasjon og transport ..... 46
12.8 Tiltak: Arealbruk ..... 47

# Forord

Regional plan for Hadeland er resultat av tett samarbeid mellom Regionrådet for Hadeland og Oppland fylkeskommune. Som fylkesordfører i Oppland og ordførere i de tre Hadelandskommunene er vi førnøyde med å ha kommet fram til et felles grunnlag for samfunnsutviklingen på områder som er viktige for Hadeland. Tettsteds- og boligutvikling, næringsutvikling, kompetanse og samferdselsspørsmål er strategisk valgte tema som krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, kommuner og regioner.  Arbeidet har foregått i tett dialog med Fylkesmannen og øvrig regional stat, næringsliv og representanter fra lag og foreninger.

Kommunene Lunner, Gran og Jevnaker utgjør en viktig vekstregion, med sentral beliggenhet nær Oslo. Dette innebærer stort behov for gode overordnede strategier og fremtidsrettet planlegging. Når dette plandokumentet vedtas er vi midt inne i en tid med fokus på å styrke kommunene. Hvordan det fremtidige kartet for Hadelandskommunene blir er ikke opplagt. Den regionale planen for Hadeland gir uavhengig av kommunegrenser gode føringer for en ønsket utvikling av regionen som *«et sted hvor det er godt å vokse opp, bo og drive næringsvirksomhet»,* som er det definerte hovedmålet for planen.

Hadeland har omdømme som «grønn region», med fokus på en fremtidsrettet utvikling i pakt med bærekraftprinsippene. Hadelands fortrinn med de lange linjene i historien, kulturlandskapet, Randsfjorden og en tydelig tettstedsstruktur er et viktig grunnlag for dagens og fremtidens planlegging. Et målrettet og innovativt kompetansearbeid med tett kobling mellom skole og næringsliv vil bidra til å styrke regionens rolle framover.



Gro Lundby
Fylkesordfører
Oppland fylkeskommune



Harald Tyrdal
Ordfører i Lunner

Hilde Brørby Fivelsdal
Ordfører i Jevnaker

Knut Lehre
Ordfører i Gran

# 1. Bakgrunn og mål

Hadeland er den sørligste delen av Oppland fylke og består av kommunene Gran, Jevnaker og Lunner.

Samarbeidet mellom kommunene i regionen har lange tradisjoner. Helt siden generalplanarbeidet på 60-tallet har kommunene samarbeidet om felles utfordringer og oppgaveløsninger.
I regionen er det mange interkommunale samarbeidsordninger og et godt etablert samarbeid gjennom Regionrådet for Hadeland.

**Tidligere planer:**
Det har to ganger tidligere blitt utarbeidet fylkesdelplaner for denne delen av fylket.

- Fylkesdelplan for Hadeland 1995 – 2010 ble vedtatt av fylkestinget i desember 1994 og godkjent av Miljøverndepartementet i februar 1996.
  Utgangspunktet for dette planarbeidet var vedtak om etablering av hovedflyplass for Østlandet på Gardermoen.
- Fylkesdelplan for Hadeland 2004 – 2015 ble vedtatt av fylkestinget i desember 2003 og godkjent av Miljøverndepartementet i mai 2004.
  Denne planen hadde hovedfokus på:
    - Boligutvikling – oppvekstsvilkår – pendling/arbeidsplassdekning – kompetanse/næring – arealbruk og transport.

  Planen har i tillegg et handlingsprogram med tiltak relatert til temaene over. Disse er i det alt vesentlige fulgt opp og i stor grad finansiert med midler fra partnerskapsavtale mellom Oppland fylkeskommune og kommunene.

**Behov for ny regional plan**
Da tidligere planer er gamle og handlingsprogrammet i stor grad gjennomført, har det i lengre tid vært behov for å oppdatere det regionale plandokumentet for Hadeland.

Skal kommune på Hadeland være attraktive for bosetting og næringsutvikling er en avhengig av å finne gode fellesløsninger på tvers av kommunegrenser. Avstandene på Hadeland er små. Arealdisponering og etablering i en kommune får ofte konsekvenser for nabokommunen. Mange utfordringer kan ikke løses innenfor rammene av kommunal planlegging, men krever løsninger hvor kommunal og regional planmyndighet finner fram til felles løsninger.

Ambisjonen er at Regional plan for Hadeland skal gi strategiske føringer for samfunnsutviklingen i regionen innenfor de tema planarbeidet konsentrerer seg om.

**Planstatus**
Planarbeidet kunne ha vært gjennomført som interkommunalt plansamarbeid, men den regionale forpliktelsen hadde da vært mindre tydelig. For Oppland fylkeskommune og for Regionrådet for Hadeland som tok initiativet til planarbeidet, har det vært viktig å gi planen regional status, slik at den blir lagt «til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». (Plan – og bygningsloven § 8-2).

**Regional planstrategi for Oppland 2012 – 2016** er førende for planarbeidet. Planstrategien har følgende satsingsområder:

- Nærings- og stedsutvikling
- Kompetanse
- Samferdsel

Denne planen følger opp disse satsingsområdene, og beskrive hvilke konsekvenser disse har for denne delen av fylket.

**Organisering av planarbeidet**
Forslag til planprogram ble vedtatt av fylkestinget i Oppland i juni i 2011. Arbeidet ble igangsatt gjennom et bredt anlagt oppstartsmøte. Regionrådet for Hadeland har vært styringsgruppe for arbeidet, med ordførerne som arbeidsutvalg og bindeledd mellom styringsgruppe og prosjektleder. Tidligere regionkoordinator Edvin Straume har vært prosjektleder for planarbeidet.

Til planarbeidet har det vært knyttet en fast arbeidsgruppe, med representanter fra kommunene og Oppland fylkeskommune.

I tillegg har det vært etablert temavise arbeidsgrupper, med bred representasjon, med spesielt ansvar for kapitlene:

- Bo-perspektiv, Tettstedsutvikling, Arealbruk
- Kompetanse, Næringsutvikling – arbeidsplasser.

Det har også vært gjennomført medvirkningsmøter knyttet til temaene som omhandles i planen. Planen har vært drøftet med regionale myndigheter i regionalt planforum, og planarbeidet har vært drøftet på to felles formannskapsmøter og på flere andre møter med relevante parter.

To eksterne fagmiljøer har vært engasjert. Disse har utarbeidet delrapportene:

- Areal- og transportanalyse for Hadeland.
  Utarbeidet av Civitas AS i 2012.
  Rapporten er et viktig utgangspunkt for kapitlene: 5. Bo-perspektiv, 6. Tettstedsutvikling, 7. Kommunikasjon og transport og 8. Arealbruk.

- Hadelandregionens fortrinn.
  Utarbeidet av Vidar Vanberg, NIBR i 2011.
  Rapporten er lagt til grunn for kapittel 4. Våre fortrinn.

**Mål**
Gjennom utarbeidelse av planprogrammet er følgene definert som mål for planen:

**Planen skal legge til rette for felles ønsket utvikling på Hadeland. Den skal bidra til at regionen blir et sted hvor det er godt å vokse opp, bo og drive næringsvirksomhet.**

# 2. En del av Osloregionen – i Oppland

Nord for Oslo er det få regioner som har en så sentral plassering som Hadeland. Plassert midt mellom hovedstaden og Mjøsbyene, med hovedflyplassen på Gardermoen som nabo i øst og Ringerike i vest. Den sentrale plasseringen medfører også at det går to nasjonale transportkorridorer gjennom regionene:

- Korridor 2: Riksgrensen – Oslo m/forgreining nord for Oslo til Hokksund.
  Med E 16 som transportåre i vår region.
- Korridor 6: Oslo – Trondheim.
  Med Gjøvikbanen og Rv 4 som transportårer i regionen.

I tillegg kommer at jernbanestrekningen Oslo – Hønefoss, over Roa, er en del av transportkorridor 5 Oslo – Bergen når det gjelder gods. Dette gir store vekst- og utviklingsmuligheter for regionen.
Et viktig formål med planen er å fremme tiltak som fører til at denne muligheten tas i bruk på en bærekraftig måte, og tjener de som bor på Hadeland.

Samtidig ligger regionen i et «grenseland». Hadeland er en del av Oppland fylke, men grenser til Oslo i sør, Buskerud i vest og Akershus i øst. Jevnaker er også en del av Ringeriksregionen, sammen med kommunene Hole og Ringerike i Buskerud.

Gran, Lunner og Jevnaker er de kommunene i Oppland med klart flest arbeidstakere som pendler ut av fylket, med Lunner som fylkets mest utpregede pendlerkommune. Fra denne kommunen pendler nesten 50 % av den yrkesaktive befolkningen til Oslo og andre kommuner utenfor fylket. Dette innebærer at Lunner er tettere integrert i Osloregionens arbeidsmarked enn mange av kommunene i Akershus. Konsekvensen av dette er at Hadeland tilhører to bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Gran og Lunner tilhører BA-region Oslo, mens Jevnaker tilhører BA-region Ringerike.

**En del av den funksjonelle Osloregionen**
Hadeland er en del av den funksjonelle Osloregionen og kommunene har vært medlemmer av Samarbeidsalliansen Osloregionen siden jan 2006.

Alliansen hovedmål er:

- Å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa

Utviklingen på Hadeland henger nøye sammen med utviklingen i hovedstadsregionen. En konkurransedyktig og bærekraftig hovedstad vil gi vekst og utviklingsimpulser med stor betydning for regionen. Det var derfor naturlig for kommunene å slutte seg til **Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen.**

Her legges følgende strategier til grunn for areal- og transportutviklingen:

- Vekstkraften i Oslo skal utnyttes til beste for Osloregionen. Vekst i andre delregioner skal kunne avlaste vekst i Oslo som skaper problemer. Slik balansert vekst skal kunne skje ved en bolig- og næringsutvikling knyttet til de viktigste transportaksene for jernbane og veg. Utbygging bør konsentreres til byer og tettsteder. Grønne korridorer mellom dem skal opprettholdes.
- Det skal legges til rette for en flerkjernet utvikling av Osloregionen med mest mulig selvstendige byer og tettsteder med bosteder, arbeidsplasser, handel service og kulturaktiviteter i urbane sentra. Samspillet med landdistriktene skal ivaretas.
- Utbyggingsmønsteret skal ta utgangspunkt i raske, skinnegående kollektivmidler med stor kapasitet samt et godt vegsystem med god fremkommelighet for kollektivtrafikken.

Denne strategien er også lagt til grunn for planarbeidet. I de følgende kapitlene forsøker en å belyse hvilke utfordringer, forpliktelser og muligheter dette innebærer for regionen.

Gjennom regionrådet ønsker kommunene å spille en aktiv rolle i Samarbeidsalliansen Osloregionen. På denne måten vil regionen få innflytelse og tilgang til nettverk som vil være verdifulle for Hadeland.

**«Hadeland – nært og naturlig»** er regionens slagord.

Nært - viser til nærheten til hovedstadsområdet, hovedflyplass og det sentrale Østlandet. Det viser i tillegg til godt naboskap og nærhet mennesker imellom.

Naturlig - refererer til regionens langvarige satsing på bioenergi og annen fornybar energi. Noe som førte til at kommune ble utnevnt til de første Grønne energikommunene i Norge, og i dag er de eneste kommunene med felles klimapådriver. I tillegg refererer det til regionens gode naturkvaliteter, med et kulturlandskap av nasjonal betydning og Nordmarka, Romeriksåsen og Fjorda som nasjonalt kjente friluftsområder.

«Hadeland – nært og naturlig» er også regionens prosjekt for å synliggjøre og markedsføre Hadeland som attraktiv, grønn og bærekraftig region. Prosjektet retter seg mot bosatte i Osloområdet, mobile og høyt utdannede arbeidstakere, bedriftsledere og gründere. I tillegg ønsker en at prosjektet skal føre til at egne innbyggere skal bli stolte av Hadeland og omtale regionen på en positiv måte. Det er utarbeidet egen kommunikasjonsstrategi for prosjektet.

Formålet med prosjektet er å bidra til at:
**Hadeland blir den mest attraktive tilflyttings- og etablererregion på Østlandet for den som vil leve i takt med naturens bæreevne.**

**Oppland +**

«Hadeland – nært og naturlig» sammenfaller også med fylkeskommunens kommunikasjonsprosjekt «Oppland+». Plussprosjektet er definert som:
«Et kommunikasjonsprosjekt som skal øke kjennskap og kunnskap til regionene i fylket og bidra til befolkningsvekst».
Det ligger godt til rette for gjensidig styrke i regionmarkedsføring mellom disse to prosjektene.



Plussprosjektet bidrar med å produsere og markedsføre stoff fra regionen. Det er tett dialog mellom prosjektene om hvilke saker som publiseres og markedsføres. Oppland+ lanserer markedskanalen finnehjem.no.

Innholdet styres av nasjonale flyttemotiver som er følgende – i prioritert rekkefølge:
1) Familie 2) Bolig 3) Jobb 4) Sted og miljø.

**Satsingen skal styrke positive assosiasjoner til Oppland - som et reelt alternativ for unge voksne på flyttefot.**

# 3. Gjennomgående tema

## Utgangspunkt for videre planlegging

## 3.1 Barn og unge

Å sikre et oppvekstmiljø med gode fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter, som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, skal prioriteres og legges til grunn for all aktivitet og tiltak som følger av denne planen.

Barn er den gruppen i befolkningen som bruker utearealet mest. I denne sammenhengen har nærmiljøet den størst betydningen. Gode nærmiljøer som gir muligheter til å utøve fritidsaktiviteter og allsidig utfoldelse er nødvendig for å sikre barn og ungdom gode levekår, utviklingsmuligheter og trygge oppvekstmiljø**.**

Som planmyndighet er det en viktig oppgave for kommunene å sikre at barn og unges interesser blir hørt og tatt hensyn til i plan- og utviklingsprosesser.

**Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging**
Disse retningslinjene skal legges til grunn for planleggingen.

Formålet med retningslinjene er å:

- synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.
- gi kommunene bedre grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i sin løpende planlegging og byggesaksbehandling.
- gi et grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre hensyn og interesser.

For gjennom dette å:

- sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov.
- ivareta det offentlige ansvar for å sikre barn og unge de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn.

**Plan- og bygningsloven**
At barn- og unges interesser skal ivaretas i planleggingen slås også fast i plan- og bygningslovens formålsparagraf. For å sikre at dette gjøres skal kommunestyret sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta dette, jfr. pbl § 3-3.

Kommunene har et ansvar for å ha god rutiner som gjør at barn- og unges interesser blir ivaretatt. Fylkeskommunen og Fylkesmannen har ansvar for veiledning- og kompetansetiltak på området og for å se til at barn- og unges interesser følges opp i konkrete saker.

**Barnehage, skole og barnevern**
Dette er tjenester kommunene har ansvar for og som reguleres av særskilt lovgivning.
At disse tjenestene holder et høyt nivå er viktige forutsetninger for mange av målene som er beskrevet i planen, og avgjørende for utvikling av gode tettsteder og godt oppvekstmiljø.

Grunnskolen er primærkommunenes ansvar. Fylkeskommunen har ansvaret for den videregående opplæringen. Utvikling av disse tilbudene er nærmere beskrevet i kapitel 7 Kompetanse. Sikre skoleveier er en annen viktig forutsetning for et godt oppvekstmiljø.



**Ungdommen**
Ungdom i Oppland har et eget rådgivende organ i barne- og ungdomspolitiske spørsmål gjennom Ungdommens fylkesting. Kommunene har tilsvarende ordninger gjennom sine ungdomsråd.

Formålet med disse organene er:

- å gi ungdom mulighet til medbestemmelse og til å påvirke i kommunale saker
- å øke engasjementet blant ungdom for samfunnsspørsmål generelt og kommunale saker spesielt.

## 3.2 Klima, miljø og energi

Klima- og miljø utfordringene er globale, men årsakene, konsekvensene og løsningene finnes lokalt. Analyser viser at kommunene kan dekke godt over en tredjedel av målene for innenlandske utslippskutt innen 2020. Kommunene sitter med nøkkelen til mange av de gode klimatiltakene og kan gjennom ulike roller påvirke utslipp av klimagasser på flere måter; som politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere, eiendomsbesitter og innkjøpere.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene fått ansvar for planlegging og tilrettelegging for gode bomiljø og infrastruktur. Blant de viktigste klimatiltakene er å redusere energiforbruket, sørge for fornybar oppvarming i kommunale og private bygg, samt å redusere transportomfanget. Dette kan først og fremst oppnås gjennom kommunenes rolle som planmyndighet, lokal koordinator og samfunnsutvikler. Betydelige kutt kan også oppnås gjennom tiltak i egen driftsorganisasjon. Kommunene og andre offentlige aktører er eiere og forvaltere av en stor bygningsmasse, og er betydelige innkjøpere med mulighet til å stille klare miljøkrav.

Nasjonalt er klima-, miljø og energispørsmål forankret i bærekraftperspektivet i plan- og bygningsloven og ytterligere presisert i Nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging. Samvirke mellom plan- og bygningsloven, sektorlover og naturmangfoldloven er nødvendig for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning av natur og for å oppfylle naturmangfoldlovens forvaltningsmål, prinsipper og regler om bærekraftig bruk og vern av natur. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal og transportplanlegging legger vekt på god klimavennlig utvikling ved fortetting og reduksjon av transportbehovet. Statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene pålegger kommunene å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan.

**Klima- og energiplaner**

I Oppland fylke er Regional plan for klima- og energi 2013-2024 vedtatt. Denne skal legges til grunn for fylkeskommunen og regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Tilsvarende har kommunene egne klima- og energiplaner, med mål og tiltak for egen virksomhet og aktivitet i kommunene.

**Innsatsområder med spesiell betydning for planarbeidet**

- Styrke og synliggjøre Hadelands visjon og posisjon som en region «for den som vil leve i takt med naturens bæreevne».
- God bruk av det offentliges virkemidler for bærekraftig utvikling
    - offentlige anskaffelser, planlegging etter plan- og bygningsloven, samordnet areal- og transportplanlegging
- Energieffektivisering og energiomlegging i bygg
- Økt bruk av tre som byggemateriale
- Bærekraftig utnyttelse av regionens bio-ressurser som bidrar til utvikling, innovasjon og lokal verdiskaping
- Holdningsrettede tiltak og kunnskapsformidling til innbyggere, skole, primærnæringen og næringslivsaktører

**Noen konsekvenser som følges opp i planens hovedtema**

Arealbruk:

- Kommunene og øvrige offentlige aktører vil redusere CO2-utslippene ved hjelp av god areal- og transportplanlegging.

Kompetanse:

- De globale klimaendringene er et tema som åpner for bred debatt og krever mye kunnskap. Derfor er det viktig å gi barn og unge handlingskompetanse slik at de kan være med og bidra til å gjøre en forskjell og gjøre gode klimavalg i hverdagen. Kommunene bør legge til rette for arbeid med miljøspørsmål og klimarelaterte problemstillinger i skoler og barnehager, og fylkeskommunen må følge opp dette i de videregående skolene.

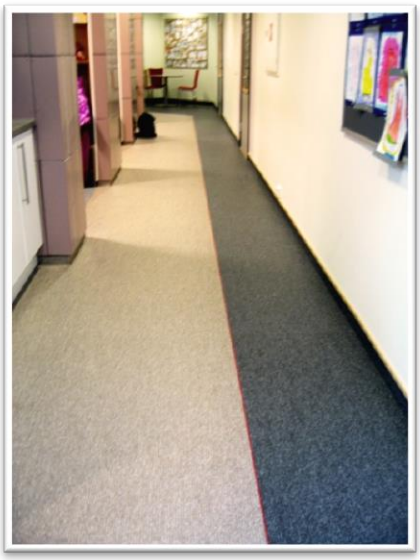
Næringsutvikling – arbeidsplasser:

- Miljø og stedsutvikling er viktige tema når man ønsker å legge til rette for næringsutbygging. Kommunene vil stimulere næringslivet på Hadeland til å satse på miljø og klima som konkurransefortrinn.
- Det offentlige må gå foran, skaffe erfaring og skape etterspørsel etter nye produkter og tjenester som er energieffektive og bærekraftige.

Kommunikasjon og transport:

- Biltrafikken vokser, dermed øker også utslippene av $CO_2$. Denne utviklingen kan stoppes med god areal- og transportplanlegging.
- På transportområdet har fylkeskommunen og kommunene ansvar for klimavennlig mobilitet, og et ansvar som samfunnsutvikler og tilrettelegger for klimavennlig transport.

## 3.3 Universell utforming



Universell utforming er en strategi for planlegging og utforming av omgivelsene for å oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle.

Universell utforming inneholder et sterkere likestillingskrav enn det som ligger i begrepet tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Den mest benyttede definisjonen av universell utforming er: «Universell utforming er utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.»

**Norge universelt utformet 2025**
Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013 har ligget til grunn for arbeidet med universell utforming i Oppland og på Hadeland i denne perioden. Oppland har vært pilotfylke sammen med Hedmark med særskilt satsing på universell utforming av kommunesentra, transportsystemet og reiselivsdestinasjoner, samt universell utforming som perspektiv i folkehelsearbeidet med forankring i planer og styringsdokumenter.

Gran kommune har deltatt i programmet som pilotkommune, og Jevnaker har deltatt aktivt i siste fase av programmet, mens Lunner har valgt å arbeide med universell utforming integrert i øvrig plan- og utviklingsarbeid. Regjeringen skal i 2015 revidere handlingsplanen, og har signalisert områdene velferdsteknologi og IKT som viktige prioriteringer framover.

**Nasjonal forventninger**
I 2011 formulerte regjeringen nasjonale forventninger til kommunal- og regional planlegging. I utfordringsbildet beskrives eldrebølgen som en stor utfordring: «Fram til 2040 får Norge en betydelig eldre befolkning enn i dag. Antall personer over 67 år vil nesten bli doblet og rundt en femdel av innbyggerne vil være 67 år eller eldre. Samtidig vil flere eldre være over 80 år.»

Denne utviklingen vil vi også få på Hadeland. Areal- og transportanalysen som er del av kunnskapsgrunnlaget til denne planen viser at antall eldre over 80 år vil bli tilnærmet doblet i Jevnaker og Gran i denne perioden, mens det i Lunner nesten blir tre ganger så mange i denne aldersgruppen. En så stor endring i alderssammensetningen vil få stor betydning for planlegging av tjenestetilbud, boliger, infrastruktur og tettsteder. Universell utforming kan bidra til at flere kan leve mer selvstendige liv lengre. Dette har stor betydning for den enkelte, men vil også gi betydelige positive økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Konkret forventes det at:

- regional og kommunal planlegging bidrar til universell utforming av omgivelser og bygninger.
- lokalisering av ulike funksjoner ses i sammenheng slik at ferdsel og atkomst blir enklest mulig.
- utforming av områder og bebyggelse legger til rette for tilgjengelighet for alle brukergrupper.

**Nettverk og videre arbeid**

I Oppland og Hedmark er det etablert et felles nettverk mellom fylkeskommunene, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, KS/kommunene, samt Høgskolen på Gjøvik, for en strategisk satsing på feltet.

Et felles strategidokument er under arbeid, og det tas utgangspunkt i de etablerte satsingene:

- Universell utforming integrert i planer og styringsdokumenter
- Universelt utformede kommunesentra – med boliger som del av dette
- Universell utformede transportsystemer
- Universelt utformede reiselivsdestinasjoner.

Kommunene, fylkeskommunen og andre offentlige aktører har en forpliktelse til å være forbilde på implementering av universell utforming i egne bygg og tjenester.

## 3.4 Folkehelse

Folkehelsearbeid handler om å skape gode oppvekstsvilkår, forebygge sykdom og skader, og å utvikle et samfunn som legger til rette for sunne levevaner, beskytter mot helsetrusler og som fremmer fellesskap, trygghet, inkludering og deltakelse.

Folkehelseloven (2012) legger til grunn fem hovedprinsipper for folkehelsearbeidet:

- utjevning av sosiale helseforskjeller
- helse i alt vi gjør
- bærekraftig utvikling
- føre-var-prinsippet
- medvirkning.

I regional plan for folkehelse 2012 – 2016 er visjonen at det skal være «Opplagt i Oppland med en samfunnsutvikling som fremmer trivsel, god folkehelse og utjevner sosiale helseforskjeller». Hovedmålene i den regionale planen, som også vil bli lagt til grunn for det oppfølgende arbeidet som følge av denne planen, er at det skal være opplagt -

- med folkehelse på dagsorden
- med sunne levevaner
- at alle er med

Arbeid med påvirkningsfaktorer for befolkningens helse foregår i alle sektorer. Derfor blir det sentralt at perspektivet er med i all planlegging – «Helse i alt vi gjør». For å kunne vurdere om tiltakene vi setter i gang har en god eller dårlig konsekvens for befolkningens helse generelt, eller sosiale helseforskjeller spesielt, må vurderingen tas ut fra et kunnskapsgrunnlag. Dette er både kunnskap fra forskning og registerdata, men også lokalkunnskap fra ulike sektorer og befolkning.

Kommunene og fylkeskommunen skal ha en løpende oversikt over befolkningens helse og påvirkningsfaktorer. Noe av kunnskapsgrunnlaget fremskaffer staten gjennom kommunehelseprofiler som finnes på www.fhi.kommunehelseprofiler.no.

De regionale kompetansesentrene (Korus) gjennomfører ungdomsundersøkelser som er et godt kunnskapsgrunnlag for flere tiltaksområder. Disse ligger tilgjengelig på www.ungdata.no.

Folkehelse- og levekårsundersøkelsen i Oppland (Østlandsforskning 2014) gir et godt supplerende kunnskapsgrunnlag når folkehelseperspektivet skal vurderes. Opplysninger herfra gir kunnskap som må vektlegges i den videre planleggingen i regionen. Et positivt funn i rapporten er at de som bor i Hadeland synes å trives bedre i sin kommune enn landet sett under ett. I regionen trives 91 prosent av befolkningen godt i sin kommune mot 77 prosent i landet som helhet. De eldste trives best.
I forhold til boligplanlegging er det verdt å merke seg at leiligheter er særlig etterspurt i regionen, og at mange av de eldre ønsker bolig med servicetilbud.

## 3.5 Samfunnssikkerhet og beredskap

Endringer i samfunnet, i klimaet og i trusselbildet skjer i økende tempo. Dette stiller nye krav til kommunal og regional planlegging. Hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap må integreres i all samfunnsplanlegging enten det dreier seg om arealbruk, helse, opplæring, miljø, samferdsel eller annet planarbeid.

Nye utviklingstrekk skaper nye behov:

- **Klimaendringer** gjør at vi må forvente en økning i uønskede naturopplevelser.
  (Mer nedbør - flom, varmere/tørrere – skogbrann, mer vind – strømbrudd)
- **Store strukturendringer** gjør oss mer sårbare.
  Stadig større avhengighet av IKT-systemer gjør oss sårbare ved bortfall av strøm og andre hendelser som berører tilgjengelighet til systemer.
- **Uforutsigbare menneskeskapte trusler** ser ut til å øke.
  (Gisseltaking, sabotasje, blind vold, ildspåsetting o.l.)
- **Det internasjonale terrorbildet har endret seg** og kan i prinsippet få konsekvenser hvor som helst i verden.

**Lovpålagt arbeid**

- Plan- og bygningsloven stiller krav om risiko- og sårbarhetsanalyse ved utarbeidelse av planer for utbygging.
- Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse som skal legges til grunn for videre kommunal planlegging.

**Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap 2014-17** med risiko og sårbarhetsanalyse for Oppland beskriver beredskapsaktørenes roller og ansvar i fylket. Regionplanen skal primært være et plangrunnlag til bruk for revisjon av ROS-analyser/beredskapsplanverk og til forebyggende samfunnssikkerhet i arealplanleggingen i Oppland

**Det skjer i kommunen**
Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Alle uforutsette hendelser skjer i en kommune, og kommunene har hovedansvaret for at de involverte i en uønsket hendelse eller krise blir godt ivaretatt.

Kommunene på Hadeland vil fortsette samarbeidet om å utarbeide felles risiko- og sårbarhetsanalyse for regionen. Denne analysen vil danne grunnlaget for kommunale planer for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

**Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal i størst mulig grad avdekke farer og redusere risiko overfor mennesker, husdyr, miljø og økonomi.**

Dette nås ved å:

- identifisere og analysere uønskede hendelser som samfunnet er sårbart ovenfor
- integrere samfunnssikkerhet og beredskap i all samfunnsplanlegging (arealbruk, helse, samferdsel, miljø eller annet planarbeid)
- avklare roller, oppgaver og ansvarsområder med særlig vekt på daglig driftsansvar og beredskapsansvar
- videreutvikle tverrsektoriell kompetanse- og erfaringsoverføring
- koordinere den kommunale beredskapen mellom kommunene regionvis og i hele fylket
- videreutvikle samarbeidet med nabofylker og naboregioner.



**«Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje.»**

Aristoteles

# 4. Våre fortrinn

I forbindelse med planarbeidet er det gjennomført en større medvirkningsprosess for å avklare hva som er Hadelands regionale fortrinn. NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) hadde ansvaret for dette arbeidet. Resultatet foreligger i en egen delrapport «Hadelandregions fortrinn» fra 2012. Nærmere 70 personer bidro med synspunkter, dels gjennom seminardeltagelse med gruppearbeid, og dels gjennom personlige intervjuer. Medvirkningsprosessen ga et bredt grunnlag for å vurdere områder som det er stor interesse for å videreutvikle.

Med fortrinn menes områder hvor Hadeland har kvaliteter, kompetanse eller naturgitte forutsetninger som gir grunnlag for utvikling. I tråd med konklusjonene fra denne prosessen legges det til grunn at følgende satsingsområder prioriteres og blir gjenstand for økt synliggjøring gjennom utviklingsprosjekter:

- Randsfjordområdet
- Hadelands historie
- Tettstedsutvikling

Dette vil være områder som hver for seg er spennende å videreutvikle, og hvor spisset satsing innen hvert av områdene vil gi en synergi som styrker regionens attraktivitet.
Delrapporten gir også innspill og forslag til hvordan utviklingsarbeid knyttet til disse satsingsområdene kan legges opp og gjennomføres.

## 4.1 Randsfjordområdet

Satsingen må ha som mål at Randsfjorden og området rundt skal bli mer attraktivt både for regionens innbyggere og de som kommer til som besøkende. Det vil innebære å løfte fram og utvikle fortinn som fjorden og området rundt har. I dette inngår både opplevelser og muligheter for næringsutvikling.

Satsingen må konkretiseres og videreutvikles i samarbeid med aktørene som allerede i dag driver utviklingsarbeid i området knyttet til fjorden. Dette vil i første rekke være Randsfjordforbundet, Randsfjorden Grunneierforening, Randsfjordmuseene, det regionale reiselivssamarbeidet og Søndre- og Nordre Land kommuner.

## 4.2 Hadelands historie

Den gjennomførte medvirkningsprosessen avdekket et stort engasjement knyttet til regionens historie. Av steder og begivenheter som ble trukket fram nevnes:
Granavollen m/ Søsterkirkene, Tingelstad, Dynna-steinen, Pilegrimsleden, Folkemuseet, Bergverksdriften, Glassverket, Kistefoss, Vestby-funnet, Bronsebukkene og Rundelen.

Utviklingsarbeidet må føre til at disse attraksjonene fra vår historie, blir mer kjent og bidrar til identitet, kunnskap og gode opplevelser knyttet til regionen. Den historiske dimensjonen innebærer også muligheter for utvikling av særpreg og estetikk som kan gi effekter innen turisme og attraktivitet som kan komme næringslivet og boligutvikling til gode. Videre arbeid med å konkretisere denne satsingen må skje i samarbeid med Randsfjordmuseene, de lokale historielagene, Pilegrimsleden/ Granavollen Pilegrimsenter, kommunenes kulturadministrasjon og Oppland fylkeskommune.

## 4.3 Tettstedene

I sin rapport har NIBR lagt til grunn at arbeidet med tettstedsutvikling må være «koblet til særpreg, estetikk og komplementære muligheter i en region med korte avstander mellom sentrene».
I denne planen er denne tankegangen på mange områder lagt til grunn for fremtidsbildene og målene som er beskrevet i kapitlene Bo-perspektiv, Tettstedsutvikling og Arealbruk. Det vises derfor til disse kapitlene når det gjelder oppfølging av dette punktet.



# 5. Bo-perspektivet

## 5.1 I dag

På Hadeland er det 29 260 innbyggere (3. kvartal 2014).
I Fylkesdelplanen for Hadeland fra 2004, var det satt som mål at befolkningen skulle være ca. 31 000 ved årsskiftet 2014/2015. Kommunenes vedtatte befolkningsvekst var grunnlaget for prognosen. Denne målsettingen er derved ikke oppnådd.

De 10 siste årene har kommunene på Hadeland hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på ca. 0,5 %. Med fødselsunderskudd i både Gran og Jevnaker, er det innflytting som gjør at folketallet øker.

**Boligstruktur**
Boligstrukturen på Hadeland er preget av høy andel eneboliger (81 %) med befolkning fordelt over et betydelig geografisk område. Det bygges fremdeles flest eneboliger, selv om en de siste årene har sett en dreining i forhold til rekkehus og leiligheter. Dreiningen kommer som et resultat av økt aktivitet i tettstedene.

**Bilbasert**
Overvekten av eneboliger, spredt ut over et stort geografisk område, innebærer en samfunnsstruktur med dårlige forutsetninger for kollektive transportløsninger og stort behov for personbiltransport.

## 5.2 I framtida

I framtida vil vi trolig bytte bolig langt oftere enn i dag. Familiestrukturer vil variere mer og antall én-person-husholdninger vil øke. Det er grunn til å spørre seg om vi på Hadeland har en boligstruktur som er tilpasset dette. Mye tyder på at regioner med et mer variert botilbud vil være bedre i stand til å møte folks ønsker om bolig. Dette støttes av funn i levekårsundersøkelsen (ØF 2014).

**Sentraliseringen vil fortsette**
I følge beregninger vil Oslo-området ha en befolkningsvekst på ca. 600 000 fram til 2040 (SSB). Dette innebærer en årlig befolkningsvekst på mellom 1 og 2 %. Selv med dagens kommunikasjoner ligger store deler av Hadeland innenfor timesavstand til Oslo. Forholdene ligger derfor godt til rette for at regionen kan ta sin del av den forventede befolkningsveksten i hovedstadsregionen.

**Demografisk utvikling**
Vi lever lengre. I 2040 vil antall innbyggere på Hadeland over 80 år være fordoblet. Denne utviklingen er generell og gjelder de fleste kommunene i landet. På grunn av alderssammensetningen vil Lunner kommune nesten oppleve en tredobling av mennesker i denne aldersgruppa.

**Attraktiv bo-region**
For at Hadeland skal bli attraktiv som bosted for et bredt lag av befolkningen må regionen utvikle et variert botilbud. Det må være tilbud av ulike boliger som gjør det mulig for innbyggere i ulike livsfaser å finne en egnet og ønsket bolig. Flere kjedehus/rekkehus, leiligheter og et variert tilbud av boliger er nødvendig for å få dette til.

**Aktiv boligpolitikk**
Alle kommunene på Hadeland har nå vedtatt at den årlige befolkningsveksten skal være på 1,5 % eller mer. Dette målet forutsetter at kommunene utvikler en aktiv boligpolitikk og at det samarbeides om markedsføring.

**Robust planlegging**
Det vil alltid være usikkerhet knyttet til prognoser og planlagt befolkningsvekt. Kommuneplaner må derfor være robuste og takle både større og mindre befolkningsvekst og prioritere rekkefølge på områder som skal bygges ut.

**Områder regulert til boligformål**
Områder som er avsatt til boligformål i gjeldende kommuneplaner og hvor utbygging ikke er planlagt eller ikke er i samsvar med nasjonale forventninger, bla. om redusert transportbehov og ivaretagelse av dyrkamark, må vurderes på nytt ved revisjon av kommuneplanene.

## 5.3 Mål

**Målet er:**

> Aktive kommuner som legger til rette for å ta sin del av befolkningsveksten i Osloregionen.

**Dette vil regionen oppnå ved at kommunene gjennom sin planlegging prioriterer:**

- utvikling av varierte botilbud og bomiljø, med vekt på fortetting og konsentrert utbygging i tettstedene
- universelt utformet bomiljø, med god tilgjengelighet til tjenester og aktiviteter
- utvikling av bomiljø som skaper forutsetninger for gode oppvekstvilkår for barn og unge
- bomiljø med nærhet til barnehage og skole
- bomiljø med kultur- og servicetilbud
- bomiljø med tilgjengelighet til friluftsområder.
- bomiljø som ivaretar forpliktelser innen miljø og energibruk, herunder redusert transportbehov og nærhet til varehandel.

# 6. Tettstedutvikling

## 6.1 I dag

Harestua, Grua, Roa, Lunner, Gran, Jaren, Brandbu og Jevnaker er definert som regionens tettsteder. Gran sentrum har utviklet seg til det viktigste senteret i regionen for handel, service og utdanning, og har vokst betydelig det siste tiåret.

Jevnaker og Roa definert som kommunale handelssentra, mens Gran er regionalt handelssenter, uten begrensing på størrelse av kjøpesentre.

I NIBRs Inndeling i senterstruktur (NIBR-rapport 2013:1) er Gran nå klassifisert som småby.
Andelen av befolkningen som bor i tettstedene på Hadeland har økt fra 51 % i 2000 til 56 % i 2013.

**Spredt struktur – bilbasert transportbehov**
Virksomheter og tjenester som kunne vært samlokalisert i sentrum eller tettsteder ligger i dag spredt utover store deler av regionen. Dette bidrar til mangel på attraktivitet i eksisterende tettsteder. Det er ikke tilstrekkelig tetthet i tjeneste og servicetilbud og boliger er i liten grad samlokalisert. Dette skaper et stort bilbasert transportbehov.

**Tettstedene har blitt mindre tette**
Et utviklingstrekk er at de fleste tettstedene på Hadeland er blitt mindre arealeffektive de siste 10 årene. Dette er en utvikling som er i ferd med å snu. Fortettingen er mest synlig på Nesbakken og i Gran sentrum.

## 6.2 I framtida

I framtida vil kommunene samarbeide om en tettstedsutvikling som bidrar til at regionen når målene om befolkningsvekst. Utviklingen til nå har vist at en ikke vil klare dette uten at det gjøres endringer slik at en øker attraktiviteten til tettstedene. Befolkningsvekst, demografisk utvikling og endret familiestruktur fører til behov for flere og mer varierte boenheter.

Utvikling av gode tettsteder vil bli regionens viktigste tiltak for å redusere behovet for bilbasert transport. Den forventede og planlagte befolkningsveksten bør skje innenfor eksisterende utbyggingsområder i prioriterte tettsteder.

**Mest mulig i gangavstand**
Attraktive og levende tettsteder krever at flest mulig sentrumsfunksjoner legges i gangavstand fra hverandre. Boligbygging og fortetting må prioriteres i tettstedene. I sentrum må det være handel og aktivitet i første etasje.

**Arbeidsplasser i sentrum**
Et variert tilbud av arbeidsplasser vil styrke utviklingen av tettstedene. Kontorarbeidsplasser, offentlig tjenesteproduksjon, andre arbeidsintensive virksomheter og varehandel, må legges sentrumsnært. Med boligområder i gangavstand vil dette føre til levende sentrum og redusert behov for biltransport.

**Lokal egenart**
Nye bygg må ta hensyn til tettstedets egenart og lokal stedbunden identitet. Tettstedsanalyse eller annet relevant plandokument må utarbeides og legges til grunn for utbygging i tettsteder og lokale utviklingsområder. Eksisterende kvaliteter må videreutvikles.

**Det lønner seg å investere i tettstedene**
God planlegging, befolkningsvekst og fornuftig samarbeid med utbyggere vil føre til utvikling av attraktive tettsteder. Det er viktig å legge til rette for at investeringer lønner seg i prioriterte tettsteder og utviklingsområder. Gevinster ved samlokalisering må påpekes og utnyttes.

## 6.3 Mål

**Målet er:**

> Attraktive, levende og gode tettsteder med tilstrekkelig servicenivå og befolkningsgrunnlag - bygd på lokal egenart med levende kjerner og redusert transportbehov.

Dette målet vil regionen oppnå ved at kommunene gjennom sin planlegging prioriterer følgende:

**Tre tettsteder for konsentrert utvikling**
I Areal- og transportanalyse for Hadeland, som Civitas AS utarbeidet i 2012, legges det til grunn at all befolkningsvekst i en region med ca. 30 000 innbyggere ideelt sett bør konsentreres til ett tettsted. Dette vil medføre de beste forutsetningene for å skape et tettsted med stor kraft og gode muligheter for utvikling av handel og kulturtilbud, noe som igjen vil skape grunnlag for attraktive bosteder. En slik struktur vil også gi den største konsentrasjonen av reiser, og dermed det beste grunnlaget for betjening med kollektivtransport. Et slikt tettsted må derfor ha et tydelig kollektivknutepunkt og helst et godt togtilbud.

En slik tilnærming og prioritering vil ikke være funksjonell for Hadeland. Vår tettstedstruktur må ta utgangspunkt i regionens behov for utvikling av boliger og arbeidsplasser og å betjene de bo- og arbeidsmarkeder kommunene på Hadeland tilhører (jfr. kapittel om næringsutvikling og arbeidsplasser).

Dette er lagt til grunn for valget av tre regionale tettsteder, hvor konsentrert utvikling prioriteres.

**Regionale tettsteder**

- Gran
- Nesbakken
- Harestua

I disse tettstedene skal det legges til rette for en tydelig fortetting.

Følgende legges til grunn:

- Utbyggingsområder skal utnyttes intensivt med varierte bolig- og næringsformål, med høyere arealutnytting enn vi er vant til, også når det gjelder parkeringsløsninger. Nye områder i randsonen til tettstedene tas ikke i bruk før fortetting er gjennomført.
- Nye bygg skal ta hensyn til tettstedets egenart og gjennomført tettstedsanalyse / byggeskikkveileder. Planene skal legge til rette for gode felles uterom og møteplasser, med tilgjengelighet for alle.
- Tettstedenes utvikling skal baseres på en overordna analyse for å ivareta grønnstruktur og vassdrag og god tilgang til friluftsområder.

**Regionsenter**

Gran sentrum er regionsenter og det viktigste senteret for handel, service og kompetanse.

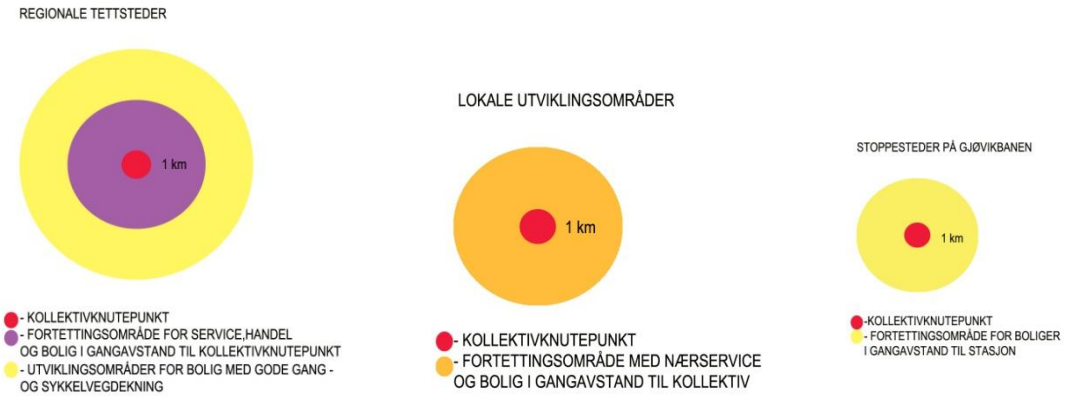
**Lokale utviklingsområder**

- Brandbu – utviklingsområde for nærservice og bolig.
- Roa – utviklingsområde for nærservice og bolig. Umiddelbar nærhet til regionens viktigste trafikknutepunkt gjør at transportbasert virksomhet (logistikk-næringer) vil bli lokalisert til dette området.

**Øvrige stoppesteder på Gjøvikbanen**

Fortetting innenfor gangavstand til stasjonen (ca. 1 km).

**Prinsippskisse for tettstedsutvikling og arealbruk**




Prinsippskisse som legges til grunn for utvikling av regionale tettsteder, utviklingsområder og stoppesteder langs Gjøvikbanen.

# 7. Kompetanse

## 7.1 I dag

Det formelle kompetansenivået i befolkningen på Hadeland ligger under landsgjennomsnittet. Årsaken til dette finnes trolig i generell nasjonal samfunnsutvikling og i utviklingen av lokalt næringsliv. I likhet med resten av Innlandet har Hadeland en næringsstruktur som i liten grad har etterspurt høy formell kompetanse. Realkompetanse har vært sterkere etterspurt. Det næringslivet som etterspør høy formell kompetanse er i større grad konsentrert rundt de større byene.

I 2012 hadde 20,5 % av befolkningen på Hadeland over 16 år høyere utdanning (universitet eller høyskoleutdanning). Dette er en økning på 5,8 % siden 2001. Fordelt på kommunene er tallene: Gran 19,4 % (+ 5,2), Jevnaker 19,9 % (+ 6,3), Lunner 22,5 (+ 6,1) Tilsvarende tatt for hele landet er 29,8 (+ 7,2) og for Oppland fylke 22,6 (+ 6,4). Av dette framgår det at andelen med høyere utdanning har økt mer i landet for øvrig og gjennomsnittlig i Oppland enn hva som er tilfelle på Hadeland.

Tilsvarende tall for aktuelle nabokommuner er: Ringerike 23,3 %, Hole 33,5 %, Nittedal 30,8 %, Nannestad 19,3 % Ullensaker 24 %, Vestre Toten 18 %, Gjøvik 26,3 % og Søndre Land 17,6 %.
Til tross for at Hadeland ligger under gjennomsnittet for fylket, er det bare byene i Oppland som har en høyere andel av befolkningen med høyere utdanning enn Lunner.

Fra næringslivet rapporteres det imidlertid ikke om store utfordringer med å skaffe kompetent arbeidskraft. Unntaket er etterspørsel etter ingeniører og noen smalere fagfelt som krever høy kompetanse innen realfag. En av årsakene til dette kan være at mye opplæring foregår internt i bedriftene.

**Grunnskole**
Kommunene på Hadeland har lang tradisjon for samarbeid, utvikling og kompetansehevende tiltak for ansatte i grunnskolen. Oversikt over grunnskolepoeng indikerer at kvaliteten på grunnskoleopplæringa i vår region ligger på nasjonalt gjennomsnitt. Sammenheng mellom grunnskolepoeng og fullføring av videregående skole er godt dokumentert. Stadig flere elever med fremmedspråklig bakgrunn stiller grunnskolen overfor nye utfordringer.

**Videregående utdanning**
Hadeland videregående skole stod ferdig og startet opp i nye og moderne lokaler i august 2012. Skolen har et bredt utdanningstilbud og er dimensjonert for 850 elever. Skoleåret 2013/2014 hadde skolen 870 elever. Utviklingen med flere elever enn skolen er dimensjonert for ser ut til å fortsette. Dette medfører mangel på undervisningslokaler og legger begrensinger på muligheten for utvikling av nye utdanningsprogram som næringslivet og samfunnet for øvrig etterspør.

Elever fra Jevnaker har anledning til å søke videregående opplæring på Ringerike. Etter at ny skole ble tatt i bruk har elevene derfra i økende grad søkt seg til skolen på Hadeland.

Hadeland videregående skole har i lang tid arbeidet planmessig med entreprenørskap og har etablert mange elevbedrifter som har hevdet seg godt i konkurranse med andre skoler. I tillegg har skolen lang tradisjon for internasjonalt arbeid.

I perioder har det vært utfordrende å få læreplasser til alle elever som har hatt behov for det. Mange elever har læreplass utenfor fylket, spesielt i Akershus, Oslo og Buskerud.

Det er et nasjonalt mål at 75 % skal fullføre og bestå videregående opplæring etter 5 år. I Oppland er denne gjennomføringsprosenten nå på 69. Kommunene på Hadeland ligger nær gjennomsnittet i Oppland. I likhet med i grunnskolen er antall elever med fremmedspråklig bakgrunn økende.

**Tilbud til voksne**
Gran og Lunner har felles voksenopplæring, mens Jevnaker får sitt tilbud dekket gjennom samarbeide med Ringerike. Tilbudet for Gran og Lunner har etter hvert fått et stort omfang, med ca. 200 elever, de fleste med fremmedspråklig bakgrunn.

Karriere Oppland Hadeland er en del av fylkeskommunens partnerskap for karriereveiledning og opplæring for voksne. Studiesenteret har stor aktivitet og ga i 2013 tilbud om karriereveiledning til over 200 voksne, 130 deltok på videregående opplæring og 95 studenter deltok på desentrale studier innen høyere utdanning, og det er samarbeid med næringslivet om kompetansetiltak.

## 7.2 I framtida

Næringslivet vil framover i stadig sterkere grad etterspørre høy kompetanse. Dette vil gjelde både i privat og offentlig sektor. I tillegg til at utdanning og kompetanse har en verdi i seg selv, vil det også være en avgjørende faktor for velferd og verdiskaping i samfunnet.
En region med en befolkning som har god formell og reell kompetanse, vil være mer innovativ og ha de beste muligheter for utvikling og omstilling.



**Hyppigere skifte av arbeidsplass**
Alt tyder på at en i framtida vil skifte arbeidsplass flere ganger i livet. Dette stiller økende krav til kompetanse i befolkningen. Samtidig øker faren for at en kan falle ut av arbeidslivet. Karriere Oppland Hadeland vil spille en stadig viktigere rolle for å veilede voksne med slik omstilling.

**Kvalifiserte lærere**
Utfordringene med å rekruttere gode lærerkrefter er merkbar, spesielt i videregående skole. Denne utviklingen vil trolig øke i tiden som kommer. Arbeid med å rekruttere lærere med høy faglig kompetanse, relasjonelle ferdigheter og evne til god klasseledelse, vil bli vektlagt. Nødvendige ressurser må avsettes.

**Konkurransedyktig og robust videregående skole**
Arbeidet med å utvikle en konkurransedyktig og robust videregående skole vil fortsette. Dette innebærer et tilbud som kommer godt ut i sammenligning med tilsvarende skoler i naboregioner, både i og utenfor fylket. I tillegg må skolen ha utdanningsprogram som er i tråd med behovet til lokalt næringsliv og som samsvarer med behovet for arbeidskraft i Osloregionen. Tilbudet må framstå som robust, gjennom prioriterering og utvikling av solide fagmiljøer og programområder som er forutsigbare for elevene.

Som en følge av dette, og fordi skolen allerede i dag har flere elever enn den er dimensjonert for, vil det være behov for å utarbeide en utviklingsstrategi som viser hvordan en skal møte denne utviklingen. Fylkestinget får fremlagt prosjektrapport om fremtidens videregående opplæring i juni 2015.

**Nettverk næringsliv – skole**
Nettverket mellom næringsliv og skole vil bli videreutviklet. Dette er viktig både for næringslivet, som trenger kvalifisert arbeidskraft, og for den videregående skolen som trenger læreplasser til elevene. Nettverk må utarbeides i samarbeid med opplæringskontorene. Siden Hadeland er en del av Osloregionens arbeidsmarkedet er det viktig med kontakt med næringsaktører både i og utenfor regionen.

**Entreprenørskap stadig viktigere**
Et næringsliv i utvikling vil ha fokus på nyskaping og omstilling. Dette krever entreprenørskap og gründerånd. I vår region må den videregående skolen fortsette det planmessige arbeidet med entreprenørskap og være en viktig aktør for å utvikle holdninger og ferdigheter blant de unge.

**Internasjonalisering**
Internasjonaliseringen vil fortsette. Dette innebærer at stadig flere med fremmedspråklig bakgrunn vil komme og bosette seg i regionen vår. Noen permanent og andre for kortere tid. Dette innebærer nye muligheter for kompetansebygging og utvikling, men også nye utfordringer. Tilfredsstillende språkferdigheter er en forutsetning for integrasjon og yrkesdeltakelse. Sammen med næringslivet må det offentlige legge til rette for god språktrening og praksisplasser.

Utviklingen innebærer også behov for å vektlegge internasjonalt arbeid blant barn og unge, med utvikling og samarbeid med skoler og utdanningsinstitusjoner i andre land.

**Karriere Oppland Hadeland**
Virksomheten til Karriere Oppland Hadeland videreutvikles. Dette vil gjelde både karriereveiledning, videregående opplæring for voksne, studietilbud innen høyere utdanning og samarbeid med regionens næringsliv. Når det gjelder høyskoletilbud må disse bli mer forutsigbare, slik at befolkningen er klar over tilbudet. I tillegg må flere deltidstilbud la seg kombinere med arbeid og familie.

## 7.3 Mål

**Målet er:**

- Lavere frafall i videregående skole enn landsgjennomsnittet
- Alle som har behov for en læreplass skal få det
- Befolkningsandelen med høyere utdanning kommer på landsgjennomsnittet
- En befolkning med kvalifikasjoner i tråd med næringslivets behov
- Andel sysselsatte voksne over landsgjennomsnittet.

**Dette vil regionen oppnå ved at:**

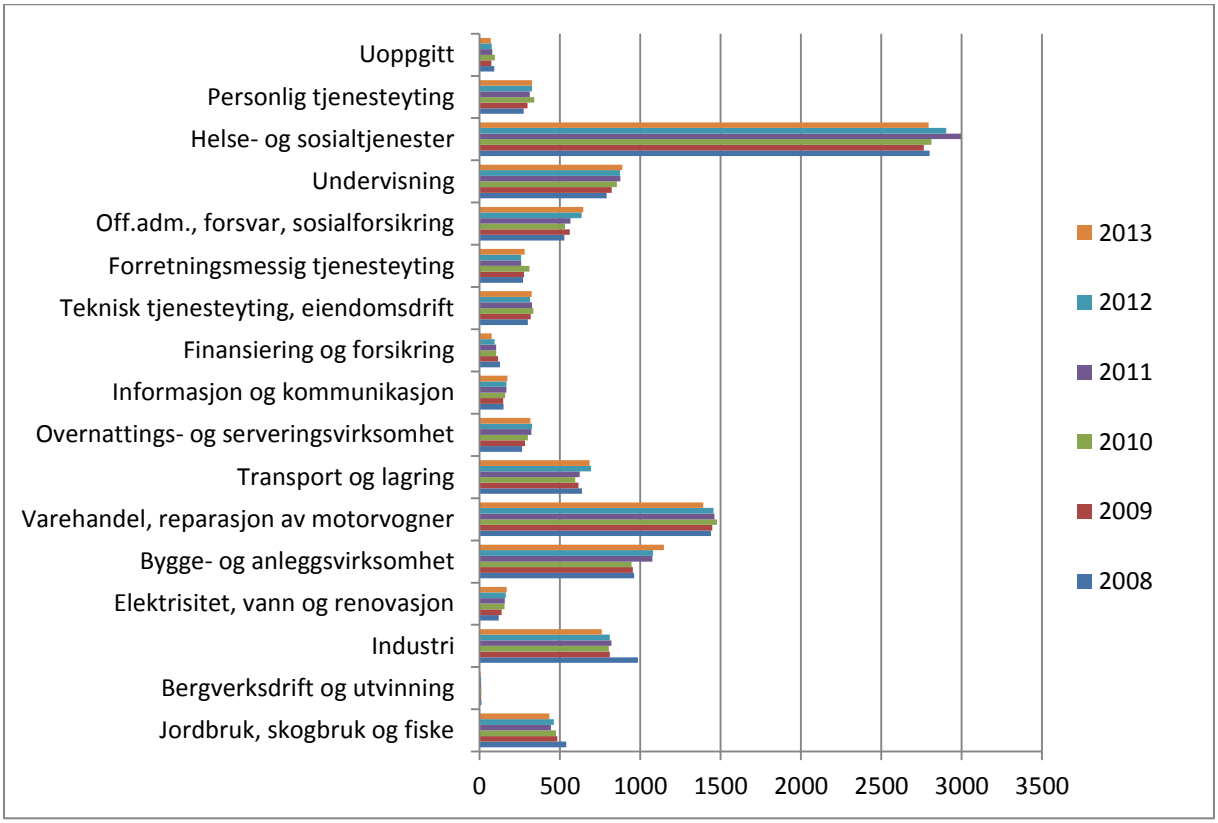
- Det kommunale samarbeidet om kompetanseheving av ansatte i grunnskolen videreføres.
- Hadeland videregående skole utvikles til en robust skole, med solide fagmiljøer og forutsigbart programtilbud.
- Samarbeidet mellom næringslivet og den videregående skolen styrkes.
- Virksomheten til Karriere Oppland Hadeland videreutvikles.
- Flere desentrale høyskoletilbud legges til regionen.

# 8. Næringsutvikling - arbeidsplasser

## 8.1 I dag

Figuren nedenfor viser fordelingen av antall sysselsatte med arbeidssted i Hadeland, uavhengig av bosted. Her kan det derfor også være innpendlere. Pr 4. kvartal 2013 var det 10 497 personer med arbeidssted i Hadeland. Det er nesten 800 flere enn i 2000. Regionen har 14 636 sysselsatte, en økning på 646 fra 2000. Det er dermed en stor andel som er bosatt på Hadeland og som pendler ut av regionen for å jobbe. Arbeidsplassdekningen har i perioden økt fra 69 til 72 %.

På grunn av endringer i SSBs inndeling av næringer, viser figuren under utviklingen med nye inndeling fra 2008 - 2013.




Figuren viser at det er kommunale tjenester som sysselsetter flest, og denne sektoren fortsetter å vokse. Et positivt trekk ved arbeidsplassutviklingen i Hadeland er at den største veksten fremdeles skjer innen tjenesteytende næringer, varehandel og bygg og anlegg. Sysselsettingen i jordbruket har imidlertid gått ned med 18 % fra 2011 til 2013.

Det er store forskjeller mellom kommunene. I Lunner sysselsetter private tjenester nesten like mange som kommunale tjenester, og i Jevnaker er 65 % tilsatt i privat sektor, mens Gran er kommunen der flest arbeidsplasser er knyttet til offentlig sektor. Varehandel sysselsetter mange i alle kommunene.

### 8.1.1 Pendling

Ved årsskiftet 2012/2013 var det 5763 arbeidstakere fra Hadeland som pendlet ut av region. Dette er 322 flere enn i 2000. Av disse pendlet ca. 1300 til Ringerike, 300 til Gjøvikregionen og 200 til Gardermoen. Størst pendling er det til Osloområdet (Oslo m/nabokommuner). Hit pendlet 3 259.

Dette er imidlertid en nedgang på 12 % siden 2000. Til Oslo kommune har nedgangen vært på hele 25 %. En del av årsakene til dette er trolig at flere arbeidsplasser er flyttet ut av Oslo og til nabokommune.

**Store forskjeller mellom kommunene**
Pendlerstrømmene varierer mye fra kommune til kommune. Fra Lunner pendler ca. 40 % av de sysselsatte til Osloområdet. Dette er litt over 7 % mindre enn ved tusenårsskiftet. Fra Gran er det ca. 15 % som pendlet til Osloområdet og fra Jevnaker litt over 11 %. For Gran er dette en nedgang på 4 %, mens det innebærer en liten økning i denne pendlingen fra Jevnaker.
For Jevnaker er pendling til Ringerike viktigst. Neste 30 % av de sysselsatte pendlet dit. Dette er en økning på 3,5 % siden årtusenskiftet.

**Innpendling**
Ved årsskiftet 2012/2013 var det 1 678 som pendlet inn til Hadeland. Det er 470 flere enn i 2000. Over 500 (32,5 %) kom fra Ringerike. De fleste av disse arbeider i Jevnaker. Ellers kommer ca. 400 fra Gjøvikregionen og 330 fra Osloområdet. Pendlingen fra Osloområdet er mer enn doblet siden 2000.

**Byrdefull pendling**
Hva som oppleves som byrdefull pendling varierer fra person til person og er avhengig av den enkeltes livssituasjon, transportkomfort og hvilke arbeid vedkommende har. Undersøkelser viser at personer med høyere utdanning er mest villig til å pendle. Når arbeidsreisen en veg blir mer enn en time vil de fleste oppleve dette som byrdefullt. Fra Hadeland har mange pendlere en daglig reisetid på mellom 3 og 4 timer.

### 8.1.2 Regionens funksjonelle arbeidsmarked

I Fylkesdelplan for Hadeland 2004 – 2015 ble følgende definert som regionens funksjonelle arbeidsmarked:
«I tillegg til bosatte på Hadeland med arbeidsplass her, regnes bosatte i Jevnaker med arbeidsplass på Ringerike (Hole og Ringerike kommune) og bosatte i Lunner med arbeidsplass Nittedal, Nannestad eller Ullensaker, som sysselsatt innenfor regionens arbeidsmarked.»

I 2003 var 66 % av regionens arbeidskraft sysselsatt innenfor dette arbeidsmarkedet.
Målet var å få denne dekningen opp på 70 %. Det målet ble nådd i 2012.

### 8.1.3 Næringsplaner

Alle kommunene har utarbeidet og vedtatt egne næringsplaner/næringsstrategier.



### 8.1.4 To bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I NIBRs inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) (NIBR-rapport 2013:1) er Hadeland fordelt på to regioner. Gran og Lunner tilhører BA-region 5 Oslo, mens Jevnaker tilhører BA-region 21 Ringerike. Dette samsvarer godt med pendlerstrømmene beskrevet foran og måten kommunene og næringslivet har organisert seg på.

Gran og Lunner har bidratt til etablering av felles næringshage i Gran sentrum, Hadelandshagen, og har gått sammen om fells etablererveileder som er lokalisert dit. Jevnaker kommune og næringslivet der har utviklet sine møteplasser sammen med kommunene Ringerike og Hole og næringslivet der. De kjøper også etablererveiledningen sin fra Ringerike Etablerersenter.

### 8.1.5 NHOs NæringsNM

I Nærings NM som NHO får utarbeidet hvert år, ble Hadeland i 2014 rangert som nr. 69 av landets 83 regioner. Dette er en forverring fra året før. Gjennomsnittlig plassering for de 10 siste årene er 48 plass. Gran kommune har i 2014 forverret sin plassering med 53 plasser i forhold til 2013, fra 83 til 136 plass. Jevnaker har også forverret seg med 46 plasser, fra 238 til 412 mens Lunner har gått ned med 20 plasser, fra 276 til 296.

## 8.2 I framtida

I framtida vil kommunene fortsette å legge til rette for økt vekst i næringslivet på Hadeland. Førstelinjetjenesten vil bli prioritert.

**To utviklingsakser**
Regionens næringsutvikling vil fortsette å skje etter de to etablerte utviklingsaksene:

- Nord-sør aksen – fra Gjøvikregionen, gjennom Hadeland mot Oslo.
- Øst-vest aksen – fra Gardermoen mot Hønefoss.

Kommunene vil organisere sitt næringsarbeid i tråd med dette. Nord-sør aksen vil være viktigst for Gran og Lunner, og øst-vest aksen viktigst for Jevnaker. Aksene vil imidlertid ha en viss påvirkning på hverandre og således være av verdi for næringsutviklingen i alle kommunene. Konsekvensen av dette blir et tett samarbeid om næringsutvikling mellom Gran og Lunner, mens Jevnaker vil fortsette å utvikle sitt næringssamarbeid sammen med kommunene på Ringerike.

**En integrert del av Osloregionen**
Næringslivet på Hadeland vil bli stadig sterkere integrert i Oslo-regionens felles arbeidsmarked. Dette er en viktig drivkraft for utvikling av næringslivet i regionen. At regionen har arbeidstakere med høy kompetanse som daglig pendler til Osloområdet er et godt utgangspunkt for at nye arbeidsplasser også vil bli etablert på Hadeland. Næringsetablering skjer ofte i tilknytning til bosted og er størst blant de med høy utdanning. En slik integrering fører imidlertid ikke til at pendling til Osloområdet avtar vesentlig, men pendling fra Osloområdet øker.

**Byrdefull pendling**
Byrdefull pendling reduseres ved at en når målene som er satt for arbeidsplassdekning. Men enda viktigere vil det være at kommunikasjonene på veg og bane blir bedre, jfr. kap. Kommunikasjoner og transport.

**Robust arbeidsmarked - arbeidsplassdekning**
Arbeidsplassdekning bør øke og være på 75 % i 2020. Dette bør også være målet for antall arbeidstakere fra Hadeland som sysselsettes innenfor det som i fylkesdelplanen fra 2004 ble definert som regionens funksjonelle arbeidsregion. At 25 % av arbeidstakerne pendler ut av den funksjonelle regionen vil ikke nødvendigvis være problematisk. Dette betinger imidlertid gode kommunikasjonene og at antall som pendler inn til Hadeland øker. En slik integrasjon vil føre til et robust arbeidsmarked som vil bli mindre sårbart for konjunktursvingninger.

**Vektlegge vertskapsrollen**
Kommune er vertskap for næringslivet. At vertskapsrollen ivaretas på en god måte bidrar positivt til næringsvekst. Det vil derfor være ansatte i hver kommune med spesielt ansvar for næringsutvikling. I konkurranse om etablering av arbeidsplasser er ofte tidsperspektiv og imøtekommenhet avgjørende.

**Eksisterende næringsliv**
Kommunene vil utvikle gode nettverk til eksisterende næringsliv. Gjennom dette vil en bidra til at næringslivet blir godt ivaretatt og ønsker å satse i regionen. Knoppskyting fra eksisterende næringsliv er ofte viktigere enn nyetableringer. I tillegg skaper knoppskyting ofte attraktive miljø som bedrifter ønsker å knytte seg til.

**Tjenesteytende næringer**
Regionen har mange sysselsatt innenfor private og forretningsmessige tjenester. Dette er næringer i vekst og ofte arbeidsplasser som krever høy kompetanse. Arbeid for å få til knoppskyting innen disse næringene vil bli vektlagt.

**Primærnæringene**
Et livskraftig jordbruk og skogbruk vil fortsatt være av stor betydning for regionen. Et levende og vedlikeholdt kulturlandskap er en viktig del av hadelandsidentiteten. Et jordbruk i tråd med Stortingets ønske om fortsatt økt matproduksjon på norske ressurser, vil være en viktig del av dette. Samarbeidet om regionens felles landbrukskontor vil bli videreført.

**Opplevelse og besøksnæringer**
Det vil bli arbeidet aktivt for å få en god og robust organisering av reiselivet. Felles reiselivsorganisering nord for Oslo, i tråd med regjeringens reiselivsstrategi, må videreutvikles i samarbeid mellom næringsaktører, fylkeskommuner og kommuner.

**Fornybar energi**
Gjennom planmessig satsing på bruk av bioenergi og annen fornybar energi, har Hadeland opparbeidet seg en posisjon som en region med bevisst holdning til energibruk. Dette arbeidet vil bli videreført og utviklet i samspill mellom lokale utviklingsaktører, det offentlige og kompetansemiljøer utenfor regionen.

**Rett virksomhet på rett plass**
At kommunene klarer å koordinere arealbruken seg imellom vil være viktig også for næringslivet. Gjennom dette kan det skapes interessante fagmiljø som kan rekruttere beslektede virksomheter. Arbeidsplasser må lokaliseres riktig. Kontorarbeidsplasser vil bli lagt til prioriterte tettsteder og utviklingsområder. Plasskrevende virksomhet lokaliseres til egne næringsområder. Visuelle hensyn må også vektlegges ved utvikling av næringsbygg. (Se mål under kap. 6. Tettstedsutvikling og 10. Arealbruk).

## 8.3 Mål

**Målet er:**

- En arbeidsplassdekning i 2020 på 75 %
- Plassering blant de 40 beste regionene i NHOs NæringsNM

**Dette vil regionen oppnå ved at:**

- en videreutvikler næringssamarbeidet knyttet til regionens utviklingsakser.
- Gran og Lunner utarbeider felles næringsplan og viderefører samarbeidet om næringshage og etablererveileder.
- Jevnaker viderefører sitt samarbeid med Ringeriksregionen.
- kommunene vektlegger vertskapsrollen overfor næringslivet.
  Sammen, eller hver for seg, vil de utvikle faste møteplasser med lokalt næringsliv.
- kommunene alltid har opparbeidede næringsarealer tilgjengelig.
- kommunen utvikler en felles strategi for lokalisering av rett virksomhet på rett sted.
  (se mål under kapittel om Arealbruk).
- Hadelandskonferansen videreutvikles som en viktig, årlig møtearena for næringsliv, innbyggere og det offentlige Hadeland.



# 9. Kommunikasjon og transport

## 9.1 I dag



Forbindelsene på veg og bane til og fra Hadeland er for dårlige. Dette reduserer mulighetene for utvikling i regionen og bidrar til at fordelen med å være sentralt plassert reduseres.

Det går to nasjonale transportkorridorer gjennom regionen. Disse følger de regionale utviklingsaksene:

- Nord-sør aksen: Gjøvik – Oslo.
  Er en del av transportkorridor 6
  Oslo – Trondheim.
  Med Gjøvikbanen og Rv 4 som viktige transportårer for regionen.
- Øst-vest aksen: Gardermoen – Ringerike.
  Er en del av transportkorridor 2
  Riksgrensen – Oslo m/forgreining nord for Oslo til Hokksund.
  Med E 16 som viktig transportåre for regionen.

I tillegg kommer at jernbanestrekningen Oslo – Hønefoss, over Roa, er en del av transportkorridor 5 Oslo – Bergen når det gjelder gods.

### 9.1.1 Gjøvikbanen

Gjøvikbanen er den mest kurverike banen i landet med en hjulslitasje 3 til 5 ganger større enn på sammenlignbare banestrekninger. Banen har timesavganger til Jaren med dublering i rushtiden. Kjørehastigheten er i dag på 63 km/t og kjøretiden Oslo – Jaren er ca. 1:20. Togene gikk noe raskere tidligere, men pga. stor slitasje på materiell ble kjøretiden økt.

Banen har en positiv passasjerutvikling og kapasiteten er fullt utnyttet. Den største flaskehalsen er Brynsbakken i Oslo hvor Gjøvikbanen får felles spor med andre banestrekninger og banens muligheter for sportilgang til Oslo S. I tillegg kommer manglende kryssingsspor og strømkapasitet som gjør at det i dag bare kan kjøres et togsett nord for Jaren. Muligheten for å utvikle bane gjennom Nordmarka er usikker.

Banen er hovedforbindelse for gods mellom Oslo og Bergen. Gjøvikbanen er den eneste jernbanestrekningen i Norge hvor persontrafikken er konkurranseutsatt. Nåværende kontrakt utløper i 2016, med mulighet til to års prolongering.

### 9.1.2 Rv 4 og E16

**Riksveg 4** er den viktigste transportåren mellom Gjøvikregionen/Vest-Oppland og Oslo. Veien hadde i 2012 en årsdøgntrafikk (ÅDT) på 12 300 kjøretøy sør for Gran sentrum. Den er vedtatt utbygd til firefelts veg på strekningen Roa – Jaren og til tofelts veg med midtdeler og forbikjøringsfelt på strekningen sør for Lygna. Utbyggingen forutsetter bompengefinansiering. Strekningen i Gran er beregnet ferdig i 2016. I handlingsprogrammet til Statens vegvesen for perioden 2014-2017 er det foreslått oppstart for parsellen Roa – Gran grense i slutten av fireårsperioden.

**E 16** er den viktigste tverrforbindelsen og omkjøringsvei nord for Oslo (ring 4). Strekningene er en del av Europavegen fra Bergen til Gävle og er regionens hovedforbindelse til Hønefoss og Gardermoen. Gjennom Jevnaker hadde vegen i 2009 en ÅDT på 8 900.

Det foreligger godkjent kommunedelplaner på strekningen Eggemoen – Olum. Utbyggingen forutsetter bompengefinansiering og vil etter planen kunne stå ferdig i 2018.

### 9.1.3 Gang- og sykkelveger

Gang- og sykkelveger er utilfredsstillende utbygd. Utbygging rundt skolene har vært prioritert, men regionen mangler et gjennomgående gang- og sykkelvegnett langs hovedvegene som knytter sammen tettsteder og boligområder.

### 9.1.4 Kollektivtransport med buss

**Til og fra Hadeland:**
Landekspressen og Flybussen Ringerike – Gardermoen er de viktigste bussrutene til og fra Hadeland. Landekspressen har i dag 9 avganger til Oslo og flybussen 7 avganger til/fra Gardermoen.
Tilbudet fra Gran/Roa til Hønefoss er svært dårlig, med kun en direkte avgang pr. dag.
Jevnaker har bussforbindelse til Oslo via Hønefoss..

**Internt på Hadeland:**
De viktigste rutene på Hadeland er bygd opp rundt skolebarntransporten. Disse rutene er åpne for alle, men er ofte dårlig tilpasset behovet til andre reisende. I tillegg er det utviklet et bestillingsrutesystem som er viktig for innbyggere uten bil bosatt utenfor sentrene.
Pendelbussen Brandbu – Harestua, med avgang hver time, som ble etablert i 2011, har vært en suksess.

## 9.2 I framtida

I framtida vil det bli lagt til rette for god kommunikasjon på veg og bane. For næringslivet er gode vegløsninger viktigst. For persontransport vil kollektive løsninger bli prioritert. Ved utbygging skal hensynet til dyrkamark vektlegges sterkt.

### 9.2.1 Gjøvikbanen

Redusert kjøretid og økt frekvens er det langsiktige målet for utvikling av banestrekningen. Tilbudet på Gjøvikbanen må utvikles til samme standard som på IC-strekningene på Østlandet.
Dette forutsetter nødvendig planavklaring (KVU), i første omgang for strekningen Oslo S – Jaren.

**På kort sikt**, og som grunnlag for ny transportkontrakt, må følgende prioriteres:

Tiltak som muliggjør timestrafikk for regiontog til Gjøvik:

- Tilstrekkelig strømforsyning nord for Jaren.
- Nye kryssingsspor og nødvendig oppgradering av stasjoner.
- Nytt materiell.

**På lengre sikt**, når ny kontrakt inngås, må en vurdere muligheten for tidligere avgang fra Oslo om morgenen og hvordan tog kan benyttes som transportmiddel til/fra Hadeland videregående skole.

### 9.2.2 Rv 4

En må sikre kontinuerlig utbygging av Rv 4 på Hadeland, i tråd med forslag til Handlingsprogrammet til Statens vegvesen for perioden 2014 - 2017. I tillegg bør strekningen Roa - Lunnertunellen bygges ut til 4-felts vei.

Strekningen Roa – Hakadal må trafikksikres. Videre må veien gjennom Nittedal bygges ut til tilfredsstillende standard, bla. med nytt løp i Hagaentunellen og nødvendig omlegging i søndre del av kommunen.

Gjennom samarbeid med Nittedal, Akershus og Oslo vil en arbeide for at strekninger som skal finansieres gjennom Oslopakke 3 får god planavklaring og blir prioritert innenfor avsatt ramme.

### 9.2.3 E16

Strekningen Roa – Olum må trafikksikres og bygges om til møtefri vei. Når parsellen Eggemoen – Olum er ferdig vil det være viktig at arbeidet videreføres i Ringerike gjennom bygging av parsellen Hensmoen - Eggemoen.

For næringsliv og innbyggere i Jevnaker vil i tillegg bygging av E 16 fra Hønefoss mot Sandvika være av svært stor betydning.

### 9.2.4 Ringeriksbanen

For Jevnaker vil det være av stor betydning at Ringeriksbanen planlegges og bygges ut som en del av IC satsingen, og i tråd med Stortinget vedtak om NTP 2014 – 2013.

### 9.2.5 Gang- og sykkelveger

Arbeidet med å bygge ut gang- og sykkelvegnettet mellom skoler og boligområder må videreføres. I tillegg må tettstedene i regionen bindes sammen med sammenhengende gang- og sykkelvegnett.

### 9.2.6 Kollektivtransport med buss

**Til og fra Hadeland**

Tilbudet må utvikles i samarbeide mellom kollektivselskapene Opplands Trafikk, Brakar og Ruter. På dagtid bør det være timesavgang på rute mellom Brandbu og Oslo og på flybuss Hønefoss – Gardermoen.

**Internt på Hadeland**

Busstilbudet til og fra Hadeland vgs. må utvikles slik at ingen elever velger annen skole fordi transporttilbudet er bedre til konkurrerende skole.

## 9.3 Mål

**Målet er:**

- Et vei- og jernbanenett i tråd med behovet til befolkningen og næringslivet på Hadeland.
- Et godt kollektivtilbud som gjør det mulig for Hadeland å ta større del av veksten i Osloregionen.
- Tilbudet skal være miljøvennlig, tilgjengelig for alle, med lavest mulig behov for biltransport.

**Dette vil regionen oppnå ved:**

- Videreutvikling av samarbeidet knyttet til de to regionale transportaksene:
  - Gran og Lunner gjennom samarbeid i alliansen Stor-Oslo Nord.
  - Jevnaker gjennom samarbeid med Ringeriksregionen.
- Kommunal arealplanlegging i tråd med de retningslinjene nedfelt i denne planen.



# 10. Arealbruk

## 10.1 I dag

I dag samarbeider kommunene på Hadeland på mange områder, men det har til nå ikke vært noe interkommunalt samarbeid om arealbruken i regionen.

**Kommuneplanlegging**
Kommuneplanlegging skjer som interne prosesser i den enkelte kommune. Dette gjelder for både planstrategi og kommuneplanenes samfunnsdel og arealdel. Det gjennomføres derfor ikke planarbeid hvor en avstemmer behov for arealdisponering på tvers av kommunegrensene.

**Retningslinjer for arealbruk**
Fylkesdelplanen fra 2004 inneholder retningslinjer for arealbruk på Hadeland. Disse konkretiserer konsekvensene av lovgivningen og nasjonale og regionale mål og retningslinjer. Lover og rikspolitiske retningslinjer gir sterke føringer for kommunens handlingsrom.

**ATP-strategi for Osloregionen**
Alle kommunene på Hadeland har sluttet seg til «Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen». Blant overordnede mål og strategier i denne planen er:

- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om en flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
- Balansert vekst skal kunne skje ved en bolig- og næringsutvikling knyttet til de viktigste transportaksene for jernbane og veg. Utbygging bør konsentreres til byer og tettsteder. Grønne korridorer mellom dem skal opprettholdes.
- Utbyggingsmønsteret skal ta utgangspunkt i raske, skinnegående kollektivmidler med stor kapasitet samt et godt vegsystem med god fremkommelighet for kollektivtrafikken.

## 10.2 I framtida

I framtida vil kommunene på Hadeland legge til rette for å ta sin del av befolkningsveksten i Osloregionen. En slik vekst bør skje uten at andelen pendlere øker vesentlig. Dette forutsetter god planlegging og aktivt politikk for utvikling av næringsliv og boligtilbud.

**Felles løsninger på tvers av kommunegrensene**
Skal kommune på Hadeland framstå som attraktive for bosetting og næringsutvikling er en avhengig av å finne gode felles arealløsninger på tvers av kommunegrenser. Avstandene på Hadeland er relativt små. Ofte vil en avgjørelse og arealdisponering i en kommune få konsekvenser for utviklingen i nabokommunen. Felles arealplanlegging blir derfor viktig.

**Befolkningsveksten skjer i tettstedene**
Den planlagte befolkningsveksten vil skje i tettstedene. Samtidig er det viktig å ivareta regionens mange levende bygder og hovedtrekkene i regionens sprette bosetting.

**Bevaring av overordnet grønnstruktur, aktiv jordvernpolitikk og opprettholdelse av naturmangfoldet**

En bærekraftig utvikling forutsetter at vi tar vare på den overordnede grønnstruktur. Nasjonale mål om å redusere omdisponeringen av verdifull dyrka mark og vedtatt Jordvernstrategi for Oppland, setter strenge krav til omdisponering av dyrka mark. Naturmangfoldloven og Rikspolitiske planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging øker behovet for regionalt samarbeid.

**Felles retningslinjer for arealbruk på Hadeland**

- Felles retningslinjer utarbeides som del av denne regionale planen. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men er rådgivende for kommunal- og fylkeskommunal og statlig planlegging. Et mål er at disse i størst mulig grad skal føre til redusert bruk av innsigelser i planprosesser.

## 10.3 Mål

**Målet er:**

> En samordnet arealdisponering som muliggjør planlagt vekst innenfor en bærekraftig ramme.

**Dette vil regionen oppnå ved at:**

- Det utarbeides et felles avsnitt i kommunens planstrategi, som gir tilstrekkelige føringer for videre felles overordnet planlegging, slik at arbeidet med kommuneplanenes arealdel koordineres og samkjøres.
- Regionens arealbehov avstemmes på tvers av kommunegrensene.
  Målsettingen er et mer konsentrert utbyggingsmønster og rett virksomhet på rett plass.
- Planens retningslinjer for arealbruk følges opp av kommunene.




Figuren viser viktige skogsområder og naturlandskap (grønn) viktige jordbruksområder og kulturlandskap (gul) og viktige vann og vassdrag (blå), samt senterstruktur (rød).

En bærekraftig utvikling forutsetter at vi tar vare på overordnet grønnstruktur. Dette innebærer de sammenhengende skogområdene våre, men også sammenhengende jordbruksområder og kulturlandskap og områdene langs vann og vassdrag.

Hadeland ligger sør i Oppland, men grenser mot Buskerud med Ringerike/Hønefoss, Oslo med Nordmarka og Akershus med Gardermoenområdet.

# 11. Retningslinjer for arealbruk

**Mål**

- Retningslinjene skal legge til rette for felles ønsket utvikling på Hadeland og bidra til en arealutvikling som gjør regionen til et sted hvor det er godt å vokse opp, bo og drive næringsvirksomhet.
- Retningslinjene skal bidra til en samordnet arealdisponering som muliggjør planlagt vekst innenfor en bærekraftig ramme.

**Retningslinjenes status**
Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen i hht pb § 8-1. Retningslinjene for arealbruk skal ivareta viktige interesser på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Det er de kommunale arealplanene for Lunner, Gran og Jevnaker som er de juridisk bindene planene for arealbruken i kommunene. Retningslinjene i den regionale planen har ikke form av juridisk bindende bestemmelser, men forplikter til oppfølging i kommunenes planstrategi, kommuneplan, reguleringsplaner og oppfølging av disse. Et mål er at retningslinjene i størst mulig grad skal føre til redusert bruk av innsigelser i planprosesser.

## 11.1 Nasjonale og regionale føringer

Nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging målbærer regjeringens viktigste føringer for planleggingen. Disse revideres hvert 4. år, med nytt dokument i 2015.

**Lovverk og nasjonale retningslinjer**

- Plan- og bygningsloven
- Markaloven
    - Denne loven har særskilt virkning for de delene av Lunner og Jevnaker som ligger innenfor Markagrensen.
- Kulturminneloven
- Naturmangfoldloven
- Øvrige relevante lover, forskrifter, Stortingsmeldinger, Statlige retningslinjer se www.planoppland.no og www.planlegging.no

**Regionale planer og føringer**
I tillegg til Regional plan for Hadeland er det flere regionale planer og retningslinjer som gir føringer for kommunenes arealbruk:

- Regional plan for folkehelse 2012
- Regional plan for klima- og energi 2013
- Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap 2014
- Fylkesdelplan for varehandel 2004 (Revideres til regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland 2015-)
- Regionale planer for vannforvaltning (Vest-Viken) (Under arbeid)
- Jordvernstrategi for Oppland (2007)
- Retningslinjer for areal og ressursbruk for Oppland (FP 2005-08)

## 11.2 Arealstrategi for Hadeland

Utviklingen på Hadeland skal ta utgangspunkt i Hadelands fortrinn: Beliggenhet nær Oslo, kulturlandskap med rik historie, kvaliteter langs Randsfjorden og øvrige vassdrag, Marka og friluftsområder, tettsteder med variert næringsliv og attraksjoner. Utvikling av tettsteder med mer urbane kvaliteter og mer variert boligtilbud er viktige satsinger.

**Samarbeid**

- Ved rullering av de kommunale planstrategiene skal det utarbeides et felles avsnitt som gir føringer for videre felles overordnet planlegging, slik at arbeidet med kommuneplanenes arealdel kan koordineres og samkjøres.
- Regionens arealbehov skal avstemmes på tvers av kommunegrensene. Målsettingen er rett virksomhet på rett plass.
- Fylkeskommunen og regionale statlige aktører skal medvirke aktivt sammen med kommunene.
- Medvirkning og innflytelse fra innbyggere, aktuelle grupper og interessenter skal sikres.

### 11.2.1 Gjennomgående perspektiv

Utviklingsstrategi og arealbruk skal bygge på plan- og bygningslovens formålsparagraf og sikre åpenhet, medvirkning og bærekraftige løsninger. Særlig oppmerksomhet er knyttet til ivaretagelse av barn- og unges interesser, tiltak som styrker folkehelsen, klima-/energivennlige løsninger, universell utforming og ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap.

**Barn og unge**

- Planleggingen skal sikre et godt og trygt oppvekstmiljø tilpasset barn- og unges utfoldelse.
- Kommunenes særskilte ordning for å sikre barn og unges interesser i arealplanleggingen skal ivaretas.

**Universell utforming**

- Boliger, uteområder, kommunesentre og kollektivknutepunkter må planlegges, bygges ut og videreutvikles med høye krav til universelt utformede løsninger.
- Kommunene, fylkeskommunen og andre offentlige aktører skal være forbilde på implementering av universell utforming i egne bygg og tjenester.
- Lokalisering av ulike funksjoner skal sees i sammenheng slik at ferdsel og atkomst blir enklest mulig.

**Folkehelse**

- Arealplanleggingen skal gi befolkningen god tilgang til friluftsområder fra boligområdene, god kollektivtilgang og utvikling av bomiljøer med varierte boligstørrelser, universell utforming og trygge omgivelser.

**Klima og energi**

- Tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging prioriteres. (jfr. kommunale klima- og energiplaner).

- CO2-utslippene skal reduseres ved hjelp av god areal- og transportplanlegging.
- Det skal legges til rette for satsing på bioenergi og annen fornybar energi.

**Samfunnssikkerhet og beredskap**

- Risiko og sårbarhet skal vurderes i all planlegging, og det skal gjøres vurderinger i forhold til nye og endrede utfordringsbilder.

### 11.2.2 Tettsteder

**Særpreg**

- Stedenes særpreg skal ivaretas, og utviklingen skal bygge opp rundt stedets historiske og kulturelle identitet.
- Tettstedsanalyse, eller annet relevant plandokument, må utarbeides og legges til grunn for utbygging i tettsteder og lokale utviklingsområder.
- Nye bygg skal ta hensyn til tettstedets egenart. Visuelle hensyn må også vektlegges ved utvikling av næringsbygg.

**Fortetting med kvalitet**

- Boligbygging og fortetting må prioriteres innenfor avklarte byggeområder i prioriterte tettsteder.
- Nye områder, i randsonen til tettstedene, tas ikke i bruk før fortetting er gjennomført.
- Muligheten for god adkomst for gående, syklende og bruk av kollektiv transport skal tillegges vekt ved videre utbygging.
- Kontorarbeidsplasser, offentlig tjenesteproduksjon, andre arbeidsintensive virksomheter og varehandel, må legges sentrumsnært, fortrinnsvis med gangavstand mellom funksjonene. Arealeffektive parkeringsløsninger skal vektlegges og felles parkeringspolitikk utarbeides.
- Handel og funksjoner som genererer aktivitet må prioriteres i første etasje i sentrum.
- Bygninger skal plasseres slik at det skapes gode felles uterom, møteplasser og gatemiljø, med tilgjengelighet for alle og god tilgang til friluftsområder.
- Ved alle nybygg og rehabilitering skal universell utforming legges til grunn.

**Boligbygging**

- Boligområder bør utvikles i gangavstand til sentrum og trafikknutepunkter.
- Sentrumsnære boligområder skal bygges ut med høy arealutnytting og varierte boligtyper tilgjengelig for alle.
- I tilknytning til alle boligområder skal det være uteområder som er attraktive og store nok til leik og opphold.
- Kommunene bør prioritere rekkefølge på områder som skal bygges ut.
- Uregulerte områder som er avsatt til boligformål i gjeldende kommuneplaner og hvor utbygging ikke er i samsvar med nasjonale forventninger om bla redusert transportbehov og jordvern må vurderes på nytt ved revisjon av kommuneplanene.

**Næringsområder**

- Arbeidsplasser og næringsliv er viktige forutsetninger for en attraktiv tettsteds- og sentrumsutvikling, og bør i størst mulig grad lokaliseres sentrumsnært.
- For lokalisering av varehandel henvises det til Fylkesdelplan for varehandel (2004), og til pågående revisjon av planen « Regional plan for attraktive byer og tettsteder. 2015-)
- Næringer med lav arbeidsplasstetthet og stort arealbehov, eller virksomhet som medfører ulemper for miljøet, kan lokaliseres utenfor sentrum i forhold til regionens utviklingsakser og transportårer:
  - Nord-sør aksen – fra Gjøvikregionen, gjennom Hadeland mot Oslo.
  - Øst-vest aksen – fra Gardermoen mot Hønefoss.

### 11.2.3 Blågrønn struktur

**Generelt**

- Arealforvaltningen skal ivareta Hadelands rike kulturlandskap med jord- og skogbruksarealer, Randsfjorden og vassdragene, Marka, Fjorda og andre friområder, Kongeveg, pilegrimsled, turveier og de grønne arealene i tettstedene og boligområdene som utgjør den blågrønne strukturen og som er en viktig del av regionens grunnlag, kvalitet og historie.

**Kulturlandskap**

- Verdifulle kulturlandskap, kulturmiljøer og kulturminner skal ivaretas og sikres i kommuneplanene .
- Hensynet til dyrkamark skal vektlegges sterkt i utbyggingssaker, jfr. Jordvernstrategi for Oppland (2007) og Landbruksplan for Hadeland.
- Regionens levende bygder og hovedtrekkene i regionens spredte bosetting skal ivaretas.

**Grønnstruktur**

- Grønnstruktur som forbinder bebygde områder med natur- og friluftsområder omkring tettstedene skal opprettholdes og videreutvikles og sikres i kommuneplanene.
- I overgangssonen mellom tettsteder/utbyggingsområder og tilstøtende landbruksarealer, bør det ikke tillates utbygging som kan redusere kvaliteter i grønnstrukturen.
- Alle utbyggingssaker i tettbygd strøk skal utrede forhold knyttet til biologisk mangfold, landskap, allmennhetens friluftsliv og nærmiljøkvaliteter og vise gode løsninger for ivaretakelse av disse.

**Vann- og vassdrag**

- Vassdragets biologiske, estetiske og rekreasjonsmessige verdi må i størst mulig grad ivaretas og sikres i kommuneplanene.
- For å sikre allmenhetens adgang til strandsonen bør kommuneplanene fastsette byggeforbud langs vassdrag i LNF-områdene, fortrinnsvis for 100-metersbeltet, jfr. pbl § 11-11 nr. 5.
- Ved nye tiltak langs vann og vassdrag skal det legges vekt på tilgjengelighet for alle og tiltak som fremmer det allmenne friluftslivet.

- Vegetasjonskledte kantsoner langs vann og vassdrag skal sikres for å bevare naturmangfoldet, landskapsverdier, og for å forebygge flom og erosjon.
- I byggeområder skal det legges vekt på lokal overvannshåndtering. Vannet bør utnyttes som positiv ressurs for miljøet.

### 11.2.4 Samferdsel

**Generelt**

- Utbyggingsmønsteret på Hadeland skal ta utgangspunkt i en infrastruktur med raske, skinnegående kollektivmidler med stor kapasitet samt et godt vegsystem med god fremkommelighet for kollektivtrafikken.
- Planleggingen skal fremme miljøvennlige løsninger, universell utforming og minst mulig avhengighet av biltransport.
- Kommunene har sluttet seg til Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen. Overordnede mål og strategier derfra legges til grunn for planleggingen.

**Gang- og sykkelveger**

- Tilrettelegging for gående og syklende skal ha et særskilt fokus og prioriteres i planleggingen.
- Gjennomgående gang- og sykkelvegnett skal planlegges langs hovedvegene for å knytte sammen tettsteder og boligområder.

**Kollektivknutepunkt**

- Kollektivknutepunkt skal utvikles sentralt i tettstedene med god tilgjengelighet for overgang mellom ulike transport midler.
- Parkeringsplass for pendlere skal etableres i tilknytning til stasjoner/knutepunkter.

**Parkering**

- Parkeringsplasser og biltilgjengelighet skal sees i forhold til utvikling av et godt og trivelig sentrumsmiljø.
- Parkeringsareal i sentrum bør reduseres og prioriteres for korttidsparkering, mens det tilrettelegges for langtidsparkering/arbeidsplassparkering i randsonen av tettstedet.



# 12. Handlingsprogram

## 12.1 Tiltak: En del av Osloregionen i Oppland

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Hadeland – nært og naturlig**<br>Videreføring av prosjekt med formål om at «Hadeland blir den mest attraktive tilflyttings- og etablererregion på Østlandet»<br>Dynamisk gjennomføring – dvs. årlig vurdering av prosjektplanen.<br>Formålet nås gjennom kompetansebygging og utvikling av nettverk, bl.a. gjennom OFKs prosjekt Oppland +. Hovedstrategien er å realisere formålet gjennom å spille andre gode. | **Regionrådet**<br>Kommunene<br>Oppland fylkeskommune<br>Oppland +<br>Senterforeninger<br>Næringsforeninger<br>Næringshage<br>Andre lag og foreninger.<br>Ildsjeler | 2015 - 18 | Partnerskapsmidler (Ca.1 mill. pr. år) |
| **Aktiv deltaker i Osloregionen.**<br>Regionrådet og kommunene forplikter seg til å spille en aktiv rolle i Osloregionen og aktuelle samarbeidsorgan som bli opprettet. Gjennom dette vil regionen få innflytelse og utvikle nettverk som vil være verdifull for Hadeland | **Regionrådet**<br>Kommunene | 2015 - 18 | Interne ressurser |

## 12.2 Tiltak: Våre fortrinn

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Randsfjorden – et fortrinn for Hadeland**<br>Utviklingsarbeid som bidrar til opplevelse og næringsutvikling.<br>Prosjekt med utgangspunkt i pågående arbeid og NIBR-rapporten «Hadelandregionens fortrinn | **Randsfjordforbundet**<br>Randsfjorden grunneierfor.<br>Kommunene langs fjorden<br>Randsfjordmuseene<br>Oppland fylkeskommune<br>Reiselivet<br>Båtforeninger<br>Andre aktuelle lag/foreninger | 2015 - | Partnerskapsmidler<br><br>Annen prosjektfinansiering |
| **Historia – et fortrinn for Hadeland**<br>Hvordan kan attraksjonene våre gjøres kjent og bidra til identitet, kunnskap og gode opplevelser.<br>Utviklingsarbeid med utgangspunkt i det engasjementet som kom fram i planprosessen, dokumentert i NIBR-rapport. | **Randsfjordmuseene**<br>Historielagene<br>Kommunene<br>Regionrådet<br>Reiselivet<br>Oppland fylkeskommune | 2015 - | Partnerskapsmidler<br><br>Annen mulig finansiering |

## 12.3 Tiltak: Bo-perspektivet

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Aktiv boligpolitikk**<br>Temadag: Hvordan nå kommunenes befolkningsmål?<br>Felles seminar m/presentasjon og drøfting av de gode eksemplene.<br>Avklare ulikt utgangspunkt.<br>Hva er drivkrefter, behov og muligheter. | **Regionrådet**<br>Hadeland – nært og naturlig<br>Kommunene<br>Oppland fylkeskommunen<br>Husbanken<br>Grunneiere<br>Utbyggere | 2015 – 18 | Partnerskapsmidler |

## 12.4 Tiltak: Tettstedsutvikling

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Det gode tettsted**<br>«med tilstrekkelig servicenivå og befolkningsgrunnlaglevende – bygd på lokal egenart, med levende kjerner og redusert transportbehov».<br>- Hvordan utvikler vi disse på Hadeland?<br>- Koblet til særpreg, estetikk og komplimentere muligheter.<br>- Informasjon om de gode eksemplene.<br>- Utviklingsarbeid sammen med nasjonalt kompetansemiljø?<br>• Skape felles opplevelse og felles plattform for videre arbeid. | **Regionrådet**<br>Hadeland – nært og naturlig<br>Kommunene<br>Oppland fylkeskommunene<br>Senterforeninger<br>Næringsdrivende<br>Grunneiere<br>Utbyggere<br>Statens Vegvesen<br>Fylkesmannen i Oppland | 2015 – 18 | Partnerskapsmidler |
| **Utviklingsplaner for de regionale tettstedene og lokale utviklingsområder?**<br>(Gran, Nesbakken, Harestua, Brandbu og Roa)<br>• Avklare behov for videre planarbeid.<br>• Hvordan få utløst potensialet i planarbeid som allerede er gjennomført? | **Kommunene**<br>Oppland fylkeskommunen<br>Regionrådet<br>Hadeland – nært og naturlig<br>Andre? | 2015 – 18 | |

## 12.5 Tiltak: Kompetanse

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Kompetansehevende tiltak for ansatte i grunnskolen.**<br>Kommunalt samarbeid om kompetanseheving for ansatte i grunnskolen fortsetter. | **Kommunene**<br>Fylkesmannen i Oppland | 2015 - 18 | |
| **Utviklingsstrategi - Hadeland videregående skole**<br>En strategi som viser hvordan en | **Hadeland vgs**<br>Fylkeskommune<br>Regionrådet | | |

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| utvikler et robust skoletilbud på Hadeland, dimensjonert framtidig elevtall, tilpasset lokalt næringsliv og behovet for arbeidskraft i Osloregionen. | Kommunene<br>Næringslivet<br>Regionalt kompetanseforum | | |
| **Styrke samarbeidet mellom Hadeland vgs. og næringslivet.**<br>Prosjekt for å videreutvikle nettverk og samhandling mellom skolen og næringslivet | **Hadeland vgs.**<br>Regionrådet<br>Aktuelle opplæringskontor<br>Karrieresenteret<br>Regionalt kompetanseforum<br>Hadelandshagen<br>Næringsforeninger<br>Bransjeorganisasjoner<br>kommuner/fylkeskommune | 2015 - 18 | Partnerskapsmidler (Ca. 200 000 pr. år) |
| **Karrieresenteret Opus Hadeland.**<br>Videreutvikle samarbeidet med sikte på utvikling av forutsigbare høyskoletilbud. | **Karrieresenteret Opus Hadeland**<br>Kommunene<br>Regionrådet<br>Regionalt kompetanseforum<br>Fylkeskommunene<br>Næringslivet<br>Høyskolene | 2015 - 18 | Partnerskapsmidler (Ca.250 000 pr år) |

## 12.6 Tiltak: Næringsutvikling - arbeidsplasser

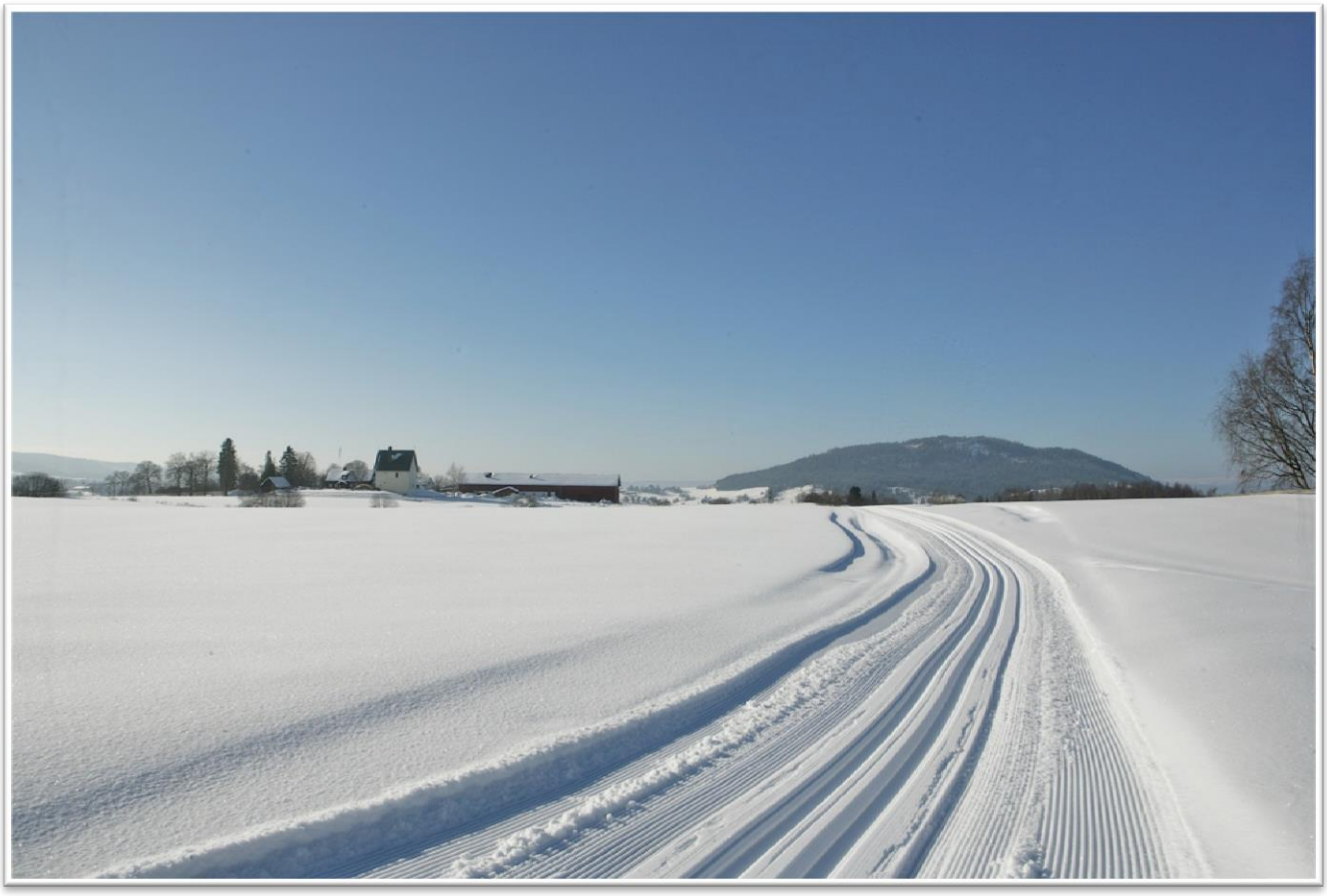
| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Felles næringsplan for Gran og Lunner**<br>Vurdere å benytte ABC-prinsippet (klassifisering ut fra tilgjengelighet) som analysegrunnlag. | **Gran/Lunner kommunene**<br>Næringslivet<br>Hadelandshagen<br>Eksternt kompetansemiljø<br>Oppland fylkeskommunen<br>Innovasjon Norge | 2015 – 18 | Del av ordinært planarbeid. |
| **God og robust organisering av reiselivet nord for Oslo.**<br>Bidra i utviklingen av en robust reiselivsorganisering, i tråd med Regjeringens strateg.<br>Øvre Romerike / Gardermoen bør inngå i den framtidige organiseringen. | **Etablert reiselivsorgan**<br>Øvrig næringsliv<br>Involverte kommunene<br>Involverte regionråd<br>Aktuelle fylkeskommuner | 2015 – 18 | Partnerskapsmidler til prosjekt som videreutvikler eksisterende samarbeid. |
| **Fornybar energi – bioenergi.**<br>Utarbeide prosjekt som viser hvordan regionen kan utvikles til en kompetanseregion for produksjon og bruk av fornybar energi/bioenergi. | **Regionrådet**<br>Eksternt kompetansemiljø<br>Energigården<br>Annet internt kompetansemiljø<br>Fylkeskommunene | 2015 - 18 | Partnerskapsmidler |

## 12.7 Kommunikasjon og transport

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Gjøvikbanen – Kort sikt**<br>Aktiv innsats for å få timesavgang til Gjøvik og nytt togmateriell når ny transportkontrakt skal inngås.<br>Innebærer:<br>• Økt strømforsyning<br>• Krysningsspor<br>• Oppgradering av stasjoner<br>• Nye tog | **Kommunene langs Gjøvikbanen**<br>- Stor-Oslo Nord<br>Oppland fylkeskommunene<br>- Jernbaneforum Gjøvikbanen<br>Regionrådet<br>Jernbaneverket<br>NSB Gjøvikbanen | 2015 – 18 | |
| **Gjøvikbanen – lang sikt**<br>Planavklaring (KVU) slik at utbygging av Gjøvikbanen innarbeides i NTP 2018 – 2027 med samme standard som IC-strekningene på Østlandet. | **Oppland fylkeskommune**<br>- Jernbaneforum Gjøvikbanene<br>Kommunene langs Gjøvikbanen<br>- Stor-Oslo Nord<br>Regionrådet<br>Jernbaneverket | 2015 – 17 | |
| **Rv 4**<br>Aktiv innsats for å sikre kontinuerlig utbygging på Hadeland og nødvendig utbygging i Nittedal og Oslo. | **Kommunene langs Rv 4**<br>- Stor-Oslo Nord<br>Oppland fylkeskommunen<br>- Rv 4 Forum<br>Statens vegvesen<br>Regionrådet<br>Akershus fylkeskommune<br>Oslo kommune | 2015 - 18 | |
| **E16**<br>Aktiv innsats for å sikre utbygging av parsellen Eggemoen – Olum med ferdigstilling i 2018.<br>Trafikksikring på strekningen Olum – Roa og videre utbygging i Ringerike. | **Kommunene**<br>Statens vegvesen<br>Oppland fylkeskommunen<br>Buskerud fylkeskommune<br>Regionrådet for Hadeland<br>Rådet for Ringeriksregionen | 2015 - 18 | |
| **Sammenhengende gang- og sykkelveinett.**<br>Utarbeide plan for utbygging av sammenhengende gang og sykkelvegnett som binder sammen tettsteder og boligområder i regionen | **Statens vegvesen**<br>Oppland fylkeskommunen<br>Kommunene<br>Regionrådet | 2015 - 18 | |
| **Bedre busstilbud ut/inn til Hadeland**<br>• Sikre flybusstilbudet og et bedre øst-vest tilbud.<br>• Bedre busstilbud til Oslo – m/ timesavgang fra Brandbu<br>• Takstsamarbeid som sikrer felles billettering. | **Oppland fylkeskommunen**<br>Kommunene<br>Akershus fylkeskommune<br>Kollektivtransportselskapene (Opplandsbuss, Ruter, Brakar, NSB Gjøvikbanen)<br>Regionrådet for Hadeland<br>Rådet for Ringeriksregionen | 2015 – 18 | |

## 12.8 Tiltak: Arealbruk

| | SAMARBEIDSPARTNERE | TID | KOSTNAD |
|---|---|---|---|
| **Felles avsnitt i kommunenes planstrategi.**<br>Målet er samordnet arealbruk som muliggjør planlagt vekst innenfor en bærekraftig ramme – Rett virksomhet på rett plass. | **Kommunene**<br>Oppland fylkeskommunene<br>Fylkesmannen i Oppland | 2015 – 16 | Del av ordinært planarbeid. |



Forside: Hadeland videregående skole, Gran. Foto: Oppland fylkeskommune
Øvrige foto: Regionrådet for Hadeland



OPPLAND
fylkeskommune

NOU Norges offentlige utredninger 2020: 15

# Det handler om Norge

## Bærekraft i hele landet

## Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene



# Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Tjenester til personer med autismespekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
   *Helse- og omsorgsdepartementet*
2. Fremtidige kompetansebehov III
   *Kunnskapsdepartementet*
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
   *Kunnskapsdepartementet*
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
   *Justis- og beredskapsdepartementet*
5. Likhet for loven
   *Justis- og beredskapsdepartementet*
6. Frie og hemmelige valg
   *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
7. Verdier og ansvar
   *Finansdepartementet*
8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
   *Arbeids- og sosialdepartementet*
9. Blindsonen
   *Arbeids- og sosialdepartementet*
10. Straffelovrådets utredning nr. 2
    *Justis- og beredskapsdepartementet*
11. Den tredje statsmakt
    *Justis- og beredskapsdepartementet*
12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
    *Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
13. Private aktører i velferdsstaten
    *Nærings- og fiskeridepartementet*
14. Ny barnelov
    *Barne- og familiedepartementet*
15. Det handler om Norge
    *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*

NOU Norges offentlige utredninger 2020: 15

# Det handler om Norge

## Bærekraft i hele landet

## Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019
Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2020

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2020

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1463-3

DepMedia

# Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 11. oktober 2019 oppnevnte regjeringen Solberg et utvalg som skulle utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Bergen, 4. desember 2020

Victor Norman (leder)

| | | |
|---|---|---|
| Hans-Jacob Bønå | Wenche P. Dehli | Åslaug Krogsæter |
| Jonas Stein | Astri Syse | Kristian Aasbrenn |
| | | Hans Henrik Bull |
| | | Jørgen Teslo |
| | | Jo Egil Aalerud |
| | | Tormod Reiersen |

# Innhold


**1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid** ..... 11
1.1 Sammendrag ..... 11
1.1.1 Folketallet i distriktene kan stabilisere seg fram mot 2040 ..... 12
1.1.2 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk ... 13
1.1.3 Ambisjonsnivå for distriktene og distriktspolitikken framover .... 14
1.2 Utvalgets mandat ..... 17
1.3 Utvalgets sammensetning ..... 19
1.4 Debatten om demografi og distriktene – utvalgets tre demografiutfordringer ..... 19
1.4.1 Distrikts-Norge: Fra over-befolkning til underbefolkning? .... 19
1.4.2 Avfolkingsalarmen går ..... 20
1.4.3 1970-tallet. «Faren over»? Konsolideres bosettings-mønsteret? ..... 20
1.4.4 Uttynningssamfunnets utfordringer ..... 21
1.4.5 Utvalgets forståelse av demografiutfordringer – befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting ..... 22
1.5 Utvalgets arbeid – utrednings-arbeid under en pandemi ..... 23
1.6 Kommunene bekymrer seg for befolkningsnedgang, staten bekymrer seg for aldring ..... 25

**2 Befolkningsutvikling og aldring i områder med spredt bosetting** ..... 27
2.1 Hva kjennetegner distriktene? Få folk på store arealer ..... 27
2.1.1 Norges bosettingsmønster: store arealer, få folk og små byer ..... 27
2.1.2 Sentralisering i Norden i urbaniseringens hundreår ..... 30
2.1.3 Fritidsboliger gir høyere faktisk innbyggertall ..... 32
2.2 SSBs framskrivinger: stabilt folketall og aldrende befolkning i distriktskommuner ..... 32
2.2.1 Mindre sentraliserende flytting, lite utvandring, og aldring som en stabiliserende kraft ..... 33
2.3 SSBs framskrivinger: Færre unge gir mindre sentraliserende flytting framover ..... 35
2.3.1 Mesteparten av flyttingen skjer blant unge voksne ..... 35
2.3.2 Høye rater for utflytting fra distriktskommuner til sentrale kommuner ..... 36
2.3.3 Færre unge i distriktene gir lavere utflytting framover ..... 37
2.4 Vil flytteratene endre seg over tid med endret sammensetning av befolkningen? ..... 38
2.4.1 Arbeid og utdanning som drivkrefter for flytting og befolkningsvekst ..... 38
2.4.2 Er det mer enn arbeidsplasser som trekker folk til byene? Tjenester og urbane goder ..... 41
2.5 Distriktskommuner er avhengig av innvandring for å opprettholde folketallet ..... 43
2.5.1 Lav utvandring gir relativt høy nettoinnvandring i distrikts-kommuner framover ..... 44
2.5.2 Mange flyktninger og familie-innvandrere har gitt lav utvandring fra distrikts-kommuner ..... 44
2.5.3 … men flyktninger flytter gjerne fra distriktskommuner til byer ..... 46
2.6 Aldringen stabiliserer befolkningen i distrikts-kommuner, men endrer alderssammensetningen kraftig ... 47
2.6.1 Generasjonsbølgene kommer og går ..... 48
2.6.2 Vi lever stadig lenger ..... 49
2.6.3 Redusert dødelighet forlenger etterkrigsbølgen, og innvandring flater ut bølgedalen på 1980-tallet ..... 51
2.6.4 Nivået på antall 80-åringer i distriktene har vært stabilt lenge ..... 52
2.6.5 Økt levealder opprettholder befolkningen i distrikts-kommuner ..... 52
2.6.6 Eldres flytting påvirker i liten grad aldringen eller befolknings-utviklingen i distriktskommuner ... 54

2.7 Fortsatt vekst i storbyene kan gi befolkningsnedgang i distriktene ..... 55
2.8 Har lavere fødselstall noe å gjøre med kvinners flytting og bosetting? ..... 56
2.8.1 Kvinner flytter ikke mer, men tidligere, fra distriktskommuner .... 57
2.8.2 Menn jobber mer sentralt enn de bor ..... 59
2.8.3 Fødselstallene i distrikts-kommunene faller ..... 60
2.8.4 Fra generasjon til generasjon synker andelen av familie-befolkningen som bor i distriktene ..... 61
2.9 Flere eldre og færre i yrkesaktiv alder øker forsørgerbyrden ..... 61
2.10 Svakere aldring i Norge og i norske distriktskommuner enn i nordiske distriktskommuner ..... 64

**3 Distriktspolitiske virkemidler og politikk for distriktene** ..... 67
3.1 Distriktspolitikk – nasjons-bygging i svakt utbygde områder ..... 67
3.1.1 1950- og 1960-tallet: distriktspolitikken som del av en politikk for nasjonal vekst ..... 67
3.1.2 1970- og 1980-tallet: bosettings-mål, nye virkemidler og vekst i velferdsstaten ..... 68
3.1.3 1990- og 2000-tallet: Distrikts-politikken mister kraft og synlighet ..... 69
3.2 Distriktspolitikk forstått som virkemidler rettet mot distriktene ..... 69
3.2.1 Distriktspolitikk handler i stor grad om næringspolitikk og å skape arbeidsplasser ..... 70
3.2.2 Differensiert arbeidsgiveravgift skal gi arbeidsplasser som styrker bosettingen ..... 70
3.2.3 Personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ..... 73
3.2.4 Distriktsnæringsutvalget har vurdert virkemidler rettet mot næringslivet i distriktene ..... 74
3.2.5 Statlige arbeidsplasser flyttes i liten grad til distrikts-kommuner ..... 74
3.2.6 Stor aktivitet i distrikts-kommuner for å utvikle lokalsamfunnet ..... 75
3.3 Mye politikk for distriktene også i offentlige tjenester og velferdspolitikk ..... 75
3.3.1 Velferdsstaten omfordeler til fordel for distriktene ..... 75
3.4 Distriktspolitikken har lagt vekt på vekst, men hva gjør man når befolkningen reduseres? ..... 77
3.4.1 Behov for strategier for å tilpasse seg befolkningsendringer ..... 77
3.4.2 Vekststrategien preger også norske kommuner, forskere og nasjonale myndigheter ..... 78
3.4.3 Mange kommuner i distriktene har svært få ansatte til å jobbe med planlegging og samfunns-utvikling ..... 79

**4 Å nå og bli nådd. Tjenesteorganisering som distriktspolitisk tema** ..... 81
4.1 Tjenester samskapes i tjenestesystemer – teoretiske perspektiver ..... 81
4.2 Avstandshåndtering og liten befolkning som utfordring – terskelkrav og rekkevidde ..... 83
4.3 Drivkrefter som påvirker distriktenes tilgang på tjenester ... 84
4.3.1 Reduksjon i reisetid påvirker tilgjengeligheten til tjeneste-tilbudene ..... 84
4.3.2 Digitalisering gir tilgang til tjenester der du er ..... 85
4.3.3 Spesialisering øker terskelkravene i tjenestene ..... 87
4.4 Desentralisering av tilbudene eller transportløsninger? ..... 89
4.4.1 Modeller og forhold som kan bidra til desentralisering av tjenestefunksjoner ..... 89
4.4.2 Modeller og forhold som kan bidra til å gi tjenestefunksjoner økt rekkevidde ..... 91
4.4.3 Fordeler og ulemper i valget mellom desentralisering av tjenester og økt rekkevidde for tjenester ..... 92
4.4.4 Tjenester med behov for fysisk nærhet ..... 92
4.4.5 Tidskritiske tjenester ..... 93

4.5 Flere brukergrupper har barrierer som reduserer tilgjengelighet til tjenester ..... 94
4.5.1 Aldring – selvhjelpskapasiteten settes på prøve ..... 94
4.5.2 Strategier for å fremme selvhjelp ..... 95
4.6 Tjenesteforsyning i distriktene – handlingsrom for innovasjoner ..... 96

**5 Inntektssystemet for kommunene – en forutsetning for gode og likeverdige tjenester i distriktene** ..... 98
5.1 Demografien gir høyere utgifter og lavere skatteinntekter i distriktskommuner ..... 98
5.2 Inntektssystemet utjevner forskjellen mellom inntekter og utgifter som demografien skaper ..... 99
5.2.1 Alderssammensetningen gir ulike utgifter i kommunene, men dette utjevnes i inntekts-systemet ..... 100
5.2.2 Forskjeller i skatteinntekter utjevnes mellom kommunene ..... 101
5.2.3 Distriktskommunene mottar inntekter i utgiftsutjevningen ..... 101
5.2.4 Distriktspolitiske ordninger og inntekter fra naturressurser trekker opp inntektsnivået i distriktskommuner ..... 104
5.2.5 Befolkningsutviklingen gir økte utgifter og lavere inntekter framover ..... 106
5.3 Utfordringer som ikke fanges godt nok opp i inntektssystemet i dag ..... 110
5.3.1 Tjenester som ikke omfattes av utgiftsutjevningen ..... 110
5.3.2 Finansiering av ressurskrevende tjenester ..... 110
5.3.3 Finansiering og dimensjonering av kommunenes tjenester til deltidsinnbyggere ..... 111

**6 Aldring og økt behov for helse- og omsorgstjenester** ..... 113
6.1 Det er usikkert hvordan eldres helse vil utvikle seg ..... 113
6.2 Stor vekst i arbeidskraftbehovet i helse- og omsorgssektoren framover ..... 115
6.3 Tiltak for bedret ressursinnsats i eldreomsorgen ..... 119
6.3.1 Eldreomsorg – fra institusjons-tjenester til hjemmetjenester ..... 119
6.3.2 Distriktskommuner har høyere dekningsgrad av hjemmetjenester og institusjonstjenester enn andre kommuner ..... 120
6.4 Framskrivinger av forventet behov for tjenester i kommunene ..... 122
6.4.1 Vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgsarbeidere, nedgang i barnehage og grunnskole ..... 123
6.4.2 Hvor mye vil kommunesektoren kreve av total sysselsetting? ..... 124
6.5 Det er allerede lite tilgang på helse- og omsorgspersonell i distriktskommuner ..... 126
6.5.1 Det utdannes for få helsefag-arbeidere og sykepleiere ..... 126
6.5.2 Økt etterspørsel gir rekrutteringsutfordringer i sentrale strøk, mens distriktene har langvarige strukturelle rekrutteringsutfordringer ..... 127
6.6 Økt yrkesdeltakelse kan øke tilbudet av arbeidskraft ..... 127
6.6.1 Behov for å øke syssel-settingen blant eldre for å møte etterspørselen etter arbeidskraft ... 127
6.6.2 Flere jobber deltid i distrikts-kommuner ..... 128
6.7 Behovet for årsverk må reduseres gjennom ny teknologi, innovasjon og bedre organisering ..... 129
6.7.1 Tjenesteinnovasjon ved bruk av digital teknologi kan øke produktiviteten ..... 129
6.8 Begrenset administrativ kapasitet til innovasjon i distriktskommuner ..... 130
6.8.1 Kommunene kan styrke sin kapasitet gjennom regionalt samarbeid ..... 131
6.9 Yngre eldre kan være en viktig ressurs i frivillig arbeid ..... 131
6.10 Eldre kan gi mulighet for næringsutvikling ..... 134
6.10.1 Næringsutvikling knyttet til økt behov for helserelaterte tjenester og velferdsteknologi ..... 134
6.10.2 Eldre besitter en stadig større del av kjøpekraften ..... 135

**7 Boligmarkedet i distriktene og egnede boliger** ..... 136
7.1 Boligmarkedet i distriktene: eneboliger, lite nybygging og lav mobilitet ..... 136
7.1.1 Byggekostnadene er høyere enn boligverdien ..... 136
7.1.2 Staten og kommunene er viktige for å skape et boligmarked i distriktene – også med tilbud av leieboliger ... 138
7.2 Egnede boliger for eldre ..... 140
7.2.1 Flere eldre i distriktskommuner bor i lite tilgjengelige boliger ..... 140
7.2.2 De som skal bli gamle i distriktene, flytter sjelden til mer egnede boliger ..... 141
7.2.3 Usentral beliggenhet gir ytterligere utfordringer for eldre og eldreomsorgen i distriktskommuner ..... 144
7.2.4 Innsats og virkemidler for aldersvennlige boliger ..... 145

**8 Utdanningssystemet og distriktenes tilgang til kompetanse** ..... 147
8.1 Utdanningssystemet og tilgang til kompetansearbeidsplasser sentraliserer befolkningen ..... 148
8.1.1 Universitets- og høyskole-sektorens ti effekter på en region ... 148
8.1.2 Kompetansearbeidsplasser etableres i større arbeids-markeder ..... 148
8.1.3 Valg av studiested – unge søker seg til større studiesteder ... 149
8.1.4 Store forskningsinstitusjoner og kunnskapsbasert næringsliv gir sterk konsentrasjon i forskningsaktiviteten ..... 151
8.2 Flytting skjer i forbindelse med eller rett etter studiene ..... 152
8.2.1 Nyutdannede velger jobb i den regionen de har studert i … ..... 152
8.2.2 … men mange nyutdannede fra andre steder søker seg til større arbeidsmarkeder ..... 154
8.3 Fleksibel og desentralisert utdanning er viktig for rekruttering til og kompetanse-heving i distriktene ..... 155
8.3.1 De fleksible utdanningene vokser, men færre studerer desentralisert ..... 156
8.3.2 Bekymringer for reduksjon i distriktsvennlige utdanninger .... 157
8.3.3 Desentraliserte utdanninger har en uklar plass i struktur-reformen i forskning og høyere utdanning ..... 157
8.4 Hvorfor er det vanskeligere å rekruttere arbeidskraft til distriktene? ..... 158
8.4.1 Historisk: lavere rekruttering til høyere utdanning i distrikts-områder ..... 159
8.4.2 Unge med yrkesfag er mer bofaste og tar jobb i egen region ... 161
8.5 Praksisplasser og gode arbeidsplasser i distriktene kan forbedre rekrutteringen til og stabiliteten i tjenestene ..... 162
8.5.1 Avstand gir økte økonomiske utgifter ved praksis i distrikts-kommuner ..... 162
8.5.2 Manglende kapasitet til å følge opp praksis i små kommuner ..... 162
8.5.3 Regionale traineeordninger gir erfaring med arbeid i distriktene ..... 163
8.5.4 Gode arbeidsplasser i distriktene ..... 163
8.5.5 Små arbeidsmarkeder i distriktene gir færre potensielle søkere ..... 164

**9 Infrastruktur knytter distriktene sammen** ..... 165
9.1 Bedre transportinfrastruktur utvider arbeidsmarkedene ..... 165
9.1.1 Hvor finnes mulighetene for regionforstørring? ..... 166
9.1.2 Nasjonal transportplan setter rammene for utbygging av infrastruktur ..... 166
9.1.3 Bedre infrastruktur gir ring-virkninger for produktiviteten ..... 169
9.1.4 Ferger til besvær ..... 170
9.1.5 Bompenger priser bort region-forstørringer i distriktene ..... 170
9.2 Dyrere og mindre offentlig transport i små markeder ..... 171
9.2.1 Høyt prisede flyruter ..... 171
9.2.2 Begrenset kollektivtilbud i distriktene er en utfordring, særlig for unge ..... 172
9.3 Den digitale infrastrukturen er avgjørende for å bo og arbeide i distriktene ..... 173

9.3.1 Dårligere bredbåndsdekning i distriktene ..... 173
9.3.2 Bredbåndspolitikken er markedsbasert ..... 174
9.3.3 Tilskudd gir bedre bredbånd i distriktene ..... 176
9.3.4 Hjemmekontor utvider arbeidsmarkedene ..... 176

**10 Utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak** ..... 178
10.1 Bakteppet: en ny virkelighet for distriktspolitikken ..... 178
10.1.1 Folketallet i distriktene kan stabilisere seg fram mot 2040 … ..... 178
10.1.2 … men utviklingen i folketallet sier i seg selv lite om bærekraftige lokalsamfunn ..... 179
10.1.3 Det er forventet store forskjeller i befolkningsutviklingen mellom distriktskommuner ..... 179
10.1.4 Distriktspolitikken og kommunenes virksomhet må tilpasse seg en aldrende befolkning i områder med spredt bosetting ..... 180
10.1.5 Lærdommene fra covid-19-utbruddet kan gi en annen utvikling i distriktene ..... 180
10.2 Ambisjonsnivå for distriktene og distriktspolitikken framover .... 181
10.3 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk ..... 182
10.3.1 Fortsatt omfordeling i inntekts-systemet og bedre finansiering av særlig ressurskrevende brukere ..... 182
10.3.2 Kommunenes forutsetninger må i større grad tilpasses en større fritidsboligbefolkning ..... 183
10.3.3 Et finansieringssystem som støtter en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom nivåene ..... 184
10.3.4 Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere på nasjonalt nivå ..... 184
10.4 Velfungerende bolig- og arbeids-markeder og infrastruktur som binder landet sammen ..... 185
10.4.1 Fysisk infrastruktur utvider bo- og arbeidsmarkedene ..... 185
10.4.2 Digital infrastruktur er en forutsetning for likeverdig deltakelse i samfunnet, særlig i distriktene ..... 185
10.4.3 Tiltak for smart mobilitet er ekstra viktig for befolkningen uten bil i distriktene ..... 186
10.4.4 Akseptable flypriser i distriktene er en forutsetning for å ta del i det norske samfunnet på lik linje med andre ..... 186
10.4.5 Det må gjøres en sterkere innsats for å få et velfungerende boligmarked i distriktene for unge og eldre ..... 187
10.5 Tiltak for utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene ..... 188
10.5.1 Utdanningssystemet må ha en tydelig distriktspolitisk oppgave med å bidra til god tilgang på nødvendig kompetanse ..... 188
10.5.2 Ordningen med nedskriving av studielån kan vurderes utvidet til andre distriktsområder ..... 189
10.6 Tiltak som sørger for velfungerende tjenester i distriktene ..... 190
10.6.1 Tjenesteutvikling må skje på distriktenes premisser ..... 190
10.6.2 Samskapingskommunen: en kommune som mobiliserer og koordinerer ressursene i et lokalsamfunn ..... 194
10.6.3 Kommunene kan styrke sin strategiske og operative kapasitet ved regionalt samarbeid ..... 195
10.7 Program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken ..... 195
10.7.1 Forsøk med gratis barnehage og SFO for å øke familie-etablering i og tilflytting til distriktskommuner ..... 196
10.7.2 Forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer for å gjøre ungdom i distriktene mer mobile ..... 196
10.7.3 Forsøk med skattefritak for å stimulere markedet for utleieboliger i distriktene ..... 196
10.7.4 Forsøk med saneringsstøtte mot fysisk forslumming ..... 196

10.7.5 Forsøk med flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å oppnå økt statlig sysselsetting i distriktene ..... 197
10.7.6 Virkemiddeldugnad – oppfordring til høringsinstanser ..... 197

**11 Økonomiske og administrative konsekvenser** ..... 198
11.1 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk ..... 198
11.2 Et finansieringssystem som støtter en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom nivåene ..... 199
11.3 Tiltak for velfungerende arbeidsmarkeder og infrastruktur som binder landet sammen ..... 199
11.4 Tiltak for å få et velfungerende boligmarked i distriktene ..... 199
11.5 Tiltak for utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene ..... 200
11.6 Tiltak som sørger for velfungerende tjenester i distriktene ..... 200
11.7 Program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken ..... 200

**Litteraturliste** ..... 202

# Kapittel 1
# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

## 1.1 Sammendrag

Distriktenes utfordring i Norge har tradisjonelt vært oppfattet som et spørsmål om å bremse strømmen av unge mennesker fra utkanten til sentrum: fra bygd til by, fra bygdesentre og småbyer til storbyene og fra nord, vest og sør til området rundt Oslofjorden. Denne utfordringen sprang ut av et fødselsoverskudd på bygdene kombinert med mekanisering og rasjonalisering i primærnæringene, og løsningen handlet først og fremst om hvordan man kunne skape flere arbeidsplasser i distriktene.

Befolkningsnedgangen i distriktene har over tid vakt stor politisk bekymring, men blir ikke nødvendigvis den største utfordringen framover. Flyttestrømmen *fra* distriktene forventes å bli mindre. Det har sammenheng med at det blir færre unge, en gruppe som erfaringsvis flytter mye, og flere eldre, en gruppe som erfaringsvis flytter lite. Tendensen forsterkes av at de eldre også blir eldre enn før. En motstrøm av tilbakeflyttere og nykommere vil fortsette. Denne motstrømmen har alltid vært der, men har tradisjonelt fått liten oppmerksomhet. I tillegg vil fortsatt innvandring være viktig. Resultatet kan bli at folketallet stabiliseres i mange distriktskommuner, men at aldringen samtidig blir en større utfordring enn før.

I den tradisjonelle distriktspolitikken har intensjonen primært vært å møte utfordringene med tiltak for næringsutvikling og jobbskaping. Utvalget mener at utfordringene er mer sammensatte, og at de følgelig må møtes med et langt bredere spekter av tiltak. Tilgang til gode tjenester er viktig for alle, men krever andre løsninger i områder med spredt bosetting. Ikke minst handler det om hvordan vi kan sørge for gode helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning i områder der eldres andel av befolkningen kanskje blir oppmot dobbel så stor som i landet for øvrig.

Ambisjonen for Norge må være at distriktene er levende deler av et større norsk mangfold og at distriktspolitikken bidrar til bærekraftige samfunn i hele landet. Dette er samfunn som evner å tilpasse seg nye situasjoner og å ta mulighetene i bruk på en måte som gjør at mennesker og virksomheter både vil komme og bli.

Det er dette nye virkelighetsbildet som ligger til grunn for utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak som presenteres i denne rapporten

### 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 distriktspolitikken og en målestokk for både den nasjonale distriktspolitikkens og den kommunale politikkens 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.

Spredt bosetting, befolkningsnedgang og aldring har en tendens til å opptre sammen. Slik demografisk uttynning i en region kan bidra til å forsterke utfordringer med lav befolkningstetthet og aldring, kan stabilisering av folketallet eller vekst bidra til å dempe utfordringene. Likevel, det

å være en distriktskommune – med liten befolkning og store avstander – er imidlertid i seg selv en demografiutfordring som krever særskilte grep. Det endres ikke nødvendigvis så mye av om folketallet går litt opp eller litt ned.

#### Distriktskommuner er kommuner med lav sentralitet

Distriktskommuner kjennetegnes ved at det bor få folk på store arealer. Distriktskommuner er i denne rapporten definert som kommuner med lav sentralitet, det vil si kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 i Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, og i en del tilfeller også kommuner på sentralitet 4. Det er samtidig verdt å påpeke at det både i distriktskommuner og i større kommuner ofte også vil være forskjeller mellom sentre og utkanter som det er viktig å ta hensyn til når man utvikler praktisk politikk, for eksempel knyttet til tjenesteforsyning. De fleste samiske lokalsamfunn er i distriktskommuner og utfordringene som i denne utredningen berører distriktene vil derfor også gjelde for disse.

### 1.1.1 Folketallet i distriktene kan stabilisere seg fram mot 2040

Diskusjonen om demografiutfordringer i distriktene har i stor grad handlet om befolkningsnedgang og flytting fra distriktene til mer sentrale strøk. De siste 20 årene har tre fjerdedeler av distriktskommunene på sentralitet 5 og 6 hatt nedgang i folketallet.[1] Men i denne perioden var det mange år med historisk høy befolkningsvekst i Norge, i hovedsak som følge av stor innvandring. Mange distriktskommuner snudde i disse årene befolkningsnedgang til vekst.

Lavere innvandring, synkende fruktbarhet og en sentraliserende flytting ga imidlertid en nedgang i folketallet i nesten 300 kommuner i 2019. Dette førte til en økt offentlig debatt om befolkningsnedgang mens utvalget arbeidet. Det var ventet at Statistisk sentralbyrå (SSB) i de nye regionale befolkningsframskrivingene ville framskrive ytterligere befolkningsnedgang i distriktene. Hovedalternativet i de nye framskrivingene viser derimot en relativt stabil utvikling i folketallet i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 fram til 2040 (nærmere bestemt en liten nedgang, på 1 prosent).

Årsakene til dette er flere stabiliserende krefter:

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

Utvalget vurderer at SSBs framskrivinger viser at det er mulig å oppnå stabilitet i folketallet i distriktene framover, men at en slik utvikling ikke vil skje av seg selv. Framskrivingene er i utgangspunktet en ren demografisk framskriving som forutsetter at den demografiske flytteatferden vil holde seg stabil. I tillegg må alle de andre stabiliserende kreftene virke for at folketallet ikke skal reduseres.

Drivkreftene for videre sentralisering er så sterke at vi ikke kan ta for gitt en stabil flytteatferd, hverken knyttet til innenlandsk flytting eller innvandring. Disse drivkreftene er:

1. Den økonomiske utviklingen med vekst i kompetanseintensiv og tjenesteytende sektor vil i stor grad fortsatt finne sted i byene.
2. Selv om det skapes arbeidsplasser i distriktene, er det mange som likevel velger å bosette seg sentralt. Beregninger fra distriktsnæringsutvalget viser at arbeidsplassvekst i næringslivet bare forklarer omtrent 6 prosent av avviket mellom gjennomsnittlig befolkningsvekst for kommunene på sentralitet 6 og utviklingen for landet som helhet.
3. En stadig større andel av de unge vokser opp i sentrale strøk og har begrenset erfaring med eller familietilknytning til distriktskommuner. Dette kan tilsi at færre av disse vil velge å flytte til distriktsområder selv om det er ledige jobber der.
4. Mange innvandrere ser også ut til å velge å bo i sentrale strøk.

Utvalget mener det er positivt og viktig for Norges del at befolkningen i distriktene opprettholdes. Men scenarioet som ligger til grunn for SSBs analyser vil altså ikke realiseres av seg selv uten en aktiv distriktspolitisk innsats. Det er også å vente at enkelte kommuner vil få betydelig nedgang i folketallet, mens andre distriktskommuner kan få vekst.

#### … men utvikling i folketallet sier i seg selv lite om bærekraft

Utvalgets analyser viser altså at aldringen er en viktig stabiliserende faktor på folketallet i distrik-

[1] Samlet sank folketallet på sentralitet 6 med 10 prosent, mens folketallet på sentralitet 5 var stabilt.

tene. Fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommuner får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Denne veksten skyldes at dagens 80-åringer kommer fra de små kullene som ble født i 1930-årene. De neste 10–20 årene vil de store alderskullene født i etterkrigstiden bli 80-åringer. Samtidig har redusert dødelighet gjort at stadig flere lever til de er 80 år og vel så det. Det er i framskrivingene forventet ytterligere forlenget levealder for de eldste aldersgruppene.

Veksten i antall 80-åringer er nesten like stor som den framskrevne nedgangen i antall personer i yrkesaktiv alder. Den demografiske utviklingen gjør at det i enda mindre grad enn tidligere blir interessant å se på befolkningsutvikling i seg selv som et mål på distriktspolitikkens suksess. Det må i årene framover først og fremst handle om å skape bærekraftige samfunn som kan håndtere en aldrende befolkning.

Norsk regionalpolitikk har i stor grad vært rettet mot områder med spredt bosetting, med mål om balansert befolkningsutvikling og likeverdige levekår. Men på samme måte som aldringen ikke kan motvirkes med endring i demografien, kan heller ikke de fleste områder med spredt bosetting vokse ut av sine lange avstander og lave folketall. De ulike befolkningsframskrivingene viser at Norge vil ha en betydelig befolkning bosatt i distriktskommuner i overskuelig framtid. Utfordringene med spredt bosetting vil fortsatt eksistere, distriktene blir ikke avfolket.

Nasjonal politikk, forskning, kunnskapsoppbygging og medfølgende forventninger til kommunene har i stor grad vært innrettet mot å stimulere til vekst. Det har derimot vært lite oppmerksomhet om hvordan det kan planlegges for å sikre gode tjenester i områder med spredt bosetting, uavhengig av befolkningsutviklingen.

### 1.1.2 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk

#### Inntektssystemet for kommunene er viktig nasjonal politikk som sikrer distriktskommuners bærekraft

Flere eldre vil øke utgifts- og sysselsettingsbehovet til pleie- og omsorgssektoren. Færre personer i yrkesaktiv alder vil gjøre at det blir færre tilgjengelige ressurser i form av skatteinntekter og arbeidskraft. Utvalgets analyser viser at inntektssystemet for kommunene sørger for at forskjeller i forsørgerbyrder i stor grad jevnes ut mellom kommuner. Dette gjør at distriktskommunene ikke er avhengig av inntekter fra egen befolkning alene for å kunne tilby gode tjenester.

Isolert sett ser ikke aldringen av distriktskommunenes egen befolkning ut til å true det økonomiske grunnlaget for å gi tjenester til innbyggerne. Imidlertid er ikke aldringen av befolkningen geografisk avgrenset til distriktskommunene. Aldringen forventes å gjøre seg gjeldende i praktisk talt hele landet. Dette vil skape finansielle utfordringer på så vel nasjonalt som lokalt plan, og vil kunne sette mekanismene i inntektssystemet under press. Skal distriktskommunene unngå at mulighetene til å finansiere velferdstjenester forvitrer, er de avhengige av man på nasjonalt plan finner en bærekraftig løsning på denne utfordringen.

#### Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere på nasjonalt nivå

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

Dette fører til at vi i større grad må utnytte mulighetene teknologien gir, bruke kompetansen hos de ansatte best mulig og løse oppgavene så effektivt som mulig. Det krever at innovasjon i offentlig sektor og investering i teknologi vektlegges mer. Samtidig er det viktig med løsninger som fremmer tjenesteutvikling i distriktskommuner, noe som krever at flere sektorer ses i sammenheng, og at løsninger tilpasses små kommuner.

Samtidig må utdanningskapasiteten i helse- og omsorgsyrker økes. Særlig for sykepleiere framstår lav utdanningskapasitet som en hovedårsak til mangel på arbeidskraft, da det er klart flere kvalifiserte søkere enn det er studieplasser. Videre begrenses utdanningskapasiteten i dag i betydelig grad av det lave tilbudet av praksisplasser. Utvalget mener det er viktig at økningen i utdanningskapasitet skjer gjennom at man også legger til rette for desentralisert og fleksibel utdanning, og at man benytter seg av praksisplasser i distriktskommuner.

### Regionalt samarbeid om strategisk utvikling og tjenesteorganisering

De demografiske endringene krever innovasjon og nye løsninger, spesielt innen helse og omsorg. Tjenesteinnovasjon og -utvikling, blant annet gjennom bruk av ny teknologi, nye metoder og bedre oppgavefordeling, kan bidra til å øke produktiviteten både i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og i spesialisthelsetjenesten. For mindre distriktskommuner kan det være utfordrende både å delta i innovasjonsprosesser og å ta kunnskapen i bruk i egen virksomhet. Regionale nettverk er viktige for å spre nye løsninger til distriktskommuner.

Utvalget mener at det bør utvikles et mer strukturert regionalt samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune, innen flere tjenesteområder. Samarbeidet bør være rettet mot å utarbeide felles strategier og prioriteringer for viktige samfunnsfunksjoner i hver enkelt region. I dag tar statlige virksomheter beslutninger med konsekvenser for distriktene uten formelle prosesser eller dialog seg imellom. Til dels blir større beslutninger tatt på nasjonalt politisk nivå, men også da som beslutninger for den enkelte virksomhet. Dette kan gi utilsiktede konsekvenser for distriktene, samlet og enkeltvis. Endrede strategiske prosesser kan gi bedre beslutninger og forbedre distriktsprofilen i samfunnsutviklingen. Dette vil kunne bidra til å gi tilbud av god kvalitet så vel som kompetanse og bolyst i distriktene.

## 1.1.3 Ambisjonsnivå for distriktene og distriktspolitikken framover

Helt siden 1500-tallet har distriktene vært en fødemaskin for byene. De har hatt store fødselsoverskudd som har forsynt byene med hardt tiltrengt arbeidskraft. De siste 50–60 årene har vi her i landet forsøkt å bremse strømmen fra land til by ved å stimulere distriktenes evne til selv å absorbere fødselsoverskuddene.

Distriktspolitikken oppsto i en tid da behovet for arbeidskraft minket i primærnæringene og industrialisering ga vekst i byene. Distriktsutbyggingen var en del av den store moderniserings- og vekstpolitikken i etterkrigstiden. Distriktspolitikken har vært viktig for å lette omstillingen fra primærnæring til industri og siden fra industri- til tjenestesamfunnet. Virkemidler som differensiert arbeidsgiveravgift ble innført for å skape nye arbeidsplasser i distriktene og utjevne forskjeller i arbeidsledighet. Distrikts-Norge er nå i en situasjon med lav arbeidsledighet, og det er mangel på arbeidskraft mange steder.

Kjernen i distriktspolitikken har vært å skape arbeidsplasser for å hindre utflytting eller sikre tilflytting. Det befolkningsframskrivingene klart viser, er at den lange historien med fødselsoverskudd i distriktene definitivt er forbi. Distriktene er ikke lenger i stand til å reprodusere seg selv, langt mindre å forsyne byene med folk. Skal distriktsbosettingen sikres, må nettostrømmen av folk derfor gå fra mer til mindre sentrale strøk. Det krever i så fall en annen distriktspolitisk tilnærming.

### Levende deler av et større norsk mangfold

Utvalget har diskutert ulike scenarioer eller ambisjonsnivåer for distriktene og distriktspolitikken framover og hva slags innsats som kreves for å nå disse målene. Utvalget mener helt klart at ambisjonen for distriktspolitikken framover bør være å videreutvikle særpreg og forskjeller mellom storby og småsamfunn og småsamfunnene imellom. Dette innebærer at distriktene ikke skal bli noen kopi av storbyene, men at bostedsvalg heller blir et valg mellom ulike typer tilværelser. Det er det gode samfunnet som settes som målet for utviklingen, ikke vekst i seg selv.

Enkeltkommuner må ta ansvar for sin egen utvikling, basert på egne ressurser. Tradisjonelt har kommuner primært blitt forstått som en offentlig myndighet og tjenesteytende organisasjon, mens innbyggere og næringsliv har blitt sett på som brukere av kommunale tjenester. Mange av dagens samfunnsutfordringer er svært sammensatte og komplekse. «Samskapingskommunen» kan forstås som en kommune der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med dem løsningene handler om – enten det er enkeltpersoner, bygdelag, frivillige organisasjoner, næringsliv eller andre.

Men staten må i tillegg opprettholde en politikk som støtter opp om gode liv også i distriktene. Dette krever økt oppmerksomhet om hvordan man utvikler gode løsninger på distriktenes premisser. Det vil også kreve utvikling og testing av helt nye typer virkemidler og poltikk, noe som ikke nødvendigvis handler om økte ressurser, men om et bredt ordskifte og praktisk utprøving av nye typer virkemidler.

### Tjenesteorganisering som distriktspolitisk tema

Tjenestesituasjonen i distriktene er viktig for den enkelte innbyggers trygghet og livskvalitet. Sam-

tidig er den med på å forme hvor attraktive steder er som bosted og leveområde. Tjenesteytende næringer sysselsetter i særklasse flest, også i distriktene, og lokale, stasjonære tjenestetilbud er viktige sosiale arenaer og har viktige symbolfunksjoner i lokalsamfunnet.

Områder med liten befolkning og store avstander har alltid hatt større utfordringer med tjenesteforsyningen enn byområder. Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grobunn for så mange tilbud. Tjenesteorganiseringen må derfor utformes innenfor til dels andre rammebetingelser enn dem som gjelder i mer urbane områder.

Tjenestefunksjonene i disse områdene vil altså ikke rekke opp til terskelkravet om tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å være bærekraftige løsninger uten at «terskelsenkende» grep tas i bruk. Terskelsenkende løsninger har som intensjon å opprettholde tilbud på så mange steder som mulig, og de har følgelig desentralisering som mål. «Rekkeviddeøkende» løsninger, det vil si løsninger som reduserer reisetid og reisekostnader forbundet med å nå og bli nådd, eller digitalisering som gir deg tjenester der du er, er nødvendig om befolkningen skal sikres tilfredsstillende tilgjengelighet.

Tjenestetilgjengelighet og velferd har i stor grad vært overlatt til den enkelte sektor. Endringer i statlig virksomhet har ført til uro i mange distriktsområder og en følelse av at staten trekker seg tilbake fra distriktene og ikke tar hensyn til behovene på en likeverdig måte i hele landet. Utvalget mener at sterk sektorstyring og silotenkning kombinert med digitalisering og spesialisering i sum har vært til ugunst for distriktene. Distriktsbefolkningen har ofte tatt kostnadene ved reformer i staten gjennom lengre avstand til tjenester og færre arbeidsplasser, mens de i mindre grad har fått sin del av gevinstene.

Utvalget mener at tjenesteutvikling i større grad må skje på distriktenes premisser. Det er behov for å endre prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet i en region. Prinsippet bør være at tjenester organiseres på det optimale nivået der de kan fungere for innbyggerne, og ikke at lokaliseringen kun styres av det som gir det optimale kostnadseffektive nivået for virksomheten isolert.

Utvalget mener det vil være både kostnadseffektivt og til gunst for både tjenesteleverandører og -mottakere at det i større grad utveksles erfaringer og kunnskap mellom de ulike aktørene om slike tiltak. Som et minimum bør det kunne etableres en nasjonal kunnskaps- og idébank for et slikt formål.

### Infrastruktur for transport og digital samhandling

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

Med færre brukere er det krevende å finne gode lønnsomhetsmodeller i distriktene. Dette har ført til at standarden på infrastrukturen der er dårligere. I Norge har offentlig sektor tatt et stort ansvar for finansiering, organisering og utbygging av tradisjonelle ferdselsveier over sjø og på landevei. Nyere kommunikasjonsformer, som flytransport og digital infrastruktur, er i større grad overlatt til markedskreftene.

Bedre transportinfrastruktur gjør det mulig å øke reiseavstanden uten å øke reisetiden. Det gir også flere indirekte effekter, som eksempelvis økt konkurranse, stordriftsfordeler og mer kunnskapsdeling. God fysisk og digital infrastruktur er dessuten viktig for å knytte små og store bo- og arbeidsmarkedsregioner sammen. Imidlertid blir gevinstene av regionforstørring redusert ved høye billettpriser på ferger og bruk av bompenger. Utvalget mener at det er sløsing med samfunnets ressurser å kreve inn fergebilletter og bompenger på strekninger og fergetilbud som vil ha ledig kapasitet selv uten brukerbetaling.

Et tilstrekkelig flyrutetilbud til akseptable priser er viktig for at folk skal kunne bo i hele landet og samtidig ha tilgang til sykehus, offentlige myndigheter og andre viktige institusjoner, og for handel og samarbeid med resten av verden. Det er behov for å vurdere flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser.

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

Godt utbygd digital infrastruktur i distriktene er helt avgjørende for at innbyggerne skal kunne bruke digitale tjenester, men også for digital samhandling med andre. Jo bedre utbygd infrastruktur med høyere båndbredde, desto mer avanserte digitale verktøy kan innbyggerne ta i bruk. Digita-

lisering bidrar til økt produktivitet, økonomisk vekst og økt velferd for så å si alle samfunnssektorer og næringer. Robust digital infrastruktur sikrer at alle har tilgang på de samme tjenestene, og at alle kan bidra til verdiskaping og delta i samfunnet på like vilkår.

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

Aldringen er altså en stabiliserende faktor for bosettingen i distriktene. Samtidig viser framskrivingene nedgang i antall personer i yrkesaktiv alder. Mange deler av Distrikts-Norge har allerede en situasjon med lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft. Skal distriktsbosettingen sikres, må nettostrømmen av folk derfor gå fra mer til mindre sentrale strøk. Det krever i så fall en annen distriktspolitisk tilnærming.

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

Utvalget har diskutert løsninger for å sikre rekruttering av nødvendig arbeidskraft og kompetanse til distriktsområder. Dette må knyttes til flere sektorer. Vi har tidligere nevnt infrastruktur som binder bo- og arbeidsmarkeder sammen.

### Velfungerende boligmarkeder

Tilflytting av personer uten bakgrunn i distriktene krever også mer velfungerende boligmarkeder. Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å oppta eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg. Lite boligbygging kan derfor gi redusert mobilitet i lokale boligmarkeder. Selv om eneboligen fortsatt står sterkt, har folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering. Kommuner som har en aktiv og helthetlig boligpolitikk, kan lykkes med å bygge nye boliger for utleie i samarbeid med det private.

Lite dynamikk i boligmarkedet i distriktene skaper også utfordringer for de eldre. Dårlig tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig fører til at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Mange av disse boligene ligger også usentralt til. Det kan gjøre eldre lite selvhjulpne og redusere livskvaliteten deres. Løsningen til nå har ofte vært at kommunene må ta ansvar for botilbudet til eldre som ikke klarer seg selv. Framover kan ikke de eldre støtte seg til at kommunene tar dette ansvaret. De må i større grad ta ansvar for egen alderdom og sørge for at de bor i en bolig hvor de kan klare seg selv uten hjelp fra det offentlige. Kommunene må planlegge for en mer sentralisert bosetting i nærheten av tjenester. Dette kan igjen redusere kommunenes ressursbruk i hjemmetjenestene.

### Kompetanse og utdanning

Innenfor utdanningsfeltet må det legges til rette for dem som ønsker å ta høyere utdanning i distriktene. Potensialet for å sikre høyt utdannet arbeidskraft i distriktene er antakelig større hvis det satses på å utdanne dem som allerede bor der, framfor å forsøke å tiltrekke seg høyt utdannede som bor andre steder. Det er derfor særlig viktig med et desentralisert og fleksibelt utdanningstilbud til de personene som allerede er etablert i distriktsområder. Samtidig er det også viktig at det fortsatt finnes utdanningsinstitusjoner i distriktene, slik at de som er vokst opp i sentrale strøk også har mulighet for å ta utdanning her. Rural eksponering, gjennom utdanning og praksis, er viktig for å gjøre flere kjent med jobbmulighetene og livet som finnes i distriktene. Kanskje er jobbene både mer interessante og mindre krevende enn hva man tror, kanskje er tilbudet av tjenester og andre goder bedre enn man har sett for seg?

Utbyggingen av et desentralisert utdanningssystem har vært viktig både for å øke rekrutteringen til utdanning i distriktskommuner og for å sikre tilførsel av kompetent arbeidskraft til privat og offentlig sektor.

Institusjonene har i dag et uklart mandat om å tilby fleksibel og desentralisert utdanning. Kunnskapsdepartementet må i styringen av sektoren sikre at institusjonene tilbyr et fleksibelt utdan-

ningstilbud som sikrer folk i distriktene tilgang til utdanning og gir mulighet for livslang læring. Utvalget mener at et tydelig regionalt oppdrag til utdanningsinstitusjonene både kan øke kapasiteten i utdanningene som krever praksis, gi praksisplasser i små distriktskommuner og gi god læring i praksis.

#### Behov for diskusjon og utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken

Utvalget mener at det er stort behov for nytenkning 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.

Utvalget ønsker å understreke viktigheten av at utprøving av tiltak som vurderes innført, planlegges slik at de lar seg evaluere. Slik kan man få ny kunnskap og fatte informerte beslutninger om videreføringer og/eller endringer. Av den grunn bør nye tiltak innføres som forsøk eller kvasiforsøk. Grunnlaget for en god evaluering legges ved at evalueringene planlegges samtidig med tiltakene. Dette innebærer at man legger opp til å undersøke hvilken effekt tiltaket har hatt på problemstillingen det skulle bidra til å løse, hvorvidt det hadde uforutsette og eventuelt uønskede konsekvenser, i hvilken grad tiltaket lot seg gjennomføre, og hvilke erfaringer brukere har gjort seg. For små kommuner vil det være hensiktsmessig å planlegge evalueringer i samarbeid med andre kommuner for å sikre robuste resultater.

Følgende tiltak foreslås i programmet:

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

Gjennom arbeidet med å innhente kunnskap om lokale forhold og behov har utvalget registrert den overlegne lokale kompetansen om egne forhold og behov. Utvalget oppfordrer derfor høringsinstanser til å spille inn forslag til andre tiltak som ikke er inkludert her. På den måten kan høringsrunden bidra som en slags virkemiddeldugnad for framtidig distriktspolitikk.

Parallelt med utvalgsarbeidet har Ungdommens distriktspanel, nedsatt av regjeringen i 2019, jobbet med å hente inn forslag fra ungdom i både distrikter og byområder om hva som må til for at det skal være godt og attraktivt å bo og arbeide i hele Norge, også i framtiden. Panelet skal levere sin rapport til regjeringen våren 2021. Utvalget ser fram til å lese deres anbefalinger og råd.

## 1.2 Utvalgets mandat

#### Mandat for utvalg som skal utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene

##### Formål

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.

##### Bakgrunn

Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn og vekst i hele landet. Regjeringen vil støtte opp om videre vekst og sysselsetting i distriktene, og bidra til å sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Det skal være mulig å leve gode liv, uansett hvor i Norge man bor.

Befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen eldre i befolkningen vil øke i årene frem mot 2030/2040. Dette slår først og sterkest inn i de mindre sentrale delene av landet, og inkluderer flere samiske lokalsamfunn. Det blir færre som kan sikre velferdssamfunnets bærekraft. Det blir sterkere konkurranse om kvalifisert arbeidskraft, som trengs både i offentlig sektor og i næringslivet, utfordringer som forsterkes av sosiale og teknologiske endringer. Samtidig kan situasjonen for offentlige finanser fremover bli mer krevende. Regjeringen vil derfor sette ned et offentlig utvalg som skal utrede konsekvensene av demografiutfordringer i de

mindre sentrale områdene for både kommunesektoren, staten og privat sektor.

Det har vært en langvarig utvikling over flere tiår med svak eller negativ befolkningsvekst og utflytting fra de mindre sentrale områdene i landet. Forventede endringer i demografi og befolkningsnedgang i disse områdene gir utfordringer for både kommunesektoren, staten og privat sektor. Økt antall og andel eldre innbyggere vil øke behovet for helse- og omsorgstjenester fra både kommunene og staten. Det vil også gi utfordringer for tilgjengelighet for eldre i boligmassen. Andelen egnede boliger for eldre ligger an til å øke minst i kommuner hvor andelen eldre ligger an til å øke mest. Samtidig vil antallet og andelen arbeidstakere reduseres, og det blir mer utfordrende å få tak i kvalifisert arbeidskraft i både offentlig og privat sektor.

Nedgangen i antall yrkesaktive i forhold til antall pensjonister kan bli en utfordring, særlig for personellsituasjonen i helse- og omsorgssektoren, og for verdiskaping og velferdsutvikling i distriktskommuner. Allerede i dag er det rapportert om betydelig mangel på sykepleiere, helsefagarbeidere og andre helseyrker. Kompetansebehovsutvalget peker på at det nasjonalt også er vedvarende mangel på grunnskolelærere, IKT-arbeidere og fagarbeidere til bygg og anlegg (NOU 2018: 3). Framskrivinger av sysselsettingsbehov, gitt dagens løsning av de kommunale oppgavene, viser at kommunesektoren vil ha behov for en stadig større andel av de sysselsatte i distriktene.

Et stort behov for ansatte i offentlig sektor lokalt kan komme til å gå på bekostning av privat sektor i distriktene, som også vil trenge arbeidskraft for å utnytte vekstmulighetene. Mange bedrifter klarer ikke utløse potensialet sitt, fordi det er krevende å beholde og rekruttere relevant arbeidskraft og kompetanse. Denne situasjonen svekker bedriftenes muligheter for vekst og omstilling og lokalsamfunnenes forutsetninger for god og vekstkraftig utvikling.

Utdanningskapasitet og desentralisert og distriktsvennlig utdanningstilbud kan være viktig for å rekruttere og vedlikeholde kompetanse. Avstanden mellom aktuelle søkere og utdanningstilbudet har stor betydning for om tilbudet benyttes. Stor avstand kan medføre at tilbudet ikke oppleves som reelt for de som ønsker å bli boende i kommunen, og gjør det vanskelig for offentlige og private virksomheter i kommunen å få dekket sitt behov for kompetent personell i lys av de demografiske utfordringene.

Det er behov for å øke problemforståelsen om demografiutfordringer i distriktene. Vi har i liten grad kunnskap om hvordan økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder vil påvirke mindre sentrale områder i praksis og hvordan utfordringer og muligheter som sosiale og teknologiske innovasjoner vil spille inn. Dette gjør det også vanskelig for lokalpolitikere og innbyggere å planlegge for et aldrende samfunn.

### Problemstillinger som skal drøftes i utredningen

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 bør særlig vurdere de problemstillingene som er nevnt i del 2. Bakgrunn, men står fritt til å vurdere også andre temaer innenfor de administrative og tidsmessige rammene for utvalget.

Aldringen i mange europeiske regioner er enda sterkere enn i Norge. Det gjør det også mulig å innhente kunnskap om hvordan aldringen påvirker europeiske lokalsamfunn, og hvilke løsninger som er utviklet i andre land.

### Gjennomføring

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder vurdere økonomiske og administrative virkninger av sine forslag. Minst ett av forslagene må kunne gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer. Veilederen for utvalgsarbeid i staten gir praktiske råd og tips som kan bidra til effektivitet i utvalgsarbeidet og til bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompe-

tansemiljøer og private og offentlige aktører. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe, arrangere debattmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante miljøer. Utredningen skal baseres på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet. Det vises her blant annet til nylig avleverte og pågående offentlige utredninger, stortingsmeldinger og planer. Det bør også tidlig avklares om det er aktuelle problemstillinger som allerede er dekket av andre utvalg.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til departementet innen 1. desember 2020.

## 1.3 Utvalgets sammensetning

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 sekretariat har bestått av Hans Henrik Bull (sekretariatsleder), Jørgen Teslo, Jo Egil Aalerud og Tormod Reiersen.

## 1.4 Debatten om demografi og distriktene – utvalgets tre demografiutfordringer

Helt siden 1960-tallet har demografi vært et sentralt tema i den norske debatten om regionalpolitikk, og en grunnleggende del av den allment gjeldende forståelsen av «distriktsproblemene». Å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har gjennom flere tiår, uttrykt av skiftende regjeringer, vært et eksplisitt formulert mål for distriktspolitikken.

På denne bakgrunn er det også naturlig at befolkningsutviklingen i distriktene er blitt en målestokk for distriktspolitikkens suksess og fiasko. Slik sett framstår det som logisk at regioner med vekst i folketallet blir omtalt som vinnere og regioner med nedgang som tapere i det regionale spillet. Et slikt perspektiv kan også tolkes som et uttrykk for at det er stabilisering av folketallet, og helst vekst, som må til for å løse regionenes utfordringer.

Befolkningsutviklingen fungerer ikke bare som et barometer, en pil som forteller hvordan det står til i en region. Den oppfattes også som en viktig uavhengig variabel, et viktig premiss og en betydningsfull påvirkningsfaktor i den regionale utviklingen. Hvordan vil endringene i bosettingsmønsteret, distriktsbefolkningens volum og sammensetning virke inn på det regional- og distriktspolitiske utfordringsbildet man kan se for seg i årene som kommer? Hvilke demografiske trender ligger til grunn for dagens demografiutfordringer, og hvordan er disse utfordringene blitt beskrevet og fortolket?

### 1.4.1 Distrikts-Norge: Fra overbefolkning til underbefolkning?

Sett i en global sammenheng, og i et lengre historisk perspektiv, framstår det ikke som opplagt at demografisk utvikling skal gis en dominerende plass i forståelsen av regionale utfordringer. Det samme gjelder at befolkningsvekst, løsrevet fra enhver kontekst, skal oppfattes som noe positivt, og befolkningsnedgang som noe negativt og uønsket.

Gjennom historien har synkende folketall og flytting gjerne blitt betraktet som løsningen på et overbefolkningsproblem. Tanken har vært at et bedre forhold mellom knappe tilgjengelige ressurser og stor befolkning gir bedre levekår. Mange har beskrevet flyttingen fra spesielt innlandsområdene i Sør-Norge til Nord-Norge fra slutten av 1700-tallet innenfor en slik forståelsesramme. Det samme gjelder den massive utvandringen fra Norge og Europa til Amerika fra andre halvdel av 1800-tallet. Det som skjedde, påvirket ikke bare forholdet mellom tilgjengelige ressurser og det antallet mennesker som skulle leve av dem, men også de lokale maktforholdene, blant annet ved å undergrave det tradisjonelle og undertrykkende husmannsvesenet.

Etter 1930-tallets økonomiske krise, som rammet både by og land, og krigsårene 1940–45, som på mange måter sementerte den demografiske fordelingen av befolkningen, startet etterkrigstiden med et Bygde-Norge mange så som overbefolket. Den akselererende mekaniseringen og rasjonaliseringen av primærnæringene bidro ytterligere til å underbygge en slik oppfatning.

Spesielt var det begrensede muligheter for at nye hushold kunne etablere seg, med mindre nye næringer kom i gang. De nye næringene og ikke minst industrien vokste, fremmet av en kombinert effekt av internasjonale konjunkturer og en aktiv og uttalt vekst- og moderniseringspolitikk. Noe av

veksten skjedde i tradisjonelle bygdemiljøer med Sunnmøre som et eksempel, og noe kom i mer eller mindre ensidige industristeder. Det store vekstvolumet var likevel knyttet til etablerte og etter hvert ekspanderende byer, ikke minst hovedstadsområdet.

Å flytte arbeidskraft fra såkalt lavproduktive til mer høyproduktive næringer ble sett som et middel for å oppnå nasjonal vekst og velstand. Siden urbaniseringen samtidig måtte innebære en forflytning av folk fra bygd til by, må den også oppfattes som en ønsket politikk. På landsbygda generelt, og ikke minst i nord, var det store ungdomskull som skulle ha et levebrød.

Urbaniseringen, og det som etter hvert utviklet seg til å bli en betydelig befolkningsnedgang i distriktene, lot seg forklare som en form for nedskalering av befolkningen i takt med strukturelle endringer. Etter hvert ble røstene som ville bremse urbaniseringen, tydeligere. De pekte også på faren for at flytting og befolkningsnedgang kunne komme til å forsterke sine egne årsaker og føre til en gradvis avfolking av distriktene. Man så for seg en truende underbefolkningsspiral.

### 1.4.2 Avfolkingsalarmen går

Ottar Brox' bok «Hva skjer i Nord-Norge» fra 1966 bidro mye til å gi næring til debatten om *avfolking*. Brox hentet eksemplene fra nordnorske kystsamfunn. De ble typisk beskrevet som mer eller mindre isolert beliggende bygdesamfunn med basis i primærnæringer, gjerne jordbruk og fiske i kombinasjon, og med noen elementære tjenestefunksjoner som en integrert del. Han beskrev hvordan en begynnende fraflytting kunne rive grunnlaget vekk for først skolen, så butikken, så lokalbåtens anløp. Det ene tok det andre, og til slutt fant også resten av beboerne det mest formålstjenlig å flytte.

Forståelsesrammen innebar å se på stedet, lokalsamfunnet, som et skjebnefellesskap. Alle var avhengige av hverandre og av at stedet opprettholdt en viss befolkning, en kritisk masse. En dag raknet det, og stedet kunne bli stående folketomt tilbake. Slik kunne man tenke seg at sted etter sted ville avfolkes. De lokale sentrenes omland ville etter hvert også tørke ut, og prosessen kunne ventes å forplante seg videre fra mindre bygder til tettsteder og byer.

«Hele folket i storbyer» var geografen Tor Fredrik Rasmussens spådom og nokså klart kommuniserte ønske, formulert som tittel på en klassisk artikkel.[2] Brox og Rasmussen sto steilt mot hverandre i den politiske debatten, men ikke så mye i analysen av prosessen som pågikk. De delte synet på begrepet «avfolking» med mange – om enn ikke i den mest vulgære versjonen – men i betydningen som en dramatisk og problemskapende nedgang i folketallet.

### 1.4.3 1970-tallet. «Faren over»? Konsolideres bosettingsmønsteret?

Internasjonalt kom 1970-tallet med det som etter hvert ble kalt «the turn-around trend». Den innebar en markert regional dekonsentrasjon av økonomisk virksomhet og en tilsvarende trend i flyttemønstrene, med nettobevegelser fra de store bykonsentrasjonene mot distriktsområdene. Tilsvarende motstrømsbevegelser lot seg også spore i Norge.

Midt på 1970-tallet lanserte Ottar Brox sin konsolideringshypotese. Mange forsto denne hypotesen som en påstand om at folketallet var forventet å holde seg uendret i alle deler av landet i overskuelig tid framover. Men som Brox påpekte ved flere anledninger, var påstanden hans at «omrisset av det bebodde Norge» ikke ville komme til å forandre seg mye i de kommende tiårene. Kommunikasjonsutbygging og en omfattende påkobling til storsamfunnet og velferdsstaten hadde bidratt til at forestillingen om utkantsamfunn som skjebnefellesskap ikke lenger var gyldig. Det var først og fremst gjennom økt pendling og offentlig sysselsetting at bosettingsmønsteret ble konsolidert. Dermed var ikke lenger utkantbygder så kritisk avhengige av om folketallet deres skulle øke eller synke.

Dette var en viktig presisering. Den bidro til at resonnementet bak konsolideringshypotesen ikke ble ugyldig, selv om konsentrasjonen av befolkningen fortsatte å gjøre seg gjeldende utover på 1980-tallet og videre fram til i dag.[3] Dette skjedde dels på grunn av flyttemønsteret, men mye også fordi distriktskommunenes reduserte ungdomskull svekket reproduksjonspotensialet dramatisk. Dermed havnet de etter hvert i en vedvarende tilstand med flere dødsfall enn fødsler.

Likevel endret ikke «omrisset av det bebodde Norge» seg stort. Avfolkingsalarmen var avblåst,

---

[2] Rasmussen, T. F. (1967). Hele folket i storbyer? *Forskningsnytt*, nr. 2–3.

[3] Brox, O. (1980). Mot et konsolidert busettingsmønster. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 21(3/4), 227–244. Det var flere andre elementer knyttet til Brox konsolideringshypotese som ikke har slått til i etterkant, som vi ikke går nærmere inn på her.

selv om folketallet gikk mye tilbake – og mest i kommunene med lavest sentralitet.

### 1.4.4 Uttynningssamfunnets utfordringer

I forlengelsen av konsolideringshypotesen, og med bakgrunn i befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for perioden 1987–2015 som tilsa fortsatt befolkningsnedgang i omtrent halvparten av landets kommuner, vokste begrepet «uttynningssamfunn» fram.[4] Uttynningssamfunn ble i utgangspunktet definert som steder og kommuner som over tid går tilbake i folketall, men uten å bli avfolket. Dette lanserte en annerledes måte å forholde seg til distriktspolitikken på. Litt teknisk kan man si at demografisk utvikling i dette perspektivet ble omdefinert fra å være en avhengig variabel, noe det gjaldt å utforme virkemidler for å påvirke, til å være en uavhengig variabel, noe man i større grad bare må forholde seg til.

I forlengelsen av dette ble spørsmålet: Hvilke samfunnsmessige utfordringer ventes å oppstå i kjølvannet av en befolkningsnedgang? Og videre: Hvilke virkemidler kan gjøre disse utfordringene enklere å håndtere?

Et sentralt element i forståelsen av uttynningsprosesser er at de ikke bare innebærer befolkningsnedgang, men typisk også en endret sammensetning av befolkningen. Aldring, gjerne i form av såkalt forgubbing, er et aspekt. Prosessen kan tenkes å føre til en sosial og kulturell utarming av et stedssamfunn. Grunnlaget for formelle tjenestefunksjoner, lag og foreninger og det uformelle sosiale og kulturelle livet i hele sin bredde kan undergraves.

Rekken av mulige konsekvenser man kunne tenke seg som følge av slike uttynningsprosesser, var grunnlaget for formuleringen av en «utarmingshypotese».[5] Denne hevdet at befolkningsnedgangen ville ha en tendens til å sette preg på hverdagslivet i slike samfunn. Den ville utfordre både de visuelle, økonomiske, sosiale og kulturelle kvalitetene i lokalsamfunnene og i ytterste konsekvens føre til krise og «velferdsmessig kollaps», et samfunn som raknet.

I 2016, med fasit i hånd, skrev Aasbrenn og Sørlie artikkelen «Uttynningssamfunnet – 25 år etter».[6] SSBs befolkningsframskrivinger fra 25 år tidligere hadde undervurdert befolkningsveksten for landet som helhet. For de kommunene der folketallet var forventet å krympe, traff framskrivingene derimot godt. Nær halvparten av kommunene (200 av 428) opplevde nedgang i folketallet i perioden 1987 til 2015, jf. figur 1.1. For 120 av dem var nedgangen over 10 prosent, og mønsteret var tydelig. De minst sentrale kommunene hadde størst nedgang, slik også framskrivingen hadde antydet. Uttynningshypotesen slo med andre ord til.

Samtidig var det vanskeligere å konkludere med at utarmingshypotesen hadde slått til. Aasbrenn og Sørlie finner dokumentasjon på at situasjonen kan være krevende og åpenbart prege lokalsamfunnene. Men etter å ha undersøkt en rekke indikatorer som arbeidsledighet, omfanget av uføretrygd og barnefattigdom og sammenliknet et bredt spekter av målinger og vurderinger, konkluderte de likevel med at forskjellene mellom de ulike kommunegruppene er nokså små. Ut fra beregningene som er gjort, framstår ikke uttynningskommunene som en gruppe med spesielt dramatiske verdier.

At følgene ikke er blitt mer dramatiske enn de tilsynelatende er selv om folketallet har fortsatt å gå tilbake, ses i sammenheng med at en rekke kompenserende forhold har gjort seg gjeldende. Av dem kan nevnes distriktspolitikken, samferdselsutbyggingen, bilbruken, den digitale revolusjonen og de lokale aktørenes evne til å tilpasse seg situasjonen og utvikle lokalt tilpassede løsninger for blant annet tjenesteorganisering og transport. Men spesielt legger artikkelen vekt på betydningen av den nasjonale utbyggingen av velferdsstaten, både de spesifikke velferdstjenestene og ordningene som bidrar til økonomisk trygghet for enkeltpersoner.[7]

Brox la vekt på at kommunikasjonsutbyggingen og framveksten av større funksjonelle regioner bidro til at synet på det enkelte lokalsamfunnet som et skjebnefellesskap ikke lenger hadde sin opprinnelige gyldighet. Noe han i liten grad problematiserte, var den underforståtte, men grunnleggende forutsetningen: at det faktisk må eksistere steder som det er praktisk mulig å pendle til, livskraftige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

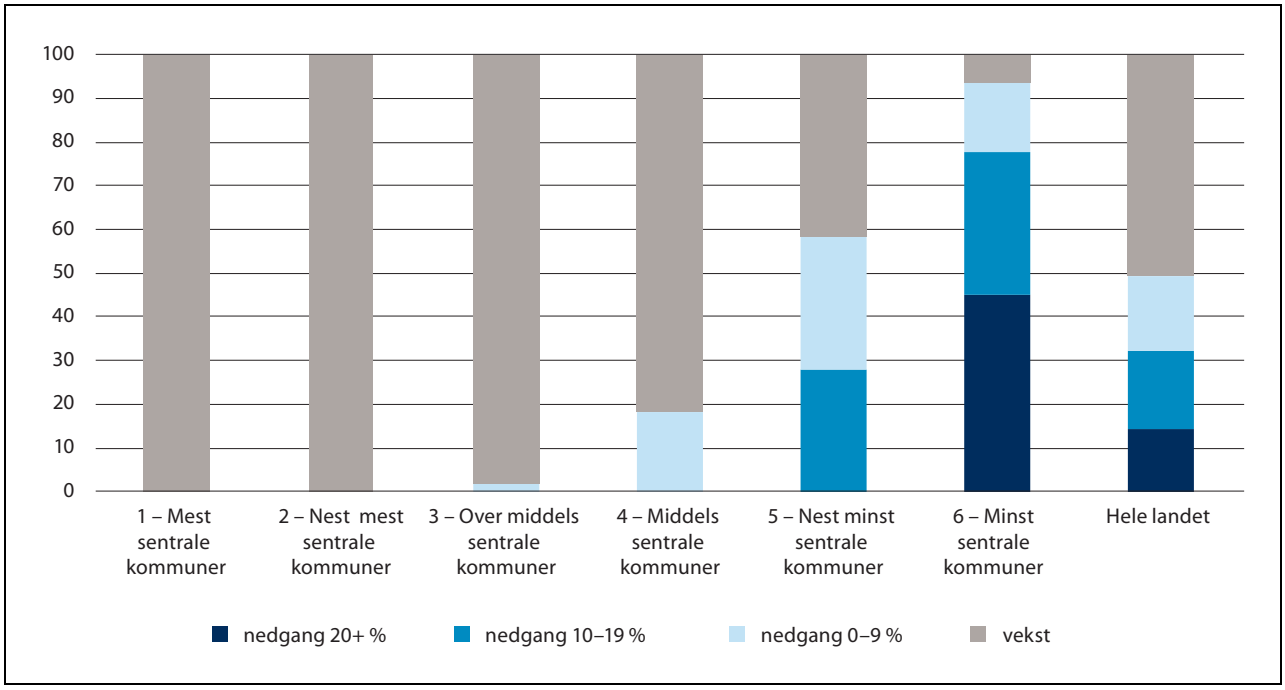
---

4 Aasbrenn, K. (1989). «Uttynningssamfunnet – det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunnet». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 30 (5/6).

5 Aasbrenn, K. (1989). «Uttynningssamfunnet – det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunnet». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 30 (5/6).

6 Aasbrenn, K. & Sørlie, K. (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I Villa, M. & Haugen, M. S. (Red.), *Lokalsamfunn*. Cappelen Damm Akademisk.

7 Aasbrenn, K. & Sørlie, K. (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I Villa, M. & Haugen, M. S. (Red.), *Lokalsamfunn*. Cappelen Damm Akademisk.




Figur 1.1 Andel kommuner med nedgang i folketallet etter sentralitet og ulike nivåer for nedgang (1987–2015). Tall i prosent[1]

[1] Figuren er oppdatert til å vise kommunestrukturen per 2020 og SSBs sentralitetsindeks fra 2020. Med denne strukturen hadde 176 av 356 kommuner nedgang i folketallet. 115 hadde nedgang over 10 prosent.

Kilde: Aasbrenn, K. & Sørlie, K. (2016), s. 159. SSB (tabell – 06913).

Utviklingen innenfor fritidssfæren, spesielt bruken av hytter og fritidshus, har også bidratt til å endre livet i mange av de perifere områdene av landet. Folketallet – i betydningen hvor mange som faktisk oppholder seg der – går opp og ned avhengig av ukedag og sesong. Noen steder bærer nærmest preg av å være av-og-på-samfunn, bebodd i enkelte perioder av året, praktisk talt ubebodd i andre.

De såkalte hyttekommunene utgjør en egen kategori. Endret bruk av hyttene, spesielt det at flere oppholder seg der i lengre perioder og delvis utnytter dem som et hjem nummer to og hjemmekontor, utfordrer i noen grad selve bobegrepet. På sikt kan det også gjøre det aktuelt å revidere prinsipper både for demografisk bokføring og skattelegging. Forbudet mot å reise til en hytte utenfor ens formelle bostedskommune, som ble innført våren 2020, illustrerer noen utfordringer som har å gjøre med dimensjoneringen av det man kan kalle et jojo-samfunn.

«Uttynningssamfunnet» lanserte altså en annerledes måte å forholde seg til demografisk utvikling i distriktspolitikken på; fra noe man måtte påvirke (avhengig variabel) til noe man i større grad må forholde seg til og ha politikk for å håndtere konsekvensene av (uavhengig variabel).

Utvalgets formål kan også leses i en slik forståelsesramme. Da vil befolkningsutviklingen i retning av økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder tas mer for gitt, og vi skal foreslå løsninger som kan opprettholde bærekraften i samfunnene selv med en slik utvikling. Hvilke samfunnsmessige utfordringer ventes å oppstå i kjølvannet av en befolkningsnedgang, og hvilke virkemidler kan gjøre disse utfordringene enklere å håndtere?

### 1.4.5 Utvalgets forståelse av demografiutfordringer – befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting

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 store 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 distriktspolitikken og en målestokk for både den nasjonale distriktspolitikkens og den kommunale politikkens suksess eller fiasko.

Begrunnelsen har for en stor del vært knyttet til forventede utfordringer samlet under overskriften «uttynningsproblematikk». I dette begrepet inngår både de langsiktige, regionaløkonomiske konsekvensene av at folketallet går ned, utfordringer for tjenesteforsyningen, fysisk forfall og et utfordret sosialt og kulturelt mangfold. Distriktenes stemme på den nasjonale politiske arenaen svekkes når distriktsbefolkningen utgjør en stadig mindre del av alle innbyggerne i landet. I tillegg nevnes ofte det symbolske inntrykket som skapes både innad og utad når man blir stemplet som et uttynningssamfunn eller et fraflyttingsområde.

*Aldring*: Store deler av Distrikts-Norge preges ikke bare av befolkningsnedgang, men også av aldring. I mandatet er utfordringer knyttet til aldringen av distriktsbefolkningen framhevet spesielt. I motsetning til fraflytting er redusert dødelighet og økt levealder en prosess som utelukkende oppfattes som en villet utvikling, og dermed noe som må tas for gitt. Samfunnet må lage systemer for å håndtere konsekvensene av aldring, og de må være bærekraftige over tid. Aldring kan bidra til å skape et større behov for helse- og omsorgstjenester. Disse tjenestene skal finansieres, og det krever rekruttering av kompetanse. Aldringen blir på sikt også en nasjonal utfordring, men den vil skje tidligere og sterkere i distriktene.

*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. Tjenestetilbud, lag og foreninger og alle institusjoner som krever et visst befolkningsunderlag for å fungere, vil møte utfordringer, spesielt i en situasjon der folketallet går tilbake og befolkningen eldes.

Spredt bosetting, befolkningsnedgang og aldring har en tendens til å opptre sammen. Slik demografisk uttynning i en region kan bidra til å forsterke utfordringer med lav befolkningstetthet og aldring, kan stabilisering av folketallet eller vekst bidra til å dempe utfordringene. Likevel, det å være en distriktskommune – med liten befolkning og store avstander – er imidlertid i seg selv en demografiutfordring som krever særskilte grep. Det endres ikke nødvendigvis så mye av om folketallet går litt opp eller litt ned.

Utvalget ønsker også å se de identifiserte utfordringene, og diskusjonen om hvordan de kan møtes med målrettede virkemidler og tiltak, innenfor en kontekst der *rammebetingelsene* for mer eller mindre *alle* aktører er i rask endring, med de trusler og muligheter det innebærer for distriktskommunene og deres innbyggere. Teknologisk utvikling inngår som en viktig faktor, men er i denne sammenhengen ikke den eneste.

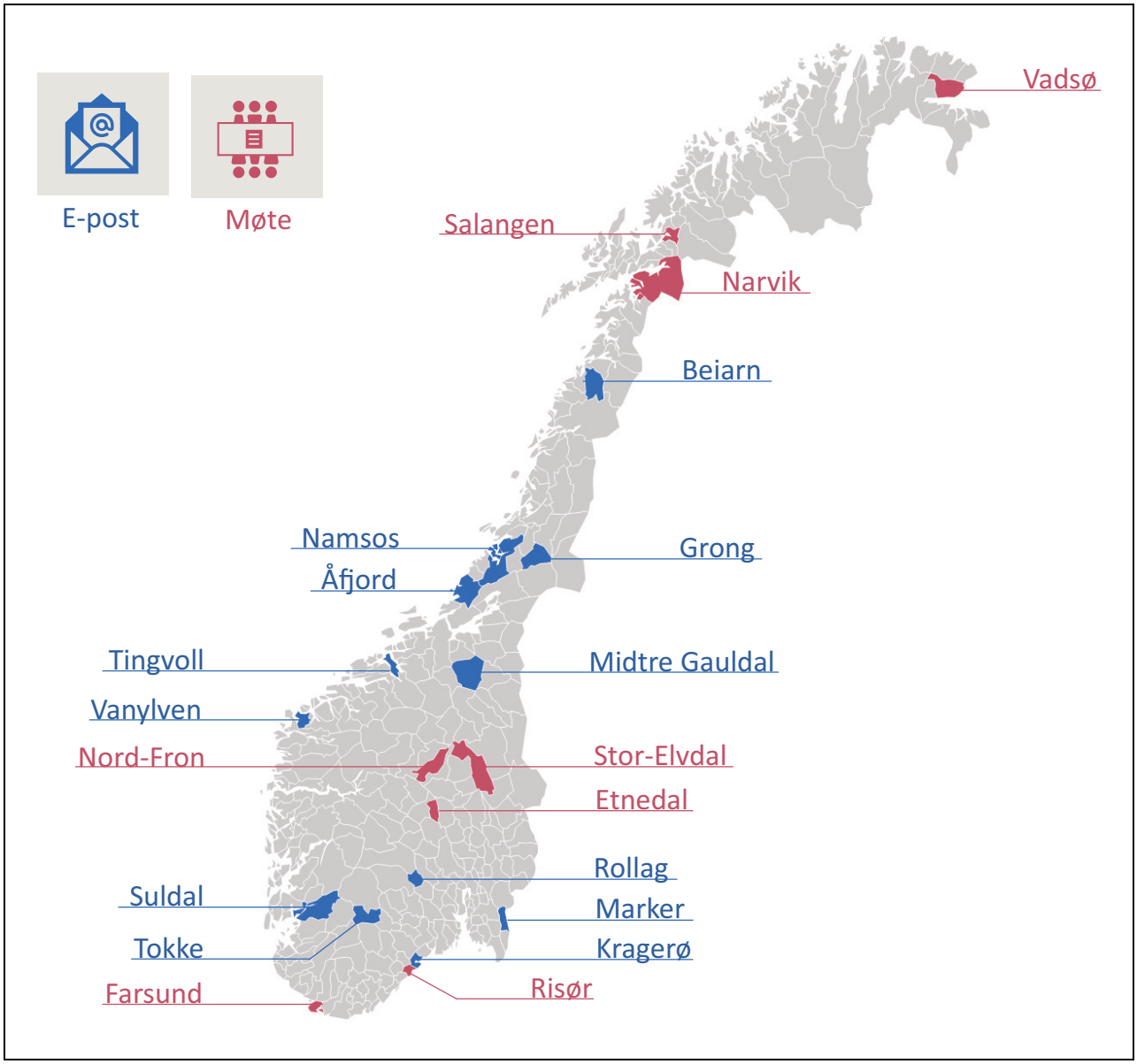
Den gradvise nedtoningen av bosettingsmålet i distriktspolitikken er av mange betraktet som en reduksjon av ambisjonene og en stille aksept av at målene man hadde satt seg, var urealistiske. Utvalget ser på sitt oppdrag som en invitasjon til å styrke arbeidet mot minst like ambisiøse, men mer kvalitative, mål. Målene vil derfor også være mer krevende å sette ut i livet, men vil etter utvalgets mening ideelt sett kunne treffe hverdagens utfordringer i distriktene bedre.

## 1.5 Utvalgets arbeid – utredningsarbeid under en pandemi

Utvalget har hatt tolv utvalgsmøter, hvorav de siste åtte som videomøter. Arbeidet startet med å reise til ulike deler av landet, blant annet for å innhente innspill fra kommuner om hvordan de vurderer og planlegger for å håndtere demografiske endringer i egen kommune. Planen var å videreføre denne arbeidsformen gjennom hele utredningsarbeidet, men dette møteopplegget måtte nødvendigvis justeres som følge av covid-19. I tillegg til de fysiske møtene utvalget rakk å gjennomføre med kommuner før mars 2020, ble det sendt henvendelser til 24 kommuner det ellers ville ha vært aktuelt å besøke, for å få skriftlige innspill til arbeidet. Halvparten av disse kommunene har gitt skriftlige tilbakemeldinger til arbeidet.

Utvalget har også invitert forskere og andre med særlig kunnskap om ulike temaer til utvalgsmøter for å presentere sin forskning og andre sentrale innsikter. Følgende har holdt innlegg på utvalgets møter:

- Håvard Teigen, professor emeritus ved Høgskolen i Innlandet
- Kjetil Sørlie, demograf, tidl. ved Norsk institutt for by- og regionforskning
- Finansdepartementet ved Merete Arna Onshus
- Sørlandet Sykehus ved Nina Mevold, Øystein Evjen Olsen og Vegard Øksendal Haaland
- Nasjonalt senter for distriktsmedisin ved Anette Fosse, Birgit Abelsen og Margrete Gaski
- Nasjonalt senter for e-helseforskning ved Stein Olav Skrøvseth
- Mads Gilbert, klinikkoverlege/professor ved Universitetssykehuset Nord-Norge




Figur 1.2 Kommuner som har gitt utvalget innspill

- Christina Strige og Marit Magelssen Vambheim, til(bake)flyttere til Vadsø
- Sykehusinnkjøp ved Kjetil Marius Istad
- Fylkesmannen i Troms og Finnmark ved Jan-Peder Andreassen
- Josefina Syssner, instituttleder og førsteamanuensis ved Universitetet i Linköping
- Ungdommens distriktspanel ved Anne Snarteland, Hans Christian Knudsen og Anne Irene Myhr
- Statens vegvesen ved Tore Askeland og Cathrine Helle-Tautra
- Hareid Fastlandssamband AS ved Gunvor Ulstein
- Svein Richard Brandtzæg, leder for distriktsnæringsutvalget
- Sametinget ved Katrine Muotka, Magne Svineng, Anne-Marie Gaino og John Osvald Grønmo

Utvalget har i tillegg hatt tre egne kortere videomøter med distriktsnæringsutvalget, KS og Norsk Rådmannsforum.

Utvalget har fått utarbeidet egne notater fra Nasjonalt senter for distriktsmedisin og Distriktssenteret. Utvalget har også bestilt statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Samordna opptak.

## 1.6 Kommunene bekymrer seg for befolkningsnedgang, staten bekymrer seg for aldring

Tilbakemeldingene fra kommuner viser at de generelt vurderer konsekvensene av framskrevet aldring som store, men håndterbare. En aldrende befolkning oppfattes hovedsakelig som en utfordring for helse- og omsorgstjenestene i kommunene. For eksempel skriver Rollag kommune i sitt innspill til utvalget:

> En økning i andel innbyggere over 67 år i kombinasjon med at den forventede levealderen også økes, kan medføre en meget stor belastningen på helsetjenestene i kommunen. I følge Folkehelseinstituttet vil en økningen i forventet levealder i Norge medføre at antallet personer med demens mer enn dobles fra 2015 til 2050. Kostnadsnivået for å opprettholde adekvate helsetjenester i kommunen vil da også øke betydelig.
>
> Kommunen har allerede satt i gang en rekke tiltak i forsøk på å mitigere et økende kostnadsnivå. Dette inkluderer forebyggende tiltak, helsefremmende tjenester og lokalsamfunn, samt samskaping og innbyggermedvirkning for økt helse og bedre trivsel.

Kommunene peker ofte på nødvendigheten av å skifte fra sykehjem til hjemmetjenester, innføring av velferdsteknologi og rekruttering av tilstrekkelig arbeidskraft som de viktigste tiltakene for å håndtere en aldrende befolkning. Dette bekreftes også av andre studier.[8]

Samtidig er det kommuner som påpeker at endringene i alderssammensetning gir utfordringer også for andre tjenesteområder. For eksempel skriver Kragerø kommune i sitt innspill til utvalget:

> Parallelt med økningen i antall eldre reduseres antall og andelen barn og unge. Det nødvendiggjør fleksibilitet og endringer i f.eks. barnehage- og skolestruktur. Bare slik kan ressurser forskyves til den innbyggergruppen som øker. Staten må gjøre det mulig for kommunene å foreta slike strukturelle grep slik at det gir kostnadsbesparelser. Nasjonale normer reduserer det lokale handlingsrommet.

Det er imidlertid få distriktskommuner som har gitt uttrykk for at de anser den forventede aldringen isolert sett som en kritisk utfordring som vil kunne få konsekvenser for bærekraften i sitt lokalsamfunn.

Dette synes å stå i motstrid til hvordan distriktskommuner vurderer utsiktene til nedgang i folketallet. Kommuner i distriktene er betydelig mer bekymret for en reduksjon i antall innbyggere enn for endringer i alderssammensetningen. Dette bekreftes blant annet av innspill fra kommuner til utvalget og i nyere studier.[9] Å tiltrekke seg nye innbyggere i arbeidsfør alder, både for å øke/opprettholde folketallet og kunne sikre tilstrekkelig arbeidskraft, er derfor førsteprioritet for mange distriktskommuner. Dette er problemstillinger mange kommuner allerede har jobbet med en stund. For eksempel viser Beiarn kommune i sitt innspill til at:

> Beiarn har gjennom mange år hatt en nedgang i befolkningen. Prognosene fra SSB tilsier da også at samlet befolkning vil reduseres også for de kommende årene. Vi kunne ønsket at det hadde vært en relativt stabil sammensetning av de ulike aldersgruppene i perioden, men realiteten er at andelen eldre over 67 år øker.
>
> Samtidig viser fremskrivningen fra SSB at den yrkesaktive aldersgruppen (20–66 år) er den som gruppen som i antall vil ha den største reduksjonen med over 18%. Dette vil kunne medføre at det for Beiarn som samfunn vil være kritisk at man lykkes med å gjennomføre tilstrekkelig ny rekruttering av arbeidskraft og at denne arbeidskraften utgjøres av nye innbyggere som flytter til Beiarn. Ny tilflytting krever at vi er i stand til å tiltrekke oss nye innbyggere i sterk konkurranse med våre nabokommuner, ikke minst Bodø som regionsenter.

I deler av statsapparatet synes det å være større bekymring for konsekvensene av økt aldring enn det er blant distriktskommunene. Eksempelvis uttrykker regjeringen ved Helse- og omsorgsdepartementet i Nasjonal helse- og sykehusplan sterk bekymring for at økt aldring vil påvirke kommunenes evne til å yte helse- og omsorgstjenester i samsvar med lovpålagte ansvar.[10] Bekymringen

---

8 Helgesen, M. K. & Herlofson, K. (2017). *Kommunenes planlegging og tiltak for en aldrende befolkning.* (NIBR-rapport 2017:16). By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

9 Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

10 Meld. St. 7 (2019–2020). *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*. Helse- og omsorgsdepartementet.

er i stor grad knyttet til framskrivinger som viser at kommunene vil trenge langt flere helse- og omsorgsarbeidere enn hva de vil få. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

Behovet for økt antall årsverk i helse- og omsorgssektoren er ikke størst i distriktene. Det er *kombinasjonen* av en aldrende befolkning og begrenset tilgang på kvalifisert personell som vil utgjøre bærekraftutfordringen i distriktskommuner, mener Helse- og omsorgsdepartementet, som forventer betydelige rekrutteringsutfordringer både for kommuner og spesialisthelsetjeneste.

Regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også pekt på at de demografiske endringene representerer en avgjørende utfordring for kommuner i distriktene:

> Befolkningsnedgang og demografiske endringer gjør at mange av de små kommunene i løpet av 10–15 år ikke vil ha et bærekraftig forhold mellom antallet innbyggere i arbeidsfør alder og innbyggere over 67 år. Disse kommunene har allerede i dag små organisasjoner og store utfordringer med å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å dekke opp alle fagområder.[11]

Disse beskrivelsene fra regjeringshold gir tilsynelatende uttrykk for en større bekymring for den demografiske utviklingen i distriktene, enn hva distriktskommunene selv gir uttrykk for. Den framskrevne utviklingen anses for å være kritisk og ha konsekvenser for bærekraften i lokalsamfunnene. Det at utvalget ble satt ned og mandatet det ble gitt, kan også ses som et uttrykk for det samme.

I senere deler av rapporten vil utvalget forsøke å belyse hvorfor staten og distriktskommunene vurderer den forventede utviklingen ulikt. Forhåpentligvis kan vi bidra med analyser og perspektiver som vil kunne bringe debatten om demografi og distriktene noe videre.

---

[11] Prop. 88 S (2017–2018). *Kommuneproposisjonen 2019*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

# Kapittel 2
# Befolkningsutvikling og aldring i områder med spredt bosetting

*De siste 20 årene har tre fjerdedeler av distriktskommunene på sentralitet 5 og 6 hatt nedgang i folketallet. Hovedalternativet i de nye framskrivningene viser derimot en relativt stabil utvikling i folketallet i distriktskommunene fram til 2040 (liten nedgang på 1 prosent).*

*Årsaken til dette er flere stabiliserende krefter:*

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

*Drivkreftene for sentralisering av befolkningen er imidlertid så sterke at vi ikke kan ta for gitt en stabil flytteadferd, hverken knyttet til innenlandsk flytting eller innvandring framover.*

*Distriktskommuner har i dag en eldre befolkning enn resten av landet. Fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommuner får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Veksten i antall 80-åringer er nesten like stor som fremskrevet nedgang i antall personer i yrkesaktiv alder. Økt antall eldre vil øke utgifts- og sysselsettingsbehovet til pleie- og omsorgssektoren. Færre personer i yrkesaktiv alder vil redusere tilgjengelige ressurser i form av skatteinntekter og arbeidskraft.*

*De nordiske landene har mange demografiske fellestrekk. I en europeisk sammenheng skiller Norge, Sverige og Finland seg ut med å ha store områder med relativt liten befolkning. Sammenliknet med distriktsområder i Finland og Sverige, fremstår imidlertid aldringen i Norge som relativt beskjeden.*

## 2.1 Hva kjennetegner distriktene? Få folk på store arealer

Distriktskommuner kjennetegnes ved at det bor få folk på store arealer. Dette gjør at det blir lange avstander mellom folk, arbeidsplasser og tjenester. Utfordringene kan være at det er langt mellom folk (lav befolkningstetthet) og/eller at det er langt til andre befolkningskonsentrasjoner (som isolerte øyer). Avstanden i seg selv trenger ikke nødvendigvis å være så stor, men fjell, fjorder og hav og lite utbygd infrastruktur kan gjøre at reisetiden blir lang eller kostbar. Lite folk og lang reisetid gjør at arbeidsmarkedene er små, og at omfanget av tjenester er mindre i distriktene.

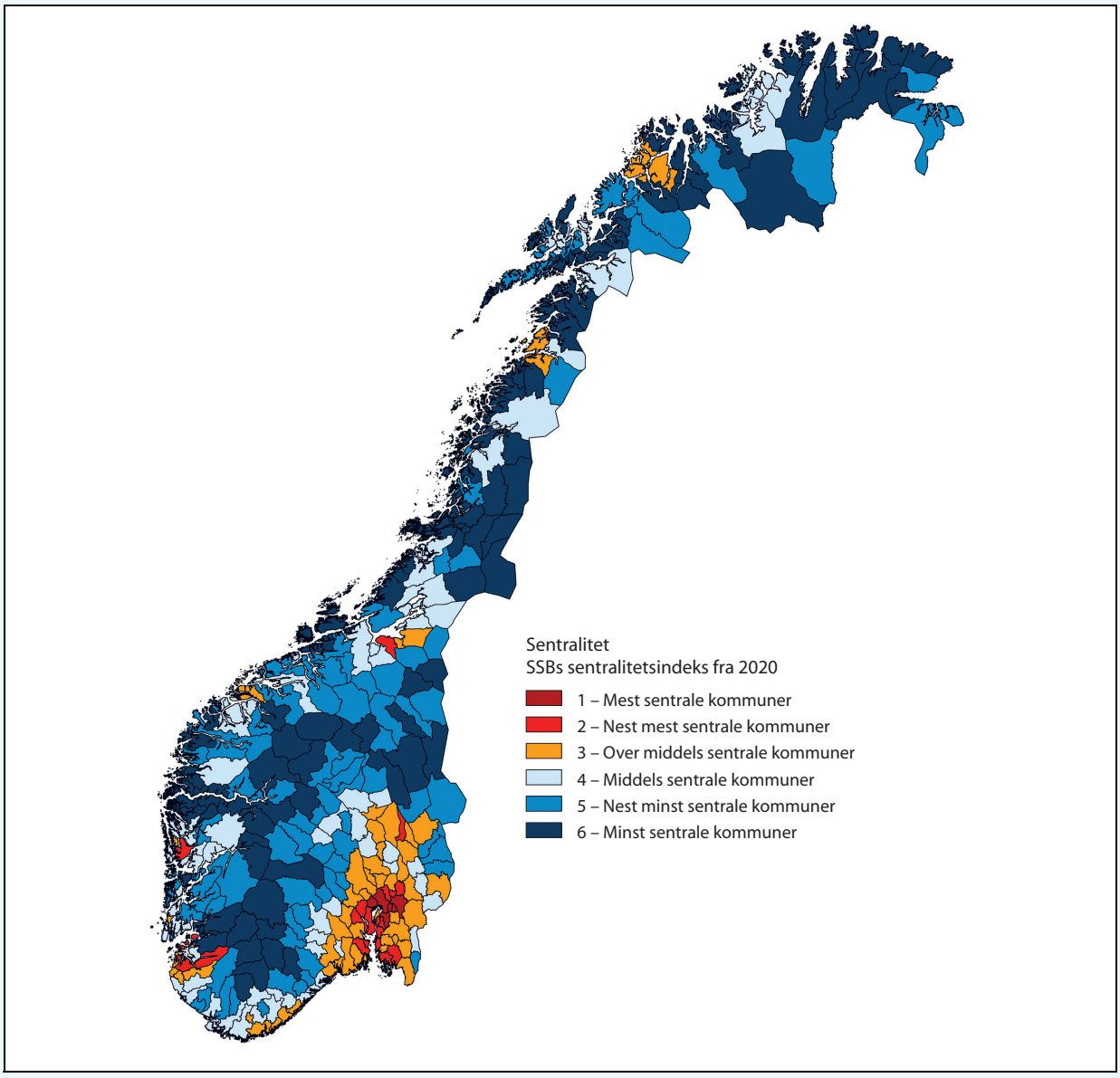
Det finnes ingen presis definisjon av distriktskommuner, og grensen mellom distriktskommuner og mer sentrale kommuner er flytende. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå (SSB), jf. boks 2.1. Distriktskommuner kan dermed defineres som kommuner med lav sentralitet. I denne rapporten vil det omfatte kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6, og i en del tilfeller også kommuner på sentralitetsnivå 4.

### 2.1.1 Norges bosettingsmønster: store arealer, få folk og små byer

Historisk var lokaliseringen av naturresurser avgjørende for hvor folk bosatte seg og i stor grad også hvor tett de bodde. Denne koblingen mellom naturressurser og folk kan vi kalle vertikale bindinger, mens koblingen mellom folk og mellom steder kan omtales som horisontale bindinger. Over tid har de horisontale bindingene blitt mer og mer styrende på bosettingsmønsterets utvikling enn de vertikale. Mer og mer har lokaliseringen av sentre og dermed konsentrasjonene av jobbene i sekundær- og tertiærsektor og tjenestefunksjonenes lokalisering blitt styrende for bosettingen. Men både bosettingsmønsteret og enda

### Boks 2.1 Inndeling av kommuner etter sentralitet

I SSBs sentralitetsindeks blir alle kommunene rangert etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private og offentlige tjenester.[1] Indeksen gir en oppdatert beskrivelse av bosettingsmønster og arbeidsplass- og tjenestekonsentrasjoner i Norge.[2] SSB har inndelt kommunene i ulike sentralitetsnivåer, der de mest sentrale kommunene er blitt fordelt til sentralitet 1 og de minst sentrale til sentralitet 6.




Figur 2.1 Kommuner gruppert etter sentralitet

Kilde: Høydahl. E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner.* (Notater 2020/4). Statistisk sentralbyrå.

[1] Tjenestene som inkluderes, er ulike typer detaljhandel, tjenester knyttet til kjøretøy, restauranter, reiseliv og transport, tjenester knyttet til finans og eiendom, tjenester knyttet til forretningsdrift, undervisningstjenester, helsetjenester, sosialtjenester, idrett, treningstilbud og opplevelser, kulturtilbud, utleie og reparasjon av utstyr, personlig tjenesteyting og spesialiserte offentlige tjenester. Tjenester det er lovpålagt at skal finnes i alle kommuner, er ikke tatt med.

[2] En ny sentralitetsindeks ble utviklet i 2017 og er siden blitt oppdatert i 2018 og 2020. Det er noen forskjeller mellom disse versjonene. Det ble blant annet avdekket feil i 2017-versjonen og inndelingen i sentralitetsnivåer ble justert i 2020. 2020-indeksen er basert på ny kommunestruktur. Det er denne som i all hovedsak brukes i rapporten.

**Boks 2.2 Samiske lokalsamfunn**

De samiske lokalsamfunnene ligger i stor grad i distriktskommuner og er særlig konsentrert i Finnmark og Nord-Troms.[1] Kommunene Guovdageainnu–Kautokeino, Kárášjoga–Karasjok, Deatnu–Tana kommune og Unjárgga–Nesseby er kommuner der en relativt stor andel av befolkningen er samisk. Dette er derfor også et viktig område for nordsamisk språk.

Samene er samtidig en relativt liten gruppe, og bosettingen er spredt ut over et stort geografisk område. Innenlandsk utflytting har ført til ytterligere spredning av den samiske befolkningen. Det er økende konsentrasjoner av den samiske befolkningen i byer, særlig i Nord-Norge (Tromsø, Alta og Bodø), men også i resten av landet (særlig Oslo og Trondheim). Lulesamisk og sørsamisk er små språkgrupper og blir brukt i relativt små samiske lokalsamfunn.

Telemarksforsking lager regionale analyser for samiske områder på oppdrag fra Sametinget. I denne analysen inngår 21 kommuner, der 19 er på sentralitet 6 og to er på sentralitet 5.[2] Det er i stor grad sammenfall mellom befolkningsutviklingen i kommunene i dette samiske området og befolkningsutviklingen på sentralitet 6. Analysene i dette kapittelet som er knyttet til sentralitet 6, kan derfor også brukes for å vurdere befolkningsutviklingen i kommuner i det samiske området.

Sametinget er i sitt innspill til utvalget opptatt av hvordan færre folk i samiske områder skaper utfordringer for å opprettholde samisk språk og kultur (se også boks 4.3 i kapittel 4). Andre temaer er svake boligmarkeder og tilgang på utdanning. Innspillene her er i stor grad sammenfallende med omtalen i kapittel 7 og 8 om disse temaene.

[1] Det finnes ingen helt presis angivelse hva som er samiske lokalsamfunn. Ofte er det geografiske virkeområdet for *Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN)* brukt. Dette omfatter 21 hele kommuner og deler av 10 kommuner, med tyngdepunkt i Finnmark og Nord-Troms.

[2] Telemarksforsking (regionaleanalyser.no). Følgende av de samiske kommunene er på sentralitet 6: Gamvik, Unjárgga–Nesseby, Måsøy, Loabák–Lavangen, Evenes, Hamarøy, Deatnu–Tana, Nordkapp, Snåase–Snåsa, Porsángu–Porsanger, Raarvihke–Røyrvik, Kvænangen, Lebesby, Gáivuotna–Kåfjord, Gratangen, Omasvuotna–Storfjord, Guovdageainnu–Kautokeino, Loppa og Lyngen. Kárášjoga–Karasjok og Sørreisa er på sentralitet 5.

mer bebyggelsen har en historisk treghet i seg. Endringene skjer ikke over natta, men oftere som en litt forsinket konsekvens av grunnleggende, endringer i økonomi, forsørgelse og levemåte.

### Sentralitet 5 og 6 – de typiske distriktskommunene

Distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 omfatter 209 kommuner. Disse kommunene omfatter 72 prosent av arealet i Norge, men bare 14 prosent av innbyggerne. De fleste av disse kommunene finner vi i Nord-Norge og i fjell- og innlandsområdene i Sør-Norge. Tettstedene i kommuner på sentralitet 5 og 6 er relativt små. Halvparten av befolkningen i disse kommunene bor spredtbygd.[1] Samtidig er det regionale forskjeller. Lengst i nord er bosetningen konsentrert til fiskevær, ofte med flere mil folketom kyst mellom værene. I Nord-Norge og i Vestland fylke bor 56–60 prosent av distriktsbefolkningen på sentralitet 5 og 6 i tettsteder. I innlandsområder i Sør-Norge er bosetningen mer spredt, men likevel samlet til smale «bånd» i dalene.[2] I Innlandet og Agder bor under 40 prosent i tettsteder. Kommuner på sentralitet 5 og 6 huser også de fleste samiske lokalsamfunn, jf. boks 2.2.

Dette spredte bosettingsmønsteret med små tettsteder innebærer lange avstander til tjenester og alternative arbeidsplasser. Få innbyggere innebærer at markedet blir for lite til å tilby enkelte tjenester og varer, og det blir mindre konkurranse blant tilbyderne, jf. kapittel 4. Store avstander og få brukere innebærer også at offentlige tjenester blir dyrere å produsere.[3]

[1] 50 prosent samlet, 56 prosent på sentralitet 5 og 39 prosent på sentralitet 6.

[2] Thorsnæs, G. (2020, 21. april). Norge – bosettingsmønster. I *Store norske leksikon*, snl.no.

[3] Langørgen, A., et al. (2005). *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske adferd.* (Rapporter 2005/25). Statistisk sentralbyrå.

Sentralitet 4 – distriktenes byer og regionsentre

Distriktenes byer og regionsentre finner vi på sentralitet 4, som har 16 prosent av befolkningen og 18 prosent av arealet. Her finner vi mange mindre byer og tettsteder. De fleste byene i Nord-Norge er på dette nivået. Flere av disse har campuser for høyere utdanningsinstitusjoner og/eller lokaliseringssted for sykehus, for eksempel Alta, Harstad, Narvik og Rana.

I Sør-Norge er mange av kommunene på sentralitet 4 kommuner som ligger i randsonen av store og mellomstore byer. Men også her finner vi byer og tettsteder med tydeligere regionsenterfunksjon for distriktskommuner på sentralitet 5 og 6, som for eksempel byene nord i Trøndelag fra Namsos til Levanger, og Kristiansund, Molde, Voss og Gol. Mesteparten av befolkningen i kommuner på sentralitet 4 bor i tettsteder (71 prosent), og igjen er andelen relativt høy i Nord-Norge, med over 80 prosent. Innlandsområdene i Sør-Norge har igjen en mer spredt bosetting, med bare 43 prosent bosatt i tettsteder.

Sentralitet 1–3 – Norges byområder

Samlet sett dekker kommunene på sentralitet 1–3 bare 10,5 prosent av Norges landareal, men de har hele 71 prosent av befolkningen. 91 prosent av befolkningen i disse kommunene bor i tettsteder, og tettstedene er igjen mer tettbygde enn tettstedene på de øvrige sentralitetsnivåene. Dette gjelder særlig i de største byene. I disse byene finner vi hovedsetet til flesteparten av landets offentlige institusjoner og private foretak.

I den siste inndelingen fra 2020 er Oslo rangert som den mest sentrale kommunen, og også de nærmeste kommunene rundt Oslo er på sentralitet 1. Dette skyldes at disse kommunene ligger i relativt folketette områder og har et tett integrert arbeids- og tjenestemarked.

På sentralitet 2 finner vi storbykommunene Bergen og Trondheim, fire kommuner i Stavangerregionen og enda flere kommuner i nærheten av Oslo.

På sentralitet 3 ligger regionale sentre som Tromsø, Bodø, Ålesund, sørlandsbyene, Mjøsregionen og kommuner rundt landets fire storbyer: Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim.

### 2.1.2 Sentralisering i Norden i urbaniseringens hundreår

Det 20. århundre er blitt kalt urbaniseringens hundreår. I 2010 hadde minst 450 byer mer enn én million innbyggere, mens det hundre år tidligere kun fantes 13 millionbyer. Majoriteten av verdens befolkning bor i dag i byer og urbane områder. Dette er også tilfellet i Norge og i Norden – som også er kjennetegnet av en relativt spredtbygd befolkning.

Begynnende industrialisering på 1840-tallet gjorde at urbaniseringen i Norge skjøt fart, og på 1800-tallet var veksten blant de sterkeste i Europa.[4] Industriell produksjonsvirksomhet var en viktig basis for byenes økonomi helt fram til 1970-tallet.

På 1900-tallet avtok urbaniseringsprosessen i Norge, særlig sammenliknet med Sverige, Danmark og Island. Graden av urbanisering var spesielt lav i mellomkrigstiden. En del av befolkningsveksten ble i denne perioden kanalisert inn i distriktene, blant annet med rydding av ny jord og etablering av nye småbruk (bureising). Urbaniseringen har også vært moderat i etterkrigstiden. Det har gitt Norge den laveste tettstedsandelen i Norden.

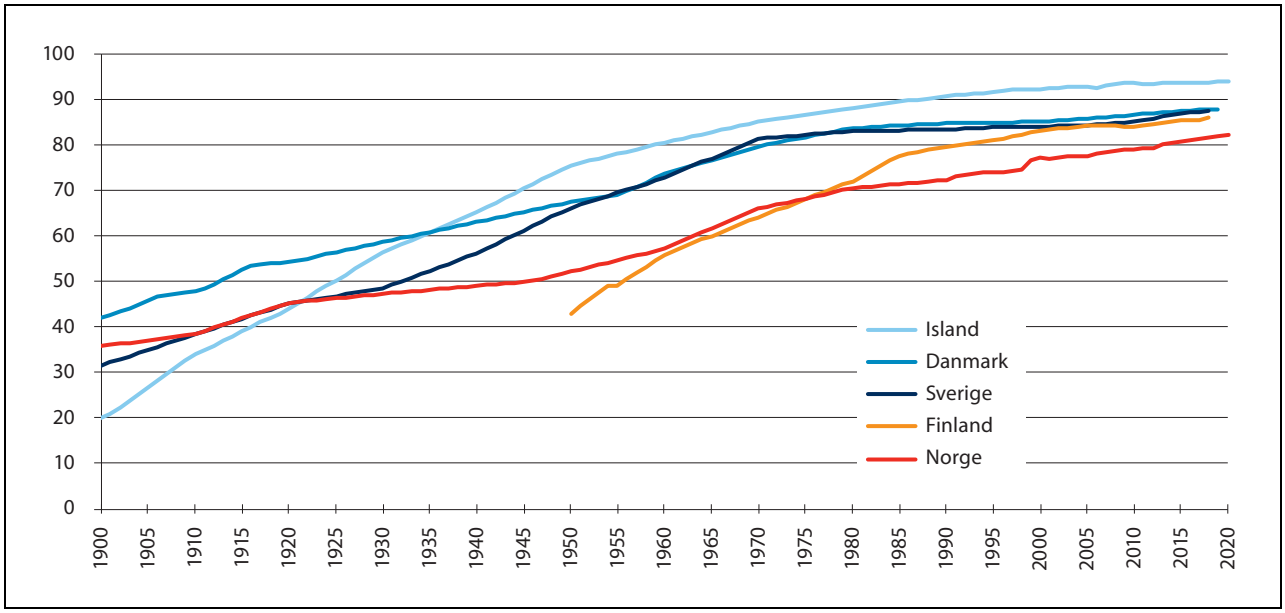
Urbaniseringen i Sverige ga stor nedgang i bosettingen utenfor tettsteder, særlig i perioden 1930 til 1970. Alt i alt hadde antall bosatte utenfor tettsteder sunket fra 3,5 millioner i 1900 til 1,5 millioner i 1970. Parallelt vokste befolkningen i byer og tettsteder fra 1,6 millioner i 1900 til 6,6 millioner i 1970. Slik fikk Sverige, i likhet med Danmark, en tettstedsandel på over 80 prosent allerede på 1960-tallet.

I Norge førte lav grad av urbanisering i mellomkrigstiden til at befolkningen i spredtbygde strøk økte fra 1,4 millioner i 1900 til 1,5 millioner i 1960. Befolkningen i byer og tettsteder steg fra 800 000 i 1900 til 2 millioner i 1960. Først etter 1960 medførte urbaniseringen i Norge en nedgang i folketallet i spredtbygde strøk. I dag bor 950 000 i spredtbygde strøk i Norge. I Sverige, som har dobbelt så mange innbyggere som Norge, er tallet om lag 1,3 millioner.

Av de nordiske landene er det Finland som har hatt den sterkeste urbaniseringen de siste 50 årene.

---

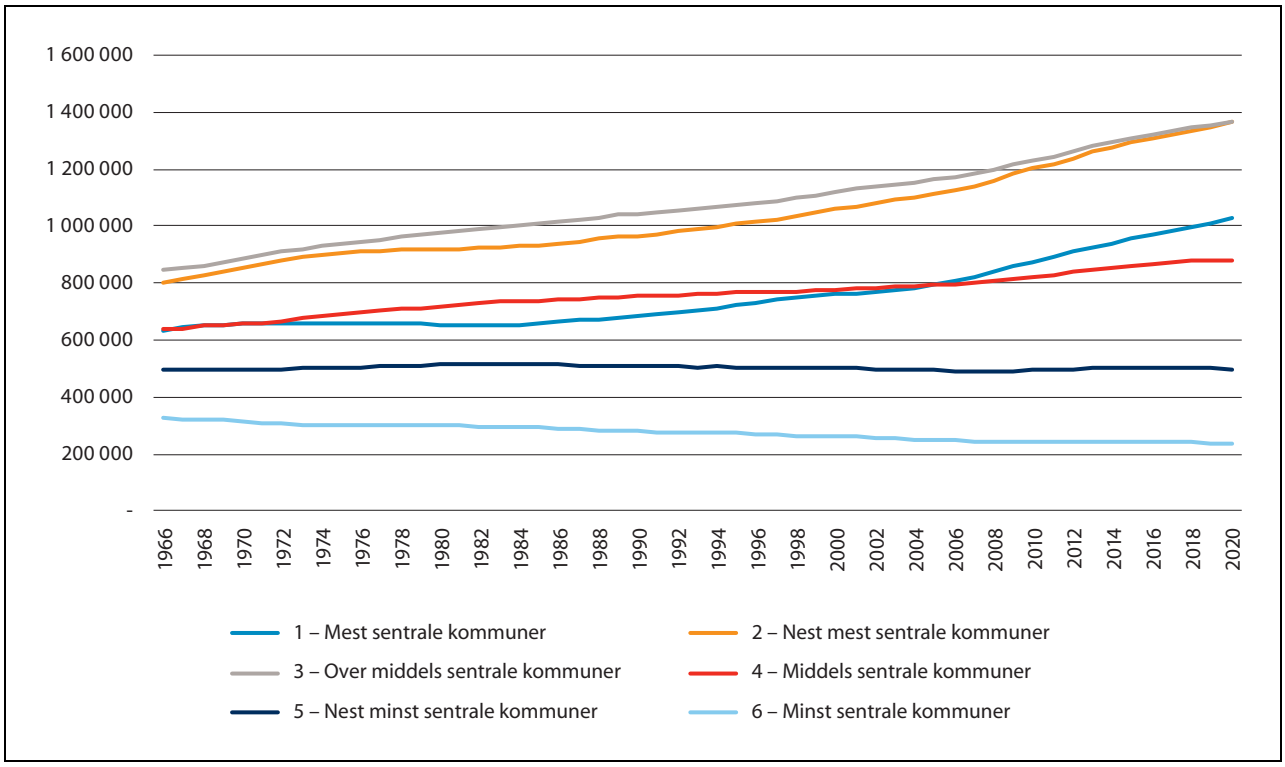
[4] Myhre, J. E. (2006). Den eksplosive byutviklingen 1830–1920. I Helle, K., Eliassen, F-E., Myhre, J. E. & Stugu, O. S. (Red.), *Norsk byhistorie – urbanisering gjennom 1300 år*. Pax forlag.




Figur 2.2 Andel av befolkningen bosatt i tettsteder i nordiske land 1900–2020. Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 05212), Statistics Iceland, Statistiska centralbyrån, Statistikcentralen, Danmarks Statistik og FN. Island og Norge til 2020, Danmark til 2019, Sverige og Finland til 2018. Finland fra 1950.

Figur 2.3 knytter urbaniseringen i Norge til sentralitet. Vi ser at det bare er kommunene på sentralitet 6 som samlet har hatt en nedgang i folketallet i perioden, fra 325 000 i 1966 til 235 000 i 2020 (ned 27 prosent). Distriktskommunene på sentralitet 5 har ligget temmelig stabilt på rundt en halv million innbyggere gjennom hele perioden. Kommunene på sentralitet 4 har hatt en vekst på noe under 40 prosent, mens de mer sentrale kommunene har vokst mellom 60 og 70 prosent.




Figur 2.3 Folketall etter sentralitet 1966–2020. Antall

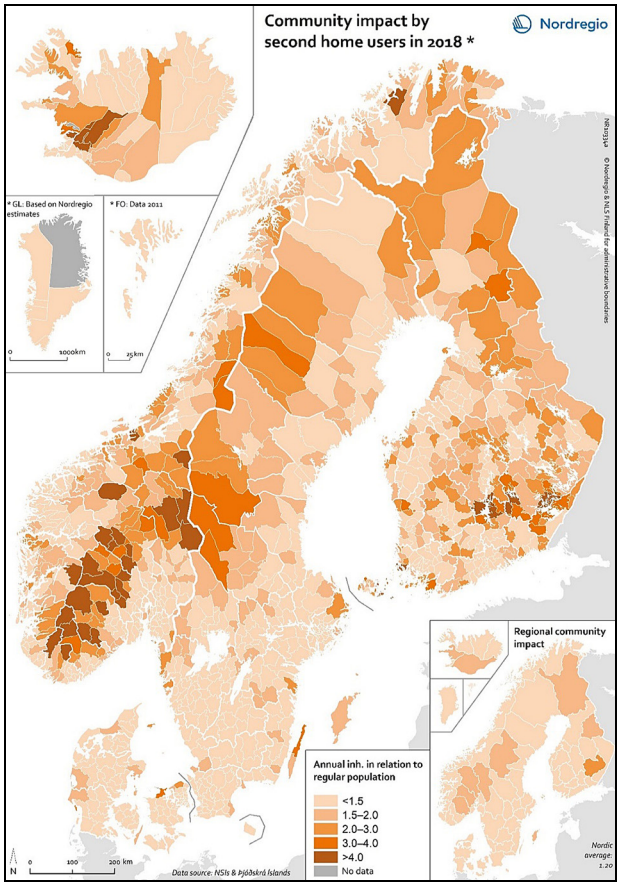
Kilde: SSB (tabell 06913).

### 2.1.3 Fritidsboliger gir høyere faktisk innbyggertall

Analysene av bosettingsmønsteret baserer seg på Folkeregisterets opplysninger om hvor folk bor. Folk tilbringer imidlertid en større del av tiden sin i rurale områder enn innbyggertallene skulle tilsi. Den økende byggingen av hytter og økt bruk av fritidsboliger i helger og ferier av bybefolkningen er sett på som en sterk moturbaniseringsprosess.[5] Det er i dag om lag en fjerdedel av husholdningene i Norge som eier en fritidsbolig. Samtidig har nær halvparten av befolkningen tilgang til en fritidsbolig.[6] Fritidsboligene eies i stor grad av familier i og rundt de store byene. I de 77 kommunene som utgjør fjellområdene i Sør-Norge, eies 78 prosent av fritidsboligene av personer som bor utenfor disse kommunene, hovedsakelig i storbyregionene.[7]

Effekten på lokalsamfunnene av denne tidsbruken blir beregnet på ulike måter. Nordregio beregner det de kaller *Community impact*.[8] Dette er forholdet mellom antall årsinnbyggere[9] og de folkeregistrerte innbyggerne. Store hyttekommuner i Norge som Hol og Vinje har om lag fem ganger så mange årsinnbyggere som folkeregistrerte innbyggere.[10] Figur 2.4 viser at mange av fjellkommunene i Sør-Norge har betydelig flere deltidsinnbyggere enn folkeregistrerte innbyggere. Dette er kommuner som har mange hytter, men også en relativt liten befolkning. I tillegg er det mange fritidsboliger langs kysten, men her har kommunene også i gjennomsnitt flere innbyggere, slik at påvirkningen ikke blir like markant.

Nordregios beregning er åpenbart ikke et tall på hvor mange som oppholder seg i hyttekommunene til enhver tid. SSB opererer også med begrepet årsinnbygger, som legger til grunn at det er 4 personer per hytte, og at de bruker denne i snitt 30 dager i året.




Figur 2.4 Antallet potensielle årsinnbyggere i forhold til antall registrerte innbyggere. Kommuner i Norden (2018)

Kilde: Nordregio at www.nordregio.org. (Eeva Turunen og Gustaf Norlén).

Figur 2.4 viser også at det ikke er alle distriktskommuner som er påvirket av en stor ekstern hyttebefolkning. Nesten 80 prosent av alle hytter i Norge ligger innen 4 timers kjøretid fra de seks største tettstedene. Det bygges flest nye hytter i områdene som ligger en til tre timers kjøretur fra disse tettstedene.[11] Distriktskommunene på Vestlandet og i Nord-Norge virker mindre preget av en stor fritidsboligbefolkning enn distriktskommunene i Sør- og Midt-Norge.

## 2.2 SSBs framskrivinger: stabilt folketall og aldrende befolkning i distriktskommuner

Diskusjonen om demografiutfordringer i distriktene har i stor grad handlet om befolkningsned-

5 Slätmo, E. et al. (2019). *Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes.* (Report 2019:13). Nordregio. De refererer blant annet til Ellingsen, W. (2016). Rural second homes: A narrative of de-centralisation. *Sociologia Ruralis*, 57(2), 229–244.

6 Ellingsen, W. & Arnesen, T. (2018). *Fritidsbebyggelse – fra byggesak til stedsutvikling.* (ØF-notat nr. 03/2018). Østlandsforskning.

7 Alnes, P. K. et al. (2018). *Fjellindeksen.* (ØF-rapport 05/2018). Østlandsforskning.

8 Slätmo, E. et al. (2019). *Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes.* (Report 2019:13). Nordregio.

9 Årsinnbyggere = antall fritidsboliger ganger tre pluss antall folkeregistrerte innbyggere.

10 Ifølge SSB er Åseral og Bykle de kommunene med flest hytter både i forhold til befolkningen og antall boliger. Kommunene har rundt fire ganger så mange hytter som boliger og henholdsvis 2,2 og 2,7 hytter per innbygger.

11 Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger/Sandnes, Drammen og Fredrikstad/Sarpsborg.

gang og flytting fra distriktene til mer sentrale strøk. Det siste tiåret har positiv nettoinnvandring bidratt til å snu nedgang til vekst i mange distriktskommuner. Lavere innvandring, synkende fruktbarhet og et sentraliserende flyttemønster ga imidlertid en nedgang i folketallet i 291 kommuner i 2019. Dette førte til en økt offentlig debatt om befolkningsnedgang under utvalgets arbeid. Det var ventet at SSB i sine nye regionale befolkningsframskrivinger ville framskrive ytterligere befolkningsnedgang i distriktene.

Hovedalternativet i de nye framskrivingene viser derimot en relativt stabil utvikling i folketallet i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6.[12] Framskrivingene viser, som forventet, en markant vekst i både antall eldre og andel eldre. Vi skal vise at nettopp aldringen i seg selv virker stabiliserende av to grunner: Færre unge gir lavere utflytting, og den kraftige veksten i antall eldre gir en større befolkning. Vi skal også se at distriktene er avhengig av tilflytting enten fra utlandet eller fra mer sentrale kommuner for å opprettholde folketallet på sikt. På tross av stabilitet i folketallet framover kan vi forvente en markant nedgang i antall unge og folk i yrkesaktiv alder i distriktene.

### 2.2.1 Mindre sentraliserende flytting, lite utvandring, og aldring som en stabiliserende kraft

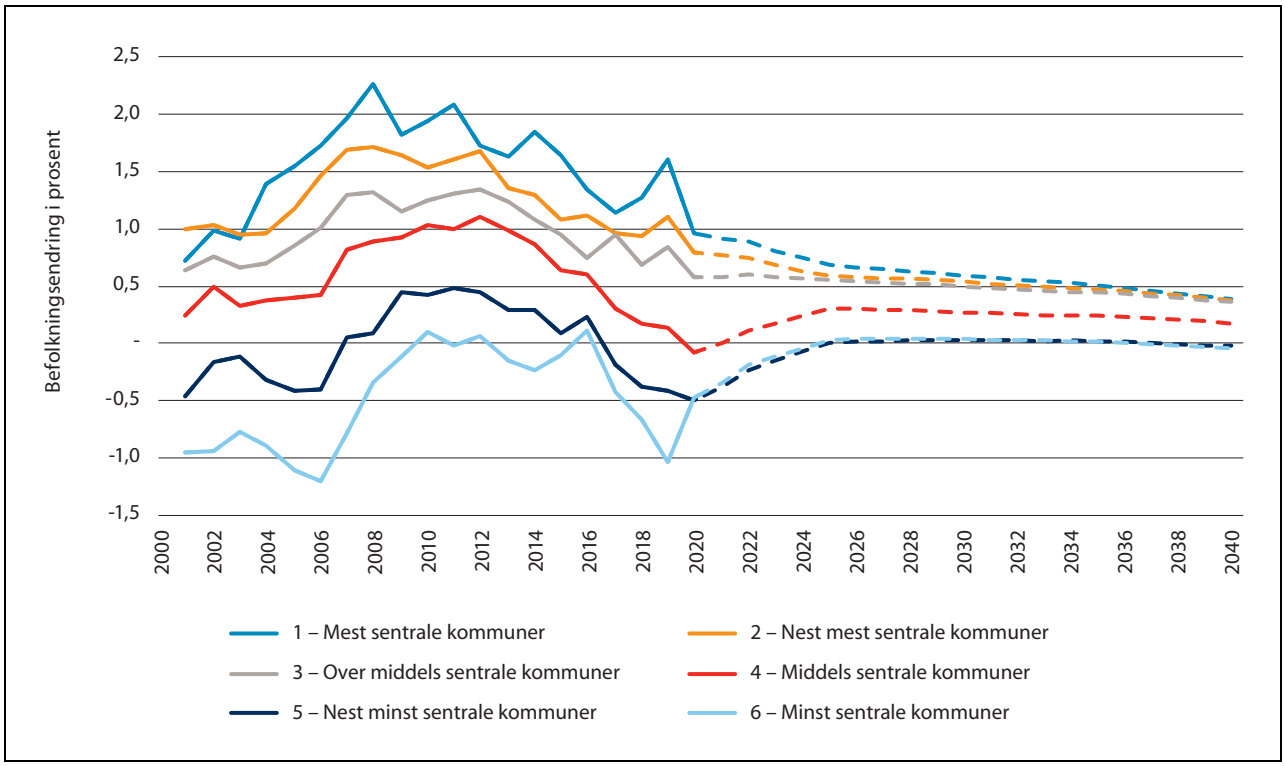
SSB publiserte nye regionale befolkningsframskrivinger i august 2020. Årets kommuneframskriving har blitt utvidet ved at den også inneholder informasjon om demografiske hendelser i kommunene. Dette gjør det enklere å forstå modellens mekanismer og resultater.[13]

Hovedalternativet i SSBs nye framskrivinger viser altså et relativt stabilt folketall i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Etter et fall i folketallet de kommende tre–fire årene viser den langsiktige modellen stabilitet i folketallet fram til 2040. Den totale nedgangen i folketallet er kun på 1 prosent, jf. figur 2.5.

Den utvidede publiseringen fra SSB gjør at det blir lettere å forstå hvordan modellen fungerer.

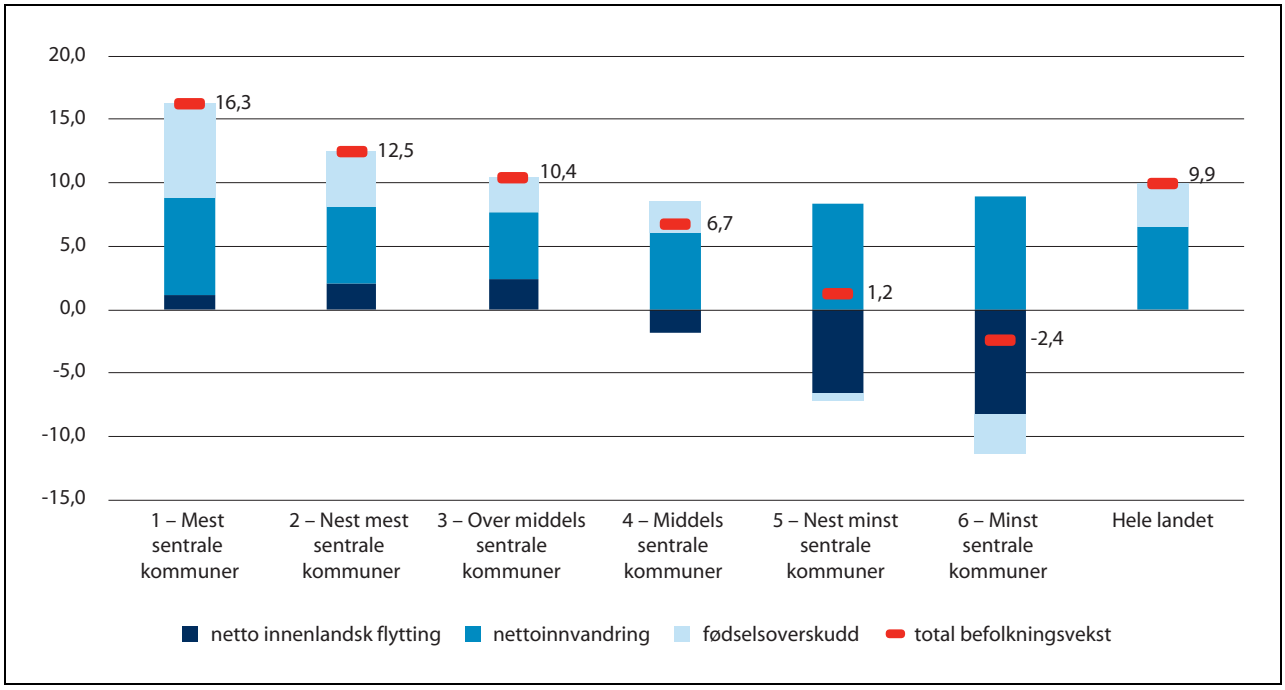
[12] SSB lager ulike alternative regionale framskrivinger, men den innenlandske flyttekomponenten er stort sett alltid satt til et mellomnivå. Med mindre annet er angitt spesifikt, er det i denne rapporten alltid *hovedalternativet* som refereres til når SSBs framskrivinger omtales. Det forkortes MMMM i figurene.

[13] Leknes, S. & Løkken, S. (2020). *Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020–2050.* (Rapporter 2020:27). Statistisk sentralbyrå.




Figur 2.5 Endring i folketallet etter sentralitet. Faktisk utvikling 2000–2020 og SSBs framskrivinger 2020–2040. Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 07459 og 12882 – MMMM).

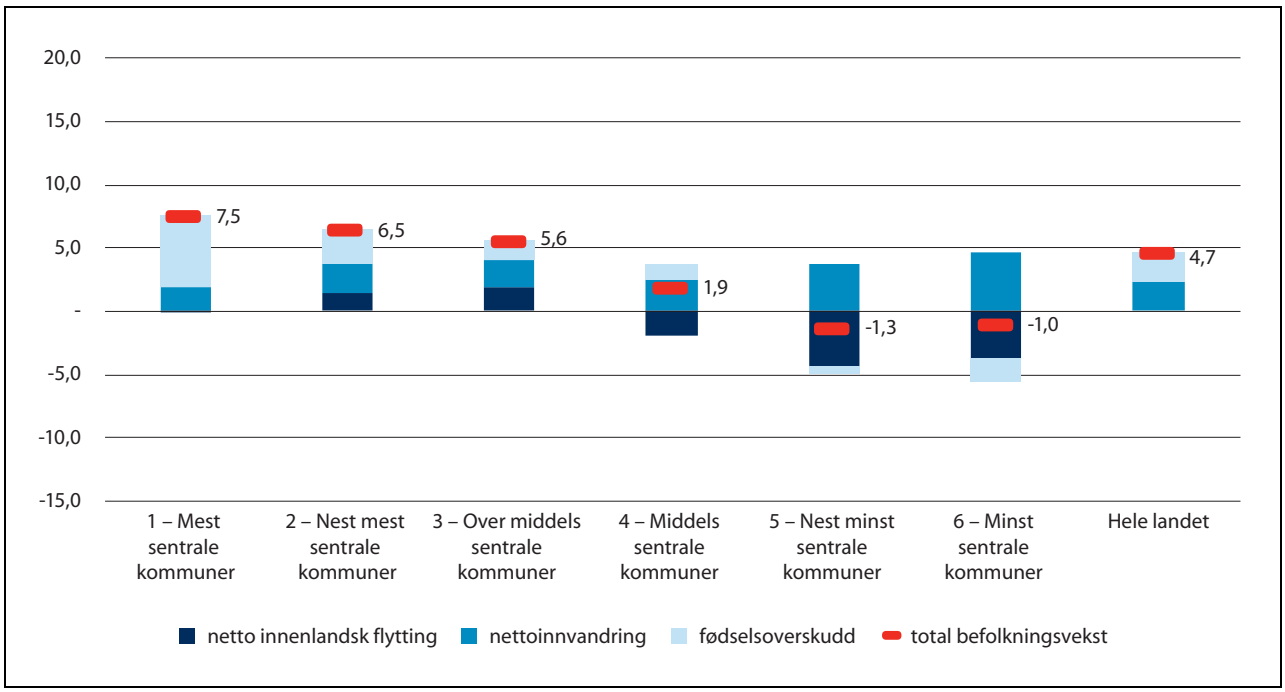



Figur 2.6 Endring i folketallet etter sentralitet som følge av netto innenlandsk flytting, nettoinnvandring og fødselsoverskudd (2010–2020). Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 01223).

Modellen tar enkelt sagt utgangspunkt i det regionale demografiske mønsteret for henholdsvis fruktbarhet, dødelighet, inn- og utvandring og innenlandsk flytting i perioden 2010–2019. De ulike komponentenes bidrag til befolkningsutviklingen i perioden 2010–2019 er vist i figur 2.6.

Nettoinnvandringen var sterk på alle sentralitetsnivåer. Fødselsoverskudd ga markant vekst i




Figur 2.7 Framskrevet endring i folketallet etter sentralitet som følge av netto innenlandsk flytting, nettoinnvandring og fødselsoverskudd (2020–2030). Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 12887 – MMMM).

kommuner på sentralitet 1, men et fødselsunderskudd bidro til befolkningsnedgang på sentralitet 6. Det var netto innenlandsk flytting fra sentralitet 4–6 til sentralitet 1–3.

Hvis vi ser på tilsvarende tall i framskrivingene, ser vi for det første at den nasjonale veksten er mer enn halvert fra 10 prosent vekst i perioden 2010–2020 til under 5 prosent vekst i perioden 2020–2030. Veksten er betraktelig lavere på sentralitet 1, mens sentralitet 6 faktisk er framskrevet med noe mindre nedgang enn de siste ti årene. Nettoinnvandringen er betydelig redusert i de sentrale kommunene. Den er også redusert på sentralitet 5 og 6, men i mye mindre grad. Også netto innenlandsk utflytting fra distriktskommunene er redusert. Fødselsoverskuddet holder seg relativt stabilt. Når man tar redusert fruktbarhet i betraktning, er også denne stabiliteten overraskende. Som vi skal se nærmere på i kapittel 2.6, henger dette sammen med aldringen i befolkningen.

I stor grad er det altså endret regionalt mønster for nettoinnvandringen, netto innenlandsk flytting og aldring som gjør folketallet i distriktskommuner relativt stabilt. Vi skal derfor se nærmere på innenlandsk flytting, innvandring og aldring både i et historisk og i et framskrevet perspektiv.

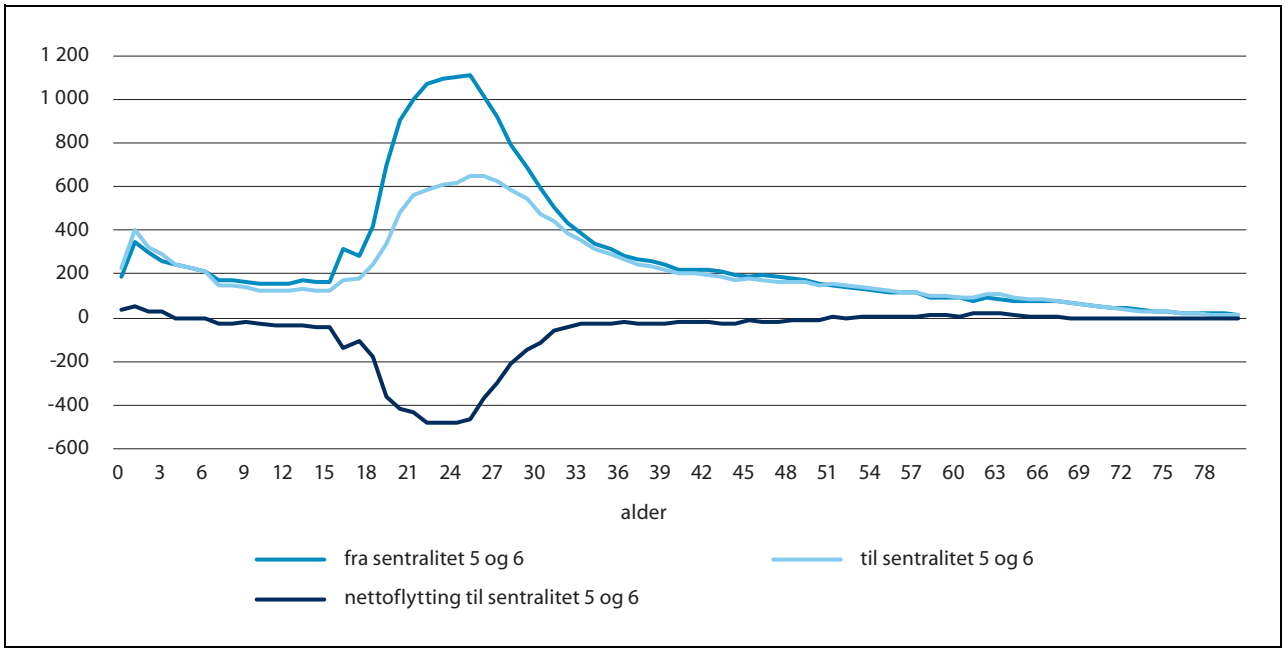
## 2.3 SSBs framskrivinger: Færre unge gir mindre sentraliserende flytting framover

### 2.3.1 Mesteparten av flyttingen skjer blant unge voksne

Det innenlandske flyttemønsteret har i hele etterkrigstiden virket sentraliserende. Flere har flyttet fra distriktene til byene enn omvendt.[14] Mesteparten av flyttingen både til og fra distriktskommuner skjer blant unge voksne. Figur 2.8 viser hvordan dette mønsteret artet seg i årene mellom 2009 og 2018. Det er en del flytting blant barnefamilier, noe som gjør at det er relativt mange barn i barnehagealder som flytter inn og ut av distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Denne flyttingen gir et marginalt netto bidrag til distriktskommuner. Flyttingen avtar når barna kommer i skolealder.

Fra 15 års alder øker flyttingen igjen, og den er spesielt høy fra 19 til 29 års alder. I disse aldersgruppene flytter det betydelig flere ut av distriktskommuner enn det gjør til dem. Mye av denne utflyttingen er knyttet til utdanning og arbeid. Mange unge flytter til distriktskommunene i 20- og 30-årene, men det er også en strøm ut av dis-

[14] Sørlie, K. (2012). Demografi og migrasjon. I Hanssen G. S., Klausen J. E. & Langeland, O. (Red.), *Det regionale Norge 1950–2050.* Abstrakt forlag.




Figur 2.8 Antall innenlandske flyttinger til og fra sentralitet 5 og 6 fordelt etter alder (årlig gjennomsnitt i 2009–2018)[1]

[1] Flytting fra kommuner på sentralitet 5 og 6 til kommuner på sentralitet 1–4 og fra kommuner på sentralitet 1–4 til kommuner på sentralitet 5 og 6. Flytting mellom kommuner på sentralitet 5 og 6 er ikke tatt med.

Kilde: SSB og Panda.

triktskommuner som gjør at nettoflyttingen[15] er temmelig stabil fra 30 års alder og oppover. Flyttingen avtar gradvis med økende alder: Etter pensjonsalderen er det relativt få som flytter mellom kommuner overhodet. I perioden 2009–2018 var det årlig i gjennomsnitt 22 700 personer som flyttet fra distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 og 17 500 som flyttet til dem. Samlet ga dette et årlig innenlandsk flyttetap for kommuner på sentralitet 5 og 6 på 5 200 personer.

Det er altså dette temmelig sentraliserende flyttemønsteret SSB bruker i sine framskrivinger. SSB antar i sine prognoser at den demografiske atferden vi har sett de siste ti årene, vil holde seg framover. Hvor mange som flytter fra distriktskommuner, blir dermed i stor grad avhengig av hvor mange unge voksne det er i distriktskommunene. På samme måte blir hvor mange som flytter til distriktskommuner, avhengig av hvor mange unge voksne det er i kommuner på sentralitet 1–4.

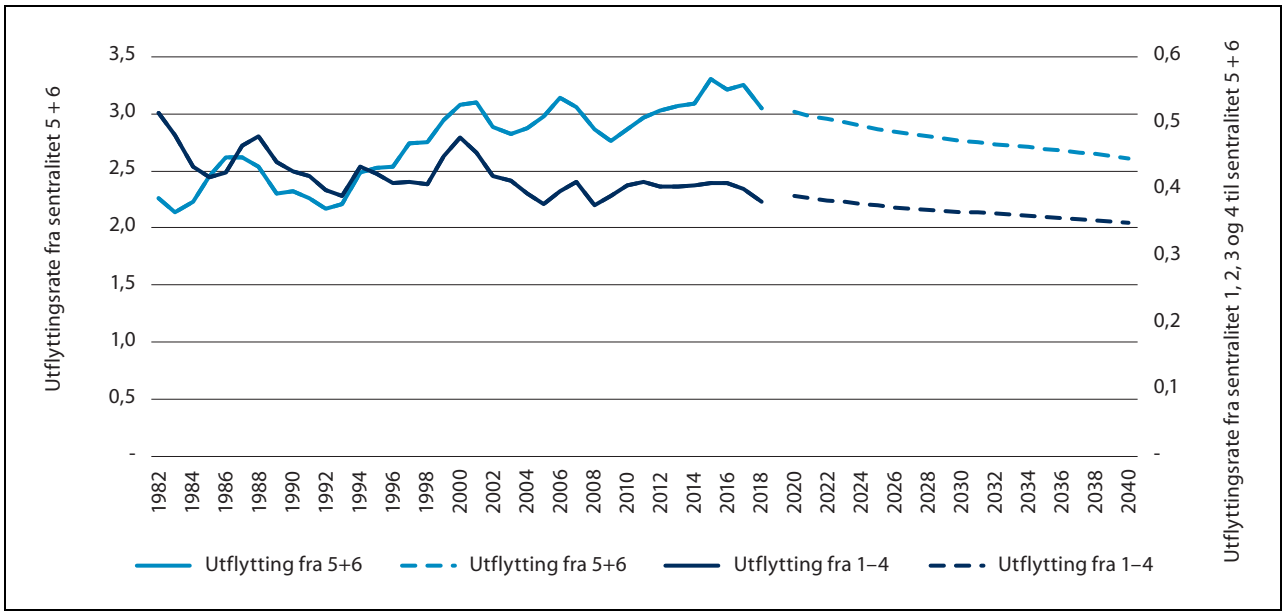
### 2.3.2 Høye rater for utflytting fra distriktskommuner til sentrale kommuner

Figur 2.9 viser rater for utflytting fra sentralitet 5 og 6 til sentralitet 1–4 og fra sentralitet 1–4 til sentralitet 5 og 6. Ratene for flytting fra distriktskommunene til sentrale kommuner er om lag 7,5 ganger høyere enn ratene for flytting motsatt vei. Likevel: Fordi befolkningen i sentrale strøk er så mye større, blir den totale flyttingen mellom nivåene likere, jf. figur 2.10. Det var relativt høy utflytting fra sentrale kommuner på begynnelsen av 1980-tallet i det som var slutten av «the turn-around trend» (se kapittel 1.3 og kapittel 3.1). Det var noen topper i utflyttingen på slutten av 1980-tallet og rundt årtusenskiftet, men på 2000-tallet har utflyttingen fra sentrale kommuner til distriktskommuner holdt seg relativt stabil på 4 personer per 1 000 innbyggere. På grunn av sterk vekst i befolkningen økte likevel den faktiske flyttestrømmen etter 2008, jf. figur 2.10, selv om ratene holdt seg stabile.

Utflyttingen fra distriktene økte markant på 1990-tallet, både i antall og målt som høyere utflyttingsrater. Dette skyldes antakelig den sterke veksten i antall unge som søkte seg til høyere utdanning i denne perioden.[16] På 2000-tallet har utflyttingen holdt seg på dette høye nivået, men med variasjoner over tid. Det siste tiåret var utflyttingen

[15] Nettoflyttingen er forskjellen mellom antall innflyttinger til og antall utflyttinger fra et område (for eksempel kommune eller sentralitetsnivå).

[16] Fram til 2000 var hovedregelen at studentene ikke meldte flytting til studiestedet. Veksten i registrert flytting skyldes derfor ikke selve flyttingen til utdanningsstedet, men en senere registrert flytting som følge av mer permanent bosetting i forlengelsen av høyere utdanning.

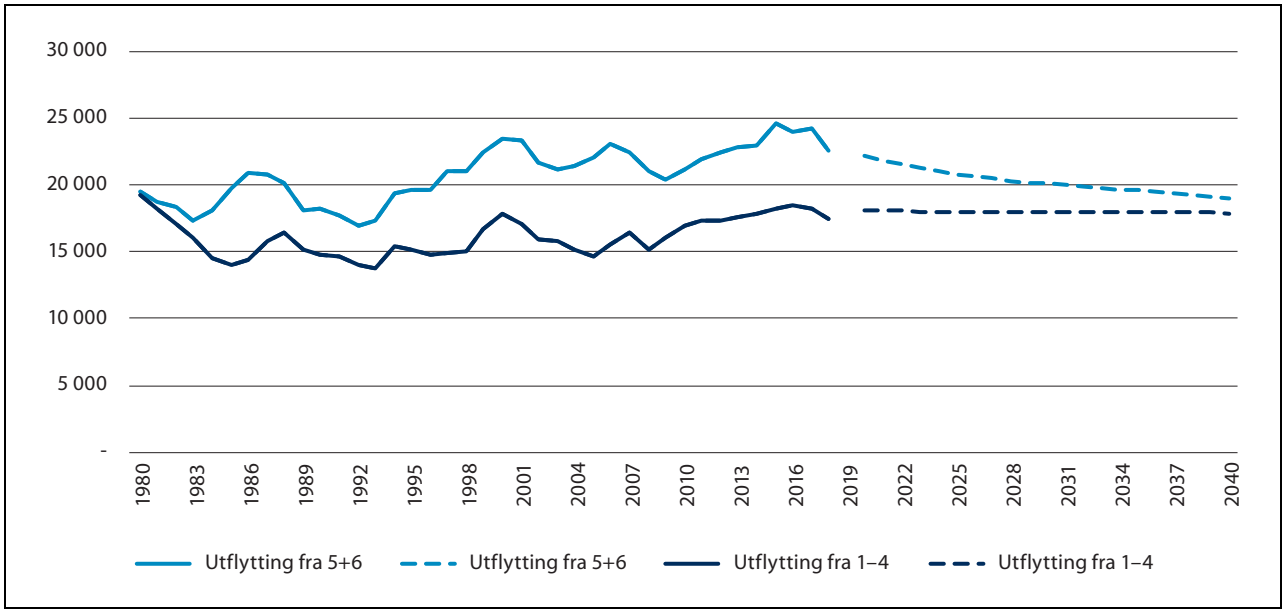



Figur 2.9 Rater for utflytting fra sentralitet 5 og 6 til sentralitet 1–4 og fra sentralitet 1–4 til sentralitet 5 og 6. Faktiske tall 1980–2018 og beregnede tall 2020–2040[1]

[1] Sentralitet 5 og 6: antall utflyttinger per 100 i middelfolkemengden. Sentralitet 1–4: antall utflyttinger per 1 000 i middelfolkemengden.

Beregnet: kjønns- og aldersspesifikke flytterater for 2009–2018 brukt på SSBs framskrivinger MMMM.

Kilde: SSB og Panda.




Figur 2.10 Antall utflyttinger fra sentralitet 5 og 6 til sentralitet 1–4 og fra sentralitet 1–4 til sentralitet 5 og 6. Faktiske tall 1980–2018 og beregnede tall 2020–2040[1]

[1] Beregnet: kjønns- og aldersspesifikke flytterater for 2009–2018 brukt på SSBs framskrivinger MMMM.
Kilde: SSB og Panda.

lavere i etterkant av finanskrisen i 2009 og har vært økende til relativt høye nivåer de siste fem årene.

### 2.3.3 Færre unge i distriktene gir lavere utflytting framover

SSB har i framskrivingene bare publisert tall for nettoflytting og ikke separate tall for inn- og utflytting. Det er derfor ikke mulig å se direkte av framskrivingene om det er lavere utflytting eller økt tilflytting som skaper lavere netto utflytting fra distriktskommuner. Utvalget har derfor gjort egne beregninger for å synliggjøre mekanismene i SSBs framskrivinger. Aldersspesifikke flytterater etter kjønn i perioden 2009–2018 er brukt for å beregne framtidig innenlandsk inn- og utflytting til distriktskommuner på sentralitet 5 og 6.[17] I figur 2.10 ser vi at disse faste flytteratene gir lavere utflytting fra distriktskommuner over tid. Innflyttingen er derimot beregnet å holde seg mer stabil, og dermed blir nettoutflyttingen stadig mindre fram mot 2040.

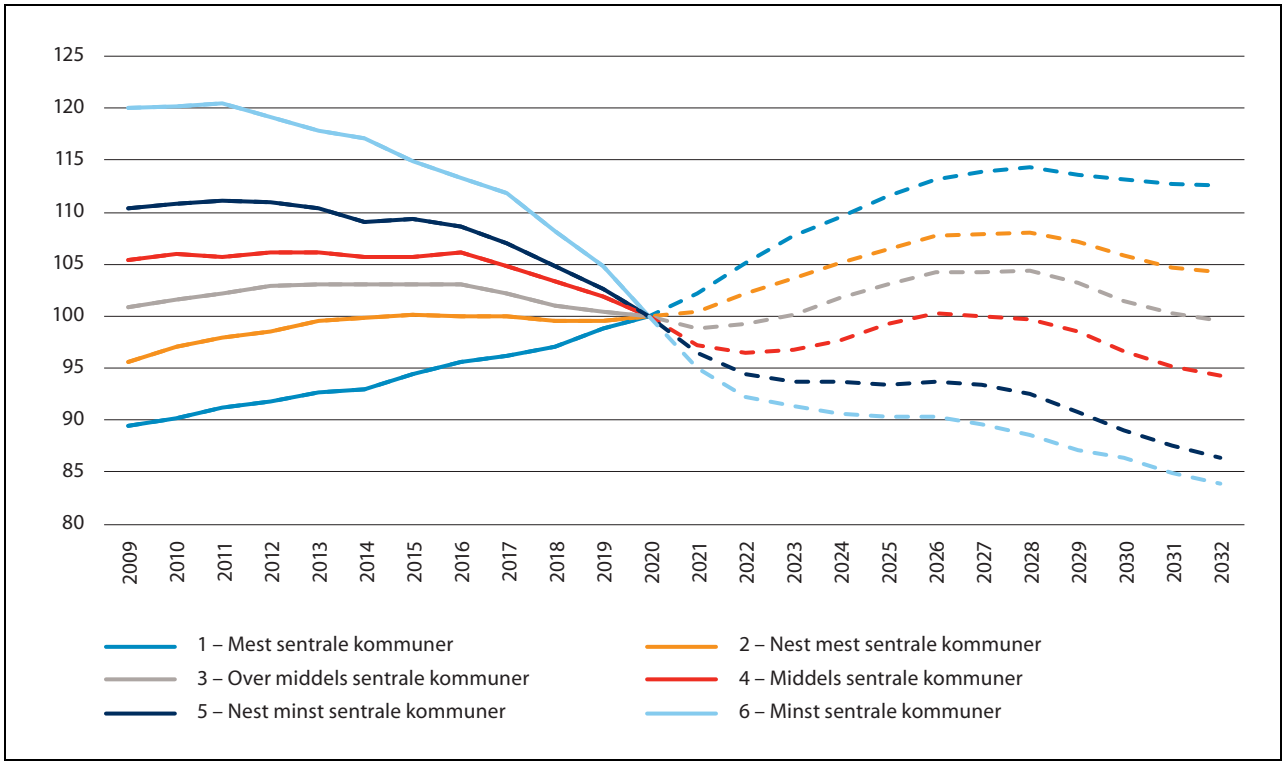
Grunnen til denne utviklingen er at antallet unge voksne er framskrevet å synke i distriktskommuner, men holde seg mer stabilt i mer sentrale kommuner. Dette kan vi illustrere ved å se på utviklingen i antall ungdommer mellom 15 og 19 år, jf. figur 2.11. De siste 10 årene har antallet sunket med 20 prosent på sentralitet 6 og 10 prosent på sentralitet 5. Denne brå nedgangen har skapt utfordringer for skolestrukturen i videregående opplæring.

Dette er de samme unge som nå og i årene framover vil utgjøre mesteparten av flyttestrømmen fra distriktskommuner. Når antallet unge voksne faller med 10–20 prosent, vil enkelt sagt også utflyttingen falle med 10–20 prosent. De nærmeste 10 årene vil antall ungdommer mellom 15 og 19 år falle med ytterligere 10 prosent i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. I mer sentrale kommuner vil derimot antallet unge som potensielt kan flytte desentralt til distriktskommuner, holde seg mer stabilt de kommende årene.[18]

Vi ser av figur 2.9 at selv om vi antar stabile aldersspesifikke flytterater framover, vil den totale flytteraten i befolkningen gå ned. Grunnen til dette er at befolkningen blir stadig eldre både i

[17] Vi har beregnet utflyttingen samlet for sentralitet 5 og 6, men separat for flytting for hvert av sentralitetsnivåene 1–4 til sentralitet 5 og 6. SSB beregner flyttingen til og fra kommuner i to trinn. Først beregnes det hvor mange som flytter ut av en kommune, og deretter hvor flytterne bosetter seg. Dette gjøres for personer under 70 år, siden det er lite flytting etter denne alderen. Flytterne fordeles ved hjelp av en flyttematrise. Innflyttingen til et område er dermed styrt av hvor stor utflytting det er fra andre områder.

[18] Flytting til og fra kommuner på sentralitet 5 og 6 skjer særlig fra og til kommuner på sentralitet 2–4. Det er altså relativt lite direkte flytting mellom distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 og Oslo og omegn (sentralitet 1).




Figur 2.11 Endring i antall personer 15–19 år etter sentralitet. Faktisk endring 2009–2020 og framskrevet 2020–2032. 2020=100[1]

[1] Antall personer 15–19 år er satt til 100 i 2020 for hvert sentralitetsnivå. Et tall på 120 viser at aldersgruppen var eller vil være 20 prosent større enn i 2020, mens et tall på 90 viser at aldersgruppen var eller vil være 10 prosent lavere.

Kilde: SSB (tabell 12882 – MMMM) og Panda.

distriktskommuner og i sentrale strøk. Eldre flytter generelt lite mellom kommuner, og aldringen gir dermed en mer stabil befolkning. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 2.6.6.

Av figur 2.11 ser vi at også antallet unge i kommuner på sentralitet 4 er nedadgående. Dette bidrar til at netto utflytting også fra disse kommunene reduseres i SSBs framskrivinger, som vist i figur 2.12. Den markante nedgangen i nettoflytting til sentralitet 1, som etter hvert går over til netto utflytting, kan også synes overraskende. I framskrivingene henger dette antakelig sammen med den kraftige økningen i antallet ungdommer mellom 15 og 19 år (jf. figur 2.10) som potensielt sett kan komme til å flytte ut i det neste tiåret. Samtidig avtar veksten i antall unge på sentralitet 2 og 3, som utgjør mesteparten av flyttestrømmen til Oslo-området.

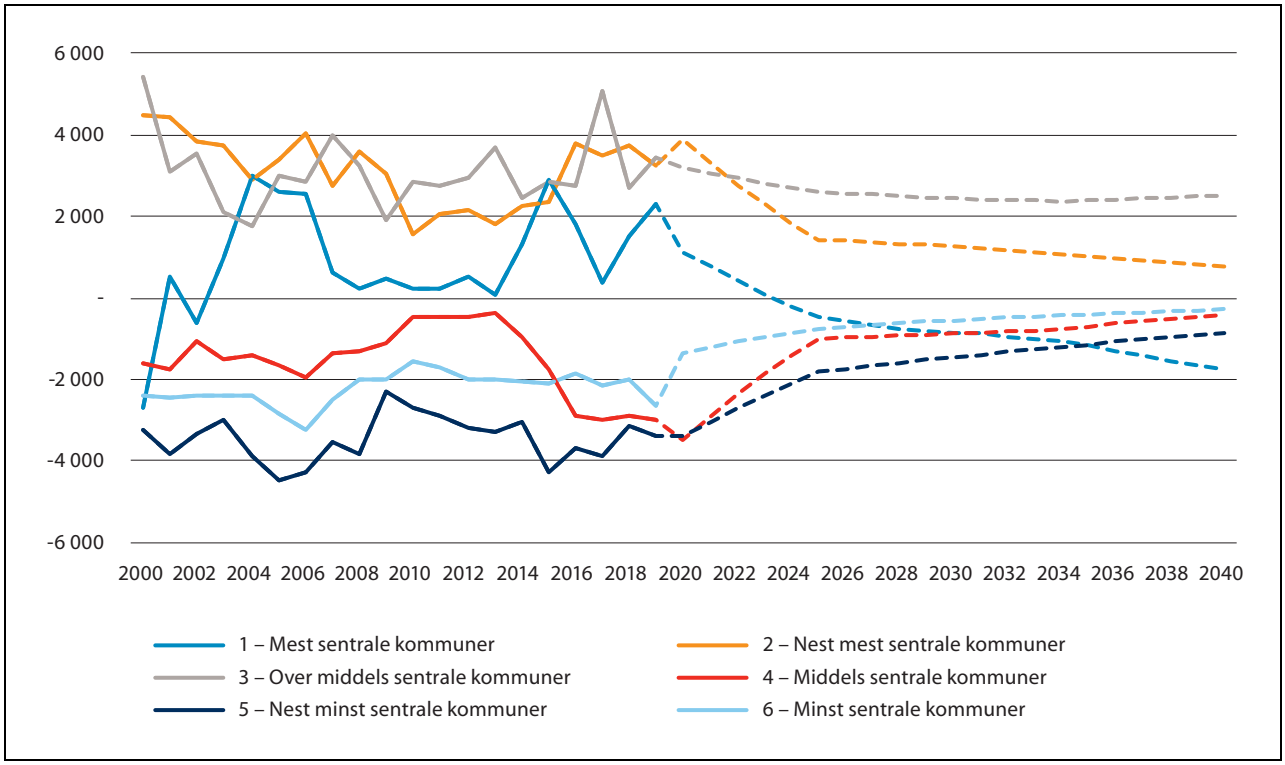
## 2.4 Vil flytteratene endre seg over tid med endret sammensetning av befolkningen?

Den sentraliserende nettoflyttingen er altså bestemt av relativt store strømmer inn og ut av kommuner. Spørsmålet er om det er realistisk at flytteratene vil holde seg konstante over tid. For å svare på dette må vi se nærmere på hva det er som driver flyttestrømmene i sentraliserende retning.

### 2.4.1 Arbeid og utdanning som drivkrefter for flytting og befolkningsvekst

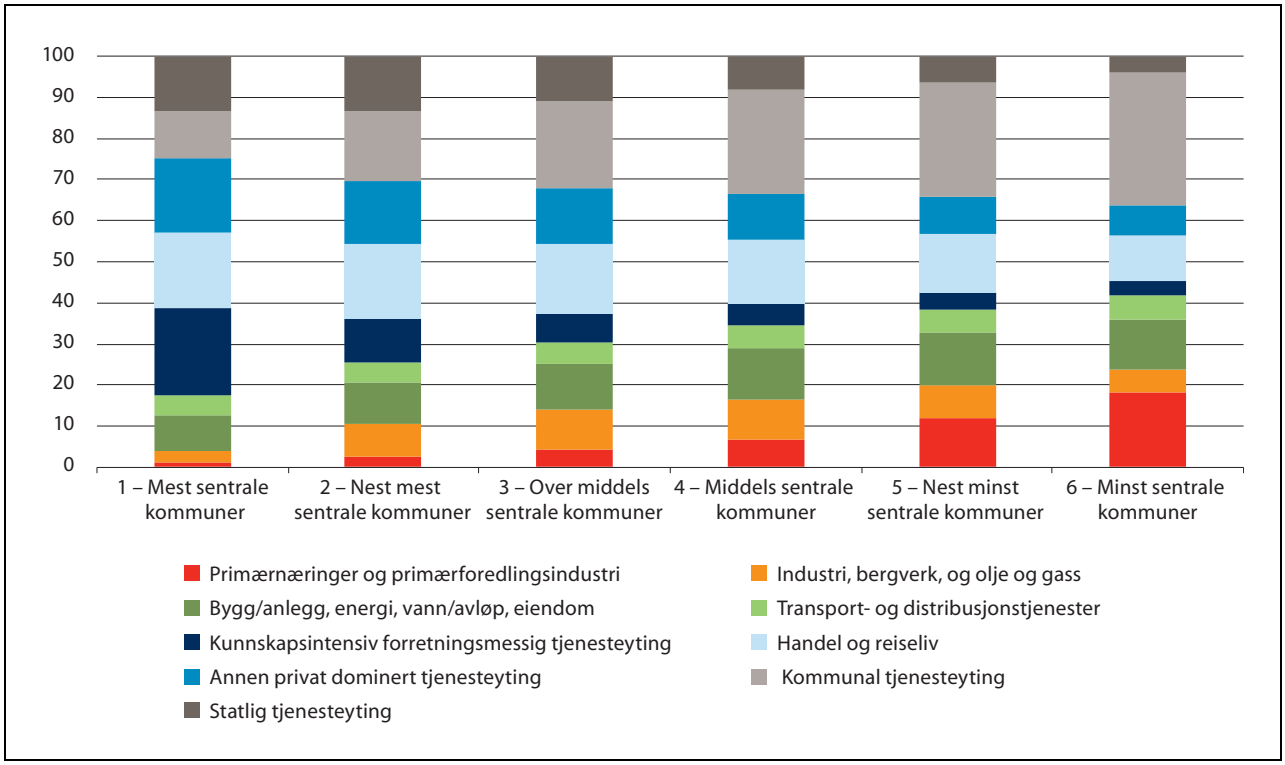
Flyttingen fra land til by var i etterkrigstiden knyttet til overgangen fra primærnæring til industri. Effektivisering i primærnæringene førte til overskudd av arbeidskraft i distriktene, noe som medførte flytting til byene der industrien var etablert. En sentral del av distriktspolitikken var dermed knyttet til utbygging av industri i hele landet.

Figur 2.13 viser at distriktskommunene på sentralitet 5 og 6 har en relativt stor andel sysselsatte i primæringene med tilhørende primærnæringsindustri. Videre er mange sysselsatt i bygg og anlegg og kommunal sektor. Vi finner mye av den samme næringsstrukturen på sentralitet 4, men med noe større innslag av industri, handel og reiseliv, samt en større statlig sektor.



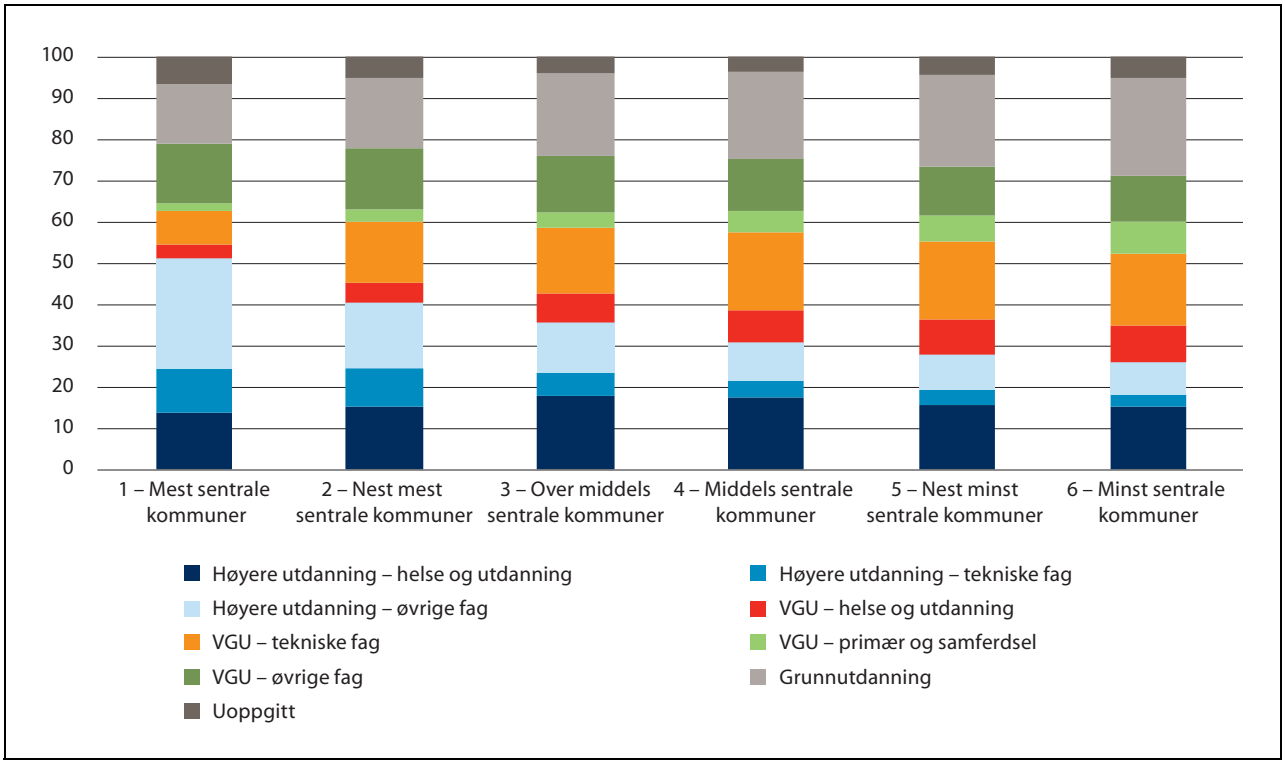

Figur 2.12 Netto innenlandsk flytting etter sentralitet. Faktisk antall 2010–2019 og framskrevet antall 2020–2040

Kilde: SSB (tabell 01223 og 12887 – MMMM).




Figur 2.13 Næringsstruktur som andel av sysselsetting i næringer, fordelt etter sentralitet. Tall i prosent (2018)

Kilde: SSB og Panda.




Figur 2.14 Utdanningssammensetning i arbeidslivet som andel av sysselsattes utdanningsnivå og fagretning, fordelt etter sentralitet.[1] Tall i prosent (2019)

[1] Sysselsatte etter arbeidssted 15–74 år. Sentralitetsinndeling for 2018.
Kilde: SSB (tabell 11615).

Næringsstrukturen gir seg også utslag i de sysselsattes kompetanse. I de mindre sentrale distriktskommunene har en lavere andel av befolkningen høyere utdanning, og flesteparten av disse er knyttet til utdanning og helse i kommunal sektor. Samtidig er det også en relativt stor andel som har helse- og sosialfaglig utdanning på videregående nivå. Sysselsatte innen primærnæring, industri og bygg og anlegg har gjerne yrkesfaglig utdanning fra videregående skole. Som vi skal se i kapittel 8, er det en større andel av ungdommen fra distriktene enn fra mer sentrale strøk som tar yrkesfaglig opplæring. Distriktskommuner har også et relativt sett større arbeidsmarked for sysselsatte med kun grunnutdanning.

### Utdanning virker sentraliserende

Utdanning er den enkeltfaktoren som har sterkest sentraliserende effekt på flyttemønsteret.[19] Av menn og kvinner født mellom 1970 og 1974 hadde samlet sett henholdsvis 39 prosent og 48 prosent høyere utdanning når de var i slutten av 30-årene. På dette tidspunktet har de fleste nådd sitt endelige utdanningsnivå. Samtidig hadde hele 60 prosent av kvinnene og 52 prosent av mennene som hadde flyttet fra mindre sentrale distriktskommuner[20], høyere utdanning.

Forskjellen mellom menns og kvinners utdanningsnivå er størst i distriktskommunene. Blant dem som bodde i mindre sentrale distriktskommuner i denne aldersgruppen, var det 25 prosent av mennene og 39 prosent av kvinnene som hadde høyere utdanning. Blant den tredjedelen av mennene som var bofaste (aldri hadde flyttet), var det bare 16 prosent som hadde høyere utdanning, mens dette gjaldt 34 prosent av tilflytterne og tilbakeflytterne. Av kvinnene var bare 23 prosent bofaste, men 31 prosent av disse hadde høyere utdanning. Det samme gjaldt 43 prosent av tilflytterne og tilbakeflytterne.[21]

[19] Sørlie, K. (2009). *Til belysning av hva som kan bidra til stedsattraktivitet, bolyst og lokal utviklingskraft i et distriktsutviklingsperspektiv*. (Notat).

[20] Sørlie bruker begrepet periferikommuner. Dette er de 200 kommunene som hadde sentralitet 0 i forrige sentralitetsindeks. Dette tilsvarer i stor grad kommuner på sentralitet 5 og 6.

[21] Sørlie. K. (2019, desember). *Demografiutfordringer i distriktene.* Presentasjon holdt på utvalgsmøte 10. desember, Lillehammer.

### Kompetanseintensivt arbeidsmarked i byene

De større byene med Oslo i front har avviklet mye av industrien og blitt sentre for en mer kunnskapsintensiv økonomi med behov for høyt utdannet arbeidskraft. Internasjonale studier viser sterk sammenheng mellom utdanningsnivå, inntektsnivå og befolkningsvekst på regionalt nivå.[22] Kompetansearbeidsplassutvalget påpekte i 2011 at et kompetanseintensivt næringsliv var en viktig driver for økonomisk vekst, og at veksten i antall kompetansearbeidsplasser var ujevnt fordelt mellom sentrale strøk og andre regioner. Over tid vil tilgangen på arbeidsplasser styre hvilke regioner som har befolkningsvekst, og hvilke som ikke har det. Utvalget mente videre at en sterkere geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser ville være en viktig faktor for å legge til rette for at flere velger å flytte til andre deler av landet enn Oslofjord-området og de andre større byene, og at de blir boende der.[23]

Arbeidsplassene har over lang tid vært mer sentralt lokalisert enn befolkningen. Distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 har 12,3 prosent av arbeidsplassene i landet, men 13,5 prosent av folketallet. For kommuner på sentralitet 4 er forskjellen enda større. De har 16,2 prosent av befolkningen, men bare 14,1 prosent av arbeidsplassene. Forskjellen mellom befolkningens og arbeidsplassenes lokalisering er blitt løst gjennom flytting og pendling. Over tid har forskjellene mellom sentralitetsnivåenes andel av bosetting og arbeidsplasser minket, særlig i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Siden 1987 har distriktskommuners andel av befolkningen sunket mer enn andelen av sysselsettingen.

Distriktsnæringsutvalget har analysert i hvilken grad næringslivet bidrar til sentralisering av befolkningen. De forklarer at svak befolkningsutvikling delvis skyldes at distriktskommunene har hatt lavere arbeidsplassvekst enn mer sentrale strøk. Den relativt svake arbeidsplassveksten i næringslivet skyldes blant annet en konsentrasjon av sysselsetting i bransjer med lav vekst i antall arbeidsplasser, som kraftproduksjon og fiskeri. Den lave befolkningsveksten har samtidig bidratt til svak vekst i sysselsettingen i den delen av næringslivet som er rettet mot lokal etterspørsel. Ut fra utvalgets beregninger kan svak arbeidsplassvekst i næringslivet bare forklare omtrent 6 prosent av avviket mellom gjennomsnittlig befolkningsvekst for kommunene i sentralitetsklasse 6 og landets utvikling.[24]

Distriktsnæringsutvalget konkluder med at det er svak fødselsbalanse og et sentraliserende flyttemønster som forklarer det aller meste av den svake befolkningsutviklingen i distriktskommunene. Arbeidsplassutviklingen i distriktskommunenes næringsliv forklarer bare en liten del av den svake befolkningsutviklingen. Det betyr, ifølge dette utvalget, at en distriktspolitikk som bare er innrettet mot næringslivet vil ha begrenset effekt på et synkende folketall.[25]

### 2.4.2 Er det mer enn arbeidsplasser som trekker folk til byene? Tjenester og urbane goder

Om det er arbeidsplasser som tiltrekker seg folk, eller om det er folk som skaper arbeidsplasser, har vært en sentral diskusjon i regionalforskningsmiljøet på 2000-tallet. Den fikk særlig næring etter Richard Floridas teori om at noen steder tiltrakk seg kreative folk, og at dette igjen tiltrakk seg virksomheter i kreative næringer, næringer som hadde sterkere vekst enn andre. Edward L. Glaeser har også sluttet seg til at det er vekstfremmende for steder å ha egenskaper som er tiltrekkende for innflyttere, men at det er steders tiltrekningskraft for personer med høy utdanning som er utslagsgivende.[26] Imidlertid fokuserer mye av den internasjonale forskningen på å forklare hvorfor noen byer vokser mer enn andre byer, heller enn å forklare urbanisering som fenomen.

Forskningen skiller hovedsakelig mellom fire hovedtyper av urbane goder. Det første godet er den store variasjonen i tjenester, blant annet i form av restauranter og teatre, forbruksvarer og sosial kontakt. Det andre godet er estetisk vakre bygninger og fysiske omgivelser, inkludert lokalklimatiske forhold. Det tredje er offentlige tjenester av god kvalitet, mens det fjerde er tempo, i betydningen framkommelighet i byen. Forskning viser at befolkningen øker raskest i områder som har mange goder. Høyt utdannet (og høyt lønnet)

---

22 NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommisjonens første rapport*. Finansdepartementet.

23 NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

24 NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.

25 NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.

26 Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder? Og hvordan kan utviklingen påvirkes?* Cappelen Damm Akademisk.

arbeidskraft stimulerer til vekst i tilbudet av forbruksgoder og tjenestetilbud.[27]

Studier basert på nordiske data viser at på et overordnet nivå er det slik at folk følger arbeidsplasser, og ikke slik at arbeidsplasser følger folk. Samtidig viser dataene at arbeidsplasser innenfor kreative yrker og for personer med høyere utdanning følger etter personene. Forskerne bak rapporten mener dette kan tilsi at innsatsen for å gjøre et sted mer attraktivt bør rettes mot personer med høyere utdanning og kreative yrker. De påpeker samtidig at en slik innsats, for at den skal kunne få effekt, både kan bli kostbar og vil favorisere en allerede privilegert gruppe.[28]

### Bo- og flyttemotiv – arbeid betyr mindre for flytting enn tidligere

Det er gjennomført to store bo- og flyttemotivundersøkelser i Norge – i 1972 og 2008. Mens arbeid var det mest framtredende flyttemotivet i 1972 (37 prosent), var familieårsaker det sterkeste flyttemotivet i 2008 (27 prosent). Den største forskjellen var imidlertid en sterkere vektlegging av forhold knyttet til sted og miljø i 2008 sammenliknet med i 1972. Dette er i tråd med forskningen på betydningen av steder i seg selv.[29]

Stikk i strid med hypotesen ble imidlertid ikke innflytting til storbyene begrunnet med sted og miljø. Dette ble heller vektlagt i forbindelse med flytting til andre regioner. Det var dermed ikke urbane kvaliteter som tilgang til varer, tjenester eller gode kommunikasjoner som ble trukket fram, men heller fysiske og sosiale forhold ved nærmiljøet, stedstilhørighet og stedsidentitet.[30] Disse steds- og miljøfaktorene og vektleggingen av familie i 2008-undersøkelsen innebærer også at folks motiver i større grad enn tidligere er knyttet til forhold som det er vanskelig å påvirke politisk.[31] Samtidig er dette forhold som vektlegger personers røtter til et sted og dermed bidrar til å opprettholde et eksisterende bosettingsmønster. Motiver knyttet til tilhørighet og identitet opptrer hyppigere desto lenger bort fra storbyene man kommer. Familiemotivene opptrer i langt større grad utenfor enn i storbyregionene, og i minst grad på Østlandet.

I Sverige viser registerdata at unge voksnes tilbakeflytting fra storbyene Stockholm, Gøteborg, Malmø/Lund og Uppsala til bo- og arbeidsmarkedsregionen som de vokste opp i, var så godt som ensbetydende med å flytte tilbake til eller nærmere foreldrene sine. Tilknytning til bo- og arbeidsmarkedsregionen de vokste opp var svært sjelden tilstrekkelig flyttegrunn, med mindre foreldrene fremdeles bodde der.[32] Dataene viser også at sannsynligheten for tilbakeflytting økte for unge voksne som droppet ut av studier, var arbeidsledige eller hadde lav inntekt i de store byene.

Forskerne bak den norske bo- og flyttemotivundersøkelsen mente likevel ikke at arbeid var mindre viktig for folk. En mer sentralisert befolkning, større pendlingsregioner, større tilgjengelighet og valgfrihet på mange områder, gode økonomiske konjunkturer og økende tendens til å ta framvekst av goder for gitt hadde bidratt til at motiver knyttet til bolig, sted og familie hadde økt på bekostning av arbeidsmotivene. Samtidig er arbeidsmotivet mer fremtredende i yngste livsfase, og her er flyttetendensen sentraliserende. I neste fase overtar bolig- og familiemotivene, og storbyomlandene får mye av denne flyttingen, særlig den boligmotiverte.

At arbeid i mindre grad er utløsende for flytting, ser vi også ved at det er få som flytter etter å ha blitt arbeidsledige. Tendensen, særlig i større arbeidsmarkeder, er at arbeidsledige heller velger å pendle eller bytte yrke framfor å flytte.[33] I mindre arbeidsmarkeder må man i større grad flytte

---

27 NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommisjonens første rapport*. Finansdepartementet.

28 Østby, S. et al. (2017). The creative Class: do Jobs follow People or do People follow Jobs? I *Regional Studies*. 52(6): 1–12.

29 Aure, M. et al. (2011). Flyttemotiver og bostedsvalg. I *Plan* 43(5). Motivet sted og miljø økte fra 8 prosent i 1972 til 21 prosent i 2008.

30 Fysiske forhold handler om hvor fornøyd man er med bebyggelsen og strøket, hvor barnevennlig det er, om det er frisk luft / sol / lys / utsikt, lite støy og forurensing, og godt klima. Sosiale forhold handler om sosial kontroll, god kontakt med naboer og venner, om det er lett å bli akseptert, og om strøket er trafikksikkert oghar lite kriminalitet. Stedstilhørighet og stedsidentitet handler om eiendom i slekt/familie, erfaringer og opplevelser, om man liker typen sted og natur, og hvilken identitet man har til stedet/fylket/landsdelen. Interessant nok blir tilgang til natur og friluftsliv vektlagt sterkere som et motiv for å bli boende i storbyregioner enn tilgang til varer og tjenester og også sterkere her enn i alle andre regiontyper.

31 Sørlie, K. et al. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*. (NIBR-rapport 2012:22). By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

32 Mulder, C. H. et al. (2020). Young adults' return migration from large cities in Sweden: The role of siblings and parents. I *Population, Space and Place* 26(7). Data fra perioden 2000–2013.

33 Kann, I. C. et al. (2018). Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige. *Arbeid og velferd* 1–2018. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

for å få ny jobb.[34] Dette forholdet har også betydning for muligheten til å rekruttere arbeidskraft til distriktene, jf. kapittel 8.5.5.

## 2.5 Distriktskommuner er avhengig av innvandring for å opprettholde folketallet

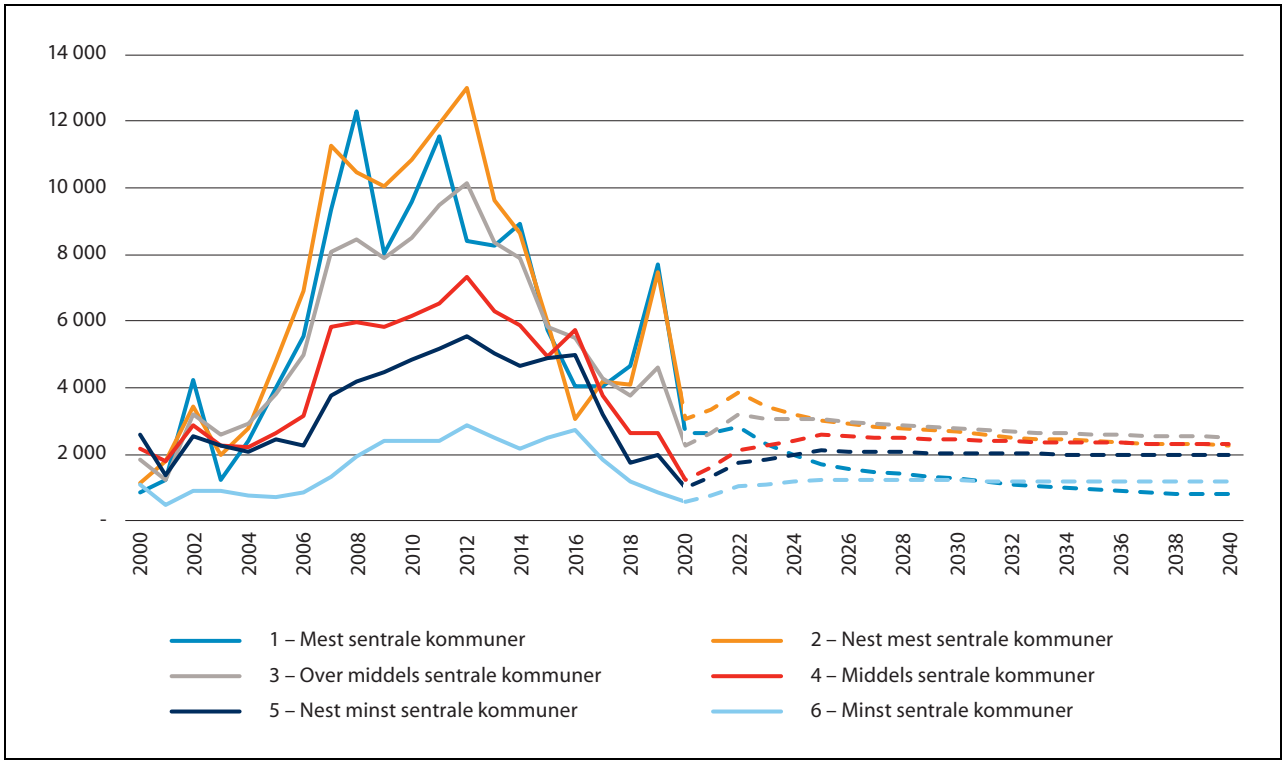
Vi konstaterte at framskrivingene viser fortsatt relativt høy nettoinnvandring til distriktskommuner. Dette er i kontrast til mer sentrale kommuner, der nettoinnvandringen er framskrevet å gå kraftig ned. Figur 2.15 viser nettoinnvandringen fordelt etter sentralitet i SSBs befolkningsframskrivinger. Distriktskommunene på sentralitet 4, 5 og 6 er framskrevet med relativt lav nettoinnvandring i 2020 og 2021. Dette skyldes antagelser om at covid-19 vil ha stor innvirkning både på inn- og utvandring i disse årene. Erfaringene fra 2020 har vist at dette også er tilfellet: Innvandringen til landet er kraftig redusert. Den registrerte utvandringen har derimot økt markant. Dette skyldes imidlertid ikke faktisk utvandring, men at opprydding i folkeregisteret har gitt økt registrert utvandring.[35] Fra 2025 er nettoinnvandringen antatt å ligge på et stabilt nivå for distriktskommunenes del.

For de mer sentrale kommunene er utviklingen en annen, med synkende nettoinnvandring etter 2022.[36] Dette er særlig tydelig for de mest sentrale kommunene, som etter 2031 vil ha den laveste nettoinnvandringen i absolutte tall av alle sentralitetsnivåene. Resultatet av de regionale framskrivingene gjør at kommuner på sentralitet 1 går fra å ha 22 prosent av nettoinnvandringen i perioden 2010–2019 til kun å ha 7 prosent av nettoinnvandringen i 2040. Kommuner på sentralitet 4–6 øker derimot sin andel av nettoinnvandringen. For alle sentralitetsnivåene vil nettoinnvandringen fram mot 2040 imidlertid være lavere enn i 2010–2019.

[34] Huttunen, K. et al. (2016). *Job loss and regional mobility. Discussion paper.* (SAM 17–2016). Norges handelshøyskole. De finner at det å bo i mindre sentrale områder økte sannsynligheten for å flytte når man mistet jobben. Dette henger sammen med færre muligheter for å pendle og finne et annet yrke i nærområdet.

[35] Mens innvandringer blir meldt inn fortløpende, blir mange utvandringer aldri meldt inn av utvandrerne selv. Personer som en har grunn til å tro er utvandret, men som ikke har meldt fra selv, blir etter hvert vedtatt utvandret fra folkeregisteret. I 2. kvartal 2020 ble det fattet flere slike vedtak enn normalt, i alt 4 400.

[36] Tallene for 2020 og 2021 er spesielt lave grunnet antakelser om lavere nettoinnvandring grunnet covid-19. Fra 2022 er nivåene tilbake på den langsiktige trenden.




Figur 2.15 Nettoinnvandring fordelt etter sentralitet. Faktisk antall 2000–2019 og framskrevet antall 2020–2040

Kilde: SSB (tabell 01223 og 12887 – MMMM).

Denne endringen er ganske overraskende. For å forstå hvorfor dette mønsteret opptrer i SSBs regionale framskrivinger, må vi se nærmere på hvordan SSB framskriver nettoinnvandringen. Et viktig poeng er at inn- og utvandring modelleres separat.[37] Strømmene ut og inn av Norge kommer tallmessig nærmere hverandre i framskrivingene enn i perioden 2010–2019. Dette gjør at det regionale mønsteret for utvandring spiller en større rolle i det regionale mønsteret for nettoinnvandring.

### 2.5.1 Lav utvandring gir relativt høy nettoinnvandring i distriktskommuner framover

Det regionale mønsteret for inn- og utvandring er ganske forskjellig. Mens de mest sentrale kommunene hadde 28 prosent av innvandringen i 2010–2019, hadde de nesten 35 prosent av utvandringen. For de minst sentrale kommunene var de samme tallene henholdsvis 4,4 og 2,8 prosent. SSB publiserer ikke separate tall for inn- og utvandring i framskrivingene, kun for nettoinnvandringen. Men i og med at SSB bruker det regionale mønsteret for innvandringen og kobler dette til nasjonale tall for innvandringen, kan vi beregne inn- og utvandring etter sentralitet.

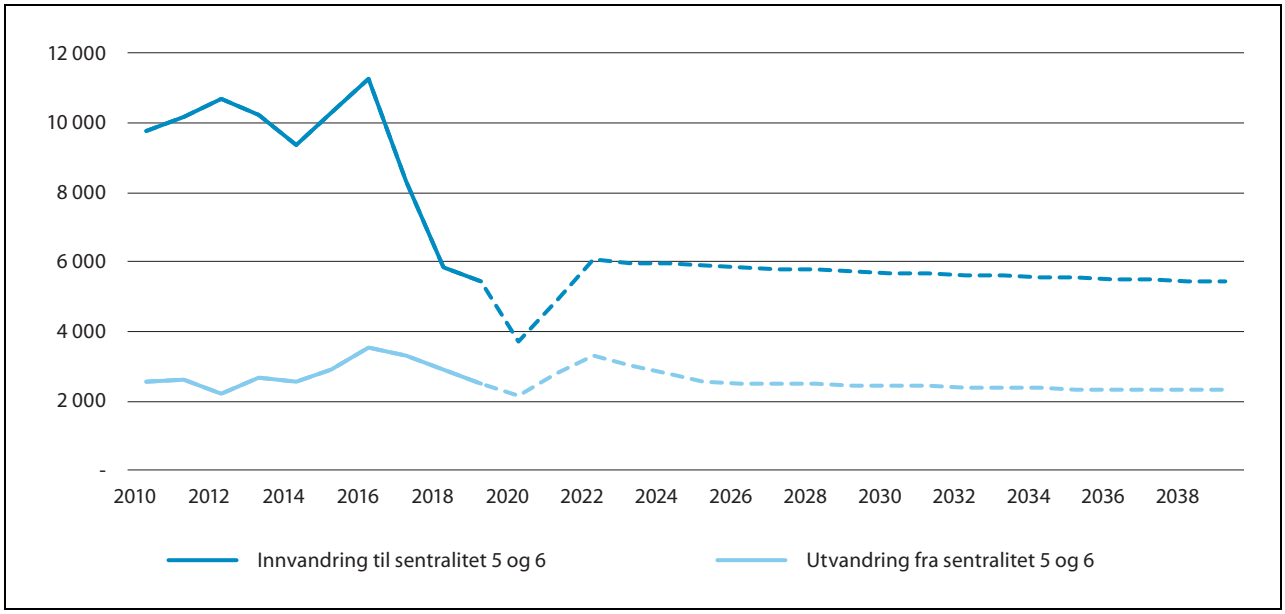
Figur 2.16 viser inn- og utvandringen til distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 i perioden 2010–2019, sammen med beregnet inn- og utvandring i perioden 2020–2040. Vi ser av figuren at forskjellen mellom inn- og utvandring i perioden 2010–2019 var mye større enn det som er framskrevet fremover. Mens nivået på utvandringene fra sentralitet 5 og 6 lå på 30 prosent av innvandringene i perioden 2010–2019, vil det øke til omtrent 45 prosent i 2040.

De mest sentrale kommunene har derimot hatt mye høyere utvandring. I perioden 2010–2019 var forholdet på sentralitet 1, 60 utvandrere per 100 innvandrere. Fram mot 2040 vil dette forholdstallet i SSBs modell øke til nærmere 90 per 100, og dermed blir resultatet en svært lav nettoinnvandring.

### 2.5.2 Mange flyktninger og familieinnvandrere har gitt lav utvandring fra distriktskommuner

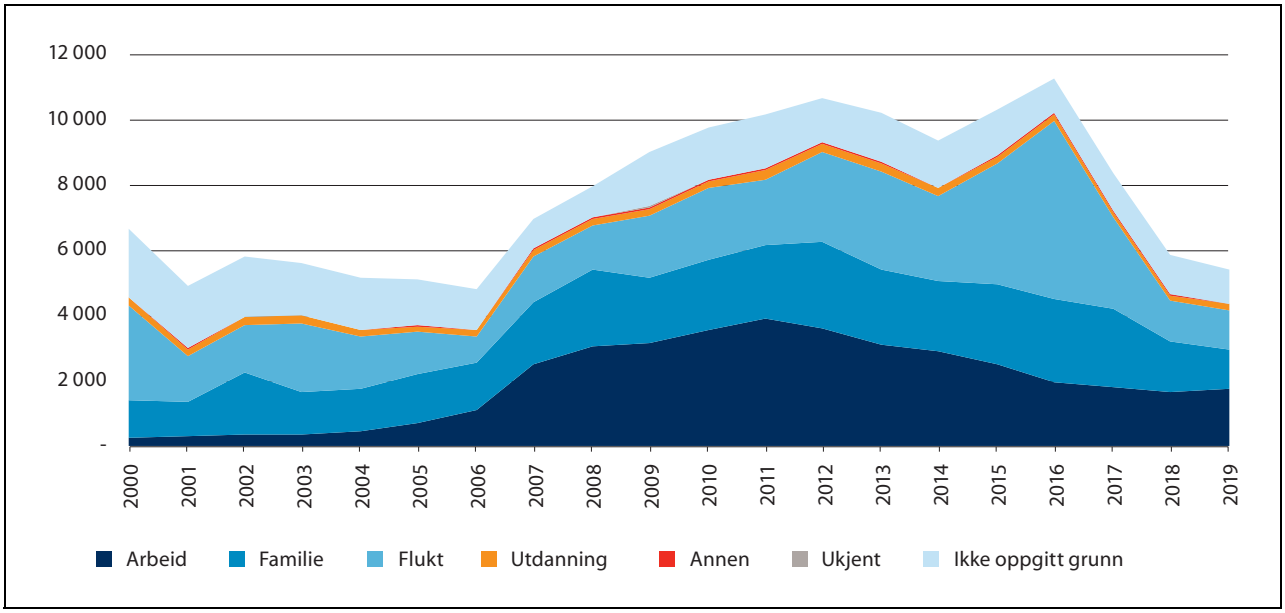
Grunnen til ulik regional fordeling av inn- og utvandring i årene 2010–2019 henger sammen

[37] SSB tar utgangspunkt i det regionale mønsteret for inn- og utvandring i årene 2010–2019. Dette mønsteret tilpasses inn- og utvandringsnivået i de nasjonale framskrivingene. Perioden 2010–2019 hadde veldig høye innvandringstall (årlig snitt på 67 500). I de nasjonale framskrivingene er disse antatt å ligge på et klart lavere nivå (40 100 i 2040). Utvandringen hadde et årlig snitt i årene 2010–19 på 34 000. I framskrivingene er utvandringstallene mer stabile (29 000 i 2040). I 2010–2019 var nivået på utvandringene altså 50 prosent av nivået på innvandringen. I 2025 vil tallet være 68 prosent og i 2040 72 prosent. Det er denne endrede forskjellen i nivå på inn- og utvandring som i de regionale framskrivingene skaper de betydelige endringene i det regionale innvandringsmønsteret, jf. figur 2.15.




Figur 2.16 Inn- og utvandringer til kommuner på sentralitet 5 og 6. Faktisk antall 2010–2019 og beregnet antall 2020–2040

Kilde: SSB (tabell 01223 og 12884 – MMM).




Figur 2.17 Innvandring til distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 etter innvandringsgrunn (2000–2019). Antall

Kilde: SSB (egen bestilling fra KMD og tabell 01223).

med at sammensetningen av innvandrerne varierer etter sentralitet. Hele 60 prosent av innvandrerne som kom til kommuner på sentralitet 1 og 2, hadde utdanning eller arbeid som innvandringsgrunn. Dette er grupper der en relativt stor andel også utvandrer. Flyktninger utvandrer derimot i liten grad, og en større andel av innvandrerne som kom til kommuner på sentralitet 4–6, var flyktninger (29 prosent på sentralitet 4 og 6 og 37 prosent på sentralitet 5).

Figur 2.17 viser hvordan innvandring etter innvandringsgrunn har utviklet seg for distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Tidlig på 2000-tallet var innvandringen primært knyttet til familiegjenforening eller flukt. Det var også en relativt stor gruppe som innvandret uten å måtte oppgi innvandringsgrunn. Dette er en blanding av nordiske statsborgere og norske statsborgere som har flyttet tilbake etter en periode i utlandet. Etter EØS-utvidelsen østover i 2004 økte den arbeidsmotiverte innvandringen. Denne innvandringen kom først til de store byene i Norge, men særlig fra 2007 kom mange arbeidsinnvandrere også til distriktskommuner. Denne innvandringen nådde en topp i 2011 og gikk siden ned, før det ser ut til å ha vært en stabilisering på rundt 1 700 innvandringer de siste årene.

Parallelt med nedgangen i arbeidsinnvandring ga flyktningkrisen i 2015 en kraftig innvandring til distriktskommuner. Mange flere kommuner enn tidligere bosatte flyktninger, og det ble en overrepresentasjon av flyktninger i distriktskommunene, jf. boks 2.3.

De regionale framskrivingene tar ikke hensyn til innvandringens sammensetning eller innvandrerandelen når de fordeler innvandrere eller beregner utvandring. De nasjonale framskrivingene kan derimot gi noe innsikt i hvorvidt mekanismene i den regionale modellen er realistiske.

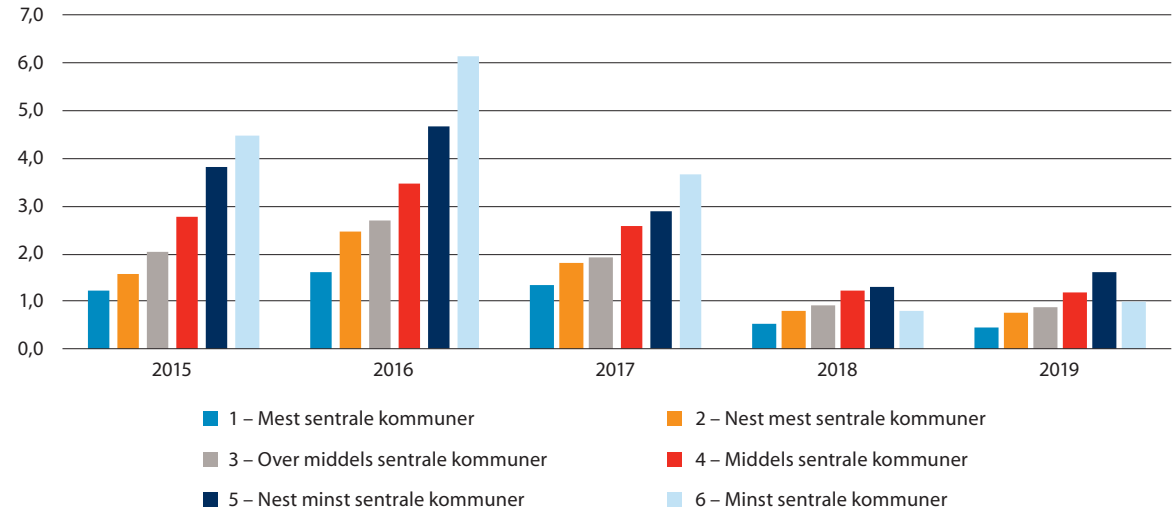
De nasjonale framskrivingene antar en endring i innvandrernes sammensetning framover. Hovedalternativet antar at det vil bli færre innvandrere fra Øst-Europa (landgruppe 2), som ofte er arbeidsinnvandrere, men også fra vestlige land (landgruppe 1). Viktige grunner til dette er at den økonomiske veksten er antatt å være høyere enn i Norge i landgruppe 2 kombinert med lav befolkningsvekst og aldring. Eldre flytter generelt lite på seg over landegrenser. Aldring er også en viktig grunn til at det vil være noe mindre innvandring også fra resten av verden (landgruppe 3), selv om nivået her vil holde seg noe mer stabilt. Landgruppe 3 har tradisjonelt kommet til Norge enten som flyktninger eller gjennom familieinnvandring.[38]

Selv om innvandringen blir redusert, vil utvandringen holde seg noe høyere. Dette skyldes at Norge har fått en mye større innvandrerbefolk-

[38] Gleditsch, R. F. et al. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivinger 2020.* (Rapporter 2020/24). Statistisk sentralbyrå.

### Boks 2.3 Bosetting av flyktninger

Bosetting og integrering av flyktninger er en kommunal oppgave. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar tilskudd fra staten. Figur 2.18 viser utviklingen i antall bosatte flyktninger i prosent av befolkningen, fordelt etter sentralitet. Vi ser at kommuner på sentralitetsnivå 6 lenge bosatte klart flest flyktninger målt som andel av egne innbyggere. Fra 2018 skjedde det imidlertid en betydelig endring. Kommunene på sentralitetsnivå 6 bosatte i 2019 i underkant av 5 prosent av flyktningene. I 2015–2017 var tilsvarende andel rundt 10 prosent.[1]




Figur 2.18 Antall bosatte flyktninger etter sentralitet (2015–2019) per 1 000 innbyggere.

Kilde: IMDi og SSB (tabell 06193).

Bosetting av flyktninger foregår nå kun i et mindretall av distriktskommunene. Mens om lag 90 prosent av kommunene på sentralitet 6 bosatte flyktninger i 2016, var andelen 18 prosent i 2019. Andelen kommuner som bosatte flytninger, har også falt på sentralitet 5: Her bosatte halvparten av kommunene flyktninger i 2019.

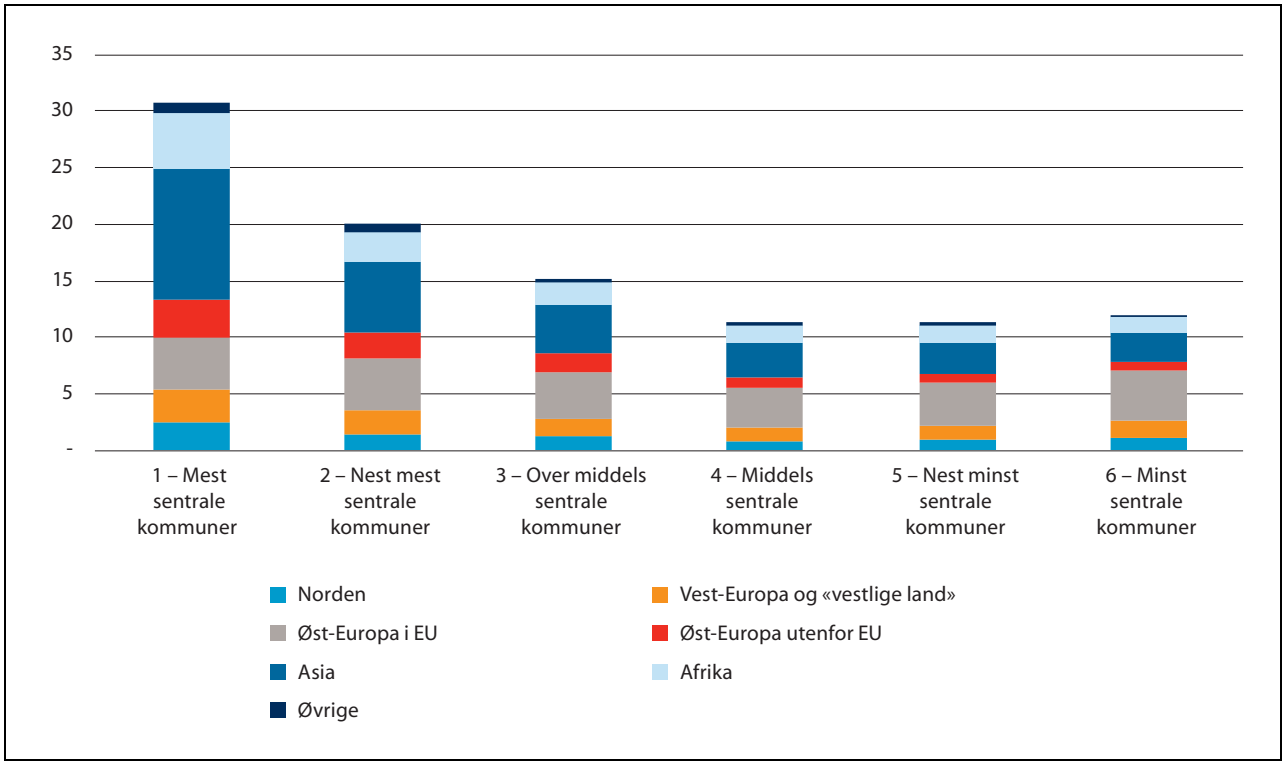
Hvilke kommuner som blir anmodet om å bosette flyktninger, følger noen faste kriterier. Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler, og det skal tas hensyn til mål om spredt bosetting. Kommuner som har gode resultater i introduksjonsprogrammet over tid, og som i tillegg gir muligheter for å få arbeid eller ta utdanning i regionen, skal tillegges størst vekt. Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal også tas hensyn til ved anmodninger. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunenes innbyggertall.

[1] Tallene her er basert på kommunestrukturen fra 2019 og sentralitetsinndelingen fra 2018.

ning de siste ti årene. Fordi innvandrerbefolkningen er antatt å ha en høyere utvandringssannsynlighet, vil utvandringen dermed holde seg relativt høy framover. Andelen innvandrere er høyest på sentralitet 1 og det sentrale Østlandet, og det er derfor ikke urimelig å tenke seg at utvandringen vil være høyere fra disse områdene.

### 2.5.3 … men flyktninger flytter gjerne fra distriktskommuner til byer

Innvandrere er i utgangspunktet mindre knyttet til en kommune eller region og dermed mindre stedbundne enn de som er født og oppvokst i området. Flyktninger har særlig vist seg å ha et




Figur 2.19 Andel innvandrere og barn av innvandrere i befolkningen fordelt etter landbakgrunn og sentralitet. Tall i prosent (2020)

Kilde: SSB (tabell 09817).

sentraliserende innenlandsk flyttemønster.[39] Denne sekundærflyttingen har likevel vært avtagende over tid. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere ser ut til å gi personer med flyktningbakgrunn en sterkere forbindelse til sin første bosettingskommune. Personer med flyktningbakgrunn i aldersgruppen 18–24 år flytter mest, men ikke like mye som personer i samme aldersgruppe i hele befolkningen.[40]

Arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere har til nå i liten grad flyttet til mer sentrale strøk etter først å ha kommet til distriktskommuner. De skiller seg derimot ut ved at de oftere flytter til mindre sentrale kommuner enn de flyttet fra.[41]

Figur 2.19 viser at det er en større andel innvandrere og barn av innvandrere i sentralitet 1 og 2 sammenliknet med andre sentraliteter. Dette gjelder uansett landbakgrunn, bortsett fra EØS-innvandrere fra Øst-Europa (et flertall arbeidsinnvandrere). Spesielt innvandrere og barn av innvandrere fra Asia samler seg i og rundt de største byene, men også folk med bakgrunn fra Afrika, vestlige land og øvrige land i Øst-Europa (relativt mange flyktninger fra tidligere Jugoslavia) bosetter seg i sentrale områder.

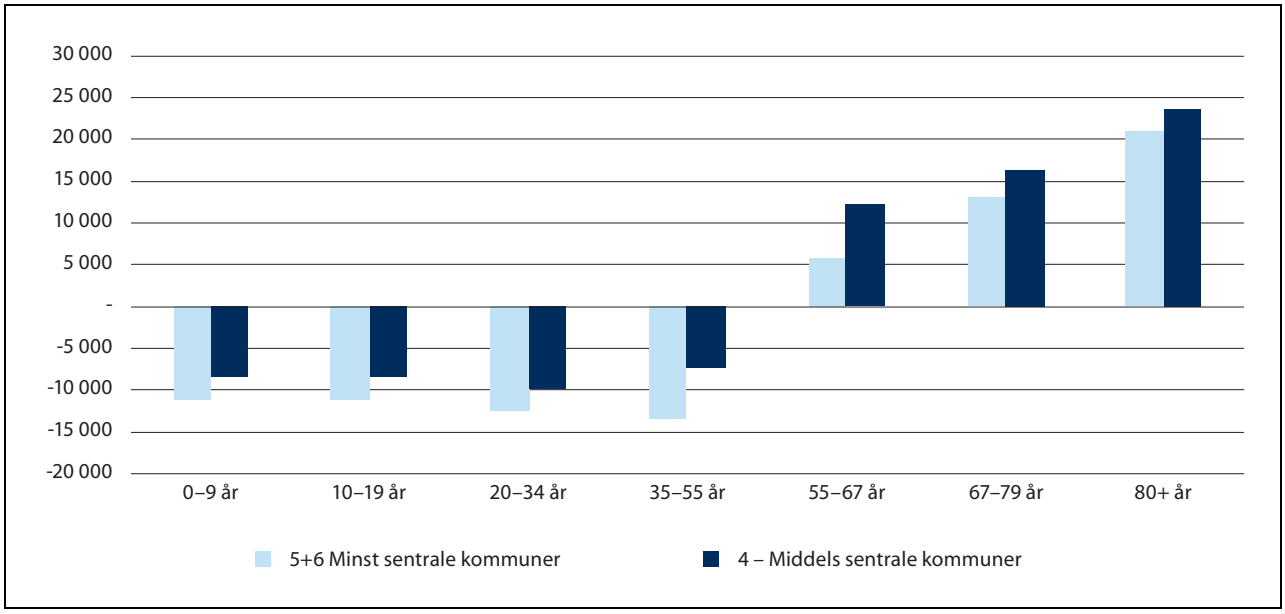
## 2.6 Aldringen stabiliserer befolkningen i distriktskommuner, men endrer alderssammensetningen kraftig

Til nå har vi sett at redusert utflytting og fortsatt innvandring vil bidra til å stabilisere befolkningen i distriktskommuner. En tredje faktor som vil bidra til dette, er aldringen. Vi har allerede sett at når en større andel av befolkningen er i eldre aldersgrupper, vil den totale flyttingen reduseres. Men aldringen virker også mer direkte inn på å stabilisere folketallet. Grunnen til dette er at det vil bli en kraftig vekst i antall personer over 67 år, særlig personer over 80 år, så vel i absolutte tall som i prosent. Distriktskommuner er framskrevet med en vekst på antallet personer over 80 år på over 50 prosent (49 prosent for sentralitet 5 og 6 og 57 prosent for sentralitet 4) fram mot 2030, jf.

[39] Som vi så i boks 2.3, har en relativt stor andel av flyktningene blitt bosatt i distriktskommuner.

[40] Strøm, F. (2020). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2007–2016*. (Rapporter 2020/36). Statistisk sentralbyrå.

[41] Stambøl, L. S. (2013). *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. (Rapporter 2013/46). Statistisk sentralbyrå.




Figur 2.20 Framskrevet endring i folketallet i distriktskommuner etter aldersgrupper (2020–2030). Beregnet antall

Kilde: SSB (tabell 12882 – MMMM).

figur 2.20. Uten denne økningen i antall personer over 80 år ville folketallet i mange distriktskommuner gått ned. Som vi tidligere påpekte i kapittel 2.3.3, har antallet ungdommer gått ned det siste tiåret og vil fortsatt reduseres framover. Vi ser av figur 2.20 at antall unge og folk i yrkesaktiv alder vil gå ned i distriktskommunene det kommende tiåret. For kommuner på sentralitet 5 og 6 er nedgangen på 10–13 prosent for aldersgruppene under 34 år, for kommuner på sentralitet 4 er nedgangen på 6–7 prosent. Men denne nedgangen veies altså langt på vei opp av økningen i antallet eldre.

At aldringen bidrar til å stabilisere folketallet, er ikke helt intuitivt. Man skulle forvente at økt antall eldre ville øke dødeligheten i befolkningen, og at dette heller ville redusere folketallet. For å forstå hvordan dette kan henge sammen, må vi forstå mekanismene i det som lenge er blitt kalt eldrebølgen.

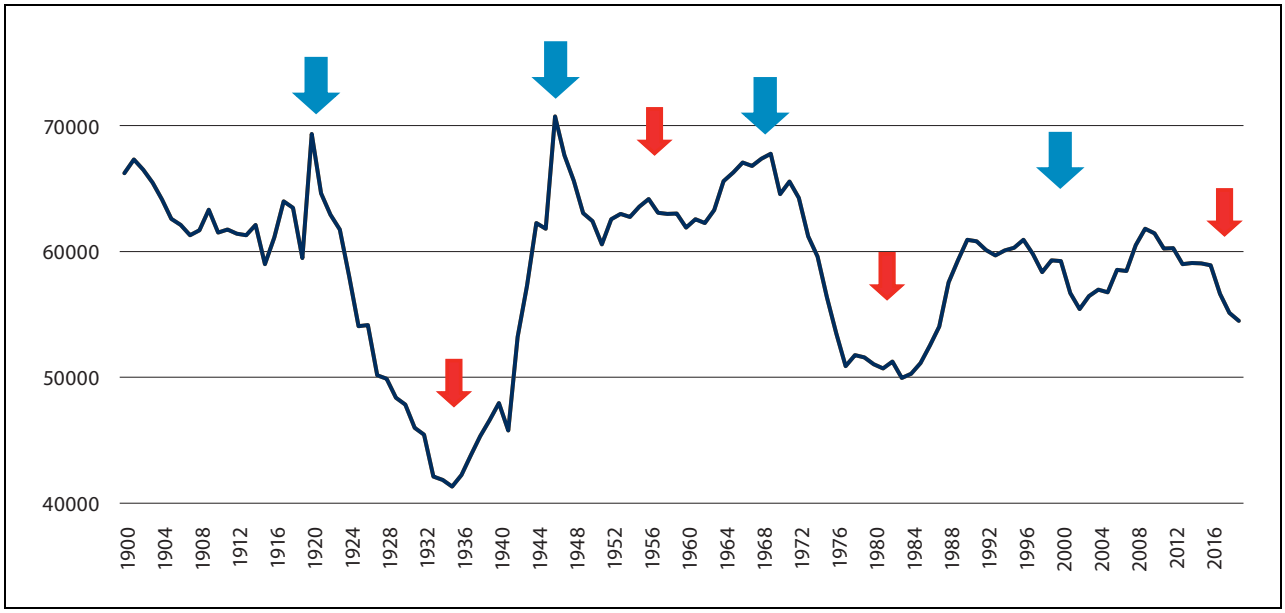
### 2.6.1 Generasjonsbølgene kommer og går

I dette avsnittet skal vi vise hvordan generasjonsbølgene som oppsto etter de to verdenskrigene, påvirker de framtidige fødselskullene og befolkningssammensetningen på landsbasis. Dette er ikke nytt. Slike generasjonsbølger er også godt kjent fra 1800-tallet. Da brukte teolog Eilert Sundt befolkningsstatistikken for å vise at de store fødselstallene i 1840-årene ikke skyldtes større lettsinn blant ungdommen, men at det fantes så mange kvinner i fruktbar alder. En generasjon tidligere hadde fødselskullene vært uvanlig store, og dette resulterte i unge voksne som igjen ga opphav til nye store fødselskull.

På 1900-tallet har generasjonsbølgene blitt til som følge av barnebegrensning i krevende tider og gjenhenting av utsatte fødsler i etterkant. Vi ser i figur 2.21 en kort fødselsboom rett etter første verdenskrig (blå pil), med 69 300 levendefødte barn i 1920 som toppunkt. Denne ble etterfulgt av en dyp bølgedal med kun levendefødte 41 300 barn i 1935 (rød pil), som følge av økonomisk vanskelige tider på 1920- og 1930-tallet. Den andre fødselsboomen etter andre verdenskrig nådde sitt toppunkt i 1946, med 70 700 levendefødte barn. Etter det holdt fødselstallene seg relativt høye før det kom en tredje bølge med barn og barnebarn etter de to forrige bølgene, med toppunkt i 1969 med totalt 67 700 levendefødte barn.

På 1970-tallet kom det som er kalt den andre demografiske overgang. Da falt fødselstallene i hele Vest-Europa. I Norge var dette fallet særlig markant i distriktene, og 1983 var et foreløpig bunnår etter den tredje bølgen med 49 900 levendefødte barn. Den fjerde bølgetoppen på 1990-tallet var ikke like markant som de tre foregående bølgene, og som vi skal se videre, har innvandring i stor grad visket ut bølgedalen på 1980-tallet.

Det er forholdet mellom den dype bølgedalen i mellomkrigstiden og de store fødselskullene i




Figur 2.21 Antall levendefødte barn i Norge 1900–2019

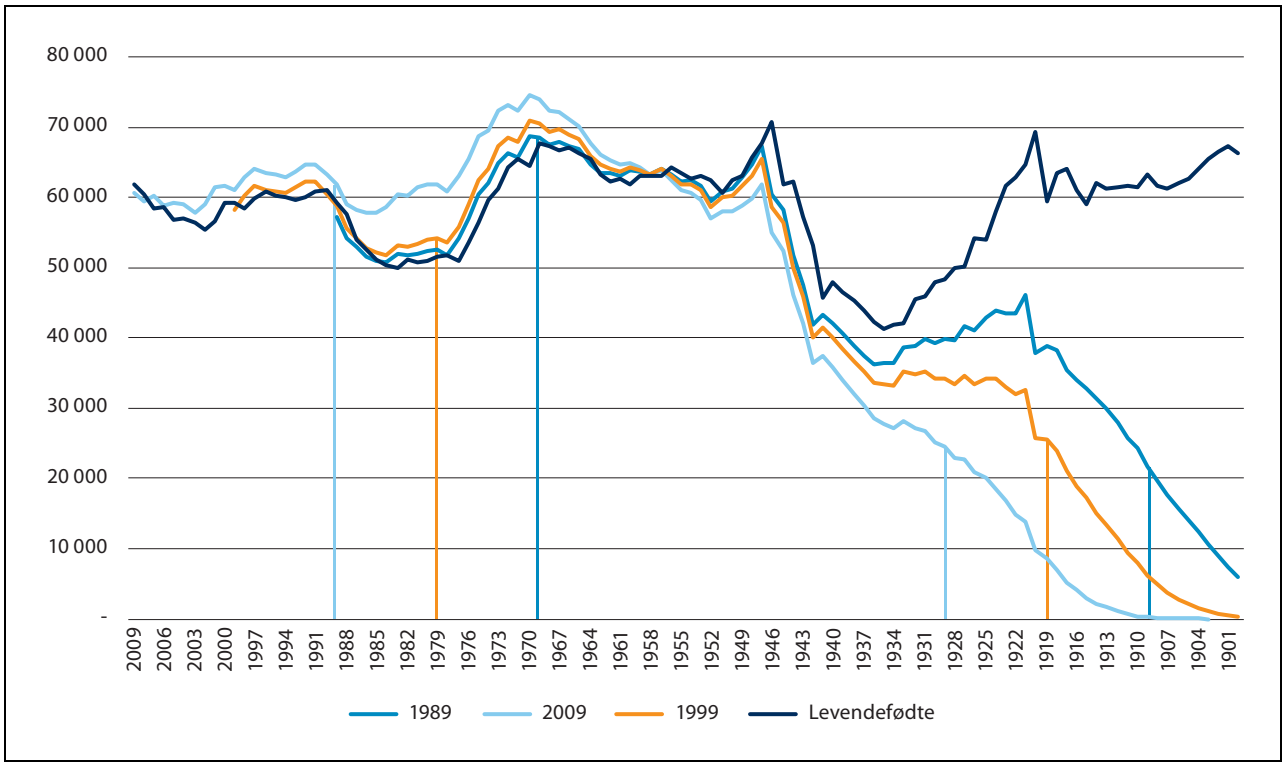
Kilde: SSB (tabell 05803).

etterkrigstiden fram til slutten av 1960-tallet som gir det som er kalt eldrebølgen. Som vi skal se, gjorde relativt høy dødelighet til at personer født i de første tiårene på 1900-tallet i liten grad nådde høye aldre. Med fallende dødelighet er det altså stadig flere som lever til de blir 80 år.

### 2.6.2 Vi lever stadig lenger

Relativt høy dødelighet reduserte den første eldrebølgen på 1990-tallet

I dette avsnittet ser vi på hvordan størrelsen på fødselskohortene har påvirket alderssammen-




Figur 2.22 Antall levendefødte barn etter fødselsår og folketall i 1989, 1999 og 2009 fordelt etter fødselsår[1]

[1] Antall 20-åringer og antall 80-åringer i hhv. 1989, 1999 og 2009 angitt som vertikale streker for hvert år.

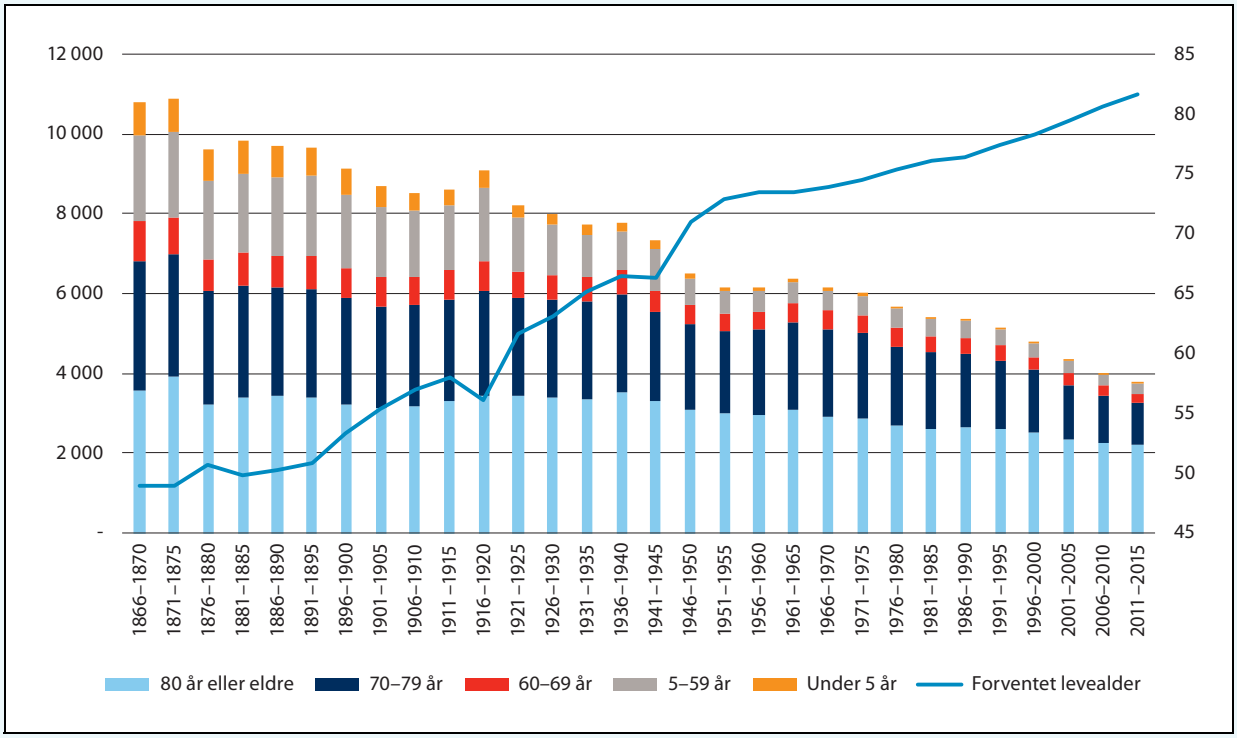
Kilde: SSB (tabell 05803 og 07459).

### Boks 2.4 Økning i levealderen

Bortsett fra noen perioder med tilbakeslag, som under spanskesyken, under kriger og en periode på 1960-tallet (for menn), har dødeligheten sunket og levealderen økt jevnt og trutt de siste 200 årene i Norge. Andelen som døde i løpet av første leveår er redusert fra 14 prosent i 1840 til under 0,3 prosent på 2010-tallet. Dette skyldes blant annet færre alvorlige infeksjonssykdommer som følge av vaksiner og smittevernstiltak, økt levestandard og medisinske framskritt.

Figur 2.23 viser tydelig hvordan dødeligheten blant de yngste årskullene er blitt redusert, noe som har ført til økt forventet levealder. Etter verdenskrigene falt også dødeligheten i årskullene som utgjorde arbeidsstyrken i landet. Veksten i forventet levealder var således sterkest mellom 1920 og 1950. Etter dette hadde vi en periode på 20–30 år der økning i antall røykerelaterte dødsfall, slik som hjerteinfarkt og lungekreft, gjorde at menns forventede levealder sto stille og til dels gikk ned. Fra rundt 1985 begynte så mennenes forventede levealder å øke igjen. De siste 20 årene har forskjellen i forventet levealder mellom menn og kvinner gradvis blitt mindre.

Økningen i levealder de siste tiårene er hovedsakelig en konsekvens av at eldre lever lenger. Dette skyldes at det har skjedd betydelige endringer i livsstil og andre underliggende risikofaktorer for sykdommer som forårsaker de fleste dødsfallene i Norge, men også en rask medisinsk og teknologisk utvikling på behandlingssiden.[1] Det er samtidig blitt økende sosiale forskjeller i levealder. Menn med universitets- eller høyskoleutdanning har 6,4 år lengre forventet levealder enn menn med grunnskole. For kvinner er forskjellen 5 år.[2] I 2019 døde i overkant av 40 500 personer i Norge. Det gir en forventet levealder på rekordhøye 81,2 år for gutter og 84,7 år for jenter.

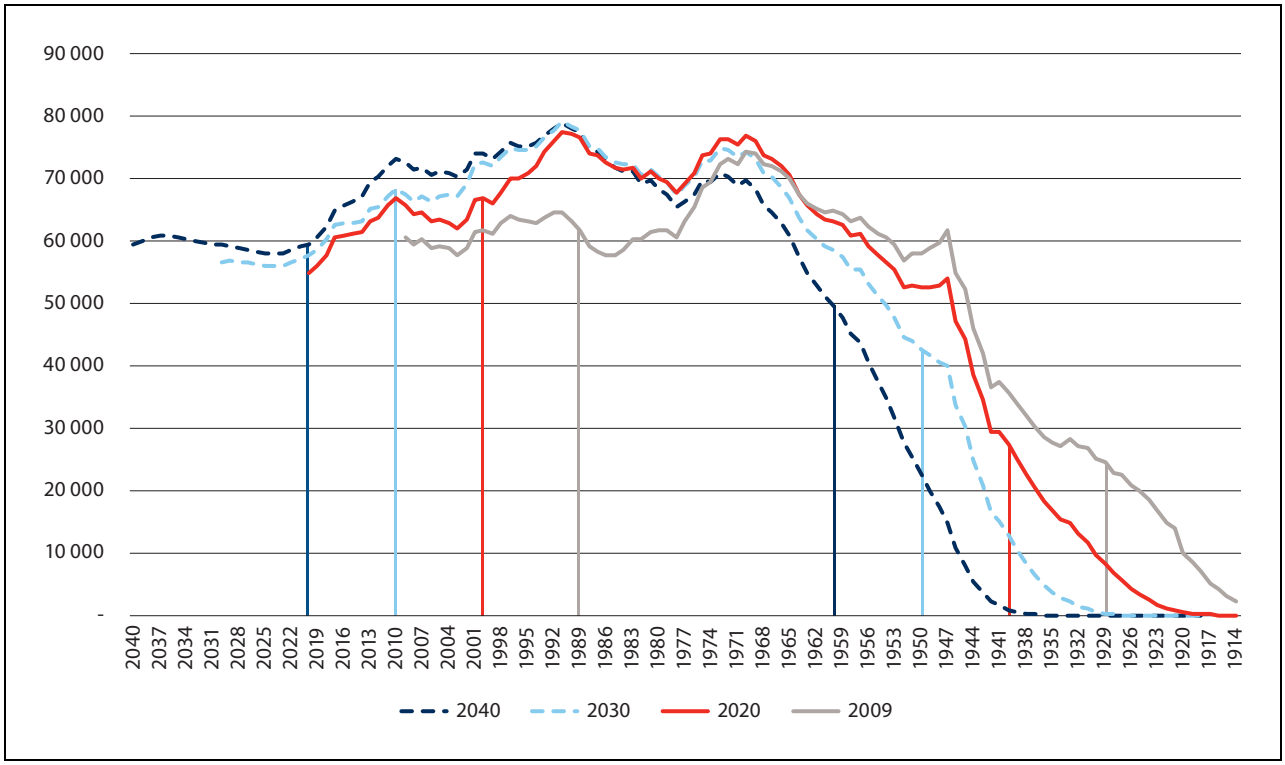



Figur 2.23 Forventet levealder ved fødsel og antall døde per 100 000 innbyggere, fordelt etter alder i Norge. Tall for 1866–2015

Kilder: SSB (tabell 05848 og 05862).

[1] Gleditsch, R. F. et al. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivinger 2020.* (Rapporter 2020/24). Statistisk sentralbyrå.

[2] Folkehelseinstituttet. (2020). *Folkehelserapporten.*




Figur 2.24 Folketall i 2009 og 2020 og framskrevet i 2030 og 2040 fordelt etter fødselsår[1]

[1] Antall 20-åringer og antall 80-åringer i hhv. 2009 og 2020 og framskrevet i 2030 og 2040 angitt som vertikale streker for hvert år.
Kilde: SSB (tabell 07459 og 12882 – MMMM).

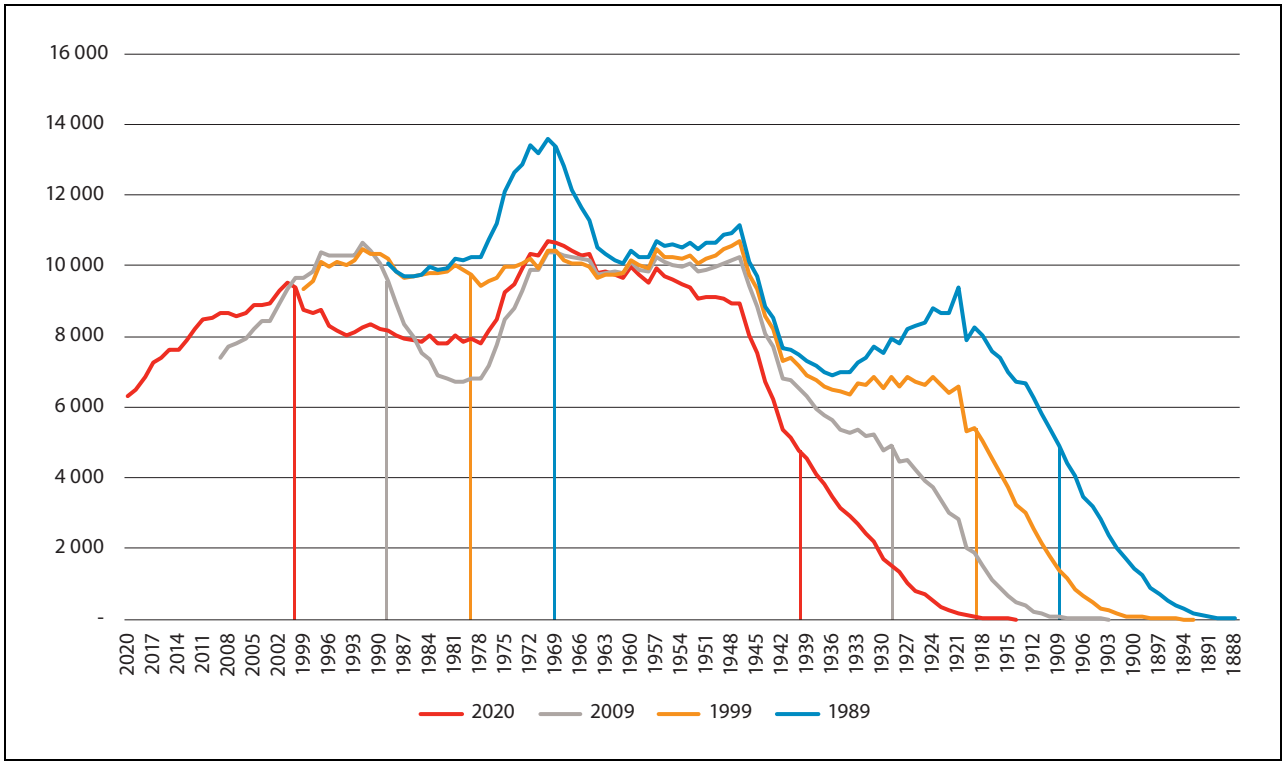
setningen i Norge de siste tiårene. I figur 2.22 har vi satt inn antall levendefødte etter fødselsår sammen med folketallet etter fødselsår i 1989, 1999 og 2009. Vi ser at kurvene for levendefødte og kurvene for 1989 og 1999 i stor grad følger hverandre for dem som er født etter 1940-tallet. For de eldre aldersgruppene har dødeligheten redusert kohortene relativt mye. De tre generasjonsbølgene (1920, 1946, 1969) var intakte i 1989, men dødeligheten sørget for at 1920-årskullet var blitt mange færre enn de to andre bølgetoppene. Faktisk var 1920-årskullet i 1989 redusert med 34 prosent sammenliknet med de som ble født i 1920. I 1999 var den første eldrebølgen (1920) i stor grad borte, noe som skyldes høyere dødelighet for årskullene født rundt 1920.

### 2.6.3 Redusert dødelighet forlenger etterkrigsbølgen, og innvandring flater ut bølgedalen på 1980-tallet

I figur 2.22 så vi på hvordan kohortene så ut i 1989, 1999 og 2009. I figur 2.24 ser vi nærmere på hvordan kohortene ser ut i 2020 og framskrevet for 2030 og 2040. Vi ser da at antall 80-åringer bare har økt svakt mellom 2009 og 2020, men at dette kommer til å endre seg framover. Mellom 2020 og 2030 kan vi anta at antallet 80-åringer vil øke med nesten 60 prosent, og fram til 2040 vil det mer enn doble seg. Dette skyldes altså kombinasjonen av høye fødselstall på slutten av 1940-tallet og redusert dødelighet sammenliknet med tidligere årskull. Det betyr at vi med etterkrigsgenerasjonen får en større eldrebølge enn vi har opplevd noen gang tidligere.

#### Innvandringen på 2000-tallet har utjevnet befolkningsbølgene

I figur 2.22 så vi at det var liten forskjell mellom størrelsen på fødselskullene i senere kohorter fram til 1999 (før dødeligheten reduserer kohortene i eldre aldersgrupper). Dette endret seg betraktelig med utvidelsen av EØS-området i 2004, som åpnet for arbeidsinnvandring fra mange nye østeuropeiske land. Kurven for 2020 viser at det vært en stor økning i antall innbyggere som er født mellom 1975 og 1995, og dette utjevner tidligere befolkningsbølger. 1983- og 1984-kullene har hatt den sterkeste økningen med 42 prosent vekst, som vil si 21 000 flere personer for hvert av kullene. Kullene mellom 1975 og 1995 har blitt 26 prosent større mellom 1999 og 2020, eller 316 000 flere personer. Også alle




Figur 2.25 Folketall på sentralitet 5 og 6 1989, 1999, 2009 og 2020, fordelt etter fødselsår[1]

[1] Antall 20-åringer og antall 80-åringer i hhv. 1989, 1999, 2009 og 2020 angitt som vertikale streker for hvert år.
Kilde: SSB (tabell 07459 og 12882 – MMMM).

andre fødselskull født etter 1960 har vokst som følge av innvandring. I 2020 er innbyggere født i 1991 blitt det største årskullet i landet, med 77 600 innbyggere. Innvandringen de siste 15 årene har i stor grad gjort alderssammensetningen i Norge betydelig yngre enn den ville ha vært uten innvandring.

### 2.6.4 Nivået på antall 80-åringer i distriktene har vært stabilt lenge

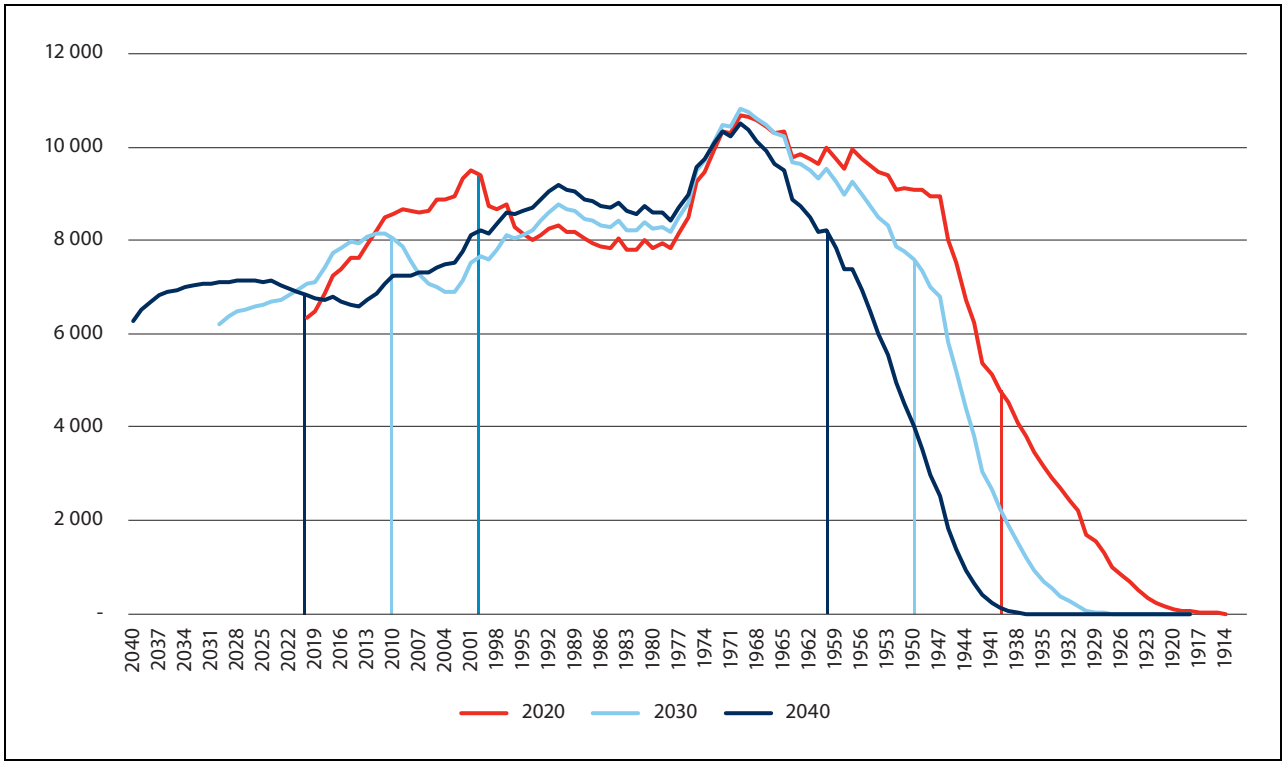
Den karakteristiske aldersstrukturen med de samme bølgene er mulig å finne igjen over hele landet. Flyttingen fra mindre sentrale til mer sentrale kommuner påvirker imidlertid aldersstrukturen i stor grad. Som vi så i kapittel 2.3.1, er det særlig unge voksne som står for denne flyttingen. Flyttingen fjerner ikke befolkningsbølgene, men de har blitt justert ned i mindre sentrale kommuner og opp i mer sentrale kommuner.

Figur 2.25 viser at til tross for at det har vært store endringer i størrelsene på fødselskullene fra begynnelsen av 1900-tallet, har antallet 80-åringer også i distriktskommuner holdt seg temmelig stabilt mellom 1989 og 2020. Dette skyldes at mens personer fra de store fødselskullene fra før 1920-tallet i stor grad døde før de ble 80 år gamle, har redusert dødelighet bidratt til at personer fra de små fødselskullene på 1930-tallet i økende grad har levd til de ble 80 år gamle.

I figur 2.26 ser vi at personer fra de store fødselskullene fra etterkrigstiden i mye større grad lever til de er 80 år. Kombinasjonen av store alderskull og lav dødelighet gjør at antallet 80-åringer vokser kraftig, men også at befolkningen stabiliseres. For distriktskommuner kan eldrebølgen faktisk komme til å være nettopp det, en eldrebølge. Uten tilførsel av yngre personer født på 1990- og 2000-tallet kan vi vente oss at befolkningen vil reduseres ganske betraktelig når aldersgruppene født på 1960- og starten av 1970-tallet dør ut. I SSBs framskrivinger ser ikke dette ut til å skje før etter 2050.

### 2.6.5 Økt levealder opprettholder befolkningen i distriktskommuner

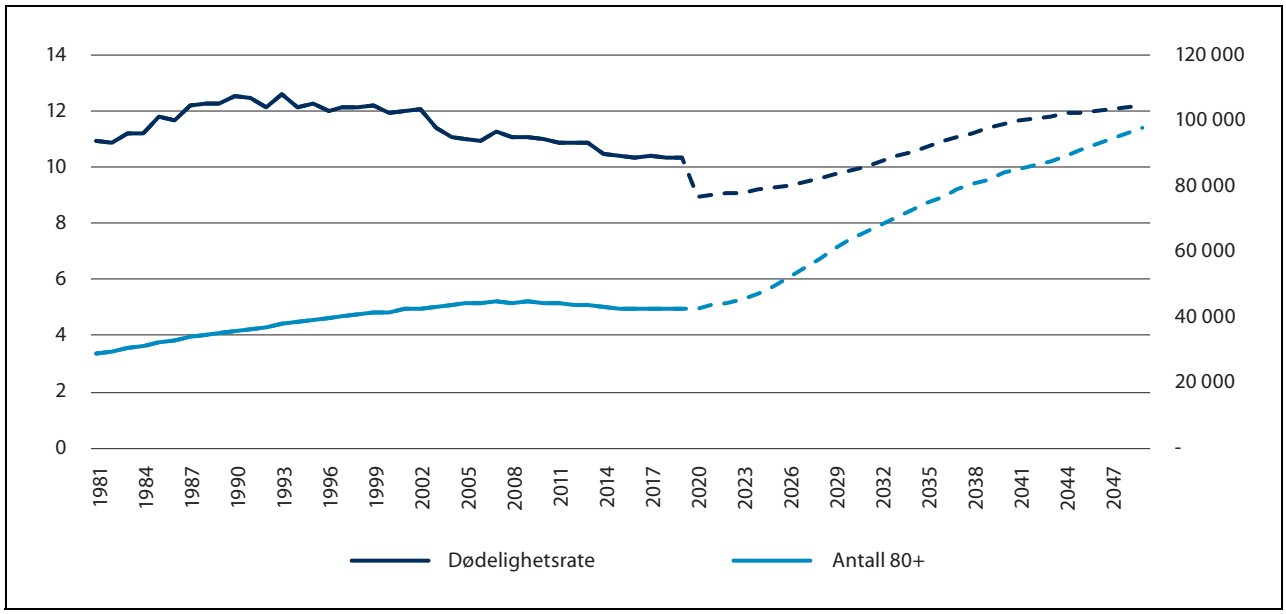
Når store alderskull lever lenger, stabiliseres befolkningen mer enn når små alderskull lever lenger. Det er ikke lett å observere denne effekten direkte, fordi den egentlig kommer til uttrykk gjennom fravær av antall døde. Men vi kan få et lite innblikk i dette gjennom å se på dødelighetsratene for kommuner på sentralitet 5 og 6.




Figur 2.26 Folketall på sentralitet 5 og 6 i 2020 og framskrivinger 2030 og 2040, fordelt etter fødselsår[1]

[1] Antall 20-åringer og antall 80-åringer i hhv. 2020 og framskrevet i 2030 og 2040 angitt som vertikale streker for hvert år.
Kilde: SSB (tabell 07459 og 12882 – MMMM).

Dødelighetsraten var omkring 12 døde per 1 000 innbyggere fra slutten av 1980-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Deretter begynte dødelighetsraten å synke på grunn av to forhold: Den første eldrebølgen (kullet født i 1920) var over, og kullene født på 1930-tallet begynte å




Figur 2.27 Antall personer 80 år og over og dødelighetsrate i befolkningen på sentralitet 5 og 6. Faktiske tall 1981–2019 og beregnede tall 2020–2050[1]

[1] Rate: Antall døde per 1 000 innbyggere i middelfolkemengden.
Beregnet: Framskrevet antall døde per 1 000 innbyggere i middelfolkemengden i SSBs framskrivinger MMMM.
Kilde: Panda og SSB (tabell 12887 – MMMM).

**Boks 2.5 Regionale forskjeller i levealder**

Det er betydelig regional variasjon i forventet levealder i Norge, men vi har i liten grad gode tall på hvordan dette varierer etter sentralitet. Tall på kommunenivå går gjerne over mange år, og de er lite egnet til å se på utviklingen over tid. SSB skriver følgende om regionale forskjeller i forventet levealder på fylkesnivå:

> Økningen i forventet levealder for begge kjønn har derimot vært relativt stabil på tvers av fylkene. For både menn og kvinner er det vestlandsfylkene Rogaland, Vestland, og Møre og Romsdal som har den høyeste levealderen i så godt som alle årene. Den laveste levealderen er det hovedsakelig Troms og Finnmark som har for menn, mens Innlandet har den laveste levealderen for kvinner. Men fremdeles er den laveste observerte forventede levealderen for kvinner i perioden (Innlandet med 82,5 år i 2011) høyere enn den høyeste observerte levealderen for menn (Vestland med 81,7 år i 2019). Oslo har hatt den største økningen i forventet levealder fra 2010 til 2019 for begge kjønn med hhv. 2,8 år for menn og 1.8 for kvinner.
>
> Forskjellene i forventet levealder på tvers av fylkene er rimelig stabile. For menn er forskjellen mellom fylkene med høyest og lavest forventet levealder på 1,6 år i 2010 og på 1,9 år i 2019. For kvinner er denne forskjellen på 1,9 år i 2010 og 2,0 år i 2019.[1]

Undersøkelser viser at omtrent 75 prosent av forskjellene i dødelighet mellom kommuner i Norge forklares av forskjeller i innbyggernes sosioøkonomiske kjennetegn, som utdanning, inntekt, sivilstatus (skilt eller ugift) mv.[2]

[1] Leknes, S. & Løkken, S. (2020). *Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020–2050*. (Rapporter 2020/27). Statistisk sentralbyrå.

[2] Kravdal, Ø. et al. (2015). How much of the variation in mortality across Norwegian municipalities is explained by the socio-demographic characteristics of the population? I *Health and Place*, 33(May).

minke. Samtidig fortsatte levealderen å øke, slik at det ble færre døde. I 2019 var dødelighetsraten på rundt 10,5 per 1 000 innbyggere. Hvis dødelighetsraten hadde ligget på over 12 i 2019, ville dette ha gitt om lag 1 500 flere døde per år i distriktskommunene.

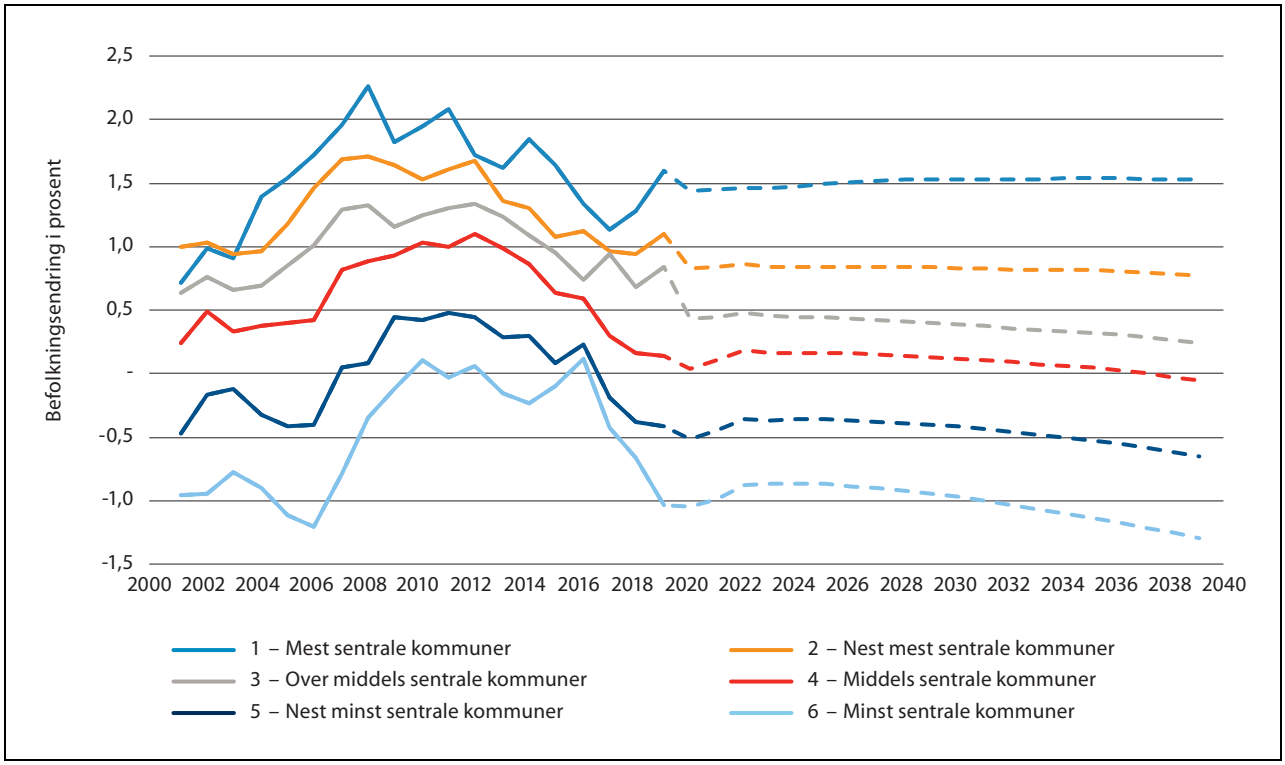
Med en økende andel eldre i befolkningen vil dødelighetsratene igjen begynne å øke, men det er usikkert hvordan dødeligheten vil utvikle seg framover. SSBs framskrivingstall viser dette ganske tydelig, og de forutsetter en lavere framtidig dødelighet enn den som er observert de siste årene. Grunnen til dette er antakelig at dødeligheten har gått mindre ned i distriktene de siste par årene enn i mer sentrale kommuner, se også boks 2.5.[42] Selv om det er liten tvil om at befolkningen kommer til å bli eldre i distriktskommuner framover, er det altså usikkert hvor kraftig denne aldringen kommer til å bli.

### 2.6.6 Eldres flytting påvirker i liten grad aldringen eller befolkningsutviklingen i distriktskommuner

Som vi så av figur 2.8, avtar flyttingen i stor grad etter alder for etablering i 30-årene. Det er lite omfordeling mellom sentralitetsnivåene etter at folk har fylt 60. I aldersgruppen 60–74 år er årlig netto utflytting fra sentralitet 1 på noe over 600 personer. Nettoflyttingen for kommuner på sentralitet 4, 5 og 6 er til sammen på om lag 100 personer per år. Flytting blant eldre bidrar dermed i liten grad til en generell aldring av distriktene.

Samtidig er det enkelte kommuner som har hatt større tilflytting av eldre enn andre. Kommunen med størst netto tilflytting var Hvaler, som hadde en gjennomsnittlig årlig tilflyttingsrate på litt under 2 personer per 100. Dette er en utpreget hyttekommune, hvor det er nærliggende å tenke at tilflyttingen er knyttet til en fritidsboligbefolkning som flytter permanent. Blant de 20 kommu-

[42] SSB har beregnet regionale dødelighetsforskjeller basert på de siste fem årene. Disse er så justert for å få nasjonal dødelighet lik siste år (2019). Modellen tar imidlertid ikke hensyn til ulik regional utvikling de siste fem årene, men antar at nedgangen i dødelighet har vært lik i alle kommuner. Antakelig har de mer sentrale kommunene hatt en større nedgang i sine aldersspesifikke dødelighetsrater, mens de mindre sentrale kommunene har hatt mindre nedgang. Dette gjør at antall døde gjør et hopp i framskrivingene for sentralitet 1 og 2 sammenliknet med antall døde i 2019, og det går altså ned for kommuner på sentralitet 4, 5 og 6, slik vi ser i figur 2.27.




Figur 2.28 Endring i folketallet fordelt etter sentralitet. Tall i prosent for faktisk utvikling 2000–2020 og Telemarksforskings framskrivinger 2020–2040

Kilde: SSB (tabell 07459) og Telemarksforsking (regionaleanalyser.no, alternativet – nøytral).

nene med størst netto tilflytting av eldre finner vi ikke noe tydelig mønster. De er spredt rundt i hele landet, uten noen åpenbare felles kjennetegn.

## 2.7 Fortsatt vekst i storbyene kan gi befolkningsnedgang i distriktene

Distriktsnæringsutvalget viser til at ulike modeller for befolkningsframskrivinger viser at det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen framover. Som et tillegg til SSBs framskrivinger presenterer utvalget en framskrivingsmodell utviklet av Telemarksforsking. Telemarksforskings framskrivinger viser en langt svakere befolkningsutvikling i distriktskommunene enn SSBs hovedalternativ. I Telemarksforskings modell antas scenarioet «nøytral» å være det mest sannsynlige.[43] Figur 2.28 viser dette scenarioet. Det kan sammenliknes med SSBs hovedalternativ i figur 2.5. I følge Telemarksforskings modell vil folketallet i distriktskommuner på sentralitet 6 falle med 18 prosent fram til 2040, mens nedgangen på sentralitet 5 vil være 9 prosent.

I Telemarksforskings modell antas steder å få høyere netto innflytting (inkludert innvandring) dersom de strukturelle betingelsene for næringsutvikling er positive. Disse strukturelle betingelsene er høy befolkningstetthet, et stort arbeidsmarked og en høy andel av arbeidsplasser i bransjer og sektorer som er forventet å få vekst i framtiden. Oslo og de andre storbyene har strukturelle fordeler som kan gi høyere sysselsettingsvekst og dermed høyere nettoinnflytting. Dersom nettoinnvandringen til Norge synker, vil det ifølge Telemarksforskings modell bli høyere netto innenlandsk innflytting til Oslo.[44]

Telemarksforsking og SSB legger altså vekt på ulike mekanismer som kan virke mot hverandre. SSBs modell viser hva som skjer hvis den gjeldende demografiske atferden fortsetter. Resultatene framover er derfor kun avhengig av størrelsen på og alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen. Telemarksforskings attraktivitetsmodell antar fortsatt større arbeidsplassvekst i de mest sentrale kommunene, både som følge av at sentrale kommuner har en stor andel av arbeidsplassene sine i bransjer som er forventet å vokse, og fordi befolkningsveksten vil stimulere veksten

[43] NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.

i bransjer som har et lokalt arbeidsmarked. Attraktivitetsmodellen har på denne måten innebygd en sterk sentraliseringsmekanisme som ikke finnes i SSBs rene demografimodell.

Det er umulig å vite sikkert hvordan den demografiske utviklingen vil bli framover. Ulike forhold taler for og imot begge modellenes framskrivninger. Det som taler for at befolkningsutviklingen i distriktene vil likne mer på Telemarksforskings modell, er antakelsen om at den overordnede urbaniseringstrenden vil fortsette. I dette ligger blant annet at det fortsatt vil bli etablert kompetansearbeidsplasser i store arbeidsmarkeder, og at stadig økende utdanningsnivå trekker unge fra distriktene. De innvandrerne som kommer til Norge, vil også trekke til byene – enten direkte ved innvandringen (arbeidsinnvandring) eller etter hvert (flyktninger). Urbane goder blir stadig viktigere, og unge som vokser opp i byene, vil i liten grad ha erfaring med distriktene og oppfatte dem som et interessant bosted. Færre fra byene vil dermed ønske å flytte desentralt, eller de flytter vekk fra distriktene etter kort tid. SSBs framskrivinger forutsetter dermed på sett og vis et temposkifte i den langvarige samfunnsutviklingen som har pågått siden slutten av «the turnaround trend» i begynnelsen av 1980-årene (se kapittel 1.3 og kapittel 3.1).

Det som derimot taler for den utviklingen SSB framskriver, er at selve eldrebølgen gir mindre flytting fra distriktene, både fordi eldre i liten grad flytter, og fordi det er færre unge i distriktene som potensielt kan velge å flytte derfra. Telemarksforskings modell forutsetter dermed relativt store endringer i den demografiske atferden. Økningen i antall eldre og nedgangen i antall personer i yrkesaktiv alder gjør at det blir et stort behov for arbeidskraft i distriktene (se også analyser i kapittel 6). Arbeidsinnvandrere og innenlandsk tilflytting vil derfor måtte kompensere for denne nedgangen. SSBs modell viser at det ikke er store endringer som trengs for å opprettholde befolkningens størrelse i distriktene under ett, kun videreføring av eksisterende atferd.

### Stor usikkerhet om framskrivingene for små distriktskommuner

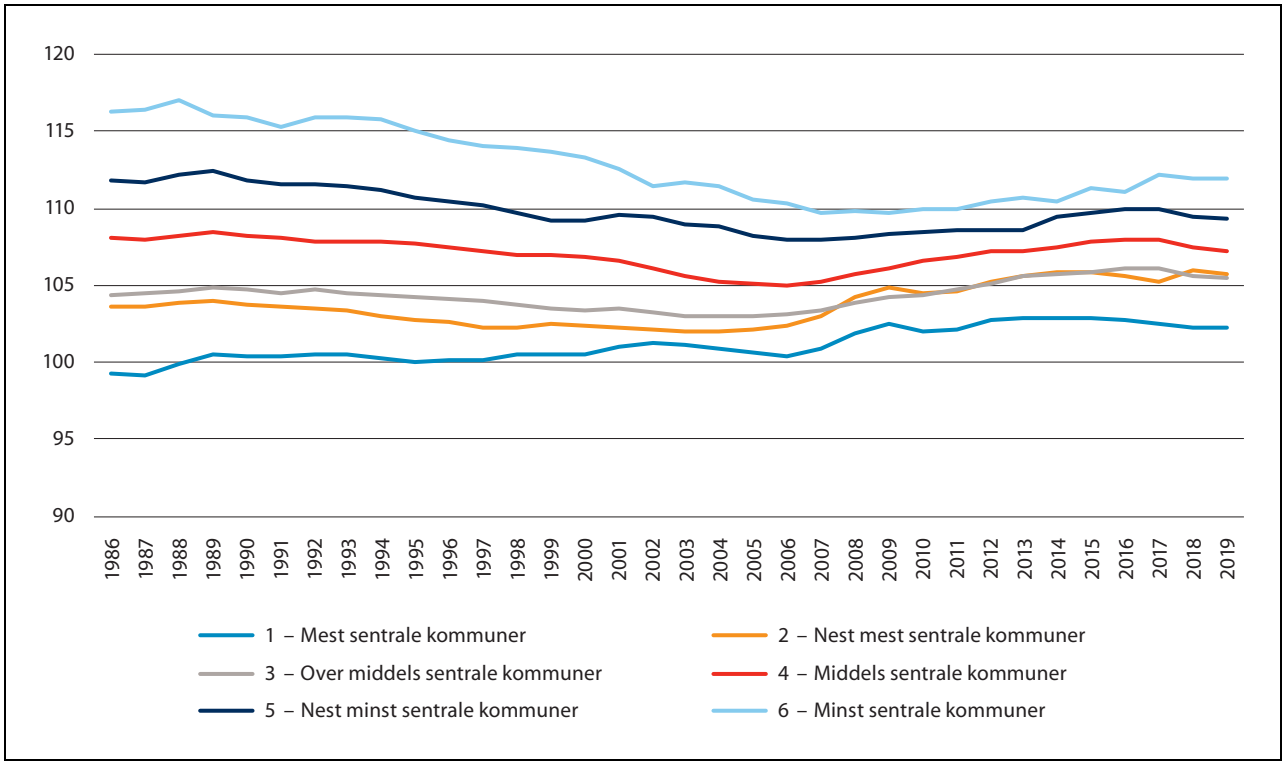
Spriket mellom ulike befolkningsframskrivinger viser at framtiden er usikker. For små distriktskommuner vil usikkerheten være ekstra stor. Samfunn som er avhengig av enkeltnæringer og enkeltbedrifter har opplevd å gå fra sterk vekst til nedgang, mens andre har lykkes i å skape ny aktivitet etter kriser. Fordi mange distriktskommuner ligger i små arbeidsmarkeder er det rimelig sikkert at spriket mellom distriktskommuner også i framtiden vil være stor: Et betydelig antall distriktskommuner vil få færre innbyggere, mens andre kommuner vil få vekst.

Også innad i kommuner vil det bli en situasjon der ikke bare aldring, men også sviktende rekruttering og befolkningsnedgang vil komme til å sette preg på utviklingen. Det har til nå vært en økende konsentrasjon av befolkningen også innenfor kommunenes grenser. Det har blitt flere folk i kommunesentra og en del tettsteder, mens mange grender, bygder og øysamfunn har hatt befolkningsnedgang.

## 2.8 Har lavere fødselstall noe å gjøre med kvinners flytting og bosetting?

I distriktspolitikken har problembeskrivelsen om kvinner i distriktene vært omtrent som følger: Unge jenter flytter i stor grad fra bygda, særlig for å ta utdanning. Mennene blir igjen og ender opp som ugifte ungkarer. Dette gjør at det blir færre barnefødsler, og dermed svakere naturlig befolkningsvekst. Situasjonen omtales ofte som forgubbing av landsbygda. Utviklingen må ses i sammenheng med at det private næringslivet i distriktene er mannsdominert, og at det mangler arbeidsplasser for kvinner med høyere utdanning. Det tas derfor til orde for at distriktspolitikken må legge til rette for å skape arbeidsplasser også for kvinner, særlig i privat sektor.

[44] Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder? Og hvordan kan utviklingen påvirkes?* Cappelen Damm Akademisk. Her står følgende: «En viktig forskjell er at SSB beregner innenlands flytting og ut- og innvandring hver for seg. Det er da ingen relasjon mellom et steds nettoinnvandring og et steds netto innenlandske nettoflytting. I attraktivitetsmodellen er steders innenlandske nettoflytting og nettoinnvandring behandlet samlet, som nettoflytting inkludert innvandring. Når Norges nettoinnvandring synker, vil SSBs modell gi som resultat at et sted som har hatt høy innvandring, får sterkest reduksjon i nettoinnvandringen, men uten at den innenlandske nettoflyttingen til stedet påvirkes. Dette påvirker blant annet befolkningsframskrivingen for Oslo. Oslo har ikke hatt nevneverdig netto innenlands nettoflytting de siste årene, men har hatt ganske høy innvandring. SSBs metode gir som resultat at Oslo vil få lavere innvandring og høyere utvandring (på grunn av høy andel innvandrere i befolkningen). Siden Oslo ikke har hatt netto innenlands innflytting fra før, gir SSBs framskrivingsmetode at Oslo heller ikke får nettoinnflytting i framtiden.»




Figur 2.29 Kjønnskvotient (antall menn per 100 kvinner) i aldersgruppen 15–49 år, fordelt etter sentralitet 1986–2020

Kilde: SSB (tabell 07459).

### 2.8.1 Kvinner flytter ikke mer, men tidligere, fra distriktskommuner

I aldersgruppen 15–49 år er det noe over 105 menn per 100 kvinner. Dette skyldes primært at det fødes flere guttebarn enn jentebarn. Over tid utjevnes forskjellene ved at menn har noe høyere dødelighet enn kvinner. Men det er først etter 65 års alder at det er flere kvinner enn menn i Norge. De siste 10–15 årene har høy innvandring økt andelen menn i alderen 15–49 år i Norge (fra 103,3 i 2005 til 105,5 i 2019).

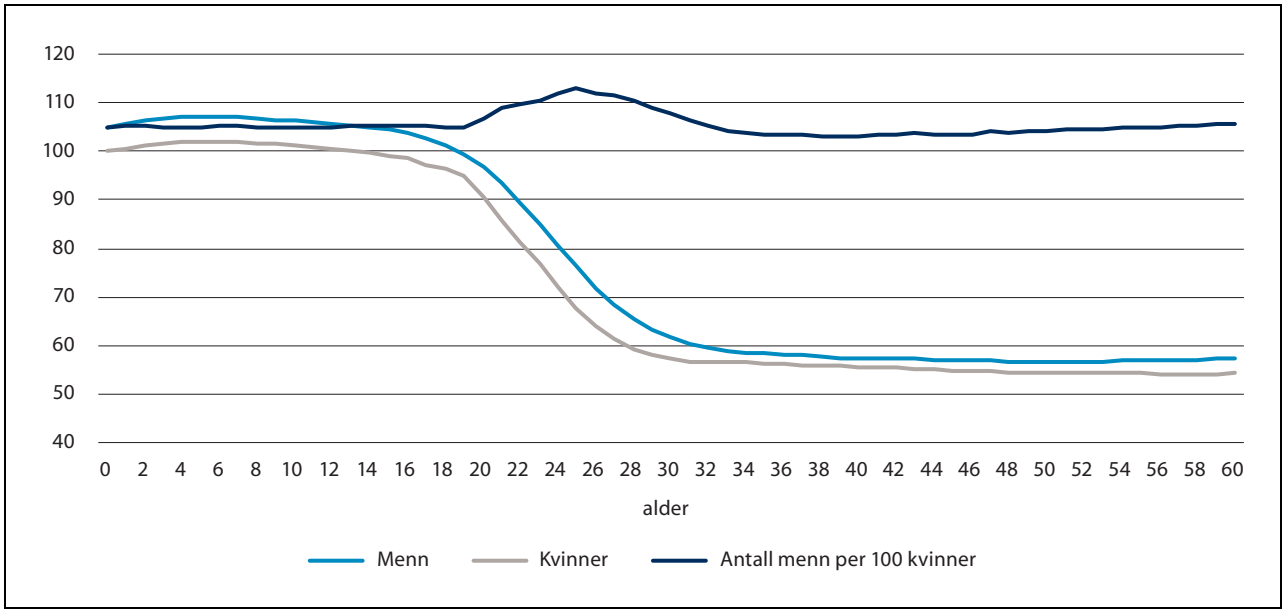
De siste 40 årene har kvinner i gjennomsnitt bodd mer sentralt enn menn, jf. figur 2.29. På slutten av 1980-tallet var det til og med et lite overskudd av kvinner i Oslo-området på sentralitet 1 (99 menn per 100 kvinner), mens det var 116 menn per 100 kvinner på sentralitet 6. På 1990-tallet og på begynnelsen av 2000-tallet ble forskjellene mellom sentralitetsnivåene stadig mindre. Deretter løftet innvandringen andelen menn på alle sentralitetsnivåer, mens forskjellene mellom sentralitetsnivåene har holdt seg relativt stabile.

I sine studier av kohorter viser Kjetil Sørlie at kjønnsforskjellene i flyttemønstrene er redusert over tid. I distriktskommuner var det blitt 29 prosent færre av både menn og kvinner i kohorten født mellom 1970 og 1974 da de var 35–39 år gamle, sammenliknet med da de var 15–19 år.[45] For tidligere kohorter var det samlede flyttetapet i mindre sentrale distriktskommuner større for kvinner. Den klassiske forgubbingen med mange eldre menn i 60- og 70-årene er derfor mulig å finne i mange distriktskommuner. Men som en konsekvens av innenlandsk flytting er den i stor grad et tilbakelagt fenomen.

Fortsatt skjevhet i kjønnssammensetningen oppstår likevel ved at kvinner starter sin sentraliserende flytting tidligere enn menn. Kvinner begynner å flytte to–tre år tidligere enn menn, og de avslutter også flyttingen tidligere.

Vi kan illustrere hvordan dette mønsteret oppstår ved å la 105 guttebarn og 100 jentebarn gå gjennom livet med de gjennomsnittlige aldersspesifikke netto innenlandske flytteratene som distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 hadde i årene 2009–2018. I figur 2.30 er resultatet av en slik modell framstilt. Den innenlandske flyttingen reduserer årskullene i distriktene med over 40

[45] Sørlie, K. (2019, desember). *Demografiutfordringer i distriktene.* Presentasjon holdt på utvalgsmøte 10. desember, Lillehammer.

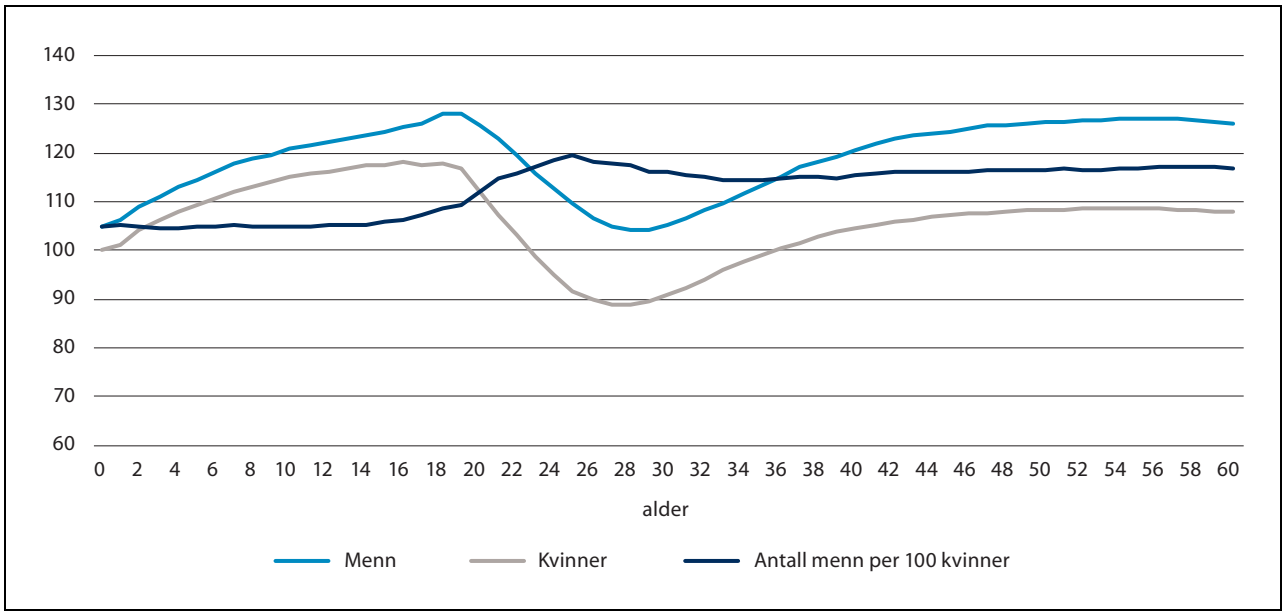



Figur 2.30 Modell av oppstått kjønnsubalanse i distriktskommuner med kjønnsforskjeller i netto innenlandsk flytting, fordelt etter alder

Kilde: Panda og SSB. Modell ved utvalget.

prosent både for menn og kvinner. Faktisk er menns flytting i sum noe større enn kvinners flytting. At kvinner begynner å flytte tidligere enn menn, gjør at kjønnsubalansen mellom kjønnene øker i 20-årene og når en topp ved 25 års alder med 113 menn per kvinner. Samlet for aldersgruppen 15–49 år er kjønnsforskjellen likevel bare noe over 106 menn per 100 kvinner.

Av figur 2.29 ser vi at antall menn per 100 kvinner i 2019 i distriktskommuner er henholdsvis 109 på sentralitet 5 og 113 på sentralitet 6. For å forstå avviket fra modellen i figur 2.30 må vi ta med innvandringen. I figur 2.31 er netto kjønns- og aldersspesifikk innvandring i årene 2009–2018 også inkludert i modellen. Vi ser for det første at innvandringen bidro til å øke folketallet blant barn og




Figur 2.31 Modell av oppstått kjønnsubalanse i distriktskommuner som følge av kjønnsforskjeller i netto innenlandsk flytting, nettoinnvandring og dødelighet, fordelt etter alder

Kilde: Panda og SSB. Modell ved utvalget.

unge, slik at kullet i denne modellbefolkningen er 20 prosent større ved 18 års alder. Blant barn og unge er kjønnsforskjellene naturlig nok ikke store, inntil vi kommer til 17 års alder. Her gir sterk mannlig overvekt blant enslige mindreårige flyktninger en begynnende kjønnsubalanse. Denne forsterkes når kvinnene begynner å flytte innenlands. Den innenlandske flyttingen reduserer kvinnekullet, men innvandringen bidrar til å dempe fallet for kvinner. Blant menn bidrar innvandringen til at kullstørrelsen bare så vidt er under de 105 mennene vi startet med. En nettoinnvandring på det nivået distriktskommuner hadde i 2008–2019, ville ha ført til en samlet vekst i kullstørrelsen på 21 prosent for menn og 8 prosent for kvinner ved alder 50 år.

Dette innenlandske flyttemønsteret og kjønnsubalansen i innvandringen gjør at det i denne modellbefolkningen er 114 menn per 100 kvinner i aldersgruppen 15–49 år. Svært mye av den kjønnsubalansen som vi i dag observerer i distriktskommuner, oppstår altså ved at disse kommunene har en sterk overvekt av mannlige innvandrere.

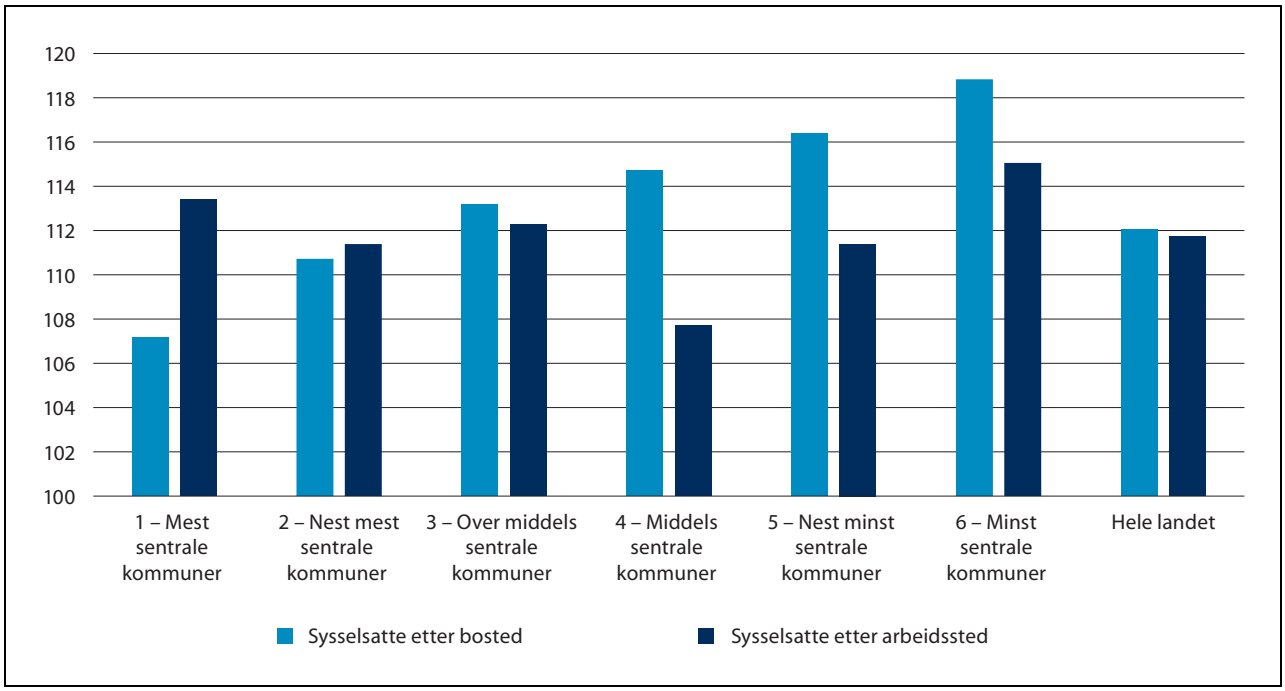
### 2.8.2 Menn jobber mer sentralt enn de bor

Den andre tradisjonelle forklaringen på skjevhet i kjønnssammensetningen ut fra sentralitet har vært at privat næringsliv er dominert av arbeidsplasser for menn. Det tas derfor ofte til orde for at løsningen på kjønnsubalansen er å skape flere arbeidsplasser for kvinner.

Figur 2.32 viser relativt store forskjeller i kjønnsubalanse om man ser på hvor de sysselsatte bor (venstre søyle) og hvor de jobber (høyre søyle) etter sentralitet. Det er en klar overvekt av sysselsatte menn bosatt i distriktskommuner.[46] Hvis vi ser på arbeidsplassenes lokalisering blir forskjellene etter sentralitet betydelig mindre. Kommuner på sentralitet 6 har riktignok det mest mannsdominerte arbeidsmarkedet, men distriktskommuner på sentralitet 5 har et mannsoverskudd i arbeidsplassene som ligger på landsgjennomsnittet. Det er kommuner på sentralitet 4 som peker seg ut med flest arbeidsplasser for kvinner relativt til menn.

Vi kan ut fra dette fastslå at det er for enkelt å anta at flere arbeidsplasser for kvinner i distriktene i seg selv vil bidra til at de i større grad ønsker å bosette seg i disse kommunene. Det ser heller ut til at menn finner det mer attraktivt å bosette seg i distriktskommuner enn kvinner, og at det ikke er et spesielt mannsdominert arbeidsmarked som gjør dette. Menn ønsker i større grad

[46] Menn har generelt høyere sysselsettingsandeler enn kvinner, noe som innebærer at mannsdominansen blir større enn når vi bare ser på befolkningen.




Figur 2.32 Antall sysselsatte menn per 100 sysselsatte kvinner etter sysselsattes bosted og arbeidssted, fordelt etter sentralitet (2019)

Kilde: SSB (tabell 07984).

enn kvinner å bo usentralt og velger heller å pendle.[47]

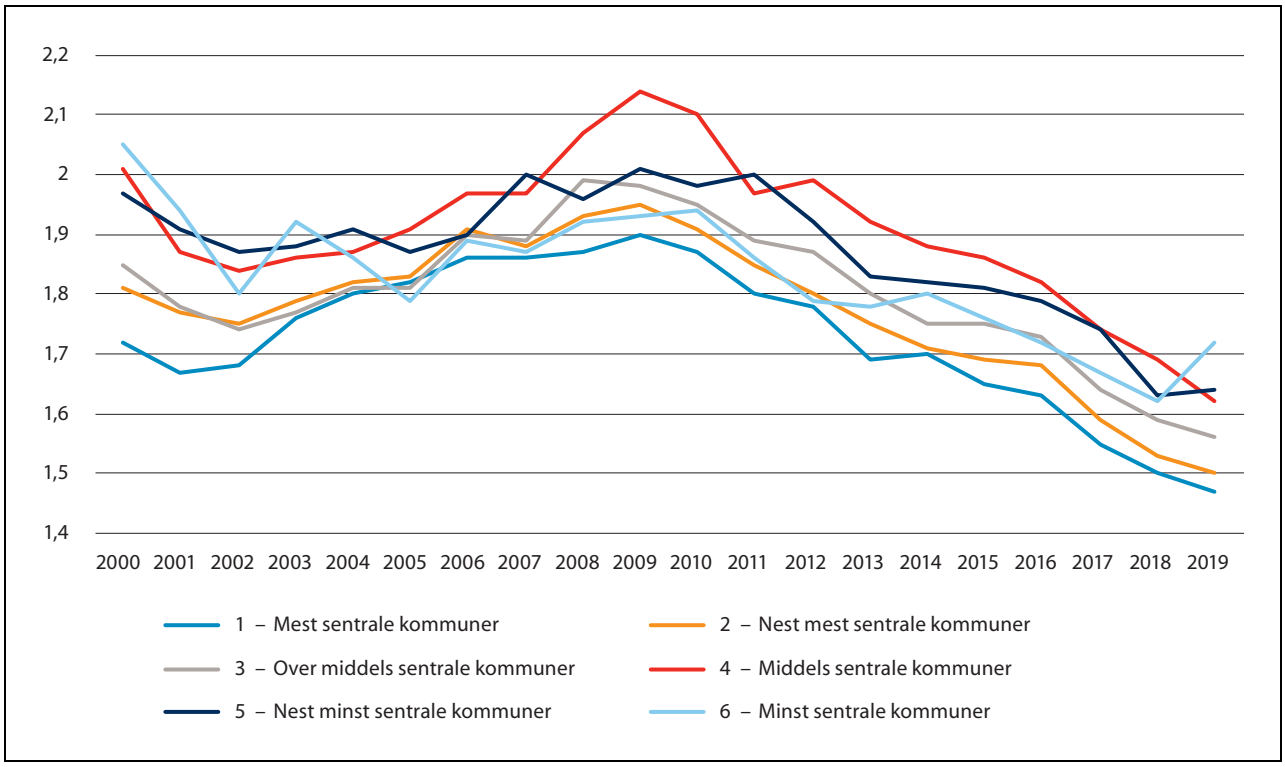
Når dette er sagt, er distriktskommuner mer preget av et kjønnsdelt arbeidsmarked enn sentrale strøk. Arbeidsmarkedet er i større grad preget av typiske mannsnæringer i privat sektor (bygg og anlegg, transport, industri og primærnæringer) og klassiske kvinneyrker (særlig helse- og sosialtjenester og undervisning i offentlig sektor og til dels personlig tjenesteyting og reiseliv). Innenfor de enkelte næringene jobber menn og kvinner også enda mer kjønnsdelt enn i mer sentrale kommuner. Sammenhengen mellom flytting, kjønn og arbeidsmarkedet er altså mer komplisert enn den tradisjonelle «kvinner flytter fra distriktene»-tanken skulle tilsi.

### 2.8.3 Fødselstallene i distriktskommunene faller

Tidligere var det store regionale forskjeller i fruktbarhet i Norge. I 1968 var samlet fruktbarhetstall 3,4 i Finnmark, mens det var 2,0 i Oslo. Ti år senere var tilsvarende tall mellom 1,8 og 1,9 i Finnmark og under 1,5 i Oslo. De regionale forskjellene er med andre ord blitt mindre, men noen tendenser er fortsatt tydelige. Fruktbarheten er fremdeles noe mindre på Østlandet enn på Vestlandet, og de større byene har noe lavere fruktbarhet enn omlandet rundt. I 2019 var fruktbarheten høyest i Sogn og Fjordane (1,70) og Rogaland (1,67), mens den var lavest i Oslo (1,42).

Tall utvalget har bestilt fra SSB, viser at fruktbarheten på de ulike sentralitetsnivåene har beveget seg relativt parallelt de siste 20 årene. Kvinner bosatt i kommuner på sentralitet 4, 5 og 6 har jevnt over hatt høyere fruktbarhet enn kvinner i mer sentrale kommuner. Men også i disse kommunene har fruktbarheten falt i takt med nedgangen i fruktbarheten i øvrige kommuner. I kommuner på sentralitet 4 og 5 var samlet fruktbarhetstall på noe over 1,6, mens den var noe over 1,7 for kommuner på sentralitet 6. Som for landet som helhet er dette historisk lave fødselstall også for distriktene.

[47] I 2019 jobbet 40 prosent av sysselsatte menn mellom 20 og 66 år, og 32 prosent av kvinnene jobbet i en annen kommune enn der de bodde. Sentralitet 5 og 6 hadde minst grad av pendling. Her pendlet 34 prosent av mennene og 23 prosent av kvinnene. Flest pendlere var bosatt på sentralitet 3, der 47 prosent av mennene og 38 prosent av kvinnene pendlet. Selv om det er mye pendling både inn og ut av kommuner, går pendlingen i størst grad i sentraliserende retning. 49 prosent av mennene med arbeidssted på sentralitet 1 pendlet inn dit, mens 40 prosent av kvinnene gjorde det samme.




Figur 2.33 Samlet fruktbarhetstall fordelt etter sentralitet 2000–2019

Kilde: SSB (egen leveranse til utvalget).

**Boks 2.6 Lavere fruktbarhet i Norge**

Samlet fruktbarhetstall er et uttrykk for hvor mange barn hver kvinne i snitt vil føde med gjeldende fruktbarhetsmønster. I 2019 ble det født 54 500 barn i Norge, og samlet fruktbarhetstall ble målt til 1,53 barn per kvinne. Det er en betydelig nedgang siden 2009, da tallet var 1,98. Man kjenner imidlertid ikke den faktiske fruktbarheten før kvinner er ferdige med sin fruktbare alder, og dette skaper utfordringer i beregningene. Kvinner får i dag sine barn senere i livet enn tidligere. I 1972 ble 90 prosent av levendefødte barn født av kvinner i alderen 18–33 år. I 2019 fikk kvinner 90 prosent av sine barn i alderen 23–38 år. Det betyr at kvinner i gjennomsnitt er eldre enn tidligere når de får sitt første barn, og de er eldre når de får sitt siste barn. Trenden er imidlertid at andelen barnløse kvinner øker, og at relativt færre kvinner får tre barn eller flere.

Fruktbarhetsfallet siden 2009 kan ha sin årsak i økende generell økonomisk usikkerhet etter finanskrisen og oljeprisfallet i 2013. I dagens korona-situasjon er det en stor grad av økonomisk usikkerhet. Hvorvidt dette vil føre til et ytterligere fall i fruktbarheten, blir interessant å følge med på framover. Det er også sannsynlig at fruktbarhetsfallet er drevet fram av andre forhold enn de rent økonomiske. Endringer i folks familieverdier har trolig vært medvirkende til utviklingen.[1]

[1] Hart, R. K. & Kravdal, Ø. (2020). *Fallende fruktbarhet i Norge*. (Rapport). Folkehelseinstituttet.

### 2.8.4 Fra generasjon til generasjon synker andelen av familiebefolkningen som bor i distriktene

Den innenlandske flyttingen er en viktig årsak til at en mindre andel av befolkningen bor i distriktene. De andre grunnene er knyttet til at en stadig mindre andel av befolkningen vokser opp i distriktene, at forskjellene i fruktbarhet mellom by og land har blitt mindre, og at innflyttere til byene bor der stadig lenger før de flytter ut.

I 1981 bodde 20 prosent av befolkningen i Norge i kommuner på sentralitet 5 og 6. Kommunenes andel av barnebefolkningen (0–14 år) var litt høyere, 20,6 prosent. Helt fram til 1996 hadde distriktskommuner en høyere andel av barnebefolkningen enn av folketallet for øvrig. På 2000-tallet har distriktskommunenes andel av barnebefolkningen sunket raskt. Kommunene på sentralitet 5 og 6 hadde i 2019 13,7 prosent av befolkningen, men bare 12,8 prosent av barnebefolkningen.

Kjetil Sørlie påpekte allerede i 1995 at denne sentraliseringen av barnebefolkningen hadde en avgjørende betydning for bosettingsmønsteret i distriktskommuner. Selv uten utflytting fra landsbygda ville befolkningen sentraliseres, og man var i tillegg avhengig av netto utflytting fra byene.[48] Kun 3–4 prosent av de som er vokst opp i en storbyregion, har til nå på varig basis bosatt seg i en mindre sentral distriktskommune.[49] Det samme gjelder de som er vokst opp i små og mellomstore byregioner på Østlandet. Blant de som har vokst opp i små og mellomstore byregioner i andre landsdeler, er andelen om lag 5 prosent. Det er imidlertid en større andel som har vært innom mindre sentrale distriktskommuner. Om lag 8 prosent av personer oppvokst andre steder har vært innom disse kommunene i livsfasen mellom 15 og 40 år. Av alle som melder flytting til en mindre sentral distriktskommune i dette aldersspennet, er det om lag 70 prosent som flytter videre til en mer sentral kommune før de fyller 40 år. Gjennomsnittlig botid i distriktene for disse videreflytterne er tre år.[50]

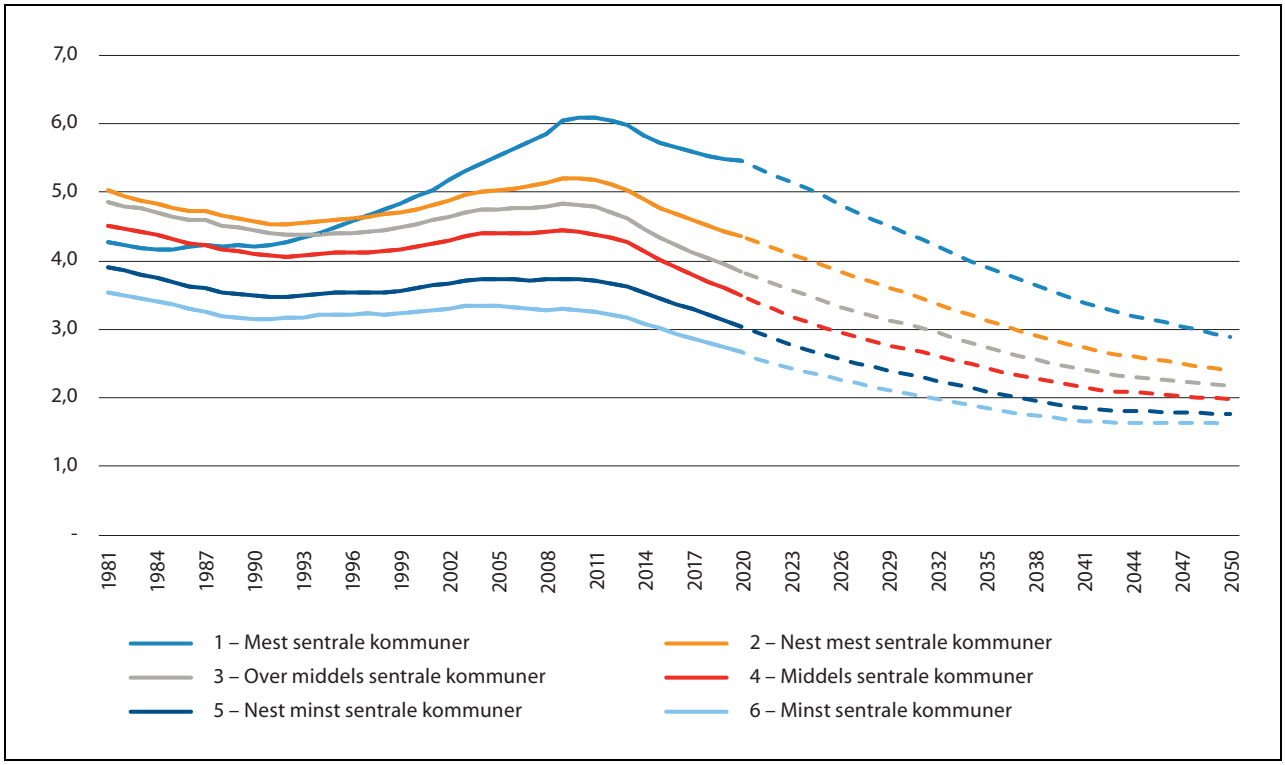
## 2.9 Flere eldre og færre i yrkesaktiv alder øker forsørgerbyrden

Forholdet mellom antall personer i arbeid (som forsørger) og antallet personer utenfor arbeid (som skal forsørges), omtales ofte som «for-

[48] Aasbrenn, K. & Sørlie, K. (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I Villa, M. & Haugen, M. S. (Red.), *Lokalsamfunn*. Cappelen Damm Akademisk.

[49] Sørlie, K. (2012). Demografi og migrasjon. I Hanssen, G. S., Klausen, J. E. & Langeland, O. (Red.), *Det regionale Norge 1950–2050*. Abstrakt forlag

[50] Sørlie, K. (2009). *Til belysning av hva som kan bidra til stedsattraktivitet, bolyst og lokal utviklingskraft i et distriktsutviklingsperspektiv*. (Notat).




Figur 2.34 Antall personer i aldersgruppen 20–66 år per antall personer i aldersgruppen 67 år og over, fordelt etter sentralitet. Faktiske tall 1981–2020 og framskrevne tall 2020–2050

Kilde: Panda og SSB (tabell 12882 – MMMM).

sørgerbyrden» i et samfunn. Den vanligste varianten av forsørgerbyrden for eldre har vært å beregne forholdstallet mellom personer i alderen 20–66 år (ev. 20–64 år) (hvor de fleste er i arbeid) og antall personer over 67 år (ev. over 65 år) (hvor de fleste ikke er i arbeid). Dette er data som er relativt enkle å framskaffe, både historisk og framover, og på tvers av kommuner, regioner og land.

Figur 2.34 viser historisk og framskrevet endring i forsørgerbyrden for eldre etter sentralitetsnivå, for perioden 1990–2040.

Figuren viser at forholdstallet var stabilt for sentralitetsnivå 6 (litt over 3) og 5 (litt over 3,5) i perioden 1990–2010, mens de andre nivåene fikk en økning i andelen av befolkningen i arbeidsfør alder i denne perioden. Denne økningen var særlig sterk på sentralitet 1. I perioden etter 2010 har alle nivåer omtrent den samme utviklingen, med en relativt jevn nedgang i andelen i arbeidsfør alder. Landet som helhet har omtrent samme forholdstall som sentralitetsnivå 3 (3,9 i 2020).

Den framskrevne nedgangen mot 2030 og 2040 skjer imidlertid fra ulike utgangspunkt, slik at det i 2030 er først og fremst sentralitet 5 (2,3) og 6 (2,1) som vil få forholdstall som er lavere enn hva vi har historiske erfaringer med. Sentralitetsnivå 4 (2,7) ligger mellom dagens forholdstall for nivå 5 og 6, mens nivå 1 (4,4), 2 (3,5) og 3 (3,1) vil ha forholdstall som man i dag kjenner fra henholdsvis nivå 2, 4 og 5. I 2040 er det bare sentralitetsnivå 1 som vil ha et høyere forholdstall enn 3, mens både sentralitetsnivå 5 og 6 vil ha forholdstall som er lavere enn 2. Innenfor disse gruppene av kommuner er det dog variasjon, og kommunene med lavest framskrevet forholdstall har 1,2 person i arbeidsfør alder for hver person over 67 år.

Endringer i forsørgerbyrden for eldre har inngått som en sentral del av det politiske utfordringsbildet etter hvert som befolkningsframskrivinger har vist at forholdstallet vil bli lavere. Dette har vært et sterkt argument for sentrale politiske tiltak og reformer, som for eksempel innretningen av pensjonssystemet.[51] Bekymringene i forbindelse med aldrende befolkning har etter hvert flyttet seg fra pensjonssystemet til helsevesenet. Dette belyses også i utvalgets mandat, der det pekes på eldres behov for ulike offentlige tjenester og tilgjengelig arbeidskraft for å dekke dette behovet. Vi vil i kapittel 5 vise at det kommunale inntektssystemet i stor grad er innrettet mot å

[51] NOU 2004: 1. *Modernisert folketrygd – bærekraftig pensjon for framtida*. Finansdepartementet.

### Boks 2.7 Beregninger av forsørgerbyrder

Etter hvert som det er blitt stadig mer utbredt på ulike politikkområder å snakke om forsørgerbyrder, har flere også påpekt begrensninger ved å beregne dette som forholdstallet mellom personer i alderen 20–66 år og antall personer over 67 år. En særlig innvending er at mange over 67 år er friske og i liten grad har behov for å bli forsørget, de har tvert imot både potensial til og ønske om å fortsatt være blant dem som forsørger. Samtidig er det mange blant dem som regnes til forsørgergruppen, som i realiteten står utenfor arbeidslivet og har et forsørgingsbehov.

Gassen og Heleniak (2019) drøfter tre alternative beregningsmetoder for å gi et mer dekkende bilde av den reelle forsørgerbyrden i et samfunn:

1. antall personer over 20 år uten funksjonsnedsettelser, delt på antall personer over 20 år med funksjonsnedsettelser
2. antall sysselsatte delt på antall personer med mindre enn 15 år igjen av forventet levealder
3. antall personer over 15 år med mer enn 15 års forventet levetid igjen, delt på antall personer med mindre enn 15 års forventet levetid igjen

I «State of the Nordic Region 2020» benyttes den tredje varianten for å framstille aldringen i de nordiske landene. Statistisk sett er det de siste 15 årene av livet at mange får redusert helse og økt omsorgsbehov. Beregningen baserer seg på antakelsen om utsatt sykelighet ved forlenget levealder, det vil si at flere leveår gir flere friske år, og at sykeligheten inntreffer fra 15 gjenværende leveår. Beregningen vil også kunne ta hensyn til at det er ulik forventet levetid i ulike regioner, og at omsorgsbehovet i tråd med dette varierer og inntreffer på ulike tidspunkt.

Metoden kan sies å fange opp omsorgsbehovet blant de eldre på en bedre måte enn den enkle beregningen som vises i figur 2.34. Beregningen tar imidlertid ikke hensyn til omsorgsbehovet for befolkningen som har mer enn 15 år igjen å leve, og den fanger heller ikke opp hvor mange av dem som er forsørgere, som står i eller utenfor arbeidslivet.

Beregningen tar heller ikke hensyn til at også barn har et omsorgsbehov. I kompetansebehovsutvalgets tredje rapport framstilles de demografiske endringene i en «barnebrøk» (forholdet mellom antall personer mellom 20 og 64 år og antallet under 20 år) og en «eldrebrøk» (forholdet mellom antall personer mellom 20 og 64 år og antallet over 64 år).[1] Beregningene til utvalget viser at mens eldrebrøken varierer mellom de ulike delene av landet og framskrives med større andel eldre frem mot 2040, er barnebrøken relativt lik over hele landet og framskrives uten særlig endring fram mot 2040.

Mens analyser av forsørgerbyrder på kommunenivå kan gi et dekkende bilde av behovet for tjenester, vil en tilsvarende analyse av den tilgjengelige arbeidskraften ikke ta hensyn til at kommunene ofte er del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, hvor mange arbeidstakere jobber i en annen kommune enn den de bor i. Ettersom forsørgerbyrden varierer mellom kommunene, vil en beregning på kommunenivå derfor kunne utelate en del av det reelle arbeidskrafttilbudet i et område.

Som vist over kan man på ulike måter videreutvikle beregningen av forsørgerbyrder for å forsøke å få et bedre grep om både det reelle tjenestebehovet og det reelle arbeidskrafttilbudet. Imidlertid vil resultatene av slike beregninger uansett være et forholdstall mellom dem som skal forsørge, og dem som skal forsørges. Det er mulig å ha en oppfatning om hvorvidt utviklingen i forholdstallet tilsier at det vil bli relativt få (eller mange) som kan forsørge de som må forsørges, men forholdstallene gir i seg selv begrenset kunnskap om konsekvensene av utviklingen. Kompetansebehovsutvalget ser ut til å ha reflektert over dette i sin tredje rapport, der de gjør et poeng av å benytte det mer nøytrale begrepet «eldrebrøk» framfor «omsorgsbyrde for eldre». I dette kan det ligge en erkjennelse av at det ikke alltid kan trekkes rette linjer mellom økt aldring og endringer i «forsørgerbyrden».

[1] NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.

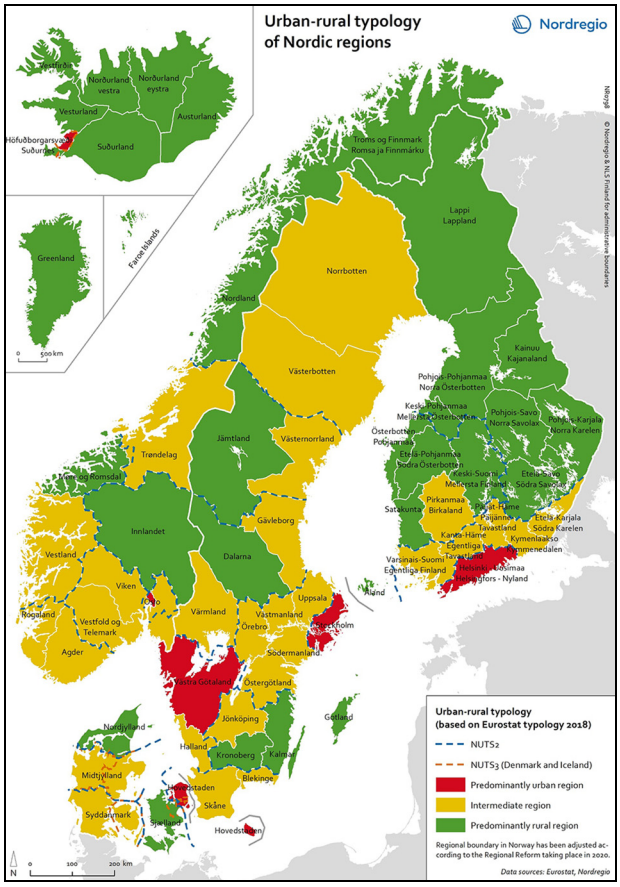
jevne ut forsørgerbyrden for eldre kommunene imellom. I kapittel 6 skal vi se at det kan være mer hensiktsmessig å bruke beregninger av faktisk behov for helse og omsorgstjenester, sammen med faktisk sysselsettingsandel i beregninger av tilgjengelig arbeidskraft, for å kunne danne seg et bilde av konsekvensene av den demografiske utviklingen.

## 2.10 Svakere aldring i Norge og i norske distriktskommuner enn i nordiske distriktskommuner

De nordiske landene har mange demografiske fellestrekk. I en europeisk sammenheng skiller Norge, Sverige og Finland seg ut med å ha store områder med lav befolkningstetthet. Figur 2.35 viser at arealet i Norge, Sverige og Finland i hovedsak er dominert av rurale områder. Unntakene er rundt Oslo, Sør-Vestlandet og Trøndelag i Norge, søndre del av Finland og store deler av Sør-Sverige. I Danmark er Nord-Jylland og deler av Sjælland klassifisert som rurale områder.

Befolkningsveksten i alle landene har de siste årene i stor grad vært drevet av innvandringsoverskudd. Imidlertid har ikke den høye innvandringen vært tilstrekkelig til å sikre befolkningsvekst over alt. Mange distriktskommuner har opplevd nedgang i folketallet, og særlig gjelder dette en høy andel kommuner i Finland og Nord-Sverige. Befolkningsveksten har i stor grad funnet sted i urbane strøk, og økt sentralisering av befolkningen har således vært et fellestrekk for de nordiske landene.

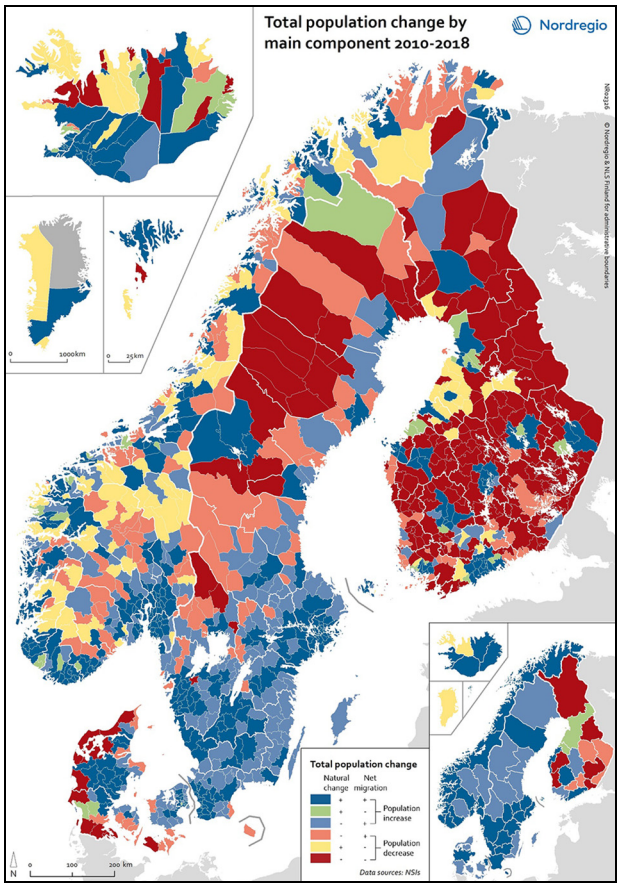
Samtidig øker befolkningens gjennomsnittsalder, og alle de nordiske landene får en aldrende befolkning framover. Figur 2.37 viser framskrivinger av forsørgerbyrder for eldre i nordiske kommuner i 2030. Beregningene viser at i enkelte områder av Nord- og Øst-Finland vil mer enn halvparten av befolkningen over 15 år være 65 år eller eldre i 2030. Også store deler av Sverige består av kommuner som i 2030 vil ha en svært høy andel




Figur 2.35 Inndeling av nordiske regioner etter urbanitet-ruralitet[1]

[1] NUTS2 tilsvarer landsdel, NUTS3 tilsvarer fylke.

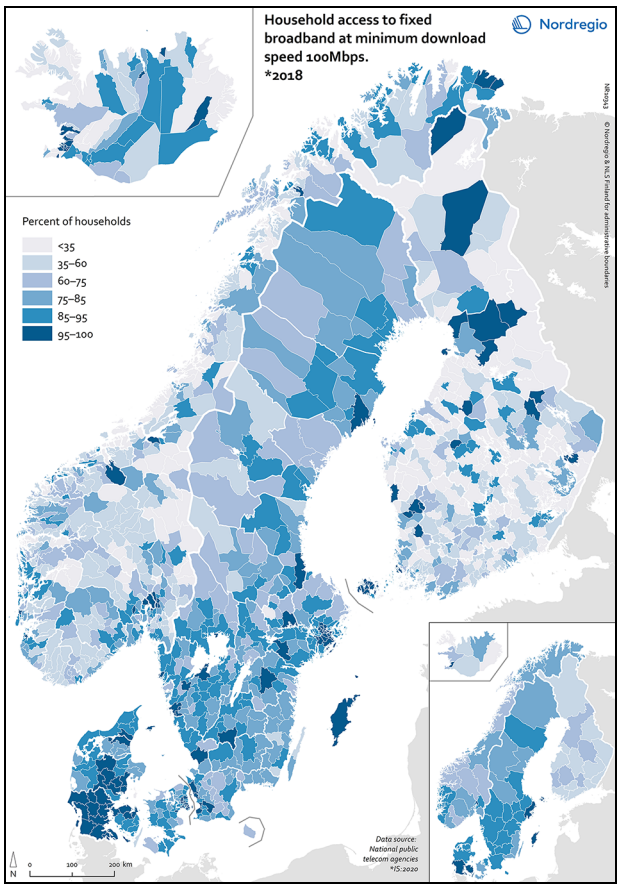
Kilde: State of the Nordic Region 2020. Nordregio på www.nordregio.org (Johanna Jokinen).




Figur 2.36 Endring i folketallet i nordiske kommuner etter fødselsoverskudd og nettoflytting (2010–2018)[1]

[1] Natural change = fødselsoverskudd, net migration = nettoflytting (innvandring og innenlandsk flytting).

Kilde: State of the Nordic Region 2020. Nordregio på www.nordregio.org (Johanne Jokinen).




Figur 2.37 Framskrevne forsørgerbyrder for eldre i nordiske kommuner i 2030[1]

1 Forsørgerbyrden er beregnet som antall personer på 65 år og over per antall personer mellom 15 og 64 år. Norske tall er beregnet fra SSBs befolkningsframskrivinger fra 2016.

Kilde: State of the Nordic Region 2018, Nordregio på www.nordregio.org (Julien Grunfelder).

eldre innbyggere. I en slik kontekst framstår aldringen i store deler av Norge og Danmark som mer beskjeden.

Den demografiske utviklingen vies oppmerksomhet i alle de nordiske landene. I både Finland[52], Sverige[53] og Danmark[54] er det de siste årene gjennomført egne utredninger om den demografiske utviklingen i distriktene. Utredningene har hatt litt ulike innganger til tematikken, og de har også derfor vært opptatt av litt ulike områder.

Den svenske utredningens analyser er særlig knyttet til konsekvenser for kommunesektoren. Det er vanskelig å tilpasse den kommunale virksomheten til en krympende befolkning i en takt som er ønskelig. Den lokale infrastrukturen er vanskelig å endre på kort sikt, og det kan være vanskelig å få innbyggernes aksept for å tilpasse tjenestene gjennom for eksempel skolenedleggelser. Statlige etater er bekymret for de mest utsatte kommunenes mulighet til å følge nasjonale lover og ha tilstrekkelig rettssikkerhet i myndighetsutøvelsen. Økt behov for helse- og omsorgstjenester gir økt behov for rekruttering innenfor helse og omsorg, mens et kommende generasjonsskifte blant de kommunalt ansatte, for eksempel blant lærere, kan gi økte utfordringer for allerede krevende rekrutteringsmuligheter.

Den danske utredningen beskriver i relativt liten grad aldring som en utfordring. Utredningen fokuserer i sterk grad på bolig- og bygningspolitikk, og det er særlig tilgang til boliger som er tema når eldre nevnes. Mange av tiltakene som foreslås i utredningen, skal bidra til en modernisering av bygningsmassen, og da særlig for eldre.

Den finske utredningen beskriver befolkningsnedgang, aldring og tilgang på kompetent arbeidskraft som sentrale utfordringer for tynt befolkede områder. Samtidig beskrives en konsentrasjon av tjenestene som kan gi dårligere tilgjengelighet. Dette rammer særlig unge og eldre uten bil.

De tynt befolkede områdene i Finland dekker 68 prosent av arealet og 5 prosent av befolkningen. Finland er det nordiske landet som først får kjenne konsekvensene av at en stadig mindre andel av befolkningen er bosatt utenfor de store byene, samtidig som aldringen i distriktene har skutt fart. Det er derfor interessant å følge med på utviklingen i finske distriktskommuner for å få et bilde av hva som kan ventes også i Norge i årene som kommer.

I en studie av den finske kommunen Juuka, som er en av de svartfargede kommunene i figur 2.37, oppsummeres det med at befolkningsnedgang og aldring, som forventet, allerede har fått en lang rekke konsekvenser for lokalsamfunnet; reduserte skatteinntekter for kommunen, utfordringer med å tilpasse kommunens tjenester og organisasjon til det nye befolkningsgrunnlaget (skoler, sykehjem), dårligere handelstilbud og et dysfunksjonelt boligmarked.[55] Til tross for dette

52 Parlamentarisk arbeidsgruppe for tynt befolkede områder (2019). *Sluttrapport fra parlamentarisk arbeidsgruppe for tynt befolkede områder* [*Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportti*]. (Publiseringer 2019: 22). Landbruks- og skogbruksdepartementet.

53 SOU 2017: 1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.* Näringsdepartementet. Og Prop. 2017/18:179 (2018). *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller i hop*. Näringsdepartementet.

54 Udvalget for levedygtige landsbyer (2018). *Udvalget for levedygtige landsbyer. Afrapportering til regeringen.* Erhvervsministeriet.

55 ESPON. (2020). *ESCAPE: European Shrinking Rural Areas. Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance.* (Draft final report). ESPON.

er ikke situasjonen i Juuka «helt svart». Forskerne bak rapporten påpeker at kommunen stort sett får tak i den arbeidskraften de har behov for, og at det offentliges arbeidskraftsbehov i liten grad fortrenger privat næringsliv. Samtidig vurderes livskvaliteten for innbyggerne i Juuka som relativt høy, og kommunen anses å være et godt sted både for barn å vokse opp og for eldre å tilbringe alderdommen.[56]

Nordlandsforskning konkluderer med noe av det samme i sin rapport «Et godt sted å bli gammel»:

> En hovedkonklusjon i rapporten er at små distriktskommuner – eller rurale kommuner – kan være gode steder for aldring og alderdom, en konklusjon som på mange måter står i kontrast til de mer dystre bilder som ofte preger beskrivelsene av distriktskommuner og en aldrende befolkning.[57]

Dette er nyanseringer det er vel verdt å ta med seg på terskelen til møtet med demografiske endringer i norske distriktskommuner.

---

[56] E-postkorrespondanse med Kahila, P. (2020, august).

[57] Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

# Kapittel 3
# Distriktspolitiske virkemidler og politikk for distriktene

*Norsk regionalpolitikk har i stor grad vært rettet mot distriktsområder, med mål om befolkningsutvikling og likeverdige levekår. Distriktsutbyggingen var en del av den store moderniserings- og vekstpolitikken i etterkrigstiden. Den oppsto i en tid der arbeidskraftsbehovet minket i primærnæringene og industrialisering ga vekst i byene. Mangel på arbeidsplasser ble oppfattet som en hovedutfordring i distriktene.*

*Kjernen i distriktspolitikken har derfor vært å skape arbeidsplasser for å hindre utflytting eller sikre tilflytting. Virkemidler som differensiert arbeidsgiveravgift, ble innført for å skape nye arbeidsplasser i distriktene og å utjevne forskjeller i arbeidsledighet. Distriktspolitikken har vært viktig for å lette omstillingen fra primærnæring til industri og siden fra industri- til tjenestesamfunnet. Mye av denne omstillingen er gjennomført, og store deler av Distrikts-Norge er nå i en situasjon med lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft.*

*Det er mange politikkområder som påvirker samfunnsutviklingen i distriktsområder. Noen av disse har en eksplisitt distriktspolitisk begrunnelse, det er denne som gjerne er omtalt som «distriktspolitikken». Samtidig er det viktige politikkområder som i liten grad har en egen distriktspolitisk begrunnelse, selv om de er av stor betydning for utviklingen i distriktene. Dette gjelder for eksempel politikkområdene vi ser på i denne utredningen: det kommunale inntektssystemet, helse- og omsorgssektoren, boligpolitikken og utdanningspolitikken.*

*Nasjonal politikk, forskning, kunnskapsoppbygging og forventninger til kommunene har i stor grad vært innrettet mot å stimulere til vekst. Dette har også gjort vekst til en logisk målestokk for områders suksess og status. Det er imidlertid bare et lite antall av kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 som har hatt vekst i folketallet de siste tiårene, de fleste har opplevd befolkningsnedgang. Mange kommuner med langvarig befolkningsnedgang har ikke en eksplisitt strategi for hvordan de skal håndtere konsekvensene av denne nedgangen, men har i stedet hatt planer for hvordan de skal skape vekst. En befolkningsnedgang som ikke er forberedt, må håndteres med adhocbaserte tilpasninger, ofte uten en grundig forutgående demokratisk diskusjon eller muligheter for å lære av andre kommuner i samme situasjon.*

## 3.1 Distriktspolitikk – nasjonsbygging i svakt utbygde områder

### 3.1.1 1950- og 1960-tallet: distriktspolitikken som del av en politikk for nasjonal vekst

Den eksplisitte distriktspolitikken vokste fram på 1950-tallet. Utviklingen av politikkområdet startet med oppbyggingen av Nord-Norge og andre steder som var ødelagt etter andre verdenskrig. En større utbyggingsplan for Nord-Norge startet i 1951. Nord-Norge var den fattigste landsdelen og grenset i tillegg mot Sovjetunionen. Siktemålet for planen var å sikre full sysselsetting, men også å få til en overgang fra lavproduktive primærnæringer til høyproduktive industrinæringer. Etter mønster fra Nord-Norge-planen kom en tilsvarende plan for utbygging av Nord-Trøndelag og Nordmøre.[1]

Hele etterkrigstiden var preget av stor utflytting fra distriktene og sterk vekst i byene, spesielt i Oslo-området. I 1955 kom den første stortingsmeldingen om landbruket etter krigen. Den var tydelig på at motorsagen drastisk ville redusere sysselsettingen i skogen. Traktoren ville gi tilsvarende reduksjoner i landbruket. Fjellbygdkommisjonen var ikke i tvil om at også fjellbygdene måtte moderniseres gjennom industrialisering.

Med opprettelsen av Distriktenes utbyggingsfond i 1961 ble en nasjonal distriktspolitikk etablert. Et viktig rammevilkår var at Norge ikke hadde et fritt marked for kreditt og rente. Renten var sentralstyrt, og bankene fikk kvoter de kunne låne ut. Det nye utbyggingsfondets viktigste virkemiddel var lån til bedrifter som investerte i

[1] Teigen, H. (2011). Distriktspolitikkens historie: Frå nasjonal strategi til regional fragmentering? *Plan* 43(6).

det distriktspolitiske virkeområdet, men det viste seg å ikke være nok til å stoppe verken flukten fra landsbygda eller (den ukontrollerte) veksten i Oslo.[2]

Det oppsto raskt en debatt om målsettingen i distriktspolitikken. Vekstsentersatsingen, med satsing på regionhovedsteder eller større sentre, vant aldri oppslutning som alternativ til å vedlikeholde egne lokalsamfunn. For mange utkantkommuner var det hipp som happ hvem som mottok utflytterne. De delte ikke perspektivet om at det viktigste var å unngå at Oslo vokste for fort.[3] Et viktig organ i denne vekstsenterstrategien, som fremdeles eksisterer, er Selskapet for industrivekstanlegg (SIVA) som ble dannet i 1968.

### 3.1.2 1970- og 1980-tallet: bosettingsmål, nye virkemidler og vekst i velferdsstaten

På 1970-tallet kom virkemidlene for fullt inn i distriktspolitikken. Hele opptrappingen av distriktspolitikken skjedde parallelt med – men langt fra uavhengig av – EF-kampen i 1972. Distriktsproblemene generelt og fiskeri- og jordbrukspolitikken spesielt, ga EF-debatten et klart sentrum–periferi-preg. I et slikt debattklima ble vekstsentertanken konfliktfylt, og kvalitetene til distriktene ble framhevet.[4] Den regionalt differensierte investeringsavgiften kom i 1971. Nå fikk ikke distriktsbedriftene bare lettere tilgang til lån, de fikk også rene tilskudd for å etablere seg i det distriktspolitiske virkeområdet. Investeringstilskuddet ble differensiert etter graden av distriktsproblem i kommunen de var lokalisert i. Subsidiering av kapital kan stimulere til utskifting av arbeidskraft med kapital, og sysselsettingsproblemet i bygdene kunne derfor øke selv om produksjonen vokste. I 1975 kom den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften som heller skulle stimulere sysselsetting og arbeidsplasser (se også 3.2.2).[5]

I 1975 fattet Stortinget også inntektsopptrappingsvedtaket i landbruket, noe som ga stor investeringstakt i sektoren de kommende årene.

Til tross for at den eksplisitte distriktspolitikken fokuserte på næringsutvikling, var utbyggingen av velferdssektorene i distriktene vel så viktig for den regionale utviklingen. Viktige områder var videregående skoler, distriktshøyskoler og universitet, sykehus, kulturinstitusjoner og kortbaneflyplasser.[6] Studier viser at 1970-tallets utbygginger av regionale høyskoler førte til økt tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft og påvirket den regionale produktiviteten og den teknologiske utviklingen (se også kapittel 8).[7] 1970-tallet var også starten på den sterke veksten i kommunal sektor. Veksten i kommunene kom i stor grad innen utdanning og helse og ga arbeid til unge og nyutdannede kvinner.

Det var også i etterkant av EF-kampen at bosettingsmålet kom inn i norsk distriktspolitikk. I den første regionalpolitiske meldingen (1972) het det at det etter «regjeringens syn ikke er noe mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster. Alt i alt er det befolkningens velferd som må være rettesnoren for utformingen av det framtidige bosettingsmønsteret». I den neste regionalmeldingen (1977) slås det derimot fast at «regjeringen ser det som et vesentlig mål fortsatt å arbeide for å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster og redusere takten i flyttingen».[8]

På 1970-tallet var folketallsnedgangen i distriktene snudd til folketallsvekst. Nettoflyttingen til Oslo ble samtidig kraftig redusert, dels ved at utflyttingen økte, men først og fremst fordi innflyttingen avtok. Distriktskommunene forbedret flytteregnskapet sitt vesentlig fra 1960- til 1970-tallet, som en kombinert effekt av redusert utflytting og økt innflytting.[9] Da bygdeutvalget rapporterte i 1984, var man sikker på at utviklingen var et resultat av en vellykket distriktspolitikk. Etter noen år viste det seg imidlertid at denne oppblomstringen i distriktene ikke var spesiell for Norge og ikke bare et resultat av en eksplisitt eller implisitt distriktspolitikk. Det samme skjedde i flere land;

---

2 Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift* 29(2).

3 Teigen, H. (2011). Distriktspolitikkens historie: Frå nasjonal strategi til regional fragmentering? *Plan* 43(6).

4 Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift* 29(2).

5 Teigen, H. (2011). Distriktspolitikkens historie: Frå nasjonal strategi til regional fragmentering? *Plan* 43(6).

6 Meld. St. 13 (2012–2013). *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

7 Carneiro, P. et al. (2018). *The Supply of Skill and Endogenous Technical Change: Evidence from a College Expansion Reform*. IZA Discussion Paper No. 11661.

8 I St.meld. nr. 27 (1971–72), *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanlegginga*, står det eksplisitt at det ikke er noen målsetting å holde oppe et bestemt bosettingsmønster. Regjeringen Korvald la fram en liten tilleggsmelding på 14 sider (St.meld. nr. 50 (1972–73)), der det i stor grad ble argumentert for et spredt bosettingsmønster, noe som var i tråd med folks ønsker.

9 Aasbrenn, K. (1985). *Flukten fra landsbygda myte eller realitet. 1960-tallet i norsk flyttehistorie* (Samfunnsgeografisk arbeidsnotat nr.1). Universitetet i Oslo, Geografisk institutt.

flyttemønstrene snudde. Fenomenet er blitt kalt «the turn-around trend».[10]

Utover 1980-tallet tiltok sentraliseringen igjen. Strukturendringene i næringslivet fortsatte, nå var det tjenestenæringene som vokste. De store bedriftene fortsatte å redusere sysselsettingen, mens det begynte å bli vekst i mange små foretak. Byene med vekst var særlig de som endret karakter fra industristeder til sentre for tjenester. Mange distriktsområder hadde igjen nedgang i folketallet. Man begynte å forske på det moderne entreprenørskapet, og satsing på entreprenørskap ble en del av distrikts- og næringspolitikken. Parallelt oppsto kravet om bedre arbeidsmarked for kvinner i privat sektor og satsing på kvinner som etablerere og entreprenører.[11] Politiske svar på dette var innføringen av bedriftsutviklingstilskuddet, kommunale næringsfond og det eksperimentelle programmet Privat tjenesteyting i distriktene.

Slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var økonomisk vanskelige tider både i byer og distriktsområder. Ved årsskiftet 1989–90 var 13 prosent av arbeidsstyrken i Finnmark og 17 prosent i Nord-Troms uten arbeid. Kraftige reduksjoner i torskekvotene hadde store konsekvenser for fiskerinæringen og fiskerisamfunnene. Regionen hadde hatt nedgang i folketallet hvert år på 1980-tallet på grunn av høy utflytting, liten innflytting og reduksjon i fødselstallene, men den store distriktspolitiske innsatsen ble altså utløst av denne økonomiske krisen. Svaret på krisen var etablering av tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Virkemidlene i tiltakssonen var en samling av generelle, men geografisk avgrensede, ordninger. Dette skilte dem fra de selektive ordningene som Distriktenes utbyggingsfond var den fremste eksponenten for.

### 3.1.3 1990- og 2000-tallet: Distriktspolitikken mister kraft og synlighet

På 1990-tallet var det en kraftig vekst i andelen av befolkningen som søkte seg til høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene befant seg i byene. Som vi så i kapittel 2, førte dette til økt utflytting fra distriktskommunene.

Regionalforskere beskriver 1990-tallet som starten på nedbyggingen av distriktspolitikken. Økonomisk krise og bedriftsnedleggelser, også i byer på Østlandet, førte til bruk av distriktspolitiske virkemidler også utenfor distriktene. Bevilgningene til den eksplisitte distriktspolitikken ble etter hvert redusert, og Distriktenes utbyggingsfond ble fusjonert med Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond og overført til Næringsdepartementet.[12] Innenfor praktisk talt alle sektorer ble det mindre regional- og distriktspolitikk på 1990-tallet.[13]

En stadig tettere sammenkobling mellom distrikts- og næringspolitikken har fortsatt på 2000-tallet. Innovasjon og entreprenørskap er viktige stikkord, med vekt på sterke næringsmiljøer og samarbeid mellom foretak og institusjoner for forskning og utvikling. Nyskapingene på 2000-tallet, med klyngesamarbeid, inkubatorer og forskning for regional innovasjon, var mer regionalpolitikk enn distriktspolitikk.

Det ble også lagt mer vekt på å tilpasse innsatsen til lokale og regionale utfordringer. Kommunale næringsfond var blitt innført på slutten av 1980-tallet, og på 2000-tallet kom det en rekke nasjonale programmer for lokal samfunnsutvikling. Distriktssenteret ble opprettet i 2008 for å være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for kommunene. Fylkeskommunene fikk på 2000-tallet også en forsterket rolle som regional utviklingsaktør. De fikk større ansvar for forvaltning av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler (den smale distriktspolitikken). Dette var et ledd i en regionalt tilpasset innsats basert på strategier forankret i regionale partnerskap.

## 3.2 Distriktspolitikk forstått som virkemidler rettet mot distriktene

Det er mange politikkområder som påvirker samfunnsutviklingen i distriktene. Noen av disse har en eksplisitt distriktspolitisk begrunnelse, andre treffer uansett i stor grad distriktene, mens store politikkområder i liten grad har en egen distriktspolitisk begrunnelse. Dette gjør det ofte krevende å diskutere distriktspolitikk og utvikling i distriktspolitisk innsats og virkemidler. Vi skal i denne delen se på distriktspolitiske virkemidler, forstått som økonomisk innsats som er avgrenset til eller har stor betydning i distriktsområder.

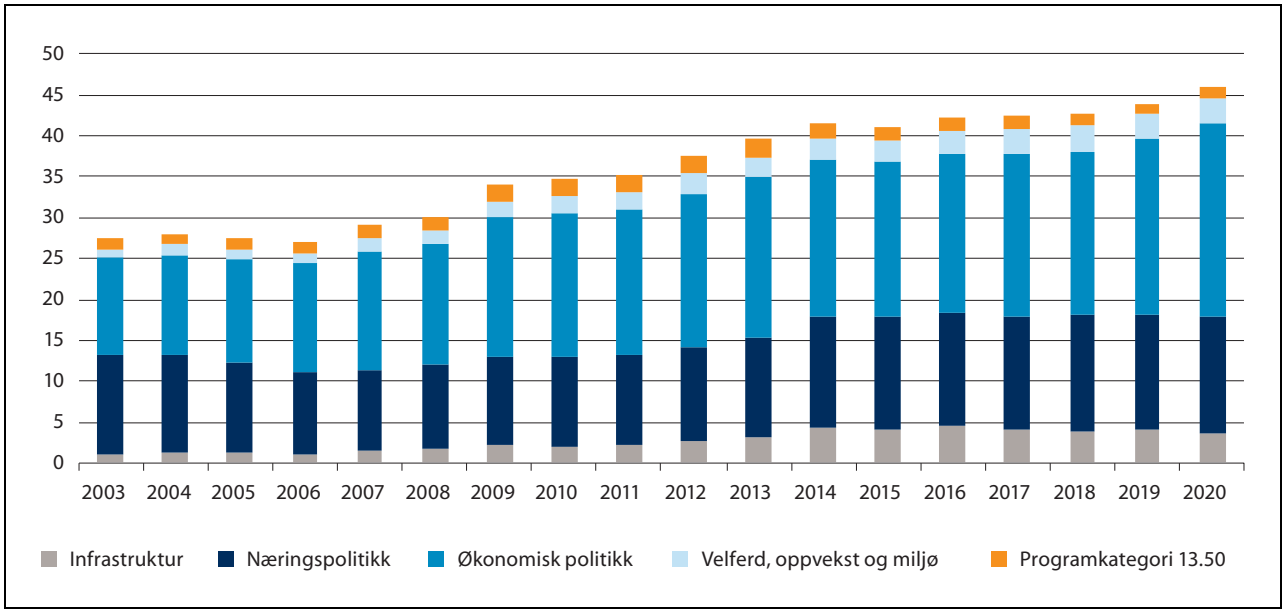
---

10 Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift* 29(2).

11 Teigen, H. (2011). Distriktspolitikkens historie: Frå nasjonal strategi til regional fragmentering? *Plan* 43(6).

12 Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift* 29(2).

13 NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.




Figur 3.1 Innsats i distriktspolitikken 2003–2020. Tall i milliarder kroner[1]

[1] Tallene er ikke justert for prisstigning. Programkategori 13.50 er distrikts- og regionalpolitikk på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett, også kalt den smale distriktspolitikken.

Kilde: Prop. 1 S (2019–2020).

### 3.2.1 Distriktspolitikk handler i stor grad om næringspolitikk og å skape arbeidsplasser

I de årlige budsjettene gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet en oversikt over distriktspolitisk innsats og virkemidler. Dette er statlig innsats og tiltak på flere departementers budsjetter som er viktige for å nå regional- og distriktspolitiske mål. Figur 3.1 gir en oversikt over beløpsutviklingen (nominelt) i denne innsatsen over tid. Her er også programkategori 13.50 *Distrikts- og regionalpolitikk* på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett tatt inn (den smale distriktspolitikken).

Når det gjelder økonomisk innsats, handler distriktspolitikken i stor grad om næringsutvikling og å skape arbeidsplasser. I kategorien økonomisk politikk er differensiert arbeidsgiveravgift den klart største ordningen, med et provenytap på 15,4 milliarder kroner. Innenfor kategorien næringspolitikk er landbruksstøtte det klart største støtteområdet. I kategorien infrastruktur inngår ordninger som kjøp av innenlandske flyruter, sjøtransporttjenester på strekningen Bergen–Kirkenes og bank- og posttjenester, i tillegg kommer skredsikring, fiskerihavner og bredbåndsutbygging. De største postene innenfor kategorien velferd, oppvekst og miljø er ordninger som treffer distriktsområder, mer enn at de er rene distriktspolitiske virkemidler. Dette dreier seg om kulturtilbud i distriktene og i landsdeler utenfor det sentrale Østlandet, og om rovdyrforvaltning, kalking og lokale fiskeformål og klimatilpasning i kommunene.

På tross av vektleggingen av bosetting i ordskiftet om distriktspolitikken, er det få virkemidler som har hatt som mål å påvirke bosettingen direkte. Unntakene er likevel store og viktige: den differensierte arbeidsgiveravgiften og virkemidlene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Disse ordningene er også en av grunnene til at Nordregio mener at Norge har hatt en spesielt sterk tradisjon og politikk for å motvirke befolkningsnedgang, sammenliknet med de andre nordiske landene.[14]

### 3.2.2 Differensiert arbeidsgiveravgift skal gi arbeidsplasser som styrker bosettingen

Målet med differensiert arbeidsgiveravgift er å styrke sysselsettingen og bosettingen i landsdeler og områder med særskilte utfordringer. Da ordningen ble innført i 1975, ble den bygd på en teoretisk fundert argumentasjon der lav mobilitet i arbeidsmarkedet og sentraliserte lønnsoppgjør ga høyere arbeidsledighet i distriktene.

[14] Johnsen, I. & Perjo, L. (2014). *Local and regional approaches to demographic change in the Nordic countries*. (Nordregio Working Paper 2014:3). Nordregio.

Tanken var at liten mobilitet i arbeidsmarkedet gjorde at man heller burde subsidiere arbeidskraft enn kapital.[15] Den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften er en sterk bidragsyter til en særnorsk virkemiddeltradisjon med subsidier av arbeidskraft framfor kapital som bedriftsrettet virkemiddel.

Ordningen ble evaluert i 2018.[16] Evalueringen konkluderte med at den differensierte arbeidsgiveravgiften bidrar til å forhindre eller redusere befolkningsnedgangen i distriktene. Evaluator studerte ikke hvilken direkte effekt ordningen har på befolkningsutviklingen. De vurderte derimot at lavere avgift har effekt på sysselsettingen, og basert på andre studier trakk de den slutningen at sysselsettingsutviklingen også har innvirkning på befolkningsutviklingen.

Evalueringen fant at redusert arbeidsgiveravgift øker sysselsettingen direkte på grunn av reduserte lønnskostnader. Ordningen bidrar også indirekte til økt sysselsetting ved at noe av skattereduksjonen tilfaller arbeidstakere gjennom høyere lønninger, som i sin tur øker husholdningenes etterspørsel etter lokalt produserte varer og tjenester. Evaluator mente at slike multiplikatoreffekter på lokale tjenester er større i regioner med større tjenestemarkeder enn i de minst sentrale kommunene med få tjenester. Redusert avgift ser også ut til å sikre overlevelsen til mange mindre virksomheter og dermed opprettholde tjenestetilbudet i distriktene.[17]

Som nevnt beregnet ikke evaluator den direkte effekten av differensiert arbeidsgiveravgift på befolkningsutviklingen. Det vises først til at redusert arbeidsgiveravgift har effekt på sysselsettingen, og deretter diskuteres det relativt inngående sammenhengen mellom sysselsetting og bosetting. Til tross for konklusjonen om virkningene av differensiert arbeidsgiveravgift, tas det også opp at det kan være lokale forhold som tilsier at effekten av differensiert arbeidsgiveravgift er begrenset, eller som i alle fall gjør at man kan nå en terskel der ytterligere reduksjon har begrenset effekt. Det er særlig i to situasjoner hvor differensiert arbeidsgiveravgift kan ha begrenset effekt, der alternative virkemidler kan være aktuelle for å påvirke bosettingen:

1. Der den faktiske hindringen for positiv befolkningsutvikling ikke er mangel på arbeid, men mangel på sosiale goder (ameniteter). En slik situasjon kan være gjeldende for små kommuner med lange avstander til større sentre og kommuner med så lav befolkningstetthet at det er krevende å utvikle lokale tjenestebedrifter. Slike kommuner risikerer befolkningsnedgang selv om det finnes lokale inntektsmuligheter. Evaluator mente også at multiplikatoreffektene av redusert avgift på lokale tjenester var begrenset i slike kommuner, og dermed minket effekten av den reduserte avgiften. Det ble ikke definert hvilke kommuner det her er snakk om, men man kan tenke seg at dette i hvert fall gjelder en del kommuner på sentralitet 6.
2. Der hvor det finnes pendlingsmuligheter til større arbeidsmarkeder og reduksjonen i avgiften er relativt liten (sone 1a og sone 2). Ved pendling vil mangel på arbeid i liten grad være et problem for bosettingen. Samtidig er fordelen av lavere avgift såpass liten at den i liten grad påvirker bedriftenes lokaliseringsvalg.

Evaluator foreslår at enkeltkommunene i slike situasjoner bør kunne velge mellom å motta redusert avgift eller alternative virkemidler.

Evalueringen drøfter alternativer til differensiert arbeidsgiveravgift. Som generelt virkemiddel mente evaluator at det ikke finnes virkemidler som egner seg bedre til å redusere eller motvirke befolkningsnedgangen i distriktene enn differensiert arbeidsgiveravgift, og at ordningen burde videreføres. For de ovennevnte kommunene ble det imidlertid anbefalt alternative virkemidler:

1. *Økte overføringer til kommunene*. Med økte overføringer kan kommunene selv tilpasse politikkinnrettingen med de virkemidlene de selv opplever som de beste. Dette ble anbefalt som et alternativ til differensiert arbeidsgiveravgift for enkeltkommuner. Samtidig ble det påpekt at det også følger utfordringer med en slik løsning. Det er ikke gitt at disse kommunene, som ofte har små administrative ressurser, har kapasitet og kompetanse til å velge og kunne implementere de mest effektive virkemidlene. Tidligere evalueringer viser at lokale utviklingsprosjekter bare har små effekter på

---

15 Hervik, A. & Rye, M. (2011). *Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser.* (Notat til kompetansearbeidsplassutvalget). Arbeidskraftsubsidier ble vurdert å gi bedre sysselsettingseffekt enn kapitalsubsidier, forutsatt relativt immobil arbeidskraft og delvis mobil kapital.

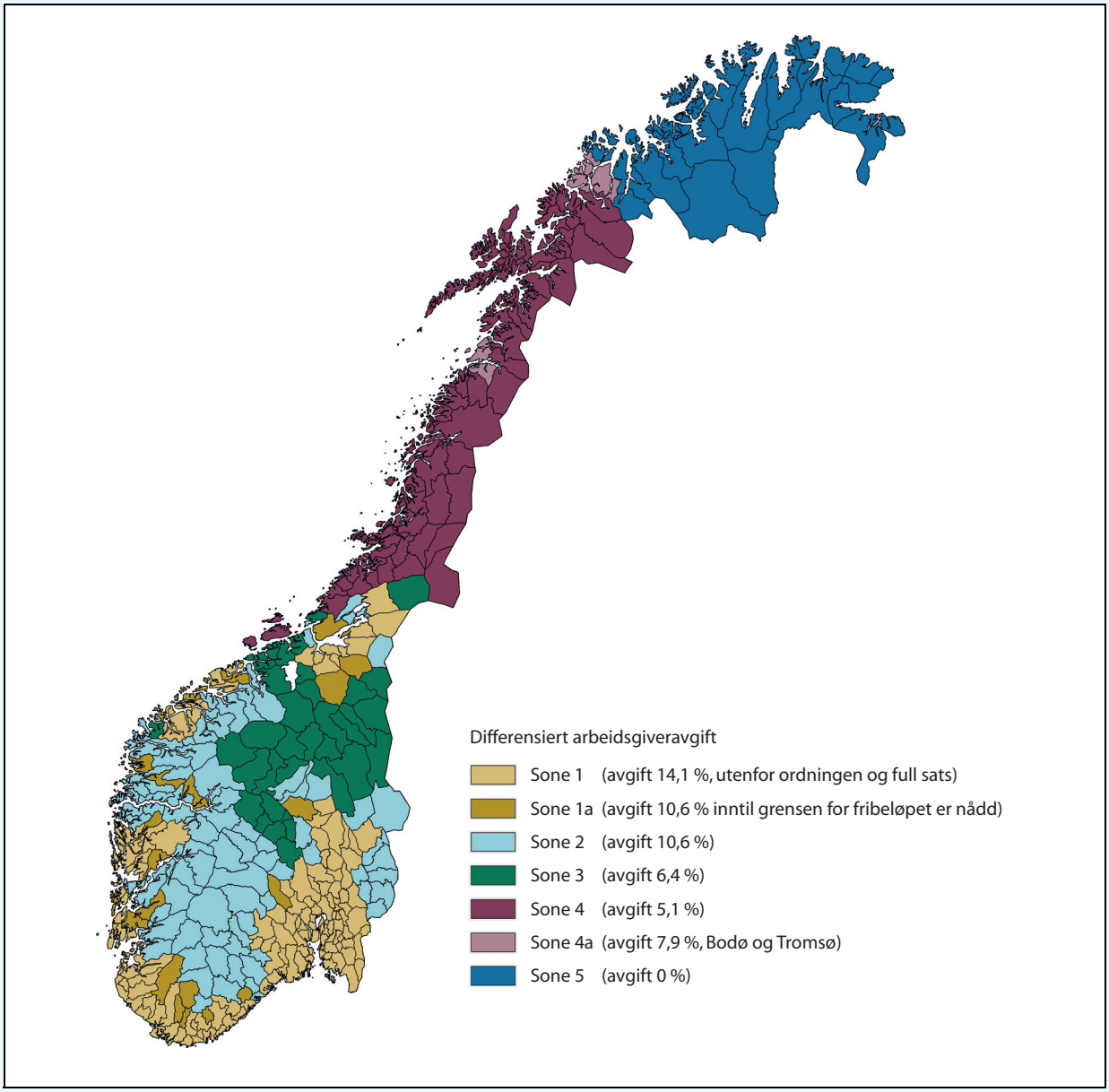
16 Benedictow, A. et al. (2018). *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway.* (Report 26–2018). Samfunnsøkonomisk analyse.

17 Tilgang til tjenester er også begrunnelsen for den ordningen med redusert arbeidsgiveravgift som eksisterer i Sverige. Denne er mye mer avgrenset både i geografisk omfang og næringer enn den norske.

### Boks 3.1 Nærmere om differensiert arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften betales av arbeidsgiver som en andel av arbeidstakers lønn. Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at satsene varierer ut fra hvor virksomheten er lokalisert. Satsene er lavere i distriktene enn i sentrale strøk. Landet er delt inn i sju ulike arbeidsgiveravgiftssoner (sone 1, 1a, 2, 3, 4, 4a og 5), jf. figur 3.2. Satsene varierer fra 14,1 prosent i sentrale strøk (sone 1) til 0 prosent i Finnmark og Nord-Troms (sone 5).

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge, med et provenytap på 15,4 milliarder kroner. Av dette går 9,4 milliarder kroner til privat sektor, mens 6 milliarder kroner går til offentlig forvaltning.




Figur 3.2 Soner for arbeidsgiveravgift 2014–2020

befolkningsutviklingen.[18] Det er også en risiko for at økte overføringer til kommunene kan øke den kommunale sysselsettingen. Hvis kommunene ikke lykkes med å rekruttere flere arbeidstakere, vil dette ytterligere kunne redusere det lokale næringslivets tilgang til arbeidskraft, og således kan kommunene fortrenge privat næringsliv.

2. *Investering i infrastruktur*. Evaluator mener det er viktig å skille mellom investeringer som skaper bedre integrerte arbeidsmarkeder og infrastrukturinvesteringer som reduserer eksport- og importkostnader. Den første typen investeringer vil kunne øke attraktiviteten for både bedrifter og personer. Selv om det ikke sies direkte, kan infrastrukturinvesteringer være et alternativ for kommuner i nærheten av større arbeidsmarkeder. Den andre typen investeringer kan gi positive effekter gjennom økt eksport, men de kan også gi utfordringer i form av økt importkonkurranse for lokalt næringsliv.
3. *Endring i de personrettede virkemidlene i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*. Det er særlig blitt diskutert om nedskriving av studielån bør utvides til flere distriktskommuner. Hovedårsaken til at dette ikke har skjedd, er at det ikke har vært ønskelig å svekke effekten av virkemiddelet i tiltakssonen.

### 3.2.3 Personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms

Målet for ordningene i tiltakssonen er å gjøre Finnmark og Nord-Troms mer attraktivt for bosetting, næringsvirksomhet og arbeid, og at virkemidlene skal stimulere positive og motvirke negative utviklingstrekk i nærings- og arbeidsliv. De personrettede ordningene, og særlig nedskriving av utdanningslån, har som formål å rekruttere arbeidskraft og direkte påvirke bosettingen i tiltakssonen. De personrettede virkemidlene er

- ettergivelse av utdanningslån – anslått til 122 millioner kroner i 2020 + 7 millioner kroner for kvalifiserte grunnskolelærere
- lavere personskatt og økt fradrag – anslått til 950 millioner kroner i 2020

Virkemidlene i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble evaluert i 2012.[19] De personrettede virkemidlene som den gang eksisterte, skattelette, nedskriving av studielån og ekstra barnetrygd, ble vurdert til å virke rekrutterende og til å ha en stabiliserende effekt på bosettingen. Samtidig har analysen av de personrettede ordningene en del svakheter som gjør konklusjonene usikre.[20]

Andre studier viser at de relativt omfattende distriktspolitiske virkemidlene i Nord-Norge – som differensiert arbeidsgiveravgift og tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – ikke har ført til en bedre utvikling i bosettingen i Nord-Norge enn i Nord-Sverige, der slike ordninger ikke eksisterer i samme grad.[21] Også internasjonale studier viser at egne tiltakssoner for bedriftsutvikling ikke har effekt for å skape arbeidsplasser og utvikling.[22]

Like fullt er det klart at særlig nedskriving av studielån er en ordning som er godt kjent, og som virker rekrutterende for personer med høyere utdanning. Selv om mange uten tilknytning til tiltakssonen også flytter ut igjen, viser evalueringen at den til en viss grad også virker bostabiliserende. Evalueringen av tiltakssonen så blant annet på personer med høyere utdanning mellom 18 og 40 år som ikke var vokst opp i tiltakssonen. 57 prosent av de som var omfattet av ordningen med nedskriving av studielån i år 2000 bodde fremdeles i tiltakssonen i 2005. Tilsvarende tall for de som kun mottok skattelette i 2000 var 33 prosent. Se også nærmere omtale av rekruttering av personer med høy utdanning i tiltakssonen i kapittel 8.4.[23]

---

[18] Kommuner og regioner kan i begrenset grad påvirke netto befolkningsutvikling, men målrettet innsats kan virke i det små og ha effekt i den riktige konteksten, ref. Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

[19] Angell, E. (Red.). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.* (Rapport 2012:2). Norut.

[20] Analysen er forholdsvis enkel. Det ble vurdert om personer som ikke var omfattet av de tre ordningene i år 2000, i større grad hadde flyttet enn personer som var omfattet av ordningene. Evalueringen fant at personer som var omfattet av flere ordninger, hadde større sannsynlighet for å være til stede i tiltakssonen etter fem år. Siden alle var omfattet av skattelette, vil de med denne metoden ikke måle effekten av nedsatt skatt som sådan. Barnetrygden er dessuten avhengig av at man har barn, og det er derfor vanskelig å vite om det er effekten av barnetrygd eller det at man har barn, som reduserer flyttingen.

[21] Stein, J. (2019). The Striking Similarities between Northern Norway and Northern Sweden. *Arctic Review*, 10, 79–102.

[22] Neumark, D. & Kolko, J. (2010). Do Enterprise Zones Create Jobs? Evidence from California's Enterprise Zone Program. *Journal of Urban Economics* 68(1), 1–19.

[23] Angell, E. (Red.). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.* (Rapport 2012:2). Norut.

### 3.2.4 Distriktsnæringsutvalget har vurdert virkemidler rettet mot næringslivet i distriktene

Distriktsnæringsutvalget har vurdert om næringslivet i distriktene har behov for egne virkemidler for utvikling og omstilling. Deres analyser viser at næringslivet i distriktene utløser en relativt stor andel av bevilgninger til næringsutvikling. Dette kan være et uttrykk for at distriktsnæringslivet har et større behov for virkemidlene og at virkemidlene har større betydning i distriktsområdene. Distriktsnæringsutvalget mener at nasjonale ordninger ikke er tilstrekkelig for omstilling og videreutvikling av næringslivet i distriktene og at regionalt forvaltede virkemidler på ulike nivåer kan tilpasses regionale behov og bør styrkes.[24]

### 3.2.5 Statlige arbeidsplasser flyttes i liten grad til distriktskommuner

Den statlige lokaliseringspolitikken har lenge hatt som mål at nye og omlokaliserte statlige virksomheter i hovedsak skal legges utenfor Oslo og sentrale kommuner i Oslo-området. Siden 2013 er det opprettet nye statlige virksomheter utenfor Oslo, eller flyttet virksomheter ut av Oslo, som til sammen har anslagsvis 1 230 arbeidsplasser. Det er relativt få av disse statlige virksomhetene som er lokalisert i distriktskommuner.[25] I samme periode har antall sysselsatte i staten i Oslo vokst med 4 500, i hovedsak innen sykehusene, universiteter og høyskolene.

Siden år 2000 er det gjort ulike utredninger om lokalisering av statlige arbeidsplasser og evalueringer av utflyttinger. Rapportene viser blant annet at flytting av arbeidsplasser lar seg gjennomføre, men at det ofte medfører kostnader og behov for omfattende rekruttering av ny arbeidskraft. Studier av norske og utenlandske eksempler viser likevel at det er mulig å rekruttere relevant personell som kan utføre nasjonale oppgaver ved de fleste lokaliseringer.

**Boks 3.2 Lokaliseringspolitikken skal også ta hensyn til bortfall av statlige arbeidsplasser**

Høsten 2020 vedtok regjeringen et nytt mål for lokaliseringspolitikken, nemlig å redusere de samlede negative virkningene som bortfall av statlige arbeidsplasser bringer med seg for kommuner og arbeidsmarkedsregioner.

Retningslinjene for lokaliseringspolitikken stiller krav om at når virksomheter eller oppgaver omlokaliseres som følge av strukturendringer og rasjonalisering, skal mulighetene i eksisterende regionstruktur vurderes. Utredninger og beslutninger om strukturendringer skal ta hensyn til utviklingen i tallet på statlige arbeidsplasser i kommuner og arbeidsmarkedsregioner som endringene berører, for å redusere de samlede, negative virkningene av endringer i flere sektorer over tid. Lokale og regionale myndigheter skal tidlig bli informert om utredninger om strukturendringer som vil kunne berøre deres område. Ved beslutninger om omlokalisering ved større strukturendringer, og ved oppretting av ny statlig virksomhet, skal saken legges fram for regjeringen.[1]

[1] Retningslinjene gjelder ikke for stiftelser, statsforetak, særlovsselskap, statsselskap eller andre foretak som staten eier. Retningslinjene gjeld heller ikke for Forsvarets operative virksomhet eller den delen av Arbeids- og velferdsetaten (Nav) som er regulert gjennom avtale mellom Nav og kommunene. Det er også presisert at styrene for universitet og høyskoler kan gjøre endelig vedtak om lokalisering med hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

En gjennomgang av lokaliseringspolitiske erfaringer i en rekke land antyder at de målbare regionale ringvirkningene av utflyttede virksomheter er begrensede. De poengterer at det alltid vil være krevende å konkludere med at tilførsel av små og mellomstore enkeltvirksomheter har avgjørende betydning for befolkningsutvikling eller sysselsettingsgrad.[26] Det blir likevel framhevet at de nye virksomhetene bidrar med arbeidsplasser som gir en større bredde og kompetanse i arbeidsmarkedet, og at det blir lettere å rekruttere arbeidskraft når jobbmulighetene for ektefeller forbedres. Det oppstår synergieffekter dersom det finnes alterna-

[24] NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.

[25] Disse er nyetablering av Norsk helsearkiv på Tynset (om lag 58 arbeidsplasser), utflytting av Forsvarets personell- og vernepliktssenter til Harstad (om lag 23 arbeidsplasser), utflytting av om lag 8 arbeidsplasser i DIFI til Leikanger, utflytting av sekretariatene for foreldreutvalgene for skole og barnehage til Bø i Telemark (om lag 10 arbeidsplasser), utflytting av Norec (tidligere Fredskorpset) til Førde (om lag 38 arbeidsplasser) og utflytting av om lag 30 arbeidsplasser i Landbruksdirektoratet til Steinkjer.

[26] Sweco. (2008). *Lokaliseringspolitiske erfaringer*.

tive og supplerende miljøer for kompetansearbeidskraft, særlig i mindre regioner.[27]

### 3.2.6 Stor aktivitet i distriktskommuner for å utvikle lokalsamfunnet

Distriktskommuner har i lang tid arbeidet for å være attraktive for næringsliv og befolkning. Dette arbeidet har vært en del av den nasjonale distriktspolitikken gjennom støtte til utviklingsprosjekter, både finansielt og kunnskapsmessig. Kommunal- og regionaldepartementet opprettet i 2008 Distriktssenteret – kompetansesenter for distriktsutvikling. Senteret er en kunnskaps- og erfaringsbase og en støttespiller for helhetlig og bærekraftig utvikling av lokalsamfunn i distriktene. På oppdrag fra utvalget har Distriktssenteret oppsummert eksisterende kunnskap om resultater og effekter av distriktskommunenes arbeid med å rekruttere og beholde innbyggere.

Distriktssenteret påpeker at kommuner i begrenset grad kan påvirke netto befolkningsutvikling. Derimot kan de i noen grad påvirke befolkningsutviklingen indirekte, gjennom lokalt utviklingsarbeid med mål om å styrke attraktiviteten til kommunen/regionen. Dette omfatter innsats rettet mot arbeidsmarked og næringsutvikling, boliger og bomiljø, fysiske stedskvaliteter, kultur- og fritidstilbud, møteplasser, informasjon og veiledning, omdømme og fysisk og digital infrastruktur.[28]

Telemarksforsking har analysert det de kaller suksessrike distriktskommuner, forstått som kommuner som har hatt en sterkere vekst i enten arbeidsplasser eller innbyggertall enn hva de strukturelle forholdene skulle tilsi.[29] Telemarksforsking understreker at kommunene har valgt ulike strategier og satsingsområder på sin vei til å bli attraktive, men at det likevel er noen kjennetegn som er felles for kommunene. Basert på dette gir de følgende anbefalinger om hva som bør kjennetegne en utviklingskultur for å skape en attraktiv kommune:

- Kommunen kan ikke skape attraktivitet alene. Attraktivitet skapes i samspill mellom kommune, næringsliv, frivillig sektor og andre.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats og tar lang tid. Det gjør at skippertak ikke fungerer godt. Kommunen må ha kontinuerlig fokus på attraktivitet over lang tid sammen med resten av samfunnet.
- Godt samspill mellom kommunen og de andre viktige samfunnsaktørene krever høy tillit. Kommunen har ansvar for å skape denne tilliten gjennom åpenhet, god dialog og vedvarende prosesser.
- Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet (ha beredskap for flaks),
- men bør som hovedstrategi å arbeide langsiktig for å stimulere til vekst i det næringslivet de har i dag. Veksten i næringslivet kommer i de bransjene og i den typen næringsliv som kommunen har forutsetninger for og derfor stort sett i de bransjene som er der fra før. Det er lite fruktbart å ønske seg en annen næringsstruktur enn det en har.
- Kommunene må sikre seg at mangelfulle arealplaner og byggesaksbehandling ikke stopper investeringer i næringsliv eller boligbygging. Dette inngår også i å ha beredskap for flaks. Det må bygges nye boliger og næringsbygg i kommunen for at ikke bygningsmassen gradvis forringes.[30]

## 3.3 Mye politikk for distriktene også i offentlige tjenester og velferdspolitikk

Som nevnt i innledningen til kapittel 3.2, er det mange viktige politikkområder som i liten grad har en særskilt distriktspolitisk begrunnelse. Vi skal i denne delen se kort på noen slike virkemidler. Flere av dem kommer vi nærmere tilbake til i kapitlene 5–9, som handler om henholdsvis det kommunale inntektssystemet, helse- og omsorgssektoren, boliger, utdanning og infrastruktur.

### 3.3.1 Velferdsstaten omfordeler til fordel for distriktene

Effektutvalget (2004) vurderte effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål, både virkemidler med distriktspolitiske mål (jf. kapittel 3.2) og mer generelle virkemidler.[31] Når det gjaldt mange av disse generelle virke-

[27] Asplan Viak. (2009). *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet*.

[28] Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap*. (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

[29] Vareide, K. et al. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. (TF-rapport nr. 442). Telemarksforsking.

[30] Vareide, K. et al. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. (TF-rapport nr. 442 s. 9). Telemarksforsking.

[31] NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.

**Boks 3.3 10-punktsmodellen for lokalt utviklingsarbeid**

10-punktsmodellen er en metodikk for systematisk arbeid med å utvikle gode steder å bo, besøke og drive næring i. Dette er sentralt i det strategiske arbeidet med lokal utvikling over tid. 10-punktsmodellen for lokalt utviklingsarbeid handler om å finne stedets kvaliteter og utnytte disse på en strategisk måte. Deretter kommuniseres disse kvalitetene ut til målgrupper en vil nå.

Å bruke 10-punktsmodellen som strategisk verktøy gir gode knagger for arbeidet, uten at det blir en tvangstrøye for det lokale initiativet. Brukt sammen med god forståelse for den lokale situasjonen, kan 10-punktsmodellen gi felles retning og mål, avdekke ressurser og kvaliteter og sette disse kreftene i gang. Samlet sett øker dette kraften til utvikling og styrker grunnlaget for tillit i lokalsamfunnet. Med stadig mer komplekse samfunnsutfordringer, der de beste løsningene krever innsats fra flere, er dette i seg selv avgjørende for den gode samfunnsutviklingen.

Slik kan du gå fram med 10-punktsmodellen:

1. *Målanalyse*. Velg overordnede mål lokalsamfunnet ønsker å nå.
2. *Kartlegg stedskvaliteter*. Finn ut hvilke stedskvaliteter lokalsamfunnet kan posisjonere seg på.
3. *Samfunnsanalyse*. Utviklingstrekk i samfunnet påvirker lokalsamfunnet. Finn ut hvilke.
4. *Målgruppeanalyse*. Hvilke målgrupper er lokalsamfunnet avhengig av å være attraktive for dersom målene skal nås?
5. *Valg av posisjon*. Velg en posisjon som appellerer til de prioriterte målgruppene.
6. *Forankring*. Få flest mulig til å stille seg bak posisjonen som er valgt.
7. *Identitets- og omdømmekartlegging*. Finn ut hva både egne innbyggere og folk utenfra mener om lokalsamfunnet.
8. *Handlingsplan*. Lag en handlingsplan for utvikling av stedskvaliteter.
9. *Organisering og finansiering*. Sikre gode resultater med god organisering og finansiering.
10. *Langsiktig utviklings- og kommunikasjonsarbeid*. Styrk stedskvalitetene og utvikle nye – og husk å fortelle om resultatet.

Kilde: Distriktssenteret. Hentet fra www.distriktssenteret.no

midlene, kom utvalget i mange tilfeller ikke lenger enn til å vurdere den samlede pengebruken som kom distriktene til gode. Dette gjorde imidlertid at de kunne vurdere den regionale omfordelingen av statens politikk. Samlet – både gjennom distriktsrettede og generelle ordninger – vurderte utvalget at per innbygger mottok distriktene nær 30 prosent høyere statlige overføringer enn sentrale strøk.[32] Utvalget vurderte at mer omfordeling gjennom offentlig sektor, for eksempel gjennom høy inntektsskatt og bredere offentlige ordninger, også ville gi en jevnere regional fordeling.

Flere av de generelle ordningene effektutvalget omtaler, er av interesse også for dette utvalgsarbeidet:

- *Personoverføringer til trygd og pensjon virker konsoliderende på distriktene.* Omfordelingen via statsbudsjettet skjer i hovedsak mellom generasjoner og mellom sosiale grupper, og dette har på grunn av alders- og sysselsettingsstrukturen en stabiliserende regional effekt. Dette vil si at trygd og pensjon til de eldre bidrar til å tilføre inntekter til distriktskommuner og dermed holde den lokale kjøpekraften oppe.
- *Statlig politikk overfor kommunesektoren er av stor betydning for regional utvikling og distriktspolitiske mål.* Effektutvalget mente at statens politikk overfor kommunesektoren er blant de politikkområdene som har størst regional effekt. Som vi skal se i kapittel 5, bidrar alderssammensetningen i distriktskommuner til at de i utgangspunktet har lave skatteinntekter og høye utgifter. Inntektssystemet for kommunene omfordeler inntekter fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov. I tillegg til alderssammensetningen tas det også hensyn

[32] 88 051 mot 68 807 kroner per innbygger. Forskjellen stammet i hovedsak fra høyere kommuneoverføringer (forskjell på 6 286 kroner per innbygger), redusert arbeidsgiveravgift (forskjell på 4 878 kroner per innbygger), høyere jordbruksoverføringer (forskjell på 4 214 kroner per innbygger) og høyere personrettede overføringer (forskjell på 2 832 kroner per innbygger).

til blant annet smådriftsulemper og reiseavstander som gir høyere utgifter i distriktskommuner.

- *Regionaliserte tilbud innen høyere utdanning har vært vellykket*. Effektutvalget mente at dette har ført til en økning i antallet personer med høyere utdanning i alle deler av landet, og at det har bidratt til å sikre kompetent personell, spesielt til offentlig sektor i distriktene. Vi ser nærmere på høyere utdanning i kapittel 8, der vi ser at utdanningsinstitusjoner har stor betydning for den regionale utviklingen, men også at mange distriktskommuner har utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft.
- *Kommunikasjons- og kunnskapsinfrastruktur er nødvendig for regional utvikling*. Utvalget mente imidlertid at ny infrastruktur bare i begrenset grad i seg selv kan skape utvikling. Vi ser i kapittel 4 at god infrastruktur og mobilitet har vært helt avgjørende for å kunne ha gode liv i distriktsområder, blant annet for å ha tilgang til arbeid og tjenester. I kapittel 9 ser vi på betydningen av infrastrukturbygging for persontransport og at markedsbasert utbygging av digital infrastruktur gir utfordringer i distriktsområder med få brukere.
- *Husbanken er viktig for å sikre boligbygging i områder med lav pantesikkerhet*. Selv om dette var utvalgets vurdering, påpekte de at boligbeskatningen ga en fordel til byene, som har størst differanse mellom boligens markeds- og likningsverdi. I kapittel 7 skal vi se at lav pantesikkerhet fremdeles er en utfordring i mange distriktskommuner der byggekostnadene gjerne overstiger annenhåndsverdien. Dette gir også utfordringer når man skal sikre gode boliger for eldre. Husbankens lån synes å være lite brukt i distriktskommuner i dag.
- *Etablering av regionale helseforetak ville trolig føre til sterkere spesialisering og til nedlegging av de minste enhetene*. Dette var hva effektutvalget regnet med i 2004. Utvalget understreket at det fortsatt var et politisk ansvar å påse at sykehusstrukturen og produksjonen av helsetjenester ble slik man ønsket, både sentralt og i distriktene. Vi skal se i kapittel 4 at spesialisering syntes å være en generell drivkraft for endring i tjenestesektorene. I kapittel 6 skal vi se at aldringen gir økt behov for helse- og omsorgstjenester, og at kampen om tilgjengelig kompetanse antakelig blir større i framtiden.

## 3.4 Distriktspolitikken har lagt vekt på vekst, men hva gjør man når befolkningen reduseres?

Som vi så i kapittel 3.2, har mye av distriktspolitikken vært rettet mot vekst – forstått som at næringsutvikling og arbeidsplasser skal påvirke befolkningsutviklingen. Denne vektleggingen av befolkningsutvikling har vært spesielt sterk i Norge, både i politiske diskusjoner og i den distriktspolitiske innsatsen. Men alle nordiske land har politikk for å motvirke befolkningsnedgang.[33] Selv i områder hvor folketallet har gått ned og er forventet å gå ned, er politikken innrettet mot å skape ny vekst, og det ses i liten grad på hvordan samfunnet kan tilpasse seg en eventuell nedgang i folketallet. Både den lokale planleggingen, den nasjonale politikken og hjelpeapparatet for distriktsutvikling sitter fast i en diskusjon om vekst.[34]

### 3.4.1 Behov for strategier for å tilpasse seg befolkningsendringer

Josefina Syssner har studert demografisk endring og lokal planlegging i Sverige. Hun mener det er gode grunner til at vekstperspektivet er rådende. Befolkningsvekst har noen klare fordeler sammenliknet med befolkningsnedgang, mest åpenbart ved at det befolkningsmessige grunnlaget for et lokalsamfunn kan opprettholdes og styrkes dersom folketallet øker. Det er derfor ikke til å undres over at mange kommuner og lokalpolitikere setter seg mål om å øke folketallet.

Samtidig er også vekstideologien så sterk i våre samfunn at de fleste har vanskelig for å forestille seg positiv utvikling uten at dette er knyttet til vekst. Til dette hører at befolkningsvekst og befolkningsnedgang har ulike følelser og stigma knyttet til seg: Befolkningsvekst i et område forbindes oftest med noe attraktivt, et sted mange ønsker seg til, mens befolkningsnedgang fort blir et uttrykk for det motsatte. Syssner påpeker at det finnes et godt utbygd statlig apparat og mange ulike verktøy for å hjelpe kommunene med tiltak for vekst og utvikling, mens det ikke finnes tilsva-

[33] Johnsen, I. & Perjo, L. (2014). *Local and regional approaches to demographic change in the Nordic countries*. (Working Paper 2014:3). Nordregio.

[34] Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Dokument Press. Og Syssner, J. (2020, juni). *Anpassning och utveckling i krympande geografier*. Presentasjon holdt på utvalgsmøte 16. juni, video.

rende støtte knyttet til det å håndtere konsekvensene av befolkningsnedgang.[35]

At det oppfattes som lite politisk legitimt å ha en politikk for å håndtere konsekvensene av befolkningsnedgang, gjør at det også finnes få eksempler og forskning på hvordan dette kan gjøres på en god måte. I dag forsøker de fleste distriktskommuner å lære hvordan de kan oppnå tilflytting og vekst, uten at de nødvendigvis lykkes med å få det til. Mange distriktskommuner opplever derimot befolkningsnedgang. Befolkningsnedgang er en reell forutsetning for kommunenes planlegging som må legges til grunn, ikke ses bort fra. Utviklingen i folketallet har stor betydning for lokalsamfunnet og for kommunen som organisasjon.

Syssner påpeker at kommunene allerede tar en rekke beslutninger for å håndtere konsekvensene av lavere folketall, men at i fraværet av planer blir disse situasjonsavhengige og skjer enkeltvis. Det er bedre om de ses i en helhetlig, langsiktig sammenheng. Dette vil også gjøre det mulig for innbyggerne å forstå hvordan deres lokale politiske ledere vurderer situasjonen med befolkningsnedgang, og hvilke grep de vil ta for å håndtere konsekvensene av denne. Eksplisitte strategier og planer er en forutsetning for at kommuner skal kunne lære av hverandre. For å komme dit trengs det politikere som klarer å bryte med vekstideologien, og som kan reflektere rundt hvordan lokalsamfunnene kan utvikles, selv med færre innbyggere.[36] Det er også en fare for at politiske løfter om vekst i distriktene som ikke lar seg realisere, gir grobunn for misnøye og mistillit til politikerne blant innbyggerne.[37]

### 3.4.2 Vekststrategien preger også norske kommuner, forskere og nasjonale myndigheter

En overordnet strategi for å motvirke befolkningsnedgang finner vi også på kommunalt nivå i Norge. En studie fra 2013 kartla at rundt 80 prosent av kommunene i det distriktspolitiske virkeområdet hadde drevet systematisk arbeid for å tiltrekke seg flyttere de siste ti årene.[38] Bekymringen for nedgang i folketallet preger også innspillene fra kommunene i dette utvalgsarbeidet, jf. kapittel 1.5. Å tiltrekke seg nye innbyggere i arbeidsfør alder, både for å øke/opprettholde folketallet og kunne sikre tilstrekkelig arbeidskraft, er førsteprioritet for mange distriktskommuner.

Ønsket om å påvirke befolkningsutviklingen gjør at mange kommuner også legger mer optimistiske befolkningsframskrivinger til grunn for sin dimensjonering av tjenester. Dette ser ut til å bety at kommunene satser på å ha høy kapasitet innen barnehager og skole. At dette kan gi en overkapasitet som går ut over andre oppgaver i kommunen, som samfunnsutviklingsområdet, nevnes som en problemstilling flere steder.[39]

Det har vært gjort enkelte spede forsøk fra nasjonale myndigheter på å løfte problemstillinger om hvordan kommuner kan tilpasse seg befolkningsnedgang. Inspirert av Aasbrenns arbeider om uttynningssamfunn, lanserte Kommunal- og regionaldepartementet i 1997 Utkantprogrammet. Programmets mål var å bidra til at utkantkommunene ble bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet, altså omstille kommunene til en situasjon der de måtte regne med at folketallet sank. I evalueringen av programmet kom det fram at pilotkommunene som deltok, ikke delte denne erkjennelsen. De førte til dels en aktiv motstand mot programmets mål, eller forholdt seg pragmatisk til dem.[40]

I 2016 ga Kommunal- og moderniseringsdepartementet Østlandsforskning i oppdrag å se på hvordan kommuner håndterer stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting, og særlig hvordan planlegging brukes og kan brukes i den sammenheng. Som et symptomatisk uttrykk for vekstideologiens sterke grep, inneholder rapporten lite om hvordan kommuner kan drive en politikk for utvikling når folketallet synker. I stedet

---

35 Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner.* Dokument Press. Og Syssner, J. (2020, juni). *Anpassning och utveckling i krympande geografier.* Presentasjon holdt på utvalgsmøte 16. juni, video.

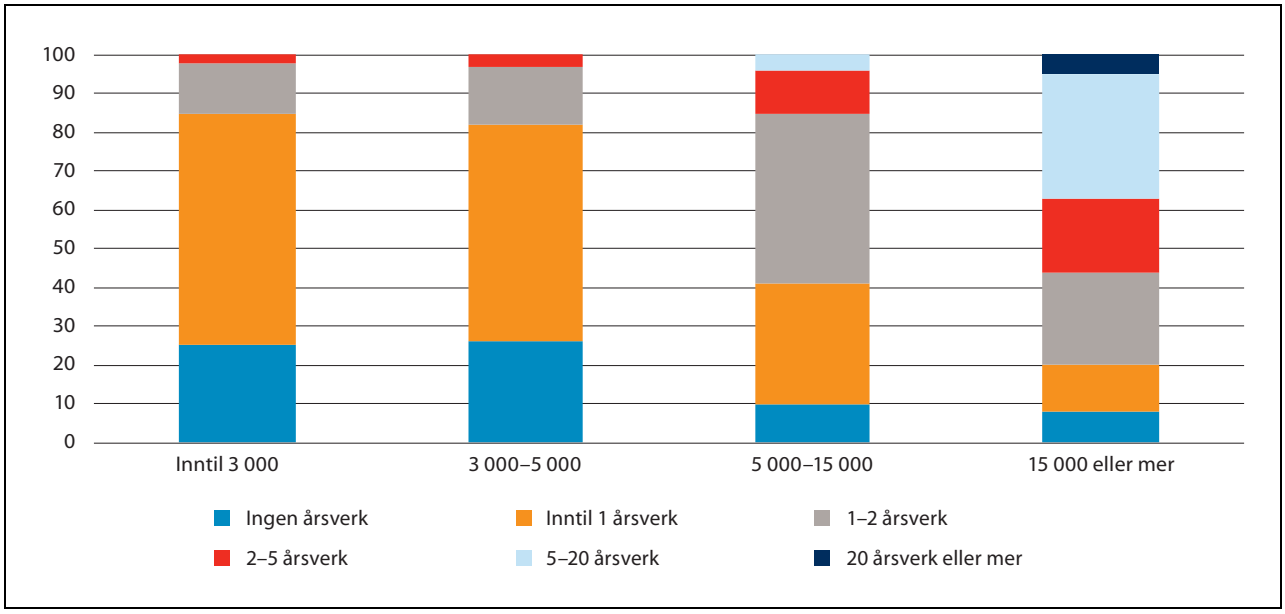
36 Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner.* Dokument Press. Og Syssner, J. (2020, juni). *Anpassning och utveckling i krympande geografier.* Presentasjon holdt på utvalgsmøte 16. juni, video.

37 Aasjord, B. (2020). Den tause ulikheten. I Almås, R. & Fuglestad, E. M. (Red.), *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum* (s. 104–123). Dreyer Forlag, Oslo.

38 Grimsrud, G. M. & Aure, M. (2013). *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner.* (Ideas2evidence-rapport 4/2013). Ideas2evidence. Referert i Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

39 Sand, R. (2019). *Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforskings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner.* (TFoU-rapport 2019:4). Trøndelag Forskning og Utvikling.

40 Karlsen, J. et al. (2003). *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport.* (FoU-rapport nr. 3/2003). Agderforskning.




Figur 3.3 Antall årsverk til samfunnsplanlegging i kommunen, fordelt etter kommunestørrelse (2016). Andel kommuner i prosent

Kilde: Borge, L.-E. et al. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport.* (SØF-rapport nr. 01/17). Senter for økonomisk forskning.

omtaler den i stor grad hvordan kommunene kan skape vekst og grunnlag for nye innbyggere.

Høsten 2020 har Distriktssenteret løftet fram at det ikke er nok å bare studere distriktskommuner som lykkes med å skape god utvikling. Senteret er bekymret for at mange kommuner ikke tar inn over seg at de bør forvente at folketallet stagnerer eller går ned. Problemet oppstår når kommunene jakter mer på dem som er reist, enn de bryr seg om dem som bor i kommunen fra før og som er de som faktisk bidrar til vekst og god utvikling. Kommunens viktigste oppgave er å skape et samfunn der folk vil bo.[41]

### 3.4.3 Mange kommuner i distriktene har svært få ansatte til å jobbe med planlegging og samfunnsutvikling

God samfunnsplanlegging er en sentral forutsetning for å kunne lykkes med en ønsket utvikling av lokalsamfunnene. Regjeringen skriver i sine forventninger til kommunenes planlegging at «kommuneplanens samfunnsdel gir retning til lokalsamfunnsutviklingen og bidrar til at nasjonale og regionale mål tilpasses lokale forhold».[42] Telemarksforsking vektlegger at suksessrike distriktskommuner både jobber langsiktig og har et oppdatert planverk som tar høyde for å utnytte muligheter som kan tenkes å oppstå.[43]

Det er derfor en utfordring for utviklingen av distriktene at mange distriktskommuner har svært få ansatte til å jobbe med samfunnsplanlegging. Figur 3.3 viser at over 80 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere, som i all hovedsak er kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6, har mindre enn ett årsverk til samfunnsplanlegging.

Hovedårsaken til at kommunene mangler dedikerte ressurser til å jobbe med planlegging, er at små distriktskommuner har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø. Det er også en utfordring at kommunene er for små til å fylle stillinger innenfor ett ansvarsområde, og at de dermed har vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere.[44]

Dette fører til at en betydelig andel av distriktskommunene har gamle kommunale planer, som igjen fører til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen av kommunene blir mer tilfeldig.[45] Flertallet av de minste

[41] Mellingen, M. L. & Solbakken, M. (2020, 25. september). Husker dere å ta godt vare på de innbyggerne dere har? *Trønder-Avisa*.

[42] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

[43] Vareide, K. et al. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. (TF-rapport nr. 442). Telemarksforsking.

[44] Brandtzæg, B. A. et al. (2019). *Utredning om små kommuner*. (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

[45] Brandtzæg, B. A. et al. (2019). *Utredning om små kommuner*. (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

distriktskommunene (med under 3 000 innbyggere) har dårlig kapasitet til å drive planleggings- og utredningsarbeid, og de må derfor kjøpe tjenester fra private i forbindelse med kommunal planlegging. En betydelig andel av de minste distriktskommunene synes heller ikke å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne.[46]

[46] Brandtzæg, B. A. et al. (2019). *Utredning om små kommuner.* (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

Kapittel 4

# Å nå og bli nådd. Tjenesteorganisering som distriktspolitisk tema

*Tjenestesituasjonen i distriktene er viktig for den enkelte innbyggers trygghet og livskvalitet. Samtidig er det med på å forme steders attraktivitet som bosted og leveområde: Tjenesteyting er næringen som i særklasse sysselsetter flest, også i distriktene, og lokale, stasjonære tjenestetilbud er viktige sosiale arenaer og har viktige symbolfunksjoner i lokalsamfunnet.*

*Områder med liten befolkning og store avstander har alltid hatt større utfordringer med tjenesteforsyningen enn byområder. Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grobunn for så mange tilbud. Tjenesteorganiseringen må derfor utformes innenfor til dels andre rammebetingelser enn i mer urbane områder.*

*Tjenestefunksjoner vil ikke rekke opp til terskelkravet (tilstrekkelig befolkningsgrunnlag) for å være bærekraftige løsninger uten at ulike former for «terskelsenkende» grep tas i bruk. Terskelsenkende løsninger gjør at tilbud kan opprettholdes på så mange steder som mulig, med mål om desentralisering. «Rekkeviddeøkende løsninger», slike som reduserer reisetid og reisekostnader for å nå og bli nådd eller digitalisering som gir tjenester der du er, er nødvendig om befolkningen skal sikres tilfredsstillende tilgjengelighet.*

*De ulike modellene fungerer side om side og ofte i kombinasjon med hverandre. Det er samtidig en tendens til at rekkeviddeøkende modeller er i rask utvikling, og i mange tilfeller på bekostning av de terskelsenkende. Utviklingen av privatbilismen, digitalisering og spesialisering har virket drivende for sentralisering. Men mulighetene til å nå eller bli nådd av tilbudene har samtidig blitt enklere i mange tilfeller.*

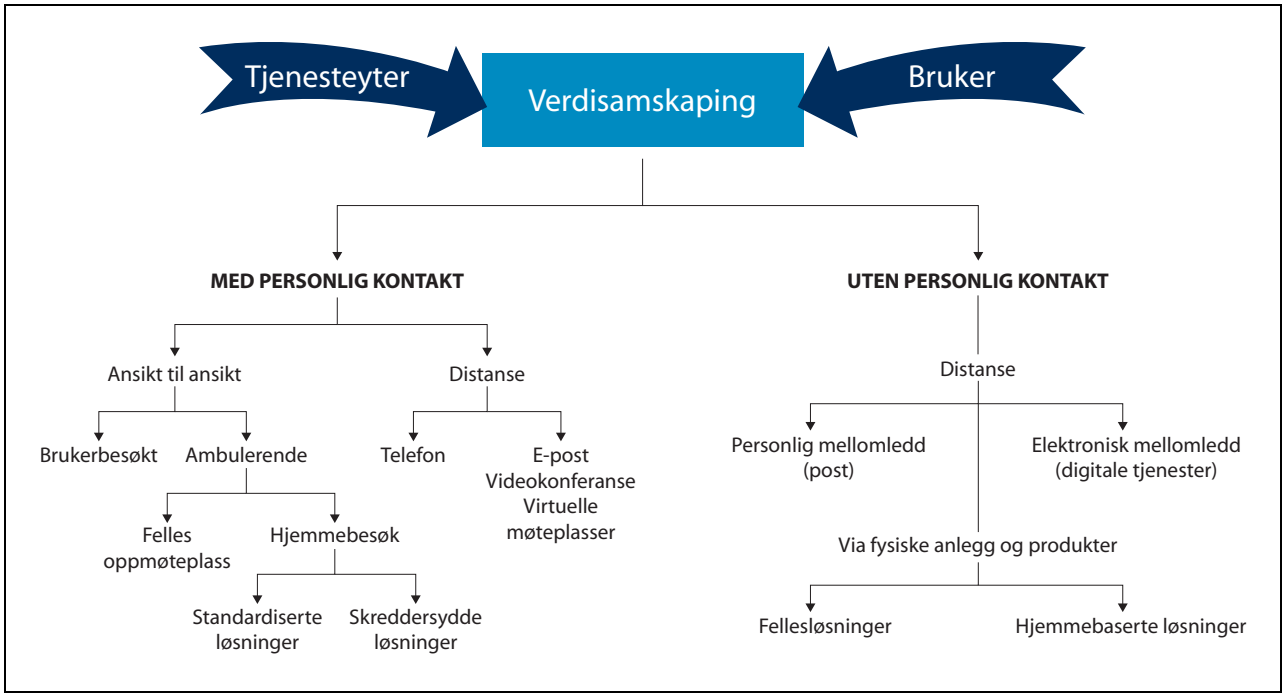
*Tjenesteforsyning handler ikke bare om tjenesteyteren, men er i stor grad avhengig av en aktiv bruker. Tjenesteforsyning generelt og i distriktene spesielt må ta hensyn til at selvhjelpsevnen blant brukerne varierer og endres over tid, blant annet med økende alder.*

*Det er behov for å utvikle en distriktsrettet tjenesteforsyningspolitikk som tar hensyn til de demografiske utfordringene og på samme tid kan fungere kostnadseffektivt. En velfungerende tjenesteforsyningssituasjon for en sammensatt distriktsbefolkning beror på et samspill mellom mange aktører og ressurser, men samtidig på at handlingsrommet for tilpasninger og innovasjoner er betydelig. Det inngår i en slik innovasjonsstrategi å ta i bruk mulighetene den teknologiske utviklingen gir rom for.*

## 4.1 Tjenester samskapes i tjenestesystemer – teoretiske perspektiver

Forståelsen av tjenester og tjenesteforsyning har endret seg både i teori og problemforståelse etter hvert som samfunnet har endret seg. Den tradisjonelle forståelsen av en tjeneste var en immateriell ytelse fra en tjenesteyter til en mer eller mindre passiv tjenestekonsument. I nyere tjenesteteori (tjenestelogikk) er mer av oppmerksomheten flyttet over på brukerne og brukernes aktive rolle. Tjenestetilbudene (butikkene, bankene, sykehusene osv.) blir ikke fratatt sin sentrale rolle, men ses som deler av en større helhet, tjenestesystemet. I en viss forstand settes strek over det tradisjonelle skillet mellom (fysiske) varer og (immaterielle) tjenester. «Tjenesten» defineres som «behovstilfredsstillelsen» (value in use = brukerverdi).

Ofte bidrar mange aktører, både offentlige og kommersielle, brukeren selv og medlemmer av husholdet og/eller lokalsamfunnet, med ulike ytelser (tjenesteressurser) for å nå dette endemålet. Sett i et perspektiv som handler om å skape verdier i fellesskap (verdisamskaping), blir den «eksterne» tjenesteyterens rolle ofte å anse som en form for strategisk assistanse. Bidraget handler om å identifisere flaskehalser i brukerens hverdagsliv og bistå med ressurser som kompletterer og mobiliserer brukerens egne ressurser. Ikke minst er dette et uttalt mål innenfor store




Figur 4.1 Møteplasser der interaksjoner mellom brukere og leverandører av tjenesteressurser finner sted

Kilde: Kristian Aasbrenn 2020 ©.

deler av det offentlige tjenesteapparatet. Bidragene kan være immaterielle ytelser, tilrettelagte digitale løsninger, fysiske hjelpemidler, utplasserte automater eller infrastruktur av typen vei, bygninger og anlegg. Rollen defineres som tilrettelegger (facilitator) mer enn som avlaster (servant).

### Brukeren er en aktiv part i samskapingen

Brukeren betraktes ikke bare som en konsument, men samtidig som en aktiv part i verdisamskapingen, det man kan kalle en prosument. Det er ingen ny situasjon eller helt ny erkjennelse. En rekke tjenesteinnovasjoner, ikke minst framvekst av digitale løsninger, har endret innholdet i egeninnsatsen. Utviklingen bidrar til at kravene til brukerens kompetanse og funksjonsnivå settes på nye prøver når tjenesten forutsetter mer og andre typer selvhjelp enn tidligere. Nærliggende eksempler er overgangen til nettbank og nye digitale grensesnitt mot offentlige aktører, som kommuneadministrasjonen, Nav, skatteetaten og til dels også post og offentlig transport (digitale frimerker, digitale billetter osv.).

På en del andre tjenesteområder, ikke minst i omsorgssektoren, har vi vært vitne til en gradvis forskyvning av ansvar fra selvhjelpsløsninger (pårørendeomsorg) mot en situasjon der formelle tjenesteytere får mer ansvar enn tidligere – men fortsatt etter prinsippet «hjelp til selvhjelp». I figur 4.1 illustreres noe av bredden i interaksjonsformer mellom bruker og eksterne aktører som kan bidra med tjenesteressurser. Over tid kan det observeres overganger fra interaksjonsformer med personlig kontakt / møter ansikt til ansikt (til venstre i figuren) til interaksjonsformer uten personlig kontakt / møter på avstand (lenger til høyre i figuren). Dette er endringer som kan gjøre det enklere enn tidligere å leve med store avstander, og som fører til at tjenesteyterne ikke alltid befinner seg i nærmiljøet. Samtidig har kravene til brukeren økt på mange områder, både når det gjelder utstyr og kompetanse. Det samme har kravene til transportmessig og digital infrastruktur (bredbånd).

Samskapingsteori utvider perspektivet – som tradisjonelt har hatt en tendens til å vie det meste av oppmerksomheten til de formelle og gjerne stasjonære tilbudene, og hvilken standard og lokalisering de har – til å favne et langt bredere spekter av problemstillinger.

Tjenesteforsyning, sett fra et brukerperspektiv, blir derfor både et spørsmål om hvilke spesifikke tjenestetilbud som befinner seg innenfor ulike avstander, hvordan man i praksis kan nå eller bli nådd av tilbudene, og hvilken standard de har. På alle disse områdene kan det å bo i en distriktskommune by på utfordringer, ikke minst der hvor veiene er dårlige og/eller kommunikasjonen

avhenger av sjøtransport, og der hvor utbyggingen av bredbånd henger etter (se også kapittel 9).

Den enkeltes evne til selvhjelp og til å fylle forventede roller er viktig i samskapingsprosesser. Når man selv må sørge for transport, vil mobilitetsressursene, og spesielt anledningen til å benytte privat bil, være avgjørende for den enkeltes tjenestesituasjon. I andre tilfeller kan digital kompetanse være flaskehalsen. To naboer kan være svært ulikt stilt, selv om begge er omgitt av nøyaktig de samme tilbudene og infrastrukturen.

En brukerrettet tjenesteforsyningspolitikk må spenne fra tiltak som sikrer tilbudenes standard, til tiltak som sikrer nærhet til brukerne og at brukerne kan overvinne avstander på en minst mulig ressurskrevende måte. I distriktskommuner vil håndtering av avstand være utfordrende, spesielt på grunn av aldersstrukturen og at mange bor usentralt. En relativt stor andel av befolkningen vil dermed trenge flere typer oppfølging av tjenesteapparatet. Tiltakene kan rette seg mot så vel private, kommersielle aktører som offentlige aktører, husholdninger og enkeltpersoner. Vellykkede tiltak vil kreve innsikt i hvordan lokale tjenestesystemer virker, og hvor flaskehalsene i disse systemene befinner seg. Samtidig kan ny teknologi gi muligheter for tjenestesteinnovasjoner som kommer distriktene og distriktsbefolkningen til gode, men da må disse i noen grad utvikles med et slikt formål for øyet.

## 4.2 Avstandshåndtering og liten befolkning som utfordring – terskelkrav og rekkevidde

Områder med liten befolkning og store avstander har alltid hatt større utfordringer med tjenesteforsyningen enn byområder. Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grobunn for så mange tilbud, spesielt ikke slike som forutsetter et befolkningsunderlag av en viss størrelse. Når tjenestene er lokalisert på sentrale steder med større befolkningskonsentrasjoner, vil reiseavstandene til tjenester derfor ofte bli lange, tidkrevende og kostnadskrevende for innbyggerne i mindre sentrale områder.

Klassisk sentralstedsteori skal forklare «sentralsteders» lokalisering og innbyrdes størrelsesforhold, såkalte sentralstedshierarkier, og har røtter tilbake til 1930-tallet. To av de grunnleggende begrepene som sentralstedsteorien bygger sine resonnementer på, har relevans den dag i dag. Det gjelder begrepsparet *terskelkrav* og *rekkevidde*.

- Terskelkravbegrepet angår hvor stort befolkningsunderlag eller hvor stor omsetning et gitt tjenestetilbud trenger for å overleve kommersielt.
- Rekkeviddebegrepet har med tilbudets aksjonsradius å gjøre, i utgangspunktet definert som avstanden potensielle kunder er villige til å reise for å nå det aktuelle tilbudet. Skal et tjenestetilbud ha økonomisk fotfeste, må med andre ord terskelkravet være oppfylt innenfor tilbudets faktiske kundeomland.

Sentralstedsteorien rangerer tjenestetilbud hierarkisk. *Lavere ordens tilbud* er tilbud som gjerne brukes ofte og av mange, og som vil kreve små omland for å overleve (grunnskole, nærbutikk). Underforstått kan de eksistere på små steder. Omvendt er det med *høyere ordens tilbud*. De krever et større befolkningsunderlag og forventes bare å finne rotfeste på steder høyere oppe i sentralstedshierarkiet (spesialvarehandel, sykehus).

Sentralstedsteoriens grunnbegreper om terskelkrav og rekkevidde og den hierarkiske rangeringen av tilbudene kommer tydelig til uttrykk i områder med spredt bosetting. Jo tynnere eller mer isolert bosetting, desto lavere etterspørselsvolum per arealenhet – og desto færre tilbud antas å finne rotfeste der. Spesielt forventes dette å gjelde høyere ordens tilbud. Mange innbyggerne i slike områder vil måtte leve med store avstandsutfordringer om de ønsker å nå tilbudene.

De samme utfordringene gjelder når tilbyderen står for transporten. Avstander fordyrer og forsinker og kan gå ut over effektiviteten. Det kan dreie seg om hjemmetjenesten som bruker uforholdsmessig mye tid på kjøring, varer som skal sendes, men forsinkes eller fordyres av avstanden, eller myndighetene som skal rekke alle med et tilsyn eller utføre politioppgaver. Det gjelder også når nødetatene skal rykke ut i en krisesituasjon.

### Lite kundegrunnlag i distriktene fører til færre tilbydere og lavere konkurranse

Lite konkurranse kan føre til både høyere priser, lavere kvalitet og smalere breddeutvalg. Blant dagligvarebutikkene er det størst forskjeller i utvalget av fersk mat, slik som blant annet ferskt kjøtt, fersk fisk, ferske bakervarer, frukt og grønnsaker. I tillegg er det gjerne høyere kostnader knyttet til transport og lagring av varer i små markeder. Eksempelvis har Tine færre utkjøringsdager til butikker i distriktsområdene enn i sentrale områder. Det innebærer at distrikts-

butikkene må ha større lagre, og at de får utfordringer med holdbarhet.

I bensinstasjonsmarkedet opererer de store kjedene med sentralt fastsatte veiledende priser, men de enkelte stasjonene kan justere pumpeprisen med utgangspunkt i den lokale konkurransen. Konkurransetilsynet har dokumentert hvordan bensinstasjoner uten konkurrenter innen en radius på ti kilometer har betydelig mindre svingninger i bruttomarginen gjennom uken enn stasjoner i områder med konkurrenter. Det gir kunder mindre muligheter til å handle drivstoff til gunstige priser når det er priskrig. Det er også en betydelig forskjell mellom områder som har to konkurrenter, og områder som har fire.[1]

## 4.3 Drivkrefter som påvirker distriktenes tilgang på tjenester

Terskelkravbegrepet er i utgangspunktet et teknisk begrep, knyttet til befolkningsunderlaget eller omsetningsvolumet. I mange tilfeller kan det fortone seg mer fruktbart å snakke om tilbudenes bærekraft enn å forutsette at de har et gitt og fastlåst terskelkrav. Bærekraftsbegrepet vil da både fange opp økonomiske aspekter og spørsmålet om et gitt tilbud har forutsetninger for å yte tjenester som fagmessig og på andre måter oppfyller lovverkets minimumskrav og brukernes forventninger. Dette gjelder så vel markedsrettede som offentlige tilbud og ordninger.

Bedre infrastruktur, digitalisering, spesialisering og endring i befolkningen er prosesser som påvirker terskelkrav og rekkevidde, og dermed tilgangen på tjenester i områder med spredt bosetting.

### 4.3.1 Reduksjon i reisetid påvirker tilgjengeligheten til tjenestetilbudene

Kanskje den mest opplagte forklaringen på hvorfor utkantboere kan klare seg i et samfunn der avstandene til tilbudene er så store som de ofte er, ligger i tilgangen til bil og et samfunn som er tilrettelagt for motorisert transport. Bedre infrastruktur gjør det også mulig å øke reiseavstanden uten nødvendigvis å øke reisetiden.

#### Færre lokale tilbud, men økt tilgjengelighet til flere tjenester i sentre

Økende innbyggermobilitet øker også konkurransen for eksisterende tjenestetilbud. Den gjennomsnittlige avstanden til dagligvarebutikken er, som ventet, større i distriktskommuner. Selv om avstanden til nærmeste butikk har økt over tid, viser studier at folks handlereiser likevel ikke har endret seg stort mellom 1980-tallet og 2000-tallet. Allerede på 1980-tallet hadde befolkningen et sentralisert handlemønster, med handlereiser til et senter med et større og mer variert tjenestetilbud (uavhengig av om det finnes en lokal dagligvarebutikk nærmere). Privatbilen og bedret infrastruktur ga således økt konkurranse og mindre kundegrunnlag for en rekke nærbutikker. Mellom 1972 og 2000 ble antall dagligvarebutikker nesten halvert, men ved å knytte omlandet til regionsentre ga det også et større kundegrunnlag for mer spesialiserte tjenester. I den samme perioden spredte mange butikktyper og tjenestetilbud, særlig spesialforretninger og forretningsmessig tjenesteyting, seg fra bare å være tilgjengelig i de største byene til å finnes i stadig flere tettsteder. Tjenestetilbudet økte dermed betraktelig mange steder.

Reiseavstand til andre handels- og tjenestetilbud kan være avgjørende for muligheten til å bygge opp et internt handels-, service og tjenestetilbud. Avstand kan fungere som en skjerming mot konkurranse. I en studie av ulike byregioners drivere for vekst finner man at dette i særlig grad gjelder avstand til en byregion i samme størrelseskategori eller til en større byregion.[2] Dette er i tråd med sentralstedsteorien. Fra casestudiene fant man at varehandelen og servicenæringen i byregioner som Alta, Rana, Ålesund og Førde opplever en naturlig skjerming av disse bransjene, siden det er så langt til konkurrerende tilbud. På den annen side har vi byregioner som Steinkjer, Haugesund, Eigersund og byregionene på Østlandet, som alle opplever konkurranse fra tilbud i nærliggende like store eller større byregioner.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO dokumenterer også at dagligvarebutikkene har blitt større i alle landsdeler de siste årene, og det er særlig nærbutikkene som taper i konkurransen mot lavpriskjedene.[3] Merkur-programmet (se boks 4.2)

[1] Konkurransetilsynet. (2014). *Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp*.

[2] Leknes, E. et al. (2016). *Drivkrefter for vekst i ulike byregioner*. (Rapport IRIS 2016/130, rapport Menon 2016/38). IRIS & Menon Business Economics.

[3] Alfnes, F. et al. (2019). *Kartlegging av utviklingen i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser*. (SIFO-rapport nr. 5–19). Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

oppgir også at butikkene trenger flere kunder nå enn tidligere for å overleve.

### Fritidsboliger kan styrke lokale tjenestetilbud

Deltidsinnbyggere øker kundegrunnlaget for tjenesteytende bedrifter i hyttekommunene og kan dermed kompensere for nedgang i tallet på fastboende og i mange tilfeller også bidra til å gi grunnlag for nye tilbud. Store hyttekommuner har derfor en langt større bredde i tjenesteytende næringer enn tilsvarende kommuner uten deltidsinnbyggere. Vanligvis gir altså deltidsinnbyggerne et bedre tjenestetilbud også for lokalbefolkningen, forutsatt at avstanden mellom hyttelokalisering og bygdesentrum ikke er for stor.[4]

## 4.3.2 Digitalisering gir tilgang til tjenester der du er

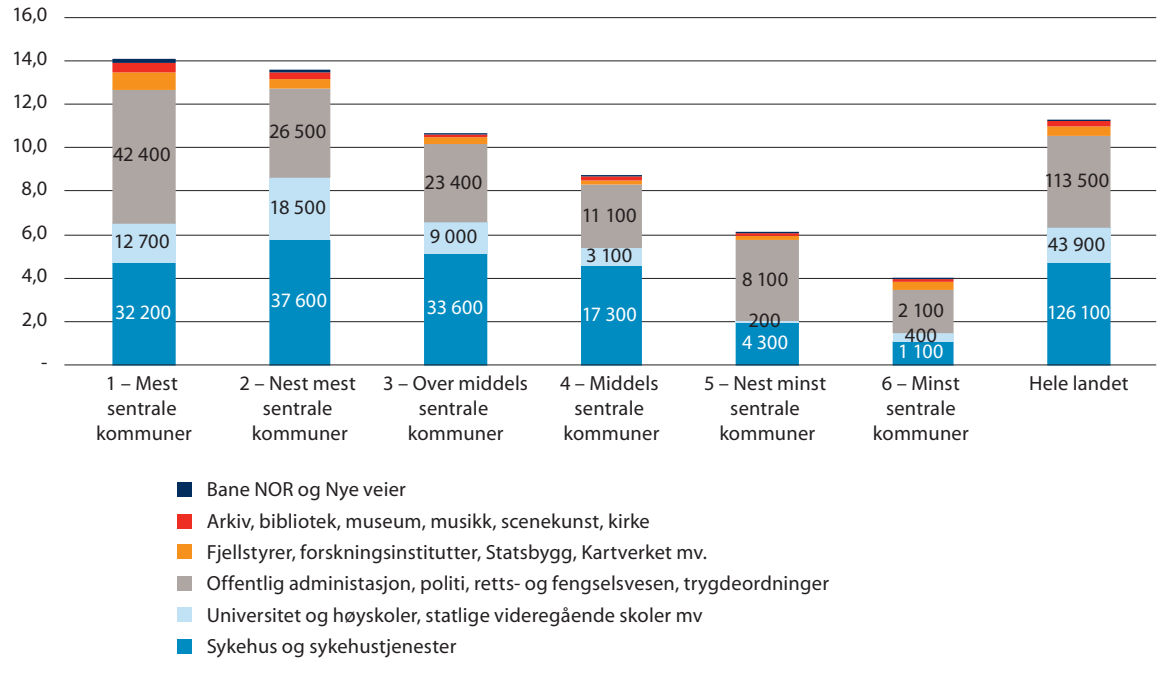
Internett og digitalisering har de siste 25 årene forandret samfunnet på grunnleggende måter. Mens digital teknologi til å begynne med var en teknologi for en liten gruppe spesialister, har den nå blitt en allmenn teknologi og en plattform for kommunikasjon som gjennomsyrer både samfunnet og økonomien.

Ifølge OECD Digital Government Review er Norge et av landene som har kommet lengst når

[4] Arnesen, T. & Teigen, H. (2019). *Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet.* (Skriftserien 21 – 2019). Høgskolen i Innlandet.

### Boks 4.1 Endring i statlig sysselsetting

Figur 4.2 viser andel statlig sysselsatte, fordelt etter arbeidstedets sentralitet og type virksomhet. Statlig sektor er sentralisert i den forstand at distriktsområdene har en relativt liten andel statlig sysselsatte. På sentralitet 6 er bare 4 prosent av de sysselsatte i statlig sektor, mens tilsvarende tall for sentralitet 5 er 6 prosent. De aller fleste kommunene i landet har under 5 prosent av de sysselsatte i statlig sektor.




Figur 4.2 Andel statlig sysselsatte, fordelt etter sentralitet og type virksomhet (2019). Tall i prosent og faktiske tall[1]

[1] Sysselsatte etter arbeidssted. Type virksomhet er gruppert etter næringskode. Forklaringen i figuren er statlige virksomheter som inngår i disse næringene. Antall sysselsatte for de tre største næringskodene er angitt i figuren.

Kilde: SSB (tabell 07979).

Boks 4.1 (forts.)

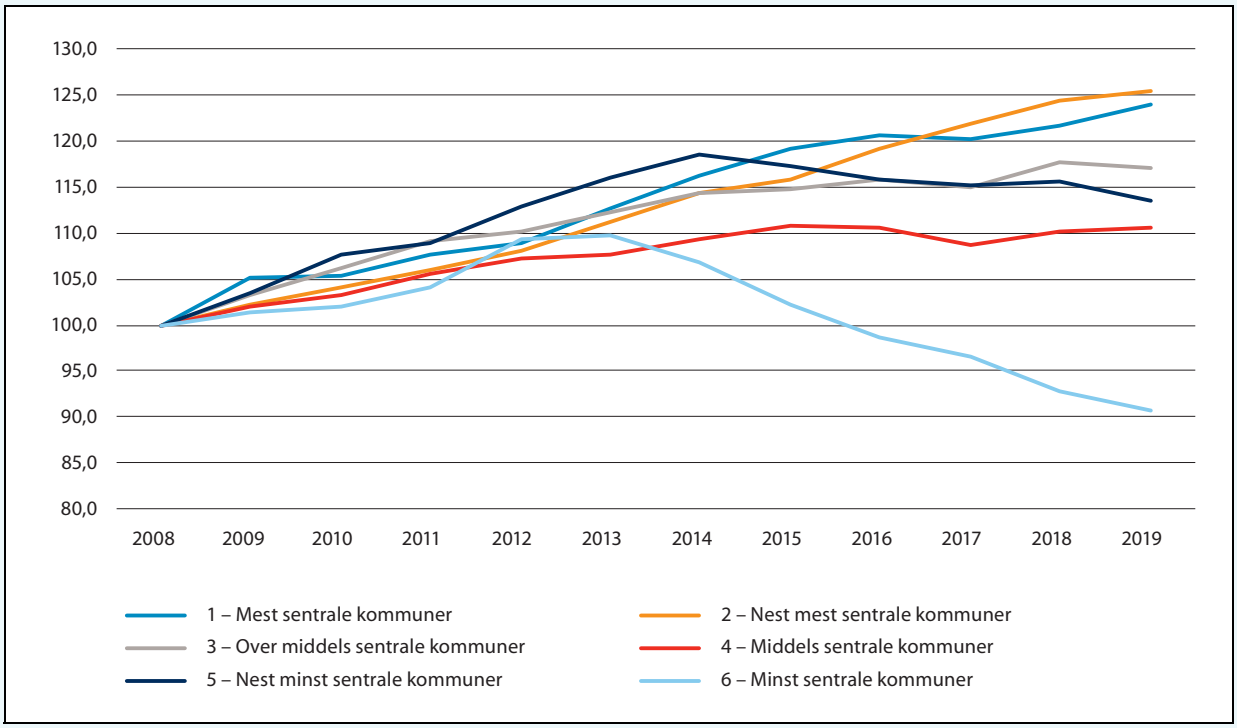
Prinsippet om at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne, jf. kommuneloven § 2–2, gjør at det er kommunene som utgjør det største antallet sysselsatte i offentlig sektor (om lag 500 000). Staten har ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, for eksempel at tilbudet skal være det samme i hele landet.

Siden 2008 har antall sysselsatte i staten økt med 51 500, og andelen statlig sysselsatte har økt fra 10,6 til 11,3 prosent. Fram til 2013 kom veksten særlig i virksomheter innen offentlig administrasjon mv. (for eksempel direktorater), men siden 2013 har veksten i større grad skjedd i sykehusene og på universitetene og høyskolene.

Etter 2013 har sysselsettingen også gått ned på sentralitet 5 og 6, mens det har vært en liten vekst på sentralitet 4, jf. figur 4.3. I distriktsmeldingen forklarer regjeringen endringene som har skjedd i statlig lokalisering, med nødvendige strukturreformer innen politi, UH-sektor, sykehus, fylkes- og kommunestruktur mv., og at mange statlige tjenester digitaliseres. Digitalisering har ført til at tidligere stedsavhengige tjenester nå kan ytes digitalt. Brukerne trenger ikke lenger å møte fysisk på et kontor, og reiseavstander betyr mindre enn tidligere. Eksempler på dette er Lånekassen og skatteetaten, der kontakten med brukerne nå i hovedsak er digital.[1]

Også regional statlig forvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år, med færre regionale enheter og sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester.

Regjeringen har etablert pilot «Statens hus», lokalisert i Narvik, Orkland, Stad og Lyngdal. Målet er å styrke samarbeidet mellom, og eventuelt samlokalisere, mindre avdelinger av statlige etater i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.




Figur 4.3 Endring i statlig sysselsetting 2008–2019. 2008 = 100[1]

[1] Dette innebærer at grafene tar utgangspunkt i tallene for 2008 for alle sentraliteter og viser utviklingen derfra. Når tallet for sentralitet 6 er 90, betyr det at sysselsettingen er 10 prosent lavere enn i 2008.

Kilde: SSB (tabell 07979).

[1] Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

det gjelder digitalisering. SSBs undersøkelse fra 2019 om bruk av IKT i husholdningene viser at Norge er i europatoppen i bruk av offentlige nettjenester. Det har skjedd et teknologisk kjempesprang innenfor elektronisk kommunikasjon (ekom) de siste 10–15 årene. Næringsliv, fritidsaktiviteter, privatliv og de offentlige tjenestene vi benytter, er avhengige av raske, sikre og tilgjengelige ekomtjenester. Mange av tjenestene vi bruker daglig, fantes ikke for fem år siden, og sånn vil det fortsette. Bokklassikeren «The Death of Distance» eksemplifiserte og forutså i 2001 mange av de revolusjonerende sprangene som siden mer eller mindre har integrert alle, både i by og bygd, i et felles, globalt kommunikasjonsregime.[5]

Digitalisering i offentlig sektor har gitt bedre tilgang til tjenester der folk bor – i deres eget hjem. Dette gjelder for eksempel skattemeldingen, søknader om studielån, byggesøknader og rapportering. Digitalisering og behov for effektivisering er samtidig sterke drivkrefter i utviklingen av regional statsforvaltning. Mindre behov for fysisk kontakt er en av grunnene til reduksjonen i statlig sysselsetting i distriktskommuner de siste årene, se boks 4.1. Digitalisering fører til at en del oppgaver kan løses uavhengig av sted, slik at oppgavene kan løses på ett sted og ikke på hvert enkelt regionkontor. Behovet for å sikre likebehandling og effektivisering er også forhold som har trukket i retning av at oppgaver løses færre steder.[6]

#### Netthandel kan gi bedre tilgang til varer og tjenester i distriktene

Forutsatt at ordningene for varetransport fungerer godt, kan netthandel øke distriktenes tilgang til varer og tjenester i betydelig grad. Statistikk fra betalingsleverandøren Klarna antyder at netthandel er utbredt i fylker der en stor andel av befolkningen bor utenfor større byer. Ifølge denne oversikten er det Finnmark som handler desidert mest på nett per innbygger, med nesten 50 prosent mer enn landsgjennomsnittet. Også i Nordland, Sogn og Fjordane og Troms er netthandel utbredt, med 18 prosent mer per innbygger enn landsgjennomsnittet. I den andre enden av skalaen ligger Agder, der innbyggerne bruker 17 prosent mindre enn landsgjennomsnittet.[7]

Tilsvarende for hvordan det er med bedre veier, fører digitalisering til bedre tilgang til tjenester, men også til økt konkurranse for tidligere skjermede butikker. Nye teknologiske løsninger har for eksempel gitt handelsnæringen nye muligheter til å selge varer i det lokale, nasjonale og globale markedet. Dette innebærer at deler av næringen beveger seg fra skjermet til konkurranseutsatt sektor. Konsumenter i distriktene får et mye bedre tilfang av varer enn tidligere ved at de kan handle i store nasjonale nettbutikker.

Ifølge regjeringens melding om handelsnæringen vil store deler av handelen flyttes over til digitale plattformer, og det forventes en restrukturering i deler av næringen. Skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker blir mindre relevant. Fysiske butikker er til stede på nettet, og selskaper som startet som nettbutikker, åpner fysiske butikker. Handelsnæringens sysselsettingsandel i norsk økonomi har falt de siste årene. Restrukturering og effektivisering vil trolig forsterke utviklingen og endre kompetansebehovet.[8]

Fysisk butikkhandel utgjorde i 2017 86 prosent av all handel. Grensehandel og nordmenns handel i utlandet utgjorde 7 prosent, og det samme gjorde netthandel. Netthandel er imidlertid det området som øker prosentvis mest. Elektroniske betalingsformer, kasseløse butikker og automatisert logistikk bidrar også til å endre handleatferd, butikkenes lokaliseringsmønster og konsepter.[9]

### 4.3.3 Spesialisering øker terskelkravene i tjenestene

Spesialisering er en drivkraft i utviklingen, spesielt innenfor statlige tjenester. Spesialisering og større fagmiljøer kan legge grunnlag for økt kvalitet og likebehandling i tjenester og myndighetsutøvelse.

Dette har preget regional statsforvaltning. Det har vært en tendens til sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester. Tradisjonelt har oppgavene til de regionale enhetene vært rent geografisk definert, det vil si at alle regionene har hatt identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser. I kjølvannet av at etatenes regioner er blitt færre og

---

5 Cairncross, F. (2001). *The Death of Distance. How The Communications Revolution is Changing Our Lives.* Harvard Business Review Press.

6 Difi. (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.* (Difi-rapport 2017:10).

7 https://klarnashoppingreport.com/no/, hentet 4. juni 2020.

8 Meld. St. 9 (2018–2019). *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*. Nærings- og fiskeridepartementet.

9 Toftdahl, H. et al. (2019). *Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008–2017.* (Rapport 2019/30). Vista Analyse.

større, har det også skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder. Flere etater har samlet enkelte typer oppgaver i en enkelt region.[10]

### Spesialisering i spesialisthelsetjenesten

Betydningen av spesialisering kan vi også se i utviklingen innen spesialisthelsetjenestene.[11] Utviklingen har over flere år gått i retning av mer spesialisering og subspesialisering, og denne utviklingen er ventet å fortsette.[12] Det er samtidig store kostnader og rekrutteringsproblemer knyttet til å bemanne opp spesialistteam ved hvert sykehus.[13] Pasientgrunnlaget er ofte ikke tilstrekkelig for optimal drift når hvert enkelt sykehus tar utgangspunkt i folketallet i omlandet sitt. Stort nok volum for subspesialiserte tjenester som eneste premiss for kvalitet kan imidlertid maskere en rekke andre viktige forhold som gir kvalitet i tjenestene.[14]

I et land som Norge vil det være krevende hvis det er de største universitetssykehusene som skal legge føringer for organisering av fagtilbudet også for små og mellomstore sykehusene. Befolkningsgrunnlaget er i utgangspunktet begrenset og avstandene er store. Overføring av oppgaver til primærhelsetjenesten har gitt ytterligere press på de mindre sykehusene. Hva som er faglig forsvarlig og kostnadseffektiv oppgavefordeling og koordinering mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten kan variere fra region til region, som følge av ulikt bosettingsmønster og demografisk sammensetning, se også omtale av samhandlingsreformen i kapittel 6.3.

### Spesialisering var også viktig i nærpolitireformen

Spesialisering var også et viktig argument bak nærpolitireformens grep for å redusere antall politidistrikter fra 27 til 12. For store forskjeller mellom politidistriktene i størrelse, volum og kriminalitetsomfang, ga ikke god nok mulighet til å utvikle spesialistfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og mer alvorlige saker.

I vurderingen av reformen har forholdet mellom spesialisering og nærhet blitt sett på som innebygde motsetninger. Innenfor dagens reform er nærpolitibegrepet primært knyttet til sterkere tilstedeværelse av et ambulerende politi, politikontakter og politiråd, og tilstedeværelse på nett. Dette er ment å veie opp for behovet for en sentralisering av tjenestesteder og beslutningsmyndighet. Et resultat av omorganiseringen er at flere funksjoner enn før spesialiseres og legges til hovedsetet i et politidistrikt.

I evalueringen av reformen pekes det videre på at det i flere politidistrikter er mangelfull kapasitet og kompetanse hos både etterforskerne og påtalemakten. Dette skyldes blant annet at mange erfarne etterforskere og påtalejurister har søkt seg til de mer spesialiserte funksjonene, og at politidistriktene derfor må rekruttere nyutdannede som trenger opplæring og oppfølging. Mer sentralisering og spesialisering har i noen tilfeller gitt opphav til frustrasjon over at det bare blir igjen mindre varierte og interessante arbeidsoppgaver til det ordinære politiet.[15]

---

10 Difi. (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.* (Difi-rapport 2017:10).

11 For eksempel i saksframlegget for nytt felles Mjøssykehus sies følgende under temaet høyere krav til kvalitet og kompetanse: «Den generelle samfunnsutviklingen, og utviklingen innen de medisinske fagområdene, fører til stadig flere muligheter for høyspesialisert behandling av sykdommer. Helsedirektoratets gjennomgang av behovet for spesialistkompetanse mot 2030 beskriver en klar trend mot økende spesialisering og mindre breddekunnskap. (…) Spissingen av kompetanse innebærer bedre pasientbehandling og samarbeid mellom faggrupper i team rundt pasienten. Den økende spesialisering krever samling av fagområder for å sikre store nok pasientvolum og god nok utnyttelse av utstyr og ressurser. (…) Med økende forventet levetid og bedre overlevelse av aldersrelaterte sykdommer, vil vi få en pasientpopulasjon med mange eldre som har flere lidelser. Disse vil ofte ha behov for tilsyn og behandling av flere spesialiteter under en og samme innleggelse. Et viktig krav til en ny struktur i Sykehuset Innlandet er at det skal være tilgang på relevant og riktig kompetanse på det stedet pasienten tas imot slik at flytting av pasienter mellom sykehus unngås.»

12 Helsedirektoratet. (2014). *Fremtidens legespesialister. En gjennomgang av legers spesialitetsstruktur og -innhold.* (Rapport IS-2079-3).

13 Helsedirektoratet. (2019). *Helhet og sammenheng. Utvikling og variasjon i bruk av helse- og omsorgstjenester blant pasienter med behov for helhetlige tjenester.* (Rapport IS-2765).

14 Institute of Medicine (US) Committee on Quality of Health Care in America har gjennomført to store og gjennomgripende evalueringer som avkrefter at kvalitet er avhengig av økt spesialistkunnskap og dyr infrastruktur oppover i helsepyramiden: *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century* og *To Err is Human: Building a Safer Health System*. Clayton M. Christensen diskuterer sammen med Jerome H. Grossman og Jason Hwang disse «mytene» i boka *The Innovator's Prescription. A Disruptive Solution for Health Care* der han beskriver såkalt disruptiv innovasjon innen leveranse av helsetjenester. Viktigheten av utvikling av høy kvalitet nedover i helsepyramiden er også understreket i en større global kontekst gjennom arbeid utført av The Lancet Global Health Commission.

15 Difi. (2019). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018.* (Difi-rapport 2019:1). Politirolleutvalget beskrev i 1981 et ideal for nærpolitiet, med små enheter, liten grad av spesialisering og med et mangfold av oppgaver mv. Dette sto i motsetning til et politi bestående av tjenestesteder med mange ansatte som dekker et stort distrikt og der «… tendensen til spesialisering (arbeidsdeling) lett forsterkes».

En kjent og for distriktene følbar side ved spesialisering – mest når den går hånd i hånd med markedsorientering og oppsplitting av større organisasjoner i separate resultatenheter – er tendensen til såkalt silotenkning på bekostning av helhetstenkning. Dette innebærer at hver aktør opererer innenfor sin egen logikk, uten å bli motivert til å vurdere hva som kunne være til beste for enkeltbrukere, for et lokalsamfunn eller for en region. Potensialet for samordning blir ikke tatt i bruk, noe som kan gi både unødige kostnader og fragmenterte tjenestetilbud.

#### Samordnet innkjøp som utfordring for distriktene

Samordning av offentlig innkjøp er praktisert lenge fordi samarbeid og samordning av innkjøp er et svært effektivt virkemiddel for å oppnå effektive offentlige anskaffelser. Mange offentlige virksomheter har en egen spesialisert innkjøpsenhet som arbeider med dette. Ofte stilles det krav om store leveranser for å oppnå gunstigere priser. Det kan ha uheldige virkninger som favorisering av store leverandører og redusert konkurranse. Et eksempel er lokale hoteller som har blitt hindret fra å konkurrere om hotelltjenester, på grunn av absolutte krav om hotellkapasitet og at leverandørene må være i stand til å tilby sine tjenester i landets største byer. I Sverige har en høy andel små og mellomstore bedrifter statlige rammeavtaler, fordi man har særlige tiltak som gjør at de deltar i konkurransen. Det følger imidlertid av anskaffelsesreglene at det er mulig å dele opp anskaffelser i delkontrakter også i Norge, og oppdragsgiveren kan selv bestemme størrelsen på og innholdet i dem.[16]

## 4.4 Desentralisering av tilbudene eller transportløsninger?

Studier av spredt bosatte områder viser at tilgang til tjenester i distriktene ofte handler om valget mellom *terskelsenkende* løsninger og *rekkeviddeøkende* løsninger. Terskelsenkende løsninger betyr i denne sammenhengen å lokalisere tilbudene nærmest mulig brukerne, altså desentralisering av tilbudene. Rekkeviddeøkende løsninger handler om å redusere betydningen av avstand ved å bidra til digitalisering eller til at forflytning av mennesker, fysiske varer og informasjon forenkles.

På en måte kan de to strategiene ses på som motpoler. Mens en terskelsenkende strategi i prinsippet har som mål å opprettholde flest mulig tilbudssteder innenfor et gitt geografisk område, innebærer en rekkeviddeøkende strategi å opprettholde tjenesteforsyningen med så få tilbudssteder som mulig, men at økt avstandstoleranse veier opp for at avstanden øker.

### 4.4.1 Modeller og forhold som kan bidra til desentralisering av tjenestefunksjoner

En offentlig innsats for desentralisering av tjenestefunksjoner kan prinsipielt foregå på to ulike måter. Den ene er at offentlige tjenestefunksjoner desentraliseres, den andre er at stat og kommune tar i bruk virkemidler som fremmer desentralisering av private tilbud.

Mange tjenestefunksjoner, spesielt funksjoner av høyere orden (jf. kapittel 4.2), sliter med å få fotfeste i områder med lav befolkningstetthet. Omsetningsvolumet blir gjerne for lite for kommersielle aktører, og offentlige aktører med få brukere er avhengig av politisk godvilje for å overleve. Hvis folketallet går ned, eller hvis lekkasje gjør seg gjeldende, vil situasjonen ofte gå fra vondt til verre. Det finnes mange praktiske eksempler på måter man kan omgå terskelkrav på, eller redusere dem til et nivå der tjenesteytelsene likevel kan tilbys lokalt. I det følgende vil vi omtale noen av disse terskelsenkende løsningene.

*Subsidiering av tjenester.* Mange offentlige tjenester – og dette gjelder ikke spesielt for spredtbygde områder – er subsidierte og tilnærmet gratis for innbyggerne. De finansieres over offentlige budsjetter på grunnlag av blant annet behovsvurderinger. I en del tilfeller subsidierer staten tjenester i det private markedet. Staten kjøper for eksempel transport på flyruter som ikke kan drives bedriftsøkonomisk lønnsomt, hovedsakelig på Vestlandet og i Nord-Norge, jf. kapittel 9. Staten kjøper også leveringspliktige tjenester fra posten som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, blant annet postomdeling i hele landet, omdeling av lørdagsaviser i hele landet og banktjenester i landpostnettet. Også den differensierte arbeidsgiveravgiften bidrar i stor grad til subsidiering av tjenestebedrifter i distriktene.

*Flerfunksjonalitet – øke omsetningen ved større bredde i tjenestetilbudet.* Merkur-programmet har lenge hatt som hovedinnretning å knytte flere funksjoner, aktiviteter, tjenester og/eller produk-

[16] Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.* Nærings- og fiskeridepartementet.

ter til nærbutikker, med mål om å gi bedre tilbud lokalt og samtidig styrke overlevelsesevnen til butikken, jf. boks 4.2.

Ved at den flerfunksjonelle butikken finnes, har lokalbefolkningen også tilgang til en rekke andre goder som bank- og posttjenester og dermed pakkehenting i forbindelse med netthandel og forsendelser fra apotek eller vinmonopol, tilgang til tipping og pengespill, kafékrok og bibliotektjenester, og kanskje noen offentlige tjenester og annet som måtte være lagt inn under butikkens ansvarsområde. Tjenesteyting som ledd i yrkes- og næringskombinasjoner kan ha en tilsvarende, terskelsenkende effekt.

*Ambulerende tjenester.* Tradisjonelt har det innenfor varehandel vært mange eksempler på ambulerende tilbud, som fiskebil, brødbil, manufaktur på hjul osv. Mange av disse tilbudene synes å være i ferd med å bli historie, mens andre varianter er vitale. Riksteater, rikskonsertene, mammografibuss, bokbusser og bokbåter er eksempel på slike ordninger.

*Tidsbegrensede tilbud.* Kontordagløsninger for eksempelvis lege, jordmor, politi eller en bibliotekfilial kan også fungere i tilfeller der tjenestebehovene er forutsigbare, og der totalvolumet er begrenset til det som kan samles opp og avvikles gjennom et tidsbegrenset tilbud.

*Omsetningsfremmende tiltak – importert etterspørsel.* Når en lokal videregående skole med svakt elevgrunnlag oppretter en spesiallinje og trekker til seg elever fra andre distrikter, kan det øke rekrutteringsgrunnlaget for skolen. Det samme er tilfellet med et lokalsykehus som spesialiserer seg på bestemte typer planlagte operasjoner og trekker til seg pasienter fra et langt større geografisk område enn sykehusets opprinnelige omland. Også reiselivet og spesielt fritidsboligbefolkningen kan, slik det er omtalt i kapittel 4.3.1, bidra med en tilsvarende effekt.

*Selvhjelpsløsninger – automatisering (ubetjente tilbud).* I denne sammenhengen er den overordnede hensikten med terskelsenkende løsninger å kunne opprettholde et tjenestetilbud på et så desentralisert nivå som mulig, ved at man minimerer kostnadene ved å opprettholde tilbudet. Det kan skje med en forenkling av tilbudet, eksempelvis gjennom å erstatte en betjent løsning med en automat (fra bankfilial til minibank) eller selvhjelpsløsninger. Et nytt Merkur-forsøk er selvbetjente lokalbutikker. «Velferdsteknologi» kan i noen tilfeller fungere på en tilsvarende måte. Tje-

### Boks 4.2 Merkur-programmet – opprettholdelse av dagligvarebutikker

Merkur-programmet er Kommunal- og moderniseringsdepartementets verktøy for å utvikle butikker i utkantstrøk. Målet er å sikre innbyggerne i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet. Merkur (Merkantilt kompetanseprogram for utkantbutikkene i regionene) ble etablert i 1995, som en videreføring av tidligere støtteordninger for dagligvarehandel i utkantstrøk.

Fra starten har programmet arbeidet for at dagligvarebutikkene kan få tilleggstjenester som øker lønnsomheten i butikken, og som gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester. Merkur har ti konsulenter som gir kjøpmenn opplæring og rådgiving.

I 2010 ble det etablert en ordning for utviklings- og investeringsstøtte til dagligvarebutikker, med mål om å modernisere og styrke disse. I 2012 ble det også etablert en ordning med investeringsstøtte for drivstoffanlegg for å sikre tilgang på drivstoff i distriktene. I 2017 kom ordningen med driftsstøtte til de aller minste butikkene. Tanken er at dette skal være en form for betaling for den servicen disse gir lokalsamfunnet (servicestøtte).

Programmet skal også være med på å øke forståelsen i lokalsamfunnet for dagligvarebutikkens rolle og betydning.

Merkur Bok ble etablert i 2008. Dette er et tilbud om kompetansebygging og nettverksarbeid for å styrke grunnlaget for lønnsom drift av små bokhandlere i kommunesentre og småbyer i Distrikts-Norge. Så langt har 70 bokhandlere deltatt i programmet.

Budsjettrammen for Merkur er i 2020 på knapt 60 millioner kroner. Det meste av midlene programmet forvalter, blir tildelt som investeringstilskudd til de minste og mest perifere dagligvarebutikkene. Mye av pengene har gått til kjøl og frys, nye dataløsninger, modernisering eller bygningsmessige investeringer. I tillegg kommer støtte til drivstoffanlegg og utbygging av møteplasser/kafétilbud. De aller minste butikkene kan få servicetilskudd, mens bokhandlerne kan få støtte til utviklingstiltak.

nesten – i betydningen behovsdekningen – løses med teknologi som hjelpemiddel, og slik binder den opp mindre arbeidskraft enn før. Et eksempel på dette er elektroniske tilsynsordninger.

*Interkommunalt samarbeid.* Spleiselag mellom flere kommuner kan bidra til å holde kostnadene nede og samtidig heve den profesjonelle standarden til tjenestene, i tilfeller der den enkelte kommune sliter med å klare det samme alene.

*Alternative organisasjonsformer*. Mekanismene som styrer terskelkravet til ulike tjenestefunksjoner, kan i noen grad overvinnes ved at nonprofitaktører som frivillige organisasjoner eller samvirkeforetak overtar funksjonene.

### 4.4.2 Modeller og forhold som kan bidra til å gi tjenestefunksjoner økt rekkevidde

På en tilsvarende måte som for terskelkravene kan offentlig innsats for å øke rekkevidden til ulike tjenestefunksjoner foregå enten ved at offentlige tjenestefunksjoner øker sitt omland, eller ved at stat og kommune tilrettelegger for at private aktører kan gjøre det samme. Avstand fungerer som en forsinkende og fordyrende faktor når det gjelder mulighetene for å nå eller bli nådd av et tilbud. Her følger noen eksempler på rekkeviddeøkende løsninger.

*Bedret transporttilbud.* Utbygging av veier og kortbaneflyplasser i distriktene er eksempler på innsats for å redusere betydningen av avstand og øke rekkevidden for tjenestene. Se også kapittel 9.

*Ambulerende/oppsøkende tjenestetilbud.* Som beskrevet ovenfor kan tjenester på hjul bidra til å opprette eller opprettholde desentraliserte tilbud, fortrinnsvis på korttidsbasis, ved å «flytte» omlandet fra sted til sted og ta unna oppsamlet etterspørsel. Slike tilbud bidrar samtidig til å øke tilbudenes rekkevidde, i og med at de oppsøker brukerne eller møter dem på halvveien. Oppsøkende tjenestetilbud er et svært viktig innslag i distriktenes tjenesteforsyning, først og fremst i hverdagen til eldre og lite mobile brukere. Hjemmesykepleie og hjemmetjenester er vitale og uunnværlige

**Boks 4.3 Demografiutfordringer setter samisk språk og kultur under press**

Samene er en relativt liten gruppe, og bosettingen er spredt utover et stort geografisk område. Samtidig er den samiske befolkningen oppdelt i flere språkgrupper. Som nevnt i boks 2.2 har innenlandsk flytting ført til ytterligere spredning av den samiske befolkningen. Det er økende konsentrasjoner av den samiske befolkningen i byer. Færre folk i samiske områder gir færre språkbrukere, færre kultur- og tradisjonsbærere og større sjanser for at språk, kultur og tradisjoner dør ut.

Dette gjør det krevende å opprettholde særskilte samiske institusjoner knyttet til språk og kultur. I internasjonal sammenheng er alle samiske språk karakterisert som truede eller utdødde språk. Et truet språk defineres som et språk med nedgang i antallet barn som kan snakke språket, mens et alvorlig truet språk forstås som et språk som nesten bare voksne bruker.[1]

Språk- og kulturutvikling er ikke like lett i byer som i tradisjonelle samiske områder. I tilknytning til undervisningen i samisk kan vi se mange av de rekkeviddeøkende strategiene som er beskrevet i kapittel 4.4.2. Samiskundervisningen gis enten som stedlig undervisning, som fjernundervisning eller som en kombinasjon av disse.

Stedlig undervisning gis enten ved elevens skole av egne eller ambulerende lærere eller ved at elevene skysses til en annen skole (ambulerende elever). Der det er mange elever som får undervisning i eller på samisk, gis den oftest som stedlig undervisning.

Ved skoler med få elever som har slik undervisning, eller hvor det ikke er tilgjengelige lærere, får elevene som regel fjernundervisning. I skoleåret 2017/18 var det i alt 254 skoler (219 grunnskoler og 35 videregående skoler) som ga opplæring i eller på samisk. Det var 2 268 grunnskoleelever og 454 elever i videregående opplæring som fikk slik opplæring dette skoleåret. Tall fra fjernundervisningstilbyderne viser at 12 prosent av disse elevene mottok fjernundervisning (340 elever).[2]

[1] Regjeringen.no (2020, juni). *Fakta om samiske språk*. Av de samiske språkene som er og har vært i bruk i Norge har UNESCO i sin røde liste» klassifisert østsamisk, pitesamisk og umesamisk som utdødde, lulesamisk og sørsamisk som alvorlig truede språk, mens nordsamisk er klassifisert som truet.

[2] Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. (Dokument 3:5 (2019–2020)).

bidrag i denne tilbudsfloraen. Mange nye varianter av oppsøkende tjenester er innført eller under utprøving i ulike sektorer, gjerne i kombinasjon med digitale verktøy (Politireformen, oppsøkende team innenfor helse og omsorg m.fl.).

*Særskilte transporttilbud.* Slike tilbud utvikles for bestemte formål, som skolebuss, serviceruter for eldre og helseekspressbusser.

*Refusjonsordninger.* Et annet tiltak for å redusere avstandsulemper er å refundere transportutgifter.

*Internat-modellen.* Modellen har fått navnet sitt etter de velkjente internatskolene som eksisterte i spredt bosatte områder. Dette var skoler med døgntilbud og overnatting for elevene som hadde lengst vei hjem. Modellen er fortsatt aktuell, ikke minst på videregående nivå, på steder der en lokal skole eller linje på daglig basis ikke er realistisk. I form av pasienthotell benyttes modellen også ved sykehusbesøk som krever at pasienten er til stede flere dager i strekk, men uten at innleggelse er aktuelt.

*Digitalisering.* De siste to tiårene har den digitale infrastrukturen blitt gradvis bedre utbygd. I begynnelsen ga dette muligheter for produksjon av enkle digitale tjenester, og dette reduserte behovet for fysisk tilstedeværelse. Slike løsninger er gode for både forbrukeren og produsenten av tjenestene. Digitaliseringen gir raskere tilgang til tjenestene, og de digitale selvbetjeningsløsningene er som regel billigere å drifte enn betjente kontorer. Vi finner gode eksempler på digitaliseringen i både privat og offentlig sektor, som henholdsvis bankene og skatteetaten. Utviklingen av digitale og digitalt støttede tjenestetransaksjoner har revolusjonert mulighetene for fjernbetjening, og det har videre åpnet for nye muligheter innenfor blant annet e-helse. Vi ser nærmere på transporttilbud og digital infrastruktur i kapittel 9.

### 4.4.3 Fordeler og ulemper i valget mellom desentralisering av tjenester og økt rekkevidde for tjenester

Det er vanskelig å finne prinsipielle argumenter *mot* kortreiste tjenester. Under forutsetning av at standarden er lik, er nærhet til tjenestetilbud i utgangspunktet å betrakte som et gode, mens lang reisevei er noe uønsket. Samtidig handler ikke lokaliseringen bare om tilgang til tjenester. Tjenester innebærer også jobber og inntektsmuligheter, noe som er spesielt viktig i samfunn der det er få slike muligheter. Mange tjenester fungerer også som sosiale arenaer og det betyr noe symbolsk og prestisjemessig for et sted å ha tilbud lokalisert der. Å miste et tilbud er å miste noe av sin status som sted. Det kan derfor sitte langt inne for en lokalpolitiker å gå inn for å flytte tjenester til færre og mer sentrale steder. Av boks 4.1 framgår det at antall sysselsatte i statlig sektor særlig har blitt redusert i distriktskommuner de siste årene.

En desentraliseringspolitikk er med andre ord ikke bare en tjenesteforsyningspolitikk, men oppfattes også som en politikk for lokal samfunnsutvikling.

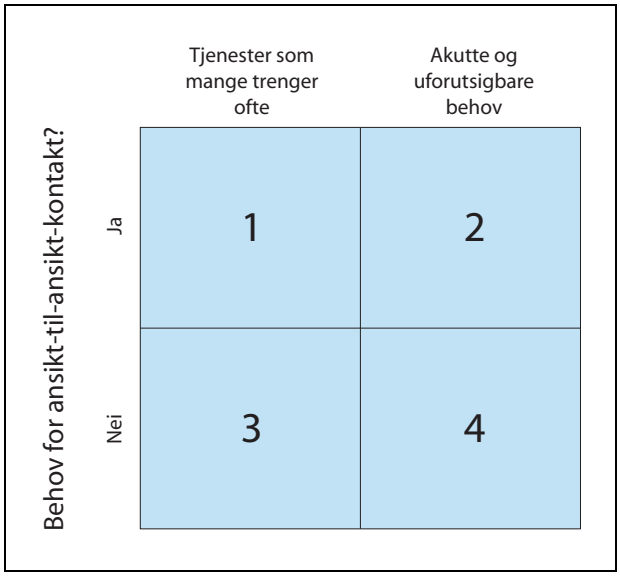
Argumentene for rekkeviddeøkende strategier – og underforstått en tilbudsstruktur som innebærer færre og mer sentraliserte tilbudssteder – handler gjerne om økonomi, mulighetene til å ta ut stordriftsfordeler og muligheten til spesialisering og dermed økt kvalitet. Dermed kommer også mulighetene til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse inn.

Studier av endringer i typiske utkantområders tjenestesystemer gjennom de siste tiårene vil vise at de ulike modellene fungerer side om side og ofte i kombinasjon med hverandre. Samtidig vil man se en tendens til at rekkeviddeøkende modeller er i rask utvikling, i mange tilfeller på bekostning av de terskelsenkende. Tilbudene sentraliseres, men mulighetene til å nå eller bli nådd av tilbudene blir enklere. Det skjer en gradvis regionforstørrelse. Utviklingen av privatbilismen og det digitale nettet har virket fremmende på sentraliseringen.

### 4.4.4 Tjenester med behov for fysisk nærhet

Sett fra den enkelte innbyggers ståsted vil det være viktigere med fysisk nærhet til noen tjenester enn til andre. For lokalbefolkningen vil dette dreie seg om tjenestefunksjoner som ikke kan digitaliseres, men som krever kontakt ansikt til ansikt og som mange bruker ofte, jf. rute 1 i figur 4.4. Kommunale tjenester, som barnehage, grunnskole, skolefritidsordning og grunnleggende helsetjenester, kommer gjerne i denne kategorien. Når det gjelder private tjenester som dagligvarebutikk, apotek[17], bensinstasjon og fraktordninger for vare- og persontransport, finnes det egne ordninger for å sikre at disse er tilgjengelig for folk.

[17] Helse- og omsorgsdepartementet gir om lag 4 millioner kroner i driftstilskudd til apotek. Tilskuddet skal gjøre det mulig å drive apotek i strøk av landet der befolkningsstruktur og tjenestetilbud for øvrig gjør det naturlig, men hvor det økonomiske grunnlaget for drift er for svakt til at apotek kan drives lønnsomt med normal arbeidsinnsats. Det gis også tilskudd til fraktrefusjon til legemidler på om lag 2 millioner kroner.




Figur 4.4 Tjenester med behov for fysisk nærhet

### 4.4.5 Tidskritiske tjenester

En annen viktig gruppe av tjenestefunksjoner i nærområdet har med grunnleggende trygghet og nødssituasjoner å gjøre som politi-, brann- og ambulansetjenester og barnevern, jf. rute 2 i figur 4.4. For tjenester der tid er en viktig faktor, er det viktig å finne en god balanse mellom avstand til tjenestesteder og ulike transportordninger.

Avstand og tid er et vesentlig element i den faglige håndteringen av akutt syke og skadde, og ved brann og andre hasteoppdrag. Krav om respons- og utrykningstid har kommet inn som en tydeligere faktor de senere årene. Når det gjelder politiet, ble det satt krav om responstid fra 2015. Kravene ble satt på omtrent samme nivå som politiet på det tidspunktet lå på.[18] Kravet til responstid er betraktelig høyere i spredtbygde områder enn i tettsteder. Politiet har som krav at 80 prosent av hasteoppdragene skal ha en responstid på 12 minutter i tettsteder med 20 000 innbyggere eller mer, mens kravet er 30 minutter i tettsteder med mindre enn 2 000 innbyggere og i spredtbygde strøk. Kravet varierer også mellom politidistriktene, og i Nord-Norge er kravet 42–43 minutter.[19]

Det er ikke etablert nasjonale krav til responstid for ambulansetjenesten, men Stortinget vedtok i 2000 veiledende responstider for akuttoppdrag. I byer og tettsteder skal ambulansen være framme på hendelsesstedet innen 12 minutter i 90 prosent av de akutte hendelsene. I spredtbygde strøk er kravet 25 minutter.[20]

Kravet til innsatstid for brannvesenet er 10 minutter til tettbebyggelse (med særlig fare for rask og omfattende brannspredning), til sykehus/sykehjem og til strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift o.l. Innsatstiden kan være lengre dersom det er gjennomført tiltak som kompenserer for den økte risikoen. I tettsteder for øvrig skal ikke innsatstiden overstige 20 minutter. Utenfor tettsteder bør den ikke overstige 30 minutter.[21]

Nasjonalt senter for distriktsmedisin peker på avstand som et vesentlig element i den faglige håndteringen av akutt syke og skadde, og av pasienter med subakutte og kroniske tilstander. I Nord-Norge (særlig Finnmark) er avstandene så store at fly eller helikopter brukes som transport i mye større grad enn andre steder. Når lufttransport uteblir, for eksempel på grunn av værforhold, må lokalt helsepersonell bruke mye tid og ressurser på å opprettholde intensiv/avansert behandling i påvente av at fly eller helikopter blir tilgjengelig. Dette stiller ekstra krav til kompetanse og utstyr i førstelinjetjenesten i distrikter med lang vei til sykehus.[22]

For å få til gode vaktordninger for legene og sikre tilgang til legevakt uten for store avstandsutfordringer har mange mindre folkerike og usentrale kommuner relativt mange fastleger. Per 2018 var det 177 legevakter i landet. Blant disse var 102 (58 prosent) interkommunale og 75 (42 prosent) kommunale.[23] De kommunale legevaktene finnes gjerne i de store byene og i distriktskommuner hvor de geografiske avstandene tilsier at det ikke er mulig å organisere seg med interkommunale samarbeid.

Geografiske og faglige forhold gjør at ambulansetjenestene (bil, båt, fly/helikopter), legevaktene og nødsentralene må sees i sammenheng. Endring i ett ledd påvirker alle de andre. Alle er avhengige av alle i distriktene, og det er små marginer som avgjør om kommunene klarer å beholde kompetent personell eller ikke. Forutsig-

[18] Politidirektoratet. (2015). *Politiets responstid. Resultater første halvår 2014 og fastsatte krav for 2015.*

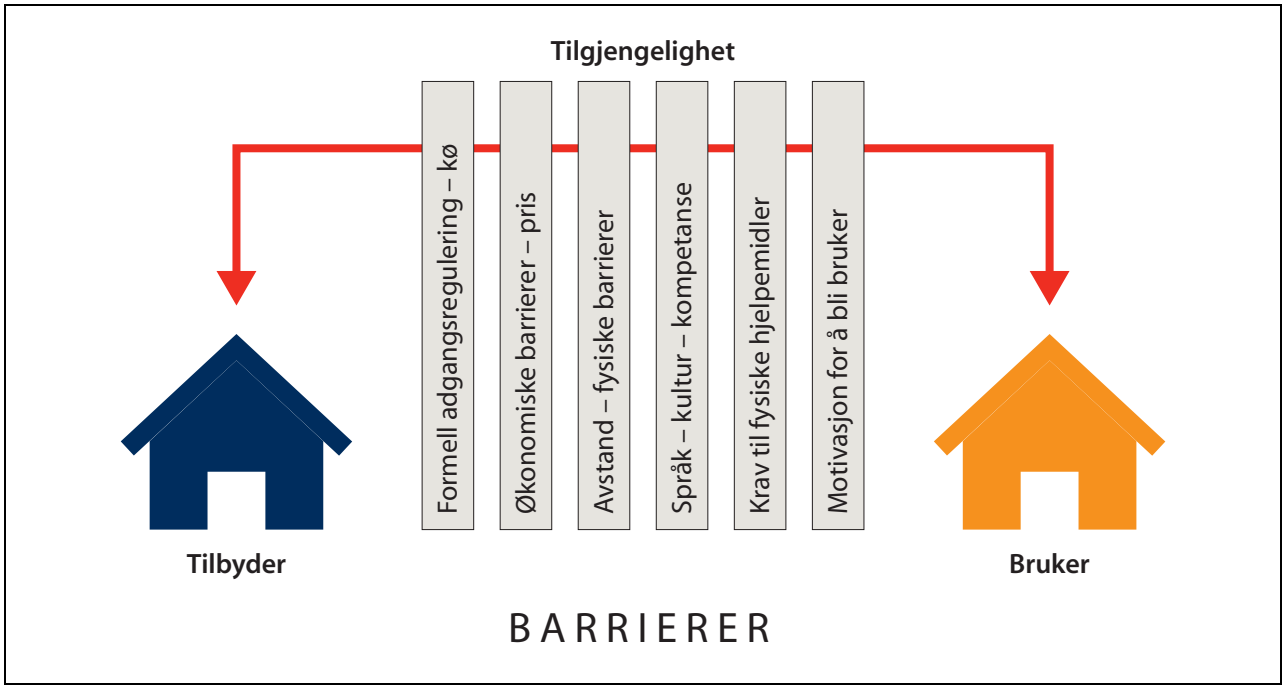
[19] Politidirektoratet. (2019). *Resultater for politiets responstid 3. tertial 2019.*

[20] Helsedirektoratet. (2018, oppdatert 2019). *Responstid fra AMK varsles til ambulanse er på hendelsessted.*

[21] Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.

[22] Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

[23] Morken, T. et al. (2019). *Legevaktorganisering i Norge*. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin, NORCE Norwegian Research Centre.




Figur 4.5 Barrierer som kan bidra til å marginalisere brukere og brukergrupper

Kilde: Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer*. Universitetsforlaget.

barhet er avgjørende – over tid bygges tillit og kjennskap.[24]

## 4.5 Flere brukergrupper har barrierer som reduserer tilgjengelighet til tjenester

Som vi har sett tidligere i kapittelet, har bilen, bedre veier, digitalisering og utbygging av digital infrastruktur i stor grad sikret tjenesteforsyningen i distriktene. Avstand er imidlertid ikke den eneste barrieren en bruker kan møte i en virkelighet som fordrer egeninnsats. Figur 4.5 illustrerer på prinsipielt nivå hvordan ulike barrierer kan bidra til å gjøre tjenester vanskeligere tilgjengelig. Snakker vi om tilgjengelighet til digitale tilbud, kan kanskje manglende kompetanse og utstyr telle mer enn geografisk avstand. Manglende kompetanse kan også redusere motivasjonen til å bli bruker.

Økonomiske barrierer gjelder generelt. Selv med høyt velstandsnivå og gode trygdeordninger er det ikke gitt at alle brukere har økonomisk evne til å «kjøpe» mobilitet eller anskaffe alt utstyr som er nødvendig for å være en vellykket samskaper.

For selvhjelpskapasiteten til en typisk utkantboer er det et stort tap å miste bilen (tap av fysisk hjelpemiddel i figur 4.5) eller retten til å kjøre den (tap av sertifisering i formell adgangsregulering). Ungdom er en gruppe som merker at evnen til transport i distriktene i stor grad er knyttet til muligheten for å kjøre egen bil.

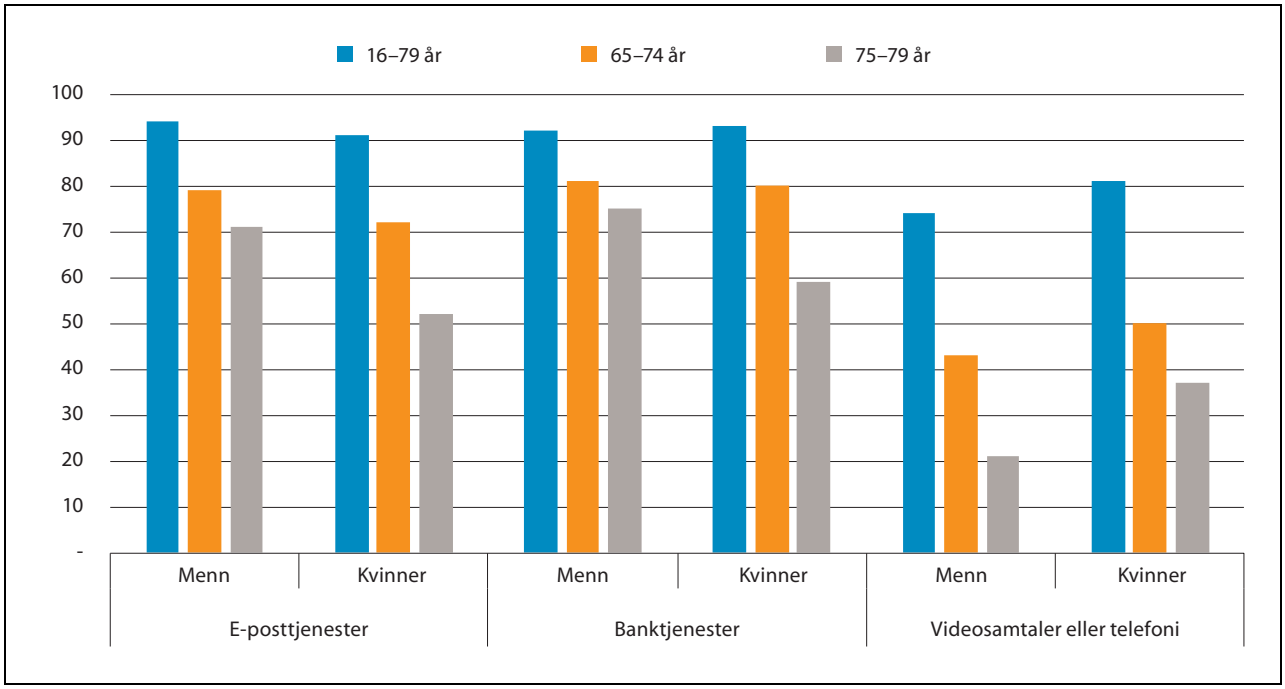
Språk og kulturelle barrierer kan også bety mye for mulighetene til å nyttiggjøre seg tilbudene, for eksempel blant samer eller innvandrere. Kultur kan også påvirke motivasjonen til å bli bruker.

### 4.5.1 Aldring – selvhjelpskapasiteten settes på prøve

At befolkningen i gjennomsnitt blir eldre, vil erfaringsmessig bidra til at det vokser fram brukergrupper med forholdsvis liten selvhjelpskapasitet. De mange eldre, og spesielt de aleneboende eldre, opplever gjerne spesielle utfordringer. Ikke minst gjelder det evnen til å overvinne avstandsbarrierer uten hjelp, enten det er snakk om fysisk avstandsovervinnelse eller digital kommunikasjon.[25] Selv om internettbruken har økt mye over tid også blant de eldre, henger de fortsatt etter.

[24] Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

[25] Velaga, N. et al. (2012). Transport poverty meets the digital divide: accessibility and connectivity in rural communities. *Journal of Transport Geography* 21, 102–112.




Figur 4.6 Andel av befolkningen som har utført ulike aktiviteter på internett de siste tre måneder, fordelt etter kjønn og alder (2020). Tall i prosent

Kilde: SSB – IKT-undersøkelsen (tabell – 06998).

For brukere over 70 år dreier internettbruken seg stort sett om praktiske gjøremål som nettbanktjenester og kontakt med det offentlige, men også nyhetsoppdatering og annen kunnskapsinnhenting er viktig.[26] Dette er tjenester som stort sett kun krever grunnleggende digitale ferdigheter, mens det er liten bruk av tjenester som krever mer digital samarbeids- og bearbeidingskompetanse. Mulighetene ved å bruke internett endrer seg stadig, og fornyelse av den digitale kompetansen er krevende for brukere som først har fått tilgang til internett sent i livet. I tillegg vil mange eldre etter hvert få kognitive svekkelser som gjør det vanskelig å opprettholde den digitale kompetansen. Vi ser dette tydelig ved at de eldre henger langt etter yngre aldersgrupper når nye digitale tjenester lanseres, mens de over tid klarer å hente inn mye av forspranget på etablerte tjenester. Figur 4.6 viser nettopp at mange eldre har tatt i bruk kjente tjenester som nettbank og e-post, mens de henger lenger etter på å bruke internett til videosamtaler og andre samtaler. Samtidig viser figuren at det er klart flere menn blant de eldre som bruker internett til praktiske gjøremål, mens kvinnene er flinkere til å bruke internett til å kommunisere med andre.

Selvhjelpsbegrepet knyttes ikke bare til individuell mestring, men også til husholdsnivået og i noen sammenhenger til lokalsamfunnet. Demografiske endringer i uttynningssamfunn har en tendens til å påvirke alle disse nivåene. Empiriske studier dokumenterer hvordan husholdsmedlemmer og naboer yter hverandre tjenester som omsorg over et bredt spekter, og praktisk oppgaveløsing som innkjøp, transport, hjelp med nettbaserte tjenester og andre daglige gjøremål. De eldste og de yngste er gjerne de viktigste mottakerne av ytelsene.[27] En person som har nedsatt funksjonsevne, enten det skyldes alder eller andre årsaker, men som har et nettverk rundt seg, vil være helt annerledes stilt enn en person med et tilsvarende funksjonsnivå uten slike støttespillere.

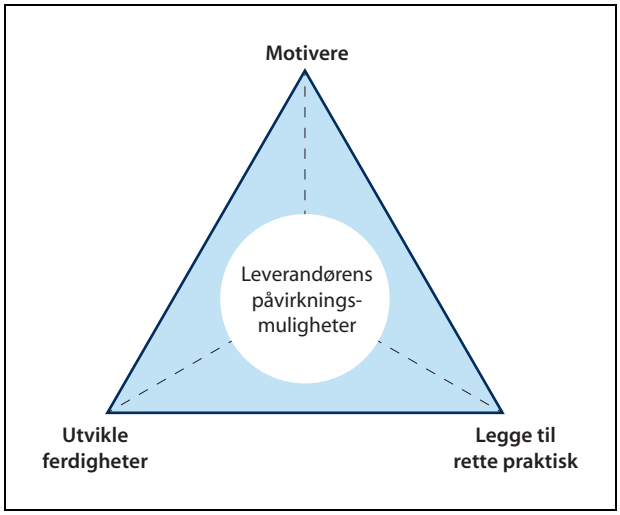
### 4.5.2 Strategier for å fremme selvhjelp

Typisk for en rekke velferdstjenester er et uttrykt mål om å styrke brukeren. Hjelpetiltakene blir betraktet som strategisk assistanse innenfor en modell der hjelp til selvhjelp er ytelsens mål.[28] Å

[26] Kompetanse Norges undersøkelse om befolkningens digitale kompetanse i 2018.

[27] Aasbrenn, K. (1998). *Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder. Utfordringer – erfaringer – strategier.* (Rapport nr. 5). Høgskolen i Hedmark.

[28] Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer.* Universitetsforlaget.




Figur 4.7 «Selvhjelpstrekanten»: hvordan en aktørs selvhjelpsevne kan stimuleres

Kilde: Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer*. Universitetsforlaget; s. 68.

være selvhjulpen blir i utgangspunktet vurdert som å ha en egenverdi, å være avhengig av hjelp som noe uønsket. Fra en tilbyders ståsted kan kostnadsreduksjon framstå som et viktig argument for selvhjelp.

«Selvhjelpstrekanten» (figur 4.7) sier noe om mulig innhold i praktiske tiltak for å fremme selvhjelp. Skal resultatet bli vellykket, må forutsetninger for alle de tre hjørnene være oppfylt. Brukerens *motivasjon* er viktig, og det samme gjelder at brukeren har den nødvendige *kompetansen* til å utføre de aktuelle gjøremålene, og de *økonomiske og praktiske forutsetningene* i form av at brukeren disponerer de nødvendige hjelpemidlene, har tilgang til nødvendig infrastruktur osv.

Ved framtidige selvhjelpsstrategier må nødvendigvis teknologi, herunder velferdsteknologi, bli en viktig del av diskusjonen. I kjølvannet av teknologiutviklingen kan krav som stilles til brukeren som ikke innfris bidra til marginalisering av hele grupper av befolkningen. I tillegg kan teknologi bidra til sosial marginalisering hvis den erstatter mellommenneskelig kontakt. Denne problematiseringen er viktig, men ikke gyldig i alle sammenhenger. Det er ikke først og fremst snakk om å erstatte mennesker med teknologi, men å supplere. Ett av de fire hovedmålene med velferdsteknologi er nettopp *teknologi for sosial kontakt*. Det finnes mange bestemødre som har gjort skyping med barnebarna til ett av hverdagens høydepunkter. I kapittel 6 pekes det blant annet på at bruk av trygghets- og varslingsteknologi (velferdsteknologi), gjerne i kombinasjon med helsefremmende tiltak og tidlig intervensjon, kan bidra til økt egenmestring hos brukerne og redusere behovet for omsorgstjenester.

## 4.6 Tjenesteforsyning i distriktene – handlingsrom for innovasjoner

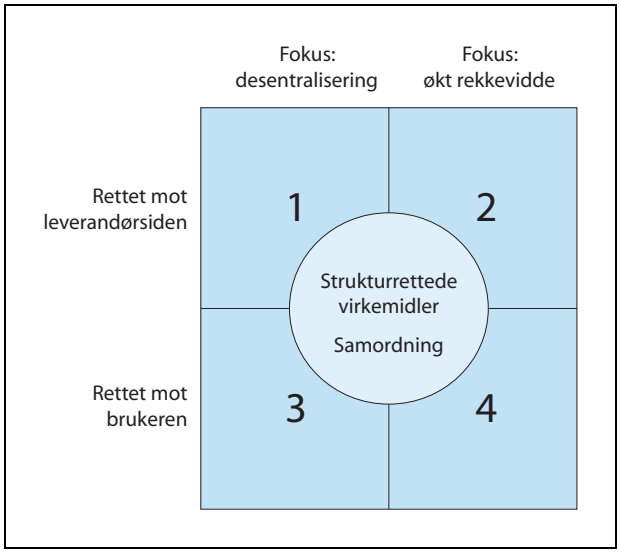
Dette kapittelet har vist at en tjenesteforsyningssituasjon som fungerer godt for en sammensatt distriktsbefolkning, beror på et samspill mellom mange aktører og ressurser. Mindre sentrale kommuner har til felles at befolkningsunderlaget for å opprette og opprettholde et variert, lokalt tjenestetilbud er nokså begrenset – og ofte krympende.

Videre har det vist at så vel terskelkrav som rekkeviddebegrensinger og brukernes selvhjelpskapasitet fungerer som begrensninger. Generelt ser vi en tendens til at terskelkravene til svært mange tjenestetilbud stiger over tid. Når flere faktorer trekker i samme retningen blir resultatet at mange eksisterende tilbud og ordninger i utkantene kommer under press; lokale butikker, drivstoffutsalg og servicestasjoner, skoler, barnehager, skolefritidsordninger, legekontor og legevakt og tannhelsetilbud, kaféer og spisesteder, frisørsalonger, ordninger for distribusjon av post og pakker, renovasjonsordningene, kollektivtilbudene, drosjene og ikke minst tilgangen til alle mulighetene som god bredbåndsdekning gir tilgang til. Utviklingen kan resultere i nedleggelser eller at noen av tilbudene blir uforholdsmessig dyre å drifte. Samtidig er handlingsrommet for tilpasninger og innovasjoner betydelig.

Figur 4.8 er et forsøk på å illustrere noe av dette handlingsrommet, slik at man i neste omgang kan utvikle en distriktsrettet tjenesteforsyningspolitikk som tar hensyn til demografiutfordringene og på samme tid kan fungere kostnadseffektivt. En slik innovasjonsstrategi tar i bruk mulighetene som den teknologiske utviklingen gir rom for. Figuren kan også brukes til å diskutere sårbarhet på et prinsipielt nivå og som ledd i en føre-var-tilnærming.

Løsningene i distriktsområder vil ligge i spenningsfeltet mellom brukernes lovfestede rettigheter og preferanser på den ene siden, og hensynet til kostnadseffektivitet og de ulike sektorenes samfunnsoppdrag på den andre.

*Strategi 1* fokuserer på at tilbudene opprettholder den standarden som brukerne har lov til å forvente, og at de fungerer innenfor rammen av rimelige krav til bærekraft. Bærekraftbegrepet fanger opp økonomiske aspekter og faglige




Figur 4.8 Prinsippskisse for diskusjon av tiltak for å påvirke tjenesteforsyningssituasjonen i spredt bosatte områder og for særskilt utsatte grupper

Kilde: © Kristian Aasbrenn 2020.

forutsetninger for å yte tjenester som oppfyller lovverkets minimumskrav og brukernes forventninger. Her stilles i første omgang spørsmålet: Hvordan kan tilbudene organiseres på en måte som gir en mest mulig desentralisert tilbudsstruktur? Søkelyset rettes mot de *terskelsenkende* modellene.

*Strategi 2* fanger opp de *rekkeviddeøkende* modellene, altså tiltakene som reduserer betydningen av avstand, enten det handler om transport av mennesker, varer eller informasjon (digitalisering). Bygging av veier, bredbånd og utvikling av digitale tjenester vil inngå her. Legg merke til at denne strategien prinsipielt også kan betraktes som en desentraliseringsstrategi. Det kan kalles den ypperste varianten av desentralisering når tjenesten – brukerverdien – blir til i brukerens eget hjem eller der brukeren til enhver tid er og ved anvendelse av hjelpemidler som brukeren selv disponerer.

*Strategi 3 og 4* handler om å stimulere til selvhjelp, fortrinnsvis å styrke brukernes funksjonsnivå. Rute 3-tiltak skal bidra til å opprettholde eller øke brukernes mobilitet i vid forstand, enten det er snakk om egentransport eller å beherske avstandsoverskridende teknologi. Men i et område med mange, lite mobile personer kan strategier for *formelle transporttilbud* være nødvendige selv om tilbudene finnes relativt nær. Behovet vil forventes å være større jo lengre avstandene er, og det øker etter hvert som lokale tilbud legges ned eller funksjoner sentraliseres (se rute 4).

*Strategi 5:* I sentrum av matrisen er en femte strategi plassert. Dette er gjort for å fange opp politikk- og samfunnsendringer som påvirker grunnlaget for å lykkes med de øvrige innsatsene. *Strukturrettede tiltak*. Mens tiltakene av type 1–4 i prinsippet rettes mot enkeltaktører, vil tiltak av type 5 handle om mer grunnleggende samfunnsforhold, for eksempel hvordan de felles spillereglene (rettighetslovgivning, pensjonssystem, skatte- eller avgiftsregler) påvirker terskelkrav og rekkevidde for tjenestene. Dette kan for eksempel handle om hvordan personoverføringer til trygd og pensjon gjør at folk har mulighet til å bruke private tilbud og også hvordan slike overføringer virker konsoliderende i distriktene ved økende aldring (jf. kapitel 3.3.1).

Tiltakene av type 5 kan også innebære ulike typer koordinerings- og samordningstiltak. Et stadig tilbakevendende tema i regionalpolitikken er hvordan sektorlogikk, ofte omtalt som *silotenkning*, i mange tilfeller kan komme i et motsetningsforhold til regional logikk. Det innebærer at løsninger som kan synes hensiktsmessig for en etat, kan ha utilsiktede og uheldige regionale effekter. Risikoen for dette øker når ansvar fragmenteres og ulike offentlige virksomheter i økende grad styres etter markedsliknende prinsipper.

I utgangspunktet betraktes ingen av strategiene 1–5 som viktigere enn de andre. Tvert om må en målrettet tjenestepolitikk for spredtbygde områder ta sikte på å prioritere ut fra lokale forhold, og den må fortrinnsvis kombinere både de ulike strategiene og modellene som er beskrevet i forbindelse med dem.

Kapittel 5

# Inntektssystemet for kommunene – en forutsetning for gode og likeverdige tjenester i distriktene

*Distriktskommuner har større utgifter per innbygger enn mer sentrale kommuner. Dette henger blant annet sammen med at alderssammensetningen i distriktskommuner er mer kostnadskrevende og bosetningen mer spredt, noe som gjør tjenestetilbudet dyrere å drifte. Ettersom det i distriktskommuner er en mindre andel av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, har kommunene også lavere skatteinntekter.*

*Kommunene har fått ansvar for en rekke sentrale tjenester i den norske velferdsstaten. I inntektssystemet for kommunene er det derfor mekanismer som omfordeler inntekter fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov. Disse mekanismene baserer seg nettopp på kriterier for alderssammensetning, smådriftsulemper, reiseavstander med mer. Gjennom delvis skatteutjevning omfordeles i tillegg skatteinntekter fra skattesterke til skattesvake kommuner. Utgiftsutjevningen og skatteutjevningen i inntektssystemet fører dermed til at kommuner som får en større økning i gjennomsnittsinnbyggernes utgiftsbehov og svakere skatteutvikling per innbygger enn landsgjennomsnittet, kompenseres for dette. Dette gjør antakelig at mange distriktskommuner ikke er så bekymret for økningen i andelen eldre, siden de i stor grad har blitt kompensert økonomisk for denne endringen.*

*I og med at inntektene til kommunene følger av antall innbyggere, vil nedgang i folketallet gi nedgang i inntektene. En slik nedgang vil kunne utfordre strukturen og kvaliteten i det eksisterende tjenestetilbudet. Som følge av dette bekymrer kommunene seg antakelig mer for nedgang i folketallet enn for økning i andelen eldre.*

*Distriktskommuner mottar i tillegg egne regionalpolitiske tilskudd og drar fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Mange har også inntekter fra naturressurser, og dette er inntekter som i begrenset grad blir omfordelt mellom kommunene. De aller fleste distriktskommuner har på grunn av dette et høyere inntektsnivå enn øvrige kommuner, også når det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov. Det relativt høye inntektsnivået per innbygger gir dermed et godt økonomisk utgangspunkt for å levere gode tjenester til innbyggerne. Men det er også rimelig å anta at kommunene må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene som følge av mangel på velfungerende markeder, for eksempel knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, boligmarkedet, bygging av infrastruktur (for eksempel bredbånd), samordne tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling mv.*

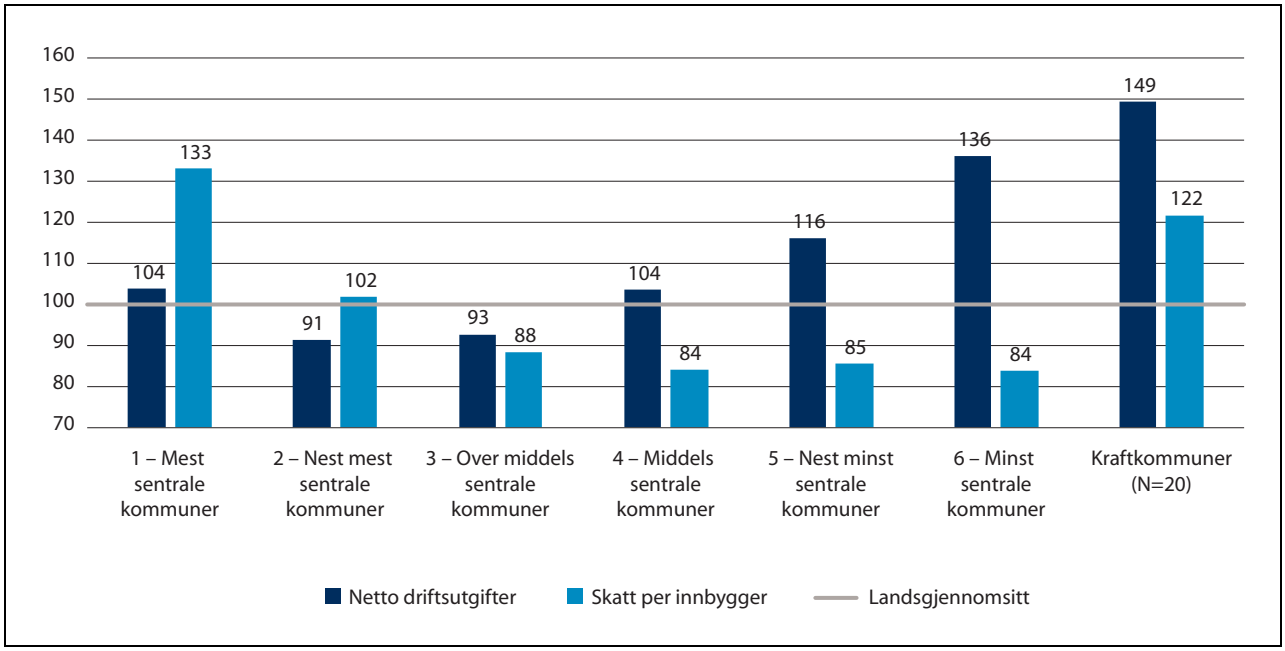
*Regjeringen har satt ned et eget utvalg som skal se nærmere på inntektssystemet for kommunene, inkludert begrunnelser for regionalpolitiske tilskudd. Dette utvalget skal levere sin utredning innen 1. juni 2022.*

## 5.1 Demografien gir høyere utgifter og lavere skatteinntekter i distriktskommuner

### Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgtjenester. Et viktig prinsipp for statens styring av kommuner og fylkeskommuner er generalistkommuneprinsippet. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner som utgangspunkt skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.

Kommunesektoren står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen, og én av fem sysselsatte i landet jobber i kommunesektoren.




Figur 5.1 Kommuners netto driftsutgifter og ordinære skatteinntekter (før skatteutjevning) etter sentralitet (2019).[1] Tall per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet

[1] Ordinære skatteinntekter er kommunenes inntekter fra skatt på inntekter og formue og naturressursskatt fra kraftforetak. For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018.

Kraftkommunene er skilt ut som en egen gruppe i disse analysene. Som vi skal se senere, har disse kommunene særlig høye inntekter. Høye inntekter kan i utgangspunktet også gi høye utgifter gjennom økt kvalitet i tjenestene. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt.

Kilde: SSB (tabell 12362). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Beregninger av utvalget.

### Høyere driftsutgifter og lavere skatteinntekter i distriktskommunene

Kommunene på sentralitet 5 og 6 har de største driftsutgiftene per innbygger, jf. figur 5.1. Dette reflekterer blant annet at en større andel av befolkningen i disse kommunene tilhører aldersgrupper som trenger velferdstjenester fra kommunen, og at en liten og mer spredtbygd bosetting også gir en tjenestestruktur som er dyrere å drifte.[1]

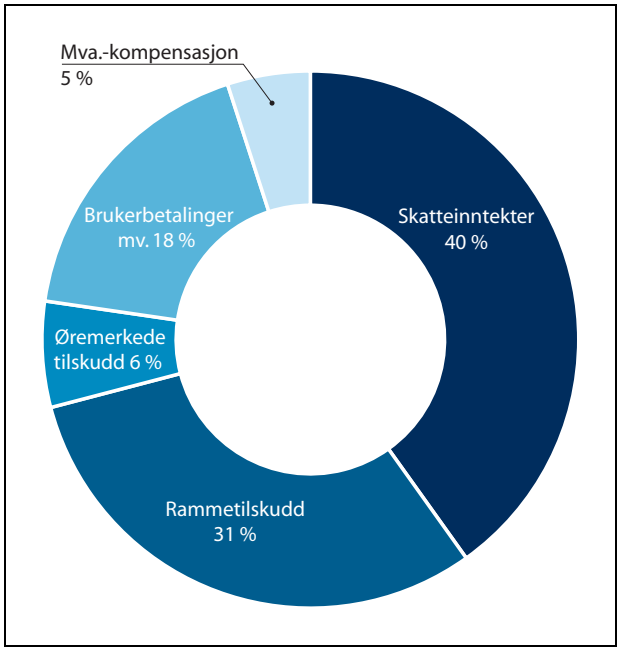
De aller fleste distriktskommuner har samtidig en skatteinngang fra inntekt og formue per innbygger som i utgangspunktet ligger under landsgjennomsnittet. Dette reflekterer blant annet at distriktskommuner har en lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder enn mer sentrale kommuner. I tråd med tanken om forsørgerbyrder har distriktskommuner høyere driftsutgifter og lavere skatteinntekter, jf. figur 5.1.

[1] Mange distriktskommuner har også inntekter som går utover kompensasjonen for mer kostnadskrevende tjenestestruktur og en alderssammensetning som tilsier høyere etterspørsel etter kommunale tjenester.

## 5.2 Inntektssystemet utjevner forskjellen mellom inntekter og utgifter som demografien skaper

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Ved fordelingen av inntektene tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene og fylkeskommunene (utgiftsutjevningen) og forskjeller i skatteinntektene (skatteutjevningen). I dette kapitlet er det i hovedsak kommunene som omtales.

I statsbudsjettet for 2021 er det anslått at kommunesektorens inntekter vil utgjøre 580,7 milliarder kroner i 2021. Av disse utgjør frie inntekter 411,8 milliarder kroner. Begrepet «frie inntekter» blir nærmere forklart i boks 5.2. Figur 5.2 viser hvordan kommunesektorens inntekter innenfor kommuneopplegget er anslått fordelt på de ulike inntektskildene i 2021. Prosenttallet for brukerbetalinger mv. inkluderer også «andre inntekter».




Figur 5.2 Kommunesektorens samlede inntekter fordelt på inntektskilde (2021)

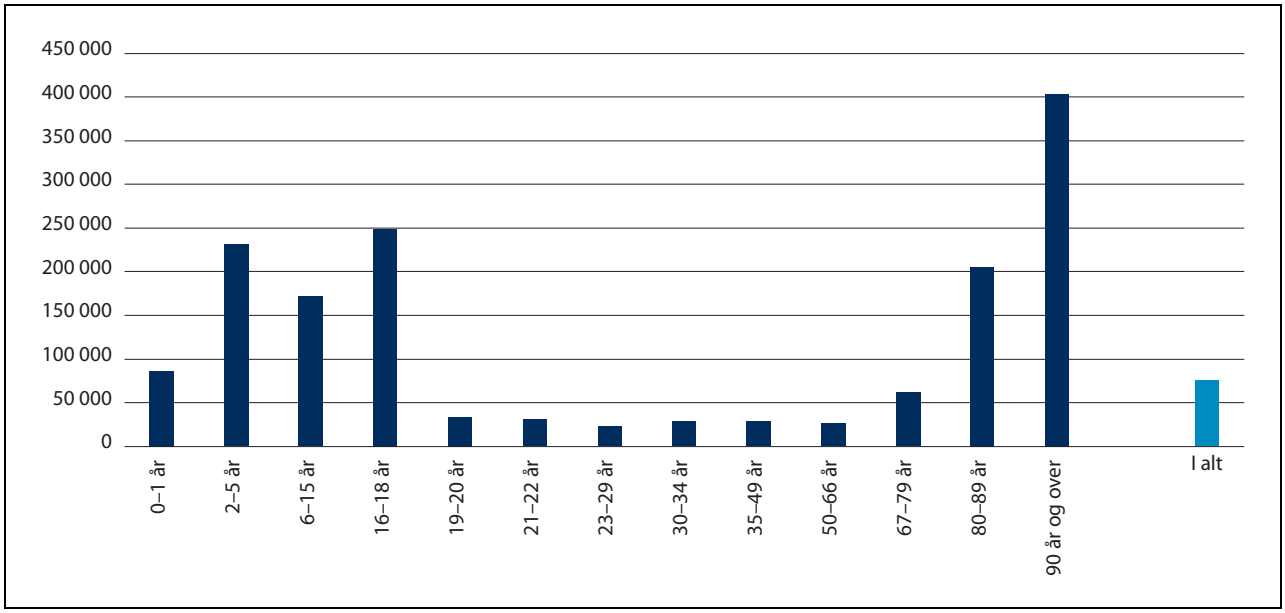
Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2021.

### 5.2.1 Alderssammensetningen gir ulike utgifter i kommunene, men dette utjevnes i inntektssystemet

Alderssammensetningen gir altså ulike kostnader per innbygger i kommunene. Innenfor kommunenes rammetilskudd, jf. figur 5.2 og boks 5.2, får derfor kommuner som er dyrere å drifte enn landsgjennomsnittet, mer tilskudd enn kommuner som er rimeligere å drifte. Dette betegnes «utgiftsutjevningen». Utgiftsutjevningen i kommunene omfatter sektorene grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, barnehage, landbruk og administrasjon og miljø, det vil si nasjonale velferdstjenester og tjenester av nasjonal karakter. At ikke alle tjenester er inkludert, kan trekke i retning av at det utgiftskorrigerte inntektsnivået overvurderes noe i mindre sentrale kommuner sammenliknet med landsgjennomsnittet, se avsnitt 5.3.

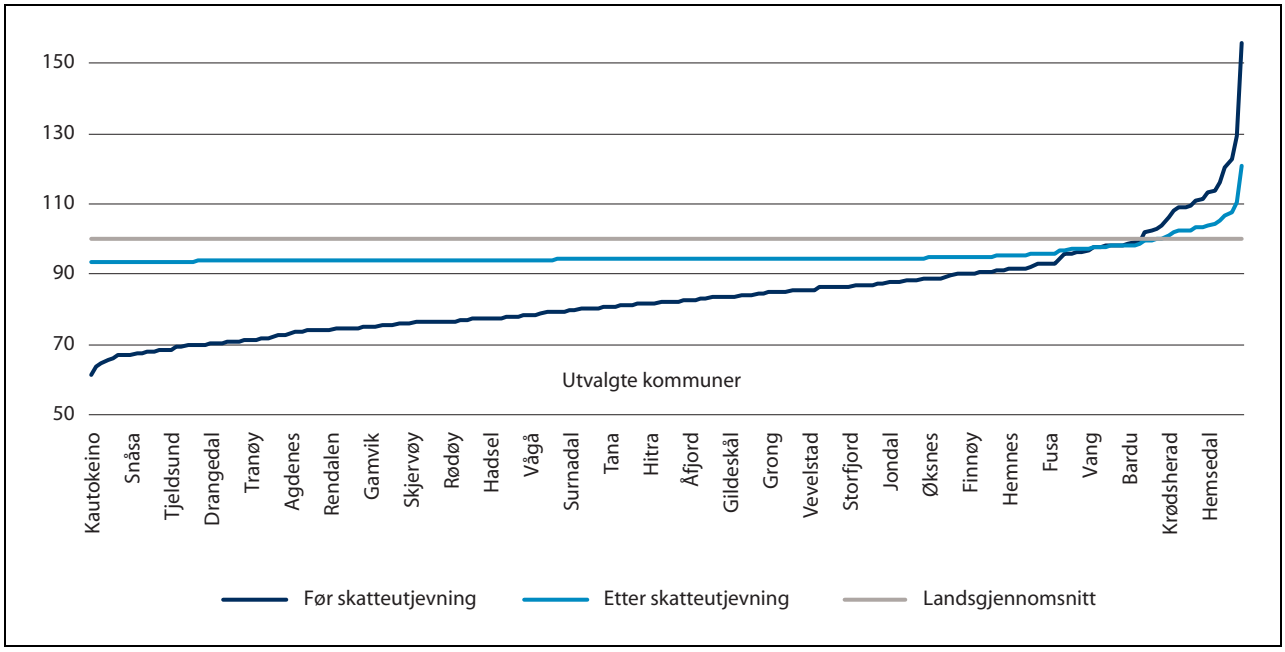
Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør om lag 96 prosent av rammetilskuddet og fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger før utgiftsutjevning. Utgiftsutjevningen skjer gjennom en såkalt kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen består av en rekke kriterier som fanger opp kommunenes utgiftsbehov per innbygger sammenliknet med et landsgjennomsnitt. Eksempler på kriterier i utgiftsutjevningen er antall barn i barnehagealder, antall barn i skolepliktig alder, antall eldre, smådriftsulemper, bosettingsmønster og reiseavstander i kommunen. I prinsippet tar utgiftsutjevningen fullt ut hensyn til slike ufrivillige forskjeller mellom kommunene innenfor sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) gjør årlige beregninger av kommunesektorens gjennomsnittlige utgifter til de individrettede velferdstjenestene, se figur 5.3. De viser at utgiftene til




Figur 5.3 Kommunesektorens beregnede gjennomsnittkostnader per innbygger i ulike aldersgrupper (2020). Tall i kroner

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi – juni 2020.




Figur 5.4 Ordinære skatteinntekter for kommuner på sentralitet 5 og 6 før og etter skatteutjevning(2019). Tall per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet[1]

[1] Ordinære skatteinntekter er kommunenes inntekter fra skatt på inntekter og formue og naturressursskatt fra kraftforetak. Kraftkommuner (note til figur 5.1) er ikke med i figuren. Sentralitet er basert på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks 2018.
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Beregninger av utvalget.

barn i barnehagealder og ungdom i videregående skole er på vel 200 000 kroner. For barn i grunnskolen er utgiftene i gjennomsnitt på rundt 160 000 kroner, og for eldre over 90 år er den gjennomsnittlige utgiften på rundt 350 000 kroner. Til sammenlikning bruker kommunesektoren i gjennomsnitt om lag 20 000–30 000 kroner til personer i aldersgruppene mellom 19 og 60 år. Slike forskjeller blir det tatt hensyn til i utgiftsutjevningen.

### 5.2.2 Forskjeller i skatteinntekter utjevnes mellom kommunene

Skatteutjevningen omfordeler skatteinntekter fra skatterike kommuner til skattesvake kommuner, jf. boks 5.1. Figur 5.4 viser distriktskommuners skatteinntekter før og etter skatteutjevning. Distriktskommuner har som vi så i figur 5.1 skatteinntekter per innbygger på om lag 85 prosent av landsgjennomsnittet, og mange kommuner har betydelig lavere inntekter enn dette. Skatteutjevningen gjør at ingen kommuner i dag har lavere inntekter fra skatt på inntekt og formue per innbygger enn 93 prosent av landsgjennomsnittet.

Graden av skatteutjevning er et politisk spørsmål. Legger man vekt på hensynet til likeverdige tjenester mellom kommunene og stabile skatteinntekter til den enkelte kommune, kan det tilsi en høy skatteutjevningsgrad. Hensynet til at kommunene skal ha insentiver til å legge til rette for næringsaktivitet, kan derimot tilsi en lav skatteutjevningsgrad.

Små kommuner vil ha høyere svingninger i skatteinntekter enn større kommuner. Dette gjenspeiler at mindre kommuner ofte har en mer ensidig næringsstruktur og påvirkes i større grad av endringer i aktivitet og sysselsetting (arbeidsledighet) i disse enkeltnæringene.[2] Den løpende skatteutjevningen i inntektssystemet bidrar til at svingningene i kommunenes samlede inntekter vil være mindre enn svingningene i skatteinntektene.

### 5.2.3 Distriktskommunene mottar inntekter i utgiftsutjevningen

For å få et innblikk i hvordan utgiftsutjevningen og skatteutjevningen for distriktskommuner virker, kan vi se på distriktskommunenes frie inntekter. Frie inntekter kan defineres som *inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter*, jf.

[2] Borge, L.-E. et al. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport.* (SØF-rapport nr. 01/17). Senter for økonomisk forskning.

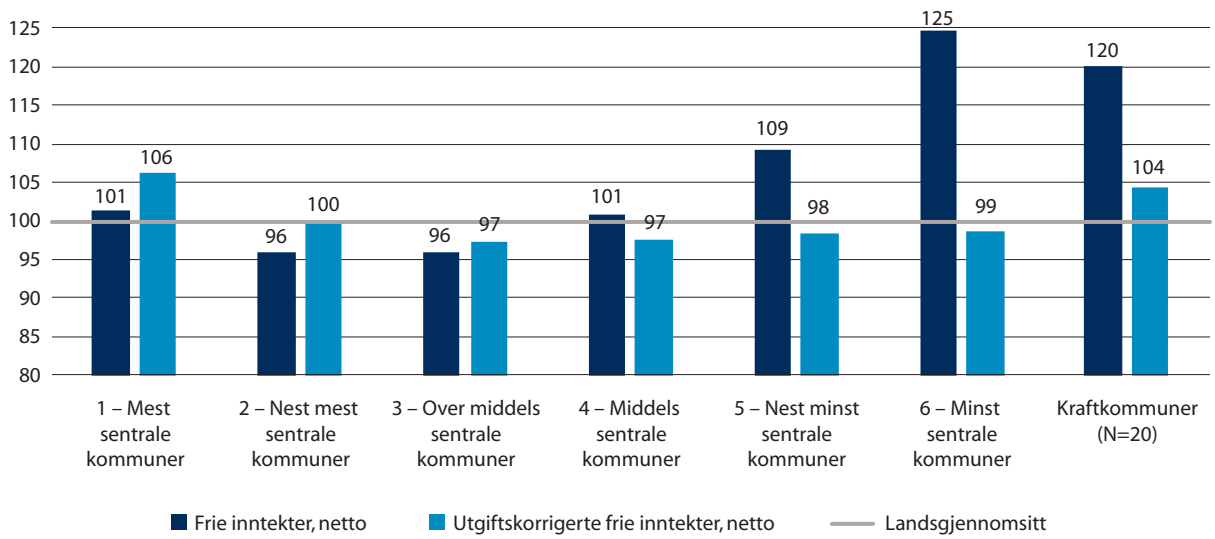
### Boks 5.1 Skatteutjevningen i inntektssystemet

Skatteutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak. Den omfatter med andre ord ikke eiendomsskatt.

Bykle hadde i 2019 før utjevning skatteinntekter per innbygger som var 177 prosent over landsgjennomsnittet, noe som er høyest av kommunene. Etter utjevningen lå skatteinntektene i Bykle 70 prosent over landsgjennomsnittet. Kautokeino hadde lavest skatteinntekter av kommunene med 62 prosent av landsgjennomsnittet. Skatteutjevningen inkludert tilleggsutjevningen løftet Kautokeinos skatteinntekter til 93 prosent av landsgjennomsnittet.

Bø kommune i Nordland vedtok i desember 2019 å redusere satsen for den kommunale delen av formuesskatten, fra maksimalsatsen på 0,7 prosent til 0,2 prosent. Dette skal gjelde fra og med skatteåret 2021. For å unngå at en kommune som setter ned skattesatsen, og med det får reduserte skatteinntekter, får kompensert store deler av de reduserte skatteinntektene av de andre kommunene, må beregningen av skatteutjevningen korrigeres. I regjeringens forslag til stortingsvedtak i Prop. 1 S (2020–2021)[1] er det foreslått at det legges til grunn et korrigert skattegrunnlag i skatteutjevningen for Bø kommune.

[1] Prop. 1 S (2020–2021). *Statsbudsjettet 2021.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.




Figur 5.5 Kommuners netto frie inntekter med og uten utgiftskorrigering etter sentralitet. Tall per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet[1]

[1] Netto frie inntekter er uten regionalpolitiske tilskudd, eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter, inntekter fra havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Utgiftskorrigeringen er nærmere forklart i kapittel 5.2.2. For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Beregninger av utvalget.

boks 5.2. Det er utgiftskorrigerte frie inntekter som vanligvis brukes når man skal se på forskjeller i inntektsnivået mellom kommunene. Dette begrepet tar hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov knyttet blant annet til aldersammensetning og reiseavstander innenfor de sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen, se boks 5.2

I figur 5.5 ser vi bare på de inntektene som omfattes av utgifts- og skatteutjevningen (netto frie inntekter). Vi ser at omfordelingen i inntektssystemet gir distriktskommuner på sentralitet 6

**Boks 5.2 Forklaring av noen begreper knyttet til frie inntekter**

*Netto driftsutgifter:* Netto driftsutgifter er (fylkes)kommunens samlede utgifter etter at driftsinntektene (inkludert øremerkede tilskudd fra staten) er trukket fra. Driftsutgiftene omfatter også avskrivinger.

*Rammetilskudd:* Rammetilskuddet er en del av de frie inntektene og består av et innbyggertilskudd, de regionalpolitiske tilskuddene og skjønnstilskuddene. De regionalpolitiske tilskuddene er omtalt nærmere i boks 5.3.

*Innbyggertilskuddet:* En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt ei særskilt fordeling. De øvrige midlene i innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger før omfordeling som følger av utgiftsutjevningen og andre korreksjonsordninger[1].

*Skjønnstilskuddet:* Skjønnstilskuddet til kommunene utgjør under én prosent av rammetilskuddet. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, for eksempel ressurskrevende brukere (se kapittel 5.3.2). Det skal også bidra til fornying og utvikling. Kommunene kan søke på fornyings- og innovasjonsprosjekter fra fylkesmannen (se kapittel 6.8.1). Departementet tildeler også midler til utviklings- og fornyingsprosjekter direkte.

*Frie inntekter:*

Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av kommunens inntekter fra rammetilskudd samt skatt på personinntekt og -formue, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. inkluderes vanligvis i inntektsbegrepet (for eksempel i kommuneproposisjonen 2021). For å belyse årsaker til forskjeller i inntektsnivået mellom kommuner bruker vi i følgende inndelinger av kommunenes inntekter[2]:

*Frie inntekter, netto*: Inntektsbegrepet omfatter i all hovedsak inntekter som inngår i skatte- og utgiftsutjevningen: rammetilskudd fratrukket regionalpolitiske tilskudd samt skatt på inntekt og formue.

*Frie inntekter, netto inkl. regionalpolitiske tilskudd*: Inntektsbegrepet omfatter, i tillegg til begrepet over, de regionalpolitiske tilskuddene. Dette består dermed av rammetilskudd samt skatt på inntekt og formue. De regionalpolitiske tilskuddene er gjennomgått i boks 5.3.

*Frie inntekter, netto inkl. regionalpolitiske tilskudd og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift (DA)*: Som over, men man har i tillegg inkludert fordelen av det regionalpolitiske virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift, som bidrar til lavere kostnader/utgiftsbehov i kommunene.

*Frie inntekter, netto inkl. regionalpolitiske tilskudd og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift (DA), eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter (EIKON) samt inntekter fra havbruksfondet (Hav):* Som over, men man har i tillegg med inntekter fra havbruksfondet.

*Utgiftskorrigerte frie inntekter:*

Utgiftskorrigerte frie inntekter betyr at man korrigerer for at kommunene har ulikt utgiftsbehov. Det tar hensyn til de kostnads- og etterspørselsforskjeller kommunene har basert på kriteriene som inngår i utgiftsutjevningen, se avsnitt 5.2.2. Det er utgiftskorrigerte frie inntekter som vanligvis brukes når man skal se på reelle forskjeller i kommunenes inntektsnivå og handlingsrom. De måles her i prosent av landsgjennomsnittet for frie inntekter per innbygger.

[1] Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler, inntektsgarantiordningen, skatteutjevningen og saker med særskilt fordeling.

[2] Merk at de ulike begrepene avviker noe fra begreper som vanligvis brukes i andre sammenhenger, jf. blant annet Prop. 105 S (2019–2020). *Kommuneproposisjonen 2021.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

25 prosent høyere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Korrigert for at distriktskommuner har høyere utgifter, har kommuner på sentralitet 5 og 6 derimot litt lavere netto inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet.

### 5.2.4 Distriktspolitiske ordninger og inntekter fra naturressurser trekker opp inntektsnivået i distriktskommuner

#### Regionalpolitiske tilskudd gir distriktskommuner inntekter ut over forventet utgiftsbehov

I rammetilskuddet til kommunene inngår flere regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Disse tilskuddene er virkemidler for å nå regional- og distriktspolitiske mål. De regionalpolitiske tilskuddene oppsto i 1994 etter at man hadde innført kostnadsnøkler i inntektssystemet. Da konstaterte man at kommunene i Nord-Norge hadde fått en større grad av utgiftsutjevning enn andre kommuner, noe som ga kommunene større inntekter enn det det objektive utgiftsbehovet skulle tilsi. For at man skulle synliggjøre denne ekstra inntekten, men samtidig la kommunene beholde den, ble Nord-Norge-tilskuddet innført i inntektssystemet.[3] Senere er flere andre regionalpolitisk begrunnede tilskudd kommet til.

I dag består de regionalpolitiske tilskuddene til kommunene av distriktstilskudd Nord-Norge, distriktstilskudd Sør-Norge, storbytilskudd, regionsentertilskudd og veksttilskudd. Se boks 5.3 for en nærmere beskrivelse av tilskuddene. I alt utgjør regionalpolitiske tilskudd nær 4,7 milliarder kroner, hvorav 0,7 milliarder kroner går til fylkeskommunene.

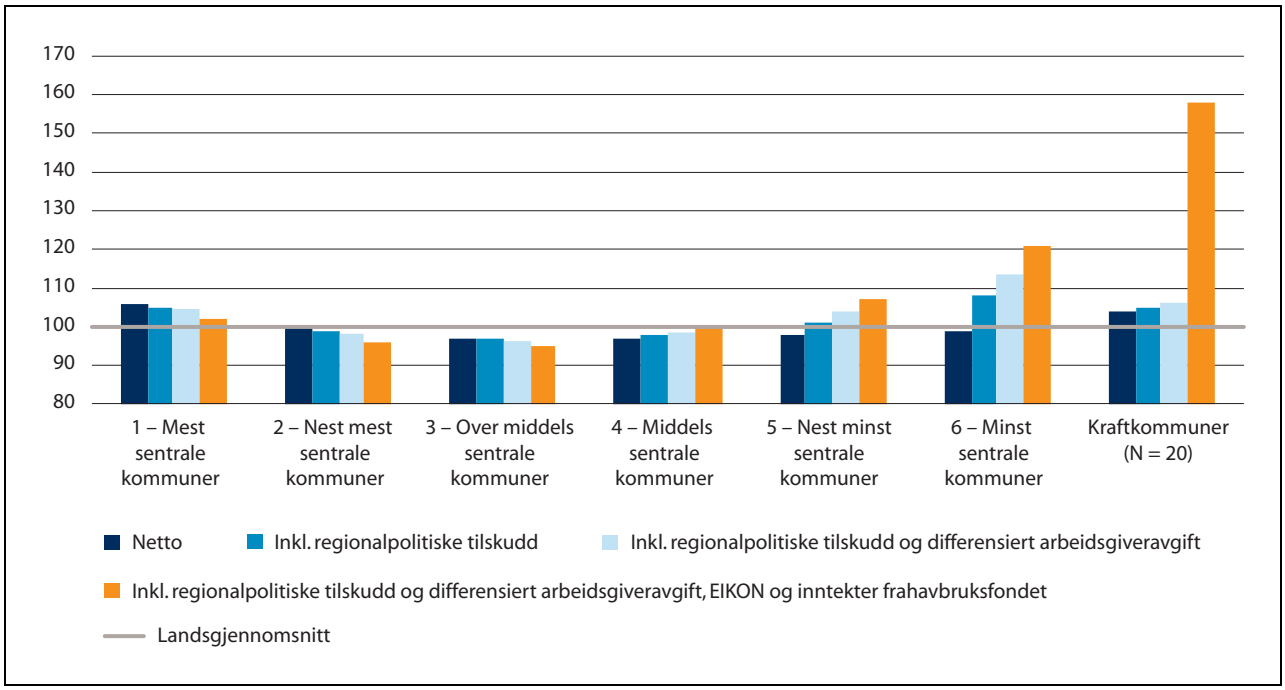
Figur 5.6 viser at for kommuner på sentralitet 5 løfter de regionalpolitiske tilskuddene de utgiftskorrigerte frie inntektene fra å ligge i underkant av landsgjennomsnittet til å ligge litt over landsgjennomsnittet. På sentralitet 6 løftes de til å ligge klart over.

Fordi de regionalpolitiske tilskuddene inngår i den samlede inntektsrammen til kommunene, bidrar tilskuddene til å trekke ned inntektene i kommuner som ikke mottar slike tilskudd.

#### Differensiert arbeidsgiveravgift gir bedre økonomisk grunnlag gjennom å redusere distriktskommuners lønnsutgifter

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge, jf. kapittel 3.2. For distriktskommuner virker den differensierte arbeidsgiveravgiften ved å redusere kostnaden ved å ansette personer. Fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet full sats og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift i 2019.

[3] Meld. St. 13 (2012–2013). *Ta heile Noreg i bruk.* Kommunal- og regionaldepartementet.




Figur 5.6 Kommuners utgiftskorrigerte frie inntekter med ulike inndelinger av type inntekter etter sentralitet (2019). Tall per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet[1]

[1] EIKON er eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter, se boks 5.2 . For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Beregninger av utvalget.

### Boks 5.3 De regionalpolitiske tilskuddene

*Regionalpolitiske tilskudd for fylkeskommunene, Nord-Norge-tilskuddet.*

Tilskuddet ble i 2020 fordelt med satser på henholdsvis 1 264 kroner per innbygger i Nordland og 1 603 kroner per innbygger i Troms og Finnmark.

*Distriktstilskudd Sør-Norge*

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge tar utgangspunkt i distriktsindeksen, som er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Indeksen bygger på indikatorer for sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå. Tilskuddet blir gitt til kommuner i Sør-Norge (utenom Namdalen) som har under 3 200 innbyggere eller distriktsutfordringer målt ved en distriksindeks som er 46 eller lavere. Kommunen må ha hatt en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.

*Distriktstilskudd Nord-Norge*

Distriktstilskudd Nord-Norge er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet blir gitt med et kronebeløp per innbygger til alle kommunene i Nord-Norge og Namdalen. Satsen er differensiert mellom kommuner i ulike fylker og geografiske områder. Småkommunetillegget til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere i Nordland fylke, tidligere Troms fylke (utenfor tiltakssonen[1]) og Namdalen i Trøndelag fylke blir gitt etter de samme kriteriene og satsene som for kommuner med færre enn 3 200 innbyggere i tiltaket distriktstilskudd Sør-Norge. Kommuner i tidligere Finnmark fylke og kommuner i tiltakssonen i tidligere Troms fylke får småkommunetillegg etter en høyere sats.

*Veksttilskudd*

Veksttilskuddet er en kompensasjon til kommuner med særlig høy vekst i innbyggertallet. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning.

Veksttilskuddet blir i 2020 gitt til kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på 1,4 prosent eller mer de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha hatt skatteinntekter under 140 prosent av landsgjennomsnittet de siste tre årene (målt per innbygger).

*Storbytilskudd*

I 2011 ble det innført et eget storbytilskudd til de fire største byene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Fra 2018 fikk Kristiansand kommune storbytilskudd, og fra 2020 får også Drammen kommune tilskuddet. Tilskuddet blir fordelt med et likt beløp per innbygger.

*Regionsentertilskudd*

Regionsentertilskuddet blir tildelt kommuner der det er fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing i perioden 2014–2017 (kommunereformen), og som etter sammenslåingen får om lag 8 000 innbyggere eller mer. Kommuner med storbytilskudd kan ikke motta regionsentertilskudd. Tilskuddet blir fordelt delvis med en sats per innbygger og delvis med en sats per kommune. Kommuner som slår seg sammen framover, og som får om lag 8 000 innbyggere eller mer, vil også kvalifisere til regionsentertilskudd etter et nasjonalt vedtak om sammenslåing.

[1] Tiltakssonen omfatter alle kommuner i det tidligere fylket Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms. Målet med tiltakssonen er å skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i, og det er egne virkemidler knyttet til sonen.

I NOU 1996: 1, *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*[4], ble det diskutert om man skulle ta hensyn til den fordelen kommunene hadde av lavere arbeidsgiveravgift. I og med at arbeidsgiveravgiften også omfattet offentlig sektor, landet man på at det var et politisk ønske at kommunene skulle få beholde denne effekten.[5]

Når effekten av differensiert arbeidsgiveravgift tas med, løftes kommuner på sentralitet 6 opp fra å ha utgiftskorrigerte frie inntekter 8 prosent over landsgjennomsnittet til å ha inntekter per innbygger som er 14 prosent høyere. For kommuner på sentralitet 5 går det fra 1 prosent over til 4 prosent over, jf. figur 5.6.[6]

#### Inntekter fra naturressurser gir også store inntekter til mange distriktskommuner

Kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt utgjorde om lag 14,7 milliarder kroner i 2019. Dette er en frivillig skatt, og den inngår ikke i skatteutjevningen. Den er likevel en del av de frie inntektene. Det er også betydelige inntekter fra eiendomsskatt knyttet til næring, herunder vannkraftanlegg.[7]

Inntekter fra hjemfall, konsesjonskraft og havbruksfondet inngår definisjonsmessig ikke i begrepet frie inntekter, men kan anvendes på samme måte som de frie inntektene. Disse inntektene omfattes ikke av skatteutjevningen. Samlet utgjorde hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene 2,6 milliarder kroner i 2019. I 2018 og 2019 mottok kommunesektoren henholdsvis 2,8 milliarder kroner og 0,5 milliarder kroner gjennom havbruksfondet.

Inntektene fra den frivillige eiendomsskatten, inntekter fra havbruksfondet og konsesjons- og hjemfallsinntekter bidrar alle til å trekke opp det gjennomsnittlige inntektsnivået i kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 sammenliknet med landsgjennomsnittet. Kommunene på nivå 5 og 6 har henholdsvis 7 prosent og 21 prosent høyere utgiftskorrigerte inntekter per innbygger når alle inntektene inkluderes, se figur 5.6.

#### I gjennomsnitt høyere inntekter i distriktskommuner, men også store forskjeller

Vi har sett at distriktskommunene i gjennomsnitt har høyere nivå på de frie inntektene per innbygger enn andre kommuner, også når det korrigeres for at utgiftsbehovene er større. Selv om gjennomsnittet er høyere, kan det likevel være slik at enkeltkommuner har lave inntekter.

I figur 5.7 ser vi derfor nærmere på inntektsnivået i den enkelte kommune på sentralitet 5 og 6 når alle de ulike inntektene er tatt med. Vi ser at 18 av 202 distriktskommuner har utgiftskorrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet. Dette henger sammen med at mange av disse kommunene ikke har eiendomsskatt og i bare begrenset grad mottar distriktspolitiske tilskudd. 90 prosent av kommunene på disse sentralitetsnivåene har dermed utgiftskorrigerte frie inntekter over landsgjennomsnittet.

### 5.2.5 Befolkningsutviklingen gir økte utgifter og lavere inntekter framover

#### Strammere kommuneøkonomi framover?

Den økonomiske virksomheten i kommunesektoren styres på lang sikt gjennom inntektsrammene Stortinget fastsetter. På 2000-tallet har økte inntekter til kommunesektoren gitt økt økonomisk handlingsrom. Realveksten[8] i frie inntekter i kommunesektoren er beregnet til 34 prosent i perioden 2002–2019, jf. figur 5.8. I samme periode har det vært stor befolkningsvekst som også har medført økte utgifter for kommunesektoren. Realveksten per innbygger er derfor på 14 prosent. Det har vært forholdsvis lite vekst i kostnadskrevende aldersgrupper, så korrigert for endringer i alderssammensetningen var veksten på 17 prosent når det også korrigeres for endringer i denne.

Regjeringen pekte i perspektivmeldingen 2017 på at de siste tiårene har vært en gyllen

---

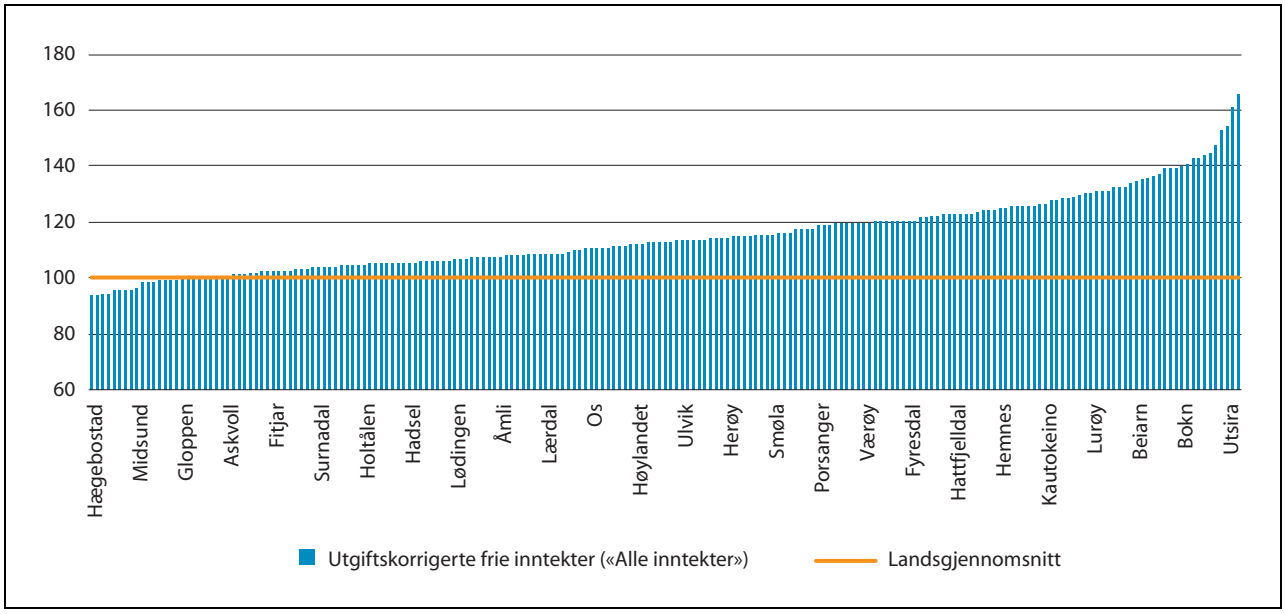
4 NOU 1996: 1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

5 Dette ble for eksempel hensyntatt i SSBs modell KOMMODE. Her ble utgiftsbegrepet og inntektsbegrepet definert eksklusive innbetalt arbeidsgiveravgift. Dette ble gjort fordi de regionalt differensierte satsene for arbeidsgiveravgiften kunne antas å påvirke kommunenes enhetskostnader i tjenesteproduksjonen. Ved å holde arbeidsgiveravgiften utenfor vil man derfor unngå skjevheter i estimatene for smådriftsulemper og reiseavstand.

6 Når kommunene på de øvrige sentralitetsnivåene får lavere verdier, skjer ikke dette fordi kommunene får lavere inntekter, men fordi verdien av differensiert arbeidsavgift løfter de samlede inntektene til kommunesektoren og dermed løfter gjennomsnittsinntekten.

7 Det er en egen naturressursskatt på rundt 1 milliard kroner som inngår i ordinær skatt fra inntekt og formue, og den er en del av skatteutjevningen.

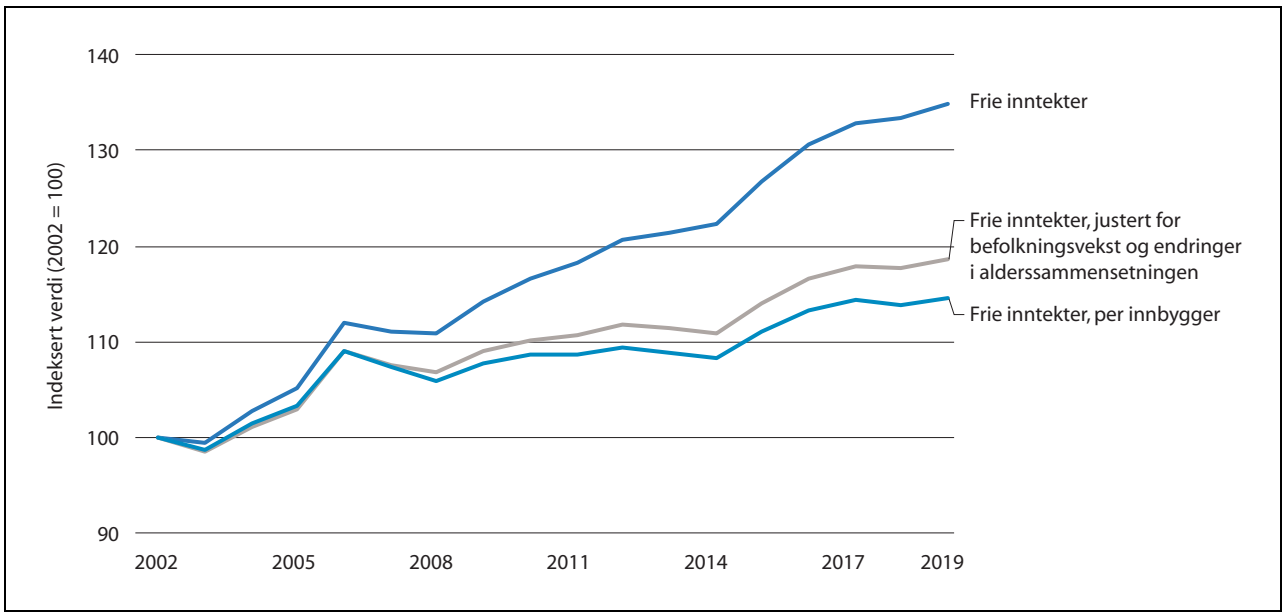
8 Vekst i faste priser korrigert for regelendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet og nye oppgaver (både helt nye oppgaver og oppgaver overført fra andre forvaltningsnivåer). Tallene er også uten kompensasjon for merverdiavgift.




Figur 5.7 Utgiftskorrigerte frie inntekter for kommuner på sentralitet 5 og 6, alle frie inntekter inkludert (2019). Tall per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet[1]

[1] Inkludert regionalpolitiske tilskudd, eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter, inntekter fra havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Beregninger av utvalget.

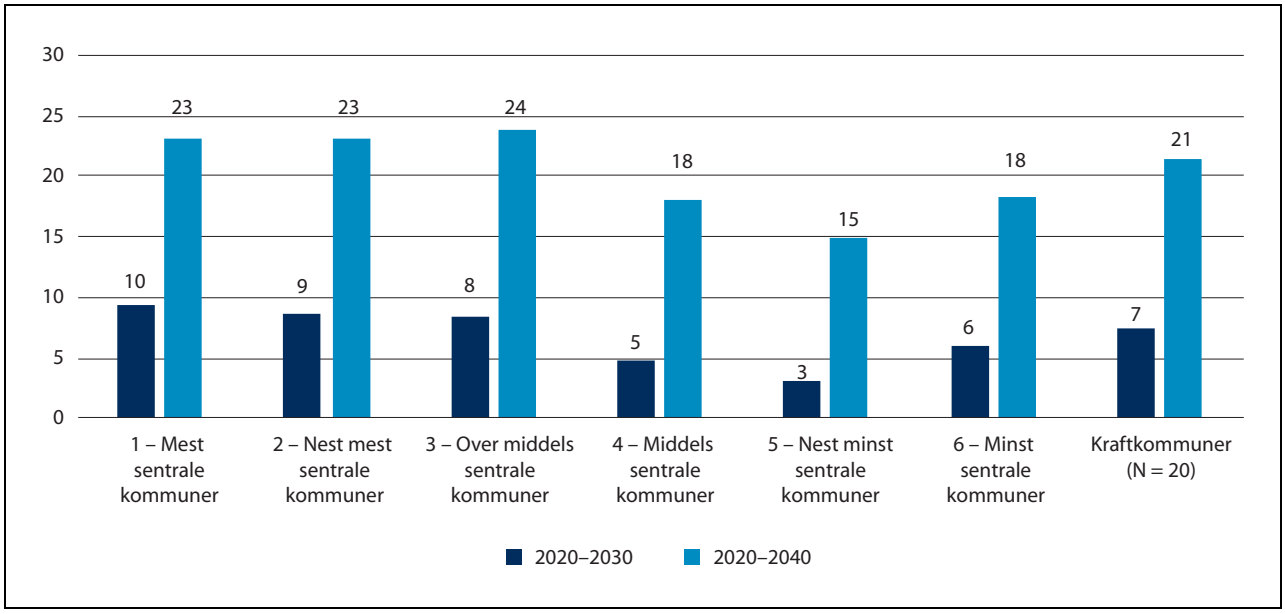



Figur 5.8 Realutviklingen[1] i kommunesektorens frie inntekter 2002–2019 . Totalt, per innbygger og justert for endringer i alderssammensetningen. Indeks 2002=100.

[1] Endring i faste priser korrigert for regelendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet og nye oppgaver (både helt nye oppgaver og oppgaver overført fra andre forvaltningsnivåer). Tallene er også uten kompensasjon for merverdiavgift

Kilde: Finansdepartementet og Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi – november 2019.

periode for norsk økonomi og offentlige finanser der viktige økonomiske trender har pekt vår vei. I meldingen legges det til grunn at Statens pensjonsfond utland framover ikke vil fortsette å vokse like raskt. Avkastningen anslås å bli lavere enn før, og oljeprisen ventes ikke å gå tilbake til gamle høyder. En aldrende befolkning fører til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler




Figur 5.9 Beregnet endring i kommunenes utgiftsbehov 2020–2030 og 2020–2040. Tall i prosent

Kilde: KS / Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi – juni 2020. / Hovedalternativet i SSBs regionale befolkningsframskrivinger fra 2020. Beregninger av utvalget.

skatt, og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke.

De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned, ifølge perspektivmeldingen.

Når det også tas hensyn til endringer i befolkningssammensetningen, kan dette innebære en svakere inntektsutvikling for kommunesektoren framover. Dette kommer imidlertid an på hvilke offentlige prioriteringer som blir gjort.

### Færre innbyggere trekker i retning av lavere inntekter til enkelte av distriktskommunene

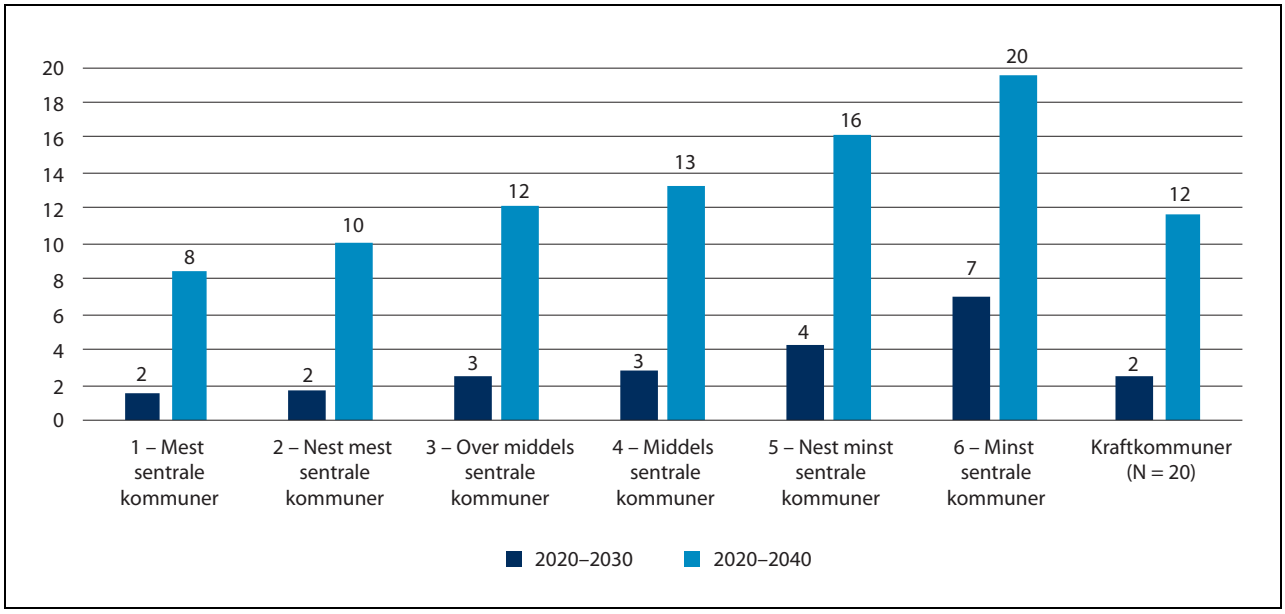
Hovedalternativet i SSBs nye framskrivinger viser et relativt stabilt folketall i kommuner på sentralitet 5 og 6 samlet sett. Samtidig er det store forskjeller i forventet utvikling mellom distriktskommunene. Utgangspunktet for rammetilskuddet i kommunenes inntektssystem er at inntektene til kommunene fordeles med et likt beløp per innbygger. Samtidig vil kommunenes skatteinntekter være avhengig av antall skattytere i kommunen. I kommuner med nedgang i antall innbyggere vil dermed dette isolert sett også gi en nedgang i kommunenes inntekter.

### Det samlede utgiftsbehovet øker minst i distriktskommunene …

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene med hensyn til blant annet befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Figur 5.9 viser kommunenes utgiftsbehov framover, basert på befolkningsframskrivinger og de aldersrelaterte kriteriene i kommunenes inntektssystem. En høyere andel eldre innebærer at kommunenes utgiftsbehov øker på alle sentralitetsnivåer. Som følge av en svakere befolkningsutvikling i distriktskommunene og lavere vekst i *antall* eldre, er imidlertid deres vekst i utgiftsbehov noe lavere enn for de øvrige sentralitetsnivåene.

### … men utgiftsbehovet per innbygger øker mest i distriktskommunene

Figur 5.10 viser utviklingen i kommunenes utgiftsbehov *per innbygger* bosatt i kommunen fra 2020–2040. Da endrer bildet seg. Kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 har en befolkningsutvikling som tilsier at gjennomsnittsinnbyggeren i distriktskommunene får en større økning i utgiftsbehovet enn andre kommuner. Mens kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 får et økt utgiftsbehov per innbygger på 16–20 prosent i perioden, vil kommunene på sentralitetsnivå 1 få en økning i utgiftsbehovet per innbygger på 8 prosent. Mekanismene i




Figur 5.10 Beregnet endring i kommunenes utgiftsbehov per innbygger 2020–2030 og 2020–2040. Tall i prosent

Kilde: KS / Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi – juni 2020. / Hovedalternativet i SSBs regionale befolkningsframskrivinger fra 2020. Beregninger av utvalget.

inntektssystemet vil da innebære en omfordeling per innbygger i retning av distriktskommunene.

### Utviklingen i skatteinntektene blir trolig svakere i distriktskommunene

Anslaget for kommunesektorens samlede totale skatteinntekter fastsettes av Stortinget, ut fra et prioritert inntektsnivå i sektoren og en ønsket andel av disse inntektene som skal være skatter når en ser på kommunesektoren under ett.

For kommuner med en svak utvikling i i folketallet og en alderssammensetning med en lavere andel yrkesaktive tilsier ikke dette bare en svak utvikling i skatteinntektene, men også en nedgang i skatteinntektene per innbygger i mange distriktskommuner, relativt til andre kommuner. Slik skatteutjevningen er utformet i dag (se boks 5.1), vil den delvis kompensere for dette gjennom skatteoverføringer til distriktskommunene – dersom utviklingen innebærer svakere skatteutvikling per innbygger i disse kommunene enn for landsgjennomsnittet.

### Færre elever i mange kommuner kan føre til flere skolenedleggelser

Selv om utgiftsbehovet per innbygger samlet sett vil øke sterkest for de minst sentrale kommunene, trekker færre barn og unge i retning av et betydelig lavere utgiftsbehov knyttet til skole i inntektssystemet for kommunene.

Den demografiske utviklingen med færre barn og unge og flere eldre innebærer altså behov for en vridning av ressursene i kommunene, fra tjenester rettet mot barn og unge til tjenester rettet mot eldre. For mange distriktskommuner er dette en utfordrende øvelse. For eksempel viser Namsos kommune i sitt innspill til utvalget til at:

> Inntektene kommunen får gjennom overføringer fra staten har sterk sammenheng med de demografiske endringene, og det er derfor svært viktig å redusere de faktiske kostnadene og omprioritere mellom sektorene i tråd med de endringene som skjer. (…) Selv om kostnader til endringer i demografi i stor grad fanges opp gjennom inntektssystemet til kommunene, vil det være en utfordring å tilpasse seg store endringer på kort tid. Dette siden nedgang i elevtall ikke automatisk gir færre klasser, eller lavere skoleareal. Det samme gjelder innenfor alle sektorer der det er etablert et tjenestetilbud og en struktur basert på dagens behov. Utvikling i demografi er et svært viktig moment for å planlegge fremtidens tjenester i nye Namsos kommune.

For å kunne levere gode tjenester tilpasset et økende antall eldre vil mange kommuner kunne

finne det nødvendig å tilpasse skolestrukturen til færre elever, slik at kostnadene kan gå ned. Tall for 2019 fra Utdanningsdirektoratet viser at de 100 minste kommunene bruker om lag 60 prosent mer per elev enn de 10 største kommunene. Tidligere undersøkelser har vist at skolestørrelsen har mest å si for kommunens kostnader per elev. Lavt elevtall per trinn og små skoler fører til undervisning i små grupper, og dermed høyere utgifter per elev til lærerlønn. Også når utgifter til skyss holdes utenfor, har kommuner med små skoler høyere utgifter.[9]

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det mellom 2009 og 2019 ble 238 færre grunnskoler i Norge. Reduksjonen er størst i kommuner med under 5 000 innbyggere, som i hovedsak er distriktskommuner. Der ble det lagt ned 184 skoler, mens det ble opprettet 34 skoler. De fleste skolene som legges ned er små.

Nordlandsforskning har kartlagt nedleggelse av skoler mellom 1980 og 2015 i det de definerer som de 140 mest grisgrendte kommunene. De to grunnene som oftest blir vist til fra kommunene er (i) lavt og minkende elevtall og (ii) økonomi. På tredje plass og med økende betydning er kvalitet i tjenestene. Av grunner for å opprettholde en desentral skolestruktur fremheves særlig lang reisevei.[10]

For fylkeskommunene er det tilsvarende problemstillinger knyttet til utviklingen i antall 16–18 –åringer og behovet for videregående skoler. Her har det blant annet vært utfordringer knyttet til variasjoner i elevtallet de siste årene.

## 5.3 Utfordringer som ikke fanges godt nok opp i inntektssystemet i dag

### 5.3.1 Tjenester som ikke omfattes av utgiftsutjevningen

Ulike distriktspolitiske ordninger og andre tilleggsinntekter gir flertallet av distriktskommuner høyere utgiftkorrigerte inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Men utgiftsutjevningen og utgiftskorrigeringen dekker ikke alle oppgavene kommunene har.[11] Områder som blant annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold er ikke omfattet, og også her vil det kunne være smådriftsulemper og kostnader som følger av reiseavstander. Det er også rimelig å anta at kommunene må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene som følge av mangel på velfungerende markeder, for eksempel knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, boligmarkedet, bygging av infrastruktur (for eksempel bredbånd), samordne tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling mv.

### 5.3.2 Finansiering av ressurskrevende tjenester

Kommunene har ansvaret for ressurskrevende tjenester. Ansvaret finansieres dels gjennom de generelle utgiftsutjevnende kriteriene i inntektssystemet og dels gjennom en toppfinansieringsordning. Brukerne kan blant annet være personer med psykisk utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne, rusmiddelproblemer eller psykiske lidelser.

Toppfinansieringsordningen skal legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Når årlig kostnad for en bruker overstiger et visst beløp, får kommunen refundert en andel av de overskytende kostnadene. Omfanget av ressurskrevende tjenester varierer betydelig kommunene imellom, og det kan særlig for små kommuner være utfordrende å håndtere mottakere med behov for svært ressurskrevende tjenester.

Telemarksforsking leverte i februar 2020 en rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om blant annet denne ordningen.[12] I rapporten hadde de kartlagt om regelverket og utformingen påvirker omfanget, innretningen og organiseringen av tjenestetilbudet, og om ordningen har eventuelle andre virkninger.

Telemarksforsking finner få tegn til at toppfinansieringsordningen påvirker omfanget, innretningen eller organiseringen av tjenestetilbudet i en retning som går på tvers av regelverk, helsefaglige vurderinger eller effektivitet. Telemarksforsking mener at ordningens betydning for ressursfordelingen mellom kommunene synes å være viktigere. De mener at toppfinansieringsordningen sikrer at kommuner med mange ressurs-

[9] Utdanningsdirektoratet. (2017). *Utdanningsspeilet 2017*. Med oppdaterte tall fra Utdanningsdirektoratet/KOSTRA.

[10] Solstad, K. J. (2016). «Nedlegging av skular – grunnar og konsekvensar» i *Bedre Skole nr. 3 2016.* Og Solstad, K. J. & Solstad, M. (2015). *Meir skyss – mindre helse? Skulesentralisering i eit helseperspektiv.* (NF-rapport nr: 7/2015). Nordlandsforskning.

[11] Utgiftsutjevningen dekker de mest sentrale velferdstjenestene av nasjonal karakter, som grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelsetjeneste, barnehage, landbruk, og administrasjon og miljø.

[12] Hjertstrøm, H. K. et al. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene.* (TF-rapport nr. 539/2019). Telemarksforsking.

krevende brukere også har nok ressurser til andre brukere og innbyggere.

Telemarksforsking mener at ordningen framstår som en treffsikker modell for å finansiere ressurskrevende brukere, men at noen få kommuner likevel blir sittende med svært høy belastning. Dette gjelder særlig små kommuner, hvor noen få ekstra ressurskrevende brukere kan gi svært høye merutgifter per innbygger. Disse kommunene får høye refusjonsbeløp, men ifølge Telemarksforsking er den gjenstående egenfinansieringen likevel fortsatt meget høy. Refusjon gis ikke for personer som er eldre enn 67 år, og særlig kan ressurskrevende brukere som har passert aldersgrensen på 67 år, få store konsekvenser for kommuneøkonomien.

Telemarksforskings rapport ble omtalt i Kommuneproposisjonen 2021[13]. I forbindelse med behandlingen av denne fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak 720):

> Stortinget ber regjeringen på egnet måte belyse og legge til rette for mekanismer i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester i kommunene, som ivaretar mindre kommuner med stort antall brukere av ressurskrevende tjenester.

Som svar på dette anmodningsvedtaket foreslår regjeringen følgende i forslag til Statsbudsjettet for 2021:

> Det er enkelte små kommuner som har spesielt høye utgifter til ressurskrevende tjenester. For å fange opp kommuner med spesielt høye utgifter per innbygger, foreslås det at skjønnsrammen for 2021 økes med 30 mill. kroner, jf. kap. 571, post 64. Midlene skal rettes mot kommuner med under 3000 innbyggere som har en særskilt stor økonomisk byrde på grunn av ressurskrevende tjenester.

### 5.3.3 Finansiering og dimensjonering av kommunenes tjenester til deltidsinnbyggere

Store forskjeller mellom antall fritidsinnbyggere og registrerte innbyggere har betydning for dimensjoneringen av kommunenes tjenester til innbyggerne, både de faste innbyggerne og deltidsinnbyggerne. Kommuner med mange fritidsboliger og turister har betydelige utgifter i forbindelse med dette. Samtidig får kommunene i hovedsak sine inntekter basert på antall registrerte bosatte.

#### Kommunenes plikt til leveranse av tjenester til fritidsbeboere

Hver enkelt kommunene har i hovedsak kun plikt til å levere tjenester til innbyggere som er bosatt der. Det finnes imidlertid unntak fra dette. For kommunale helse- og omsorgstjenester gjelder det såkalte oppholdsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at kommunene har plikt til å yte helse- og omsorgstjenester, inkludert beredskapstjenester som ambulanse- og legevakttjenester, til personer som oppholder seg i kommunen, uavhengig av hvor de er bosatt. Utover normale egenandeler må utgifter til dette dekkes innenfor ordinær virksomhet. Det er bare for institusjonsopphold at vertskommunen kan kreve refusjon fra bostedskommunen for utgifter til personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt.[14] Oppholdsprinsippet innebærer at kommunene må ha kapasitet til å håndtere betydelige svingninger i etterspørselen etter tjenester, som følge av store variasjoner i fritidsbefolkningen gjennom året.

Problemstillingen ble aktualisert under koronapandemien i 2020. Da fryktet kommunene at kapasiteten ikke ville være tilstrekkelig til å håndtere en situasjon med stort behov for tjenester også for deres egne innbyggere. Samtidig kan man ikke forvente at fordelingen av inntekter og kommunenes kapasitet skal kunne ta høyde for slike ekstreme situasjoner som var fryktet å oppstå, med mindre man innførte særskilte tiltak for å redusere antall fritidsbeboere i en begrenset periode.

I tillegg er det andre tjenester kommunene må yte til fritidsboligbefolkningen. Blant annet for vann, avløp og renovasjon (VAR-tjenester) og brann- og feietjenester kan kommunen kreve brukerbetalinger opptil selvkost.

Andre aktuelle tjenester som kan påvirkes av en stor fritidsboligbefolkning, er vedlikehold av vei og tilrettelegging for fritidsaktiviteter.

---

[13] Prop. 105 S (2019–2020). *Kommuneproposisjonen 2021.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

[14] Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b (dette gjelder aldershjem og institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for barn og unge under 18 år og institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for rusmiddelavhengige).

### Kartlegging av inntekter og utgifter for hyttekommuner

Telemarksforsking, Senter for økonomisk forskning og Agderforskning kartla i 2015 inntekter og utgifter i hyttekommuner.[15] Arbeidet ble gjennomført ved bruk av casestudier, en surveyundersøkelse og en økonometrisk studie. Det understrekes at undersøkelsen ikke kartla inntekter og utgifter knyttet til annen turistvirksomhet.

Surveyundersøkelsen blant 250 kommuner bekreftet funn fra den forutgående casestudien om at behovet for ekstra arbeidskraft i deler av året var størst for legevakt og pleie og omsorg, og noe mindre for tekniske tjenester. Samtidig vurderte 55 av kommunene at hyttebebyggelsen bidro til å opprettholde eller øke sysselsettingen, mens 45 prosent vurderte den til å bidra til økte skatteinntekter. Bare 25 prosent vurderte det imidlertid slik at hyttebebyggelse bidro til å opprettholde befolkningsgrunnlaget.

Ifølge forskerne avdekket både caseundersøkelsen og surveyundersøkelsen at kommunene hadde begrenset kunnskap om hvordan hyttebebyggelsen påvirket utgiftene og inntektene deres. I prosjektet ble det derfor utført regresjonsanalyser med utgifter og inntekter som avhengige variabler, og med hytter som den sentrale forklaringsvariabelen. For helse- og omsorgstjenester fant de at flere hytter økte utgiftene i hjemmetjenesten, primærhelsetjenesten og teknisk sektor, noe som var i tråd med funnene i casestudiene og surveyundersøkelsen.

Analysen dokumenterte at hyttebebyggelsen genererte inntekter fra eiendomsskatt og formuesskatt. I tillegg gir hyttebebyggelsen positive ringvirkninger i form av økt inntektsnivå blant hyttekommunenes innbyggere, noe som også øker inngangen av inntektsskatt til kommunen. Det påpekes imidlertid at inntektene fra formuesskatten og det økte inntektsnivået blant kommunens innbyggere blir begrenset av skatteutjevningen mellom landets kommuner. Eiendomsskatten inngår ikke i skatteutjevningen. Alt i alt mente forskerne at analysene indikerer at hyttebebyggelsen medfører større direkte utgifter enn direkte inntekter i hyttekommunenes økonomi.

Telemarksforsking, Senter for økonomisk forskning og Agderforskning mente at det generelt ville være mer effektivt å finansiere hyttekommunenes utgifter gjennom mer direkte virkemidler, som betaling fra hytteeierne eller bostedskommunen, enn gjennom inntektssystemet for kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderte i Kommuneproposisjonen 2016 at det samlet sett var balanse mellom utgifter og inntekter for hyttekommunene. Departementet anbefalte derfor ikke å endre inntektssystemet når det gjaldt hyttekommuner.

[15] Borge, L-E. et al. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner.* (TF-rapport nr. 349/2015). Telemarksforsking.

# Kapittel 6
# Aldring og økt behov for helse- og omsorgstjenester

*En aldrende befolkning kan påvirke samfunnet på flere måter. I kapittel 5 så vi at flere eldre gjør at distriktskommunenes utgifter øker, samtidig som skatteinntektene reduseres når det blir færre i yrkesaktiv alder. Men vi så også at inntektssystemet for kommunene langt på vei kompenserer for dette, slik at distriktskommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 som gruppe har de høyeste utgiftskorrigerte inntektene per innbygger. I dette kapittelet skal vi først og fremst se nærmere på hvordan de demografiske endringene påvirker behovet for og tilgangen til arbeidskraft i distriktskommunene.*

*Framskrivinger viser at flere eldre fører til økt behov for helse- og omsorgstjenester og dermed økt behov for personell i helse- og omsorgssektoren. Nasjonalt er veksten anslått til 35 prosent fram mot 2035. Det vil særlig være stor underdekning av sykepleiere og helsefagarbeidere.*

*For distriktskommuner er det særlig kombinasjonen av vekst i antall eldre og nedgang i personer i arbeidsfør alder som kan skape utfordringer. Utvalgets egne beregninger viser at den kommunale sysselsettingen vil kreve en stadig større andel av den totale sysselsettingen i distriktskommunene, særlig etter 2030. Med kraftig aldring også i resten av landet kan dette føre til at de mest sårbare distriktskommunene vil få vanskeligheter med å rekruttere nok personell til å kunne tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester som møter innbyggernes behov.*

*De demografiske endringene krever innovasjon og nye løsninger, spesielt innen helse og omsorg. Tjenesteinnovasjon og -utvikling gjennom blant annet bruk av ny teknologi, nye metoder og bedre oppgavefordeling kan bidra til å øke produktiviteten både i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og i spesialisthelsetjenesten. For mindre distriktskommuner kan det være utfordrende både å delta i innovasjonsprosesser og å implementere kunnskapen fra dem i egen virksomhet. Regionale nettverk er viktige for å spre nye løsninger til distriktskommuner.*

*Eldre bidrar i dag både i og utenfor arbeidslivet, i frivillig arbeid og i uformell omsorg for partnere, venner og barnebarn med videre. Hvis økt levealder gir flere friske år, kan det ligge et potensial i at eldre med god helse også framover vil kunne bidra med ytterligere uformell omsorg og frivillig innsats på andre arenaer i lokalsamfunnet. Eldre besitter dessuten en stadig større del av kjøpekraften i samfunnet, noe som kan gi grunnlag for næringsutvikling framover.*

## 6.1 Det er usikkert hvordan eldres helse vil utvikle seg

I utvalgets mandat er økningen i helse- og omsorgstjenester som følge av økt antall og andel eldre innbyggere framhevet.

Det må legges til grunn at flere eldre vil føre til et økt behov for helse- og omsorgstjenester. Sammenhengen mellom økt levealder og helse- og omsorgsbehov er samtidig ikke entydig. Litteraturen peker på tre ulike hypoteser om den framtidige sammenhengen mellom utviklingen i levealder og endringer i uførhet og dårlig helse.[1] Disse blir gjerne omtalt som *forlenget sykelighet, sammentrengt sykelighet og utsatt sykelighet.* Vi skal i det følgende gå gjennom disse hypotesene. Det er først og fremst sammenhengen mellom helsetilstand/sykelighet og bruk av helse- og omsorgstjenester forut for siste leveår som er uklar.[2] Hvilken hypotese som vil gjøre seg gjeldende, kan

[1] Hypotesene er omtalt i blant annet: Meld. St. 29 (2016–2017). *Perspektivmeldingen 2017.* Finansdepartementet; EU-kommisjonen. Economic and Financial Affairs (2018): *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070).* (Institutional Paper 079); og Hjemås, G. et al. (2019). *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060.* (Rapporter 2009/12). Statistisk sentralbyrå. Disse viser igjen til forskning på området. Beskrivelsen og innholdet varierer likevel noe.

[2] Utgiftene til helse- og omsorgstjenester er særlig høye i siste leveår. I 2017 døde 30 prosent i somatisk eller psykiatrisk sykehus, 52 prosent i sykehjem eller annen helse- og omsorgsinstitusjon utenom sykehus og 13 prosent hjemme. I perioden 2005–2017 dør en stadig større andel i helse- og omsorgsinstitusjon utenom sykehus og en tilsvarende lavere andel i sykehus.

også påvirkes gjennom i hvilken grad nye medisiner, operasjonsmetoder, behandlingsformer med videre tas i bruk. Selvopplevd helse og funksjon kan også i stor grad ha sammenheng med innsats gitt fra helsevesenet, kanskje særlig for personer med underliggende helseutfordringer.

### Forlenget sykelighet

Hypotesen om forlenget sykelighet antar at økningen i syke år vil øke minst like mye som økningen i forventet levealder.[3] Det skjer ved at medisinske framskritt forlenger livet for kronisk syke, for eksempel personer med en krefthistorie, demente og overlevende etter hjerte- og karsykdommer med videre. Andelen syke og pleietrengende vil øke og i gjennomsnitt gi færre friske leveår for befolkningen sett under ett.

Et spesialtilfelle her, er at antall syke år øker like mye som forventet levealder. Det vil si at en har konstante aldersspesifikke behovsrater uavhengig av levealdersutviklingen, noe som gjerne omtales som *demografialternativet*.

### Sammentrengt sykelighet

Hypotesen om sammentrengt sykelighet tar utgangspunkt i at uførhet og sykdom er særlig vanlig mot slutten av livet, uavhengig av livslengde. Helseforbedringer som følge av bedrede levekår, sunnere livsstil og bekjempelse og/eller vellykket behandling av kroniske sykdommer gjør at helsetilstanden bedres for de eldre på hvert alderstrinn. De lever ikke bare lenger, men antall år som syk i løpet av livet avtar. Når levealderen i befolkningen øker, vil dermed antall friske leveår øke enda mer. Det er særlig evnen til og muligheten for å klare seg selv som vektlegges i dette alternativet, og dermed muligheten for noe redusert behov for pleie- og omsorgstjenester. Behovet for bruk av medisiner, fastlege og spesialisthelsetjenester kan likevel antas å øke, siden vellykket behandling av ulike medisinske tilstander ofte fordrer videre behandling og oppfølging.

### Utsatt sykelighet

Hypotesen om utsatt sykelighet er en mellomposisjon mellom hypotesene for forlenget sykelighet og sammentrengt sykelighet. En versjon av dette alternativet legger til grunn at antall friske år øker like mye som levealderen (ofte omtalt som *helsealternativet*).

Forskningen er ikke entydig på sammenhengen mellom redusert dødelighet i de eldre årskullene og de aldersspesifikke brukerfrekvensene (dekningsgrader) for helse- og omsorgstjenester. I praksis vil elementer fra alle de tre hypotesene nevnt over kunne gjøre seg gjeldende. De fleste som utarbeider langsiktige framskrivinger, legger likevel en eller annen form for friskere aldring til grunn (utsatt eller sammentrengt sykelighet). I tillegg ser de eldre ut til å klare seg bedre med sykdommene enn tidligere. Det kan henge sammen med høyere utdanning, bedre mestringsevne, bedre medisinsk behandling, og fysiske omgivelser og teknologi som tilrettelegger for at eldre kan klare seg selv.[4]

### Flere forhold trekker i retning av økt behov for tjenester

Det er flere forhold som trekker i retning av økt behov for helse- og omsorgstjenester framover:

1. Det forventes langt flere 80-, 90- og 100-åringer framover (se kapittel 2). Dette er aldersgrupper som i gjennomsnitt bruker mye helsetjenester, både kommunalt (fastleger og kommunal legevakt) og regionalt/nasjonalt (spesialisthelsetjenester). Framtidens eldre vil altså ha en høyere gjennomsnittsalder enn dagens eldre: Mens gjennomsnittsalderen blant alle som er 70 år eller mer, i dag er 78 år, vil den være 80 år i 2040 og 81 år i 2050 ifølge hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger. Tilsvarende økninger forventes også blant dem over 80 og 90 år.
2. Økt levealder vil i seg selv medføre at flere blir diagnostisert med demens. Demens krever stort omsorgsbehov. Om lag tre fjerdedeler av beboerne på sykehjem har demens som hoved- eller bidiagnose.[5] Om lag 88 000 nordmenn lever med demens i Norge i 2020. Forekomsten er anslått å fordoble seg innen 2040, hvis det ikke kommer nye behandlingsmetoder mot sykdommen.[6]

---

[3] I praksis er det økningen i forventet gjenstående levetid ved ulike aldere, og da særlig etter fylte 60 år, som påvirker dette.

[4] Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet.

[5] Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.

[6] Til sammenlikning har FHI estimert at forekomsten av demens lå innenfor et intervall på mellom 80 000 og 104 000 personer i 2018. Nye anslag for demensforekomst i Norge legges fram 2. desember 2020.

3. De mest hyppige årsakene til død i Norge har vært kreft og hjerte- og karsykdommer. Her har det skjedd en betydelig bedring i behandlingstilbudene, og flere enn tidligere overlever eller lever lenger med sin sykdom. Dette medfører økt livskvalitet for mange pasienter, men også betydelig økte kostnader for helsetjenesten. Mange nye behandlingsformer krever avansert og dyrt utstyr og tverrfaglige, høyt spesialiserte team av fagfolk. At mange eldre har flere tilstander som krever behandling og oppfølging samtidig, gjør at man ikke bare kan følge standardiserte prosedyrer, men ofte må tilpasse behandling og oppfølging individuelt. Også dette kan føre til at flere overlever, men at kostnadene øker.
4. Omfanget av familieomsorg har holdt seg konstant over flere tiår. Den kommunale omsorgstjenesten har tatt unna for hele veksten i omsorgsbehov. At flere forblir barnløse, særlig blant menn, kan tenkes å redusere omfanget av familieomsorg. Det samme kan ønsket om forlenget yrkesdeltakelse blant yrkesaktive i 60-årene som har foreldre i 80–90-årene.
5. Det er ikke bare eldre som har omsorgsbehov. Det har vært en stadig økning i antall mottakere av hjemmetjenester blant personer under 67 år med komplekse diagnoser. Dette må blant annet ses i sammenheng med økt grad av overlevelse blant personer med ulike funksjonshemninger.

I stortingsmeldingen «Leve hele livet» deles eldre inn i tre hovedgrupper:

1. Eldre personer med god helse, som lever et aktivt liv uten store helseproblemer langt inn i alderdommen.
2. Personer som eldes normalt med en eller flere kroniske sykdommer som ikke påvirker livskvaliteten nevneverdig. De klarer seg fint hjemme med oppfølging fra fastlege.
3. Personer med tidlig aldring, vanligvis personer under 75 år med flere helseproblemer – både akutte og kroniske. De har høyt forbruk av helsetjenester og høy risiko for institusjonalisering.[7]

De to første gruppene utgjør omtrent 80 prosent av de eldre, mens 20 prosent tilhører den siste gruppen. Det er nærliggende å tenke seg at utviklingen av antallet i gruppe 3 vil være særlig avgjørende for utviklingen i behovet for ressurser til omsorgssektoren. Likevel vil også gruppe 2, det vil si gruppen med til dels betydelige behov for fastlegetjenester, forventes å øke i takt med den økte aldringen i befolkningen. Dermed vil kommunenes behov for fastleger også kunne antas å øke.[8]

## 6.2 Stor vekst i arbeidskraftbehovet i helse- og omsorgssektoren framover

Statistisk sentralbyrå har i sin framskriving av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren lagt til grunn en form for utsatt sykelighet.[9] I referansebanen legger de til grunn et gradvis fall i brukerfrekvensene for personer eldre enn 55 år, som følge av antatt forbedring av helsetilstand.[10]

Antall årsverk i helse- og omsorgssektoren i SSBs referansebane vil måtte øke fra 310 000 i dag til 415 000 i 2035 for å dekke den anslåtte veksten i behovet for tjenester, se figur 6.1. Det er stor usikkerhet rundt disse tallene, og SSB beregner derfor alternative baner for etterspørselen. SSB anslår at bemanningsbehovet kan bli vesentlig høyere enn i referansebanen. Dette kan skje hvis utviklingen i helsetilstanden ikke gir reduserte brukerfrekvenser, hvis forskjellen mellom vekstratene for tjenestestandarder og produktiviteten øker, og/eller hvis veksten i antall eldre blir enda sterkere enn i hovedalternativet.[11]

Beregningene viser at det vil bli en klar økning i etterspørselen etter de aller fleste grupper av helsepersonell. Samtidig vil det være en vridning mot yrker med høyere utdanning, som leger, sykepleiere, vernepleiere mv.

---

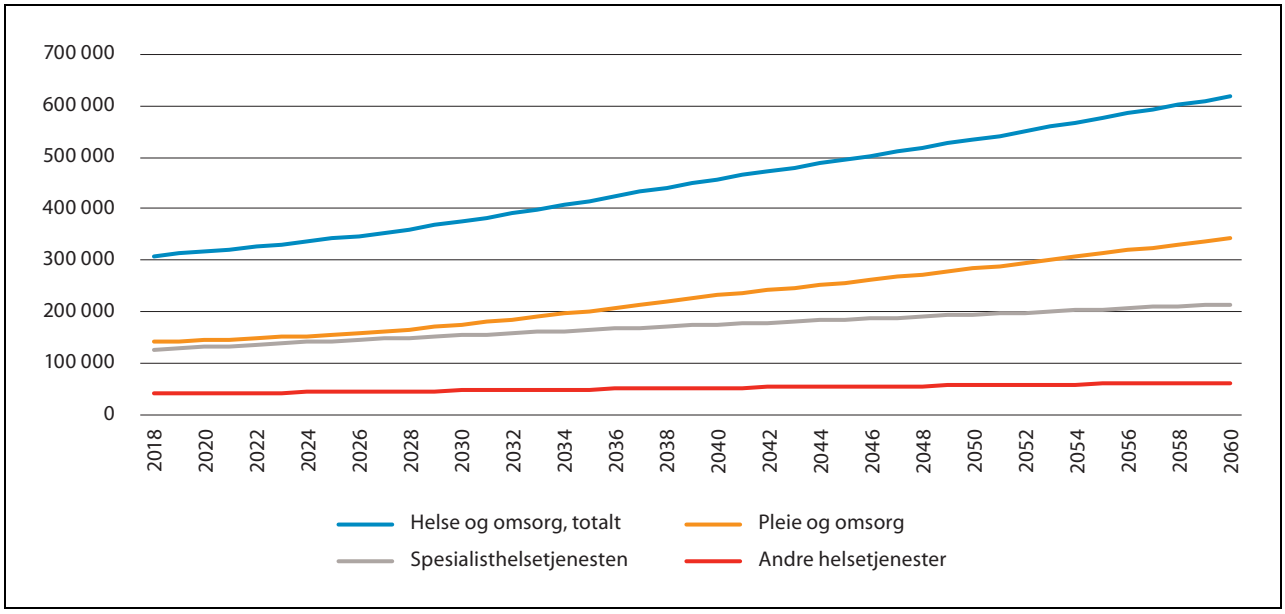
7 Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet.

8 Dette er illustrert i SSBs statistikk over bruk av fastleger og kommunal legevakt etter alder, se tabell 10141.

9 Hjemås, G. et al. (2019). *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*. (Rapporter 2009/12). Statistisk sentralbyrå.

10 Dette gjelder for en del av tjenestene som somatikk og helse- og omsorgstjenester i kommunene. For andre tjenester, som for eksempel fastlege, antas konstante aldersspesifikke brukerrater. SSB legger i tillegg til grunn hovedalternativet i befolkningsframskrivingene med 1 prosent årlig forbedring av tjenestestandardene, 0,5 prosent årlig arbeidsbesparende produktivitetsvekst og konstant familieomsorg tilsvarende 90 000 årsverk.

11 Hjemås, G. et al. (2019). *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*. (Rapporter 2009/12). Statistisk sentralbyrå.




Figur 6.1 Framskrevet antall årsverk i helse- og omsorgssektoren totalt og i tre tjenestegrupper. Referansebane[1]

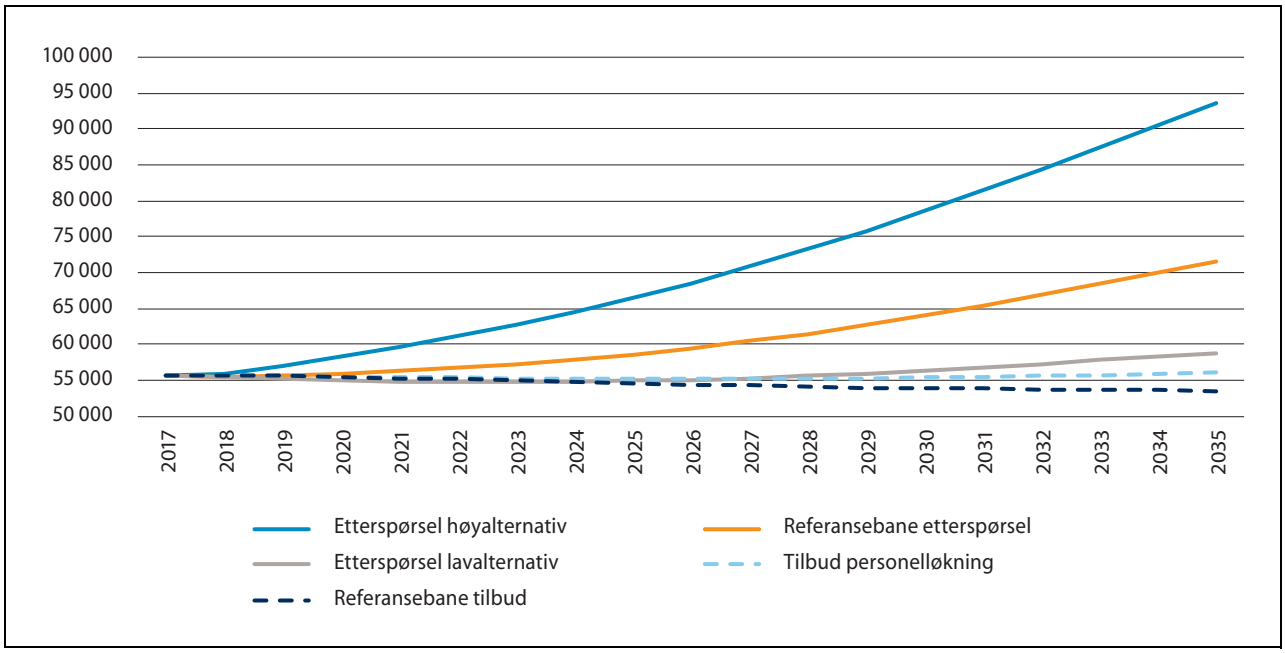
[1] Referansebane: hovedalternativets demografi, helseforbedring, 1 prosent årlig standardvekst, 0,5 prosent produktivitetsvekst, konstant familieomsorg.

Kilde: *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060.* (Rapporter 2009/12). Statistisk sentralbyrå.

## Veksten i antall årsverk blir større enn tilgangen på helse- og omsorgsarbeidere

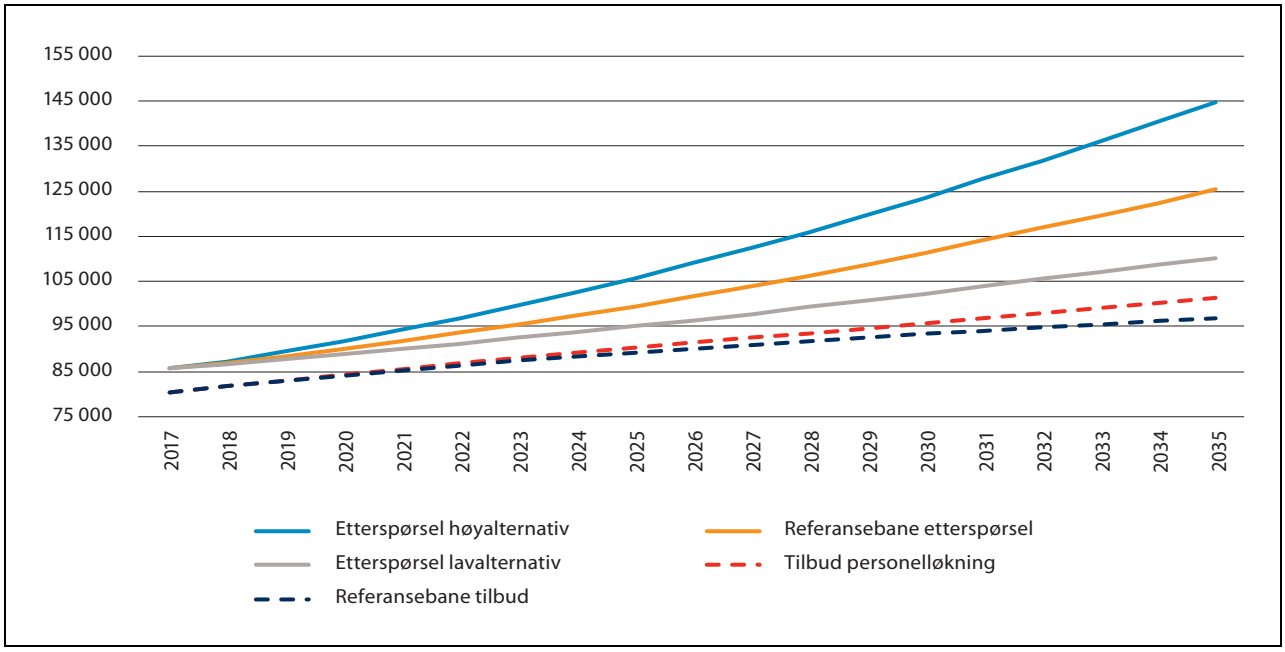
SSB har også framskrevet tilgangen på personell i helse- og omsorgssektoren.[12] Modellen beregner så vel tilgangen på nye personer med de relevante utdanningene som avgangen av personell.

[12] Hjemås, G. et al. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035.* (Rapporter 2019/11). Statistisk sentralbyrå.




Figur 6.2 Framskrevet tilbud og etterspørsel i antall årsverk for helsefagarbeidere 2017–2035. Tall i normalårsverk

Kilde: Hjemås, G. et al. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035.* (Rapporter 2019/11). Statistisk sentralbyrå.




Figur 6.3 Framskrevet tilbud og etterspørsel i antall årsverk for sykepleiere 2017–2035. Tall i normalårsverk

Kilde: Hjemås, G. et al. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035.* (Rapporter 2019/11). Statistisk sentralbyrå.

Disse framskrivingene viser at det særlig blir underdekning på sykepleiere og helsefagarbeidere. I 2018 var det om lag 80 000 årsverk for sykepleiere og 56 000 årsverk for helsefagarbeidere i Norge.[13] Allerede da var etterspørselen på 85 000 sykepleiere, det var altså en underdekning på 5 000 årsverk. Årsakene til dette diskuteres i kapittel 6.5.1. I referansebanen framskriver SSB at etterspørselen i årsverk i 2035 vil være 125 000 sykepleiere og 71 500 helsefagarbeidere. Tilbudet av årsverk vil derimot kun vokse til 97 000 sykepleiere og reduseres til 54 000 helsefagarbeidere. Resultatet er altså en underdekning i antall årsverk på rundt 28 000 sykepleiere (figur 6.3) og 17 500 helsefagarbeidere (figur 6.2) i 2035.

Også for andre grupper vil det være en sterk vekst i etterspørselen, men her har det også vært en sterk vekst i utdanningskapasiteten de siste tiårene. Dermed blir de nye kullene som kommer inn i arbeidsmarkedet, forholdsvis store sammenliknet med kullene som går av med pensjon. Hvis man også tar hensyn til forventet innvandring, vil det være noenlunde balanse mellom tilbud og etterspørsel for leger, fysioterapeuter, helsesykepleiere, tannleger og tannpleiere fram til 2035. Det kan bli rikelig tilgang på psykologer.

### Størst vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgspersonell i sentrale strøk

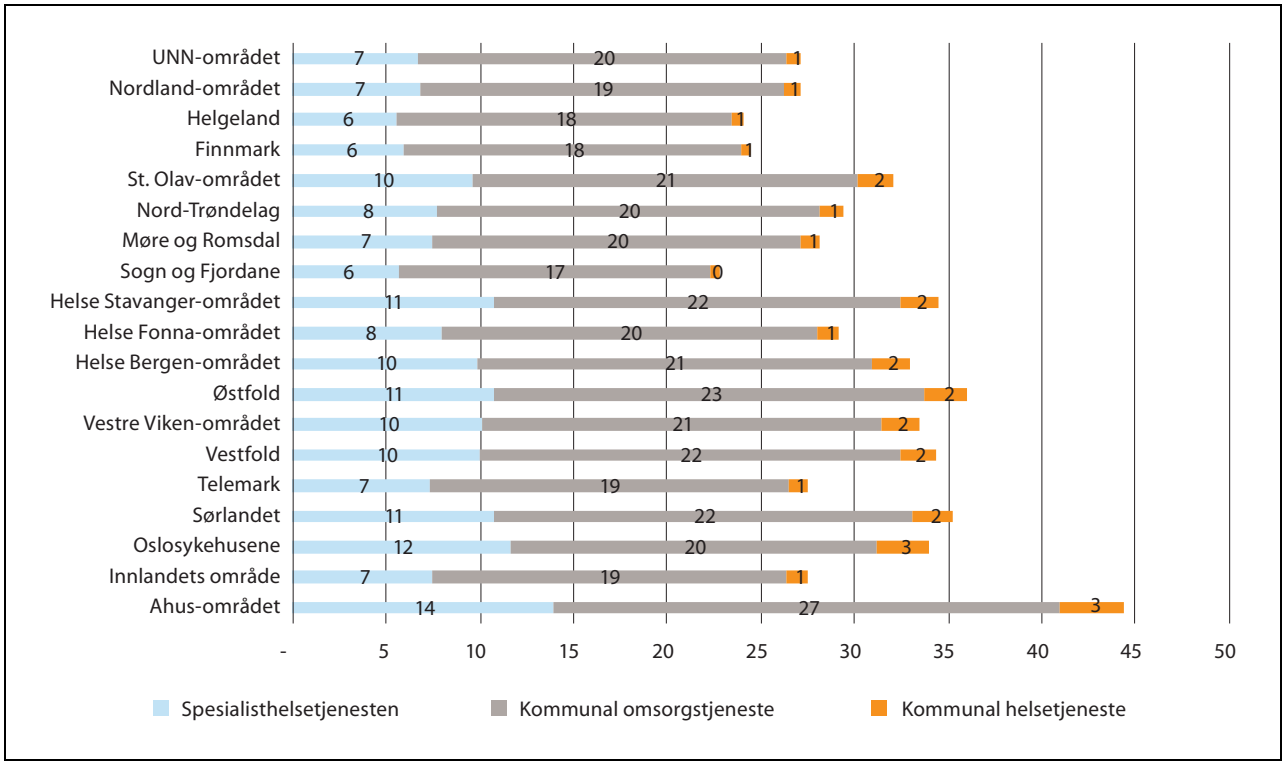
SSB har også framskrevet etterspørselen etter helsepersonell regionalt på helseforetakenes opptaksområder. Framskrivingene indikerer at behovet for helse- og omsorgspersonell fram mot 2035 vil øke sterkt i alle helseregioner, men være sterkest i mer sentrale strøk. Veksten varierer fra 44 prosent i Ahus-området til 23–24 prosent i mindre sentrale områder som Sogn og Fjordane, Finnmark og Helgeland.[14] Mesteparten av veksten er framskrevet innenfor den kommunale omsorgstjenesten.

### Distriktskommuner kan likevel få større utfordringer med å dekke sine kompetansebehov

Rapporten sier ikke noe om tilgangen på helsepersonell i regionene, og det finnes heller ingen andre gode regionale framskrivinger av tilgang på kompetanse.

[13] Av årsverkene for sykepleiere i 2018 ble 43 prosent utført i somatiske institusjoner i spesialisthelsetjenesten, 38 prosent i ulike omsorgstjenester og 19 prosent innenfor andre helsetjenester som blant annet psykisk helsevern, allmennlege, forebyggende helsearbeid og tilbud til rusmisbrukere. Blant helsefagarbeiderne jobbet 85 prosent innenfor omsorgstjenester, 8 prosent innenfor somatiske institusjoner og 7 prosent innenfor annet helsearbeid.

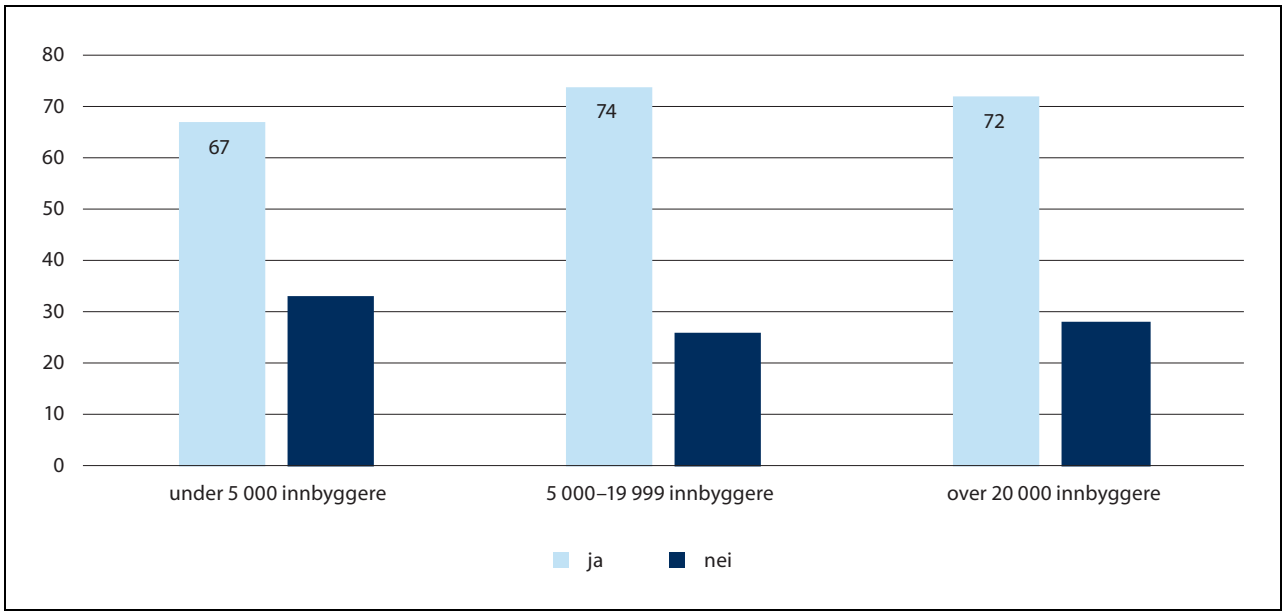
[14] Leknes, S. et al. (2019). *Regionale framskrivinger av etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, 2017–2035.* (Rapporter 2019/26). Statistisk sentralbyrå.




Figur 6.4 Framskrevet vekst i etterspørselen etter årsverk for helse- og omsorgssektoren i ulike tjenesteområder 2017–2035. Tall i prosent

Kilde: *Regionale framskrivinger av etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, 2017–2035.* (Rapporter 2019/26). Statistisk sentralbyrå.

Kommunene virker å være klar over utfordringen med en aldrende befolkning, og over to tredjedeler av dem oppfatter aldringen som en hovedutfordring. Figur 6.5 viser at det er liten forskjell på i hvilken grad små og store kommuner anser aldring som en hovedutfordring. Andelen




Figur 6.5 Andelen kommuner som opplever aldringen som en hovedutfordring, fordelt etter kommunestørrelse. Tall i prosent

Kilde: Helgesen, M. K. & Herlofson, K. (2017). *Kommunenes planlegging og tiltak for en aldrende befolkning.* (NIBR-rapport 2017:16). By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

som anser dette som en hovedutfordring, er likevel størst blant større kommuner. De store kommunene vil få den største økningen i *antallet* eldre, mens de små kommunene vil få den største økningen i *andelen* eldre, jf. kapittel 2.

Basert på den demografiske utviklingen med færre unge som er tilgjengelig for å utføre arbeid, framhever kompetansebehovsutvalget[15] at distriktskommunene kan få større utfordringer enn sentrale strøk med å dekke kompetansebehovene sine innen pleie og omsorg. Kompetansebehovsutvalget framholder at økt sysselsetting innen helse- og omsorgssektoren i små regionale arbeidsmarkeder også vil kunne redusere tilgangen på arbeidskraft i andre næringer. En slik utvikling er etter kompetansebehovsutvalgets syn ikke gunstig eller ønskelig. Demografiske endringer vil derfor øke behovet for å tenke nytt om kompetansebehov og innretningen på helse- og omsorgstjenestene.

Også Nasjonal helse- og sykehusplan anfører at den demografiske utviklingen kan føre til at de mest sårbare distriktskommunene vil få vanskeligheter med å tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester som møter innbyggernes behov. Noen steder kan dette bety at de ikke vil være i stand til å oppfylle sitt ansvar for helse- og omsorgstjenester i form av hjemmesykepleie, sykehjemsdrift og fastlegetjenester.[16] Dette er antakelig også basert på langvarige utfordringer med å få tak i helsepersonell i enkelte distriktskommuner, jf. kapittel 6.5.

De regionale framskrivingene tar i liten grad hensyn til regionale forskjeller i befolkningen, som for eksempel forskjeller i utdanningsnivå og tilgang på uformell omsorg fra familie. Utdanningsnivået er lavere i distriktene enn i sentrale strøk, og dette kan virke inn på de eldres helse og selvhjulpenhet og dermed omsorgsbehov. Unges flytting har også betydning for uformell omsorg. Siden de unge ofte flytter til sentrale strøk og blir værende der, kan dette føre til at det er flere eldre i distriktene som blir igjen alene. Som vi skal se i kapittel 6.3.2, fører manglende tilgang til omsorg fra barna deres til at eldre i distriktene i større grad bruker kommunale tjenester.[17]

[15] NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III: Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.

[16] Meld. St. 7 (2019–2020). *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*. Helse- og omsorgsdepartementet.

[17] Rogne, A. F. & Syse, A. (2017). *Framtidens eldre i by og bygd. Befolkningsframskrivinger, sosiodemografiske mønstre og helse.* (Rapporter 2017/32). Statistisk sentralbyrå.

## 6.3 Tiltak for bedret ressursinnsats i eldreomsorgen

Kommunene er opptatt av tiltak som kan redusere ressursinnsatsen i helse- og omsorgstjenestene. Skifte i tjenestene fra sykehjem til hjemmetjenester er, sammen med velferdsteknologi, de viktigste tiltakene kommunene oppgir. Tiltak for at eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, oppgis å være blant annet tilrettelegging av bolig, hjemmebesøk, hverdagsrehabilitering og fallforebygging.[18]

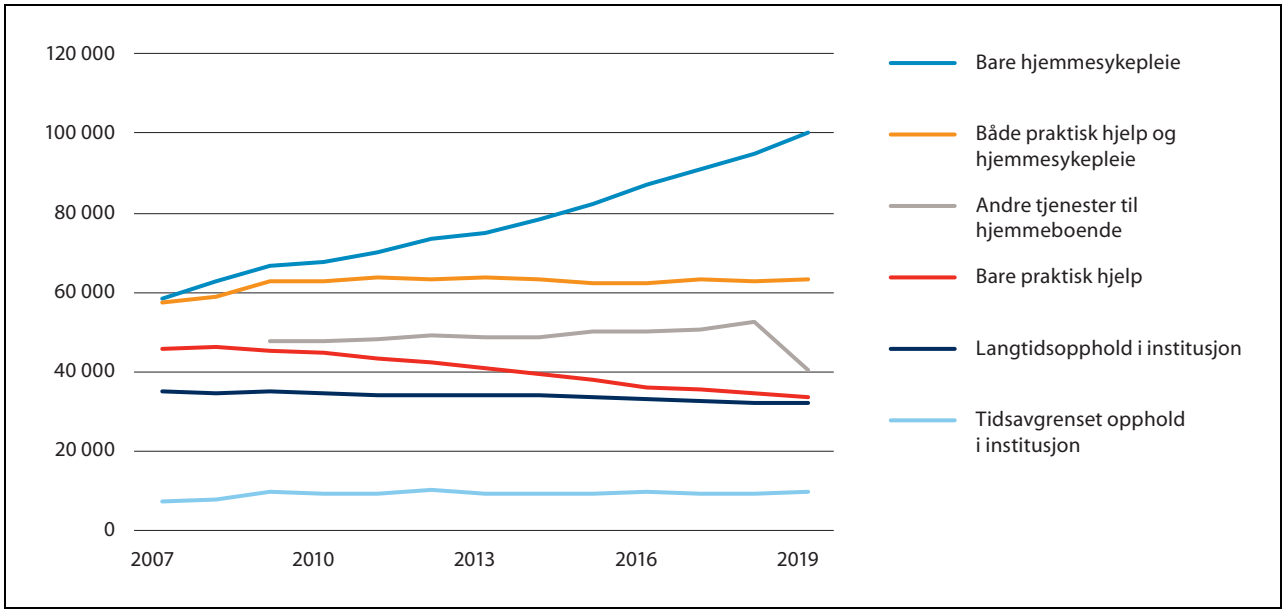
### 6.3.1 Eldreomsorg – fra institusjonstjenester til hjemmetjenester

Dreiningen mot mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester er tydelig over tid, jf. figur 6.6, og den institusjonsbaserte omsorgen er i økende grad blitt forbeholdt dem med størst behov. Mellom 2013 og 2019 ble andelen 90-åringer som bodde på institusjon, redusert fra 30 prosent til 26 prosent. Med sterkere prioritering av dem med størst behov har den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økt både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2019. Når omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt de siste årene, har dette særlig sammenheng med en vekst i antall yngre mottakere (under 67 år). Om lag 40 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester i 2019, var under 67 år.

#### Samhandlingsreformen skulle legge til rette for bedre utnyttelse av ressursene i helse- og omsorgssektoren

Bakgrunnen for samhandlingsreformen i 2012 var erkjennelsen av at helse- og omsorgstjenestene var blitt for fragmenterte og holdt på å bli for kostbare. Flere utredninger hadde påpekt behovet for bedre samhandling og samordning, særlig mellom spesialist- og primærhelsetjenesten. Samhandlingsreformen omfatter økonomiske styringsvirkemidler i form av kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter. Målet var å få kommunene til å ta et større ansvar for innbyggernes helse- og

[18] Helgesen, M. K. & Herlofson, K. (2017). *Kommunenes planlegging og tiltak for en aldrende befolkning.* (NIBR-rapport 2017:16). By- og regionforskningsinstituttet NIBR.




Figur 6.6 Antall mottakere av kommunale omsorgstjenester 2007–2019[1]

[1] Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2019 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» f.o.m. 2019 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

Kilde: SSB (tabell 0679).

omsorgsbehov og satse på forebyggende og helsefremmende tiltak.

For at kommunene skal ha økonomi til å finansiere de oppgavene de fikk gjennom samhandlingsreformen, kompenseres de gjennom overføringer fra staten, mens helseforetakenes rammer reduseres tilsvarende. Kommunene har dessuten fått overføringer for å opprette kommunale akuttplasser. Det kommunale betalingsansvaret for utskrivingsklare pasienter innebærer at kommunen må betale helseforetaket for alle pasienter som blir liggende på sykehus etter at de er klare til å skrives ut.

En sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen oppsummerte at det kommunale betalingsansvaret har hatt signifikante styringseffekter, både tilsiktede og utilsiktede.[19] Liggetiden på sykehus har gått kraftig ned, noe som var et av målene med samhandlingsreformen. Samtidig har antallet innleggelser økt påtakelig, noe som ikke var hensikten.

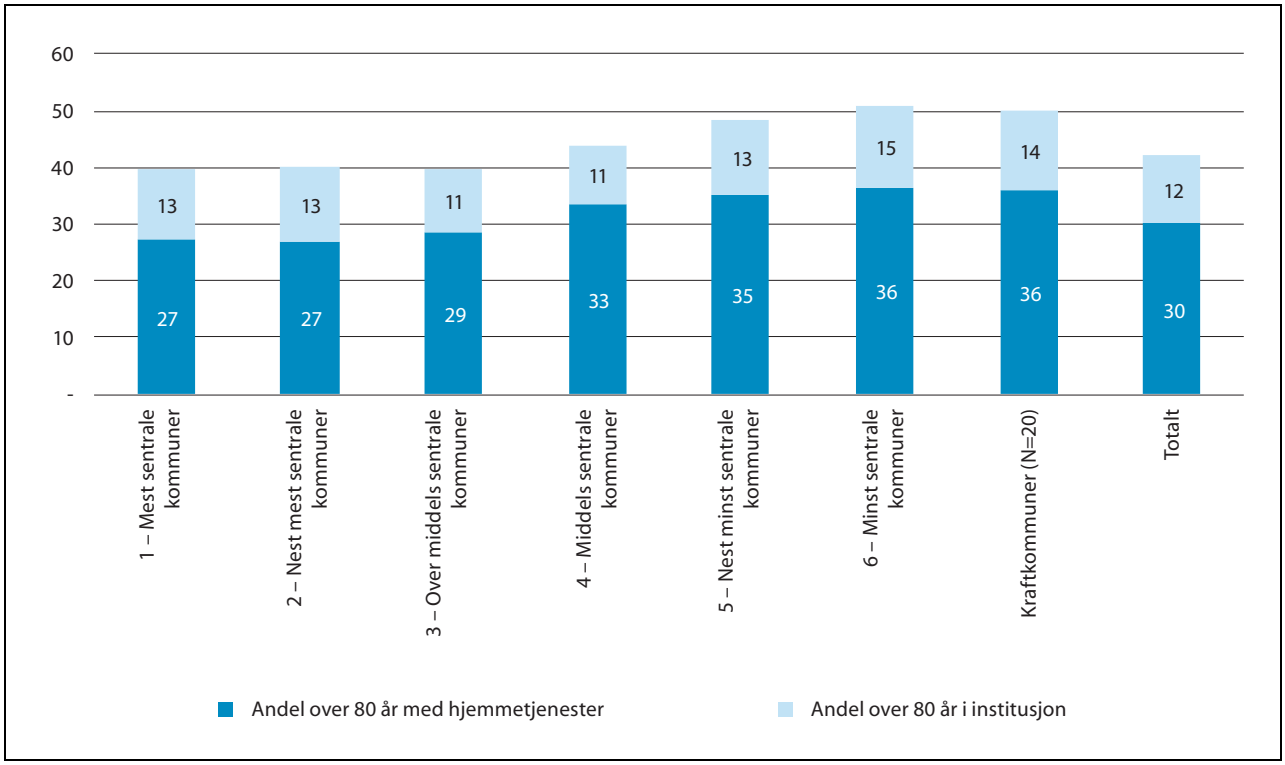
### 6.3.2 Distriktskommuner har høyere dekningsgrad av hjemmetjenester og institusjonstjenester enn andre kommuner

Figur 6.7 viser at dekningsgraden for både hjemmetjenester og institusjonstjenester i gjennomsnitt er høyere i distriktskommuner enn i andre kommuner. Om lag halvparten av de over 80 år i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 mottok enten institusjonstjenester eller hjemmetjenester. Også kommuner på sentralitet 4 har dekningsgrader over landsgjennomsnittet. I kommunene på sentralitet 1–3 mottok 40 prosent av innbyggerne over 80 år slike tjenester.

En årsak til at dekningsgradene er høyere i distriktskommuner, ser ut til å være at de eldre mottar mindre uformell omsorg fra egne barn. Eldre i distriktskommuner har i mindre grad barna sine boende i nærheten.[20] I alle kommuner er sannsynligheten for at en person bor på institu-

[19] Norges forskningsråd (2016). *Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)*.

[20] Utvalgets egne analyser basert på tall fra SSB. Av kvinner over 75 år i minst sentrale kommuner (SSBs sentralitetsinndeling fra før 2017, sentralitet 0) har 56 prosent barn boende i nærheten, og 34 prosent har barn boende et annet sted, sammenliknet med henholdsvis 65 prosent og 24 prosent for landsgjennomsnittet. For menn i distriktskommuner er tallene 51 prosent med barn i nærheten og 33 prosent med barn annet sted, sammenliknet med henholdsvis 63 og 25 prosent for landsgjennomsnittet. Noe av forskjellen kan forklares med at menn i distriktene i større grad er barnløse.




Figur 6.7 Andel personer over 80 år som mottar hjemmetjenester eller institusjonstjenester, fordelt etter sentralitet (2019). Tall i prosent[1]

[1] Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018. Oversikten inkluderer 409 av 422 kommuner i 2019.

Kilde: SSB (tabell 12292). Beregninger utført av utvalget.

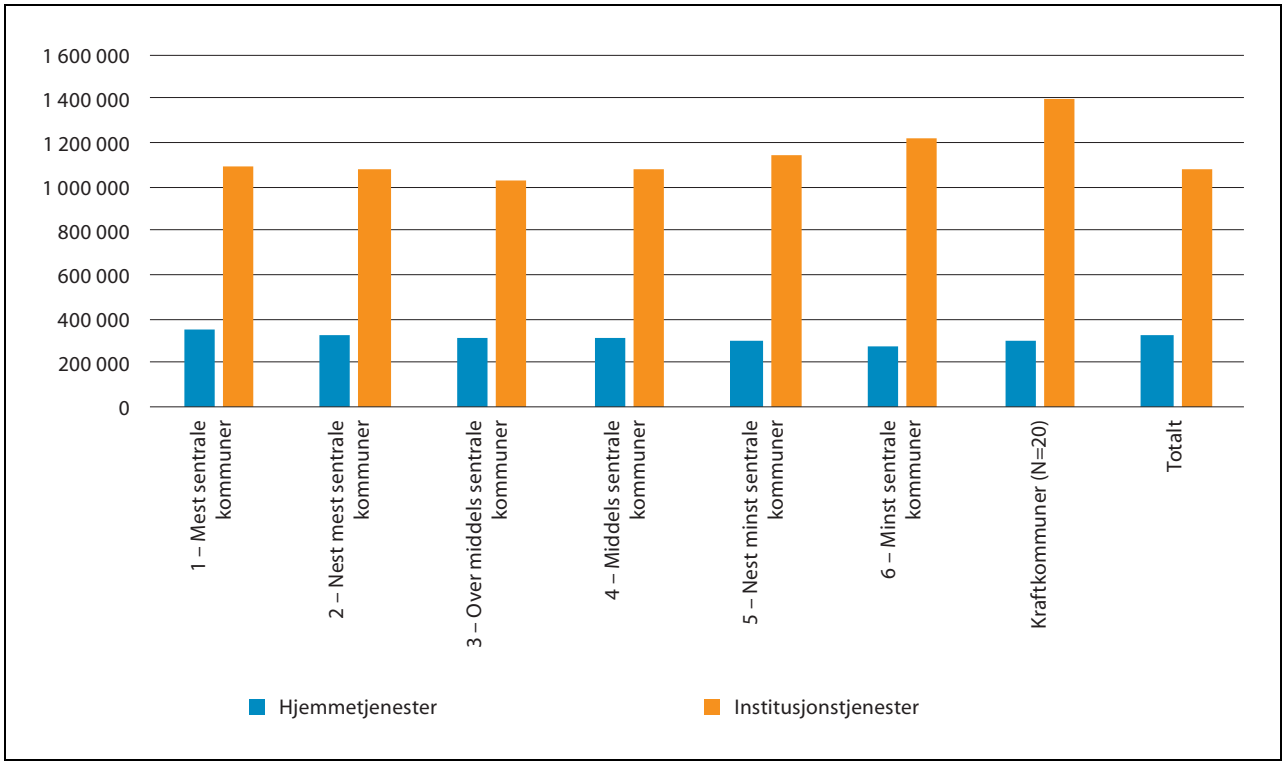
sjon høyere blant personer som ikke har barn som bor i nærheten. Eldre i distriktskommuner bruker tjenestene bare marginalt mer når man tar hensyn til om de har egne barn boende i nærheten.

Samtidig varierer omfanget av omsorgstjenester betydelig mellom kommunene, også innenfor sentralitetsnivåene. Blant personer over 80 år varierte andelen brukere av hjemmetjenester i 2019, fra 16 til 65 prosent. Andelen av de over 80 år som mottar tjenester i institusjon, varierte mellom 2 og 34 prosent.[21] Forskjellene kan blant annet reflektere ulik alderssammensetning og helse blant de over 80 år, ulike prioriteringer i kommunene og, som vi så over, ulike muligheter for bistand fra familie og naboer.

### Ressursinnsatsen per bruker i distriktskommuner er høyere for institusjonstjenester, men ikke for hjemmetjenester

I distriktskommuner mottar altså en større andel av de eldre institusjonstjenester, og distriktskommunene ser også ut til å ha høyere ressursbruk per bruker enn mer sentrale kommuner. Dette kan ha sammenheng med at distriktskommuner har mindre enheter, kombinert med at høyere inntekter gir mulighet for høyere utgifter. Samtidig er utgiftene per bruker i hjemmetjenesten ikke høyere i distriktskommunene enn i mer sentrale kommuner. Dette er noe overraskende, i og med man ville forvente at lange avstander mellom brukerne i distriktene også skulle gi seg utslag i økt tidsbruk og dermed større lønnsutgifter per bruker. En mulig årsak er at distriktskommuner ser ut til å flytte mange av sine eldre til kommunale boliger når de ikke lenger klarer seg selv hjemme, jf. omtale i kapittel 7. Tallene i figuren er ikke korrigert for alder og omfang av tjeneste.

[21] Tallene baserer seg på KOSTRA-data for 409 av 422 kommuner.




Figur 6.8 Kommunale brutto driftsutgifter per bruker ved utgangen av året i hjemmetjenester og institusjonstjenester, fordelt etter sentralitet (2019)[1]

[1] Tallene inkluderer arbeidsgiveravgift, som er lavere i de minst sentrale kommunene. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. For sentralitet er det benyttet Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 2018.

Kilde: SSB (tabell 12003 og tabell 12362). Beregninger utført av utvalget. oversikten inkluderer 412 av 422 kommuner i 2019.

### Distriktskommunene benytter oftere investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger

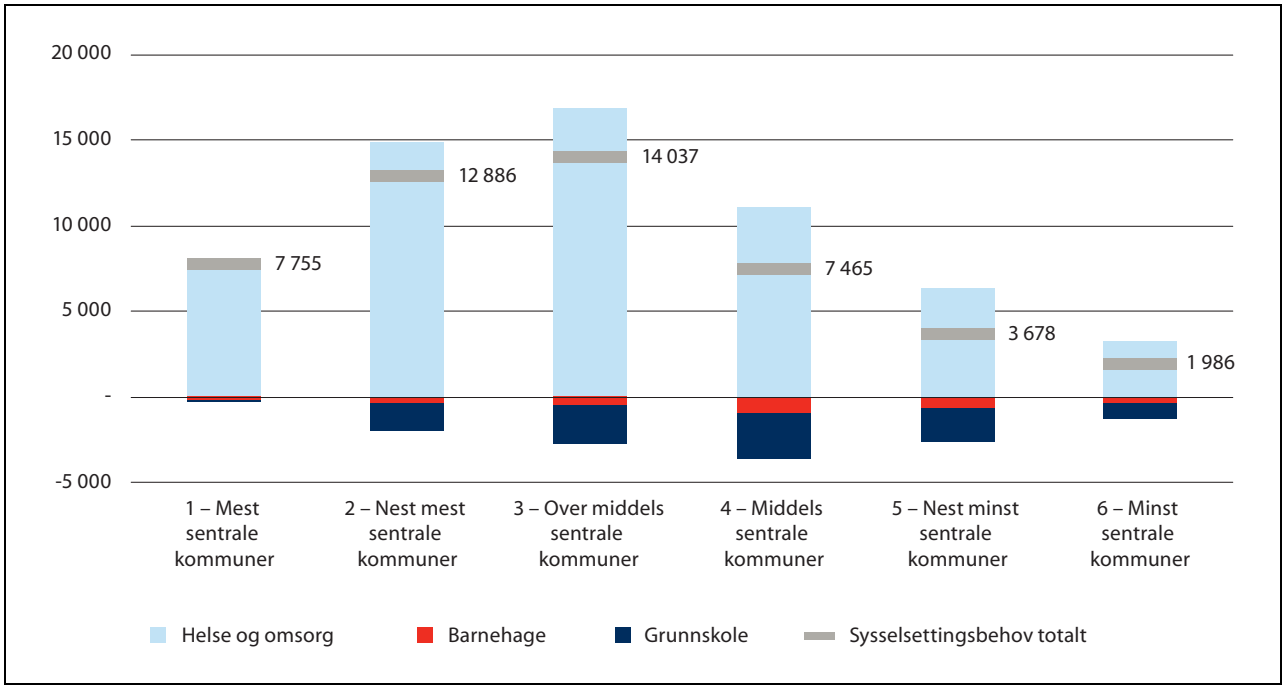
Husbankens investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemning.[22] Evalueringen av ordningen viser at det er små distriktskommuner med i utgangspunktet høy dekningsgrad av sykehjemsplasser som i størst grad har benyttet seg av ordningen.[23] Evalueringen av ordningen finner også en positiv sammenheng mellom kommunens frie inntekter per innbygger og hvor mange omsorgsplasser per innbygger kommunen får tilskudd til. Kommunene med lavest utnyttelse av tilskuddet ser ifølge forskerne ut til å være de kommunene som har størst behov. Forskerne peker på at dette kan tyde på at ordningen har hatt uheldige fordelingsmessige konsekvenser. Husbankens årsrapport for 2019 viser at 17 prosent av tilskuddet gikk til distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Til sammenlikning har disse kommunene 14 prosent av befolkningen.

## 6.4 Framskrivinger av forventet behov for tjenester i kommunene

Vi har sett at SSB framskrev lavere vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgspersonell i en del distriktsregioner, men at det ikke som sådan ble skilt mellom distriktskommuner og mer sentrale kommuner. Utvalget har derfor gjort egne analyser på kommunenivå.

[22] Investeringstilskuddet er delt i to ordninger: investeringstilskudd til rehabilitering og investeringstilskudd til netto tilvekst av sykehjemsplasser og omsorgsboliger, se *Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger.* Husbanken. (2020, august).

[23] Westberg, N. B. et al. (2019). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem.* (MENON-Publikasjon nr. 43/2019). Menon Economics i samarbeid med forskere fra NOVA og Helseøkonomisk Analyse.




Figur 6.9 Beregnede endringer i etterspørsel etter sysselsatte i kommunesektoren, fordelt etter sentralitet og tjenesteområde 2020–2030. Antall sysselsatte

Kilde: SSB. Beregninger utført av utvalget, se *digitalt vedlegg, framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger.*

### 6.4.1 Vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgsarbeidere, nedgang i barnehage og grunnskole

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bruker SSBs regionale framskrivinger for å gi indikasjoner om framtidig etterspørsel etter henholdsvis barnehage, grunnskole og helse- og omsorgstjenester i den enkelte kommune. Dette baserer seg på KOSTRA-tall om dagens tjenesteproduksjon og på en forutsetning om konstante aldersspesifikke dekningsgrader også framover. Metoden og forutsetningene er beskrevet i digitalt vedlegg til denne NOU-en.[24] Figur 6.9 viser den forventede endringen i antall sysselsatte for de ulike tjenesteområdene fordelt etter sentralitet, fram mot 2030.

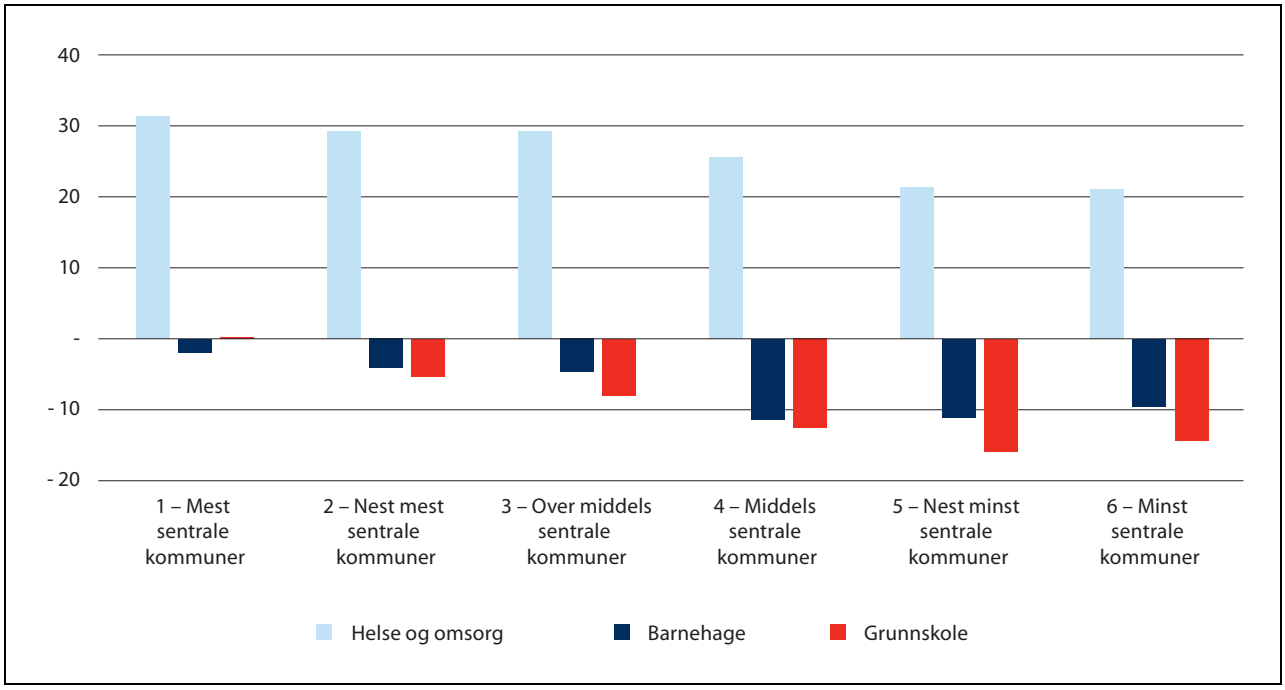
For distriktskommuner vil økt antall eldre, med dagens dekningsgrader, øke etterspørselen etter sysselsatte innenfor helse og omsorg med 3 300. I en nasjonal sammenheng er veksten således begrenset. Størst økning i etterspørselen etter personell er forventet i de over middels sentrale kommunene på sentralitet 3. Fordi en forholdsmessig liten andel av etterkrigsgenerasjonene er bosatt i Oslo, vil veksten på sentralitet 1 være relativt beskjeden i absolutte tall.

Hvis vi ser på den relative veksten (prosent av eksisterende sysselsetting i hver sektor), er denne sterkest i de sentrale og middels sentrale kommunene, jf. figur 6.10. Det er altså disse kommunene som i størst grad må øke kapasiteten i tjenestene framover, med en framskrevet vekst på 30 prosent. Men selv om veksten blir noe lavere i distriktskommunene, er også de framskrevet med en vekst i etterspørselen etter sysselsatte i helse- og omsorgstjenestene på 20 prosent de nærmeste 10 årene.

For distriktskommuner kan et slikt økt omsorgs- og pleiebehov også anses som en mulighet for nye jobber, økt inntektspotensial og muligheter for å rekruttere innflyttere. Men ettersom det er ventet betydelig vekst i antall sysselsatte også i mer sentrale kommuner, kan en tenke seg at de mindre sentrale kommunene ikke vil få dekket arbeidskraftsbehovet sitt og dermed ikke vil klare å levere lovpålagte tjenester. Som vi så i kapittel 6.2, er det ventet en nasjonal underdekning på blant annet sykepleiere og helsefagarbeidere.

I tillegg til pleie- og omsorgstjenester er barnehage og grunnskole sektorer med mange sysselsatte i kommunene. Antallet (forventede)

[24] Digitalt vedlegg, *framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger*.




Figur 6.10 Beregnede endringer i etterspørsel etter sysselsatte i kommunesektoren, fordelt etter sentralitet og tjenesteområde 2020–2030. Prosent av kommunal sysselsetting i hver sektor

Kilde: SSB. Beregninger av utvalget, se digitalt vedlegg, *framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger*.

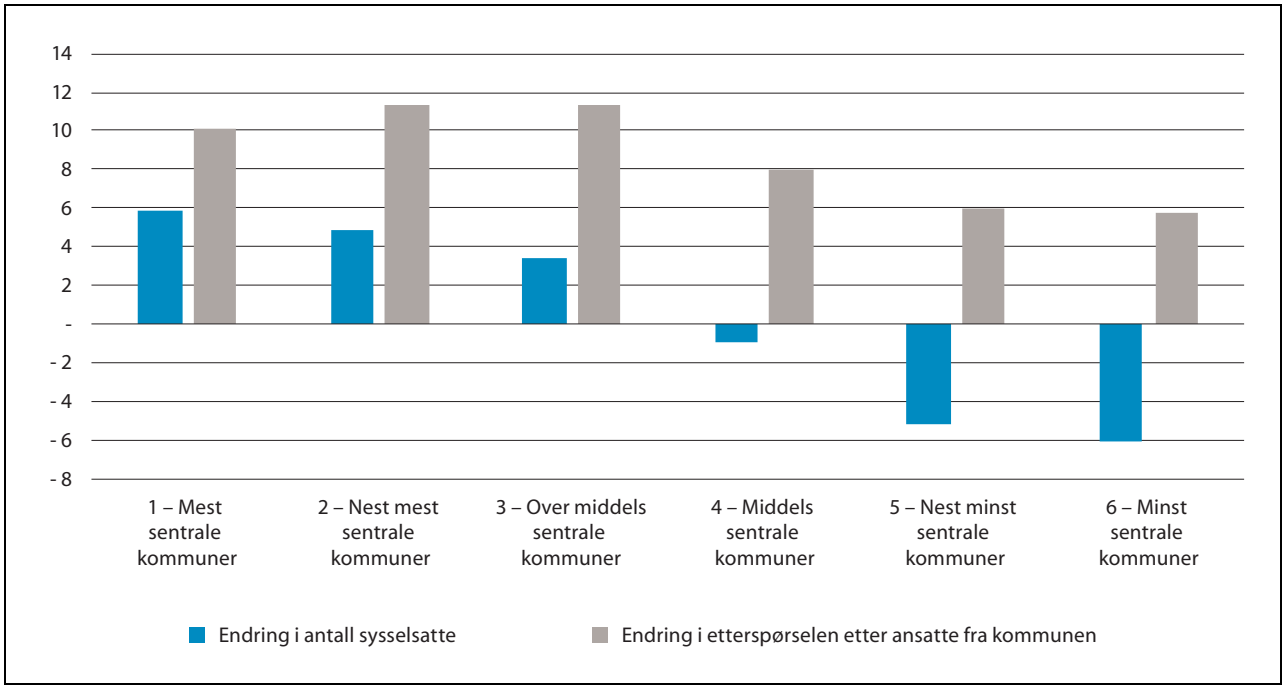
barn og unge er derfor viktig styringsinformasjon for kommunene. Vi så i kapittel 2 at lavere fødselstall, kombinert med lavere innvandring, gjør at mange kommuner kan forvente en nedgang i antall barn og unge. Dette vil igjen redusere behovet for sysselsatte i grunnskole- og barnehagesektoren. For distriktskommuner på sentralitet 6 er denne reduksjonen beregnet til om lag 1 300 sysselsatte, eller om lag 10–15 prosent av de sysselsatte i sektoren i disse kommunene. Den totale veksten i etterspørselen i distriktskommuner på sentralitet 6 er dermed på om lag 2 000 sysselsatte, jf. figur 6.9. Også kommuner på sentralitet 4 og 5 er ventet å få en markant nedgang i antall sysselsatte i barnehage- og grunnskolesektoren, dersom framskrivingene slår til.

De samme analysene er også gjennomført ved å bruke alternative befolkningsframskrivinger. I kapittel 2.7 så vi at attraktivitetsmodellen til Telemarksforsking antar en sterkere sentralisering framover, med nedgang i folketallet i distriktskommuner. Modellen framskriver også høyere dødelighet og dermed noe mindre aldring i distriktskommunene enn SSBs hovedalternativ (se også kapittel 2.6.5). Dette medfører en lavere vekst i etterspørselen etter helse- og omsorgsarbeidere i distriktskommuner fram mot 2030 (vekst på 2 300 i Telemarksforskings alternativ «historisk» og 3 300 i SSBs hovedalternativ). Samtidig gir færre barn og unge en sterkere nedgang i etterspørselen i grunnskole- og barnehagesektoren, slik at samlet vekst i etterspørselen i Telemarksforskings alternativ er på bare 300 sysselsatte (2 000 sysselsatte i hovedalternativet).

Den demografiske utviklingen med færre barn og unge og flere eldre innebærer altså behov for en vridning av ressursene i kommunene, fra tjenester rettet mot barn og unge til tjenester rettet mot eldre. Som vi så i kapittel 5, kan dette være utfordrende for mange distriktskommuner.

### 6.4.2 Hvor mye vil kommunesektoren kreve av total sysselsetting?

I mandatet er det uttrykt bekymring for at nedgangen i antall yrkesaktive kan bli en utfordring med tanke på å møte behovet for personell i helse- og omsorgssektoren. Økt behov for ansatte i offentlig sektor lokalt kan komme til å gå på bekostning av tilgangen på arbeidskraft for privat sektor i distriktene. I figur 6.11 er den beregnede etterspørselsveksten i kommunal sysselsetting sammenholdt med beregnet utvikling av antall




Figur 6.11 Beregnet endring i etterspørselen etter sysselsatte i kommunesektoren og tilbudet av sysselsatte, fordelt etter sentralitet. 2019–2030. Tall i prosent[1]

[1] Etterspørsel etter sysselsatte i kommunesektoren (ikke fylkeskommuner), fordelt etter arbeidssted. Beregnet vekst i antall sysselsatte etter bosted.

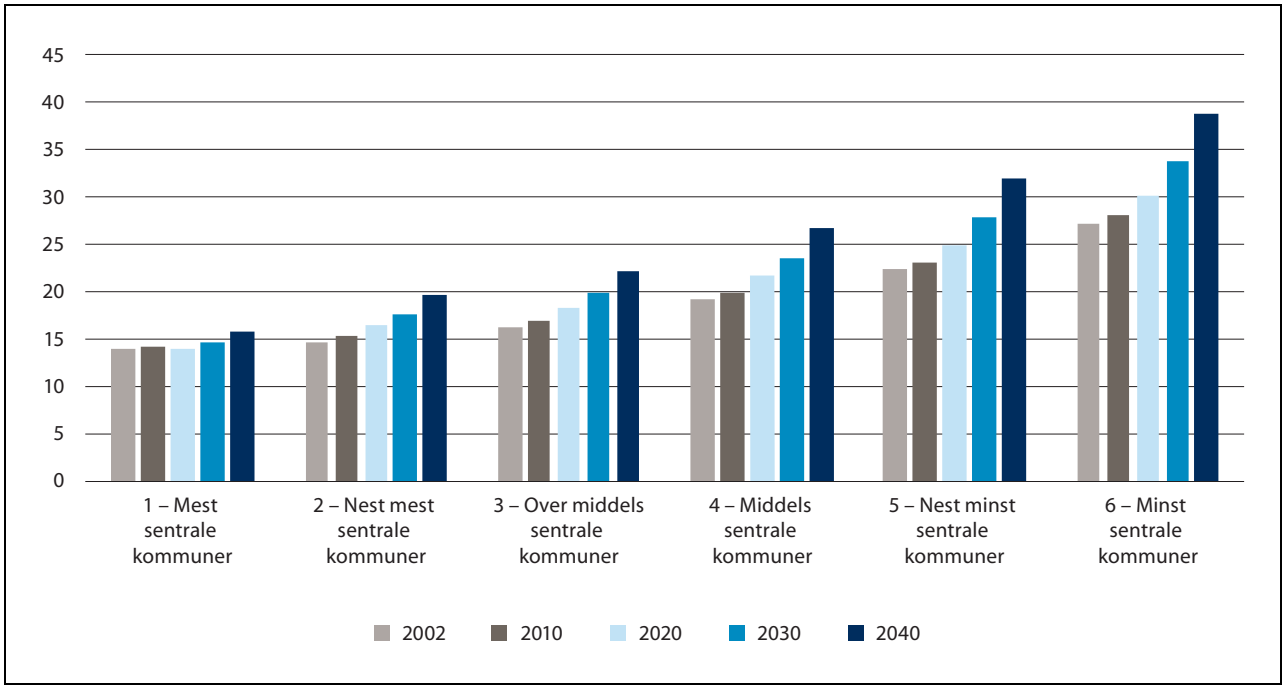
Kilde: SSB. Beregninger av utvalget, se digitalt vedlegg, *framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger*.

sysselsatte etter sentralitet.[25] I distriktskommuner vil altså kommunesektoren etterspørre flere sysselsatte. Samtidig vil færre personer i yrkesaktiv alder føre til at tilbudet av arbeidskraft blir redusert i de samme kommunene. For landet som helhet er det totale antallet sysselsatte forventet å øke, men i mye mindre grad enn etterspørselsveksten i kommunesektoren.

I kapittel 2 så vi at kommunal sysselsetting står for mellom en fjerdedel (sentralitet 4) og en tredjedel (sentralitet 6) av totalt antall arbeidsplasser i distriktene. Dette inkluderer også fylkeskommunal sektor. Tallene i figur 6.11 avviker noe fra denne vanlige måten å angi kommunesektorens andel av antall sysselsatte på, ved at den kombinerer kommunal sysselsetting etter arbeidssted med antall sysselsatte bosatt i kommunen.

I figur 6.12 er denne kombinasjonen brukt for å se hvor mange sysselsatte kommunesektoren vil etterspørre sammenliknet med det totale antallet sysselsatte som er bosatt i kommunen. I figuren er sysselsetting for 2002 og 2010 også tatt inn. Vi ser også vekst i den kommunale sysselsettingens andel av den totale sysselsettingen i denne perioden. For landet som helhet skyldes dette i hovedsak utbygging av tjenester, for eksempel vekst i helse- og omsorgstjenester til yngre brukere, og ikke endring i alderssammensetningen. Med dagens sysselsettingsfrekvenser i aldersgruppene og videreføring av dagens dekningsgrader viser beregningene at den kommunale sysselsettingen vil kreve en stadig større andel av den totale sysselsettingen, særlig etter 2030. For landet som helhet vil veksten gå fra noe under 19 per 100 sysselsatte i 2020 til noe over 22 i 2040. For distriktskommunene blir derimot økningen kraftigere, og den kommer tidligere. Distriktskommuner på sentralitet 6 er beregnet å etterspørre 30 per 100 sysselsatte i 2020 og om lag 39 per 100 sysselsatte i 2040. Med et slikt scenario vil kommunesektorens sysselsettingsbehov kunne gå på bekostning av behovene for sysselsatte i privat sektor.

[25] Samlet sysselsetting i kommunen framskrives ved å benytte dagens sysselsettingsandel i kommunen etter bosted. Det er sysselsettingsandelen i ulike aldersgrupper som holdes konstant, og ved å bruke antall i hver aldersgruppe i befolkningsframskrivingene beregnes antallet sysselsatte. Dette benyttes dermed som et uttrykk for samlet tilbud av sysselsetting i kommunen. Antall sysselsatte i kommunesektoren er beregnet etter arbeidssted, mens totalt antall sysselsatte er beregnet etter bosted.




Figur 6.12 Antall sysselsatte i kommunesektoren per 100 sysselsatte i kommunen. Faktiske tall 2002, 2010 og 2020, beregnet etterspørsel 2030 og 2040[1]

[1] Sysselsatte i kommunesektoren (ikke fylkeskommuner) etter arbeidssted. Sysselsatte i kommunen etter bosted.
Kilde: SSB. Beregninger av utvalget, se digitalt vedlegg, *framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger*.

Beregninger basert på befolkningsframskrivinger fra Telemarksforskings attraktivitetsmodell gir lite avvik i tallene i distriktskommuner i 2030 sammenliknet med beregninger basert på Statistisk sentralbyrås hovedalternativ. Dette skyldes at veksten i etterspørselen etter sysselsatte er relativt lav, mens nedgangen i antall sysselsatte er kraftigere.[26] I 2040 er avvikene derimot større. Da er distriktskommuner på sentralitet 6 beregnet å etterspørre 45 per 100 sysselsatte, og tallet er 35 per 100 sysselsatte på sentralitet 5.

## 6.5 Det er allerede lite tilgang på helse- og omsorgspersonell i distriktskommuner

Framskrivingene viser altså framtidig nasjonal underdekning på sykepleiere og helsefagarbeidere, men allerede i dag er det rapportert om mangel på slik kompetanse. I Navs bedriftsundersøkelse blir mangelen i helse- og omsorgstjenestene beregnet til om lag 4 500 sykepleiere, 2 650 helsefagarbeidere og 700 vernepleiere.[27] Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2019 viser også at andelen kommuner med rekrutteringsproblemer øker, og at kommunene de siste årene har hatt størst utfordringer med å rekruttere sykepleiere og leger. I alt svarer om lag tre av fire kommuner at det er ganske eller meget utfordrende å rekruttere sykepleiere, og seks av ti oppgir at det er utfordrende å rekruttere leger. Kommunene er inndelt etter landsdeler, og rekrutteringsutfordringene er størst for kommuner på Østlandet og i Nord-Norge.[28]

### 6.5.1 Det utdannes for få helsefagarbeidere og sykepleiere

Kompetansebehovsutvalget har analysert årsaker til mangelen på helsefagarbeidere og sykepleiere. En hovedgrunn for begge grupper er at det utdannes færre kandidater enn det som skal til for å dekke etterspørselen. For helsefagarbeidere skyl-

[26] Sammenliknet med tallene i figur 6.11 er veksten i etterspørsel på 0,8 prosent, mens framskrevet nedgang i antall sysselsatte er på 12 prosent.

[27] Nav. (2019). *Navs bedriftsundersøkelse 2019*. Navs bedriftsundersøkelse gir estimerte tall over mangel på personell, og den viser ikke hvor mange stillinger som faktisk er ubesatt.

[28] KS. (2019). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2019*.

des dette en kombinasjon av svak rekruttering til utdanningen, høyt frafall fra utdanningen og mangel på læreplasser.[29]

For sykepleiere framstår lav utdanningskapasitet som en hovedårsak, og kompetansebehovsutvalget mener at utdanningskapasiteten bør økes. Det er klart flere kvalifiserte søkere enn det er studieplasser. Antall kvalifiserte søkere i sluttopptaket i 2019 var i overkant av 16 000, mens det var 7 900 som fikk tilbud om studieplass. En viktig begrensning på utdanningskapasiteten er tilbudet av praksisplasser, og det vil være behov for å øke tilgangen på praksisplasser dersom utdanningskapasiteten økes. Dette kan skje enten ved å utvikle nye praksisarenaer, ved å øke bruken av simulering og ferdighetstrening, eller ved å sikre mer fleksibilitet i tidspunktet for når praksis gjennomføres – eventuelt en kombinasjon av flere av disse momentene. Som vi skal se i kapittel 8, opplever mange distriktskommuner at de ikke blir brukt som praksisarena.

For både helsefagarbeidere og sykepleiere bidrar omfanget av deltidsarbeid og tidlig avgang fra yrket også til mangelen på arbeidskraft. Rundt 75 prosent av helsefagarbeiderne og 40 prosent av sykepleierne jobber deltid. Helsefagarbeiderne som jobber deltid, har en større andel i små stillinger enn sykepleierne. Deltidsarbeid i helse- og omsorgssektoren er mer utbredt i distriktskommuner enn i mer sentrale strøk, jf. kapittel 6.6.2.

Tidlig avgang fra yrket kan blant annet henge sammen med at helsefagarbeidere og sykepleiere har et yrke som kan være både fysisk og psykisk belastende. De fleste helsefagarbeidere og sykepleiere utenfor arbeidslivet i 2016 var på helserelaterte ytelser, og de fleste sykepleiere som mottok helserelaterte ytelser, var varig uføre. Tall for helsefagarbeiderne tyder på at den fysiske belastningen fra helsefagarbeideryrket særlig kommer til syne etter 45 års alder.[30]

### 6.5.2 Økt etterspørsel gir rekrutteringsutfordringer i sentrale strøk, mens distriktene har langvarige strukturelle rekrutteringsutfordringer

Kompetansebehovsutvalget har sett på regionale forskjeller i rekrutteringsutfordringer. De ser i noen grad disse forskjellene i sammenheng med stramheter i arbeidsmarkedet, det vil si at veksten i ønsket personell er større enn tilbudet av arbeidskraft med ønsket kompetanse. Denne typen stramhet ser vi nå for helsearbeidere, og den er ventet å vare ved over tid.

I evalueringen av fastlegeordningen fra 2019 vises det til at det i lang tid har vært rekrutteringsutfordringer og lav stabilitet i legestanden i små og usentrale kommuner. Dette ble påpekt i debatten før innføringen av fastlegeordningen, og det ble bekreftet i den forrige evalueringen av fastlegereformen i 2006. Det nye er at evalueringen viser at dette nå er i ferd med å bli realiteten også for større og mer sentrale kommuner.[31]

For distriktskommuner vil altså denne typen stramhet i arbeidsmarkedet, særlig for helse- og omsorgsarbeidere, komme på toppen av langvarige strukturelle rekrutteringsutfordringer. Dette er rekrutteringsutfordringer kompetansebehovsutvalget mener følger av begrenset mobilitet og små arbeidsmarkeder, og at potensielle kandidater i noen tilfeller ikke søker en stilling på grunn av lokalisering, store geografiske avstander, små fagmiljøer eller andre årsaker.[32]

I kapittel 8.4 skal vi se nærmere på hvorfor det generelt kan synes vanskelig å rekruttere personell med høyere utdanning til stillinger i distriktene.

## 6.6 Økt yrkesdeltakelse kan øke tilbudet av arbeidskraft

### 6.6.1 Behov for å øke sysselsettingen blant eldre for å møte etterspørselen etter arbeidskraft

Distriktskommuner har i gjennomsnitt like høye sysselsettingsandeler som mer sentrale kommuner, men det er forskjeller mellom landsdelene.

Yrkesdeltakelsen avtar særlig fra 60-årsalderen. Det skyldes i hovedsak overgang til uføretrygd, AFP og alderspensjon. Aldringen av befolkningen i de kommende tiårene vil isolert sett redusere den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen, og denne effekten ligger inne i de analysene vi har gjennomført i kapittel 6.4.2. Hvor sterk effekten blir, avhenger blant annet av i hvor stor grad de ekstra leveårene blir friske leveår, og i hvilken grad framtidige eldre velger å delta i arbeidslivet. En kombinasjon av bedre helse, høyere utdan-

[29] NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III: Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.

[30] NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III: Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.

[31] EY og Vista Analyse (2019). *Evaluering av fastlegeordningen.*

[32] NOU 2018: 2. *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet.

ningsnivå og et gjennomgående godt arbeidsmarked er viktige forklaringer på at den langvarige nedadgående trenden i yrkesdeltakelsen blant eldre menn snudde fra slutten av 1990-tallet. Den økte yrkesdeltakelsen er blitt ytterligere forsterket av pensjonsreformen, hvor et sentralt formål var å gjøre det mulig å kombinere pensjon og jobb uten avkorting av pensjonen. Eldre med AFP eller alderspensjon oppfattes å kunne utgjøre en viktig arbeidskraftreserve i situasjoner med mangel på arbeidskraft.[33] Det kan samtidig være en konflikt mellom økt yrkesdeltakelse og frivillig arbeid, jf. kapittel 6.8.

Samtidig er det stadig flere voksne med kun grunnskoleutdanning som ikke deltar i arbeidslivet, og mange har ustabile jobber.[34] Frafall i videregående skole kan ha selvforsterkende virkninger og føre til en negativ spiral med svak selvtillit, lav motivasjon og få muligheter for sysselsetting og videre opplæring. Uten formell kompetanse er disse ungdommene dårlig rustet for å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Tilsvarende gjelder også til en viss grad innvandrere i flere aldersgrupper. Også innvandrere har generelt lavere arbeidsdeltakelse enn den øvrige befolkningen. Framover forventes andelen i yrkesaktiv alder, og da særlig i aldersgruppen over 55 år, å bestå av en høyere andel innvandrere enn det som er tilfellet i dag. Dette kan også skape utfordringer for høy yrkesdeltakelse.

I 2019 var sysselsettingsandelen i alderen 15–74 år på 67 prosent (registerbasert sysselsetting). Med faste aldersspesifikke sysselsettingsrater vil sysselsettingsandelen gå ned til 66 prosent i 2040. Yrkesdeltakelsen avtar særlig fra 60 års alder, og det er blant dem mellom 62 og 67 år at sysselsettingsandelen har økt mest de siste årene. For de mellom 55 og 66 år har sysselsettingsandelen økt fra 66 prosent i 2009 til 67,5 prosent i 2019. Det er antakelig i de eldre aldersgruppene at potensialet for økt sysselsetting er høyest.

Vi kan bruke modellen i kapittel 6.4.2 for å se hvor mye økt sysselsettingsandel kan bety for å dekke det sysselsettingsbehovet i kommunesektoren vi beregnet i figur 6.12. Som vist kreves en relativt markant økning i sysselsettingsandelen for å møte hele etterspørselsbehovet til helse- og omsorgstjenestene i kommunesektoren.[35]

### 6.6.2 Flere jobber deltid i distriktskommuner

En annen mulighet for å øke tilbudet av arbeidskraft er å øke andelen som jobber heltid. Norge har – på lik linje med mange andre vesteuropeiske land – en høy andel sysselsatte som arbeider deltid, særlig blant kvinner: Hele 35 prosent av kvinnene og 11 prosent av mennene mellom 20 og 66 år jobber deltid. Andelen som jobber deltid er høyere i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Her jobber 45 prosent av kvinnene deltid, mens andelen i Oslo-regionen (sentralitet 1) er på kun 24 prosent. Forklaringer på at det er mer deltidsarbeid i distriktsområder, kan være graden av kjønnsbalanse i næringsstrukturen og utdanningsnivået. Kvinner med kun grunnskole eller videregående skole jobber i større grad deltid enn kvinner med høyere utdanning. Mindre sentrale kommuner har også ofte en kjønnsdelt næringsstruktur, der kvinne- eller mannsdominansen i tradisjonelt kjønnsdelte yrker er større enn hva den er i mer sentrale kommuner. Dette fenomenet henger også tydelig sammen med kommunenes deltidsandel for kvinner.

Helse- og omsorgssektoren er en sektor der graden av deltid er høy. Her jobber om lag halvparten av de ansatte deltid, jf. figur 6.13. Også innenfor denne sektoren er andelen som jobber deltid høyere i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6, der om lag 60 prosent jobber deltid.

Det er anslått at antall utførte timeverk i Norge ville øke med 8 prosent om alle kvinner i Norge jobbet heltid.[36] I sum kan dette anslås å utgjøre om lag 200 000 flere sysselsatte i landet.

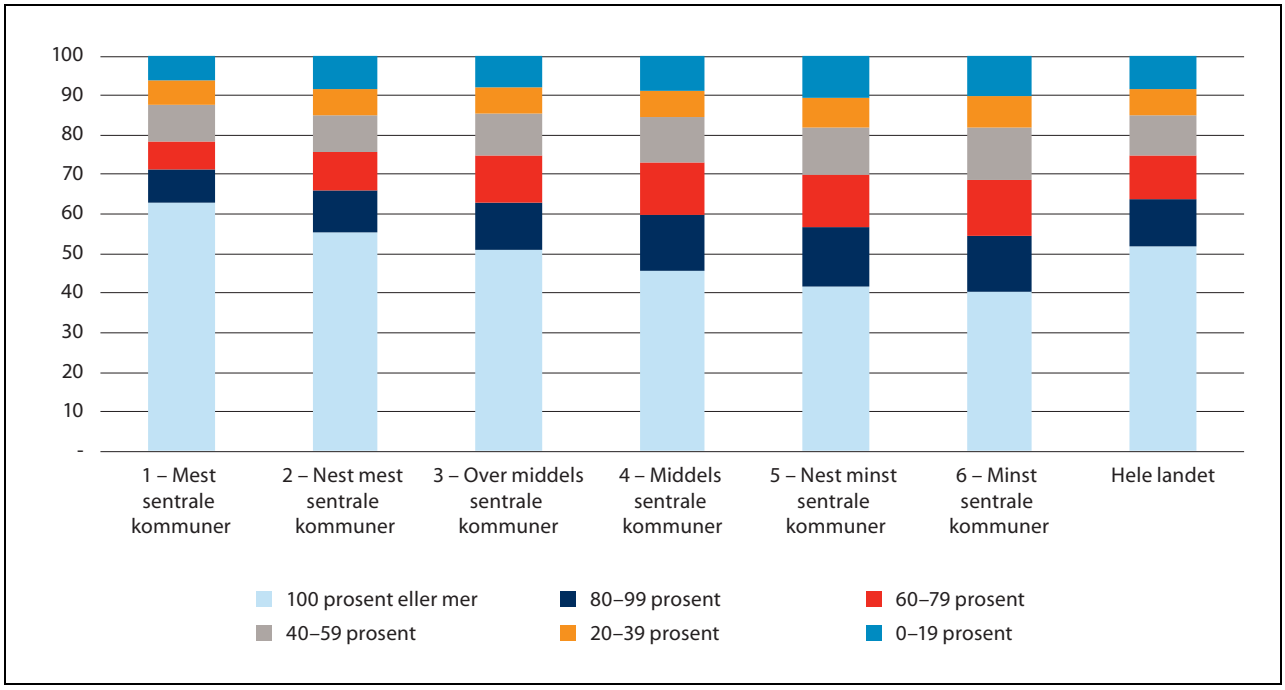
---

[33] Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

[34] NOU 2018: 13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold.* Kunnskapsdepartementet.

[35] Digitalt vedlegg, *framskrivinger av etterspørsel etter arbeidskraft i kommunene – metode og forutsetninger*. I modellen er sysselsettingen fram til 2030 økt til 69,5 prosent og ytterligere til 72 prosent i 2040, uten at dette når behovet i sektoren. I modellen er sysselsettingsandelen i aldersgruppene 25–39 år og 40–54 år gitt en økning på 1 prosentpoeng hver, til en sysselsettingsandel på henholdsvis 81 og 83,5 prosent. For aldersgruppen 55–67 år er sysselsettingen økt med 7 prosentpoeng til 2030 til 74,5 år og ytterligere til 81,5 prosent i 2040. For aldersgruppen 67–74 år er sysselsettingen gitt en økning med 9 prosentpoeng, til 28 prosent i 2030 og ytterligere til 43 prosent i 2040.

[36] Meld. St. 29 (2016–2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.




Figur 6.13 Andel lønnstakere som jobber heltid og deltid i helse- og omsorgssektoren, fordelt etter sentralitet (bosted) og avtalt arbeidstid (2019). Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 12539).

## 6.7 Behovet for årsverk må reduseres gjennom ny teknologi, innovasjon og bedre organisering

### 6.7.1 Tjenesteinnovasjon ved bruk av digital teknologi kan øke produktiviteten

Tjenesteinnovasjon og -utvikling gjennom bruk av ny teknologi, nye metoder og bedre oppgavefordeling kan bidra til å øke produktiviteten både i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og i spesialisthelsetjenesten. Innføring av velferdsteknologi påvirker imidlertid også måten tjenestene utføres på og utfordrer forholdet mellom aktører, kompetanser og funksjoner.

Den teknologiske utviklingen har trolig bidratt til å forsterke omsorgstjenestenes langvarige utvikling fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmetjenester, som ble påbegynt med handlingsplanen for eldreomsorgen på 90-tallet, jf. også kapittel 6.3. Bruk av f.eks. trygghets- og varslingsteknologi (velferdsteknologi), gjerne i kombinasjon med helsefremmende tiltak og tidlig intervensjon, kan bidra til økt egenmestring hos brukerne og redusere behovet for omsorgstjenester. Det kan bidra til at funksjonssvekkede og omsorgsmottakere kan bo trygt hjemme i en lengre periode enn tidligere. Det kan igjen øke livskvaliteten for brukeren og frigjøre ressurser i tjenestene. Eksempler på velferdsteknologi er blant annet lokaliseringsteknologi til personer med demens og kognitiv svikt, elektronisk medisineringsstøtte, elektroniske dørlåser, digitale tilsyn, responssentertjenester, digitale trygghetsalarmer og pasientvarslingssystem. Disse er i varierende grad innført i kommuner og sykehus.

Digital hjemmeoppfølging (avstandsoppfølging) prøves ut i kommuner, av fastleger og i sykehus. Brukere har vært fornøyd med oppfølgingen og opplevde økt trygghet og kontroll over egen helse.[37] Hvorvidt ressurser frigjøres og tjenestene forbedres avhenger i stor grad av hvordan avstandsoppfølging implementeres.

Digitalt tilsyn har potensial til å forbedre tjenestene til hjemmeboende og til å redusere ressursbehovet både i hjemmebaserte tjenester og institusjon. Slikt tilsyn skaper mindre uro enn fysiske tilsyn, hvor både brukere og pårørende opplever at de blir vekket av telefonoppringninger eller besøk.[38] Digitalt tilsyn kan også være res-

[37] Institutt for helse og samfunn – Universitetet i Oslo, Oslo Economics & Nasjonalt senter for distriktsmedisin, UiT Norges arktiske univer-sitet. (2020). *Evaluering av utprøving av medi-sinsk avstandsoppfølging*. Delrapport 1.

[38] Røhne, M. (2020). *Digitalt tilsyn – erfaringer fra Smart omsorg i Bergen kommune.* (2020:00633). SINTEF Digital, Anvendt helseteknologi.

sursbesparende for institusjonsbaserte tjenester. Forsøk viser 20 prosent reduksjon i behovet for personell, samtidig som kvaliteten på tjenestene økte. Arbeidssituasjonen for de ansatte ble også bedre, med mindre stress, mer frigjort tid og økt fleksibilitet til å ta hånd om beboere og situasjoner som oppstår.[39]

### Muligheter og kostnader ved innføring av nytt utstyr og nye behandlingsformer

Mange nye behandlingsformer krever avansert, dyrt utstyr og tverrfaglige, høyt spesialiserte team av fagfolk. Mange eldre har flere sykdomstilstander som krever behandling og oppfølging samtidig. Det gjør at man ikke kan følge standardiserte prosedyrer, men må tilpasse behandling og oppfølging individuelt.

Vi ser også en utvikling der vi får enklere og mer mobilt utstyr. Mange utredninger og behandlinger kan utføres nærmere pasienten, for eksempel i små sykehus, lokalmedisinske sentre eller i eget hjem. Utviklingen stiller krav til kommunene og sykehusenes evne til å samarbeide og utveksle kompetanse på tvers av nivåene. Bedre utnyttelse av teknologien kan bidra til mer effektiv ressursbruk.

I spesialisthelsetjenesten bringer medisinsk forskning og innovasjon fram nye behandlingsformer i stort omfang og høyt tempo, blant annet nye legemidler og medisinsk utstyr. Nye gjennombrudd kan skape nye muligheter og økte forventninger, i og med at nye grupper kan behandles. Samtidig vil ofte innføring av ny teknologi kreve investeringer samtidig som drifts- og forvaltningskostnader kan øke. OECD har konkludert med at utviklingen innenfor medisinsk teknologi samlet sett er kostnadsdrivende.[40] Det kan skyldes manglende strategiske prioriteringer og prosesser i denne typen anskaffelser og driftskonsepter.

Koordinerte tjenesteforløp og systeminnovasjon krever at ledere samarbeider og setter denne type helsetjenesteutvikling på dagsorden. Det kan man blant annet se av de nasjonale prosjektene innen velferdsteknologi og primærhelseteam som omfatter samarbeid mellom kommuner, inklusive fastleger, og sykehus. Helseledernettverket «Regional koordineringsgruppe for ehelse Agder 2030 er et eksempel på det.

## 6.8 Begrenset administrativ kapasitet til innovasjon i distriktskommuner

De demografiske endringene krever innovasjon og nye løsninger for å kunne løse oppgaver og gi innbyggerne tilfredsstillende tjenester. Spesielt er dette viktig innen helse og omsorg.

Undersøkelser viser at små distriktskommuner i mindre grad enn øvrige kommuner deltar i statlige innovasjonsprogrammer. De bruker i mindre grad også ulike virkemidler for innovasjon. Innen helse- og omsorgstjenester har små distriktskommuner jevnt over kommet betydelig kortere enn øvrige kommuner når det gjelder å ta i bruk velferdsteknologi.[41] Små fagmiljøer og liten lederkapasitet er det største hinderet for innovasjonsarbeid i distriktskommunene. De er derfor i stor grad avhengig av samarbeid med andre kommuner for å kunne delta i innovasjons- og utviklingsprosjekter.

Man kunne tenke seg at distriktskommunene nøyer seg med å ta i bruk nye løsninger som er utviklet i andre kommuner. Men distriktskommunene har også utfordringer med å ta i bruk resultater fra andres innovasjonsprosesser. Dels skyldes dette at små distriktskommuner mangler kapasitet til å motta og innføre de nye løsningene, og dels skyldes det at løsningene ofte er tilpasset situasjonen i de større kommunene som har ledet an i innovasjonsprosessen.

Telemarksforsking påpeker at potensialet for gevinstrealisering av innovasjoner ofte kan være forskjellig. Der større kommuner kan ønske å utvikle løsninger som reduserer bemanningsbehovet i konkrete oppgaveløsninger, er små kommuner gjerne allerede nede på det minimumsnivået av bemanning som oppgaven krever. I slike tilfeller er gevinstpotensialet i distriktskommunene først og fremst knyttet til bedre kvalitet i tjenestene.[42]

---

39 Røhne, M. (2020). *Digitalt tilsyn – erfaringer fra Smart omsorg på Økernhjemmet.* (2020:00634). SINTEF Digital, Anvendt helseteknologi.

40 OECD. (2019). *The impact of technological advancements on health expenditure. A literature review*.

41 Brandtzæg, B. A. et al. (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler.* (TF-rapport nr. 540). Telemarksforsking. Med små distriktskommuner menes det i rapporten kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 (SSBs sentralitetsindeks 2017) med under 5 000 innbyggere.

42 Brandtzæg, B. A. et al. (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler.* (TF-rapport nr. 540). Telemarksforsking. Telemarksforsking viser til et eksempel der en distriktskommune var blitt forespeilet en innsparing på 1–2 nattevakter ved å implementere en velferdsteknologisk løsning. Men disse beregningene var gjort for større kommuner, og dermed passet de ikke for en liten kommune som kanskje kun har én vakt på jobb og med det ikke mulighet å redusere bemanningen ytterligere.

### 6.8.1 Kommunene kan styrke sin kapasitet gjennom regionalt samarbeid

Telemarksforsking mener det er en fordel om kommunene i størst mulig grad samarbeider i faste konstellasjoner, slik at de kan sikre kontinuitet og helhet i innovasjons- og utviklingsarbeidet. Dette gir også grunnlag for stabile fagnettverk og forutsigbarhet i det regionale samarbeidet. Etablerte regionale nettverk gir dessuten bedre grunnlag for spredning av nye løsninger til små distriktskommuner.[43]

En tydeligere målretting av virkemidlene på fylkesnivå kan gi grunnlag for et regionalt samarbeid som gir kommunene kapasitet og kompetanse til å gjennomføre krevende endringsprosesser. Fylkesmannen har en viktig rolle i å tilrettelegge og støtte fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Fylkesmannsembetene setter av skjønnsmidler (prosjektskjønn) til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet, og midlene skal stimulere kommunene til å kunne jobbe med fornying og innovasjon. Kommuner kan søke fylkesmannen om tilskudd til prosjekter. I 2019 var omtrent halvparten av prosjektene som fikk støtte samarbeid mellom kommuner.[44] Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.[45]

Dersom kommunene i størst mulig grad har felles systemer, metoder og rutiner innenfor tjenesteområdene, blir det også lettere å drive tjenesteutvikling og innovasjon i fellesskap.[46] Regionalt samarbeid og koordinering om e-helse i kommunene på Agder er et godt eksempel på det. Kommunene i regionen sto samlet bak anskaffelse og innføring av felles teknologisk plattform, tjenesteforløp for velferdsteknologi og utprøving av digital hjemmeoppfølging. Kommunene innfører brukerutstyr etter behov, knytter seg til felles responssenter og lager egne gevinstrealiseringsplaner.

## 6.9 Yngre eldre kan være en viktig ressurs i frivillig arbeid

Eldre bidrar i dag både i og utenfor arbeidslivet, i frivillig arbeid og i uformell omsorg for partnere, venner og barnebarn mv. Hvis økt levealder gir flere friske år, kan det ligge et potensial i at eldre med god helse også framover vil kunne bidra ytterligere med uformell omsorg og frivillig innsats på andre arenaer i lokalsamfunnet.

Forskning viser at de fleste som engasjerer seg i frivillighet som pensjonister har deltatt i frivillig arbeid tidligere. Det vil derfor trolig kreve en viss rekruttering og tilrettelegging for å få flere eldre med i frivillig arbeid.[47] Undersøkelser viser at eldre kan være en viktig ressurs for å løse oppgaver i lokalsamfunnet i framtiden. Mange i distriktene gir uttrykk for at de vil bidra i dugnader og frivillig arbeid til fellesskapets beste, men forventer samtidig at det offentlige legger til rette for slik innsats.[48]

Om lag halvparten av befolkningen i Norge engasjerer seg i frivillig arbeid. Denne innsatsen er spesielt viktig for aktivitetstilbudene og sosiale møteplasser i distriktene. Personer bosatt i spredtbygde områder er i noe større grad aktive medlemmer i frivillige organisasjoner, aktive i flere organisasjoner og bidrar med flere gratistimer for organisasjonene enn resten av befolkningen.[49]

Figur 6.15 viser at om lag 40 prosent av innbyggerne over 55 år i distriktene oppgir at de har utført frivillig arbeid for en organisasjon, klubb eller forening. Blant kvinnene er det en markant høyere andel i distriktene som har utført frivillig arbeid (40 prosent), enn andelen i urbane områder (30 prosent). Undersøkelsen viser også at deltakelse i frivillig arbeid har en klar sammenheng med alder, hvor andelen som deltar i frivillig arbeid, synker markant etter 75 års alder.[50]

Casestudier i tre distriktskommuner viser at både kommunale ledere og innbyggere er opptatt av å ta i bruk frivillighet som en ressurs for velferd

---

43 Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner.* (TF-rapport nr. 549). Telemarksforsking.

44 Prop. 105 S (2019–2020). *Kommuneproposisjonen 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

45 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Retningslinjer for skjønnstildelingen 2021*.

46 Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner.* (TF-rapport nr. 549). Telemarksforsking.

47 Rogne, A. F. & Syse, A. (2018) *Framtidens eldre i by og bygd. Befolkningsframskrivinger, sosiodemografiske mønstre og helse.* (Rapporter 2017/32). Statistisk sentralbyrå.

48 Bliksvær, T. et. al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

49 SSB Statistikkbanken 09133: Deltakelse i organisasjoner for personer 16 år og over (prosent), etter statistikkvariabel, type organisasjon / deltakelse, år og bostedsstrøk i 2017.

50 Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

### Boks 6.1 Regionalt samarbeid i Agder

Regionplan Agder

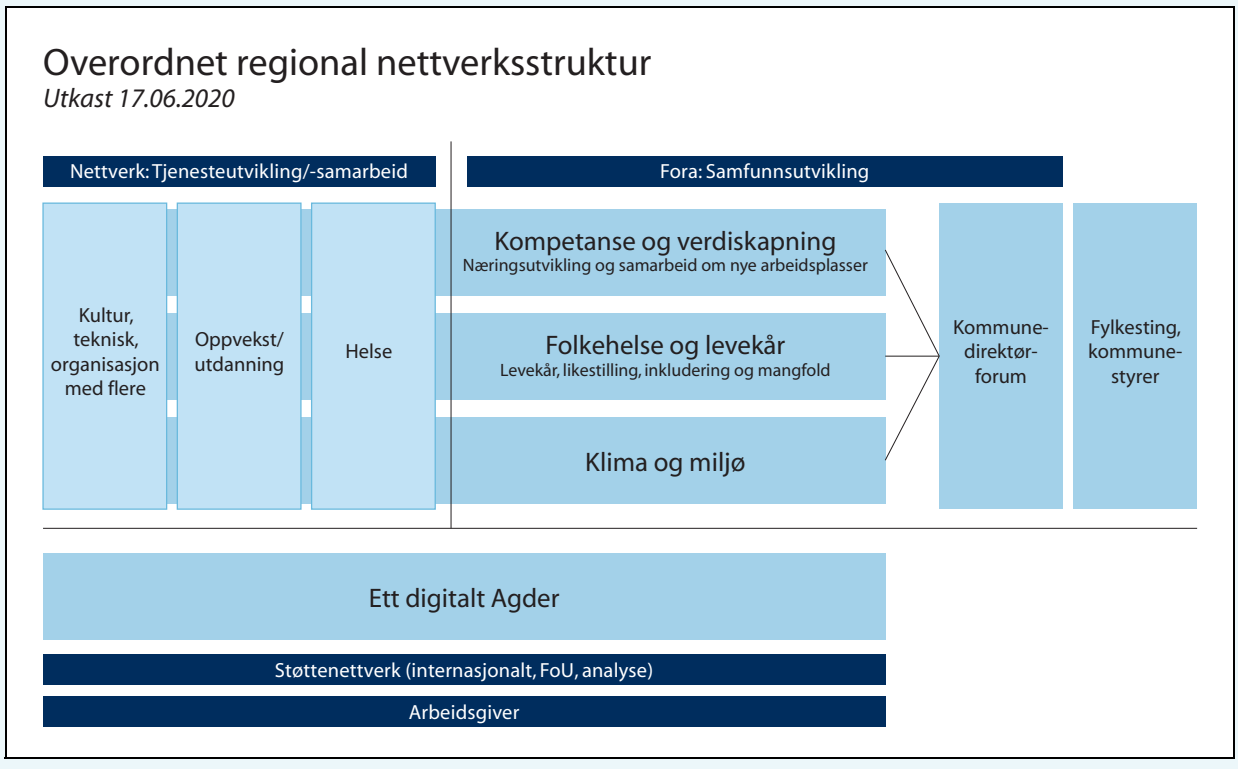
Regionplan Agder 2020 ble utarbeidet i regi av Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune som det overordnede styringsdokumentet for utvikling av Agder. Planen inneholdt mål for regionen som skulle oppnås gjennom samhandling mellom de to daværende fylkene, mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom offentlig og privat sektor. Regionplan Agder 2020 har bidratt til at man har fått felles, overordnede mål for Agder, på tvers av offentlig og privat sektor. Gjennom planperioden har koblingen mot kommunale planer blitt tydeligere for kommunene. Flere kommuner har pekt på at regionplanen har gjort det enklere for dem å arbeide lokalt med viktige temaområder, som for eksempel klima.

I forbindelse med utarbeidelse av regionplan Agder 2030 ble regionplan Agder 2020 og eksisterende samarbeidsstrukturer i regionen evaluert.[1] Det gjaldt samarbeidsstrukturer mellom kommunene, og mellom kommunene og andre offentlige og private virksomheter i regionen.

Evalueringen viste nytten i en felles plan. Framover blir det viktig å prioritere samhandlingsområder og presisere strategisk og/eller operativt formål. Samhandlingsstrukturene må understøtte realiseringen av regionplanen parallelt med kommunenes og andre aktørers mål og planer.

Nettverksstrukturene må være behovsstyrte og ta utgangspunkt i at interessentgruppene har ulike forventninger. Dette medfører behov for differensiering av mandat og arbeidsform.

Ad hoc-samarbeid kan settes opp når helt spesielle forhold krever raske saksprosesser. Samarbeid om tidsavgrensede utviklingsprosesser skjer gjerne gjennom program og prosjekter. Da kan oppdraget bli gitt til etablerte samarbeidsstrukturer, eller det kan opprettes nye faste eller midlertidige samarbeidsstrukturer til formålet. I Agder er regionale koordineringsgrupper etablert for henholdsvis e-helse, oppvekst, levekår og folkehelse og klima. De regionale koordineringsgruppene ledes av ledere på strategisk nivå med ansvar for tjenesteutvikling innen sine fagfelt. Kriterier for samarbeid bør nedfelles i avtalene som regulerer samarbeidet, og samarbeidet skal understøtte det kommunale selvstyreprinsippet.




Figur 6.14 Eksempel på overordnet regional nettverksstruktur

Boks 6.1 (forts.)

*Forutsetninger for samarbeid*

Samarbeid er tidkrevende, og denne tidsbruken må forsvares ved at den samlet sett gir mindre ressursbruk og/eller bedre resultat, eller at det ikke eksisterer noe alternativ til samarbeid. Om nettverket omfatter få eller mange kommuner, trenger ikke ha mye å si for ressursbruken totalt sett. Kraften i samarbeidet blir imidlertid sterkere jo flere som inngår i det.[2] I nettverkssamarbeid er formalisering av roller, mandat og saksprosesser en forutsetning for bygge inn forutsigbarhet og tillit. Det er viktig at bygge inn krav til saksbehandling som ivaretar kommunenes selstyreprinsipp.

Regionalt samarbeid kan også bidra til at de felles interessene i en region blir bedre ivaretatt. I utvikling og innovasjon er samarbeid med andre aktører sentralt, og det vil lette samarbeidet betydelig hvis kommunene fremmer interessene sine samlet og ikke hver for seg. Når kommunene i en region framstår som ukoordinerte, overlates det i realiteten til motparten å lese/vekte kommunenes interesser. Da kan det bli noe tilfeldig hvem som definerer kommunenes behov, og hvordan.

Faktorer som sikrer forutsigbarhet, transparens og stabilitet, er viktige forutsetninger for et godt nettverkssamarbeid og inkluderer[3]

- mandat
- prinsipper for representasjon
- årshjul hvor fora og prosesser ses i sammenheng
- prioritering/avgrensing av saker/saksfelt
- prosedyrer for saksbehandling
- kompetanse og kapasitet i sekretariatsfunksjoner (helt avgjørende)
- finansiering

Den administrative ledelsen i kommunene har tradisjonelt hatt et sterkt operativt fokus. De har ansvar for omfattende tjenester til befolkningen innen helse, oppvekst, kultur og tekniske fagområder. Tradisjonelt har det vært lite regionalt samarbeid om disse tjenestene utover erfaringsdeling og ad hoc-samarbeid i viktige regionale saksfelt som for eksempel samferdsel.

I saker hvor det har vært regionalt samarbeid, er det som oftest kommunedirektøren som representerer kommunene i møte med andre kommuner og aktører, som statlige fagaktører og KS. Dette kan av og til gi asymmetri i faglederkompetanse. De større bykommunene har i større grad latt kommunaldirektørene representere kommunen innen deres eget fagområde. Det gir ofte bedre symmetri og dynamikk i strategiske dialoger.[4]

1 PwC. (2019). *Evaluering Regionplan Agder 2020.*

2 Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.

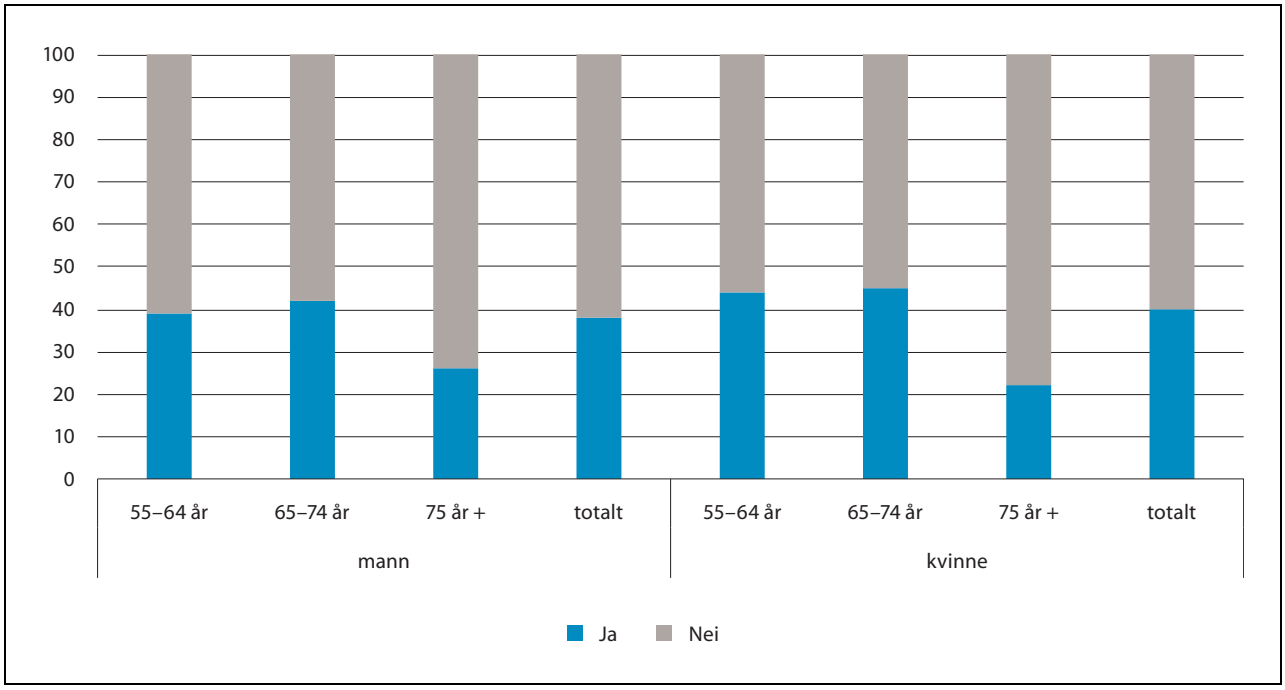
3 Dehli, W. P. (2020, august). *Regionale samhandlingsstrukturer på Agder*. Presentasjon holdt på utvalgsmøte 18. august, video.

4 Dehli. W. P. (2020, august). *Regionale samhandlingsstrukturer på Agder*. Presentasjon holdt på utvalgsmøte 18. august, video.

og omsorg, både alene og i samarbeid med det offentlige. Lag og foreninger er viktige sosiale møteplasser. Kommunene organiserer, ofte i samarbeid med lag og foreninger, gruppetreninger i hall, gåturer, helsekafeer og liknende. Studien anbefaler at kommunene framover prioriterer arbeidet med å kunne benytte frivillig innsats i større grad, ettersom både kommunene og innbyggerne trekker fram frivillighet som et viktig område hvor det per i dag gjøres for lite.[51]

Studien peker på et betydelig potensial for «samskaping» – en prosess der ulike aktører på tvers av sektorer (offentlig og ikke-offentlig) utvikler ny velferd sammen. Som eksempel på et mulig område trekkes det fram at frivillige kan bidra til et godt transporttilbud i distriktene. Mobilitet er en viktig forutsetning for at mange skal kunne bo lengst mulig i egen bolig, og tap av mulighet til å kjøre egen bil er en kritisk utfordring for dem som bor usentralt i distriktskommunene. Rapporten peker på at frivillige kan bidra til å avhjelpe dette, for eksempel gjennom et samarbeid hvor kommunen sørger for kjøretøy og frivillige stiller som sjåfør. Vi ser nærmere på transporttilbudet i distriktene i kapittel 9.2.2.

51 Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.




Figur 6.15 Andel innbyggere over 55 år i distriktene som har utført frivillig arbeid (2017). Tall i prosent[1]

1 Andel som har svart ja på om de har utført frivillig arbeid for organisasjon, klubb eller forening i løpet av de siste tolv månedene. Tallene gjelder personer som er bosatt i spredtbygde strøk eller i tettsteder med under 2 000 innbyggere.

Kilde: SSB (EU-SILC 2017).

Som påpekt i kapittel 3.4.3 og 6.8 har distriktskommuner ofte svært begrenset med administrativt ansatte til å kunne jobbe med og legge til rette for denne typen prosesser i lokalsamfunnene. Både i planleggingsprosesser og innovasjonsarbeid kan mangelen på administrative ressurser hindre kommunene i å koordinere og mobilisere de ressursene som finnes i lokalsamfunnet.

## 6.10 Eldre kan gi mulighet for næringsutvikling

Utvikling av tjenester rettet mot den eldre befolkningen blir blant annet av OECD sett på som en mulighet for økonomisk utvikling i rurale områder.[52] Dette kan handle om næringsutvikling knyttet til økt behov for helserelaterte tjenester og ulike former for velferdsteknologi, og om at en større del av den samlede kjøpekraften framover vil komme blant de eldre.

### 6.10.1 Næringsutvikling knyttet til økt behov for helserelaterte tjenester og velferdsteknologi

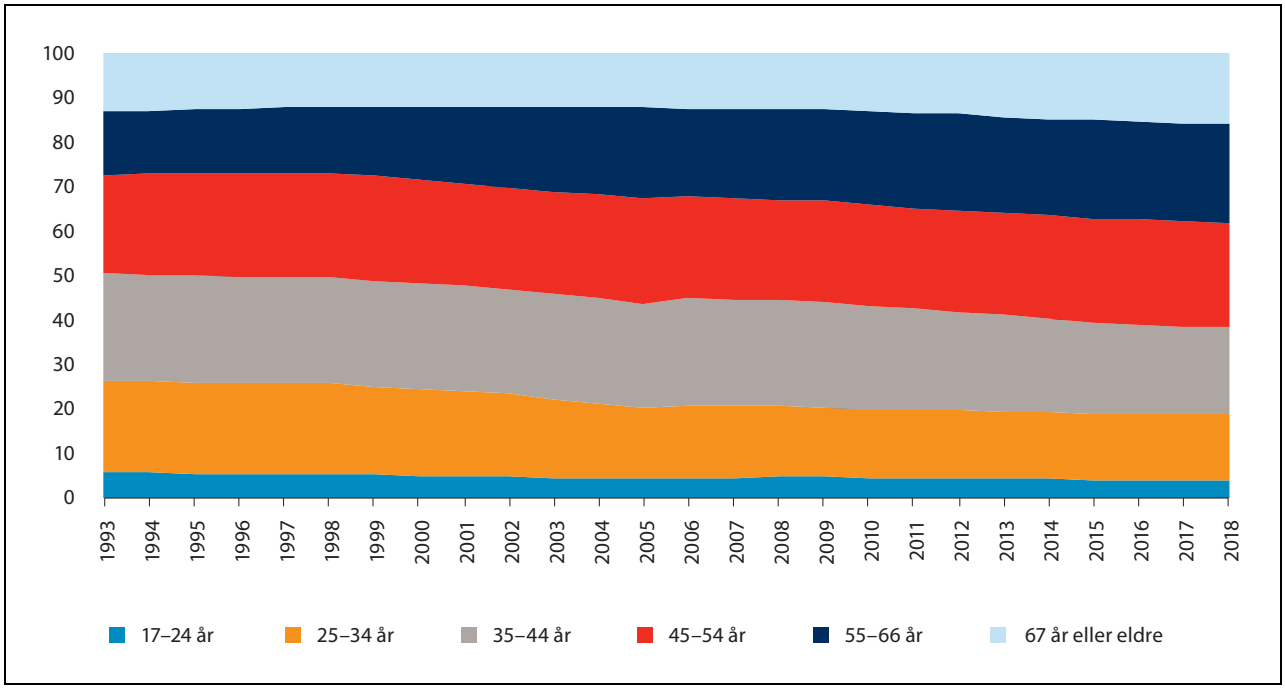
EU mener det er et særlig stort potensial for næringsutvikling knyttet til ulike former for velferdsteknologi og helsetjenester i hjemmet, aldersvennlige boliger, transportløsninger (blant annet selvkjørende biler) og kunnskap om en aktiv alderdom med god helse. [53] Private bedrifter som kan tilby gode og effektive tjenester og produkter rettet mot et voksende marked for eldre, har store muligheter, både hjemme og i utlandet.[54] Også regjeringens melding til Stortinget om helsenæringene legger vekt på at aldrende befolkning kan gi næringsutvikling, så vel som at helsenæringene kan gi bedre løsninger og en mer effektiv ressursbruk i helsesektoren.[55]

52 OECD. (2020). *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris.

53 Varnai, P. et al. (2015). *The Silver Economy.* Technopolis and Oxford Economics.

54 NHO. (2018). *Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding 2018.*

55 Meld. St. 18 (2018–2019). *Helsenæringen – Sammen om verdiskaping og bedre tjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet.




Figur 6.16 Aldersgruppers andel av samlet bruttoinntekt i Norge 1993–2018. Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 06655).

### 6.10.2 Eldre besitter en stadig større del av kjøpekraften

Ettersom eldre utgjør en stadig større andel av befolkningen, har de også en stadig større del av den samlede inntekten. Eldre over 55 år i Norge har økt sin andel av totalinntekten fra 28 prosent i 2000 til 38 prosent i 2018. Vi kan vente at dette vil øke også framover, i og med at de eldre blir flere og vil utgjøre en større andel av befolkningen.

Tall fra EU viser at eldre sammenliknet med yngre i større grad bruker private helsetjenester, og de bruker også mer penger på mat og drikke, møbler og husholdningsprodukter. De bruker mindre penger på privat undervisning, klær og sko, restaurantbesøk og overnatting og transport.[56] Tilsvarende forskjeller i forbruk framkommer også i norske forbruksundersøkelser. [57]

Videre er det en tendens til at eldres forbruk i større grad støtter arbeidsintensive næringer. Mens den totale effekten av eldres forbruk i EU er beregnet til noe under 29 prosent av BNP, er sysselsettingseffekten anslått til over 35 prosent av total sysselsetting. Fram til 2025 er den økonomiske effekten av eldres forbruk anslått å øke til 31,5 prosent av BNP og nesten 38 prosent av sysselsettingen.[58]

---

[56] Varnai, P. et al. (2015). *The Silver Economy.* Technopolis and Oxford Economics.

[57] NHO. (2018). *Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding 2018.*

[58] Varnai, P. et al. (2015). *The Silver Economy.* Technopolis and Oxford Economics.

# Kapittel 7
# Boligmarkedet i distriktene og egnede boliger

*Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å ta opp eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg. Lite boligbygging kan derfor gi redusert mobilitet i lokale boligmarkeder. Selv om eneboligen fortsatt står sterkt, har folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie, gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering.*

*Det er en hovedstrategi i eldreomsorgen at eldre skal bli boende hjemme så lenge som mulig. Å være selvhjulpen er bra både for de eldre selv og for å begrense ressursinnsatsen i helse- og omsorgssektoren. I distriktskommuner er det relativt få eldre som på egen hånd flytter til en lettere tilgjengelig bolig for alderdommen. Liten tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig, gjør at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Mange av disse boligene ligger også usentralt til. Dette kan gjøre eldre lite selvhjulpne og redusere deres livskvalitet. Løsningen til nå har ofte vært at kommunene må ta ansvar for botilbudet til eldre som ikke klarer seg selv. Distriktskommuner har størst grunn til å videreutvikle en boligpolitikk for eldre, ettersom markedsmekanismene der fungerer dårlig og man gjerne ender opp i en situasjon som er lite gunstig både for de eldre, kommunen som tjenesteyter og lokalsamfunnet.*

*En aktiv boligpolitikk fra stat og kommune kan stimulere til nybygging og et mer variert boligmarked. Kommuner som er aktive i boligpolitikken, har i samarbeid med private og med midler fra Husbanken, i mange tilfeller lykkes med å bygge mer tilgjengelige boliger. Husbanken har både virkemidler for å sikre egnede boliger for en aldrende befolkning og et distriktspolitisk oppdrag. Likevel er Husbankens aktuelle virkemidler i liten grad tatt i bruk i distriktskommuner.*

## 7.1 Boligmarkedet i distriktene: eneboliger, lite nybygging og lav mobilitet

Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Boligmassen i distriktskommuner domineres av eneboliger, tomannsboliger eller andre småhus i rekke eller kjede. Disse boligtypene utgjør over 90 prosent av boligene i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6.[1]

### 7.1.1 Byggekostnadene er høyere enn boligverdien

Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien. Dette bidrar til at folk ikke ønsker å ta opp lån, eller ikke får lån til boliginvesteringer.[2] Mange distriktskommuner har lite boligbygging. I perioden 2008 til 2018 hadde 101 kommuner lite boligbygging (definert som under fem prosent av den eksisterende boligmassen).[3] Dette gjaldt over halvparten av kommunene på sentralitet 6 og 25 prosent av kommunene på sentralitet 5.[4] Minst boligbygging finner man i distriktskommuner i Innlandet, etterfulgt av Troms og Finnmark og Nordland.[5] Samtidig var det 124 kommuner i Norge der det ble bygget flere fritidsboliger enn helårsboliger på 2000-tallet.[6]

---

1 SSB-statistikkbanken. Tabell 06265: Boliger, etter region, statistikkvariabel, år og bygningstype.

2 Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

3 Bloch, V. V. H. (2018). *Geografisk analyse av nyboligbygging i Norge – igangsettingstillatelser etter mål for sentralitet og konsentrasjon*. (Rapporter 2018/32). Statistisk sentralbyrå.

4 Sentralitetsinndeling for 2018.

5 Bloch, V. V. H. (2018). *Geografisk analyse av nyboligbygging i Norge – igangsettingstillatelser etter mål for sentralitet og konsentrasjon*. (Rapporter 2018/32). Statistisk sentralbyrå.

6 Bloch, V. V. H. (2017, 10. april). *I 45 kommuner er det flere hytter enn boliger*. www.ssb.no.

### Svak befolkningsutvikling gir et svakt boligmarked

I en analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder fant Norut i 2010 at det særlig var sterk korrelasjon mellom langvarig befolkningsnedgang og lav omsetningsverdi på boliger. Deres tolkning var at befolkningsnedgangen var den demografiske utfordringen som i størst grad hadde bidratt til situasjonen i Distrikts-Norge, med lav omsetningsverdi for boligeiendommer. De fant ingen sammenheng mellom distriktskommuner med tett bosetting eller distriktskommuner med spredt bosetting. Svært små boligmarkeder med lang avstand til andre boligmarkeder skilte seg ut med et svakt boligmarked. Arbeidsmarkedet i kommunene ga ingen klare sammenhenger. Sysselsettingsutvikling hadde noe å si, men ikke i like stor grad som svak befolkningsutvikling.[7]

### Beskatning av bolig gir store fordeler ved boligprisvekst

På samme måte som svak befolkningsutvikling har ført til svak utvikling i boligprisene, har befolkningsvekst og knapphet på boliger ført til høyere priser på boliger i byene. Norge har gunstige ordninger ved beskatning av egen bolig, der kun 25 prosent av verditakst ligger til grunn ved beregning av formuesskatt. Ettersom prisene i sentrale strøk er høyere, betyr dette at formuende boligeiere i sentrale strøk får en større skatterabatt enn formuende boligeiere i mindre sentrale strøk. I tillegg er det ikke skatt ved gevinst ved salg av bolig man selv har bodd i[8], men det er da heller ikke skattefritak ved tap ved salg av boligen. Dette betyr at det er lettere å bygge seg opp en formue ved å bo i egen bolig der boligprisene stiger, enn der de faller.[9]

### Lite utvalg av tilgjengelige boliger begrenser mulighet for tilflytting

Bolig er i seg selv ikke er et selvstendig motiv for å bli værende eller flytte til mindre distriktskommuner.[10] Likevel kan et variert boligmarked gjøre en kommune mer attraktiv for dem som bor der, og for potensielle tilflyttere med jobbtilbud.[11] Selv om eneboligen fortsatt står sterkt, har folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering. Samtidig kan tilgang til en større bolig også være en fordel for distriktskommuner. Foreløpige svar fra en nasjonal spørreundersøkelse om unges motivasjon for å bo i en distriktskommune, viser at unge mener muligheten for å kunne bo i en enebolig er et av de viktigste aspektene ved å skulle bo i en distriktskommune.[12]

Boligmarkedet og boligtilbudet kan også gjøre distriktskommuner mindre attraktive for næringsaktører. Svakt fungerende boligmarkeder vil eksempelvis streve med å ta opp i seg en rask arbeidsplassvekst.[13] Tilflyttere uten nettverk stiller ofte svakt i boligmarkedet. Innvandrere som eier sin egen bolig, blir i større grad integrert og har bedre kontakt med folk i lokalsamfunnet.[14]

### Fare for innlåsing i boligmarkedet

Hvis boligen kun var en investering, ville det ikke være tilrådelig å kjøpe eller bygge boliger i mange distriktskommuner. Dette gjør at låneinstitusjoner kan advare mot å kjøpe boliger i slike områder, og heller anbefale å kjøpe eller bygge bolig på steder der gapet mellom markedsverdi og byggekostnader er mindre, og hvor det er mulig å se for seg en prisoppgang.[15]

Prisfall på boliger kan føre til at husholdningen ikke kan selge boligen og realisere et eventuelt tap dersom de skulle ha behov for å

---

7 Nygaard, V. et al. (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. (Rapport 2010:3). Norut.

8 Eieren må ha eid eiendommen i mer enn ett år, og ha en botid på minst ett av de siste to årene.

9 Til sammenlikning er skatten i Sverige i praksis 22 prosent på gevinst ved boligsalg, mens man får fradrag for 50 prosent av tapet. Det er heller ingen formuesskatt i Sverige, men til gjengjeld er det en kommunal eiendomsskatt på 0,75 prosent av boligverdien.

10 Sørlie, K. et al. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*. (NIBR-rapport 2012/22). Norsk institutt for by- og regionforskning. Og Ruud, M. E. et al. (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. (NIBR-rapport 2014/1). Norsk institutt for by- og regionforskning.

11 Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

12 Ungdommens distriktspanel (2020, juni). *Møte med demografiutvalget*. Presentasjon holdt på utvalgsmøte 16. juni, video. Distriktssenteret har utført den nasjonale spørreundersøkelsen på vegne av Ungdommens distriktspanel.

13 Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

14 Ruud, M. E. et al. (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. (NIBR-rapport 2014/1). Norsk institutt for by- og regionforskning.

15 Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region*. (Report 2020:7). Nordregio.

bytte bolig.[16] Dette kan føre til en form for innlåsing i boligmarkedet som også kan ha negative konsekvenser for andre levekårsområder, for eksempel muligheten til å flytte ved samlivsbrudd, eller til å ta seg arbeid et annet sted. På denne måten reduseres mobiliteten i distriktene.[17]

Når folk tross alt velger å bygge eller kjøpe hus i områder med lave priser, må det være andre faktorer som gjør at de likevel ønsker å investere.[18] Det må antas at disse grunnene må være relativt sterke for å veie opp for den finansielle risikoen.

I en rekke distriktskommuner kan det være stor forskjell på prissettingen av eiendommer på helårsboliger og fritidsboliger. For å hindre at slike boliger går fra helårsbolig til fritidsboliger, kan kommunene ha boplikt (det vil si at reglene om konsesjonsfrihet uten boplikt ikke gjelder – helt eller delvis).[19] Boplikten gir en prisdempende effekt, ved at flere aktuelle kjøpere blir ekskludert. Det kommer kjøper til gode gjennom en lavere inngangspris. Samtidig kan ikke kjøper forvente å få tilbake det som blir lagt ned av investeringer når eiendommen selges videre. Boplikten kan dermed dempe investeringslysten, om ikke kjøper har et langsiktig perspektiv. I en del tilfeller kan også dette føre til innlåsing i boligmarkedet, ved at eier ikke kan selge boligen til markedspris.

Analyser tyder på at boplikten har gitt færre bebodde helårsboliger fordi det lønner seg å endre status for eiendommene fra helårsboliger til fritidsboliger, og at boplikten gjør det billigere for familiene å bruke helårsboliger som fritidseiendom.[20] Rådmenn i kommuner med boplikt på boligeiendommer oppfatter boplikten som et viktig virkemiddel, og mener at bosettingen ville blitt redusert hvis den lokale forskriften om boplikt ble opphevet.[21]

[16] Normann, T. R. (2017). *Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig.* (Notater 2017/6). Statistisk sentralbyrå.

[17] Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

[18] Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

[19] Om lag 100 kommuner innførte lokale konsesjoner på 1970-tallet, men ved inngangen til 2020 var dette antallet redusert til 45. I 16 av kommunene er boplikten i tillegg begrenset til soner av kommunen. Boplikt på helårsboliger er mest utbredt langs Sørlandskysten, i Telemark og Hallingdal.

[20] Labugt, I-L. et al. (2004). Boplikt for helårsboliger – svarer resultatet til forventningene? I *Plan* 36(1).

[21] Forbord, M. & Storstad, O. (2008). *Konsesjonsplikt på boligeiendom i fritidskommuner: Sikrer det helårsbosetting?* (R-11/08). Ruralis.

### 7.1.2 Staten og kommunene er viktige for å skape et boligmarked i distriktene – også med tilbud av leieboliger

Det er tre tiltaksområder for å stimulere til boligetablering i distriktene, som går igjen i nordiske land[22]:

1. offentlig støtte for å bøte på manglende tilgang til kapital for boligkjøp eller boligbygging
2. kommunenes rolle for å redusere utfordringene
3. et velfungerende leiemarked som viktig supplement til den eksisterende privateide eneboligtilgangen i distriktsområder

#### Husbanken har et distriktspolitisk oppdrag, men det er uklart hvordan dette forvaltes

Fram til årtusenskiftet var om lag halvparten av boligbyggingen i Norge finansiert med bidrag fra Husbanken. De siste 20 årene har Husbanken gitt lån til 15–20 prosent av alle nybygde boliger i Norge.

Ordningen Lån fra Husbanken (her inngår nå det tidligere grunnlånet) har blant annet til formål å bidra til finansiering av boliger i distriktene.[23] Lånet skal i disse tilfellene være et supplement i de områdene der pantesikkerheten er lavere, og øvrige banker er fraværende. Distriktskommuner oppgir at uten lån fra Husbanken ville de ikke ha fått til samarbeid med private aktører, nettopp på grunn av fravær av øvrige banker, spesielt ved leilighetsprosjekter for eie eller utleie. At Husbanken har lik rente uansett hvor i landet boliger finansieres, gjør at aktørene og kommunene oppfatter lånet som et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Dette gjelder særlig muligheten for private aktører til å bygge utleieboliger med gunstig finansiering. I kommuner der profesjonelle aktører har vært sentrale i framskaffing av boliger, er en overvekt av disse boligene finansiert med grunnlån.[24]

På tross av at lån fra Husbanken framheves som viktig for boligetablering i distriktene, virker det ikke som lånet faktisk treffer områder der pantesikkerheten er lav og banker er fraværende.

[22] Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

[23] Fra 1.1.2020 eksisterer ikke lenger Husbankens *grunnlån*. Nå er alle husbanklån samlet i ett lån med ulike formål/kapitler, lån fra Husbanken. I forskriften står det: «Lån fra Husbanken skal også bidra til finansiering av boliger i distriktene.»

[24] Husbanken (2020). *Sluttrapport – Satsingen Boligetablering i distriktene fra 2011–2018.*

I evalueringen av grunnlånet for oppføring fra 2011, kom det fram at grunnlånet ikke er avgjørende for boligbyggingen i små kommuner, og at det i liten grad bidro til boligforsyning i distriktene, bortsett fra i enkeltkommuner. Grunnlånet spilte heller ikke noen større rolle som finansieringskilde i små enn i store kommuner. To av tre kommuner med den laveste nybyggingen hadde ingen boliger som var finansiert med grunnlån til oppføring.[25]

Årsrapporten fra Husbanken fra 2019 oppgir at kun tre prosent av grunnlånet ble brukt i kommuner på sentralitet 5 og 6. Det gis ingen videre analyse av disse tallene. I andre sammenhenger kommer det fram at bruken av grunnlånet i distriktskommuner virker å være avhengig av om kommunen har en aktiv boligpolitikk eller ikke.[26]

### Kommunene må ta ansvar for å stimulere boligbyggingen

Kommuner som er aktive i boligpolitikken, kan lykkes i å stimulere boligbyggingen.[27] Evalueringer viser at lokale boligsatsinger har bidratt til et økt og mer variert boligtilbud. Boligsatsinger har bidratt til økt bostedsattraktivitet og positive virkninger for lokalt næringsliv, ved at det er blitt enklere å finne boliger til nyansatte. Kommunene selv ser positive effekter av satsingene, både ved at det blir bedre og mer effektive velferdstjenester, og ved at kommunen blir styrket i sin rolle som samfunnsutvikler.[28]

Boligutvikling har også betydning for evnen et lokalsamfunn har til å inkludere, og for opplevd livskvalitet og folkehelse for ulike befolkningsgrupper. Bolig er en viktig faktor for inkludering og bosetting av arbeidsinnvandrere og flyktninger. Etablering i egen bolig, ut over kommunale gjennomgangsboliger, blir tatt som et signal på reelle intensjoner om å bli. Det gir anerkjennelse og legitimitet i lokalsamfunnet.[29]

Erfaringen er i hovedsak at det er den strategiske, langsiktige jobben med boligpolitikken som er viktig, ikke enkeltstående tiltak, fordi behovet først og fremt er økt variasjon og dynamikk i tilbud og marked. Sentrale suksesskriterier for kommuner som lykkes, er at disse kommunene jobber helhetlig med boligpolitikken, og at de kobler markeds- og boligsosiale hensyn, virkemidler og samarbeid og samspill med lokale og eksterne aktører, herunder private utbyggere.[30]

Kommunens rolle som helhetlig planlegger, aktiv tilrettelegger og kobler er avgjørende for realiseringen av boligsatsinger i distriktene. En aktiv kommune bidrar til å løse ut kompetanse, engasjement og ressurser blant lokale utbyggere og private aktører. Det forutsetter at kommunen selv prioriterer å bygge opp boligstrategisk kompetanse, og jobbe med boligutvikling på tvers av fag og sektorer.[31] Særlig avgjørende synes likevel det statlige engasjementet gjennom Husbankens virkemidler og kompetanse å ha vært. Det handler både om midler og om kompetansen og legitimiteten slike satsinger gir. Denne erfaringen taler for en videreføring og videreutvikling av Husbankens boligøkonomiske og rådgivende rolle som verktøy for boligsatsinger i distriktene.[32] I den nasjonale boligpolitikken bør det legges vekt på kunnskap og virkemidler som møter utfordringer i tynne boligmarkeder, og gjør det lettere for kommuner å tilrettelegge for tilflyttere med ulike behov.[33]

### Stor interesse for å stimulere til privat leiemarked

Ettersom en stor andel av boligene i distriktene er privateide eneboliger, har det vært stor interesse for å stimulere til et privat leiemarked. Dette er særlig knyttet til å ha boliger for tilflyttere som ikke ønsker å investere i et usikkert boligmarked, eller har mulighet til slike investeringer, og for eldre som kan ønske å flytte til en mer lettstelt bolig.[34]

---

25 Asplan Viak. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring.*

26 Kunnskapsparken Bodø. (2019). *Tapere og vinnere i boligmarkedet i Nord-Norge.*

27 Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

28 Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

29 Søholt, S. et al. (2012). *«Derfor blir vi her» – innvandrere i Distrikts-Norge*. (NIBR-rapport 2012/5). Norsk institutt for by- og regionforskning.

30 Rambøll. (2014a). *Gode eksempler boligstrategiske tiltak i distriktet*. Rambøll Management Consulting, Oslo. Rambøll. (2014b). *Følgeevaluering – sluttrapport boligetablering i distriktene*. Rambøll Management Consulting, Oslo. Og Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

31 Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

32 Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

33 Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

34 Eliasen, S. Q. et al. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

### Stimulering av boligmarkedet gjennom å redusere tilbudet av boliger i Danmark

Danmark har hatt en annen tilnærming til utfordringen. Når tilgangen på ledige boliger er større enn etterspørselen, fører dette til nedgang i verdien på boliger. Mange ledige boliger, lave boligpriser og den lange tiden det tar å selge boliger, skaper usikkerhet om det overhodet er mulig å selge boliger i området. For å motvirke disse effektene, ble det i 2010 etablert et fond for at danske kommuner kunne få statlig delfinansiering til å rive eller renovere ledige og falleferdige hus. Evalueringer av nedrivinger viser ingen klar positiv effekt på boligmarkedet. Det er derimot positive vurderinger knyttet til et mer attraktivt lokalmiljø.[35]

## 7.2 Egnede boliger for eldre

Det er en hovedstrategi i eldreomsorgen at eldre skal bli boende hjemme så lenge som mulig. Å være selvhjulpen er bra, både for de eldre selv og for å begrense ressursinnsatsen i helse- og omsorgssektoren. I distriktskommuner bor eldre i stor grad i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Mange av disse boligene ligger også usentralt til. Dette gir lange reiseavstander for hjemmehjelp og hjemmesykepleie, og gjør at de eldre blir lite selvhjulpne når de ikke lenger kan kjøre bil.

At de eldre flytter til mer lettstelte boliger mer sentralt i kommunen, er ønskelig både for de eldre selv og for kommunen som skal levere helse- og omsorgstjenester. Slik strategisk flytting skjer imidlertid ofte ikke før de eldre ikke lenger kan bo i boligen sin. Dette skyldes delvis at disse eldre innbyggerne selv ikke ønsker dette, men i stor grad også at det ikke finnes tilgjengelige boliger å flytte inn i på det private markedet, og at verdien på boligene deres er for lav til å dekke investeringen i ny bolig.

Eldre som ikke lenger kan bli boende i egen bolig, flytter dermed ofte inn i kommunale boliger eller omsorgstilbud.

### 7.2.1 Flere eldre i distriktskommuner bor i lite tilgjengelige boliger

Boligens egenskaper har betydning for om man kan bo hjemme dersom man får helseutfordringer eller nedsatt funksjonsevne. En velegnet bolig for eldre kjennetegnes av en kombinasjon av god tilgjengelighet (for personer med nedsatt funksjon eller bevegelsesvansker), hensiktsmessig beliggenhet (nærhet til sosiale møteplasser, aktiviteter og servicetilbud) og mulighet til å bo hjemme og motta omsorgstjenester der.[36] En uhensiktsmessig bolig kan framskynde en prosess der de eldre får redusert livskvalitet, større avhengighet av omsorgstjenester og tidlig overføring til pleieinstitusjoner.

Flere kartlegginger viser at en betydelig andel eldre bor i uegnede boliger. I en spørreundersøkelse svarte 57 prosent av de eldre i spredtbygde strøk at de bodde i en bolig som var dårlig eller svært dårlig tilpasset behovene til en bevegelseshemmet person.[37] For sentrum i storbyer var tilsvarende tall 42 prosent, mens det i øvrige kategorier var om lag 50 prosent som svarte at boligen var dårlig eller svært dårlig tilpasset personer med bevegelseshemning.

Rundt 21 prosent av landets boligmasse kan defineres som egnet eller tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne.[38] Dette omfatter klart flere boliger i leilighetsbygg (36 prosent) enn eneboliger (16 prosent), rekkehus (15 prosent) og flermannsboliger (19 prosent). I distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 er over 90 prosent av boligene eneboliger, tomannsboliger eller rekkehus, mens denne andelen kun er på 23 prosent på sentralitet 1.[39] Likevel er det små forskjeller mellom sentralitetsnivåene på andelen tilgjengelige boliger (mellom 20 og 22 prosent).[40] Dette innebærer antakelig at flere av eneboligene regnes som tilgjengelige i distriktskommuner enn i mer sentrale strøk.

90 prosent av alle eldre oppgir at det er viktig at boligen er slik at man kan leve mest mulig uavhengig av andres hjelp. Eldre i spredtbygde områder er i mindre grad opptatt av at boligen er utformet med tanke på funksjonsnedsettelser eller at boligen er på ett plan. Velferdsforskningsinsti-

---

35 Jensen, J. O. & Staunstrup, J. K. (2019). *Vurdering af effekter af nedrivningsindsats med støtte fra pulje til landsbyfornyelse.* Aalborg Universitet.

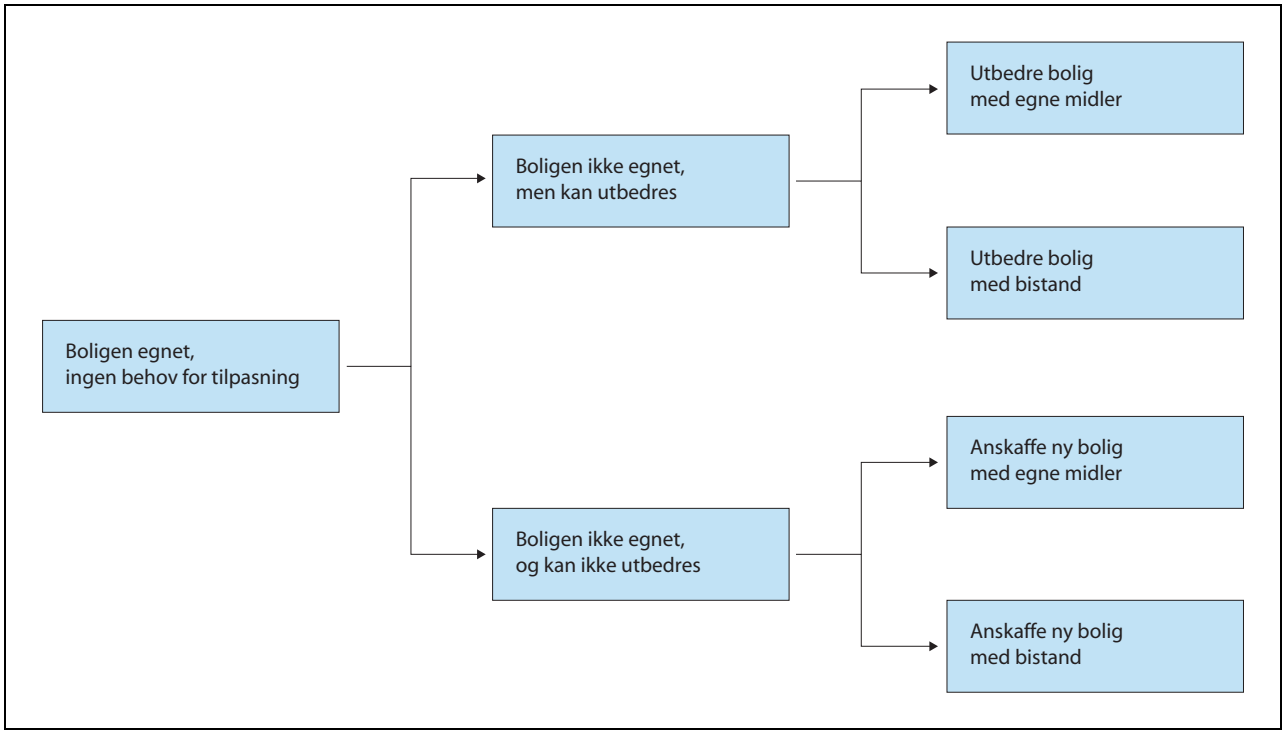
36 Sørvoll, J. et al. (2018). *Bolig i det aldrende samfunnet*. (NOVA-rapport nr. 12/2018). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

37 Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

38 En tilgjengelig bolig defineres her som en bolig som er tilrettelagt for rullestolbrukere, eller en bolig som uten altfor store omkostninger kan tilpasses.

39 SSB-statistikkbanken. Tabell 06265: Boliger, etter region, statistikkvariabel, år og bygningstype.

40 Bø, E. E. & Revold, M. K. (2019). *Scenarioanalyser av tilgjengelighet i den norske boligmassen*. (Rapporter 2019/8). Statistisk sentralbyrå.




Figur 7.1 Modell over eldres valgalternativer med hensyn til boligtilpasning

Kilde: Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

tuttet NOVA tolker dette som et utslag av det faktiske boligtilbudet på steder. Eldre i spredtbygde områder legger også vekt på følelsesmessig tilknytning til boligen.[41]

Scenarioanalyser legger til grunn at 70 prosent av de nye boligene som bygges, vil være tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Fram mot 2040 vil andelen tilgjengelige boliger derfor øke til rundt 35 prosent. Det er særlig nybygging av blokker og leilighetsbygg som bidrar til flere tilgjengelige boliger. Økningen i antall tilgjengelige boliger vil derfor være størst i de områdene som har høy boligvekst, og der blokkbebyggelse utgjør en høy andel av nybyggingen. Disse områdene ligger i større byer og omliggende kommuner. Lite boligbygging i distriktskommuner gjør at andelen tilgjengelige boliger øker minst her, og denne andelen vil være på om lag 29 prosent i 2040.[42]

Velferdsforskningsinstituttet NOVA har laget en modell for eldres valgmuligheter når boligen ikke lenger er egnet, jf. figur 7.1. Eldre har primært to valgalternativer: De kan bli boende i nåværende bolig og tilpasse den til endret livssituasjon, eller de kan flytte til en ny og mer egnet bolig. Hvilke valgmuligheter de eldre har i praksis, avhenger av egne ressurser (økonomi, kunnskap og sosialt nettverk), og av hvilke muligheter som finnes på det lokale boligmarkedet. Vi antar at eldres valg av boligløsning for alderdommen i tillegg vil være påvirket av tilgang på offentlig bistand, i form av rådgivning og støtteordninger.[43]

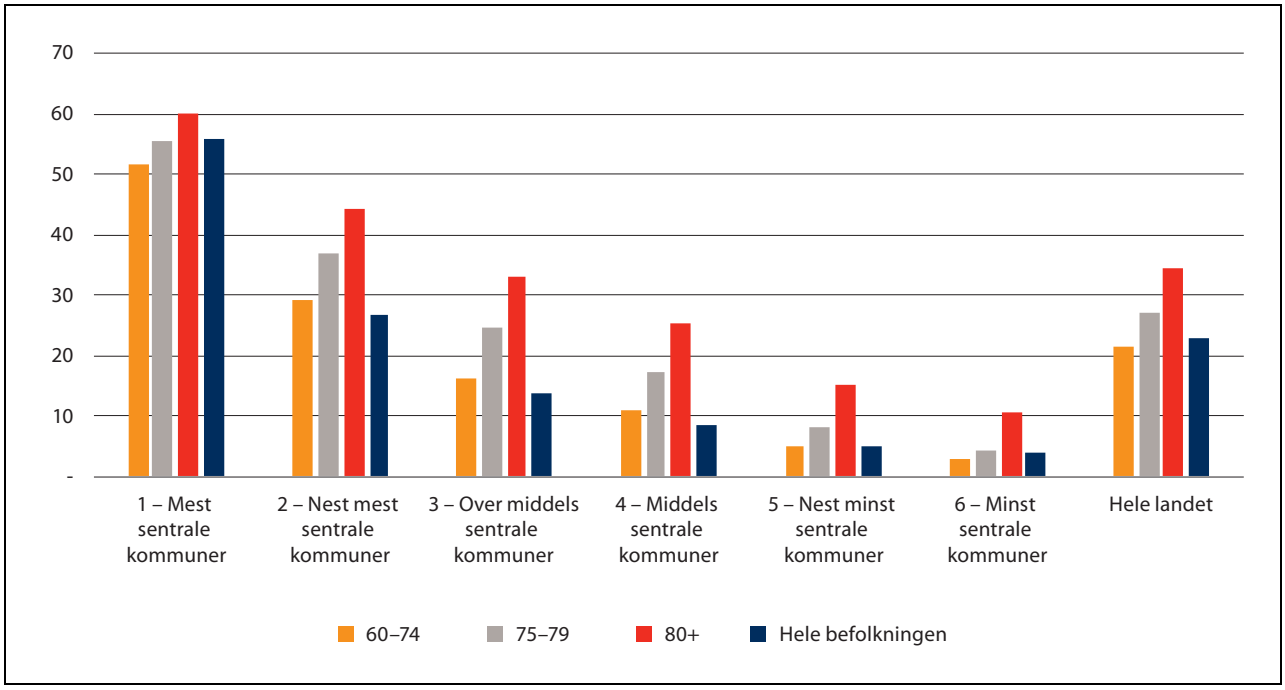
### 7.2.2 De som skal bli gamle i distriktene, flytter sjelden til mer egnede boliger

Forskning viser at eldre har lavere mobilitet på boligmarkedet enn andre grupper i samfunnet. De blir boende i samme bolig, til tross for et økende hjelpebehov og dårlig tilgjengelighet. Internasjonalt brukes uttrykket «aging in place» om eldres manglende mobilitet. De eldre som likevel flytter, viser en klar tendens til det man kan kalle strategisk flytting. 40 prosent av eldre som flytter, oppgir å ha valgt bolig med tanke på funk-

41 Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

42 Bø, E. E. & Revold, M. K. (2019). *Scenarioanalyser av tilgjengelighet i den norske boligmassen*. (Rapporter 2019/8). Statistisk sentralbyrå.

43 Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.




Figur 7.2 Andel eldre som ikke bor i vanlig familiebolig, fordelt etter sentralitet og sammenliknet med hele befolkningen (2019).[1] Tall i prosent

[1] Vanlig familiebolig er her definert som enebolig, rekkehus/kjedehus og tomannsbolig. Figuren viser andelene som bor i store boligbygg (leilighetsbygg), forretningsbygg, sykehjem/sykehus/bo- og servicesenter, studenthjem og andre boliger. Fritidsbygg er ikke medregnet som andre boliger.

Kilde: SSB (egen bestilling fra utvalget).

sjonsnedsettelser i alderdommen.[44] En form for flytting som handler om å finne en mer egnet bolig i alderdommen, er flytting fra enebolig til leilighet. Denne typen flytting skjer i liten grad før fylte 60 år, og jo eldre man blir, desto vanligere blir denne begrunnelsen for valg av bolig.[45]

Tall utvalget har bestilt fra SSB, bekrefter at andelen som bor i annen bolig enn vanlig familiebolig (se figur 7.2), øker i de de eldre aldersgruppene. Det er særlig i større byområder at denne økningen er markant. Her er større boligbygg tilgjengelig, jf. figur 7.2. Økningen i andelen for de over 80 år på sentralitet 5 og 6 skyldes i all hovedsak flytting til sykehjem eller omsorgsboliger.[46]

En studie fra 2016 viser at om lag 20 prosent av personer i alderen 50–71 år hadde flyttet de siste seks årene. Det er geografiske forskjeller i strategisk flytting. 24 prosent av 50–71-åringene i storbyene flytter, mot 15 prosent i spredtbygde strøk.[47] Tall utvalget har fått fra SSB, viser at tre til fire prosent av de mellom 60 og 74 år i kommuner på sentralitet 4, 5 og 6 flyttet i 2019. Det aller meste av flyttingen skjedde internt i kommunen. På sentralitet 1 var det 6,5 prosent som flyttet, mens andelen var fem prosent på sentralitet 2 og 3.

Tallene bekrefter at flytting fra eneboliger til leiligheter i blokk er vanlig i byområder. Samtidig ser vi at det meste av flyttingen på sentralitet 3 til 6 skjer til og fra eneboliger, tomannsboliger og rekkehus/kjedehus.[48]

Samtidig er det også ting som tyder på at det i løpet av de siste 20 årene er blitt vanligere å bytte bolig for de mellom 60 og 75 år. De som flytter relativt sent i livet, velger i større grad enn andre bolig med tanke på tilpasning til alderdommen. Personer som flyttet inn i sin nåværende bolig etter at de fylte 60 år, bor også i mer tilgjengelige

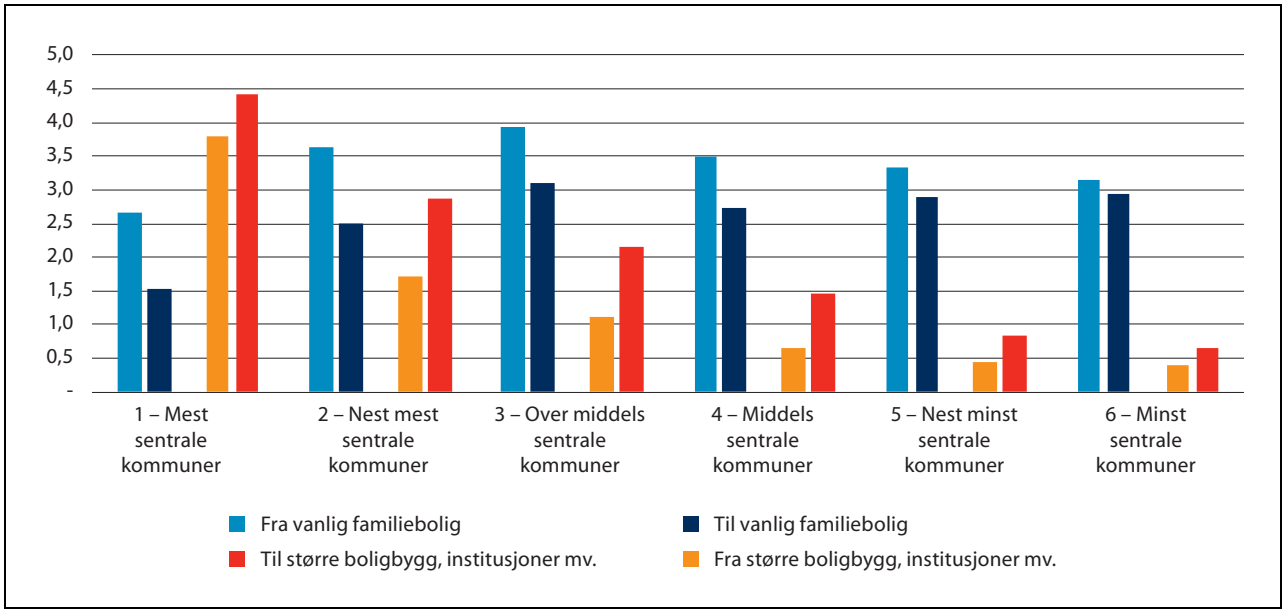
[44] Sørvoll, J. et al. (2016). *Eldres boligsituasjon – boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. (NOVA-rapport nr. 11/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[45] Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[46] Sju prosent av innbyggere over 80 år i kommuner på sentralitet 5 og 6 bor i kategorien sykehjem/sykehus/bo- og servicesenter. På sentralitet 1 og 2 er andelen bare fire prosent.

[47] Sørvoll, J. et al. (2016). *Eldres boligsituasjon – boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. (NOVA-rapport nr. 11/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[48] Flytting til og fra fritidsboliger inngår også her, men mengden er relativt beskjeden.




Figur 7.3 Flytterate fra og til ulike boligtyper etter sentralitet blant personer mellom 60 og 74 år (2019).[1]
Tall per 100 i aldersgruppen på sentralitetsnivået

[1] Vanlig familiebolig er her definert som enebolig, rekkehus/kjedehus og tomannsbolig. Fritidsbygg er også med i denne kategorien. Øvrige typer bygninger er store boligbygg (leilighetsbygg), forretningsbygg, sykehjem/sykehus/bo- og servicesenter, studenthjem og andre boliger.

Kilde: SSB (egen bestilling fra utvalget).

og alderstilpassede boliger enn personer som flyttet inn da de var i 50-årene eller tidligere.[49]

Når eldre i distriktene blir intervjuet om sine egne boligplaner for framtiden, gir de fleste uttrykk for at de vil ta det som kommer. De ønsker å bo hjemme, der de nå bor, lengst mulig. Forskerne mener at de eldres vurdering av framtidens livssituasjon er «i forbausende stor grad preget av kontinuitet», de ser ikke for seg noen vesentlige endringer sammenliknet med i dag.[50]

Muligheten for at de middelaldrende og eldre skal kunne realisere en strategisk flytting med tanke på alderdommen, vil i stor grad være avhengig av boligtilbudet på det stedet de bor eller ønsker å flytte til. Usentrale boliger i en distriktskommune har en relativt lav markedsverdi. Det kan derfor være vanskelig å selge en slik bolig for å finansiere en mer egnet bolig sentralt i kommunen. Blant eldre som er bosatt i spredtbygde strøk, oppgir 25 prosent at de ikke har råd til å flytte som en viktig begrunnelse for å bli boende i nåværende bolig. Landsgjennomsnittet er 17 prosent.[51] Kombinasjonen av en ensartet og lite tilgjengelig boligmasse, lav takt i boligbyggingen, lav markedsverdi på eksisterende boliger og en aldrende befolkning, kan gjøre denne situasjonen utfordrende i distriktskommuner.

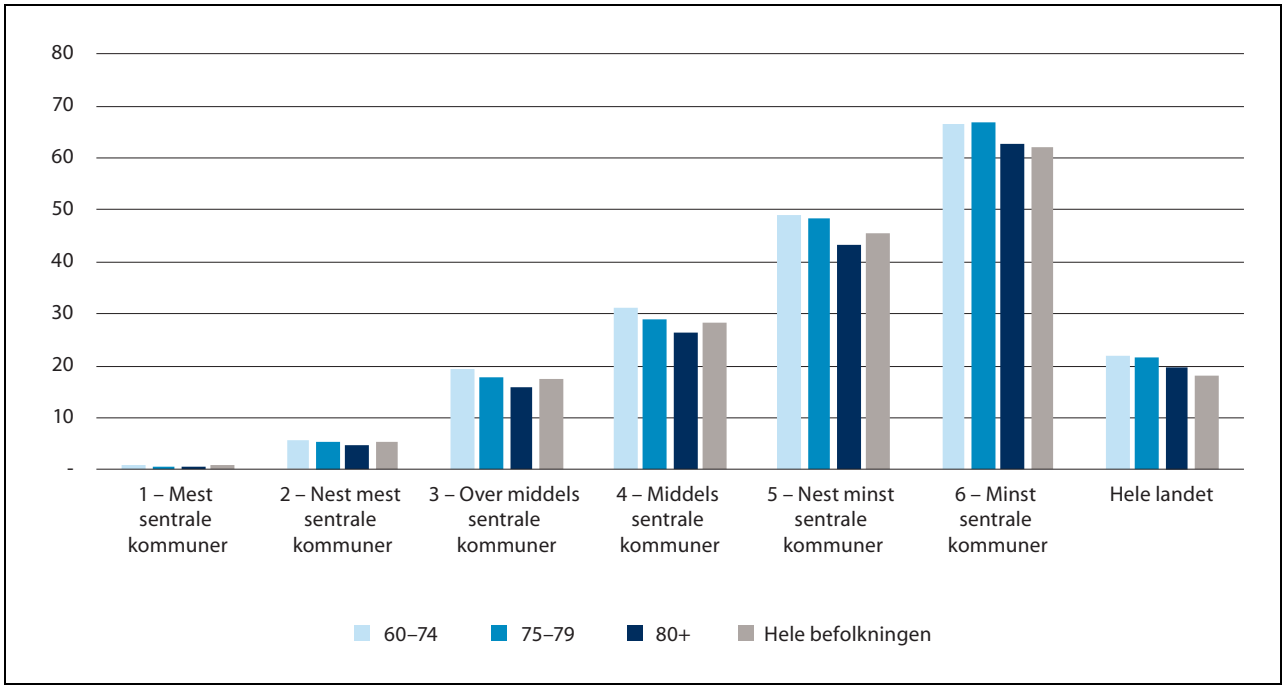
Nye kollektive boløsninger framheves som et av de viktigste satsingsområdene for distriktskommuner framover. Mange eldre innbyggere i distriktene ser ut til å ønske seg boligformer som kan legge til rette for mer sosial kontakt og aktivitet, enn hva som er tilfellet i dag.[52]

[49] Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA. I en artikkel i Aftenposten som gjengir hovedfunnene i rapporten, hevder forfatterne at Bygde-Norge har et tilflyttingsproblem ved at eldre bosatt i byer flytter til enebolig i spredtbygde strøk. Hver fjerde som etter 60-årsdagen flytter inn i en bolig som er lokalisert i et spredtbygd strøk, kommer fra en storby. Det forfatterne av rapporten ikke tar hensyn til i denne beskrivelsen, er at det også går en flyttestrøm den andre veien, og at denne er større. Deres egne tall viser at det er flere som flytter fra eneboliger i spredtbygde strøk enn til eneboliger i spredtbygde strøk. Utvalgets tall fra SSB viser det samme. Det er en del eldre folk som flytter til kommuner på sentralitet 5 og 6, men i aldersgruppen 60–75 år er det omtrent like mange som flytter fra sentralitet 5 og 6. I aldersgruppen 75–79 år er det derimot netto utflytting. Eldre i kommuner på sentralitet 1 flytter heller til kommuner på sentralitet 3. Se også omtale av eldres flytting i kapittel 2 i denne NOU-en.

[50] Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

[51] Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[52] Bliksvær, T. et al. (2020). *«Et godt sted å bli gammel» – En studie av aldring i rurale kommuner.* (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.




Figur 7.4 Andel eldre personer bosatt i spredtbygde strøk, fordelt etter sentralitet og sammenliknet med hele befolkningen (2019). Tall i prosent

Kilde: SSB (egen bestilling fra utvalget).

### 7.2.3 Usentral beliggenhet gir ytterligere utfordringer for eldre og eldreomsorgen i distriktskommuner

Velegnede boliger for eldre vil kombinere god tilgjengelighet, hensiktsmessig beliggenhet og mulighet til å bo hjemme og motta (eventuelle) omsorgstjenester. Ofte vil det være mer lønnsomt å tilpasse eksisterende boliger enn å bygge nytt. For distriktskommuner kan utfordringen imidlertid både være boligen i seg selv og det at boligen ligger langt fra tjenester og sosiale møteplasser. Undersøkelser viser at det for hjemmetjenestens del nettopp er reiseavstander som er den store utfordringen, når de skal levere ulike former for hjemmetjenester.[53]

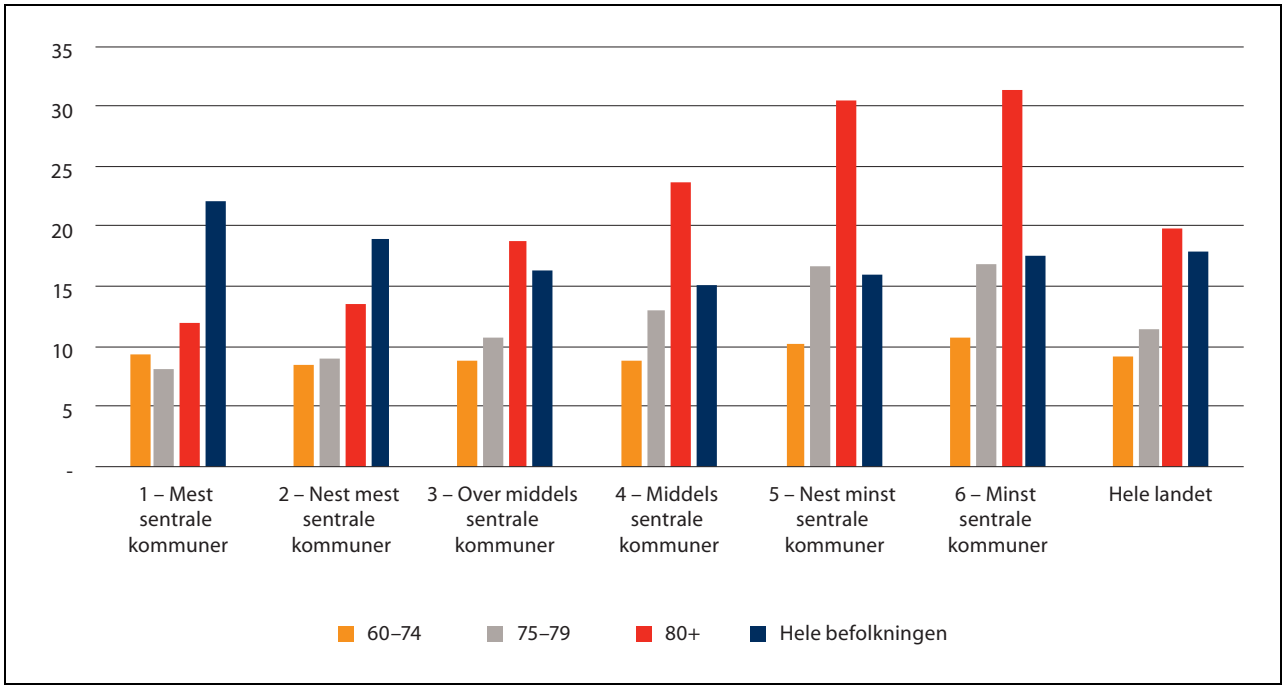
En grunn til at eldre velger å bli boende i en usentralt beliggende bolig i distriktskommuner, kan være at de har andre preferanser enn eldre i byområder. Den viktigste egenskapen ved nabolaget for eldre i distriktskommuner er at boligen er nær skog og mark (66 prosent). Det er langt færre som oppfatter nærhet til offentlig kommunikasjon, dagligvareforretninger og ulike servicefunksjoner som viktig. Dette står i motsetning til eldre i byområder som oppfatter dette som spesielt viktig.[54]

Denne manglende preferansen for å bo i mer tettbygde strøk av kommunen, for eksempel i kommunesenteret, finner vi også i statistikk utvalget har bestilt fra SSB. Figur 7.4 viser at det i små og mellomstore bykommuner på sentralitet 3 og 4 er en viss overgang fra å bo spredtbygd til å bo tettbygd for personer i slutten av 70-årene, men at dette i liten grad er tilfelle i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6. Vi ser her at eldre i stedet har en tendens til å bo mer spredtbygd enn innbyggerne for øvrig.

Eldre i distriktene har ulike preferanser. Dersom helsen skranter, ønsker mange å flytte til tilpassede og mer sosiale boformer, med nærhet til omsorgspersonell. Eldre i høy alder kan være svært fornøyd med å flytte til en seniorleilighet, kommunal bolig eller omsorgsbolig mer sentralt i kommunen, særlig dersom de opplever at de selv har fått være med og bestemme i flytteprosessen. Å flytte fra egen bolig til sykehjem blir derimot i større grad opplevd som en mer negativ prosess. De som har valgt å bli boende i eget hjem, ser i

[53] Sørvoll, J. et al. (2018). *Bolig i det aldrende samfunnet. Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre*. (NOVA-rapport nr. 12/2018). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[54] Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.




Figur 7.5 Andel eldre personer som bor i leid bolig, fordelt etter sentralitet og sammenliknet med hele befolkningen (2019). Tall i prosent

Kilde: SSB (egen bestilling fra utvalget).

større grad ut til å få hjelp fra pårørende og ikke bare fra kommunen.[55]

Slik flytting til en omsorgsbolig eller kommunal bolig kan stemme med at mange over 80 år bor i leid bolig i distriktskommuner, jf. figur 7.5. Det er rimelig å anta at dette er knyttet til eldre som ikke lenger kunne bo i egen bolig, og som har fått tildelt en mer egnet kommunal bolig som de kan leie.

### 7.2.4 Innsats og virkemidler for aldersvennlige boliger

#### Kommunenes innsats for boliger for eldre

Når kommuner skal planlegge og tilrettelegge boliger for eldre, er det flere forhold som spiller inn. Viktige stikkord er kunnskap om demografi (bolig og tjenestebehov), folkehelse, boligpreferanser, personlig (bolig)økonomi, boligmassens tilgjengelighet, lokale boligmarkeder og eldreboligpolitikkens muligheter. Velferdsforskningsinstituttet NOVA har sammenliknet kommuner som bruker denne typen kunnskap, med kommuner som i større grad har satset på omsorgsboliger. Deres konklusjon er at de førstnevnte kommunene er best i stand til å foreta velbegrunnede prioriteringer mellom etablering av omsorgsboliger, satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken (regulerings- og arealplaner, utbyggingsavtaler, tomtepolitikk og strategiske boligkjøp og så videre) og utbedring av den eksisterende boligmassen.[56]

Det er distriktskommunene som har størst grunn til å videreutvikle en boligpolitikk rettet mot eldre. Det er her eldre har færrest muligheter til å tilpasse sitt eget boligkonsum gjennom flytting til et privat boligtilbud. Nybygging kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, men likevel ikke bli realisert i markedet. Samfunnet kan spare kostnader til omsorg, ved at eldre kan bo hjemme i en mer sentral og lettstelt bolig.[57]

#### Husbankens virkemidler

Husbanken har virkemidler for å sikre egnede boliger for en aldrende befolkning. Lån fra Husbanken skal stimulere til flere boliger med livs-

[55] Munkejord, M. C. et al. (2018). Hjemme best? En tematisk analyse av eldres fortellinger om omsorg og trygghet i eget hjem. *Tidsskrift for omsorgsforskning* 4(1).

[56] Sørvoll, J. et al. (2016). *Eldres boligsituasjon – boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring.* (NOVA-rapport nr. 11/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

[57] Sørvoll, J. et al. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

løpskvaliteter, og til økt tilgjengelighet i både nye og eksisterende boliger. Livsløpsboliger er boliger som legger til rette for at personer med funksjonsnedsettelser kan bo i egen bolig, leve aktive liv og være selvhjulpne. Enkeltpersoner, foretak, kommuner og fylkeskommuner kan få lån til livsløpsboliger. Husbankens lån kan bidra til både nybygging, oppgradering og kjøp av boliger.

Som vi så i kapittel 7.1.2, blir virkemiddelet Lån fra Husbanken i liten grad brukt i distriktskommuner.[58] Bare tre prosent av Husbankens grunnlån ble i 2019 brukt i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 (som har 14 prosent av befolkningen). Til sammenlikning ble 17 prosent av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser brukt i de samme kommunene. Hva som er årsaken til denne lave bruken av lån i distriktskommuner, er uklart. Det kan skyldes at Husbanken i for liten grad har vært opptatt av utfordringene i distriktskommuner, og av å benytte eksisterende ordninger på en fleksibel måte. Det kan også skyldes at lån ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å gi eldre mulighet til å kjøpe en mer egnet og sentralt beliggende bolig i distriktskommuner.[59]

### Samarbeidsprosjekt mellom Husbanken og Distriktssenteret

I samarbeid med Distriktssenteret har Husbanken etablert prosjektet «Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner». Prosjektet har som formål å utvikle kunnskap om og praksis for arbeidsmåter, virkemidler og verktøy som skal fremme aldersvennlige botilbud på steder som har et boligmarked som fungerer dårlig, og en boligmasse som ikke er i tråd med behovene. Kommunene som deltar i samarbeidet, er Kautokeino, Beiarn, Herøy i Nordland, Grong, Vanylven, Stryn, Ullensvang, Iveland, Vinje, Våler i Innlandet, Kongsvinger og Engerdal. Fra kommunene deltar de som har ansvar for kommuneplanleggingen og ledere på helse- og omsorgsfeltet.

Prosjektet skal bidra til å utvikle kunnskap om helhetlig bruk av virkemidler. Eksisterende virkemidler, og hvordan de best kan fungere i lys av utfordringer for mindre distriktskommuner/kommuner med tynne (stagnerende) boligmarkeder, skal vurderes. Prosjektet har også som mål å prøve ut nye tiltak.

---

[58] Fra 1.1.2020 eksisterer ikke lenger Husbankens grunnlån. Nå er alle husbanklån samlet i ett lån med ulike formål/kapitler, kalt Lån fra Husbanken.

[59] Sørvoll, J. et al. (2016). *Eldres boligsituasjon – boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. (NOVA-rapport nr. 11/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

# Kapittel 8
# Utdanningssystemet og distriktenes tilgang til kompetanse

*Utdanningsinstitusjoner er viktige for regional utvikling av flere grunner. Nærhet til en utdanningsinstitusjon øker rekrutteringen til utdanningen, og det fører til at flere i en region kan ta utdanning. Etter studier tar mange arbeid i regionen hvor de studerte, og det bidrar til at privat og offentlig sektor i regionen får tilgang til kompetanse. Tilgang til kompetanse er dessuten den viktigste faktoren for lokalisering av kunnskapsvirksomheter, som i det norske arbeidsmarkedet er den typen virksomhet som vokser mest. Utdanningsinstitusjoner blir dermed en viktig forutsetning for vekst i den regionen de befinner seg i.*

*På bakgrunn av dette kan man tenke seg at en jevn fordeling av utdanningsinstitusjoner og studieplasser rundt om i landet også ville føre til en jevnere regional utvikling og vekst. Så enkelt er det likevel ikke. Mange studenter søker seg ikke til den institusjonen som ligger nærmest, men ofte til studiesteder i større byer, især Oslo. Videre er det mange som har studert andre steder som søker seg til Oslos arbeidsmarked etter studiene. Dette gjelder særlig studenter som har utdannet seg innen fag hvor det dominerende arbeidsmarkedet finnes i Oslo, som for eksempel innen økonomi og ingeniørfag. Men også innen yrker som det finnes arbeidsmarked for over hele landet, som for eksempel sykepleier og lærer, søker ferdigutdannede seg helst til de store arbeidsmarkedsregionene etter studiene.*

*I distriktene finnes det både studieplasser og arbeidsplasser for folk med høyere utdanning. Likevel flytter altså mange til mer sentrale steder når de skal studere. Lokalisering av utdanningsinstitusjoner i byer er en av grunnene til at det er vanskeligere å rekruttere personer med høyere utdanning til ledige stillinger i distriktskommuner, slik vi så i kapittel 6. Forskning har vist at de viktigste kjennetegnene ved personer med høyere utdanning som jobber i distriktsområder, er enten at de kommer fra distriktskommuner selv («rural origin») eller at de har erfaring fra arbeid i distriktsområder gjennom utdanningen («rural exposure»).*

*Før høyere utdanning ble allment utbredt i Norge, var en hovedutfordring at rekrutteringen til høyere utdanning i distriktsområder var for liten til å kunne dekke områdets eget behov for kompetanse. Den desentraliserte utbyggingen av universiteter og høyskoler har i stor grad jevnet ut søkingen til høyere utdanning mellom distriktsområder og sentrale strøk. Selv om utdanning og utdanningssystemet er en viktig drivkraft for sentralisering av befolkningen, viser studier at folk som studerer lokalt, er en viktig kilde til kompetanse for det lokale arbeidsmarkedet. Slik sett er mulighetene for å sikre rekruttering til kompetanse til distriktene antakelig bedre i dag enn de var før denne utbyggingen.*

*Distriktene i Norge består av mange og små arbeidsmarkeder. Det er en høy terskel for å flytte ut av den bo- og arbeidsmarkedsregionen man har etablert seg igjennom studier og jobb. Terskelen for å ta jobb i distriktsområder blir trolig høyere ved at en del jobber i distriktene generelt antas enten å være mer krevende, som for eksempel fastlege, eller mindre interessante, som for eksempel sykepleier i eldreomsorgen, enn tilsvarende jobber i byene, som for eksempel sykepleier på sykehus. Slike oppfatninger kan motvirkes gjennom praksis i distriktskommuner. Samtidig er det viktig at arbeidsgiverne faktisk sørger for at jobbene i distriktene er interessante og gode.*

*Løsninger for å sikre rekruttering til distriktsområder må derfor knyttes til flere sektorer, for eksempel mer velfungerende boligmarkeder i distriktene (se kapittel 7) og infrastruktur som binder bo- og arbeidsmarkeder sammen (se kapittel 9). Innenfor utdanningsfeltet, som dette kapittelet handler om, må det legges til rette for at de som ønsker det, har mulighet til å ta høyere utdanning i distriktene. Det er særlig viktig med et desentralisert og fleksibelt utdanningstilbud til dem som allerede er etablert i distriktsområder, ettersom det antagelig ligger et større potensiale i å utdanne dem som allerede bor i distriktene, enn i å tiltrekke høyt utdannede som bor andre steder.*

*Samtidig er det også viktig at det fortsatt finnes utdanningsinstitusjoner i distriktene, slik at noen av dem som er vokst opp i sentrale strøk, har mulighet for å ta utdanning her. Rural eksponering, gjennom utdanning og praksis, er viktig for å gjøre flere*

*kjent med jobbmulighetene og livet som finnes i distriktene. Kanskje er jobbene både mer interessante og mindre krevende enn hva man tror, kanskje er tilbudet av tjenester og andre goder bedre enn man har sett for seg?*

## 8.1 Utdanningssystemet og tilgang til kompetansearbeidsplasser sentraliserer befolkningen

Utdanning virker sentraliserende på befolkningen på flere måter. Utdanningsinstitusjonene ligger i større byer. Kompetansearbeidsplasser etableres gjerne i større arbeidsmarkeder. Mange ferdigutdannede går ut i arbeid i det arbeidsmarkedet utdanningsinstitusjonen ligger i, noe som igjen virker tiltrekkende på ytterligere kompetansevirksomheter. I mange tilfeller finnes det i liten grad et relevant eller attraktivt arbeidsmarked for personer med høyere utdanning utenfor større arbeidsmarkeder. Samtidig søker mange studenter og personer med høyere utdanning seg til storbyens tilbud og mulighet for å gjøre yrkeskarriere. Det er altså en kombinasjon av individers valg om å bosette seg i urbane strøk og fordelene byene tilbyr virksomheter, som gjør at folk med høy utdanning finner det mest attraktive arbeidsmarkedet i byene.

### 8.1.1 Universitets- og høyskolesektorens ti effekter på en region

Vi skal her i stor grad konsentrere oss om universitets- og høyskolesektorens rolle knyttet til utdanning. Det er imidlertid stor enighet om at universitets- og høyskolesektoren har en viktig innvirkning på en region utover denne funksjonen. Peter Arbo har identifisert ti ulike effekter og ringvirkninger institusjonene kan gi.[1]

Et universitet eller en høyskole har for det første en *økonomisk innsprøytningseffekt*. Det tilfører regionen inntekter, som igjen utløser økt etterspørsel etter varer og tjenester og påfølgende inntekts- og aktivitetsøkning i den regionale økonomien. Institusjonen har for det andre en *utdanningsmobiliserende* effekt. Dette ser vi nærmere på i kapittel 8.4.1. Den har for det tredje en *tilbudseffekt* på de regionale arbeidsmarkedene, jf. kapittel 8.2. Et universitet eller en høyskole har for det fjerde en *service- og problemløsningseffekt*. Dette følger av den kompetansen som regionen blir tilført. Studier viser at utbygging av regionale utdanningsinstitusjoner på 1970-tallet ga økt tilgang til høyt kvalifisert arbeidskraft og påvirket den regionale produktiviteten og den teknologiske utviklingen.[2]

En femte effekt som universiteter og høyskoler har, er det Arbo kaller en *magneteffekt*. De tiltrekker seg nye etableringer, særlig av forskningsrelatert virksomhet. Relatert til dette er at et universitet for det sjette kan ha en *knoppskytingseffekt*. Det vil si at det blir etablert helt nye bedrifter på grunnlag av forskningen og den spesialkompetansen som finnes. Lokal tilstedeværelse av universitet og høyskoler har positiv effekt på næringsutviklingen og nyetableringer.[3] Institusjonene har for det sjuende en ikke uvesentlig *nettverkseffekt*. De skaper nettverk og en sosial kapital som kan ha stor betydning for utvekslingen av informasjon og koordineringen av beslutninger og initiativ på tvers av oganisasjoner, sektorer og land. En åttende effekt er det vi kan kalle en *kulturell miljøeffekt*. Videre kan de for det niende ha en *regional artikulasjonseffekt*. Det dreier seg om universitetets og høyskolens betydning som talerør for regionen, og som katalysator for regional selvbevissthet og stolthet. Til sist kan vi snakke om en generell *imageeffekt*, knyttet til institusjonens symbolske verdi. Et universitet er ikke bare et sett av aktiviteter og mennesker. Det representerer noe mer – vitenskapelig kunnskap, prestisje og framtidshåp.

De regionale effektene vil være avhengige av institusjonens utdannings- og forskningsprofil, men også av regionens størrelse, befolkningsgrunnlag, nærings- og arbeidsliv og av hvor attraktiv regionen er for personer med høyere utdanning, sammenliknet med andre regioner.

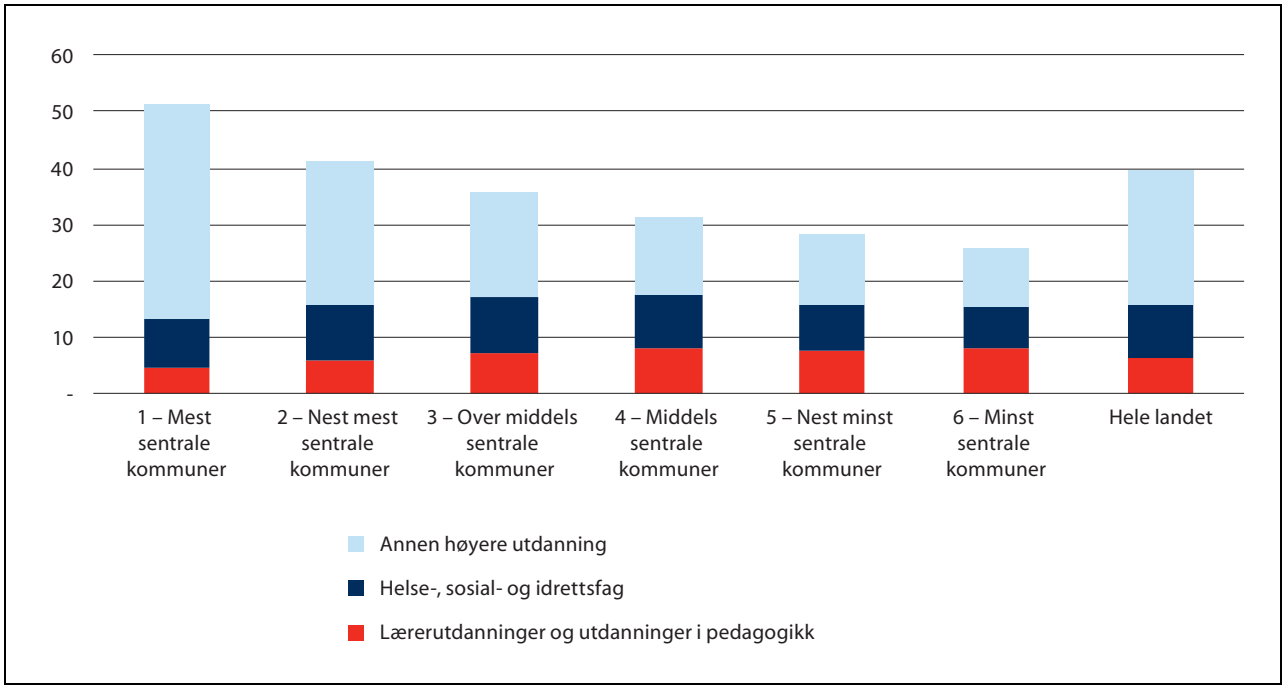
### 8.1.2 Kompetansearbeidsplasser etableres i større arbeidsmarkeder

Det er store forskjeller etter sentralitet i andelen sysselsatte som har høyere utdanning. I Osloregionen har mer enn 50 prosent av de sysselsatte høyere utdanning. I de minst sentrale kommunene har 26 prosent høyere utdanning. Samtidig er en stor andel av de med høyere utdanning i distriktskommuner knyttet til de store velferdsyrkene i offentlig sektor, jf. figur 8.1. På sentralitet

[1] Arbo, P. (2011). Universitetets regionale betydning. *Plan*, 43(2).

[2] Carneiro, P. et al. (2018). *The Supply of Skill and Endogenous Technical Change: Evidence from a College Expansion Reform*. IZA Discussion Paper No. 11661.

[3] Stein, J. (2019). The local impact of increased numbers of state employees on start-ups in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift* 73(3), 156–167.




Figur 8.1 Andel av de sysselsatte (15–74 år) med høyere utdanning, fordelt etter sentralitet (arbeidssted) og type utdanning (2019). Tall i prosent

Kilde: SSB (tabell 11615).

3–6 er mer enn 50 prosent av de sysselsatte som har høyere utdanning, utdannet innen pedagogikk og lærerutdanning eller helse-, sosial- eller idrettsfag.

Særlig innenfor næringslivet er veksten i kompetansearbeidsplasser ujevnt fordelt mellom sentrale strøk og andre regioner ved at større arbeidsmarkeder er mer attraktive for kompetansebedrifter.[4] Dette er dels en følge av globaliseringen som har gitt et nytt produksjonsmønster i de vestlige land, med økende grad av spesialisering og vekst i kunnskapsintensiv virksomhet som har behov for høyt utdannet arbeidskraft.[5]

### 8.1.3 Valg av studiested – unge søker seg til større studiesteder

Det er få utdanningsinstitusjoner som har faste studiesteder i distriktskommuner. Ungdom fra kommuner på sentralitet 5 og 6 flytter derfor som regel til større steder for å studere. Det kan være relativt store lokale variasjoner mellom hva unge velger å studere, og hvor de velger å studere, men ungdom fra distriktene virker å være mindre stedbundne i sine valg av studiesteder enn ungdom fra storbyene.

Unge fra de store byene velger i stor grad studier på universitetene som ligger i deres egen by. Ved studentopptaket i 2019 hadde over to tredjedeler av søkerne fra Oslo, Hordaland og Trøndelag studier i eget fylke som førstevalg, jf. figur 8.2.[6] Også i Troms (57 prosent) og Vest-Agder (50 prosent) er søkningen til studier i eget fylke stor. I alle de andre fylkene søkte flertallet seg ut av fylket for å studere.

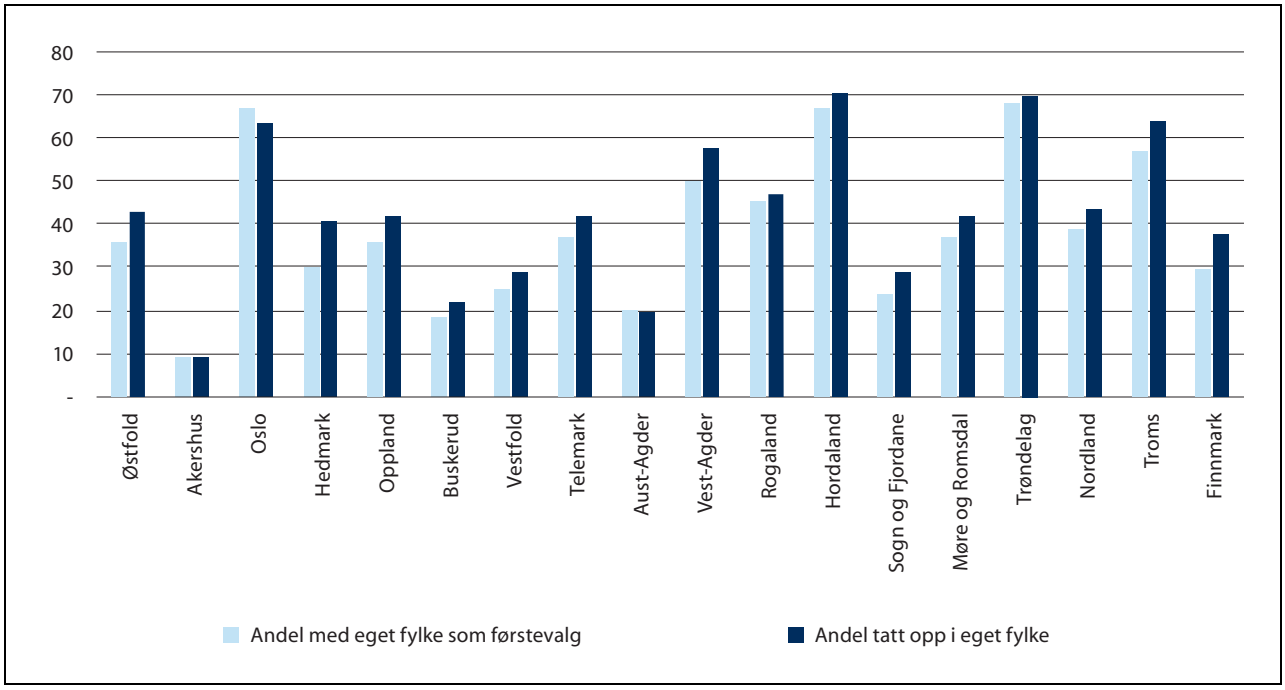
Figur 8.2 viser i tillegg til andel søkere også andel av studentene som kom inn og begynte på studier i hjemfylket.[7] For de aller fleste fylker er andelen studenter som faktisk begynner på studier i eget fylke, større enn andelen som søkte seg dit som førstevalg. Dette er mest markant i Hedmark. 30 prosent av søkerne fra Hedmark

4 NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

5 NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Finansdepartementet.

6 Basert på tall fra 2000 fant Opheim at om lag 30 prosent av søkerne kun søkte opptak i hjemfylket. Blant søkere bosatt i (de fire) universitetsfylkene var andelen 48 prosent, mens den kun var på 18 prosent blant søkere bosatt i andre fylker. Opheim, V. (2003) *Borte bra, hjemme best? Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærested blant søkere til høyere utdanning i år 2000.* (NIFU skriftserie nr. 2/2003).

7 Det var om lag 137 000 som søkte studieplass i Norge i 2019. Om lag 60 000 fikk studieplass og møtte til studier (44,1 prosent fikk studieplass). Statistikken er basert på fylkesstrukturen per 2019.




Figur 8.2 Andel søkere til høyere utdanning på studier i hjemfylke (førstevalg) og andel studenter tatt opp på studier i hjemfylke. Tall i prosent (2019)

Kilde: Samordna opptak.

hadde i utgangspunktet eget fylke som førstevalg, men av dem som fikk studieplass, endte 40 prosent opp med studieplass der.[8] Tilsvarende økninger (på 7 prosentpoeng eller mer) finner vi i Finnmark, Vest-Agder, Østfold og Troms.[9]

Det kan være flere grunner til dette mønsteret, blant annet at andelen som takker ja til studieplass, er høyere blant de som får studieplass i eget fylke sammenliknet med de som kommer inn andre steder. Hovedbildet i tallene er at klart flere søker seg til Oslo som førstevalg enn det er som får plass, og at en god del av studentene som ikke kommer inn på førstevalget i Oslo, ender med å studere i andre fylker, i første rekke hjemfylket. I 2019 hadde 27 prosent av alle søkere Oslo som førsteønske, mens det var 21 prosent av studentene som endte med å få plass og møtte til studier i Oslo.[10] Figur 8.3 viser at søkere fra fylker i nærheten av Oslo i størst grad har Oslo som førstevalg, men også at en relativt høy andel av søkerne fra alle fylker har Oslo som førstevalg. Det er bare i de gamle universitetsfylkene Hordaland, Trøndelag og Troms, samt Nordland, at under 10 prosent av søkerne har Oslo som førstevalg.[11]

### Begrunnelser for valg av studiested

En studie fra 2011 viser at den viktigste enkeltfaktoren for studentene er at lærestedet tilbyr den utdanningen de er mest interessert i.[12] Men også lærestedets renommé, det sosiale miljøet og geografisk beliggenhet tillegges stor betydning av studentene. Det er også en god del studenter som

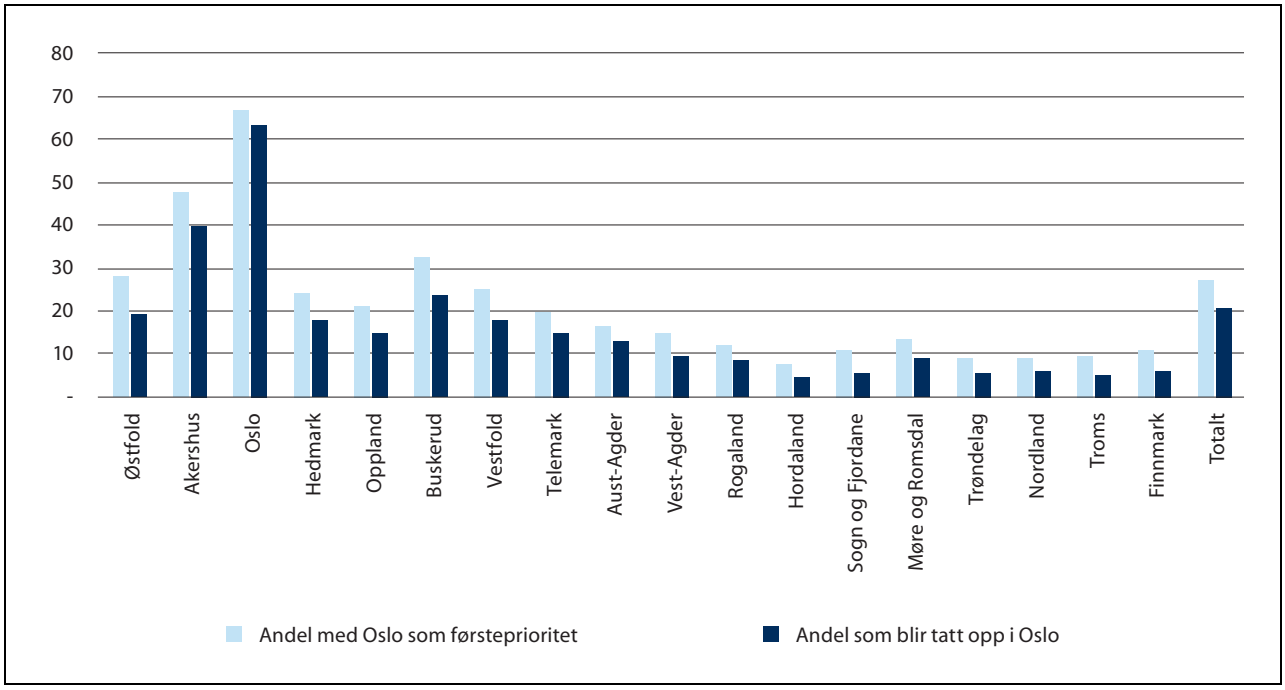
8 Det var 4 778 søkere fra Hedmark. 1 421 (30 prosent) av disse hadde studiesteder i Hedmark som førstevalg, og 1 159 hadde Oslo som førstevalg (24 prosent). Det var 2 176 fra Hedmark som fikk studieplass og møtte til studier. 877 (40 prosent) av dem møtte på studiesteder i Hedmark og 385 (18 prosent) i Oslo.

9 Finnmark – 29 prosent av førstevalgssøkere, 38 prosent av oppmøtte studenter.
Vest-Agder – 50 prosent av førstevalgssøkere, 57 prosent av oppmøtte studenter.
Østfold – 36 prosent av førstevalgssøkere, 43 prosent av oppmøtte studenter.
Troms – 57 prosent av førstevalgssøkere, 64 prosent av oppmøtte studenter.

10 Om lag 37 400 hadde Oslo som førstevalg, mens om lag 12 600 fikk studieplass og møtte til studier i Oslo (altså 33,6 prosent av førstevalgsøkerne).

11 Trøndelag og Hordaland er de to andre fylkene med relativt mange søkere, henholdsvis 16 og 14 prosent, og det var også henholdsvis 16 og 14 prosent av studentene som møtte til studier i disse fylkene.

12 Wiers-Jenssen, J. (2012). *Valg av lærested. Begrunnelser og informasjonskanaler ved valg av universitet/høgskole – en pilotstudie.* (Rapport 11/2012). NIFU. Lærestedene som er med, er Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT), Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Høgskolen i Harstad (HIH) og Høgskolen i Vestfold (HiVe).




Figur 8.3 Andel søkere til høyere utdanning med studier i Oslo som førstevalg og andel studenter tatt opp på studier i Oslo, fordelt etter bostedsfylke (2019). Tall i prosent

Kilde: Samordna opptak.

oppgir at de har valgt lærested fordi det er lettere å komme inn på enn andre steder, og/eller at valget var nokså tilfeldig.

Geografisk nærhet til studiestedet har hatt svært stor eller nokså stor betydning for halvparten av studentene. Geografisk nærhet har hatt særlig stor betydning for det vi kan kalle etablerte studenter, det vil si eldre studenter, gifte eller samboende og de som har barn. Men også blant de aller yngste studentene, som kanskje fremdeles bor hjemme, betyr geografisk nærhet mye. Studenter fra lavere sosiale lag legger også større vekt på geografisk nærhet enn andre.

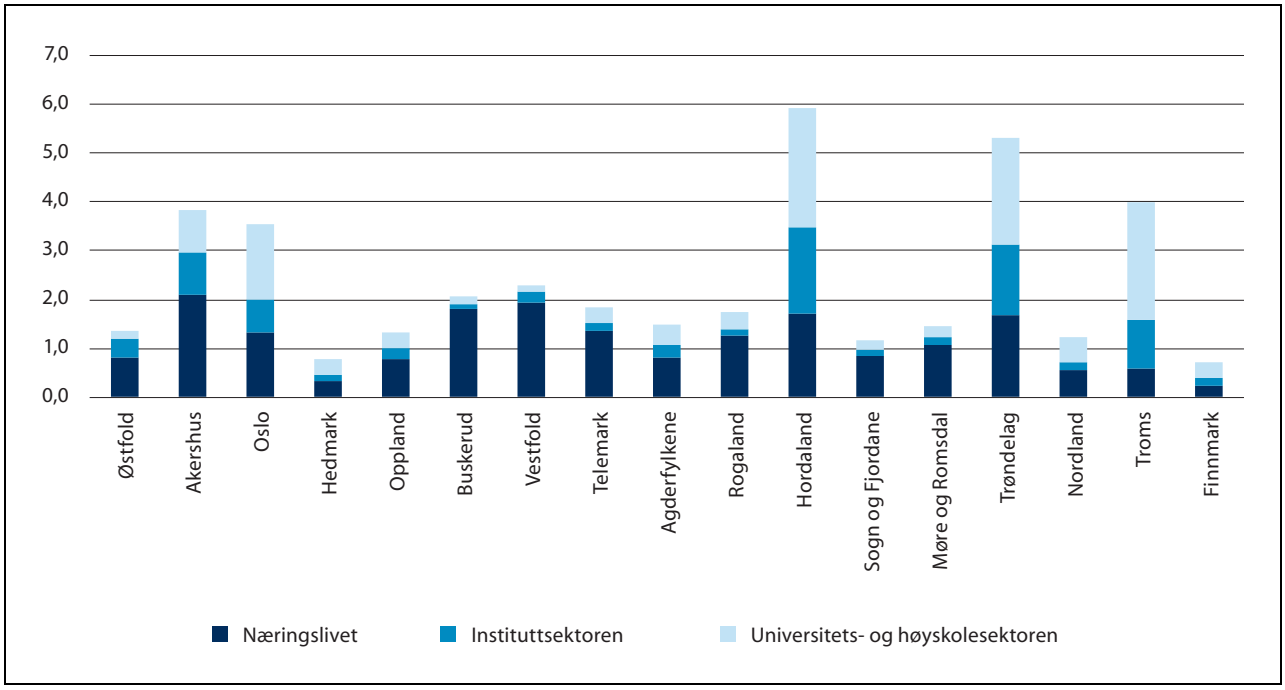
Nærhet til studiesteder kan ha betydning for valg av studieretning og omvendt. Kvinner fra mindre sentrale kommuner velger noe oftere sykepleie-, lærer- og sosialarbeidsutdanninger og studier på høyskoler enn kvinner fra mer sentrale kommuner. Tilsvarende velger menn fra mindre sentrale kommuner noe oftere bachelorutdanninger i naturvitenskapelige-, ingeniør- og andre tekniske utdanninger og på høyskolene. Unge fra de store byene velger i noe større grad lengre utdanninger i eliteprofesjoner og i større grad studier på universitetene.[13] Eldre studenter har i større grad lokal forankring ved både valg av studiested og arbeidsmarked. Dette kan tilsi at desentraliserte utdanninger i større grad er relevante for personer som allerede er etablert med bosted og familie lokalt. Vi ser nærmere på desentralisert utdanning i kapittel 8.3.

### 8.1.4 Store forskningsinstitusjoner og kunnskapsbasert næringsliv gir sterk konsentrasjon i forskningsaktiviteten

Investeringer i forskning, utvikling og innovasjon (FoU) avhenger i stor grad av tilstedeværelsen av læresteder, institutter eller FoU-tunge virksomheter i næringslivet i et fylke. FoU-aktiviteten er høyest i Oslo, Trøndelag, Akershus og Hordaland. De fire fylkene sto for 70 prosent av denne aktiviteten i Norge i 2018. Dette er også fylker med store læresteder og institutter, noe som utgjør en vesentlig del av FoU-aktiviteten.

Offentlig finansiering var særlig viktig i Troms, der det utgjorde 79 prosent av de totale FoU-utgiftene i 2017. I Hedmark, Finnmark og Hordaland finansierte offentlige kilder over 60 prosent av FoU-aktiviteten. Offentlige kilder dekker blant annet basisbevilgninger til universiteter, høyskoler, helseforetak og forskningsinstitutter som er underlagt retningslinjer for statlig basisfinansiering, og Forskningsrådets programmer.

[13] Helland, H. & Heggen, K. (2018). Regional Differences in Higher Educational Choice? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(6).




Figur 8.4 FoU-utgifter som andel av bruttoproduktet, fordelt etter fylke og utførende sektor ((2018)

Kilde: Forskningsradet.no/indikatorrapporten/ - figur 1.6e.

En stor andel av de nasjonale FoU-utgiftene brukes i Oslo, men andelen utgjorde 3,6 prosent av fylkets bruttoprodukt (verdiskaping) i 2018, jf. figur 8.4. Akershus og Troms hadde omtrent det samme nivået. FoU hadde størst betydning i Hordaland og Trøndelag, der FoU-utgiftene utgjorde henholdsvis 5,9 og 5,3 prosent av bruttoproduktet.

## 8.2 Flytting skjer i forbindelse med eller rett etter studiene

Erkjennelsen av at nærhet mellom oppvekststed, utdanningssted og arbeidssted sørget for flere og mer stabile legestillinger i Nord-Norge, var viktig for etableringen av Universitet i Tromsø og opprettelsen av medisinstudiet der i 1973. Torstein Bertelsen fant at Nord-Norge hadde klart færre leger per innbygger som var vokst opp i landsdelen, enn hva Sør-Norge hadde. I tillegg observerte han at norske leger etter endt utdanning hadde en klar tendens til å søke arbeid på utdanningsstedet eller på oppvekststedet sitt. For å sikre rekruttering fra Nord-Norge til medisinstudiet i Tromsø ble det fra starten innført en opptakskvote på 25 prosent for studenter med tilhørighet til Nord-Norge. Denne ble senere utvidet til 60 prosent.[14]

### 8.2.1 Nyutdannede velger jobb i den regionen de har studert i …

En av målsettingene med en regional, desentralisert universitets- og høyskolestruktur er at utdanningsinstitusjonene skal forsyne nærarbeidsmarkedet med kvalifisert arbeidskraft. Hvilket arbeidsmarked ferdigutdannede ender opp i, avgjøres i stor grad under studiene eller kort tid etter at studiene er avsluttet. Arbeidsmarkeder med studiesteder ender med flere personer med høyere utdanning enn antall studenter fra det samme arbeidsmarkedsområdet skulle tilsi.[15] Det er særlig større studiesteder i store arbeidsmarkeder som skiller seg ut. Disse studiestedene tiltrekker seg mange studenter fra andre regioner, og en relativt stor andel av disse blir værende i regionen etter endte studier.

Tall fra kandidatundersøkelser fra universiteter og høyskoler bekrefter i stor grad bildet av at mange studenter går ut i utdanningsinstitusjonens

[14] Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Forsdahl og medarbeidere dokumenterte i 1988 at andelen uteksaminerte leger som tok arbeid i Nord-Norge, var mye høyere blant studenter nordfra sammenliknet med studenter sørfra.

[15] Stambøl, L. S. (2013). *Studentvandringer. Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt utdannede i et geografisk perspektiv*. (Rapporter 6/2013). Statistisk sentralbyrå.

**Boks 8.1 Hva kandidatundersøkelser fra universiteter og høyskoler forteller om geografisk rekruttering til studier og arbeidsmarkedet**

Kandidatundersøkelsen på Vestlandet for 2018 (Høgskulen på Vestlandet (HVL), Universitetet i Bergen (UiB) og Norges Handelshøyskole (NHH)) viser at når det gjelder å beholde de høyt utdannede i arbeidsmarkedet, har Hordaland en nettogevinst på 7,7 prosentpoeng, mens Rogaland og Sogn og Fjordane går i minus med henholdsvis 3,7 og 3,9 prosentpoeng. Samlet sett for de tre fylkene er det imidlertid balanse. De fleste som svarte, oppga at de geografisk jobber på ønsket sted.

16,7 prosent av studentene ved NHH kommer fra Hordaland, og omtrent like mange er blitt værende her. 18,4 prosent av studentene kom fra Oslo, mens netto tilvekst til Oslo etter studiene var på 36 prosentpoeng. 93 prosent av dem som svarte, oppga at de jobber på ønsket sted.

Kandidatundersøkelsen til UiT – Norges arktiske universitet fra 2017 viste at av de 80 prosent som var i jobb ett til tre år etter utdanning, arbeidet 71 prosent i Nord-Norge. Av dem som kom fra landsdelen, gjaldt det ni av ti, mens det gjaldt fire av ti av dem som kom fra andre deler av landet. Videre jobber halvparten av kandidatene som blir i landsdelen, i Tromsø. Tilsvarende tall fra kandidatundersøkelsen til Universitetet i Nordland i 2012 var at 68 prosent arbeidet i Nordland, og halvparten av disse i Bodø.

Kandidatundersøkelsen til Universitetet i Agder (UiA) fra 2016 viser at Vest-Agder har netto tilvekst, mens Aust-Agder kommer i balanse. Oslo har nettotilvekst av UiA-studenter.

Kandidatundersøkelsen til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) viser at det bare er Oslo og Trøndelag som har netto tilvekst av kandidater. Fordelt på studiested er bildet slik:

Studiested Trondheim: 8 prosent av studentene kom fra Oslo, 25 prosent av disse jobbet i Oslo etter endte studier. 31 prosent kom fra Trøndelag, 38 prosent jobbet der etter endte studier.

Studiested Ålesund: 2 prosent av studentene kom fra Oslo, 8 prosent jobber i Oslo etterpå. Det var om lag like mange studenter som kom fra Møre og Romsdal, som det var som jobbet der etter endte studier.

Studiested Gjøvik: 7 prosent av studentene kom fra Oslo, 23 prosent jobbet i Oslo etterpå. 49 prosent kom fra Oppland og Hedmark, mens 43 prosent jobbet der etter endte studier – altså en svakt negativ tilvekst.

Sett på kommunenivå har Trondheim en nettotilvekst av studenter som også jobber der etter endte studier, mens tallene er negative for de omkringliggende kommunene. Ålesund og Gjøvik har en mer marginal positiv tilvekst, mens det er negative tall for kommunene som omgir dem.

lokale arbeidsmarked, og at dette avhenger av arbeidsmarkedets størrelse, jf. boks 8.1. Selv om institusjonen dermed kan gi netto tilførsel av personer med høyere utdanning i et lokalt arbeidsmarked, kan den større regionen eller fylket oppleve negativ tilførsel.

Studier av sykepleierutdanningen i Nord-Norge viser at det er en kraftig konsentrasjon av sykepleiere i Tromsø etter endt utdanning, særlig blant dem som studerte der. Dette henger sammen med at Tromsø er det største sykepleierarbeidsmarkedet i Nord-Norge.[16]

Personer som velger å studere i samme region som de kommer fra, velger i stor grad å bli værende i egen region etter utdannelsen. Dette gjelder både etter studier på faste campuser og etter de desentraliserte og på andre måter fleksible utdanningene. Valg av studier i samme region som man vokste opp i, tyder på et ønske om å bli værende på hjemstedet etter utdanningen. Ni av ti av dem som var vokst opp i en region på Vestlandet og tok profesjonsutdanning der, var i arbeid i den samme regionen både to og fem år etter at de var ferdig utdannet.[17] Analy-

[16] Gaski, M. et al. (2016). *Sykepleiere utdannet i Nord-Norge. Hvor blir de av?* Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

[17] Grythfeldt, K. & Heggen, K. (2012). *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen.* (Rapport 5/2012). Høgskolen i Oslo og Akershus.

**Boks 8.2 Nord universitet: studiesteder og tilførsel av studenter og kandidater**

I forbindelse med endring av studiestedsstruktur for Nord universitet lagde universitetet en analyse av behov for kandidater og kompetanse i de regionale arbeidsmarkedene og universitetets tilførsel av kandidater til disse arbeidsmarkedene. Studien viste at det var relativt store interne forskjeller når det gjaldt i hvilken grad universitetet klarte å dekke kompetansebehovet, og at lokalt utdanningstilbud hadde stor betydning.

Særlig i Nordland er det stor grad av lokal rekruttering og tilførsel av kompetanse innenfor yrkene barnehagelærer, grunnskolelærer og sykepleier i de tre regionene i Nordland som dekkes av Nord universitet (Lofoten–Vesterålen, Salten og Helgeland). For eksempel viste studien at det var stort behov for lærere og sykepleiere i Lofoten og Vesterålen. Nord universitet tilbyr ikke grunnskolelærerutdanning på fast basis i regionen, og det var relativt liten tilførsel av lærere til regionen fra andre av universitetets læresteder. Universitetet tilbyr samlingsbasert sykepleierutdanning på deltid i Stokmarknes i Vesterålen, men utdanningen har ikke opptak hvert år, og samlet sett er ikke tilførselen fra Nord universitet tilstrekkelig for å dekke det forventede behovet i Lofoten–Vesterålen. Studien konkluderte med at det var behov for å styrke disse utdanningene i denne regionen. Tilsvarende styrkinger var også nødvendige på Helgeland (etter nedleggelsen i Nesna og Sandnessjøen tilbys sykepleierutdanning der nå kun i Mo i Rana) og i Salten.

I Innherred og Namdal-regionen hadde studiestedene i mye større grad et regionalt nedslagsfelt i Trøndelag. I Namsos var det for eksempel mange på sykepleierutdanningen fra Trøndelag som hadde dette studiestedet som sitt tredjevalg (etter NTNU og Levanger), og kun 30 prosent av studentene kom fra Namdalen. Studien mente at sykepleierutdanningen i Namsos i større grad burde innrettes mot å dekke det regionale behovet i Namdalen.

Styret ved Nord universitet vedtok i juni 2019 at universitetet skal ha følgende studiesteder:

- Region Salten: Bodø
- Region Innherred: Levanger og Steinkjer
- Region Lofoten–Vesterålen: Stokmarknes
- Region Helgeland: Mo i Rana
- Region Namdalen: Namsos
- Værnes-regionen: Stjørdal

Studiestedene på Nesna, Sandnessjøen og Verdal avvikles.

Kilde: Nord Universitet. Saksliste og møteinnkalling 26. juni 2019.

ser av rekruttering og tilførsel av kandidater er viktig for å kunne finne en god balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, jf. boks 8.2.

### 8.2.2 … men mange nyutdannede fra andre steder søker seg til større arbeidsmarkeder

Hovedstadsregionen viser seg ikke bare å være attraktiv som studiested. Oslo tiltrekker seg også mange nyutdannede. Det er for eksempel mange av studentene fra NHH og NTNU som ender i Oslos arbeidsmarked etter studiene, jf. boks 8.1. En nylig studie viser også den samme effekten for nyutdannede med IKT-master. Nær 50 prosent av IKT-masterne bodde i Oslo og Akershus et halvt år etter eksamen. Tre år etter eksamen hadde ytterlige 20 prosent av dem flyttet hit.[18]

Oslos og andre større byers arbeidsmarked er altså en trekkraft innenfor yrker som i liten grad finnes i mindre arbeidsmarkeder. Figur 8.1 viste at velferdsprofesjonene innen helse og omsorg og utdanning i stor grad har et arbeidsmarked i hele landet. Men også innenfor disse profesjonene skjer det en sentralisering av de utdannede, både gjennom valg av studiested og etter endt utdanning. Studier viser for eksempel at sentrale og bymessige områder har lettere for å «hente tilbake» innbyggere som har studert i en annen region, enn mindre sentrale områder. En studie som sammenliknet profesjonsutdanninger på Vestlandet og i hovedstadsregionen, viste at det bare var 28 prosent av studentene fra Møre og Romsdal og 21 prosent av studentene fra Sogn og

[18] Støren, L. A. et al. (2020). *Arbeidsmarkedet for IKT-kandidater med høyere utdanning.* (Rapport 2020:15). NIFU.

**Boks 8.3 Ulike måter å organisere fleksible tilbud på**

Fleksible tilbud brukes som et samlebegrep for desentraliserte, nettbaserte, deltidsorganiserte eller samlingsbaserte utdanningstilbud. Det dreier seg om måter å organisere et utdanningstilbud på som gjør det lettere å kombinere med arbeid eller andre forpliktelser.

*Desentralisert undervisning* betyr at undervisningen blir tilbudt ved andre steder enn universitetenes og høyskolenes egne campuser. For eksempel kan dette være lokale studiesentre som kommuner drifter ved bibliotek, videregående skoler eller ved næringsklynger, se også boks 8.4.

*Deltidstilbud* kan bli gitt på campus eller som et desentralisert eller nettbasert tilbud. Poenget her er at utdanningen er lagt opp med redusert hastighet, slik at den lettere lar seg kombinere med arbeid eller andre forpliktelser.

*Samlingsbaserte tilbud* betyr at studentene møtes til intensive studiesamlinger i løpet av utdanningen, og at de ikke trenger å være på campus ellers. Mellom samlingene studerer studentene hjemme, ofte over nett.

*Nettbasert undervisning* kan bli tilbudt som ren nettundervisning uten samlinger, eller med studiesamlinger enten på en campus eller ved et studiesenter.

Ett enkelt utdanningstilbud kan kombinere flere av elementene over, som årsstudium i bedriftsøkonomi som tilbys av Høyskolen i Innlandet gjennom Studiesenteret. Studiet er på deltid, det er nett- og samlingsbasert, og samlingene foregår desentralisert på ett av de ca. 35 studiesentrene.

Oversikten over studietilbudene viser at de fleksible studietilbudene domineres av korte utdanninger. Det tilbys mye videreutdanning for lærere og helsepersonell. Det finnes noen skreddersydde tilbud, for eksempel juridisk metode og forvaltningsrett for tolletaten. Man finner også en rekke årskurs som kan fungere som videreutdanning, der fagene spenner fra historie og språkfag til informasjonsbehandling og ledelse og økonomi.

Gradsutdanninger (bachelor og master) blir ofte gitt som fulltidsstudier ved ordinære campuser. Imidlertid finnes for eksempel sykepleierutdanning, lærerutdanning og ingeniørutdanning som fleksible tilbud.

Fjordane som flyttet tilbake til oppvekstfylket etter å ha studert et annet sted. Tilsvarende andeler for Hordaland og Oslo og Akershus var henholdsvis 65 og 70 prosent.[19]

## 8.3 Fleksibel og desentralisert utdanning er viktig for rekruttering til og kompetanseheving i distriktene

Desentralisert utdanning innebærer at det er mulig å ta utdanning og kombinere den med et etablert familieliv.[20] Av den grunn bidrar desentraliserte utdanningstilbud med høy grad av lokal rekruttering til det lokale arbeidsmarkedet. Det er derfor argumentert for at styrking av desentralisert utdanning kan være viktig for å sikre rekruttering til distriktene.[21]

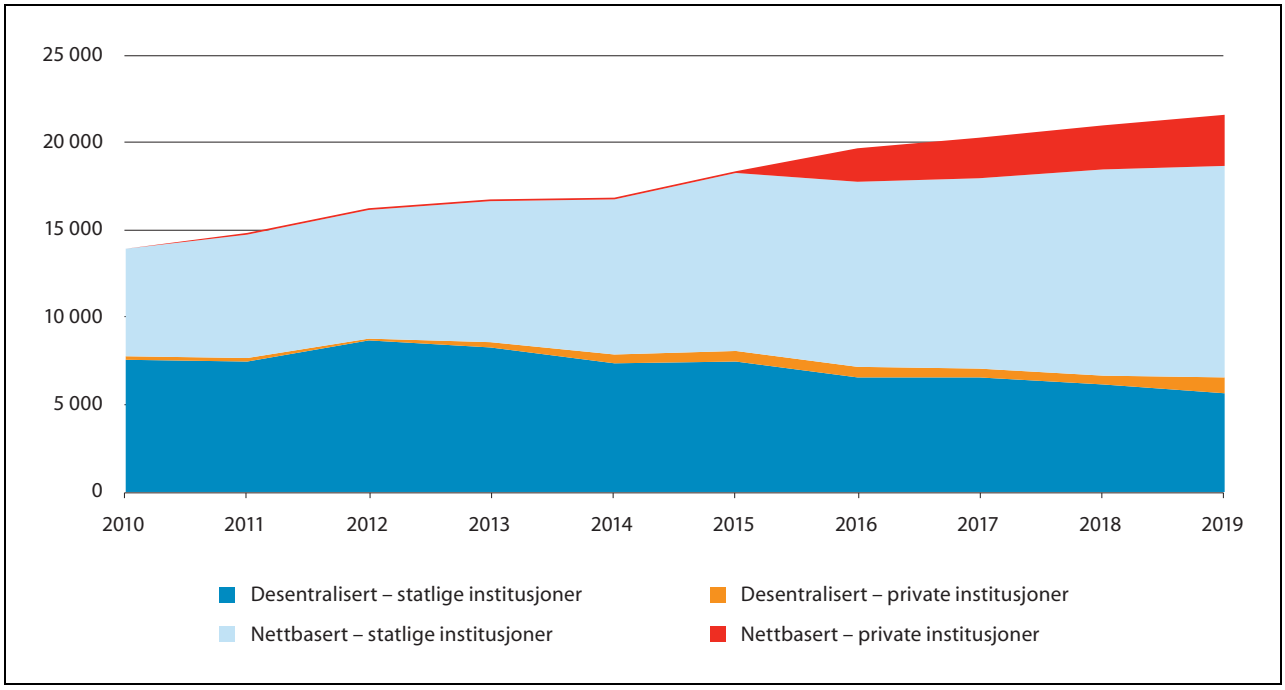
I arbeidslivet foregår det samtidig en omfattende teknologiutvikling som gjerne omtales som digitalisering eller automatisering. Den digitale omstillingen samfunnet står overfor, vil kreve ny kunnskap som ikke nødvendigvis finnes når mange tar sin første utdanning. I tillegg gjør den demografiske utviklingen at flere må stå i jobb lenger for å bidra til velferdsstatens bærekraft, og innvandring gjør at kompetansebehovene endrer seg. Disse utviklingstrekkene forsterker behovet for livslang læring.[22] Fleksibel og desentralisert utdanning blir derfor viktig for å sikre mulighet

[19] Grythfeldt, K. & Heggen, K. (2012). *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen.* (Rapport 5/2012). Høgskolen i Oslo og Akershus.

[20] Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt.* (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

[21] Gaski, M. et al. (2016). *Sykepleiere utdannet i Nord-Norge. Hvor blir de av?* Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Studiene viser at en høyere andel av de desentralt utdannede sykepleierne arbeider i det fylket de tok utdanningen i, sammenliknet med dem som tok ordinær sykepleierutdanning.

[22] NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.




Figur 8.5 Antall studenter på fleksible studietilbud 2009–2019

Kilde: NSD/Tilstandsrapport for høyere utdanning 2020.

for kompetanseheving i områder uten studiesteder.

### 8.3.1 De fleksible utdanningene vokser, men færre studerer desentralisert

De siste årene har det vært en jevn økning i antall studenter som studerer utenfor campus, jf. figur 8.5. Det er den nettbaserte undervisningen som øker, mens det er blitt mindre desentralisert undervisning. Siden 2015 har all veksten i fleksibel utdanning (3 200 studenter) skjedd ved private institusjoner, det aller meste ved Høyskolen Kristiania. Antall studenter på fleksible utdanninger ved statlige høyere utdanningsinstitusjoner har ligget stabilt på om lag 17 700 studenter. Ved de statlige institusjonene har det samtidig vært et skifte fra desentraliserte utdanninger til nettbaserte utdanninger. I 2015 var 42 prosent av studentene på fleksible studier knyttet til desentraliserte tilbud, mens det tilsvarende tallet i 2019 var 32 prosent.

Ved institusjonene som har blitt fusjonert som følge av strukturreformen for forskning og høyere utdanning, har det i flere tilfeller vært en nedgang i antall studenter på fleksible utdanninger. Dette gjelder for Nord universitet, Universitetet i Sørøst-Norge, UiT – Norges arktiske universitet og Høgskolen i Innlandet, som samlet hadde 1 700 færre studenter på fleksible tilbud i 2019 sammenliknet med 2015.

Mange desentraliserte utdanninger ser ut til å ha blitt opprettet for å bøte på sviktende rekruttering til de ordinære utdanningene. Dette var en grunn til at nåværende Nord universitetet etablerte desentralisert sykepleierutdanning rettet mot dem som ønsket å kombinere jobb med videreutdanning som sykepleiere. Det betød at pleiere som var ansatt i helse- og omsorgssektoren, og som i utgangspunktet var enten hjelpepleiere, helsefagarbeidere eller pleieassistenter, kunne søke og bli tatt opp på den såkalte realkompetanseklausulen.

Søkingen til sykepleierutdanningene har vært sterkt økende i hele landet de senere årene. Ved Nord universitet doblet tallene seg fra 2011 til 2018. Konkurransen om plasser har fått noen utilsiktede følger, nemlig at ikke bare heltidsutdanningene, men også de desentraliserte utdanningene i Nordland nå tar inn stadig flere søkere som ikke kommer inn på ordinær sykepleierutdanning andre steder i landet. Disse konkurrerer ut de lokale søkerne på karakterpoeng. I den desentraliserte utdanningen ved studiestedet Stokmarknes i Vesterålen kommer i dag bare 23 prosent av studentene fra Vesterålen og Lofoten.[23]

[23] Høst, H. et al. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud.* (Rapport 2019:15). NIFU.

### 8.3.2 Bekymringer for reduksjon i distriktsvennlige utdanninger

Distriktskommuner har uttrykt bekymring for at deltidsutdanninger og nettbaserte utdanninger legges ned til fordel for heltidsutdanninger.

Det er lansert flere grunner til nedgang i desentraliserte utdanninger. Utdanningsinstitusjonene nevner at de kan ha mange søkere, men kan oppleve stort frafall når studiet skal starte. Dermed kan utdanningstilbud som er designet etter kommuners behov, risikere å bli nedlagt fordi det blir for få studenter når det kommer til stykket.[24]

En annen grunn er at søkningen til de ordinære utdanningene har økt, slik at de desentraliserte studiene ikke er så viktige for å få nok søkere. Institusjonene oppfatter at det koster dem ekstra ressurser og arbeid å organisere disse, framfor å samle all sykepleierutdanning i heltidsutdanninger. Dessuten har gjennomføringen i desentralisert utdanning vært noe lavere enn i heltidsutdanningene. Færre studenter på desentralisert utdanning gjør at institusjonene sparer penger.[25]

Særlig når det gjelder sykepleierutdanning, er det tatt opp at nasjonal konkurranse skaper utfordringer for lokalt baserte utdanninger. For eksempel har kommunene på Fosen ønsket at bosted på Fosen må være et opptakskrav på et desentralisert studium i regionen.[26] Gjeldende regelverk (opptaksforskriften) angir at det kun er til deltidsstudier at universiteter og høyskoler kan sette et krav om geografisk tilknytning ved desentraliserte utdanninger. Grunnen til dette er at høyere utdanning ved universiteter og høyskoler i utgangspunktet er et begrenset gode, og at det bør være åpen konkurranse om studieplassene. Det betyr at flest mulig av de statlig finansierte studieplassene skal være åpne for alle kvalifiserte søkere.[27] Det er derimot mulig for kommuner selv å finansiere studieplasser som kan tilbys kvalifiserte søkere til sykepleierstudiet. Slike studieplasser vil da komme i tillegg til de statlig finansierte studieplassene.[28]

### 8.3.3 Desentraliserte utdanninger har en uklar plass i strukturreformen i forskning og høyere utdanning

Desentraliserte utdanninger er ikke omtalt spesielt i strukturreformen for forskning og høyere utdanning, men et av målene for reformen er god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet.[29] Stjernø-utvalget som foreslo strukturendringer i høyere utdanning, mente at den tradisjonelle desentraliserte måten å undervise og studere på, der studentene knyttes fysisk til et mindre studiested, hadde nådd sin grense. De mente at en i større grad måtte utvikle alternative og mer fleksible løsninger for å sikre befolkningen tilgang til høyere utdanningstilbud. Organisatorisk mente utvalget at det kunne være en mulighet å omgjøre enkelte av dagens studiesteder til studiesentre uten permanente faglig ansatte. Utvalget pekte på at ved studiesentermodellen kunne flere tilbydere trekkes inn, slik at tilbudet faktisk kunne bli større, jf. boks 8.4. Utvalget viste samtidig at det særlig var mange av de små utdanningsinstitusjonene med liten rekruttering til ordinære studier som hadde mange eksterne tilbud (Høyskolene i Nord-Trøndelag, Nesna og Hedmark).[30]

Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en overordnet gevinstrealiseringsplan for strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren. Departementet har valgt ut et sett av indikatorer for å konkretisere målene for reformen. For målet «god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet» har departementet valgt indikatoren «antall studenter på nettbaserte og desentraliserte utdanninger». Basert på innspill fra de

---

[24] Nesje, K. et al (2018). *Evaluering av Kompetanseløft 2020 Første delrapport 2018*. SINTEF, NIBR & NIFU. En studie fra Finnmark har vist at gjennomsnittsalderen på sykepleierne utdannet ved campusutdanningen er noe lavere enn ved de desentraliserte utdanningene og karakterene på samme nivå i de to gruppene studenter. Andelen som fullfører studiet, er imidlertid litt høyere på campus sammenliknet med desentraliserte studier (henholdsvis 81,5 prosent og 76,9 prosent). Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

[25] Høst, H. et al. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud.* (Rapport 2019:15). NIFU. Undersøkelser av tilfredsheten med grunnskolelærerutdanning ved Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) viser forøvrig at nettstudentene er omtrent like fornøyd med utdanningskvaliteten som sine campusbaserte medstudenter. Nettstudentene oppgir at de er mer motiverte for studieinnsats, og at de benytter seg mer av de organiserte læringsaktivitetene enn hva campusstudentene gjør.

[26] Hanger, M. R. (2019, 1. juli). Vil ha bosted som opptakskrav for sykepleierutdanning på Fosen. *Universitetsavisa.*

[27] Jf. Dokument nr. 15:1733 (2018–2019). Svar fra daværende forsknings- og høyere utdanningsminister Iselin Nybø på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Kirsti Leirtrø.

[28] Jf. Dokument nr. 15:1733 (2018–2019). Svar fra daværende forsknings- og høyere utdanningsminister Iselin Nybø på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Kirsti Leirtrø.

[29] Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.

[30] NOU 2008: 3. *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.

**Boks 8.4 Studiesentre**

Det finnes en rekke ulike typer studiesentre for desentralisert utdanning. Studiesentre har ikke mulighet for å selv tilby høyere utdanning og er derfor avhengige av et samarbeid med et universitet eller en høyskole for å kunne tilby utdanning. Det er da universitetet eller høyskolen som står faglig ansvarlig.

Det er et stort spenn i hvordan denne typen samarbeidsformer løses:

- Høgskolesenteret i Kristiansund er et eksempel på at en høyskole, Høgskolen i Molde, som en av eierne av senteret, bidrar til drift og til aktiviteten ved senteret (studietilbud m.m.).
- Studiesentre kan integreres som en del av et universitet/høyskole. Et eksempel her er Studiesenteret, som i 2019 endret status fra aksjeselskap til å bli en del av OsloMets ordinære virksomhet.
- Støtte kan gis til studiesentre fra fylkeskommuner, kommuner og andre aktører, for eksempel Nord-Troms studiesenter, som har fått støtte fra fylkestinget. Det er viktig at regionale/desentraliserte utdanningstilbud har en god lokal forankring. Kanalisering av midler gjennom regionene kan være en god måte å gjøre det på.

ulike institusjonene har departementet fastsatt måltall for de enkelte indikatorene. Bortsett fra for Nord universitet legges det opp til en vekst i antall studenter på nettbaserte og desentraliserte utdanninger. Til sammen er veksten på 4 400 studenter.

Det er universitetene og høyskolene som har ansvar for å utvikle desentraliserte utdanningstilbud innenfor den rammebevilgningen de får fra Kunnskapsdepartementet. Det ligger ikke noen eksplisitt finansiering av desentraliserte og fleksible utdanningstilbud inne i finansieringssystemet for universitet og høyskoler.

Direkte midler til desentraliserte utdanningstilbud kommer i stedet gjennom egne utlysninger fra Diku (Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning). Diku lyste i 2020 ut inntil 90 millioner kroner til utvikling av fleksible og relevante utdanningstilbud som kan gis utenfor campus.[31]

### Fleksibilitet i utdanning og læring hele livet

Markussen-utvalget har utredet mulighetene for å investere mer og bredere i kunnskap hele livet.[32] Utvalget diskuterte utfordringen med at avstanden til tilbydere på mindre steder kan være stor, og at den lokale etterspørselen ikke er tilstrekkelig til at det er lønnsomt for en opplærings- eller utdanningstilbyder å sette opp et tilbud.

Utvalget mener at et fleksibelt system for å lære hele livet også må dekke denne typen utfordringer. Videre mener utvalget at flere av tiltakene det foreslår, tar tak i utfordringer knyttet til regional kompetanseutvikling. Dette gjelder blant annet forslagene til et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging og til en støtteordning for å stimulere til mer og bedre digital utdanning. Markussen-utvalget har vurdert hvordan man kan innarbeide et insentiv til fleksibilitet i finansieringssystemet. Insentivet er tenkt å kompensere for kostnader knyttet til å tilby nettbaserte, modulbaserte, distribuerte eller kvelds-, helge- og samlingsbaserte utdanninger, eller utdanninger som tilbys i samarbeid med aktører fra arbeidslivet.

## 8.4 Hvorfor er det vanskeligere å rekruttere arbeidskraft til distriktene?

Vi har nå sett på hvordan utdanning og utdanningsinstitusjoner kan virke sentraliserende på befolkningen. En sentral drivkraft er at større arbeidsmarkedsregioner har et større, bredere og mer variert arbeidsmarked for personer med høyere utdanning. For mange utdanningers del finnes det også i liten grad aktuelle kompetansearbeidsplasser i distriktene.

Velferdsprofesjonene er derimot mer spredt lokalisert. I kapittel 6 så vi at det over tid har vist seg vanskelig å rekruttere personell med høyere utdanning til distriktene. Hvorfor er det slik? En

[31] I forbindelse med økningen i ledige og permitterte som følge av covid-19-pandemien har Kompetanse Norge og Diku delt ut 85 millioner kroner til 235 nettbaserte kurs ved 46 utdanningsinstitusjoner (både høyere utdanning, fagskoler og videregående opplæring).

[32] NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.

av grunnene er, som vi så i kapittel 8.1, at utdanningsinstitusjonene ligger i byene. I og med at studenter gjerne får jobb i samme region som der utdanningsinstitusjonen ligger, blir de værende i byen. Dette gjør at distriktene i mindre grad får tilgjengelig arbeidskraft. En foreslått løsning på denne utfordringen er altså desentralisert utdanning, jf. kapittel 8.3.

Det er også andre forhold som kan gjøre det vanskeligere å rekruttere til distriktene:

- Historisk har distriktsområder hatt for lav rekruttering til høyere utdanning til å dekke eget sysselsettingsbehov.
- Jobbene i distriktene er eller antas å være mer krevende enn, eller ikke så interessante som, tilsvarende jobber i byene.
- Distriktene har små arbeidsmarkeder og få potensielle søkere i pendleavstand. Dermed må aktuelle arbeidstakere flytte for å kunne ta jobben.
- Distriktene er mindre attraktive for bosetting grunnet lite tilgang på tjenester eller andre goder, jf. diskusjonen om urbane goder i kapittel 2.

### 8.4.1 Historisk: lavere rekruttering til høyere utdanning i distriktsområder

Historisk har det vært distriktsområder der det var få som tok høyere utdanning. Dermed var disse områdene også avhengig av å rekruttere personell som var oppvokst i andre deler av landet.

Særlig i Nord-Norge har lavere rekruttering til høyere utdanning ført til mangel på kompetanse innen sentrale deler av offentlig sektor (undervisning, helse, politi osv.). På 1970- og 1980-tallet var det sterk vekst i kommunesektoren, og i Nord-Troms og Finnmark var det en permanent mangel på kvalifisert personale og stort gjennomtrekk blant ansatte.[33]

Kvalifisering til høyere utdanning er avhengig av et godt skolesystem, og mangel på lærere har vært en tilbakevendende utfordring. På 1980-tallet ble det innført flere virkemidler for å rekruttere lærere til Nord-Norge, blant annet lønnstillegg, flyttegodtgjøring i Nord-Troms og Finnmark samt mulighet for studiepermisjon med lønn.

I 1988 kom tiltaket med nedskriving av studielån i Finnmark og Nord-Troms.[34] Dette hadde som formål å rekruttere personer med høyere utdanning til regionen, men også å stimulere regionens egen ungdom til å ta høyere utdanning. Dette var et av de sentrale virkemidlene da tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark ble opprettet i 1990.

Tiltakene virket sterkt rekrutterende, og gjennom 1990-tallet hadde over 70 prosent av dem med høyere utdanning som begynte i jobb i tiltakssonen, bostedsbakgrunn utenfor Nord-Troms og Finnmark, mange fra storbyområder. En stor del av disse jobbet bare noen år i tiltakssonen, og halvparten hadde flyttet etter fire år. Utflyttingen økte særlig i perioder med høykonjunktur, med økt tilgang på jobber i Sør-Norge og i byene.[35] Med økende rekruttering til høyere utdanning i tiltakssonen ble det også større stabilitet i arbeidsstyrken.[36] Tre fjerdedeler av dem med høyere utdanning som var fra og bodde i tiltakssonen i 2000, bodde fremdeles i regionen ti år etter.[37] På tross av økt egenrekruttering er tiltakssonen fremdeles avhengig av rekruttering av personell med høyere utdanning fra andre deler av landet.

#### Regionale forskjeller i rekruttering til høyere utdanning

Tilbøyeligheten til å ville studere i en region henger sammen med næringsstruktur og utdanningsnivået i regionen som sådan. I figur 8.6 er studietilbøyeligheten sett opp mot utdanningsnivået i bo- og arbeidsmarkedsregioner. I bo- og arbeidsmarkedsregioner der det er mange med høyere utdanning, er det også en stor andel som søker seg til høyere utdanning. For de aller fleste regionene er studietilbøyeligheten høyere enn utdanningsnivået. De fire storbyene utmerker seg ved å ha studietilbøyelighet og utdanningsnivå som er på samme nivå (for eksempel Trondheim med studietilbøyelighet på 33,8 og utdanningsnivå på 33,9).

Uten flytting ville et slikt mønster ført til mindre regionale forskjeller over tid. En fortsatt tendens til flytting til regioner med allerede høyt utdanningsnivå gjør imidlertid at mønsteret er stabilt over tid. Siden andelen av befolkningen med

---

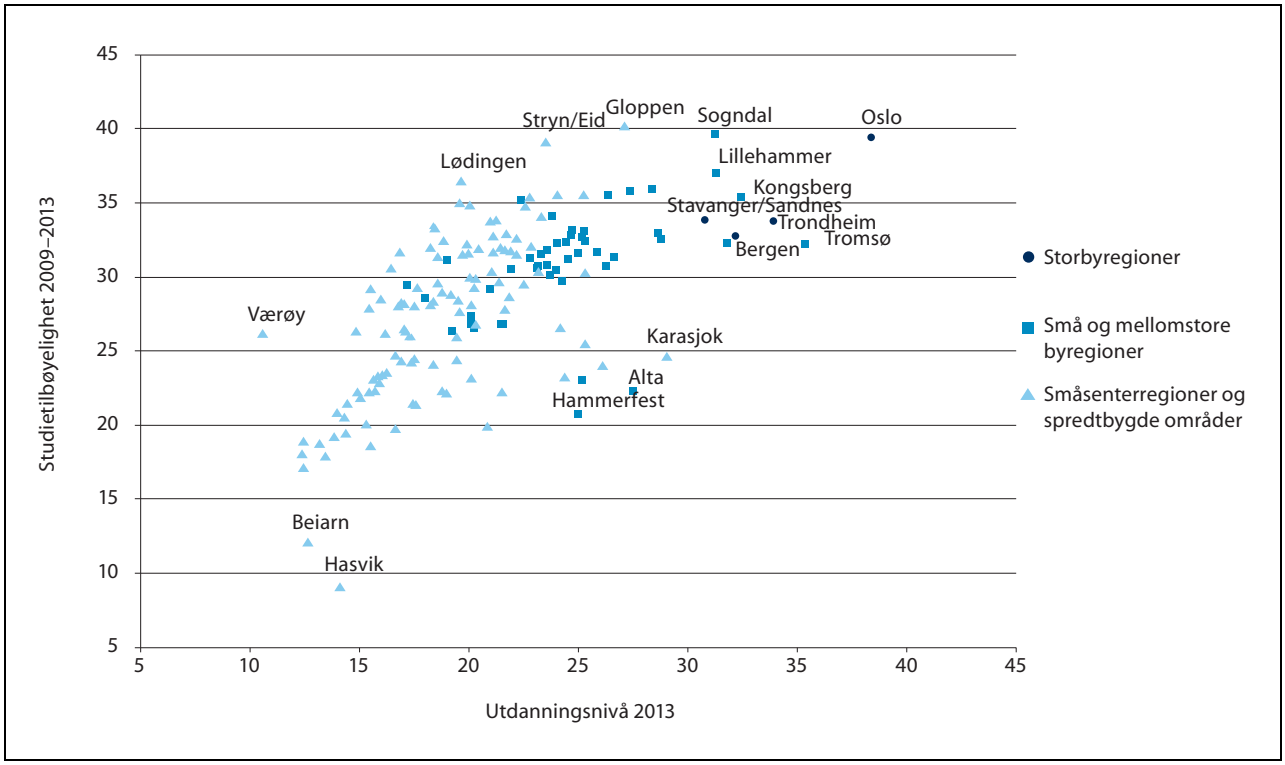
[33] Pedersen, P. & Andersen, M. (2001). *Langtidseffekter av person- og bedriftsrettede tiltak i Finnmark og Nord-Troms.* (Rapport 2001:3). Norut.

[34] Før 1988 hadde Finnmark fylkeskommune en egen ordning om nedbetaling av studielån.

[35] Pedersen, P. & Andersen, M. (2001). *Langtidseffekter av person- og bedriftsrettede tiltak i Finnmark og Nord-Troms*. (Rapport 2001:3). Norut.

[36] Angell, E. (Red.) et al. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.* (Rapport 2012:2). Norut Alta.

[37] Angell, E. (Red.) et al. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.* (Rapport 2012:2). Norut Alta.




Figur 8.6 Utdanningsnivå[1] i bo- og arbeidsmarkedsregioner i 2013 og andel i studier 2009–2013 under utdanning, fordelt etter bosted ved 16 års alder. Tall i prosent

[1] Utdanningsnivå = andel av befolkningen 16 år og over med høyere utdanning. Andel i studier = andel i aldersgruppen 19–24 år under utdanning fordelt etter bosted ved 16-årsalder.

Kilde: Regionale utviklingstrekk (2014).

høyere utdanning faller med sentralitetsnivå, er det også rimelig at andelen studenter faller med sentralitetsnivå. Et avvik fra dette er flere regioner i Finnmark som har en forholdsvis lav deltakelse i utdanning, selv om utdanningsnivået er middels høyt. Samtidig gir ikke tallene fra Finnmark nødvendigvis et helt dekkende bilde. Unge i Nord-Norge bruker gjerne lenger tid på å fullføre videregående skole, og mange tar derfor også høyere utdanning på et senere tidspunkt i livet enn det som er vanlig i resten av landet. Et studieløp som ikke er helt strømlinjeformet, og der man gjerne kan være etablert med familie og barn, gjør det også mer aktuelt å ta utdanningen desentralisert eller nettbasert.

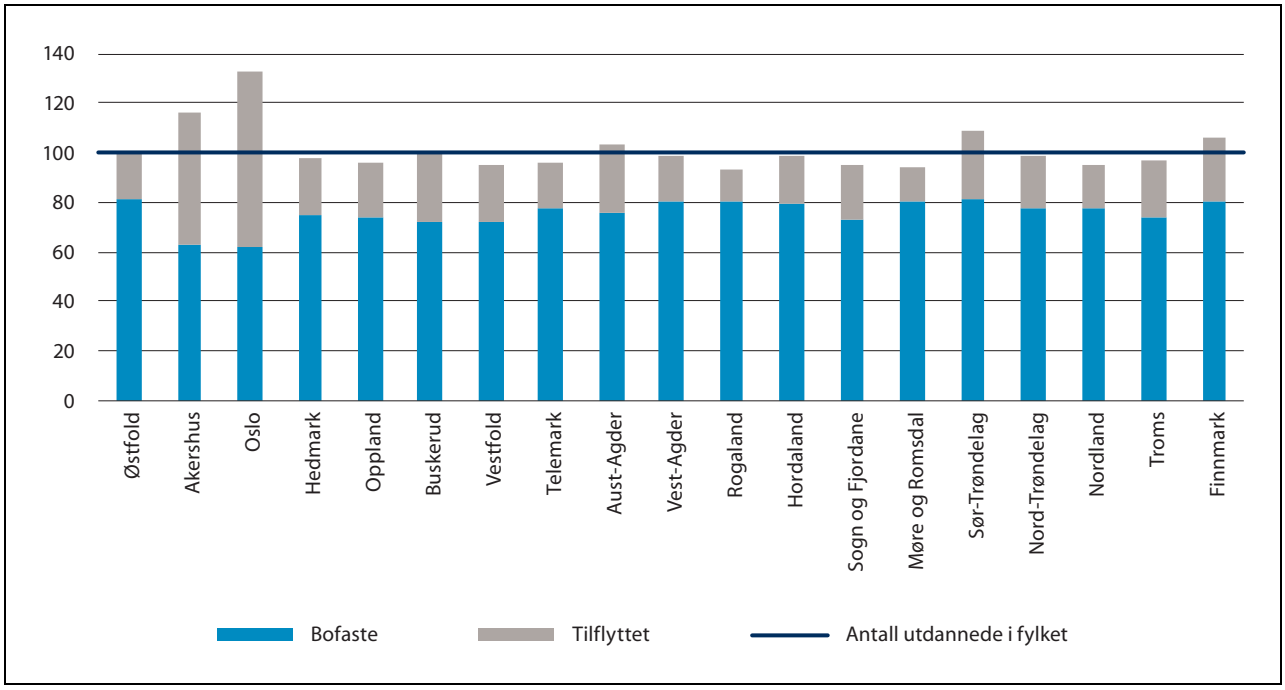
Mye av forskjellen i unges rekruttering til høyere utdanning kommer av foreldrenes utdanningsnivå. Ved å kontrollere for forskjeller i foreldrenes utdanningsnivå og andre bakenforliggende faktorer finner Helland og Heggen (2018) få forskjeller i rekruttering til høyere utdanning etter sentralitet. De mener at dette tyder på at geografi i seg selv ikke har avgjørende betydning for rekruttering til høyere utdanning.[38]

### Nærhet til utdanningsinstitusjon gir høyere rekruttering til høyere utdanning

Samtidig med opprettelsen av Universitetet i Tromsø ble det etablert en rekke distriktshøyskoler. Et viktig premiss for denne utbyggingen var å kunne tilby studier for ungdom i alle deler av landet for å redusere de geografiske forskjellene i utdanning. Sammen med et stort antall høyskoler for utdanning av bestemte yrker (f.eks. lærere, sykepleiere, ingeniører og sosialarbeidere) utgjorde distriktshøyskolene en desentralisert høyskolesektor, noe som bidro positivt til å redusere de regionale forskjellene over tid.

Aamodt og Lyby (2019) mener at denne universitets- og høyskolepolitikken har vært et vellykket instrument for å utjevne de regionale ulikhetene, og at den dermed et stykke på vei har overflødiggjort seg selv. Behovene for de spesifikt distriktspolitiske målene om rekruttering er

[38] Helland, H. & Heggen, K. (2018). Regional Differences in Higher Educational Choice? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(6). Studien bruker SSBs gamle sentralitetsinndeling.




Figur 8.7 Bofaste, fraflyttede og tilflyttede i fylkene som andel av antall utdannet i fylket. 2017

Kilde: NOU 2020: 2 / Perlic og Albertsen (2019).

ikke til stede i samme grad som for 50 år siden, og dermed er også mange av argumentene for den desentraliserte institusjonsstrukturen svekket.[39]

### 8.4.2 Unge med yrkesfag er mer bofaste og tar jobb i egen region

Næringsstrukturen påvirker studievalg og studietilbøyelighet. Dersom elevene ser at det i nærområdet finnes mange jobber innenfor en viss sektor, for eksempel industri eller byggenæring, kan det gjøre at de i større grad velger utdanningsprogram som gir muligheter i denne næringen.[40] I Oslo og Akershus har andelen som velger studiespesialisering, tradisjonelt vært høyere enn i andre regioner, og andelen har økt etter innføringen av Kunnskapsløftet.

Yrkesfaglige studieprogrammer på videregående- og fagskolenivå utdanner i stor grad til regionale arbeidsmarkeder. En analyse av flyttemønstrene til fagutdannede (på videregående nivå) på tvers av fylker og inn- og utland viser at mer enn tre av fire fagutdannede er bofaste i det fylket hvor de avla fag- eller svenneprøven.[41] Jo kortere tid som er gått siden man avla fag-/svenneprøven, desto høyere er sannsynligheten for å være bofast.

Unntaket fra dette er Oslo og Akershus. I og med at Oslo og Akershus utdanner langt færre fagutdannede enn arbeidsmarkedet etterspør, er det mange med utdanning fra andre fylker og fra utlandet som arbeider i Oslo og Akershus. Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Finnmark er også netto mottakere av fagutdannede.

De sysselsatte med videregående utdanning innen helse-, sosial- og idrettsfag er den minst mobile gruppen. 90 prosent av disse over 25 år forblir i skolefylket sitt, og av dem under 25 år er det rundt 86 prosent som gjør det samme. Det meste av landet har innflytting av utenlandske helsefagarbeidere, og den totale tilførselen er størst i fylker med store byer. Framskrivinger av behov for kompetanse viser at det kan bli mangel på arbeidskraft for personer med håndverksfag og helse- og omsorgsfag på videregående nivå. En grunn til dette er at det er flere med slik kompe-

39 Aamodt, P. O. & Lyby, L. (2019). Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer. I Knudsen, J. P. & Lauvdal, T. (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning.* Cappelen Damm Akademisk.

40 Markussen, E. (2010). Valg og gjennomføring av videregående opplæring før Kunnskapsløftet. *Acta Didactica*, 4(1), 1–18.

41 Perlic, B. & Albertsen, D. (2019). *Mobilitet blant personer med fag-/svenneprøve.* (Rapport 2019/31). Statistisk sentralbyrå.

tanse som pensjonerer seg, enn det kommer til nye fra utdanning.[42]

## 8.5 Praksisplasser og gode arbeidsplasser i distriktene kan forbedre rekrutteringen til og stabiliteten i tjenestene

Det andre forholdet som handler om hvorfor det skal være vanskeligere å rekruttere til stillinger i distriktene, er at jobbene i distriktene enten er, eller antas å være, mer krevende eller ikke så interessante og karrierefremmende som tilsvarende jobber i byene. Forskning om hva som bidrar til å rekruttere leger til distriktet, kan bekrefte at jobbene i distriktene oppfattes som mer krevende eller ikke så interessante, men også at erfaring under studietiden med arbeid i distriktene øker sjansen for å jobbe i distriktene etter endt utdanning. Dette, som kalles «rural exposure», er en av to dominerende hypoteser i forskningslitteraturen om hva som bidrar til å rekruttere leger til distriktene.[43]

Praksisplasser i distriktene kan spille en viktig rolle for å sikre rural eksponering, selv om selve studiestedet ligger i en by. KS mener for eksempel at «kommunesektoren i større grad må benyttes som praksisarena (…) Mange av distriktskommunene har store rekrutteringsutfordringer, og å ta imot studenter i veiledet praksis på en god måte, øker sannsynligheten for senere rekruttering».[44]

Som vi så i kapittel 6 er en viktig begrensning på utdanningskapasiteten av helse- og omsorgsarbeidere mangel på praksisplasser. Mange distriktskommuner oppgir at de ikke blir brukt som praksisarena, selv om det kan utgjøre et potensial for flere praksisplasser.

### 8.5.1 Avstand gir økte økonomiske utgifter ved praksis i distriktskommuner

Kommunene har fått overført store oppgaver fra spesialisthelsetjenesten og har nå et større ansvar for forebygging, tidlig intervensjon, behandling og oppfølging av pasientene. Denne forskyvningen av oppgaver har ført til at kommunale helsetjenester er presset på kapasitet, samtidig som tildeling av flere studieplasser til sykepleierutdanningen har bidratt til økt etterspørsel etter praksisplasser og veiledning av studenter i kommunene.[45] Helseforetakene har utfordringer med å opprette nok praksisplasser, noe som er en forutsetning for økt utdanningskapasitet.[46]

Store og sentrale kommuner har i større grad samarbeidsavtaler med universitet og høyskoler enn mindre distriktskommuner. Avstand til en institusjonen har stor betydning for om det er etablert et formelt samarbeid.[47]

Institusjonene må selv dekke utgifter til reise og opphold både for student og veileder.[48] Det er også eksempler på at studenter må delfinansiere og skaffe tilveie praksisplasser selv. Fakultetet for sykepleie og helsevitenskap ved Nord universitet mener at svært lang vei til praksisstedene for både studenter og lærere som skal veilede, gjør at det er langt mer kostbart å drive sykepleierutdanning i distriktene, ikke minst i nord.[49]

På steder med store reiseavstander diskuteres det om studentene primært skal ha praksis i nærhet til studiestedet for å holde kostnadene nede. En måte å imøtekomme studentene på og samtidig holde kostnadene nede er å ta i bruk videomøter og digitale verktøy i større grad. Høgskolen på Vestlandet er et eksempel på at dette benyttes i stor utstrekning.[50]

### 8.5.2 Manglende kapasitet til å følge opp praksis i små kommuner

Manglende kapasitet både i undervisningsinstitusjonen og i kommunene kan være hemmende for å inngå avtaler om praksis i distriktskommuner. Både etablering og oppfølging av samarbeid med et stort antall kommuner over store geo-

---

42 Cappelen, Å. et al. (2018). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. (Rapporter 2018/36). Statistisk sentralbyrå.

43 Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

44 Grimstad-utvalget. (2019). *Studieplasser i medisin i Norge. Behov, modeller og muligheter*. Kunnskapsdepartementet.

45 Meld. St. 4 (2018–2019). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. Kunnskapsdepartementet.

46 Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene.* Del av Dokument 3:2 (2019–2020).

47 Rambøll. (2017). *Utvikling av kommunen som læringsarena for helse- og velferdsutdanninger.* (FoU-prosjekt nr. 164003). KS FoU.

48 Universitets- og høyskoleloven § 7-1 fastslår at statlige universiteter og høyskoler ikke kan «kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning».

49 Høst, H. et al. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud.* (Rapport 2019:15). NIFU.

50 Rambøll. (2017). *Utvikling av kommunen som læringsarena for helse- og velferdsutdanninger.* (FoU-prosjekt nr. 164003). KS FoU.

grafiske avstander er svært tids- og ressurskrevende. Flere store kommuner ansetter en egen praksiskoordinator for å håndtere oppgavene, mens mindre kommuner ikke har kapasitet til dette. Informanter tilknyttet praksissamarbeidet oppgir samtidig at det er krevende å skaffe praksisplasser til alle, til tross for alle samarbeidskommunene.[51]

Det er forskjeller mellom ulike utdanninger for faglig og praktisk tilrettelegging for studenter i praksis, og for samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og praksissteder. Lærerutdanningene har ansatte veiledere for studentene, og ivaretar studentenes behov og samarbeidet med studiestedet, men dette er ikke tilfellet for helsefagutdanningene. Kommunene får heller ikke samme informasjon som spesialisthelsetjenesten når det gjelder antall og type studenter de forventes å tilby praksis. Spesialisthelsetjenesten får dette i sitt oppdragsdokument fra Helse- og omsorgsdepartementet. Det gjør at spesialisthelsetjenesten får et tydeligere medansvar for utdanning enn kommunene og større forutsigbarhet og mulighet for planlegging.

Bachelorgradsstudiet i sykepleie ved Universitetet i Agder (UiA), Kristiansand og Grimstad, er trukket fram som eksempel på et studium der studentene er svært tilfredse med praksis. Nesten alle kommunene i regionen brukes som praksisarena. Det tette samarbeidet UiA har med praksisfeltet tilknyttet sykepleiestudiet, og trepunktssamarbeidet mellom universitetet, sykehusene og kommunene, framhever de selv som en mulig årsak til at de lykkes så godt.[52]

### 8.5.3 Regionale traineeordninger gir erfaring med arbeid i distriktene

Regionale traineeordninger trekkes fram som et godt virkemiddel for å få folk til en region eller et sted. I de regionale traineeprogrammene har bedrifter og offentlige institusjoner gått sammen mangel på å tilby nyutdannede midlertidig jobb, vanligvis i tre bedrifter og virksomheter lokalisert i samme region. I tillegg tilbys et faglig og sosialt program, som til sammen skal gjøre det ekstra interessant å flytte til eller bli boende i regionen. Per i dag er det 13 regionale traineeprogrammer.[53]

Distriktssenteret fikk i 2011 utredet hvilke effekter ni regionale traineeprogrammer hadde med tanke på å tiltrekke og beholde unge og høyere utdannede i områder utenfor de større byene.[54] To tredjedeler av dem som har vært gjennom et traineeprogram i en region, har blitt boende der, mens bare en fjerdedel bodde der i utgangspunktet. Over 80 prosent av de ferdige kandidatene har fått tilbud om jobb i regionen. For enkelte programmer er tallet enda høyere. Rapporten svekker «hent heim»-tankegangen. «Jeg ønsker å bo der jeg vokste opp» er det motivet som har lavest score hos traineene. De traineeprogrammene som lykkes best med å få traineene til å bli, har blikket rettet mot kompetanse og ikke på hjemflytteren.

Tilbud om fast jobb er det viktig–ste traineeprogrammene kan bidra med for å få traineene til å bosette seg på langsiktig basis i området. Det at traineen gjennom traineeprogrammet blir del av et sosialt miljø utenom selve jobben, blir også av flere nykommere trukket fram som et gode ved ordningen, og som noe som gjør det lettere å trives på stedet.

### 8.5.4 Gode arbeidsplasser i distriktene

Abelsen med flere (2020) viser til at det er flere faktorer som går igjen i internasjonale studier om hvorfor enkelte legejobber er mer eller mindre attraktive. Det kan handle om rammer for lønn og karriere. Et system med få faste jobber gjør det for eksempel mer risikofylt for legen å velge et lite sykehus i distriktet som arbeidssted. Sysselsetting basert på selvstendig næringsdrift og stykkprisbetaling kan gjøre små steder økonomisk mindre attraktive. Manglende kompensasjon for lange arbeidsdager og generelt mer utfordrende arbeidsforhold i distriktene kan også være en faktor. Videre spiller profesjonell prestisje en rolle, og mer prestisjetunge spesialiteter har en tendens til å konsentreres i urbane områder. En siste viktig faktor er risiko for faglig isolasjon blant leger i distriktene.[55]

Økonomiske insentiver kan øke rekrutteringen til distriktene. Det er imidlertid vanskelig å

---

51 Rambøll. (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning.* (FoU-prosjekt nr. 124013).

52 Helseth, I. A. et al. (2019). *Praksis i høyere utdanning – gode eksempler.* NOKUTs utredninger og analyser.

53 Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

54 Dahle, M. et al. (2011). *Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram*. (R 1/2011). Ideas2evidence.

55 Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

peke på insentiver som har noen dokumentert stabiliserende effekt. Det er betydelig mindre stabilitet i legedekningen i distriktene enn i større kommuner.[56] Samtidig er det mange distriktskommuner i Norge som har gode og stabile fastleger, men dette fordrer ofte noe ekstra av kommunen. For å tiltrekke seg og beholde fastleger benytter kommunene seg av ulike insitamenter. Noen tilbyr økt lønn og/eller ekstra ferie og har etablert permisjonsordninger. Andre har etablert vikarordninger hvor faste vikarer tar seg av legevakten deler av året for å lette belastningen på de faste legene. Enkelte har slått sammen små legekontor til ett større for å skape et større fagmiljø. Organisatoriske problemer som samarbeidsklima mellom fastleger og kommunens administrative og/eller politiske ledelse, og bruken av insentiver (finansielle og andre), er viktige forklarende faktorer når man forsøker å forstå årsakene til variasjoner i rekrutteringsutfordringer og fastlegestabilitet.[57]

En undersøkelse viste at nær 20 prosent av unge leger ville foretrekke en fastlegejobb i et distrikt framfor i en by, hvis de kunne sikres arbeidsforhold hvor muligheten til å kontrollere arbeidstiden var svært god, muligheten for faglig utvikling var svært god, praksisstørrelsen lå på mellom tre og fem leger, og inntekten lå på nivå med gjennomsnittlig lønn blant unge sykehusleger. Alle de tre første forholdene måtte være til stede for å velge distriktene.[58]

### 8.5.5 Små arbeidsmarkeder i distriktene gir færre potensielle søkere

Distriktene har små arbeidsmarkeder. Det innebærer at det er få potensielle søkere i pendleavstand, og at aktuelle arbeidstakere må flytte for å kunne ta en ledig jobb. At terskelen for å flytte er høy, ble synlig da arbeidsledigheten økte i Norge etter oljeprisfallet i 2013. I Rogaland, som opplevde en kraftig økning i ledigheten etter oljeprisfallet, flyttet de arbeidsledige i liten grad.[59] Generelt er det få arbeidsledige som flytter for å få nytt arbeid. Tendensen, særlig i større arbeidsmarkeder, er at arbeidsledige heller velger å pendle eller bytte yrke framfor å flytte. I mindre sentrale områder øker sannsynligheten for at man flytter, når man mister jobben. Dette henger sammen med færre muligheter for å pendle og finne annet yrke i nærområdet.[60]

Når arbeidstakere må flytte, blir det også vanskeligere å rekruttere personer med lang erfaring, da disse gjerne er eldre og er betydelig mindre tilbøyelige til å flytte. Mindre sentrale kommuner i Nord-Norge rapporterer nettopp at de i snitt får færre kvalifiserte søkere når de er på jakt etter personer med lang høyere utdannelse eller lang arbeidserfaring.[61]

Små arbeidsmarkeder kan også skape utfordringer med å finne en relevant jobb til en eventuell partner og dermed ytterligere heve terskelen for å flytte. I tillegg kan manglende muligheter for gode boliger, jf. kapittel 7, og mulighet for å bytte jobb senere i karrieren, minske interessen for å flytte. Vi skal i neste kapittel se nærmere på infrastruktur og potensielle muligheter for å gjøre arbeidsmarkedene større.

---

56 I de 13 første årene med fastlegeordning (2001–2014) var median varighet av en fastlegeavtale tre ganger så lang i kommuner med 50 000 innbyggere eller mer (8,37 år) som i kommuner med under 2 000 innbyggere (2,75 år). Undersøkelsen viste også at 13 prosent av pasientlistene i ordningen over kortere eller lengre perioder ikke var knyttet til en navngitt lege med en fastlegeavtale. En stor andel av disse listene var å finne i kommuner med under 5 000 innbyggere (42 prosent).

57 Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt.* (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

58 Holte, J. H. et al. (2015). The impact of pecuniary and non-pecuniary incentives for attracting young doctors to rural general practice. *Social Science & Medicine 2015*, 128, 1–9. Referert i Abelsen, B. et al. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt.* (Notat til demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

59 Kann, I. C. et al. (2018). Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige. *Arbeid og velferd, 1–2018.* Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav).

60 Huttunen, K. et al. (2016). *Job loss and regional mobility. Discussion paper.* (SAM 17–2016). Norges handelshøyskole.

61 Oslo Economics. (2020). *Kartlegging og vurdering av lokale ordninger for å beholde og rekruttere arbeidskraft i Nord-Norge.*

# Kapittel 9
# Infrastruktur knytter distriktene sammen

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

*Med færre brukere er det krevende å finne gode lønnsomhetsmodeller i distriktene. Dette har ført til at standarden på infrastrukturen er dårligere i distriktene. I Norge har offentlig sektor tatt et stort ansvar for finansiering, organisering og utbygging av tradisjonelle ferdselsveier over sjø og på landevei. Nyere kommunikasjonsformer, som flytransport og digital infrastruktur, er i større grad overlatt til markedskreftene.*

*Bedre transportinfrastruktur gjør det mulig å øke reiseavstanden uten å øke reisetiden. Bedre infrastruktur gir også flere indirekte effekter, som eksempelvis økt konkurranse, stordriftsfordeler og mer kunnskapsdeling. God fysisk og digital infrastruktur er dessuten viktig for å knytte små og store bo- og arbeidsmarkedsregioner sammen. I store arbeidsmarkeder vil det være flere potensielle søkere til ledige stillinger og dermed lettere å rekruttere arbeidskraft.*

*Et tilstrekkelig flyrutetilbud til akseptable priser er viktig for at folk skal kunne bo i hele landet, men lite trafikkgrunnlag i distriktene gir ofte begrenset konkurranse med få avganger og høye priser. Der markedet alene ikke gir et tilfredsstillende flyrutetilbud, kjøper det offentlige i dag flyrutetjenester.*

*Kollektiv- og transportløsninger i tynt befolkede områder har ofte dårlig kostnadseffektivitet, med lavt belegg og lite fleksible reisetider. Mangel på kollektivtilbud gjør at ungdommer og andre uten bil blir avhengig av skyss eller blir utestengt fra å delta på aktiviteter og sosiale møteplasser.*

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

## 9.1 Bedre transportinfrastruktur utvider arbeidsmarkedene

Transportinfrastruktur har stor betydning for innbyggernes tilgang til arbeid, tjenester, varer og fritid, for bedrifters tilgang på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer, for samarbeid og arbeidsdeling med andre aktører og for raskere og rimeligere leveranser av varer og tjenester. Bedre infrastruktur gir gevinster for alle.

Først og fremst gjør bedre infrastruktur det mulig å øke reiseavstanden uten å øke reisetiden.[1] Reisevaneundersøkelsene (RVU) fra 1985 og senere viser at gjennomsnittlig reiselengde til arbeid i Norge har økt med over 50 prosent fra 1985 til 2013/14. Også reisetiden har økt, men ikke så mye som reiseavstanden. Arbeidstakere i Oslos omland har lengst arbeidsvei, mens reiseavstanden er minst i distriktsområder der det er få alternative arbeidsplasser i nærheten.

I distriktene er bilen det foretrukne framkomstmiddelet. Distriktsområdene har den høyeste andelen bilreiser, med 72 prosent av daglige reiser og 67 prosent av lange reiser.[2]

Et infrastrukturprosjekt som reduserer pendlerkostnader, kan gjøre det lønnsomt for arbeidstakere å bytte til mer attraktive jobber. Bedre infrastruktur gir også flere indirekte effekter, som eksempelvis økt konkurranse, stordriftsfordeler og mer kunnskapsdeling. Men bedre infrastruktur i form av veier gir oss også økt trafikk, og det blir mer fordelaktig å bruke bil framfor andre framkomstmidler. Det kan gjøre det dyrere å opprettholde kollektivtilbudet på samme nivå som før, og økte billettpriser og/eller redusert kollektivtilbud vil ramme dem som ikke har tilgang til bil. Dette er nærmere utdypet i kapittel 9.5.2.

---

1 NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

2 RVU deler ikke opp landet etter sentralitet, men under samlebetegnelsen «Resten av landet». De tre øvrige gruppene er «Landets ti største byer», «Mindre byer» og «Omegnskommuner til de fire største byene».

Flere kommuner inngår i en felles bo- og arbeidsmarkedsregion

Infrastrukturinvesteringer og økt pendling har gjort at mange kommuner har blitt koblet sammen til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Siden 1970-tallet har den regionale integrasjonen redusert antall arbeidsmarkedsregioner mest på Vestlandet, etterfulgt av Trøndelag og Nord-Norge. På Sør- og Østlandet har det vært få endringer. Særlig på det sentrale Østlandet var pendlingen over kommunegrenser forholdsvis stor allerede på 1970-tallet.[3]

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har delt inn kommunene i 159 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) basert på kriterier om pendling og reisetid mellom kommuner for 2020.[4] Halvparten av BA-regionene består likevel kun av én kommune. Dette er i all hovedsak distriktskommuner på sentralitet 5 og 6, preget av store avstander og/eller øyer. Over halvparten av BA-regionene med kun én kommune ligger i Nord-Norge. Kommuner som er del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, har per definisjon et større arbeidsmarked å rekruttere arbeidskraft fra enn kommuner som utgjør sin egen BA-region. Figur 9.1 viser at BA-regionene med byer over 50 000 innbyggere ligger langs kysten i Sør-Norge, mens det er flest BA-regioner uten tettsteder med mer enn 5 000 innbyggere i innlandet av Sør-Norge og i Nord-Norge.

### 9.1.1 Hvor finnes mulighetene for regionforstørring?

Det er store regionale forskjeller i potensialet for ytterligere regionforstørring. Arbeidsplassenes attraktivitet som pendlingsmål vil avhenge av reiseavstand, og modellberegninger viser at den økte tilgangen til arbeidsplasser har størst potensial i fjordområdene.[5] Det er først og fremst Ryfylke, Haugalandet, Søndre Sunnhordland, kyst- og fjordområdene fra Sognefjorden til og med Nordmøre, Fosen-kysten, Helgelandskysten, Søndre Ofoten, ytre deler av Lofoten/Vesterålen og kysten Senja–Kvænangen som framstår med et vesentlig potensial for regionforstørring, jf. figur 9.2. I tillegg kommer en del mindre områder spredt rundt i innlandsdalførene i Sør-Norge. Felles for disse områdene er at oppgradering av veinettet gir klare reisetidsreduksjoner på avstander som er attraktive for pendling, og at det innenfor disse avstandene er mulig å koble sammen et visst omfang av yrkesaktive og arbeidsplasser.

Studien viser at det ellers i landet er begrensede muligheter for å skape slike endringer, selv med omfattende veiutbygging.

### 9.1.2 Nasjonal transportplan setter rammene for utbygging av infrastruktur

Nasjonal transportplan 2018–2029 (NTP) danner grunnlaget for de tiltakene som blir foreslått.[6] Planen legger vekt på sammenhengende utbygging av transportkorridorer som binder regionene og landsdelene sammen, og som senker transportkostnadene for næringslivet. Satsing på drift og vedlikehold er også høyt prioritert i NTP 2018–2029. Vedlikehold gir forbedring av veistandard, fordi det er satt høyere krav til standard over tid.

Hvilke virkninger veiutvidelsene har hatt på bo- og arbeidsmarkedsregionene, er i liten grad vurdert i gjeldende NTP, fordi denne typen vurderinger da var beheftet med stor usikkerhet.[7] Samtidig peker NTP på at reisetidsreduksjoner er viktig for å utvikle robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner. Veibehovene ble heller vurdert etter vegnormalene, som skulle sikre et enhetlig veinett med tilfredsstillende kvalitet ut fra samferdselspolitiske mål og god samfunnsøkonomi.

Fylkeskommunen har fått en større rolle for utviklingen av god og sammenhengende infrastruktur, med ansvar for omtrent 80 prosent av det samlede riks- og fylkesveinettet, fylkesveifergene og veiadministrasjon for fylkesveiene. Dette finansieres i hovedsak gjennom inntektssystemet for

---

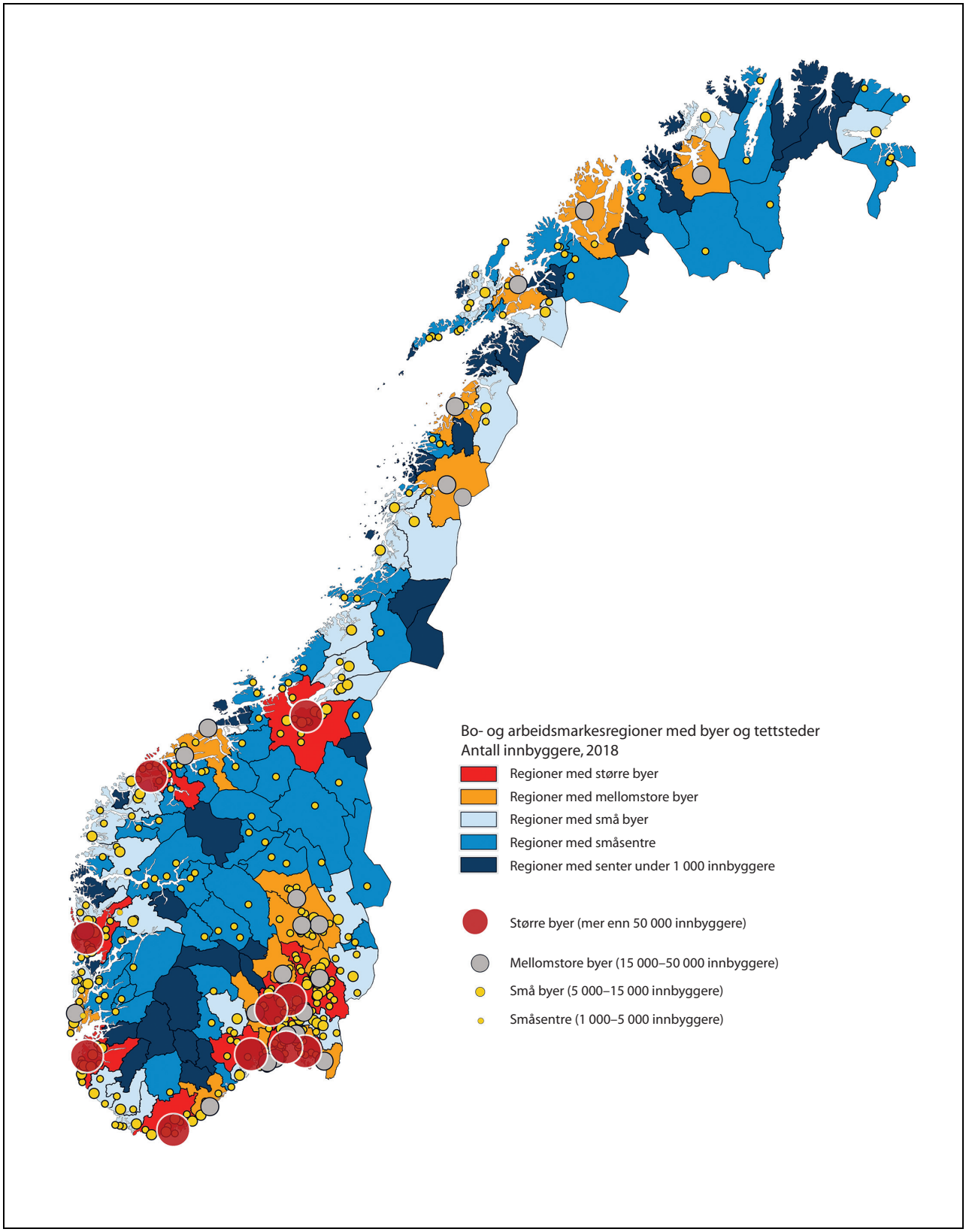
3 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Regionale utviklingstrekk 2016*.

4 Gundersen, F. et al. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. (TØI-rapport 1713/2019). Transportøkonomisk institutt. Dette er to færre enn ved forrige inndeling. Noe nedgang skyldes kommunesammenslåinger, men dette blir delvis motvirket av at det ikke lenger benyttes «dominopendling» (kjedependling). Kjedependling vil si at en kommune har tilstrekkelig innpendling til flere kommuner i regionen i tillegg til senterkommunen. Kommunesammenslåingene har også gitt noen få endringer ved at kommuner som hørte til en bo- og arbeidsmarkedsregion, er blitt slått sammen med kommuner fra andre regioner.

5 Engebretsen, Ø. & Gjerdåker, A. (2012). *Potensial for regionforstørring*. (TØI-rapport 1208/2012). Transportøkonomisk institutt.

6 Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet.

7 Hagen-utvalget (NOU 2012: 16) konkluderte med at ringvirkninger knyttet til produktivitet og stordriftsfordeler, arbeidstilbud, areal og transport og ufullkommen konkurranse var svært usikre anvendt på norske forhold. Netto ringvirkninger er derfor ikke en del av samfunnsøkonomiske analyser i dag.




Figur 9.1 Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner), fordelt etter størrelse på største by eller senter i regionen[1]

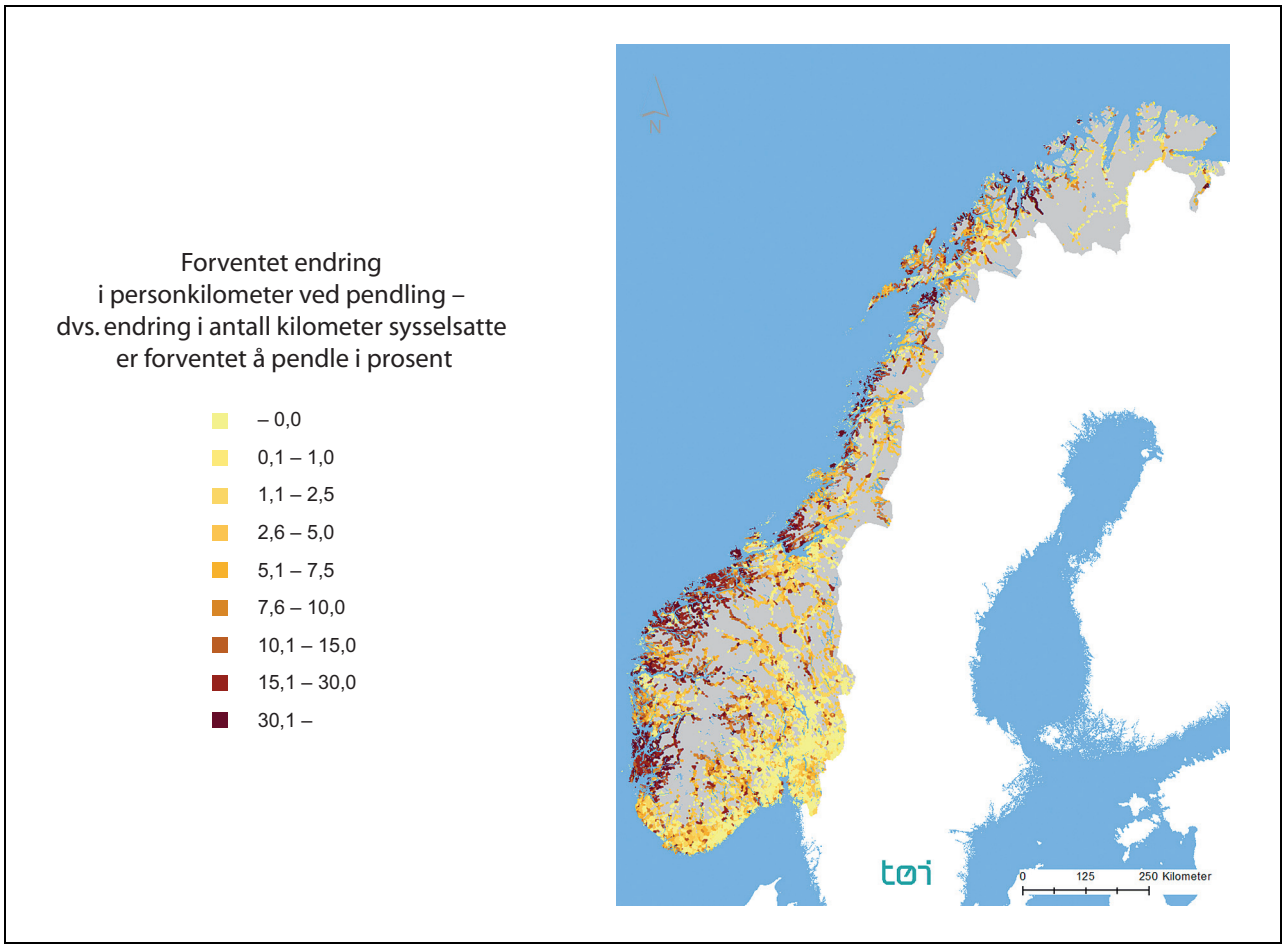
[1] BA-regionene er basert på kommunestrukturen fra 2020, men kartet er basert på kommunegrenser i 2019. Dette gir tydeligst utslag i at hele Snillfjord i kartet er lagt inn i nye Orkland kommune, mens hele Tysfjord er lagt inn i Hamarøy kommune.

Kilde: Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 9.1 Antall kommuner fordelt etter sentralitet og antall innbyggere i bo- og arbeidsmarkedsregionene. Tall for 2020

| Antall innbyggere i BA-region | Antall BA-regioner | Antall kommuner etter sentralitet | | | | | | Antall kommuner totalt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| over 300 000 | 4 | 6 | 11 | 15 | 9 | 4 | 1 | 46 |
| 100 000–300 000 | 5 | | 5 | 11 | 6 | 2 | | 24 |
| 50 000–100 000 | 11 | | 3 | 17 | 14 | 5 | 5 | 44 |
| 15 000–50 000 | 33 | | | 8 | 37 | 34 | 16 | 95 |
| 5 000–15 000 | 40 | | | | 5 | 41 | 27 | 73 |
| 3 000–5 000 | 16 | | | | | 5 | 16 | 21 |
| under 3 000 | 50 | | | | | 5 | 48 | 53 |
| Totalt | 159 | 6 | 19 | 51 | 71 | 96 | 113 | 356 |

Kilde: SSB.




Figur 9.2 Potensial for regionforstørring med oppgradert veinett

Kilde: TØI-rapport 1208/2012.

fylkeskommunene, men også av brukerbetalinger i form av bompenger og billettinntekter.

Regjeringen har varslet at de vil vurdere hvordan enkelte fylkesveier med høy andel tungbiler og eksport best mulig kan rustes opp i NTP 2022–33, og transportetatene er bedt om å identifisere de strekningene som er av størst betydning for næringslivet.

Ønskene om nye satsinger på infrastruktur er mange. Samtidig er handlingsrommet i norsk økonomi begrenset framover. På den annen side åpner ny teknologi mulighetene for nye løsninger, som både kan være mer kostnadseffektive og brukervennlige.

### Rettferdig fordeling – alle skal få?

Det er få veiprosjekter i distriktene som er vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomme.[8] En viktig årsak er at det er for liten trafikk på veiene til at nyttevirkningene skal bli høye. Likevel har mange samfunnsøkonomisk ulønnsomme veiprosjekter kommet med i NTP innenfor rammen av åtte utvalgte transportkorridorer.

Dette kan tilsi at det er en motsetning mellom prioritering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utredningsfasen og andre kriterier for beslutning om infrastrukturinvesteringer som distriktspolitikk og fordelingshensyn. Det har nemlig vært en bemerkelsesverdig stabil fordeling av riksveiinvesteringer mellom landsdelene på 1970- og 1980-tallet.[9] Først på 1990-tallet har store veiprosjekter i økende grad kommet sentrale strøk til gode, selv om også mindre sentrale strøk på Vestlandet og i Nord-Norge har fått sine prosjekter.[10]

Det er blitt gjort noen grep i styringsmodellen for NTP 2022–33 for å sikre at det er gode prosjekter som blir valgt innenfor rammen av fordelingshensyn. Blant annet skal politisk nivå i fylkeskommunene og de største bykommunene involveres tidligere, for at man skal forstå og finne løsninger på de største utfordringene på regionalt nivå.

### 9.1.3 Bedre infrastruktur gir ringvirkninger for produktiviteten

Utover økt konkurranse, omfordeling av arbeidskraft og endret tjenestetilgang oppstår det også andre ringvirkninger av infrastrukturprosjekter. Agglomerasjonsgevinster er et annet navn på stordriftsfordelene på by- eller arbeidsmarkedsnivå, og dette forklarer hvorfor produktiviteten øker når folk og bedrifter velger å «klynge» seg sammen i byer. Tredelingen deling–læring–matching brukes for å beskrive mekanismene som gir opphav til agglomerasjonsgevinster[11]:

*Deling:* Kortere avstander eller reisetider bidrar til å forstørre markedene for varer, tjenester og arbeidskraft. Et større marked gir i sin tur storskalafordeler og bredere tilgang på relevant arbeidskraft for bedriftene.

*Læring:* Nærhet gir lettere utveksling av kompetanse og ressurser. Kostnadene ved overføring og tilpasning av kompetanse og teknologi blir dermed lavere, og området vil tiltrekke seg bedrifter som har høy innovasjonstakt og/eller behov for kompetanseutveksling.

*Matching:* På småsteder blir mange arbeidstakere innelåst i stillinger som ikke er tilpasset deres kompetanse, samtidig som bedrifter har begrenset tilgang til spesialisert kompetanse. I et større arbeidsmarked øker sannsynligheten for bedre matching mellom arbeidskraft og bedrifter.

Det er ikke gitt at alle kommuner som blir integrert i et større arbeidsmarked får ta del i de samme effektene. Mange steder som blir inkludert i en forstørring av arbeidsmarkedet, kan oppleve at flere av arbeidsplassene vil flytte inn mot sentrum av arbeidsmarkedsregionen, der storskalafordelene, læringen og tilgangen på arbeidskraft er best. Innbyggere på stedet vil imidlertid få tilgang til et større arbeidsmarked med flere og mer attraktive jobber. Utfordringene for mindre byer i nærheten av storbyregionene kan eksemplifiseres gjennom utbyggingen av 62 km med motorvei mellom Kløfta (i Ullensaker) og Kongsvinger, der ringvirkningsstudier viser at produktivitetsforbedringene i større grad vil komme Oslo til gode enn vertskommunene Ullensaker og Kongsvinger.[12]

Statens vegvesen har satt ut en rekke utredninger for å avdekke ulike virkninger av fergefri

---

8 Halse, A. H. & Fridstrøm, L. (2018). *Jakten på den forsvunne lønnsomhet – om norske veiprosjekters manglende samfunnsøkonomiske avkastning.* (TØI rapport 1630/2018). Transportøkonomisk institutt. De finner at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er lavere i veiprosjekter i områder som har store høydeforskjeller eller som ligger langt fra sentrale strøk. Men også veiprosjekter inne i storbyene har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

9 Strand, A. (1993). Satsing på samferdsel – bypolitikk eller distriktspolitikk? *Regionale trender*, 1.

10 Lian, J. I. & Rønnevik, J. (2010). *Ringvirkninger av store vegprosjekter i Norge.* (TØI-rapport 1065/2010). Transportøkonomisk institutt.

11 Duranton, G. & Puga, D. (2003). *Micro-foundations of urban agglomeration economies.* (NBER Working Paper 9931). National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

12 Tveter, E. et al. (2019). *Netto ringvirkninger av prosjekter i nye veiers portefølje.* (Rapport nr. 1911). Møreforsking.

E39 på strekningen Kristiansand–Trondheim.[13] Utredningene tyder på at det kan oppstå betydelige ringvirkninger som følge av store reduksjoner i reisetid, med stor betydning for integrering av bo- og arbeidsmarkeder og med sterkere næringsklynger og økt arbeidsmobilitet og samarbeid. Den sterkere integrasjonen vil også kunne føre til økt konkurranse og endrede reisevaner, med betydelig økt bilbruk og færre flyreiser internt på Vestlandet.

Ulike metoder og modeller som blant annet tar utgangspunkt i ulike forutsetninger om bompenger, tidsaspekt og arbeidsmarkedets økte attraktivitet, gir store forskjeller i de beregnede effektene av prosjektene. Imidlertid er det stort sett enighet om at forskjeller i folketall, befolkningstetthet og arbeidsmarkedsstørrelse vil påvirke i hvilken grad samfunnet vil ha nytte av de ulike delstrekningene. Det er eksempelvis forventet beskjedne effekter av den moderate reisetidsreduksjonen på den relativt lange og befolkningstynne strekningen mellom Kristiansund og Trondheim, mens det er forventet store effekter av at mange kommuner i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal får sterkt reduserte reisetider og blir tettere knyttet til større befolkningssentre. I tillegg kan man forvente en ekstra effekt ved kjeding av arbeidsmarkeder.[14]

I en studie av tre gjennomførte infrastrukturprosjekter (Lofast, E18 Grimstad-Kristiansand og Eiksundforbindelsen) ble det funnet store forskjeller i produktivitetseffekter av veiutbyggingene.[15] Studiene indikerer at utbygginger som forbinder små kommuner med lange reisetider, har langt lavere gevinster enn utbygginger som binder kommuner sammen til ett funksjonelt arbeidsmarked, eller utbygginger som øker samhandlingen i et eksisterende arbeidsmarked.

### 9.1.4 Ferger til besvær

Det er om lag 120 fergesamband i Norge som frakter motorkjøretøy, og det er flest av dem i Møre og Romsdal og Nordland. Omtrent 3 av 4 fergesamband går innom en eller flere distriktskommuner i sentralitet 5 eller 6. Fergebillettene kan oppfattes som betaling for en tjeneste snarere enn en skatt, mens den offentlig pålagte taksdifferensieringen gir fergetakstene et preg av skatt. Det er ikke opplagt at fergedrift skal betales av trafikantene. Fergesambandene er en del av landets veinett og drives som regel på oppdrag fra staten eller fylkeskommunene. I Sverige er 40 av 41 fergesamband i veinettet gratis for trafikantene.

Stortingets vedtak om null- og lavutslipp på alle ferge- og hurtigbåtanbud har, sammen med økt rutehyppighet, flere fartøyer, økte drivstoffpriser og økte lønninger, økt kostnadene til fergedrift. I en del fylker har dette ført til at fylkeskommunene har valgt å sette opp takstene betydelig.

Analyser fra Møreforsking har vist at gratis bruk av ferger kan utløse vesentlige nyttevirkninger, men også vesentlige kostnadsøkninger. Summen tilsier at fri bruk av ferger sannsynligvis ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.[16] Unntaket er trafikksvake samband, der gratis ferger sannsynligvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi ledig kapasitet blir bedre utnyttet uten at det blir behov for flere ferger og fergeavganger.

Det er fergeavløsningsprosjektene som gir de største mulighetene for regionforstørring, men fjordkryssinger i form av bruer eller tunneler er både ingeniørteknisk utfordrende og kostbart. Det er derfor utredet om økt fergefrekvens kan gi ringvirkningseffekter på lik linje med fergeavløsningsprosjektene.[17] Disse utredningene finner små ringvirkningseffekter av frekvensøkningene og varierende grad av gevinster i form av regionforstørring.

### 9.1.5 Bompenger priser bort regionforstørringer i distriktene

Det drives for tiden om lag 60 bompengeordninger i Norge, og flere er planlagt. Nærmere 80 prosent av alle prosjekter på over 750 millioner kroner er helt eller delvis finansiert ved hjelp av bompenger. Bompengene bidrar til veifinansiering, men det skjer på bekostning av prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Ved å prise bort en del av trafikken på nye veianlegg reduseres nyttesiden i veiprosjektet og hele investeringens lønnsomhet. Regionforstørringen som den nye veien, brua eller tunnelen kunne ha gitt, blir ikke realisert hvis bompengetakstene er høye.

---

13 Statens vegvesen. (2016, februar). *Utviklingsstrategi for ferjefri og utbetra E39*.

14 Skogstrøm, J. F. et al. (2013). *Investering i vei – blir næringslivet mer produktivt?* (Menon-publikasjon nr. 36/2013). Menon Business Economics.

15 Skogstrøm, J. F. et al. (2013). *Investering i vei – blir næringslivet mer produktivt?* (Menon-publikasjon nr. 36/2013). Menon Business Economics.

16 Bråthen, S. et al. (2006). *Gratis bruk av ferjer – Noen mulige varianter*. (Rapport nr. 0614). Møreforsking Molde AS.

17 Hansen, W. et al. (2019). *Høyfrekvent ferjetilbud*. (TØI-rapport 1732/2019). Transportøkonomisk institutt. Fem av seks undersøkte samband ligger på Vestlandet, og fire av disse ligger langs E39.

Ved etablering av fastlandsforbindelser til erstatning for ferger er det vanlig med en økning i trafikken umiddelbart etter at forbindelsen er opprettet, og at den deretter flater ut, for så å øke igjen etter at bompengeperioden er over. Dette antyder at kostnaden ved bompenger er en ulempe for de reisende, og at infrastrukturens fulle potensial først blir tatt ut når ulempene er fjernet.[18]

Bompenger har i liten grad blitt brukt til å finansiere veiprosjekter i distriktene fordi trafikkgrunnlaget er for lavt. Av samme grunn har satsene blitt ekstra høye når prosjektet skal finansieres gjennom bompenger, og en relativt høy andel av bompengene har gått til administrasjon. En studie av fire utvalgte prosjekter (inkludert tre fergeavløsningsprosjekter) viser at bruken av bompenger på den ene side ikke tar hensyn til innkrevingskostnader og tap ved lavere bruk ved bompengefinansiering, og på den andre side kostnaden ved offentlig finansiering.[19]

De siste årene har bruken av bompenger økt blant annet for å finansiere samferdselsprosjekter i og rundt byene. Press for å gjennomføre disse bypakkene med statlige bidrag kan i neste omgang føre til at det blir mindre handlingsrom til å gjennomføre andre infrastrukturprosjekter i mindre sentrale områder.

Det er utredet om et system for allmenn veiprising i framtiden vil kunne erstatte dagens bilavgifter, inkludert bompenger og fergebilletter.[20] I utredningen blir det hevdet at allmenn veiprising vil innebære betydelig lavere veitransportkostnader i Distrikts-Norge enn i dag, med en «basiskilometeravgift» på 20 øre for bensin- og dieselbiler, mens satsen vil bli 4–5 kroner per kilometer for rushtidsbilister i større byer.

## 9.2 Dyrere og mindre offentlig transport i små markeder

### 9.2.1 Høyt prisede flyruter

Et tilstrekkelig flyrutetilbud til akseptable priser er viktig for at folk skal kunne bo i hele landet og samtidig ha tilgang på sykehus, offentlige myndigheter og andre viktige institusjoner, og for handel og samarbeid med resten av verden.

I langstrakte Norge kan reiser med fly erstatte lange reiser på landeveien. I motsetning til utenlandsmarkedet har antall årlige innenlandsreiser ligget stabilt på om lag 15 millioner de siste årene. Liberaliseringen i flymarkedet har dermed slått svært forskjellig ut i det norske innenriksmarkedet og i markedet for reiser mellom Norge og utlandet. Tilbudet i innenlandsmarkedet vokste kraftig da hovedflyplassen ble flyttet fra Fornebu til Gardermoen, men har bare steget svakt etter årtusenskiftet. Prisene på hovedrutene har falt, men ikke like mye som i utenlandsmarkedet. Nesten all tilbudsvekst har skjedd på Oslos hovedflyplass, der antallet innenlandske ruteflybevegelser økte med 91 prosent fra 1992 til 2017. På de mindre flyplassene er det 8 prosent færre flybevegelser.[21]

Avinors reisevaneundersøkelse viser at innenlandsmarkedet har om lag like store deler fritids- og yrkestrafikk. Samtidig bruker store deler av Norge Oslo Lufthavn som knutepunkt. Fra Møre og Romsdal og Nord-Norge reiser over 90 prosent via Oslo Lufthavn på reiser til utlandet.

Det aller meste av flytrafikken i Norge drives kommersielt, der flyselskapenes rutetilbud og billettpriser er satt i et marked med fri konkurranse. Der markedet alene ikke gir et tilfredsstillende flyrutetilbud, kan Samferdselsdepartementet kjøpe flyrutetjenester etter en offentlig konkurranse blant flyselskapene. Vinnerne av konkurransen blir pålagt såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT) på flyruter, med krav til billettpris, kapasitet, frekvens, ruteføring med videre. Kontrakt tildeles normalt flyselskapet som tilbyr tjenesten til den laveste kostnaden for staten, og flyselskapet får enerett på rutetrafikk på den aktuelle flyruten i den angitte kontraktsperioden. Disse FOT-rutene ligger hovedsakelig på Vestlandet (7 ruter) og i Nord-Norge (13 ruteområder og en helikopterrute). Disse rutene kostet staten 717,4 millioner kroner over statsbudsjettet i 2019.

Stortinget har besluttet at ordningen med kjøp av innenlandske flyruter skal overføres til fylkeskommunene som en del av regionreformen. Fylkeskommunene tar over ansvaret enten ved at de overtar allerede inngåtte kontrakter, eller senest ved utgangen av gjeldende avtaleperioder.

Covid-19-utbruddet har ført til kraftig fall i passasjerantallet. For å opprettholde et minstetilbud har Samferdselsdepartementet inngått kontrak-

[18] Diez Gutierrez, M. (2019). *Travellers' reactions to inconvenience removal due to fixed link project.* (Dr.gradsavhandling ved NTNU, 2019:261). NTNU.

[19] Welde, M. et al. (2006). *Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser.* (Concept-rapport nr. 49). NTNU.

[20] Fridstrøm, L. (2019). *Dagens og morgendagens bilavgifter.* (TØI rapport 1708/2019). Transportøkonomisk institutt.

[21] NOU 2019: 22. *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring.* Samferdselsdepartementet.

ter med SAS, Norwegian og Widerøe på en rekke andre ruter enn de opprinnelige FOT-rutene.

Priseffekter av konkurranse i luftfarten

Flere studier viser at innen luftfarten er reell konkurranse nødvendig for å gi priseffekter.[22] Helst bør det være minst tre aktører for å få priseffekter av betydning, og minst én av aktørene bør være et lavkostnadsselskap. Konkurransen mellom de to hovedaktørene SAS og Norwegian har gitt klare priseffekter på norske innenriksruter.[23] Imidlertid konkurrerer de bare på hovedrutene der det er tilstrekkelig passasjergrunnlag for å kjøre daglige ruter med fly som tar 150–200 passasjerer. Det betyr at man ikke har fått de samme effektene på strekninger uten konkurranse.

Flyselskapene på de øvrige kommersielle rutene vil kun forholde seg til egen prisingsstrategi for å maksimere inntektene. Det kan bety høye priser om betalingsvilligheten er høy, men det kan også innebære priser nær null når etterspørselen er lav, som ved ukurante flytider og reising motstrøms. For flyselskapene gir et tomt sete ingen inntekter, og de anstrenger seg derfor for å fylle flyene helt opp mot avgang. Prisene varierer med blant annet geografisk marked, billettens fleksibilitet og tidsrom. Videre kan flyselskapene svært raskt endre sine priser for å svare på konkurranse.

Quale-utvalget merker seg at andre land har tilsvarende utfordringer med sine kjøpsruter som det Norge har med FOT-rutene.[24] De tror imidlertid at en gjennomgang av flyplasstrukturen, med tanke på å utvide noen flyplasser og legge noen ned, kan øke interessen for rutene. Quale-utvalget mener en slik endring kan være lettere å få til hvis ansvaret for flyrutene og kortbanenettet er samlet på én hånd, og ikke delt mellom staten og fylkeskommunene, slik det blir fra 2020. Quale-utvalget mener at det likevel er liten tvil om at lavere avgifter ville ha gjort det mer lønnsomt for flyselskapene å tilby ruter, spesielt innenriks i Norge, og at tilbudet og konkurransen ville ha økt. Dette må imidlertid avveies mot hensynet til klima og miljø, og utvalget var delt i vurderingen av avgiftsnivået.

### 9.2.2 Begrenset kollektivtilbud i distriktene er en utfordring, særlig for unge

Ifølge Ungdata-undersøkelsen er det kollektivtilbudet som i størst grad skiller ungdom i distriktene fra ungdom i byene. Av dem som bor i de minst sentrale kommunene, synes kun 28 prosent at kollektivtilbudet er bra, mens tallet er 78 prosent blant dem som bor i de mest sentrale kommunene. Mangel på kollektivtilbud gjør at ungdommer blir avhengig av skyss for å delta på aktiviteter og sosiale møteplasser. Ungdommer som bor i samme kommune, men i ulike bygder og grender, sokner gjerne til samme skole eller idrettslag. Flere har nevnt at det er problematisk både å reise mellom disse småstedene og å reise fra disse småstedene og inn til sentrum i kommunen.

Kollektiv- og transportløsninger i områder med spredt bosetting har ofte dårlig kostnadseffektivitet, med lavt belegg og lite fleksible reisetider. Allerede i 2007 så TØI nærmere på ulik forskning om kollektivtrafikk i distriktene, og konklusjonene deres kan oppsummeres slik[25]:

- Det blir lagt for stor vekt på bedriftsøkonomiske hensyn ved utforming av rutetilbudet.
- Tilbudet treffer ikke de gruppene som har dårligst tilgang på bil (som unge og eldre).
- Tilbudet må også gis på kveldstid og i helger om de unge skal nås.
- Ved begrenset etterspørsel må transporttilbudet tilpasses ved hjelp av bestillingsruter.
- Av miljøhensyn er det ikke forsvarlig å betjene landsbygda med store busser.

I 2009/10 ble det iverksatt flere pilotprosjekter gjennom den statlige tilskuddsordningen «Kollektivtransporten i distriktene». Her inngikk blant annet kollektivtilbudet «Halv på hel» i Tolga kommune. I evalueringen kommer det fram at ungdom brukte tilbudet utbredt på reiser til og fra organiserte aktiviteter og mer uformelle venne- og familiebesøk.[26] Foreldregenerasjonen brukte ikke tilbudet selv, men lot til å verdsette tilbudet høyest av alle. Ordningen ga dem en enklere hverdag når de ble avlastet fra kjøring av barn, men de

[22] Samferdselsdepartementet. (2016). *Høringsnotat om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart – Utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart*.

[23] Denstadli, J. M. & Rideng, A. (2012). *Reisevaner på fly 2011*. (TØI-rapport 1209/2012). Transportøkonomisk institutt. Og Denstadli, J. M. et al. (2008). *Reisevaneundersøkelsen på fly 2007*. (TØI-rapport 974/2008). Transportøkonomisk institutt.

[24] NOU 2019: 22. *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*. Samferdselsdepartementet.

[25] Nielsen, G. & Lange, T. (2007). *Bedre kollektiv og offentlig transport i distriktene. Råd om utforming av tilbudet*. (TØI-rapport 887/2007). Transportøkonomisk institutt.

[26] Skollerud, K. H. (2014). *«Halv på hel» i Tolga – Brukererfaringer og evalueringer*. (TØI-rapport 1343/2014). Transportøkonomisk institutt.

verdsatte også friheten det ga barna. Eldre uten bil brukte tilbudet for å utføre daglige gjøremål som innkjøp, bank og legebesøk. Mange eldre syntes det nesten var for flott å bli kjørt som eneste passasjer og kviet seg derfor for å bruke tilbudet. Gruppen unge voksne brukte tilbudet i veldig liten grad, men var positivt innstilt til ordningen. De ga uttrykk for at mulighet til å kjøre moped, og senere bil, hadde gitt dem en følelse av mobilitet og frihet som de ikke hadde hatt med et dårlig kollektivtilbud.

I forsøket på Tolga opplevde brukerne, i likhet med andre forsøk, at bestillingssituasjonen var litt «vanskelig». En annen utfordring er at bestillingstransport ofte må bestilles i god tid. Digital teknologi kommer åpenbart til å spille en nøkkelrolle for å utvikle bedre mobilitetsløsninger, og i kjølvannet av «Kollektivtransporten i distriktene» er det etablert en rekke varianter av bestillingstransport av ulikt omfang i mange fylker.[27]

Dårlig kostnadseffektivitet fører ofte til at forsøk i tynt befolkede områder blir lagt ned etter kort tid. Man får dermed ikke se om belegget vil ta seg opp over tid når tilbudet blir bedre kjent og nye reisevaner dannes. I 2012 ble all bestillingstransport i Østfold samlet i en ny og helhetlig løsning (Flex), der de bruker de samme operatørene og transportmidlene til bestillingstransport på dagtid som om morgenen og på ettermiddagen. Østfold kollektivtrafikk har administrert tilbudet, tatt imot bestillinger på telefon eller nett, planlagt rutene og koordinert transportørene. Alle kan bruke ordningen, men det er alders- og uførepensjonister som utgjør majoriteten av de reisende. Passasjerantallet har mer enn fordoblet seg løpet av de to påfølgende årene etter at tilbudet ble gratis i 2018.[28]

Også flere andre nordeuropeiske land utforsker liknende tilbud, blant annet for å unngå sosial isolasjon blant eldre mennesker. Gjennom prosjektet Mamba[29] er det lansert ni pilotprosjekter i Østersjø-regionen for å maksimere mobilitet og tjenestetilgjengelighet i distriktsområder, med vekt på bærekraft, sosial inkludering og brukerinvolvering. Hensikten er å integrere eksisterende transportstrukturer og tjenester med innovative løsninger, i hovedsak basert på ny teknologi.

Også i Distriktsmeldingen pekes det på at ny teknologi kan bidra til et mer brukertilpasset kollektivtilbud i områder der kundegrunnlaget er lavt.[30] Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor invitert fylkeskommuner og relevante forskningsmiljøer til å delta i et tidsavgrenset læringsnettverk for løsninger i distriktsområder. Dette inngår også som en del av arbeidet med smarte norske bygder, med utgangspunkt i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle.

## 9.3 Den digitale infrastrukturen er avgjørende for å bo og arbeide i distriktene

Godt utbygd digital infrastruktur i distriktene er helt avgjørende for at innbyggerne skal kunne bruke digitale tjenester. Med robusthet og høy kapasitet i infrastrukturen kan mer avanserte digitale verktøy tas i bruk. Digitalisering bidrar til økt produktivitet, økonomisk vekst og økt velferd for så å si alle samfunnssektorer og næringer.[31] Godt utbygd bredbånd gir positive nettverkseksternaliteter, hvilket vil si at virkningene blir mer positive desto flere som er med.[32]

Ifølge OECD Digital Government Review er Norge et av landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering. SSBs undersøkelse fra 2019 om bruk av IKT i husholdningene viser at Norge er i europatoppen i bruk av offentlige nettjenester.

### 9.3.1 Dårligere bredbåndsdekning i distriktene

Den årlige undersøkelsen om tilgangen på fast og mobilt bredbånd viser at det kun er et hundretalls husstander i Norge som ikke har noe tilbud om grunnleggende bredbånd (10 Mbit/s kapasitet), som gir tilgang til enkle elektroniske tjenester som lesing av nettaviser, surfing på nett og bruk av epost.[33] Rapporten viser videre at nesten 89 prosent av landets husstander har mulighet til å få bredbånd med høy hastighet (minst 100 Mbit/s) ved utgangen av første halvår 2020. Den kraftige veksten i utbygging av fiber de siste årene gjør at

---

27 Oversikt bestillingstransport per mai 2020, Kollektivforeningen.

28 COWI. (2019). *Kunnskapsgrunnlag mobilitetsstrategi Midt-Telemarksregionen. Notat om bestillingstransport.*

29 https://www.mambaproject.eu/

30 Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

31 Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

32 Pedersen, S. et al. (2012). *Samfunnsøkonomisk nytte og lønnsomhet av høyhastighetsbredbånd i distriktene*. (Rapport 2012/11). Vista Analyse.

33 Analysys Mason. (2020). *Bredbåndsdekning 2020*.

stadig flere husstander har tilgang til høyhastighetsbredbånd med betydelig høyere hastigheter enn 100 Mbit/s.

Det er vesentlige forskjeller i bredbåndstilbudet mellom by og land. Mens nesten alle husstander i tettsteder med minst 200 husstander har tilbud om høykapasitetsbredbånd, har rundt 67 prosent av husstander utenfor tettstedene dette tilbudet.

Tabell 9.2 viser at bredbåndstilbudet er bedre i sentrale områder enn i distriktene. Det skyldes at sentrale kommuner har en større andel av befolkningen boende i tettsteder. Forskjellen er størst på kablet bredbånd.

Husholdninger i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 har i løpet av det siste året fått betydelig bedre tilgang på bredbånd av middels kapasitet gjennom mobiloperatørenes lansering av trådløst bredbånd (Fixed Wireless Access). Ved hjelp av utendørs antenne og ruter innendørs kan 98 prosent av norske husstander få slik tilgang på bredbånd i hjemmet.

Det er høy takt i utbyggingen av fibernettet, og dette kommer spesielt distriktene til gode. 55 prosent av husstandene utenfor tettstedene har nå tilgang på høyhastighetsbredbånd gjennom fibernettet. Det er spesielt fiberutbygging til små husklynger som bedrer dekningen.

I tillegg til dekningsgrader og kapasitet er robusthet viktig i den digitale infrastrukturen. Mange områder i distriktene sliter med ustabile nett eller nett som er sårbare ved eksempelvis uvær og skred. Mange rådmenn er derfor usikre på om mobil- og bredbåndsnettet er godt nok for den videre digitaliseringen av innbyggertjenester.[34]

### 9.3.2 Bredbåndspolitikken er markedsbasert

Den norske bredbåndspolitikken legger til grunn at private aktører skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår. Myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. Bredbåndspolitikken er teknologinøytral og favoriserer ikke en teknologi framfor en annen.

Telenor har besluttet at de skal legge ned sitt kobbernett i løpet av de neste årene. Det betyr i praksis slutten på bredbånd over det gamle telenettet, som har vært det viktigste bredbåndstilbudet for mange brukere i distriktene.

I stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge» fra 2015–16 ble det satt et overordnet mål om at 90 prosent av husstandene skal ha tilbud om minst 100 Mbit/s bredbånd innen år 2020. Dette er et mål som man i 2020 er i nærheten av å nå, jf. tabell 9.2. På lengre sikt er det et mål at alle skal få tilgang på høyhastighetsbredbånd.

Sammenliknet med Sverige har Norge lavere dekning på kablet høyhastighetsbredbånd i områder med spredt bosetting. Dette skyldes blant annet at Sverige brukte mye offentlige midler på utbygging av fiberbredbånd allerede tidlig på 2000-tallet.[35] Svenskene har et mål om at 98 prosent skal ha tilbud om bredbånd med gigabithastighet innen 2025.

Det er antatt at bredbåndsselskapene investerer mer enn 10 milliarder kroner årlig i Norge, og selskapene viser fortsatt stor investeringsvilje med blant annet utrullingen av neste generasjons mobilnett (5G). Utbyggingen av 5G vil mange-

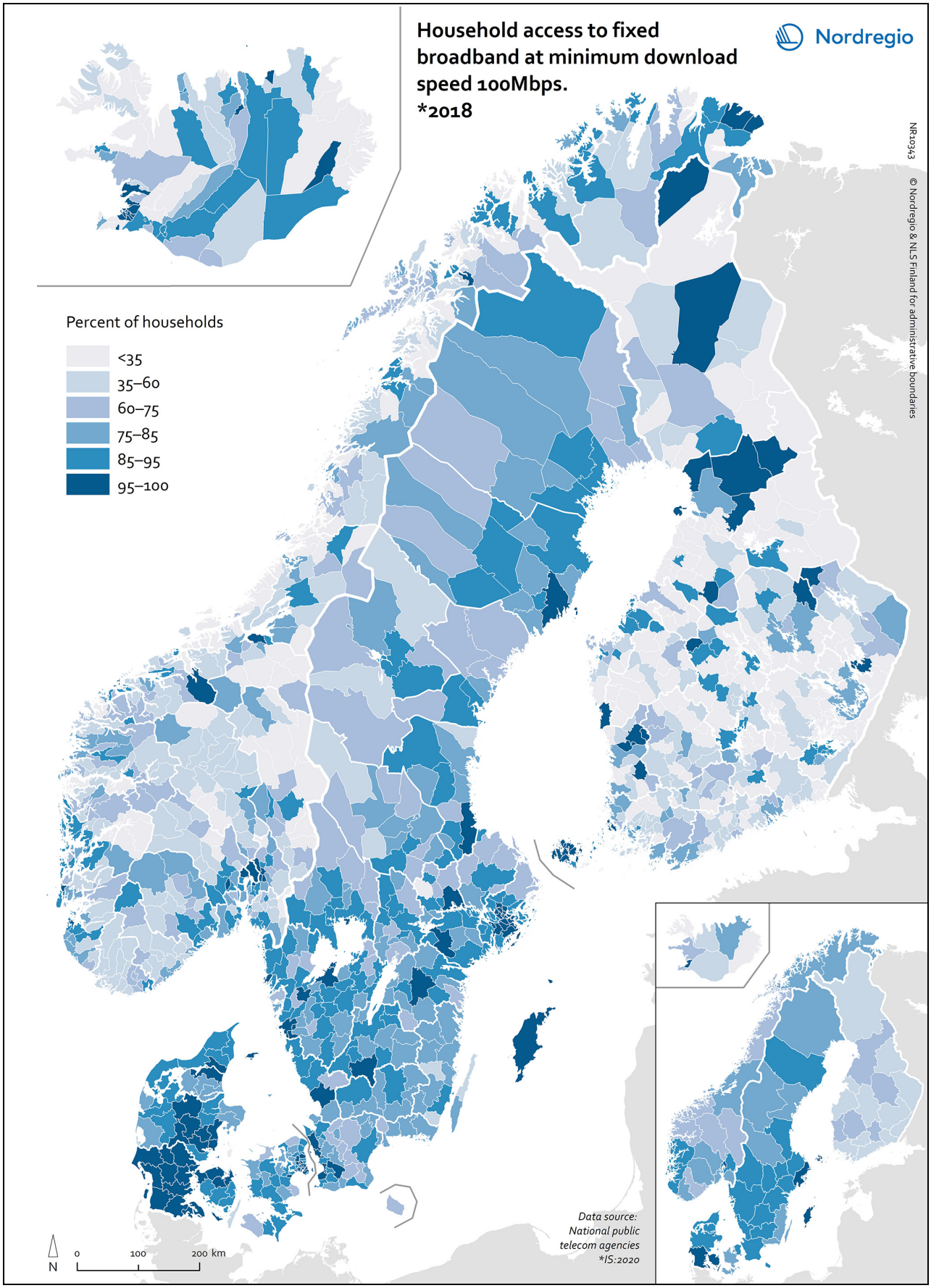
[34] Analysys Mason. (2019). *Ekom-infrastruktur for digitalisering i kommunal sektor*.

[35] SOU 2013: 47. *Effektivare bredbandsstöd*. Näringsdepartementet.

Tabell 9.2 Bredbåndsdekning for husholdninger 2020. Tall i prosent

| | Alle bredbåndsteknologier av middels kapasitet | Kablet bredbånd av middels kapasitet | Høyhastighetsbredbånd | Bredbånd med gigabit-hastighet |
|---|---|---|---|---|
| Ned-/ opplastingshastighet | ≥30/5 Mbit/s | ≥30/5 Mbit/s | ≥100/10 Mbit/s | ≥1000/1000 Mbit/s |
| Sentralitet 1+2 | 99,8 % | 96,6 % | 95,5 % | 52,7 % |
| Sentralitet 3+4 | 97,8 % | 89,0 % | 86,3 % | 55,4 % |
| Sentralitet 5 | 95,5 % | 80,2 % | 74,9 % | 48,4 % |
| Sentralitet 6 | 90,8 % | 72,7 % | 64,6 % | 43,6 % |

Kilde: Egne beregninger basert på Dekningsrapporten for 2020, Analysys Mason.




Figur 9.3 Nordiske husholdningers tilgang på kablet høyhastighetsbredbånd (100 Mbit/s) i 2018

Kilde: Nordregio på www.nordregio.org (Linda Randall, Oscar Penje, Louise Ormstrup Vestergård, Mari Wøien Meijer).

doble kapasiteten, redusere forsinkelsene i det mobile bredbåndsnettet og gi muligheter for å prioritere enkelte tjenester, som eksempelvis nød- og helsetjenester. Det vil gi rom for flere brukere, flere objekter/sensorer og mange nye bruksområder. Det gir muligheter for alt fra selvkjørende kjøretøy til avanserte og fjernstyrte funksjoner og tjenester innenfor industri og helse.

### 9.3.3 Tilskudd gir bedre bredbånd i distriktene

Den digitale infrastrukturen bærer preg av å være en type fellesgode på linje med annen infrastruktur som veier og strømnett. Det betyr at investeringer i bredbånd som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, ikke nødvendigvis blir realisert uten offentlig støtte. Ordningen med statlig støtte til bredbåndsutbygging startet i 2014 og har bidratt til at over 80 000 husstander har fått et nytt eller forbedret bredbånd i områder som ikke er kommersielt interessante uten offentlig støtte.

En evaluering av tilskuddsordningen viser at utbyggingsprosjektene sørger for sikker og effektiv utbygging i områder som ellers ikke vil bli bygget ut på kommersielle vilkår. De ferdigstilte prosjektene har faktisk ført til flere kunder enn det som ble forutsatt i søknadene. Den økte dekningen har bidratt til å realisere forbrukerfordeler, der forbruker får bedre og raskere tilgang til både offentlige og private tjenester, og til kunnskapsdeling. Undersøkelsen avdekker også andre positive ringvirkninger. Det gjelder særlig i produksjonen av kommunale tjenester, der forbedret dekning i større grad muliggjør fjernundervisning og bruken av velferdsteknologi innen pleie- og omsorgssektoren.[36]

De statlige bevilgningene har økt de siste årene. I 2020 er det bevilget 256 millioner kroner, og beløpet ble økt ytterligere i krisepakkene våren 2020. I 2020 ble det også bevilget 141 millioner kroner for å styrke beredskapsevnen og gjøre den digitale infrastrukturen mer robust.

Leveringsplikt er et annet forslag som vurderes og som har vært på høring. Forslaget innebærer at myndighetene kan pålegge en eller flere tilbydere leveringsplikt, slik at alle husstander og bedrifter over hele landet kan få grunnleggende bredbåndstjenester. Det er for tiden ikke mer enn 12 000–17 000 husstander som kan bli berørt av dette.[37] De fleste har allerede tilgang til høyhastighetsbredbånd, og dagens tilskuddsordning vil sikre at dekningsgraden vil øke videre. Imidlertid vil leveringsplikten fungere som en garanti som sikrer at de som faller utenom utbyggingsområdene, kan delta i samfunnet digitalt. Vel så viktig vil garantien bidra til å bevare tilliten til samfunnssystemet når det ellers skjer endringer i samfunnet som folk i distriktene opplever som en ulempe.

### 9.3.4 Hjemmekontor utvider arbeidsmarkedene

Tilgang på bedre teknologi og bedre utbygd bredbåndsnett gjør at mer av arbeidsprosessene i tjenesteproduksjonen kan flyttes over i den digitale infrastrukturen. Samhandlingen skjer digitalt. Det betyr at vi i mindre grad må møtes fysisk for å arbeide sammen, og at arbeidet i større grad kan utføres på et fjernkontor. Når arbeidstaker ikke trenger å pendle til arbeid hver dag, kan arbeidstaker bo lenger unna arbeidsplassen. Bo- og arbeidsmarkedene vil altså kunne vokse. For å oppnå produktivitetsgevinstene som følger av dette, må arbeidsfellesskapet fortsatt fungere like godt som før.

Økt bruk av fjernarbeid vil også føre til positive virkninger for samfunnet for øvrig. Færre arbeidsreiser innebærer mindre trafikkøer, mindre behov for veiutbygging og veivedlikehold, mindre utslipp fra biler og redusert behov for kollektivtrafikk. I tillegg vil reduserte reisekostnader slå ut i økte skatteinntekter når fradragene til reise reduseres.

I litteraturen legger man ofte til grunn at fjernkontor er en hjemmekontorløsning.[38] Den rene hjemmekontorløsningen er mer etterspurt av arbeidstakere enn av arbeidsgivere. Det skyldes at arbeidstakere sparer reisetid og kostnader ved hjemmekontordager, og at det gir økte muligheter for en mer avskjermet arbeidsdag og større fleksibilitet til å få utført både arbeid og private ærender.

For arbeidsgivere må mulighetene for økt produktivitet vurderes opp mot mindre kontroll og faren for at det blir lettere å sluntre unna. Delt lokalisering vil også innebære særskilte utfordringer knyttet til fjernledelse/avstandsledelse og til å skape felles arbeidsmiljø, og at det stilles større krav til rutiner, rapportering og prose-

[36] Oslo Economics, Norsk Telecom & Simonsen Vogt Wiig. (2017). *Evaluering av tilskuddsordning for bredbåndsutbygging i Norge.*

[37] Analysys Mason. (2019). *10 og 20 Mbit/s bredbånd – kostnader for 100% dekning.*

[38] Difi. (2012). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging* (Difi-rapport 2012:6).

dyrer.[39] Samtidig kan arbeidsgiver få mindre kostnader når behovet for kontorareal i byområder reduseres, men også større ansvar for at hjemmekontorløsningene er innenfor kravene til arbeidsmiljøloven.[40]

Oppsummert er hjemmekontorløsning mer attraktivt for arbeidstaker enn arbeidsgiver, og arbeidsgiver har heller ingen insentiver til økt bruk av hjemmekontorløsning så lenge det er arbeidstaker og samfunnet for øvrig som må betale kostnadene ved transport til arbeid.

### Økt bruk av hjemmekontor som følge av covid-19

Permanente hjemmekontorløsninger er fortsatt ikke veldig utbredt i norsk statsforvaltning.[41] Samtidig er det ganske vanlig med individuelle avtaler, ikke minst i privat sektor.[42] Likevel har nesten alle som kan arbeide stedsuavhengig, hatt tilgang på en eller annen IKT-løsning som gjør det mulig å arbeide å arbeide fra hjemmet, på hytta eller på reise. Det gjorde den brå overgangen til fast hjemmekontor i midten av mars 2020 relativt smertefri for dem som allerede var vant til å jobbe på denne måten.

De første undersøkelsene etter nedstengingen av samfunnet i mars 2020 viste at et flertall opplevde hjemmekontoret som mindre produktivt enn vanlig kontorløsning.[43] De fleste hadde systemtilgang, men mange slet med dårlige fysiske arbeidsfasiliteter i hjemmet, og ikke alle var like godt trent på bruk av videomøter og andre digitale verktøy.[44] I tillegg måtte alle som ikke hadde samfunnskritiske oppgaver, jobbe fra hjemmekontoret, uavhengig av personlig egnethet og motivasjon og type oppgaver som skulle løses. Likevel synes det å være en oppfatning i samfunnet at produktiviteten holdt seg godt oppe. Hele 61 prosent av de ansatte ved OsloMet synes det har fungert så godt med hjemmekontor at de ønsker å jobbe mer hjemme også i en normalsituasjon.[45]

Det er heller ikke slik at fjernarbeid passer like godt for alle og for alle arbeidsoppgaver. Det er grunn til å anta at nyansattes behov for opplæring, oppfølging og samarbeidsrelasjoner internt i virksomheten vil kreve mer fysisk tilstedeværelse enn for seniorene, at utviklingsarbeid kan være lettere å få til når man er fysisk samlokalisert enn ved rutinearbeid, og at ulike mennesker responderer ulikt på sine omgivelser.

---

39 Difi. (2014). *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.* (Difi-notat 2014:4).

40 Arbeidstilsynet. (2020). *Hjemmearbeid*. www.arbeidstilsynet.no.

41 Difi. (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*. (Difi-rapport 2017:10).

42 Nergaard, K. et al. (2018). *Fleksibel arbeidstid – En analyse av ordninger i norsk arbeidsliv*. (Fafo-rapport 2018/15). Fafo.

43 Nergaard, K. (2020, april). *Hjemmekontor og digitale løsninger.* (Faktaflak april 2020). Fafo

44 Telenor. (2020, 19. april). *Korona-jobbing gir økt digital kreativitet.* (Pressemelding).

45 OsloMet. (2020, 30. juni). *Pulsmåling om hjemmekontorsituasjonen.* (Spørreundersøkelse).

# Kapittel 10
# Utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag til tiltak

## 10.1 Bakteppet: en ny virkelighet for distriktspolitikken

Distriktsutfordringen i Norge har tradisjonelt vært hvordan man kan bremse strømmen av unge mennesker fra utkanten til sentrum: fra bygd til by, fra bygdesentre og småbyer til storbyene og fra nord, vest og sør til området rundt Oslofjorden. Denne utfordringen sprang ut av et fødselsoverskudd på bygdene kombinert med mekanisering og rasjonalisering i primærnæringene, og løsningen handlet først og fremst om hvordan man kunne skape flere arbeidsplasser i distriktene.

Eldrebølgene og lave fødselstall snur nå opp ned på utfordringen, og dermed grunnlaget for distriktspolitikken. Flyttestrømmen fra bygdene blir mindre, og etter hvert blir den så liten at den mange steder vil kunne oppveies av litt innvandring og av de få som flytter motsatt vei. Samtidig virker aldringen, både på grunn av lengre levealder og fordi eldre flytter mindre enn unge, i seg selv som en stabiliserende kraft.

Utfordringen blir med dette ikke folketallet eller flyttestrømmene i seg selv, men livskvaliteten. Den mest akutte utfordringen handler om tilgang til grunnleggende tjenester, og hvilken kvalitet de har. Hvordan kan vi sørge for gode helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning i områder der antall eldre kanskje utgjør en dobbelt så stor andel av befolkningen som i landet for øvrig? Den mest grunnleggende utfordringen er imidlertid om, og i så fall hvordan, vi kan få flere unge mennesker med bakgrunn fra sentrale strøk til å bosette seg i distriktene.

Det er dette nye virkelighets- og utfordringsbildet, som altså springer ut av utvalgets vurderinger av den demografiske utviklingen, som ligger til grunn for utvalgets anbefalinger og forslag til tiltak.

### 10.1.1 Folketallet i distriktene kan stabilisere seg fram mot 2040 …

Distriktskommuner kjennetegnes ved at det bor få folk på store arealer. Diskusjonen om demografiutfordringer i distriktene har i stor grad handlet om befolkningsnedgang og flytting fra distriktene til mer sentrale strøk. De siste 20 årene har tre fjerdedeler av distriktskommunene på sentralitet 5 og 6 hatt nedgang i folketallet.[1] Men i denne perioden var det i mange år også historisk høy befolkningsvekst i Norge, i hovedsak som følge av stor innvandring. Mange distriktskommuner snudde i disse årene befolkningsnedgang til vekst.

Lavere innvandring, synkende fruktbarhet og en sentraliserende flytting ga imidlertid nedgang i folketallet i nesten 300 kommuner i 2019. Dette førte til en økt offentlig debatt om befolkningsnedgang mens utvalget arbeidet. Det var ventet at Statistisk sentralbyrå (SSB) i de nye regionale befolkningsframskrivingene ville framskrive ytterligere befolkningsnedgang i distriktene. Hovedalternativet i de nye framskrivingene viser derimot en relativt stabil utvikling i folketallet i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 fram til 2040 (nærmere bestemt en liten nedgang, på 1 prosent).

Årsakene til dette er flere stabiliserende krefter:

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

Utvalget vurderer at SSBs framskrivinger viser at det er mulig å oppnå stabilitet i folketallet i distriktene framover, men at en slik utvikling ikke vil skje av seg selv. Framskrivingene er i utgangspunktet en ren demografisk framskriving som forutsetter at den demografiske flytteatferden vil holde seg stabil. I tillegg må alle de andre stabili-

[1] Samlet sank folketallet på sentralitet 6 med 10 prosent, mens folketallet på sentralitet 5 var stabilt.

serende kreftene virke for at folketallet ikke skal reduseres.

Drivkreftene for videre sentralisering er så sterke at vi ikke kan ta for gitt en stabil flytteatferd, hverken knyttet til innenlandsk flytting eller innvandring. Disse drivkreftene er:

1. Den økonomiske utviklingen med vekst i kompetanseintensiv og tjenesteytende sektor vil i stor grad fortsatt finne sted i byene.
2. Selv om det skapes arbeidsplasser i distriktene, er det mange som likevel velger å bosette seg sentralt. Distriktsnæringsutvalget påpeker at deres beregninger viser at svak arbeidsplassvekst i næringslivet bare forklarer omtrent 6 prosent av avviket mellom gjennomsnittlig befolkningsvekst for kommunene på sentralitet 6 og utviklingen for landet som helhet.
3. En stadig større andel av de unge vokser opp i sentrale strøk og har begrenset erfaring med eller familietilknytning til distriktskommuner. Dette kan tilsi at færre av disse vil velge å flytte til distriktsområder selv om det er ledige jobber der.
4. Mange innvandrere ser også ut til å velge å bo i sentrale strøk.

Distriktsnæringsutvalget presenterer i sin utredning en modell fra Telemarksforsking. Drivkreftene i denne modellen er sterk arbeidsplassvekst i byene. Kampen om arbeidskraften blir større. I denne kampen er tiltrekningskraften fra byene så sterk at det fører til at flere av innvandrerne ender opp der, og at netto utflytting fra distriktene ikke vil reduseres, men heller øke over tid. Modellen gir altså betydelig endret flytteatferd framover og framskriver en tilsvarende betydelig reduksjon i folketallet i distriktene.

Utvalget mener det er positivt og viktig for Norges del at befolkningen i distriktene opprettholdes, men scenarioet som ligger til grunn for SSBs analyser vil altså ikke realiseres av seg selv.

### 10.1.2 … men utviklingen i folketallet sier i seg selv lite om bærekraftige lokalsamfunn

Utvalgets analyser viser at aldringen er en viktig stabiliserende faktor for folketallet i distriktene. Distriktskommuner har i dag en eldre befolkning enn resten av landet, men de siste 25 årene har antallet personer over 75 år i distriktskommuner vært tilnærmet stabilt. Fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommunene får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Denne veksten skyldes at dagens 80-åringer kommer fra de små fødselskullene som ble født i 1930-årene. De neste 10–20 årene vil de store alderskullene født i etterkrigstiden bli 80-åringer. Samtidig har redusert dødelighet gjort at stadig flere lever til de er 80 år og vel så det. Det er i framskrivingene forventet ytterligere forlenget levealder for de eldste aldersgruppene.

Veksten i antall 80-åringer er nesten like stor som den framskrevne nedgangen i antall personer i yrkesaktiv alder. Flere eldre vil øke utgifts- og sysselsettingsbehovet til pleie- og omsorgssektoren. Samtidig vil færre personer i yrkesaktiv alder redusere de tilgjengelige ressursene i form av skatteinntekter og arbeidskraft. I dag blir denne finansielle utfordringen ved økende forsørgerbyrder for eldre på kommunenivå i stor grad løst av inntektssystemet for kommunene, jf. kapittel 5 og kapittel 10.3.1.

Flere arbeidsplasser har vært sett som løsningen på distriktenes utfordringer med nedgang i folketallet. Slik sett kan aldring og økt behov for ansatte i helse- og omsorgssektoren framstå mer som en mulighet enn som et problem for distriktskommunene. Ettersom eldrebølgen er nasjonal og ikke kun begrenset til distriktene, vil det imidlertid bli stor konkurranse om arbeidskraften framover, se kapittel 10.3. 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.

Samtidig vil lavere fødselstall og innvandring framover føre til en klar nedgang i tallet på barn og ungdom i distriktskommunene. Dette vil relativt raskt kunne sette eksisterende tjenestestrukturer rettet mot barn og unge (for eksempel skolestruktur) under press i mange distriktskommuner.

Den demografiske utviklingen gjør at det i enda mindre grad enn tidligere blir interessant å se på befolkningsutvikling i seg selv som et mål på distriktspolitikkens suksess. Det må i årene framover først og fremst handle om å skape bærekraftige samfunn som kan håndtere en aldrende befolkning.

### 10.1.3 Det er forventet store forskjeller i befolkningsutviklingen mellom distriktskommuner

Spriket mellom ulike befolkningsframskrivinger viser at framtiden er usikker. For små kommuner i distriktene vil usikkerheten dessuten være ekstra stor. Samfunn som er avhengig av enkeltnæringer og enkeltbedrifter, har opplevd å gå fra sterk vekst

til nedgang, mens andre har lykkes i å skape ny aktivitet etter kriser. Fordi mange distriktskommuner ligger i små arbeidsmarkeder, kan man med rimelig sikkerhet si at spriket mellom distriktskommuner også i framtiden vil være stort. Et betydelig antall distriktskommuner vil måtte regne med å gå tilbake i folketall, mens andre kommuner vil få vekst.

Også innad i kommuner vil det bli en situasjon der ikke bare aldring, men også sviktende rekruttering og befolkningsnedgang vil komme til å prege utviklingen. Det har til nå vært en økende konsentrasjon av befolkningen også innenfor kommunenes grenser, med vekst i folketallet i kommunesentrene og en del tettsteder mens mange grender, bygder og øysamfunn i utkanten ofte har hatt befolkningsnedgang.

### 10.1.4 Distriktspolitikken og kommunenes virksomhet må tilpasse seg en aldrende befolkning i områder med spredt bosetting

Norsk regionalpolitikk har i stor grad vært rettet mot områder med spredt bosetting, med mål som handler om befolkningsutvikling og likeverdige levekår. Men på samme måte som aldringen ikke kan motvirkes med endring i demografien, kan heller ikke de fleste områder med spredt bosetting vokse ut av sine lange avstander og lave folketall. De ulike befolkningsframskrivingene viser at Norge vil ha en betydelig befolkning bosatt i distriktskommuner i overskuelig framtid. Utfordringene med spredt bosetting vil fortsatt eksistere, distriktene blir ikke avfolket.

Nasjonal politikk, forskning og kunnskapsoppbygging og medfølgende forventninger til kommunene har i stor grad vært innrettet mot å stimulere til eller lykkes med vekst. Det har derimot vært lite oppmerksomhet om hvordan det kan planlegges for å sikre gode tjenester i områder med spredt bosetting, uavhengig av om man lykkes med befolkningsøkning eller ikke.

Når vekst vektlegges på denne måten i distrikts- og regionalpolitikken, blir vekst også en målestokk for vellykkethet og status. Samtidig ser vi at nedgang i folketallet generelt ikke har gitt dårlige levekår i distriktskommuner. På samme måte som vekst ikke gir svar på alle utfordringer, gir nedgang i folketallet ikke nødvendigvis uhåndterlige utfordringer. Utvalget mener like fullt at det er en utfordring i dag at mange kommuner som opplever langvarig befolkningsnedgang, ikke har en eksplisitt strategi for hvordan de skal håndtere konsekvensene av denne endringen. En befolkningsnedgang som ikke er forberedt, må i stedet håndteres med ad hoc-baserte tilpasninger, ofte uten tilstrekkelig grundige utredninger og demokratiske prosesser.

En åpen lokal debatt om konsekvensene av lavere folketall vil også kunne legge til rette for at kommuner vil kunne dele erfaringer og lære av hverandre. Med dagens situasjon, uten politisk debatt om eller langsiktige planer for å håndtere konsekvensene av lavere folketall, blir hver kommune overlatt til seg selv når de skal finne mulige tiltak.

Er svaret derfor at alle kommuner og regioner med befolkningsnedgang bør slutte å bry seg om vekststrategier, se virkeligheten i øynene og legge befolkningsframskrivingene til grunn for en tilpasningsstrategi? Utvalget mener at svaret ikke er et enten-eller, men et både-og.

Det er uansett på sin plass å være kritisk til at en gitt befolkningsutvikling uten videre skal oppfattes som et mål eller som målestokken på regionalpolitisk suksess eller fiasko. Da er det enklere å begrunne at det endelige målet må knyttes til hvordan de som til enhver tid bor på et gitt sted, har det.

### 10.1.5 Lærdommene fra covid-19-utbruddet kan gi en annen utvikling i distriktene

Utbruddet av koronaviruset (covid-19) og tiltakene for å forhindre smitte har preget utvalgets arbeid. To tredjedeler av utvalgets møter er blitt gjennomført som videomøter, og utvalget har ikke hatt mulighet til å gjennomføre planlagte besøk i ulike deler av landet. Utvalget har diskutert om erfaringene fra virusutbruddet kan gi en annen utvikling i Distrikts-Norge framover. Her er det er særlig to faktorer som peker seg ut.

For det første vil erfaringene med økt bruk av hjemmekontor og videomøter med stor sannsynlighet føre til endringer i folks reisemønster. Økt bruk av hjemmekontor kan utvide pendlingsdistansene og de eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregionene, jf. kapittel 10.4.2.

For det andre har utvalget drøftet hvorvidt distriktsområder i større grad blir attraktive som bosted som følge av at områder med spredt bosetting ser ut til å ha mindre smittespredning. Utvalget mener det er for tidlig å konkludere om dette, men at det antakelig avhenger av hvor lenge pandemien pågår, og om det vil være mulig å vende tilbake til et liv i de store byene som er mer likt normaltilstanden før pandemien brøt ut.

## 10.2 Ambisjonsnivå for distriktene og distriktspolitikken framover

Helt siden 1500-tallet har distriktene vært en fødemaskin for byene. De har hatt store fødselsoverskudd som har forsynt byene med hardt tiltrengt arbeidskraft. De siste 50–60 årene har vi her i landet forsøkt å bremse strømmen fra land til by ved å stimulere distriktenes evne til selv å absorbere fødselsoverskuddene.

Distriktspolitikken oppsto i en tid da arbeidskraftsbehovet minket i primærnæringene og industrialisering ga vekst i byene. Distriktsutbyggingen var del av den store moderniserings- og vekstpolitikken i etterkrigstiden. Distriktspolitikken har vært viktig for å lette omstillingen fra primærnæring til industri og siden fra industri- til tjenestesamfunnet. Virkemidler som differensiert arbeidsgiveravgift ble innført for å skape nye arbeidsplasser i distriktene og utjevne forskjeller i arbeidsledighet. Distrikts-Norge er nå i en situasjon med lav arbeidsledighet, og det er mangel på arbeidskraft mange steder.

Kjernen i distriktspolitikken har vært å skape arbeidsplasser for å hindre utflytting eller sikre tilflytting. Det befolkningsframskrivingene klart viser, er at den lange historien med fødselsoverskudd i distriktene definitivt er forbi. Distriktene er ikke lenger i stand til å reprodusere seg selv, langt mindre å forsyne byene med folk. Skal distriktsbosettingen sikres, må nettostrømmen av folk derfor gå fra mer til mindre sentrale strøk. Det krever i så fall en annen distriktspolitisk tilnærming.

Utvalget har diskutert ulike scenarioer eller ambisjonsnivåer for distriktene og distriktspolitikken framover og hvilke innsatser som kreves for å nå dit. Disse kan skisseres som følger:

### Et godt og vakkert gamlehjem

Dette er et scenario som følger av hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger. Folketallet i distriktene vil være stabilt, men med kraftig aldring. Scenarioet kan betraktes som et minimum av hva som må legges av innsats i distriktspolitikken framover. Det innebærer at distriktspolitikken i større grad må rettes inn mot bærekraften i samfunnene som følge av økt aldring. I tillegg må den i større grad vektlegge innbyggernes økonomi og tjenestetilbud enn hva som er tilfellet i dag, der næringsutvikling har stått sterkt.

### Velfungerende distriktsbyer med uttynnet omland

Dette er et scenario for å skape større regional balanse i landet gjennom satsing på velfungerende distriktsbyer med lokalisering av kunnskapsintensiv virksomhet. Scenarioet krever kraftig opptrapping av god lokal infrastruktur og aktiv satsing på utdannelses-, helse-, kultur- og offentlige jobbtilbud i distriktsbyene. Gode transportmuligheter gjør det mulig å bosette seg i distriktskommuner og pendle til byene, og økt bruk av personrettede tiltak vil gjøre det mer attraktivt å bosette seg desentralt. Scenarioet likner i stor grad på det som ble skissert som løsning på distriktenes utfordringer og regional balanse på 1960- og 1970-tallet, og som møtte stor motstand den gangen. For mange distriktskommuner vil det fremdeles være hipp som happ hvilken by som vokser, som alternativ til å vedlikeholde egne lokalsamfunn.

### Levende deler av et større norsk mangfold

Et tredje scenario er distriktspolitisk innsats som videreutvikler særpregene og forskjellene mellom storby og småsamfunn og småsamfunnene imellom. Dette innebærer at distriktene ikke skal bli noen kopi av storbyene, men heller gjøre bostedsvalg til et valg mellom ulike typer tilværelser. Utvalget registrerer at det er stor variasjon i distriktskommuners tilnærming til utviklingen av sine lokalsamfunn, og at disse likner mer på dette scenarioet enn scenarioet om velfungerende distriktsbyer. Scenarioet krever heller ikke at det er vekst som er målet for utviklingen, men derimot det gode samfunnet.

Nye Stad kommune har valgt seg «verdas beste vesle stad» som visjon. Kommunen ønsker å være en «distriktspionér», hvor samfunnet skapes og utvikles nedenfra, bygget på erkjennelsen av at man får til mer sammen enn hver for seg. Målet til kommunen er ikke å være størst, men altså å være «verdas beste vesle stad», et sted som kan

> vere eit fullgodt, men annleis, alternativ til eit liv i og rundt dei store byane. Med mangfald, rom for å vere seg sjølv, evne til å omstille seg til eit samfunn utan klimautslepp og med framtidsretta bedrifter og arbeidsplasser.[2]

Utvalget mener helt klart at dette må være ambisjonsnivået for distriktene og distriktspolitikken

[2] Stad kommune. (2020, juli). *StadMag.* (Informasjonsmagasin).

framover. Dette krever at enkeltkommuner må ta ansvar for sin egen utvikling, basert på egne ressurser. Samtidig må staten opprettholde en politikk som støtter opp om gode liv også i distriktene. Dette krever økt oppmerksomhet om hvordan man kan utvikle gode løsninger på distriktenes premisser. Det vil også kreve utvikling og testing av helt nye typer virkemidler og politikk som ikke nødvendigvis handler om økte ressurser, men om et bredt ordskifte og praktisk uttesting av nye typer virkemidler. Dette kan for eksempel gjøres gjennom et program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken (se kapittel 10.7).

## 10.3 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk

Utvalgets analyser viser at inntektssystemet for kommunene sørger for at forskjeller i forsørgerbyrder i stor grad jevnes ut mellom kommuner. Dette gjør at distriktskommunene ikke er avhengig av inntekter fra egen befolkning alene for å kunne tilby gode tjenester. Utvalget mener at dette er et godt system for å kunne tilby gode tjenester i hele landet, og at det må videreføres.

Utvalget konstaterer dermed at isolert sett framstår ikke aldringen av distriktskommunenes egen befolkning som en alvorlig demografiutfordring som vil true det økonomiske grunnlaget for å gi tjenester til innbyggerne. Men aldringen forventes i løpet av forholdsvis få år å gjøre seg gjeldende i praktisk talt hele landet. Dette vil skape finansielle utfordringer på så vel nasjonalt som lokalt plan, og vil dermed kunne sette mekanismene i inntektssystemet under press. Skal distriktskommunene unngå at deres muligheter til å finansiere velferdstjenester forvitrer, er de derfor avhengig av at man nasjonalt finner en bærekraftig løsning på denne utfordringen.

På samme måte er det med rekrutteringen av helse- og omsorgsarbeidere. Hvis utfordringen var avgrenset til distriktskommunene, kunne økte omsorgs- og pleiebehov vært betraktet som en mulighet for nye jobber og inntektsmuligheter og et grunnlag for å rekruttere innflyttere. Men økt etterspørsel nasjonalt etter helse- og omsorgsarbeidere, kombinert med begrensninger i utdanningskapasiteten, skaper allerede betydelige rekrutteringsutfordringer både i distriktskommuner og mer sentrale kommuner. Framskrivinger antyder at konkurransen om arbeidskraften vil skjerpes ytterligere, med mindre man lykkes med å finne en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere.

Utvalget mener at dette gjør at aldringen ikke primært kan ses som et distriktspolitisk problem, men at aldringen kan innebære en stor utfordring for distriktskommunene og for det viktige samholdet mellom sentrum og periferi.

### 10.3.1 Fortsatt omfordeling i inntektssystemet og bedre finansiering av særlig ressurskrevende brukere

Utvalget mener at ordningene med inntekts- og utgiftskorrigering i fordelingen av de frie inntektene[3] gjennom inntektssystemet er helt avgjørende for å gi innbyggere i hele landet gode tjenester, uavhengig av hvor man bor. Disse tjenestene er helt sentrale tjenester i den norske velferdsstaten, som kommunene har fått ansvaret for. Inntektssystemet har blant annet mekanismer som omfordeler inntekter til kommuner som har smådriftsulemper og store reiseavstander, og til kommuner der en stor andel av befolkningen er i aldersgrupper med et stort behov for velferdstjenester. Inntektssystemet er dermed en mekanisme for å håndtere demografiutfordringen med høye forsørgerbyrder i enkeltkommuner.

Utvalget mener også at ordningen har høy legitimitet i et samfunn der folk flytter på seg og forventer at skatteinntekter inngår i et generasjonsregnskap: De skal sørge for gode tjenester både der man vokste opp og der man har foreldre som trenger helse- og omsorgstjenester, ikke bare finansiere tjenester i den kommunen man til enhver tid bor i. Systemet sørger også for å kanalisere ressursene etter innbyggernes behov, samtidig som de frie inntektene gir kommunene handlingsrom til å løse oppgavene basert på lokale forhold og prioriteringer.

Ulike distriktspolitiske ordninger og andre tilleggsinntekter gir flertallet av distriktskommuner høyere utgiftskorrigerte inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Men utgiftsutjevningen og utgiftskorrigeringen dekker ikke alle oppgavene kommunene har.[4] Områder som blant annet kommunal vei, kultur og boligsosiale for-

[3] I statsbudsjettet for 2021 er det anslått at kommunesektorens inntekter vil utgjøre 581 milliarder kroner i 2021. Av disse utgjør frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatteinntekter, 412 milliarder kroner. Frie inntekter er midler kommuner og fylkeskommuner fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler.

[4] Utgiftsutjevningen dekker nasjonale velferdstjenester og tjenester av nasjonal karakter som grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelsetjeneste, barnehage, landbruk, administrasjon og miljø.

hold er ikke omfattet, og også her vil det kunne være smådriftsulemper og kostnader som følger av lengre reiseavstander. Det er også rimelig å anta at kommunene som følge av mangel på velfungerende markeder må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene. I dette kan inngå utvikling av lokalsamfunnet og boligmarkedet, bygging av infrastruktur (for eksempel bredbånd) og samordning av tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling, med videre.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal se på inntektssystemet for kommunene, inkludert begrunnelser for de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektssystemutvalget bør se nærmere på slike sektorer og kriterier og om det er kostnadsulemper knyttet til disse som kommunene bør kompenseres for, eller om de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet kan begrunnes i slike forhold.

#### Bedre finansiering av særlig ressurskrevende brukere

Kommunene har ansvaret for ressurskrevende tjenester. Ansvaret finansieres dels gjennom de generelle utgiftsutjevnende kriteriene i inntektssystemet og dels gjennom en toppfinansieringsordning. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester skal legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Ressurskrevende tjenester kan likevel gi spesielt høye utgifter til små distriktskommuner. Brukere av slike tjenester har opplevd å måtte flytte fra små kommuner for å få det tilbudet de har behov for. Det kan også ramme bosetting av flyktninger som har behov for ressurskrevende tjenester.

Utvalget registrerer at regjeringen har foreslått å øke skjønnsrammen med 30 millioner kroner i 2021 for å fange opp små kommuner (definert som kommuner med under 3 000 innbyggere) med spesielt høye utgifter per innbygger. Refusjon i toppfinansieringsordningen for brukere av ressurskrevende tjenester gis ikke for personer som er eldre enn 67 år, og særlig kan ressurskrevende brukere som har passert aldersgrensen på 67 år, få store konsekvenser for kommuneøkonomien.

Utvalget mener at inntektssystemutvalget bør vurdere om økningen i skjønnsrammen vil løse utfordringen for små kommuner, eller om det bør gjennomføres ytterligere tiltak. De bør også se på om grensen på 67 år er hensiktsmessig, eller om noen få ekstra ressurskrevende brukere kan gi svært høye merutgifter per innbygger sammenliknet med inntektene. Det skal også nedsettes en administrativ arbeidsgruppe mellom KS og regjeringen som skal se nærmere på det økte behovet for ressurskrevende tjenester og statens bidrag på dette området. Denne arbeidsgruppen bør også se nærmere på denne problemstillingen.

### 10.3.2 Kommunenes forutsetninger må i større grad tilpasses en større fritidsboligbefolkning

Den økende byggingen av hytter og økt bruk av fritidsboliger i helger og ferier gjør at folk tilbringer en større del av tiden i rurale områder enn innbyggertallene skulle tilsi. Utvalget mener at dette viser et ønske hos mange i Norge om å ta del i både byenes og distriktenes goder.

For kommunale helse- og omsorgstjenester gjelder det såkalte oppholdsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at kommunene har plikt til å yte helse- og omsorgstjenester, inkludert beredskapstjenester med ambulanse og legevakt, til personer som oppholder seg i kommunen, uavhengig av hvor de er bosatt. Utover normale egenandeler må utgifter til dette dekkes innenfor ordinær virksomhet. Store forskjeller mellom antall deltidsinnbyggere og registrerte innbyggere har betydning for hvordan kommunene dimensjonerer tjenestene til innbyggerne, både de faste og deltidsinnbyggerne. Kommuner med mange fritidsboliger og turister har betydelige utgifter knyttet til dette. Samtidig får kommunene i hovedsak inntektene sine basert på hvor mange som er registrert som bosatt i dem.

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.

Stadig flere har flere bosteder og oppholder seg lengre tid enn tidligere i kommuner der de ikke er registrert som bosatt. Dette er en utvikling som kan forventes å forsterke seg framover, særlig etter hvert som mange yngre eldre går ut av arbeidslivet og får mer fritid. Utvalget mener at det vil være framtidsrettet at det legges opp til et system der inntektene i større grad følger brukerne og ikke bare innbyggerne. Selv om dette krever større endringer i systemet og antakelig ikke vil la seg gjennomføre på kort sikt, bør inntektssystemutvalget også se på hvordan dette kan utvikles til en langsiktig løsning.

### 10.3.3 Et finansieringssystem som støtter en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom nivåene

Bakgrunnen for samhandlingsreformen i 2012 var erkjennelsen av at helse- og omsorgstjenestene var blitt for fragmenterte og holdt på å bli for kostbare. Flere utredninger hadde påpekt behovet for bedre samhandling og samordning, særlig mellom spesialist- og primærhelsetjenesten. Samhandlingsreformen omfatter økonomiske styringsvirkemidler i form av kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter. Målet var å få kommunene til å ta et større ansvar for innbyggernes helse- og omsorgsbehov og satse på forebyggende og helsefremmende tiltak.

For at kommunene skal ha økonomi til å finansiere dette, kompenseres de gjennom overføringer fra staten, mens helseforetakenes rammer reduseres tilsvarende. Kommunene har dessuten fått overføringer for å opprette kommunale akuttplasser. Det kommunale betalingsansvaret for utskrivingsklare pasienter innebærer at kommunen må betale helseforetaket for alle pasienter som blir liggende på sykehus etter at de er klar til å skrives ut.

En sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering oppsummerte at det kommunale betalingsansvaret har hatt signifikante styringseffekter, både tilsiktede og utilsiktede.[5] Liggetiden på sykehus har gått kraftig ned, noe som var et av målene med samhandlingsreformen. Samtidig har antallet innleggelser økt påtakelig, noe som ikke var hensikten.

Det er fortsatt langt igjen før helsefremming, forstått som tilbud som fører til endret livsstil og etter hvert levekår i flere befolkningsgrupper, og tidlig intervensjon er systematisk innført landet over. Hovedinnretningen er fortsatt «reparasjon», det vil si behandling og omsorg. Forebyggende helsehjelp er fortsatt lavt prioritert, noe som understrekes ved at fagfeltet har svak politisk og akademisk status.

Utvalget vil peke på at man bør sikte mot et finansieringssystem som støtter hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling mellom offentlige virksomheter i helse- og omsorgstjenestene. Dagens finansieringssystemer er til hinder for optimal tjenesteutvikling, både kvalitativt og økonomisk. Det er grunn til å anta at tjenester som baserer seg på tett samarbeid mellom sykehus og mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, vil gi mer robuste helsetjenester og samtidig bidra til koordinerte pasient- og brukerforløp, uavhengig av hvor pasientene bor.

Samarbeid i formaliserte leder- og fagnettverk kan være en løsning som gir robuste tjenester over hele landet. Det er et økende behov for at de ulike delene av helsetjenesten samarbeider overfor pasienter med høyt tjenestebehov. Utvalget mener det vil utnytte ressursene bedre og ikke minst bidra til bedre tjenester hvis finansieringsordningen legger til rette for at inntektene følger pasienten/brukeren.

### 10.3.4 Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere på nasjonalt nivå

Aldringen medfører økt etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere. Nasjonal helse- og sykehusplan anslår at antall årsverk må øke med 35 prosent fram mot 2035 for å dekke det framskrevne behovet for helse- og omsorgstjenester, og at helse- og omsorgstjenesten i så fall vil legge beslag på nesten halvparten av veksten i arbeidsstyrken. Det vil fortrenge mye annet som samfunnet ønsker å bruke ressursene på.

Det må være et uttalt mål at den relative veksten i helsepersonell reduseres i tråd med den demografiske utviklingen. Samfunnsplanleggingen må ta sikte på at behovet for tjenester reduseres fordi det legges til rette for «aldersvennlige» nærmiljøer og helsefremmende tilbud, og at tjenester utføres med lavere personellinnsats fordi de organiseres bedre og utnytter tilgjengelig teknologi.

Utvalget er derfor enig i at vi i større grad må utnytte mulighetene teknologien gir, bruke kompetansen hos de ansatte best mulig og løse oppgavene så effektivt som mulig. Dette krever at innovasjon i offentlig sektor og investering i teknologi og forskning vektlegges mer, ikke minst i kommunesektoren. Men det krever også større endringer i hvordan offentlig sektor er organisert og samarbeider seg imellom, se kapittel 10.6.3. Det er samtidig viktig at gode løsninger tar hensyn til tjenesteutvikling i distriktskommuner, noe som krever at flere sektorer ses i sammenheng og tilpasses små kommuneorganisasjoner. Se mer om dette i kapittel 10.6.1.

Utvalget mener samtidig at utdanningskapasiteten i helse- og omsorgsyrker må økes. Særlig for sykepleiere framstår lav utdanningskapasitet som en hovedårsak til mangel på arbeidskraft, da

[5] Norges forskningsråd (2016). *Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen.* (EVASAM).

det er klart flere kvalifiserte søkere enn det er studieplasser. Videre begrenses utdanningskapasiteten i dag i betydelig grad av det lave tilbudet av praksisplasser. Utvalget mener det er viktig at økningen i utdanningskapasitet skjer gjennom også å legge til rette for desentralisert og fleksibel utdanning, og at man utnytter praksisplasser i distriktskommuner, se 10.5.1.

## 10.4 Velfungerende bolig- og arbeidsmarkeder og infrastruktur som binder landet sammen

### 10.4.1 Fysisk infrastruktur utvider bo- og arbeidsmarkedene

Utvalget vil understreke at alle deler av transportinfrastrukturen er viktig for å binde sammen områder til større bo- og arbeidsmarkeder. Den binder ikke bare et større omland sammen med et sentrum, den binder også sammen omland og ulike tettsteder innenfor et bo- og arbeidsmarked.

Den mest opplagte forklaringen på hvordan utkantboere kan klare seg i et samfunn der avstanden til tilbud og alternative arbeidsplasser er så stor som den ofte er, ligger i tilgangen til bil og et samfunn tilrettelagt for motorisert transport. Men bilreisen utgjør ofte bare en del av reisene, også jernbane, buss, båt, ferge og til og med fly har en viktig rolle i transportsystemet. God fysisk infrastruktur gir muligheter for å ta del i et større arbeidsmarked og få tilgang til et større utvalg av varer og tjenester. Et område blir dessuten mer attraktivt som bosted når det er mulig å flytte dit uten å skifte jobb, eller skifte jobb uten å flytte. Det gir ikke bare egne karrieremuligheter, men også muligheter for livsledsager.

Veiutbygginger som knytter sammen større befolkningskonsentrasjoner, vil gi større mangfold og økt bredde i arbeidsmarkedet. Det gir grunnlag for produktivitetsvekst gjennom storskalafordeler, læringseffekter og flere jobber som samsvarer med arbeidstakernes kompetanse. Utvalget mener derfor at det må investeres mer i veiprosjekter som utvider og styrker integrasjonen i de regionale arbeidsmarkedene. En motorvei som skjærer gjennom et bo- og arbeidsmarked, skal ikke først og fremst ha kortest mulig reisetid gjennom området som formål, men integrere det eksisterende arbeidsmarkedet og i tillegg knytte det tettere til andre arbeidsmarkeder. De fleste reiser er tross alt korte personreiser. Et slikt perspektiv innebærer også at det er minst like viktig å fjerne flaskehalser på det lokale veinettet som å utvikle nye veiprosjekter.

Utvalget mener at gevinstene av regionforstørring blir undervurdert ved prioritering av veiprosjekter, og at prioriteringer i større grad bør styres etter de faktiske behovene. Utvalget ser derfor positivt på de initiativene som er tatt i forbindelse med kommende Nasjonal transportplan, der fylkeskommuner og de største bykommunene blir involvert i arbeidet med å finne løsninger på regionale utfordringer. Utvalget forventer at disse initiativene kan gjøre at noen av behovene blir dekket.

Utvalget mener at det ikke skal være dyrere å bruke veinettet i distriktene enn i mer sentrale strøk. Det bør være et prinsipp at det offentlige får mest mulig nytte av de midlene det bruker for å knytte landet sammen i et felles veinett, enten det skjer gjennom en helt ny vei, veiforbedringer eller ved å knytte to veier sammen med en ferge. I distriktene er det ofte ledig kapasitet på veiene, og bompenger og høye fergebillettpriser reduserer nytten av veinettet som et fellesgode. Utvalget mener at det er sløsing med samfunnets ressurser å kreve inn bompenger og penger for fergebilletter på strekninger og fergesamband som vil ha ledig kapasitet selv uten brukerbetaling. Bompenger og fergebilletter er en innarbeidet måte å delfinansiere infrastrukturen på i Norge, og alternativ finansiering av veinettet må utredes nærmere.

På kort sikt mener utvalget likevel at det er mulig å øke nytten av dagens fergetilbud ved å senke prisene eller fjerne billettene på fergesamband med ledig kapasitet, uten betydelig provenytap. Om lag tre fjerdedeler av dagens fergesamband har i dag ett eller flere anløp i distriktskommuner på sentralitet 5 eller 6, og de er svært viktige for integrasjonen i små bo- og arbeidsmarkeder.

Bedre infrastruktur innebærer også muligheter for lengre fritidsreiser og mer aktiv bruk av fritidsboliger. Det siste har stor betydning for handels- og servicenæringer i distriktene, som med større kundegrunnlag kan styrke tjenestetilbudet også til lokalbefolkningen.

### 10.4.2 Digital infrastruktur er en forutsetning for likeverdig deltakelse i samfunnet, særlig i distriktene

Utvalget mener at god og stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjørende for at folk skal kunne bo og arbeide i distriktene. Robuste digitale infrastrukturer sikrer at alle har tilgang på de samme tjenestene, og at alle kan bidra til verdiskaping og delta i samfunnet på like vilkår. Det vil fortsatt være nødvendig å bygge ut høyhastighetsbredbånd for å fornye og sikre bærekraften i en

offentlig sektor der digitaliserte tjenester blir stadig mer vanlig. Dette gjelder ikke minst i distriktskommuner, der det ofte er lange avstander mellom bruker og tjenesteyter.

Lite kundegrunnlag gjør at utbygging av høykapasitetsbredbånd eller annen trådløs infrastruktur ikke kan skje på kommersielt grunnlag i hele landet. Utvalget mener at denne infrastrukturen er et så kritisk viktig nasjonalt fellesgode at utbyggingstempoet må settes opp. Staten må ta ansvaret for at alle innbyggere har bredbåndstilgang. Utvalget støtter derfor forslaget om leveringsplikt på bredbånd til alle husstander og bedrifter i hele landet, men mener også at en slik leveringsplikt må ivareta driftssikkerhet og ta hensyn til at behovene endrer seg over tid. Utvalget ser positivt på at tilskuddene til bredbåndsutbygging har økt de siste to–tre årene og mener at tilskuddsnivået må økes ytterligere i årene framover, helt til alle har fått muligheter til full digital deltakelse i samfunnet.

Utvalget har store forventninger til utbyggingen av neste generasjons mobilnett (5G). Det vil legge grunnlaget for flere og bedre digitale tjenester og et mer robust kommunikasjonsnett for elektroniske tjenester i distriktene. Utvalget merker seg også hvordan god digital infrastruktur gjør det mulig å utvide og styrke integrasjonen i bo- og arbeidsmarkedene, og hvordan fleksible arbeidstidsordninger med økt bruk av hjemmekontor kan gjøre pendlingsområdene større. Covid-19 har ført til at mange arbeider sammen på felles digitale plattformer på en helt annen måte enn tidligere, inkludert bruk av videomøter. Utvalget merker seg også at mindre pendling kan føre til mindre press på veiene og i kollektivtrafikken. Økt bruk av videomøter vil også redusere behovet for lange arbeidsreiser for å gjennomføre relativt korte møter.

### 10.4.3 Tiltak for smart mobilitet er ekstra viktig for befolkningen uten bil i distriktene

Privatbilen er en viktig grunn til at det er mulig å leve gode liv i distriktene. Siden kundegrunnlaget er lavt, er det ofte ikke grunnlag for kollektivtransport med hyppige avganger. Dette gjør at befolkningsgrupper som ikke har tilgang til egen bil, for eksempel unge og eldre, blir avhengige av hjelp fra andre og/eller kan få redusert livskvalitet.

Utvalget mener det er svært viktig at folk uten tilgang på bil også har muligheter til å være mobile i distriktene.

Ny teknologi kan bidra til et mer brukertilpasset kollektivtilbud. Nye løsninger vil kunne gi økt mobilitet til personer bosatt i mindre sentrale områder, i tillegg til bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samordning av offentlige transporttjenester kan redusere kostnader og samtidig effektivisere tjenestene. Utvalget ser derfor positivt på forsøkene som kollektivselskapene arbeider med, og vil forvente bedre mobilitet etter hvert som de tekniske løsningene blir forbedret, tilbudene blir bedre kjent og nye reisevaner utvikles.

### 10.4.4 Akseptable flypriser i distriktene er en forutsetning for å ta del i det norske samfunnet på lik linje med andre

Et tilstrekkelig flytilbud til akseptable priser er viktig for at folk skal kunne bo i hele landet og samtidig ha tilgang på sykehus, offentlige myndigheter og andre viktige institusjoner. Det er også viktig for handel og samarbeid med resten av verden.

Høye priser på flybilletter i distriktene gjør det mindre attraktivt å bo og arbeide der, og reduserer muligheten innbyggerne der har til å delta i det norske samfunnet på lik linje med alle andre. Flere studier viser at innen luftfarten er reell konkurranse nødvendig for å gi priseffekter.[6] Helst bør det være minst tre aktører for å få priseffekter av betydning, og minst én av aktørene bør være et lavkostnadsselskap.

Innenlandstrafikken har vært stabil de senere årene, med små endringer i passasjertallet fra år til år. Ved nedstengingen av samfunnet mars 2020 stoppet mye av reiseaktiviteten opp, og mange arbeidsreiser ble erstattet med videomøter. Dersom dette blir et mer varig mønster, kan dette innebære mindre flytilbud og økte priser. Det er i tillegg usikkerhet knyttet til den framtidige teknologiutviklingen i retning av mer klimavennlige fly. Utvalget mener at staten har en rolle ved å sikre at det finnes et flytilbud over hele landet også i usikre tider.

Utvalget mener at de store avstandene i Norge og mangel på alternative transportformer gjør at store deler av distriktene er avhengig av fly. Hyppige flyforbindelser er avgjørende for arbeidsreiser, og priser på et rimelig nivå er viktig for fritidsreiser og turister. Utvalget mener det er behov for å vurdere flere virkemidler for å bedre flytilbudet, inkludert økt statlig subsidiering av flyreiser, forlengelse av rullebaner og andre tiltak for å legge til rette for mer fleksibilitet i flytilbudet. Det

---

[6] Samferdselsdepartementet. (2016). *Høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart – Utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart*.

vil særlig være viktig å redusere flyprisene i områder uten gode alternative transportmidler, for eksempel på kortbanenettet i Nord-Norge.

### 10.4.5 Det må gjøres en sterkere innsats for å få et velfungerende boligmarked i distriktene for unge og eldre

Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å oppta eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg. Lite boligbygging kan derfor gi redusert mobilitet i lokale boligmarkeder. Tilgang på egnede og varierte boliger har betydning for om folk etablerer seg og blir boende på et sted. Ulike befolkningsgrupper etterspør ulike typer boliger ut fra livssituasjon og livsfase. Selv om eneboligen fortsatt står sterkt, har folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie gir utfordringer for unge mennesker som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering.

Offentlig innsats kan bidra til mer boligbygging og mer dynamikk i boligmarkedet. Kommuner som har en aktiv og helthetlig boligpolitikk, kan lykkes med å bygge nye boliger for utleie i samarbeid med det private. Utvalget er opptatt av at den offentlige innsatsen er rettet mot å stimulere boligmarkedet og i minst mulig grad etablerer ordninger som ødelegger for et privat marked. Det er derfor viktig at distriktskommuner er bevisst på hvordan ordninger med gratis tomter, kommunale utleieboliger og boplikt påvirker boligmarkedet i kommunen, og at de sikrer god dialog med sentrale aktører om ulike typer virkemidler som kan bidra til økt boligbygging.

#### Det må tas grep for å sikre egnede boliger for eldre i distriktene

Det er en hovedstrategi i eldreomsorgen at eldre skal bli boende hjemme så lenge som mulig. Selvhjulpne eldre er bra både for de eldre selv og for å begrense ressursinnsatsen i helse- og omsorgssektoren. I distriktskommuner er det relativt få eldre som på egen hånd flytter til en lettere tilgjengelig bolig i alderdommen. Lite tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig gjør at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt for bevegelseshemninger. Mange av disse boligene ligger også usentralt til. Det kan gjøre eldre lite selvhjulpne og redusere deres livskvalitet.

Løsningen til nå har ofte vært at det er kommunene som må ta ansvar for botilbudet til eldre som ikke klarer seg selv. Framover kan ikke de eldre støtte seg til at kommunene tar dette ansvaret, de må i større grad ta ansvar for egen alderdom og sørge for at de bor i en bolig hvor de kan klare seg selv uten hjelp fra det offentlige. Utvalget mener at kommunene må planlegge for en mer sentralisert bosetting i nærheten av tjenester som gjør at eldre blir mer selvhjulpne og del av et større fellesskap. Dette kan også redusere kommunens ressursbruk i hjemmetjenestene. Samtidig er både kommunen og de eldre avhengig av at det eksisterer et boligmarked der de eldre kan selge gammel bolig for å kjøpe en ny, eller at det eksisterer et privat leiemarked, for at dette skal kunne realiseres.

#### Husbanken må ha en tydelig distriktspolitisk oppgave med å bidra til god tilgang på egnede boliger for unge og eldre

I alle nordiske land finnes det ordninger for finansiering av boliger i distriktsområder med svak dynamikk i boligmarkedet. Husbanken har et distriktspolitisk oppdrag knyttet til sin låneordning. Lån fra Husbanken er i mange tilfeller avgjørende for å få private aktører til å bygge utleieboliger. I kommuner der profesjonelle aktører har vært sentrale i å skaffe til veie boliger, er en overvekt av disse boligene finansiert med lån fra Husbanken.

Husbanken har også virkemidler for å sikre egnede boliger for en aldrende befolkning. Husbanken kan gi lån for å stimulere til flere boliger med livsløpskvaliteter og til økt tilgjengelighet i både nye og eksisterende boliger.

Men lån fra Husbanken brukes i liten grad i distriktskommuner. I 2018 ble bare tre prosent av grunnlånet (som nå inngår i lån fra Husbanken) brukt i distriktskommuner på sentralitet 5 og 6 (som har 14 prosent av befolkningen). Til sammenlikning ble 17 prosent av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser brukt i de samme kommunene. Distriktskommuner har en større andel av sine brukere over 80 år på institusjon sammenliknet med mer sentrale kommuner. Det kan altså være heldig for den samlede ressursinnsatsen at mer av virkemidlene i distriktskommuner investeres i boliger, slik at eldre kan bo hjemme lenger, framfor at de investeres i institusjonsplasser som er dyrere å drifte.

Utvalget mener det er påfallende at en så liten andel av lån fra Husbanken brukes i distriktskommuner, i og med at lånet har som formål å gi flere boliger med livsløpskvaliteter, og at det særlig skal brukes i områder med lav annenhåndsverdi på boliger. Det er uklart hvorvidt dette skyldes at Husbanken i for liten grad har vært opptatt av boligmarkedet og boliger for eldre i distriktskommuner, eller at lånet ikke er tilstrekkelig for å stimulere til flere boliger i distriktene. Utvalget mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet må klargjøre overfor Husbanken at de har en distriktspolitisk oppgave både knyttet til boligtilgangen generelt og boliger for eldre spesielt.

Utvalget mener videre at den grunnleggende utfordringen med lav annenhåndsverdi og liten dynamikk i boligmarkedet antakelig ikke lar seg løse ved kommunal boligpolitikk og Husbankens innsats alene. Utvalget mener derfor at det er behov for å se på alternative virkemidler som kan stimulere boligmarkedet, for eksempel knyttet til skattesystemet. Se også kapittel 10.7.3.

## 10.5 Tiltak for utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene

### 10.5.1 Utdanningssystemet må ha en tydelig distriktspolitisk oppgave med å bidra til god tilgang på nødvendig kompetanse

Utvalget konstaterer at distriktskommuner har vedvarende utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med høyere utdanning. Utvalget ser også at utbyggingen av et desentralisert utdanningssystem har vært viktig både for å øke rekrutteringen til utdanning i distriktskommuner og for å sikre tilførsel av kompetent arbeidskraft til privat og offentlig sektor. Også ulike former for erfaringer med arbeid i distriktskommuner under opplæringen har vært viktig for å bedre rekrutteringen.

Historisk har universitets- og høyskolesektoren hatt et svært viktig regionalt formål, både ved lokalisering av Universitet i Tromsø og utbyggingen av distriktshøyskolene på 1970-tallet. Dette skulle både sikre kompetent arbeidskraft og møte behov hos lokalt og regionalt næringsliv. Sektoren har også et svært viktig formidlingsoppdrag til regionale forhold. Det er ingen tvil om at geografisk plassering gjør det enklere for regionale organisasjoner å ta kontakt med universitet og høyskoler, samtidig som vitenskapelig ansatte enklere kan bidra med formidling i ønskede kanaler og ta del i opplyst demokratisk debatt lokalt og regionalt. På mange områder er universitets- og høyskolesektoren et av de viktigste verktøyene staten har for regional utvikling.

I løpet av 2000-tallet har det skjedd en rekke strukturelle endringer i sektoren. Antall årsverk har økt med 50 prosent siden 2002. I samme periode er antall doktorgrader doblet og antall vitenskapelige publiseringspoeng nesten firedoblet.

#### Regionalt oppdrag som en del av oppdragsbrevene til institusjonene

Mye av styringen av sektoren har skjedd gjennom felles nasjonale krav og standarder, ofte summert opp gjennom tellekanter. Det har sine fordeler, men vi ser også eksempler på unødvendig byråkratisering. Et eksempel er ordningen for at universiteter og høyskoler skal kunne tilby fleksibel og relevant utdanning for studenter som ikke har anledning til å studere fast ved en campus. Den er organisert gjennom Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning (DIKU) hvor institusjonene må søke og deretter rapportere tilbake underveis. Ordningen ble tildelt 90 millioner kroner i 2019. Slike midler kunne vært fordelt direkte til institusjonene og styrt gjennom oppdragsbrev i dialog mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet.

Utvalget mener derfor at det heller bør stilles krav i det årlige oppdragsbrevet og utviklingsavtalene med institusjonene i sektoren om hvordan det regionale oppdraget skal ivaretas. Dette kan også innebære at Kunnskapsdepartementet i større grad tildeler enkelte institusjoner særskilte nasjonale utdanningsoppdrag.

#### Kunnskapsdepartement må sikre at institusjonene tilbyr et fleksibelt utdanningstilbud

Fleksibel og desentralisert utdanning innebærer at det er mulig å ta utdanning og kombinere den med et etablert familie- og/eller arbeidsliv også uten nærhet til en utdanningsinstitusjon. Desentraliserte utdanningstilbud gir derfor høy grad av lokal rekruttering til det lokale arbeidsmarkedet og er viktig for å sikre distriktskommuner nødvendig kompetanse.

I arbeidslivet foregår det samtidig en omfattende digitalisering eller automatisering. Den digitale omformingen samfunnet står overfor, vil kreve ny kunnskap som ikke nødvendigvis finnes når mange tar sin første utdanning. I tillegg bidrar den demografiske utviklingen til at flere må stå i jobb

lenger for å bidra til velferdsstatens bærekraft. Innvandring endrer også behovet for kompetanseutvikling i befolkningen. Disse utviklingstrekkene forsterker behovet for livslang læring.[7] Fleksibel og desentralisert utdanning blir derfor viktig for å sikre mulighet for kompetanseheving på steder uten studiesteder.

Institusjonene har i dag et uklart mandat om å tilby fleksibel og desentralisert utdanning. Kunnskapsdepartementet må i styringen av sektoren sikre at institusjonene tilbyr et fleksibelt utdanningstilbud som sikrer folk i distriktene tilgang til utdanning og gir mulighet for livslang læring. Fleksible tilbud kan gjerne gis i samarbeid mellom institusjoner eller fordeles mellom institusjonene.

Det finnes en rekke ulike studiesentre som mobiliserer til og organiserer desentraliserte utdanningstilbud. Det er stor variasjon i hva slags tilknytning disse har til utdanningsinstitusjoner, og hvordan de er finansiert. Kunnskapsdepartementet bør vurdere en mer helhetlig organisering av slike studiesentre, med sikte å skape mer forutsigbarhet og lik tilgang til utdanningstilbud uavhengig av bosted.

#### Det bør legges til rette for praksis i distriktene gjennom utdanningssystemet

Erfaringer fra distriktene under studietiden, enten gjennom studier i distriktene eller gjennom praksisarbeid i distriktskommuner, øker sjansen for å jobbe i distriktene etter endt utdanning. Studier i distriktsområder kan gi unge som er oppvokst i byer erfaring med et mer ruralt liv.

Praksisplasser i distriktskommuner kan også ha en viktig rolle i å sikre det som er kalt rural eksponering, selv om selve studiestedet ligger i en by. Økte utgifter til praksis og veiledning har, sammen med manglende kapasitet, vist seg å redusere bruken av praksis i distriktskommuner. Utvalget mener at et tydelig regionalt oppdrag til utdanningsinstitusjonene både kan øke kapasiteten i utdanningene som krever praksis, gi praksisplasser i små distriktskommuner og gi god læring i praksis. Det bør etableres ordninger for å kompensere for kostnader knyttet til praksisstudier med et stort geografisk nedslagsfelt.

Særlig helsefagutdanningene bør bygge opp et mer avansert og standardisert pedagogisk tilbud til studentene som er i praksis i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Dette bør gjøres gjennom et fast regionalt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner, helseforetak og kommuner, jf. 10.6. Ansatte praksisveiledere kan avlaste utdanningsinstitusjonene, gi kompetanse og kapasitet til å følge opp studentene i praksis og være faglig og praktisk bindeledd mellom praksisstedet og utdanningsinstitusjonen. Planlegging i et 3–5-årsperspektiv kan gi kommunene og spesialisthelsetjenestene en bedre oversikt over studentene som forventes i regionen, og sørge for at fordelingen av studenter og praksisplasser blir bedre.

#### Bedre spredning av midler og arbeidsoppgaver knyttet til infrastruktur og forskning

Mange av de store forskningsinfrastrukturprosjektene som lyses ut i regi av Forskningsrådet, er så store at det blir umulig for mindre institusjoner å vinne fram. Dermed bidrar de i realiteten til en sentralisering og konsolidering av universitets- og høyskolesektoren gjennom at de største vokser fordi de er de eneste som har store nok ressurser (økonomiske og menneskelige) til å nå opp i anbudskonkurransen. Ved forrige store tildeling ble 66 prosent av forskningsmidlene tildelt institusjoner lokalisert i Oslo.[8]

Løsningen på et slikt styringsdilemma er imidlertid ikke å instruere Forskningsrådet om å drive med regional spredning. I stedet kan midler kanaliseres gjennom andre styringsverktøy til universitet og høyskoler. En god styring av norsk universitets- og høyskolesektor må gi rom for politiske avveininger, som sikrer demokratisk legitimitet og at andre behov kan veies opp mot forskningen. Dette handler ikke om styring eller ikke, men om *hvordan* styring blir gjennomført. Sektoren er avhengig av at innbyggerne og deres folkevalgte opplever at universitet og høyskoler har en positiv samfunnsbetydning og bidrar til å bedre samfunnet og innbyggernes liv og hverdag.

### 10.5.2 Ordningen med nedskriving av studielån kan vurderes utvidet til andre distriktsområder

Nedskriving av studielån i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark har vært et effektivt virkemiddel for å rekruttere kompetanse til regionen. Ordningen har både stimulert til at flere tar høyere utdanning, og klart å trekke folk utenfra til regionen.

---

7 NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.

8 Vartdal, R. et al. (2019, 18. desember). *Storeslem til Universitetet i Oslo – får suverent mest pengar frå Forskingsrådet.* Khrono. Artikkelen viser at 1 583 av 2 400 millioner kroner ble tildelt institusjoner i Oslo.

Utvalget mener at tiltak rettet mot utdanningssystemet vil være mest effektivt for å sikre rekruttering av kompetanse til distriktskommuner. Samtidig virker ordningen rekrutterende på personer som har vokst opp i byer, til jobber i distriktsområder. Selv om mange uten tilknytning til tiltakssonen også flytter ut igjen, virker ordningen med nedskriving av studielån til en viss grad også bostabiliserende, jf. kapittel 3.

En utvidelse av ordningen til andre områder vil kunne svekke effekten den har i tiltakssonen. Nord-Troms og Finnmark har fremdeles utfordringer med å rekruttere og beholde viktig kompetanse. Utvalget mener at i noen tilfeller og for noen yrkesgruppers del vil nedskriving av studielån være aktuelt også i andre distriktskommuner.

## 10.6 Tiltak som sørger for velfungerende tjenester i distriktene

Tradisjonelle distriktspolitiske tiltak har nesten uten unntak vært rettet mot næringsutvikling og jobbskaping. Tjenestetilgjengelighet og velferd har i større grad vært overlatt til den enkelte sektor og kommune. Nye distriktspolitiske målsettinger gjør at politikken i større grad bør være rettet mot og ha ambisjoner for tjenestesektoren, i den hensikt å påvirke levekår og opprettholde lokalsamfunnenes vitalitet og attraktivitet.

### 10.6.1 Tjenesteutvikling må skje på distriktenes premisser

Foruten at tjenestesektoren søker å oppfylle målet om at alle skal ha tilgang til likeverdige tjenestetilbud, bidrar den med jobber og inntektsmuligheter. De lokale tjenestetilbudene representerer viktige sosiale arenaer i lokalsamfunnet, og de betyr også mye symbolsk. For en utkantgrend eller distriktskommune betyr derfor *lokaliseringen* av tjenestefunksjoner mye, og det handler ikke bare om tjenestetilgjengelighet, men om hele lokalsamfunnets vitalitet. Steder vil ikke kunne framstå som livskraftige og attraktive for større grupper uten god tilgang på et bredt spekter av tjenester, og kravene ser heller ut til å øke enn å avta. Tidskritiske tjenester står i en særstilling fordi de har mye med trygghet å gjøre, og de er i stor grad også underlagt bestemmelser som fastsetter minstekrav til utrykningstid.

Distriktskommuner har til felles at befolkningsunderlaget for å opprette og opprettholde et variert, lokalt tjenestetilbud er nokså begrenset – og ofte krympende. Mange eksisterende tilbud og ordninger kan komme til å oppleve et sterkt press. Utviklingen kan resultere i nedleggelser eller at noen av tilbudene blir uforholdsmessig dyre å drifte, men den kan også gi impulser til bærekraftige innovasjoner som sikrer befolkningen nødvendige tilbud, bare på nye måter.

#### Endringer i statlig virksomhet har samlet sett vært til ugunst for distriktene

Endringer i statlig virksomhet har i mange distriktsområder ført til uro og en følelse av at staten trekker seg tilbake fra distriktene og ikke på en likeverdig måte tar hensyn til behov i hele landet. Det er flere mekanismer bak denne utviklingen.

1. *Sterk sektorstyring og silotenking*: Allerede i 2004 påpekte effektutvalget og distriktskommisjonen utfordringene for distriktene knyttet til sterk sektorstyring. Innenfor gitte sektorpolitiske rammer får virksomhetene stor frihet til å foreta egne prioriteringer, samtidig som de gis sterke insentiver til å vektlegge økonomihensyn. Dermed reduseres mulighetene for samordning på tvers av sektorene ut fra tverrgående hensyn og mål, som for eksempel de distrikts- og regionalpolitiske. Samtidig skjer det stadige reformer i sektorene, ofte med gode hensikter om styrket faglig kvalitet eller økonomiske besparelser.[9]
2. *Digitalisering:* Digitalisering gir bedre tilgang til tjenester der folk bor. Dette gjelder for eksempel skattemeldingen, som før måtte leveres på papir, og tilrettelegging for rapportering og søknader på nett, som byggesøknader. Dette har gitt store besparelser for befolkningen i distriktene, og det er et stort potensial for ytterligere digitalisering av offentlige tjenester. Når flere tjenester kan ordnes digitalt, gir det mindre grunnlag for personell som tidligere håndterte manuelle oppgaver og personlige henvendelser. Mange statlige kontorsteder legges derfor ned. For de aller fleste er dette likevel en utvikling som gir bedre tjenester. Men for sårbare grupper som ikke behersker digital kommunikasjon, kan dette gi større utfordringer og redusert selvhjelpsevne.
3. *Spesialisering:* Spesialisering som en drivkraft er tydelig å se i utviklingen innen statlige tjenester. Det har vært en klar oppfatning om at kvalitet forutsetter spesialisering, særlig i sek-

[9] NOU 2004: 19. *Livskraftige distrikter og regioner – Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.

torer med sterke profesjoner og silotenking. Spesialisering, slik det til nå er praktisert, har medført konsentrasjon av personell og ressurser i geografiske områder med tilgang til mange innbyggere – altså en sentralisering av statlig virksomhet. Lokalisering av spesialiserte enheter ser også ut til å styres av muligheten for å rekruttere spesialister, og ikke av behovet for likeverdig tilgang til tjenester eller andre samfunnsmessige hensyn. Beslutning om lokalisering tas av det øverste ledersjiktet i virksomheten, og tjenestene lokaliseres oftest der dette befinner seg.

Utvalget mener at disse drivkreftene i sum har vært til ugunst for distriktene. Distriktsbefolkningen har ofte tatt kostnadene ved reformene, gjennom lengre avstand til tjenester og færre arbeidsplasser, mens de i mindre grad har fått sin del av gevinstene. I mange tilfeller har framveksten av digitale løsninger i prinsippet styrket tilgjengeligheten, men bare der hvor utbyggingen av nettet har holdt følge, og bare for de gruppene av befolkningen som har – og beholder – digital kompetanse, og disponerer nødvendig utstyr. Risikoen for marginalisering, både av steder og mennesker, er reell.

Stadige reduksjoner i tjenester eller redusert tilgjengelighet gir en selvforsterkende negativ utviklingsspiral. Det fører til mindre variasjon i arbeidsplassene i distriktene, og til lavere attraktivitet og bolyst for potensielle innflyttere. Usikkerheten preger virksomheter og steder hvor reduksjon i aktivitet eller nedleggelse har vært diskutert over lengre tid, og fører til økt gjennomtrekk av folk.

### Desentraliserte tjenester gjennom samarbeid i nettverk kan gi økt tilgjengelighet av tjenester i distriktene

Målet i Norge er likeverdige tjenester for innbyggere i hele landet. Utvalget mener det er særlig fire forhold som betyr noe for kvaliteten ved tjenester som tilbys: reell formell og erfaringsbasert kompetanse, robust bemanningssituasjon, samarbeid og tilgjengelighet, det siste særlig i akutte situasjoner. Det er nødvendig å ta hensyn til disse faktorene når ulike tjenester som krever spisskompetanse, skal ivaretas desentralisert. Det finnes i dag flere gode eksempler, innenfor ulike fagområder, på at dette er mulig.

Ledere og medarbeidere ønsker å være en del av et større og faglig trygt miljø. Nye måter å samarbeide om tjenester på kan sikre likeverdige tilbud med jevn kvalitet for innbyggerne over hele landet, uansett hvor de bor. Spesialiserte funksjoner kan ivaretas desentralt gjennom å organisere arbeidet på nye måter, som team/nettverk mellom sentrale fagmiljøer og desentrale miljøer og funksjoner. Disse nettverkene kan være mellom miljøer og funksjoner internt i samme organisasjon, og/eller de kan være mellom ulike organisasjoner med tilsvarende/supplerende/kompletterende oppgaver.

Kompetansebehovet i spesialiserte og mer generelle tjenester bør vurderes i sammenheng. Breddekompetanse, forstått som kompetanse til å håndtere generelle behov, tilstander og situasjoner, vil danne grunnlag for de vanligste tjenestene. Dekking av behovet for mer spesialiserte tjenester kan sikres gjennom et felles nettverk.

Utvalget mener det er behov for endring i prinsippene for hvordan staten organiserer sin virksomhet i en region. Prinsippet bør være at en tjeneste organiseres på det optimale nivået den kan fungere ut til bruker på, og ikke ut fra en lokalisering som kun gir det optimale kostnadseffektive nivået for virksomheten isolert. Tjenestene må være bærekraftige i den forstand at de har en tilfredsstillende standard, og at kostnadene kan forsvares i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette innebærer at styringen av statlige virksomheter også må 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. Tilgjengelighet er en viktig dimensjon ved kvalitet. Det er viktig at en slik desentralisering også medfører utvikling av lederskap lokalt. Det er uheldig at statlig virksomhet i distriktene ledes av personer som bor andre steder og pendler til distriktene.

I distriktene er det til dels store avstander som må overvinnes for «å nå og bli nådd». Når mange og stadig flere av innbyggerne blir eldre, kan tilbud som er godt innenfor rekkevidde for funksjonsfriske, bli utilgjengelige for personer som aldri har eid bil, eller tvinges til å parkere den i garasjen, eller som ikke henger med i den teknologiske utviklingen. Barn og unge utgjør i utgangspunktet også en lite mobil gruppe, og de er gjerne prisgitt foreldrenes bistand for å komme dit de ønsker. Her kan nye transportløsninger, digitale løsninger og tverrsektorielle tjenester redusere gapet mellom behov og tilbud, se også kapittel 10.4.3.

### Spesielt om utfordringene i typiske utkantområder og for utsatte grupper

Tjenesteproblematikk må forstås som et samspill mellom faktorer knyttet til særtrekk ved steder og

brukernes personlige forutsetninger. To naboer med samme preferanser og behov kan i praksis være svært ulikt stilt, avhengig av personlige ressurser. Derfor er det ikke alltid tilstrekkelig med tiltak som retter seg mot tjenestetilbudene i den tradisjonelle betydningen av ordet. Tilbudene må i noen grad skreddersys for spesifikke målgrupper, og noen ganger for individuelle brukere, for eksempel ved at tilbudene er oppsøkende eller integrerer transportordninger.

Som beskrevet ovenfor er det mange faktorer som virker sammen og endrer forutsetningene for hvor tilbudene er lokalisert, hvordan de fungerer, og hvordan de kan fungere. Generelt ser vi en tendens til at terskelkravene til svært mange tjenestetilbud stiger over tid. I kapittel 4 omtales ulike modeller for tjenesteutvikling og tjenesteorganisering i områder med spredt bosetting og store avstander. I slike områder vil få – og kanskje stadig færre – tjenestefunksjoner kunne omtales som bærekraftige løsninger uten at man tar i bruk ulike former for det vi kan kalle terskelsenkende grep. Dette kan for eksempel være flerfunksjonalitet som vi i ser i Merkur-programmet for å sikre folk i distriktene tilgang på nærbutikk. Samtidig er løsninger som øker rekkevidden for folk og tjenester nødvendig om befolkningen skal sikres tilfredsstillende tilgjengelighet. Dette kan for eksempel være løsninger som reduserer reisetid og reisekostnader for å nå og bli nådd eller digitalisering som gir tjenester der du er.

Begge kategoriene av modeller kan fungere godt med tanke på tjenesteforsyningssituasjonen isolert sett, men sett i et geografisk perspektiv representerer de svært ulike prinsipper. Mens de terskelsenkende løsningene har som intensjon å opprettholde tilbud på så mange steder som mulig, og følgelig har desentralisering som mål, vil de rekkeviddeøkende løsningene heller fremme et lokaliseringsmønster der det spørres: Hvor *få* tilbudssteder kan man ha uten at steder eller innbyggere faller utenfor tilbudets rekkevidde? Ofte vil det være kostnadshensyn eller hensyn til standard som ligger bak beslutninger om å velge løsningene som fremmer avstandstoleranse framfor de desentraliserende løsningene. Privatbilisme, underforstått å legge mer ansvar på brukeren, gjør en slik situasjon mulig. Eventuelt opprettes tilbud om særskilte transportløsninger eller ulike varianter av oppsøkende tjenester for lite mobile brukere. Alternativet er at individer eller grupper av befolkningen marginaliseres.

En viktig form for «desentralisering» er løsningen der tilbudet i praksis blir tilgjengelig fra brukerens eget hjem, fortrinnsvis gjennom bruk av ulike former for digitale løsninger (eksempelvis nettbank). I tillegg kommer selvbetjente, kollektive løsninger med så lave etablerings- og driftskostnader at de kan desentraliseres i større grad enn betjente løsninger. Et nytt skudd på stammen i så måte er de selvbetjente Merkur-butikkene. I praksis kombineres ulike løsninger og prinsipper. I det typiske tilfellet fungerer tjenesteorganisering som et mer eller mindre komplisert samspill der mange aktører og tjenesteressurser involveres, svært ofte med betydelige innslag av brukerinnsats.

Fasitsvarene på hva som fungerer best, både for steder og for alle grupper av befolkningen, er vanskelige å finne. De mest marginale gruppene møter de største utfordringene, men roper ikke nødvendigvis høyest. Aldringen av befolkningen forsterker dermed behovene for innovative løsninger, herunder løsninger som inkluderer velferdsteknologi og tar i bruk den digitale teknologiens potensial til å overskride avstander.

Det er viktig at stat og kommune arbeider aktivt og nyskapende med måten offentlige tjenester for distriktsbefolkningen organiseres på, og at de samtidig har en aktiv rolle som initiativtaker, tilrettelegger og samarbeidspartner i sitt forhold til andre aktører, både kommersielle tilbydere av tjenester, frivillige organisasjoner og lokale samvirkeforetak.

Løsningene må i noen grad utvikles som pionerarbeid, i spenningsfeltet mellom brukernes lovfestede rettigheter og preferanser, standardkrav, hensynet til kostnadseffektivitet og de ulike sektorenes samfunnsoppdrag – og med teknologi som et viktig hjelpemiddel. Det synes å eksistere et betydelig rom for læring på tvers av etater og geografiske områder.

### Behov for innovasjon og kunnskapsdeling

Mange etater, enkeltaktører, kommuner og fylkeskommuner har gjennomført eller er i gang med ulike, konkrete prosjekter eller tiltak for å løse spesifikke utfordringer med tjenesteforsyning i områder med spredt bosetting. Internasjonalt gjennomføres til dels omfattende utviklingsprogrammer med organisering av tjenester i rurale områder og «krympende samfunn» som overordnet tema. En utfordring er at mange av de ulike aktørene som har ansvar for tjenestetilbudene i distriktene, er knyttet opp mot sterkt sektorstyrte systemer (helse og omsorg, oppvekst, samferdsel, varehandel osv.), slik at kunnskap om ulike prosjekter og evalueringene av dem i liten grad deles på tvers av sektorgrenser og geografiske områder.

Mange prosjekter har en tendens til å bli enkeltstående utprøvinger som ikke videreføres etter prosjektperioden eller får noen spredningseffekt. Det kan skyldes flere forhold, men ofte er årsaken at man ikke finner hensiktsmessige løsninger på juridiske eller finansielle forhold. Det gjelder særlig utprøvinger som går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Disse utfordringene gjelder i større eller mindre grad alle distriktskommuner, og ofte også utkantene av kommuner på et høyere sentralitetsnivå. Etter modell fra tidligere satsinger kan det også tenkes at nyttige erfaringer kan springe ut fra et mer spisset forsøks- og utviklingsprogram innenfor tjenesteinnovasjon. Dette kan fungere både som praktisk utviklingsarbeid for direkte involverte aktører og en læringsarena for andre.

Tjenesteinnovasjon handler ikke bare om nye tjenester, men også om kjente tjenester organisert på nye måter, som nye samarbeidsmåter og nye grensesnitt mellom tjenesteytere og brukere.

Utvalget mener det vil være både kostnadseffektivt og til gunst for både tjenesteleverandører og -mottakere at de ulike aktørene i større grad utveksler erfaringer og kunnskap seg imellom om slike tiltak. Som et minimum bør det kunne etableres en nasjonal kunnskaps- og idébank for et slikt formål, for eksempel hos Distriktssenteret. En intensjon vil være at erfaringer og evalueringer som blir gjort av ulike aktører og med ulike tilnærminger, kan samles og i størst mulig grad vurderes på et mer overordnet og prinsipielt grunnlag. Å se på hvilke løsninger som lar seg gjennomføre, vil være en del av en slik læring. Datatilsynet vil opprette en «regulatorisk sandkasse» for innovasjon. Man bør vurdere om det også er behov for en slik regulatorisk sandkasse til større systeminnovasjoner.

### Regionalt samarbeid om strategisk utvikling og tjenesteorganisering i distriktene

En tydeligere målretting av virkemidlene på fylkesnivå kan gi grunnlag for et regionalt samarbeid som gir kommunene kapasitet og kompetanse til å gjennomføre krevende endringsprosesser. For å stimulere til regionalt samarbeid anbefaler utvalget at fylkesmennenes (fra 1. januar 2021: statsforvalternes) skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter forbeholdes samarbeid mellom kommuner.

Dersom ambisjonsnivået skal legges høyere, bør det tas initiativ til et mer strukturert regionalt samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune, innenfor flere tjenesteområder. Samarbeidet bør ha som formål å utarbeide felles strategier og prioriteringer for viktige samfunnsfunksjoner i hver region. Dette vil kunne bidra til å opprettholde tilbud av god kvalitet, kompetanse og bolyst i distriktene. Tjenesteområder som kan være særlig aktuelle for slikt samarbeid, er helse, barnevern, utdanning, politi, forsvar og Nav.

Denne tilnærmingen med regionalt samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner kan føre til at ulike tjenestetilbud i større grad blir sett i sammenheng. I dag tar statlige virksomheter beslutninger med konsekvenser for distrikt og sentrale strøk uten formelle prosesser eller dialog seg imellom. Til dels blir større beslutninger tatt på nasjonalt politisk nivå, men også da som beslutninger for den enkelte virksomhet. Dette kan gi utilsiktede konsekvenser for distriktene, samlet og enkeltvis. Endrede strategiske prosesser kan gi bedre beslutninger og forsterke distriktsprofilen i samfunnsutviklingen.

### Næringslivet i distriktene må kunne konkurrere om statlige innkjøp

Et regionalt samarbeid rettet mot økt regional bærekraft og helhetlig tjenesteutvikling bør også ha som ambisjon å bryte med en statlig anskaffelsespolitikk som virker sentraliserende, i og med at kontraktene er så store at mange små og mellomstore lokale leverandører ekskluderes fra å konkurrere. Tilgangen til offentlige kontrakter er viktig for mange små og mellomstore bedrifter i distriktene. Som leverandører til det offentlige bidrar de til større konkurranse, mer mangfold og innovative løsninger. Lokalt har disse bedriftene ofte stor betydning for tilgangen innbyggere og bedrifter har til varer og tjenester som de ellers må reise langt for å finne.

Staten har de senere år innrettet sin innkjøpspolitikk mot store leveranser for å oppnå gunstigere priser. Det favoriserer store leverandører. Sverige har derimot en høy andel små og mellomstore bedrifter på statlige rammeavtaler, fordi man har særlige tiltak som legger til rette for at de deltar i konkurransen.[10]

Utvalget mener at det også i Norge må brukes særlige tiltak for å øke mulighetene for at små og mellomstore distriktsbedrifter kan konkurrere om offentlige leveranser. Etatene bør i større grad enn i dag stykke opp anskaffelser og trekke veks-

[10] Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.* Nærings- og fiskeridepartementet.

ler på lokale leverandører i regionene. Det bør også unngås å ha strengere krav og høyere terskelverdier enn nødvendig for å delta.

### 10.6.2 Samskapingskommunen: en kommune som mobiliserer og koordinerer ressursene i et lokalsamfunn

Tradisjonelt har en kommune primært blitt forstått som en offentlig myndighet og tjenesteytende organisasjon, mens innbyggere og næringsliv har blitt sett som brukere av kommunale tjenester. Mange av dagens samfunnsutfordringer er svært sammensatte og komplekse. Kommune-Norge står foran en utvikling med trangere økonomi, økte forventninger fra innbyggerne og utfordringer på tvers av tjenestene. Flere eldre og knapphet på tilstrekkelig arbeidskraft til å utføre alle oppgaver kommunene har ansvar for, krever en annen forståelse av rollen deres, kanskje særlig i distriktene. Kommuner i distriktene må jobbe smartere og bedre enn øvrige kommuner, de må få mer ut av mindre.

Kommunenes utviklingsaktiviteter har i lang tid vært knyttet til rollen kommunene har som myndighetsutøver og tjenesteleverandør til befolkningen. Aktivitetene har derfor i stor grad handlet om å utvikle *for* innbyggerne i den enkelte kommune, i liten grad *med*. Kommunenes rolle som innovatør er nå under omstilling i retning av mer å bli en tilrettelegger for samskaping av det nye velferdssamfunnet. Den viktigste oppgaven for mange kommuner når de skal fortsette å skape gode lokalsamfunn, vil være å mobilisere og koordinere ressursene som finnes lokalt. Dette er også helt i tråd med formålsparagrafen i kommuneloven.

En effektiv tjeneste er en tjeneste som treffer behovet til den enkelte. For å kunne være effektiv må man forstå hvilke behov hvert individ har. Først da er det mulig både å mobilisere individets egne ressurser og avdekke hva som finnes av ressurser rundt den enkelte, og å bli treffsikker i tjenestetilbudet fra det offentlige. Brukernes behov må derfor være i sentrum for kommunens tjenester.

Samskapingskommunen kan forstås som en kommune der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med dem som løsningene handler om – enten det er enkeltpersoner, bygdelag, frivillige organisasjoner, næringsliv eller andre. Innbyggerne bør oppleve selvråderett og livskvalitet i alle livsfaser, og de bør i størst mulig grad være aktive, ta ansvar og mestre vanskelige livssituasjoner.

Samskaping handler om «å invitere inn til likeverdige samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi selvstendige bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter».[11] OECD trekker fram samskaping som en nøkkelstrategi for en krevende omstilling i dagens velferdssamfunn.[12] De påpeker at det ligger et stort, uforløst potensial i verdiene som oppstår når ulike aktørgrupper møtes for å skape noe sammen. «Samskaping» bør ut fra denne forståelsen skje på alle nivåer, strategisk og operativt. Det må også poengteres at slike prosesser må styres og struktureres, eller for å si det med Oscar Wilde: «Without order nothing can exist, without chaos nothing can evolve.»

En slik tilnærming til kommunens rolle kan ikke bare vedtas av et kommunestyre eller kommuneadministrasjonen, den må vokse fram og deles av aktørene i lokalsamfunnet. Politisk og administrativ ledelse har samtidig en særlig viktig rolle i å drive fram et slikt perspektiv. Dette forutsetter en grunnleggende tillit mellom de to nivåene. I tillegg krever det en felles forståelse av at innbyggere, næringsliv og foreninger er ansvarlige og aktive aktører med ressurser, som ønsker det beste for fellesskapet og den videre utviklingen av lokalsamfunnet.

Kommuneplanens samfunnsdel er særlig egnet til å involvere og engasjere flere aktører i utviklingen av lokalsamfunnet. For kommuner i distriktene er det imidlertid en utfordring at de gjennomgående har få ansatte til å jobbe med denne typen prosesser. Slike ressurser kan bare prioriteres hvis det skjer en vridning fra dagens sterke vektlegging av drift og levering av tjenester, til utvikling og samskaping.

#### Redusert uhensiktsmessig detaljstyring er avgjørende for at distriktskommunene skal kunne ta ansvar for egen utvikling

Skal kommuner i distriktene kunne lykkes med en slik tilnærming, må også staten ha en grunnleggende tillit til og forståelse av at kommunene ønsker og har ressurser til å ta hovedansvaret for å utvikle sitt lokalsamfunn. Norge er en enhetsstat, og velferdsstaten er et nasjonalt prosjekt. Det lokale selvstyret må derfor fungere innenfor ram-

[11] KS. (2018, 6. mars). *Samskapende sosial innovasjon.*

[12] OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society.* OECD Publishing. Og OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing.

mene av nasjonale mål. Samtidig vil uhensiktsmessig statlig detaljstyring, som legger for sterke føringer på selve oppgaveløsningen og tjenesteproduksjonen, kunne gi for liten fleksibilitet i kommunene. Dette gjelder særlig for distriktskommuner, som allerede har en presset rekrutterings- og bemanningssituasjon med knapphet på arbeidskraft på mange områder. Styringen av kommunene bør derfor i størst mulig grad være basert på reell rammestyring og overordnede kvalitetskrav og mål, slik at kommunene sammen med innbyggerne kan gjøre de lokale tilpasningene og prioriteringene de selv finner hensiktsmessig. Det fordrer imidlertid også at kommunene samarbeider om mer, og at de samarbeider mer systematisk på strategisk og operativt nivå og ser seg som en del av et sterkere regionalt fellesskap.

### 10.6.3 Kommunene kan styrke sin strategiske og operative kapasitet ved regionalt samarbeid

Det er en fordel at kommunene samarbeider i faste konstellasjoner. Det sikrer stabilitet og forutsigbarhet i prosessene. Rådmenn/kommunedirektører har faste nettverk i alle regioner. Det er sannsynligvis behov for å styrke det interkommunale nettverksarbeidet. Kommunale ledere må være i front for tjenesteutviklingen i sine egne kommuner, sammen med sine egne innbyggere. Det er ikke til hinder for at politiske og administrative ledere kan samarbeide på utvalgte områder. Både store og små kommuner har fordeler av samarbeid. Særlig vil digitalisering forutsette regionale strategier og løsninger hvis de skal bli sikre og kostnadseffektive.

Et systematisk samarbeid mellom kommunale ledere i en region kan gi kommunene kapasitet og kompetanse til å gjennomføre krevende endringsprosesser. Dersom kommunene i størst mulig grad har felles systemer, metoder og rutiner innenfor tjenesteområdene, blir det også lettere å drive tjenesteutvikling og innovasjon i fellesskap.[13] Hvis kommunene samordner sine behov og interesser, vil det også bli enklere for ikke-kommunale aktører å samarbeide med kommunene.

Kommunale ledernettverk innen og mellom ulike tjenestesektorer kan styrke strategisk og operativ kompetanse og kapasitet i Kommune-Norge. I nettverkssamarbeid er formalisering av roller, mandat og saksprosesser en forutsetning for å bygge inn trygghet og tillit. Det er viktig at denne typen samarbeidsprosesser ivaretar og styrker kommunenes selvstyreprinsipp.

Utvalget vil anbefale kommuner å legge til rette for leder- og fagnettverk på prioriterte satsingsområder i egen region.

## 10.7 Program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken

Utvalget mener at det er stort behov for nytenkning i distriktspolitikken. Det har kommet få nye ordninger rettet mot distriktenes utfordringer de siste 20 årene, og verken eldre eller nye ordninger har vært implementert på en måte som muliggjør gode evalueringer av tiltakenes eventuelle virkninger. Utvalget har vurdert flere forslag til nye virkemidler, men ingen av disse er prøvd 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 prøves ut og evalueres før de eventuelt skaleres opp til å gjelde alle distriktskommuner. Dette forutsetter at det allerede i planleggings- og implementeringsfasen legges til rette for en slik *evaluering*. Slik kan man få ny kunnskap og fatte informerte beslutninger om videreføringer og/eller endringer. Dette innebærer at det legges opp til å undersøke hvilken effekt tiltaket har hatt på problemstillingen det skulle virke på, hvorvidt det hadde uforutsette og eventuelt uønskede konsekvenser, i hvilken grad tiltaket lot seg gjennomføre, og hvilke erfaringer brukere har gjort seg. For små kommuner vil det være hensiktsmessig å planlegge en evaluering i samarbeid med andre kommuner for å sikre robuste resultater.

Gullstandarden for evaluering fordrer at tiltak planlegges og gjennomføres som eksperimenter, det vil si at man bruker tilfeldige utvalg som i utgangspunktet skal være sammenliknbare og så lar eksterne (gjerne forskere) studere effektene. Andre anerkjente metoder inkluderer kvasieksperimentell design, hvor tiltak innføres slik at de kun treffer enkelte grupper og/eller at det er en tidsforskyvning i implementeringen som gjør at man har ulik varighet av tiltaket i ulike grupper. Dette har vært gjort tidligere blant annet når det gjaldt forsøk med direktevalg av ordfører og 16-årig stemmerett, hvor kommunene selv har søkt om å få delta på forsøket. I slike tilfeller er ikke nødvendigvis gruppene like sammenliknbare, og dette

[13] Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner.* Telemarksforsking.

må hensyntas i evalueringen. Det er imidlertid statistiske metoder som gjør det mulig å gjøre gode analyser av effekter av slike kvasieksperimentelle studier. Slike studier er også ofte enklere gjennomførbart og mer tilpasset vanlige samfunnsforhold. Utvalget foreslår derfor et program der (kvasi)eksperimentering av nye tiltak i distriktspolitikken følger en vitenskapelig standard for forsøk og evaluering.

Utvalget foreslår at følgende tiltak vurderes i programmet for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken.

### 10.7.1 Forsøk med gratis barnehage og SFO for å øke familieetablering i og tilflytting til distriktskommuner

Fødselstallene og fruktbarheten har gått ned i Norge de siste årene, også i Distrikts-Norge. Selv om fruktbarheten i Distrikts-Norge fremdeles ligger over det nasjonale nivået, skaper lave fødselstall utfordringer for alderssammensetningen og for muligheten til å opprettholde tjenestetilbud til barn og unge. Diskusjoner om fødselstall i distriktene har ofte handlet om at kvinner som har flyttet ut for å ta utdanning, må komme hjem igjen for å føde barn. Utvalgets analyser i kapittel 2 viser at menn og kvinner flytter i like stor grad, og at oppfatningen om mannsdominerte distrikter må nyanseres.

Utvalget ser at distriktskommuner lenge har søkt å lokke til seg barnefamilier. Det er mange forhold som er viktige for at kommunene skal kunne lykkes. Utvalget mener samtidig at det er mulig å tenke nytt på dette området.

Forskning viser at økonomiske overføringer til barnefamilier, herunder subsidiering av barnepass og kontantoverføringer, har hatt effekt på fruktbarheten i Norge.[14] Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvilken effekt gratis barnehage og SFO har på bosetting av barnefamilier.

Utvalget foreslår derfor at det gjennomføres forsøk som skal undersøke nærmere om tiltak knyttet til gratis barnehage og SFO kan ha effekt på familieetablering og tilflytting til distriktskommuner.

### 10.7.2 Forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer for å gjøre ungdom i distriktene mer mobile

Misnøye med kollektivtilbudet, eller kanskje rettere sagt med mangelen på et kollektivtilbud, forener så godt som alle ungdommene i distriktene. Kollektivtransporten omtales som dyr, uforutsigbar og sjelden. Transport til og fra butikk, fritidsaktiviteter og sosiale sammenkomster må derfor gjøres av foreldre og kjente. Utvalget har allerede påpekt behovet for mer fleksible kollektivtransportordninger, jf. kapittel 10.4.3.

Utvalget vil også anbefale at det gjennomføres en restriktiv forsøksordning med førerkort for 16-åringer. En slik ordning kan inneholde

a. restriksjoner på områder hvor man kan kjøre
b. restriksjoner med hensyn til fart og passasjerer
c. en klar merking som viser at det er en restriktiv fører (slik som med dagens øvelseskjøring med L-skilt)

Utvalget viser til liknende ordninger i enkelte provinser i Canada og stater i USA. Om tiltaket egner seg, må vurderes ut fra lokale forhold som veistandard og trafikkbildet i eventuelle forsøkskommuner.

### 10.7.3 Forsøk med skattefritak for å stimulere markedet for utleieboliger i distriktene

Det paradoksale med boligmarkeder i distriktene er at mange boliger blir stående tomme samtidig som det er boligmangel. Boligene står tomme dels fordi eierne ikke tar en beslutning om hva de skal gjøre med dem (fordi boligprisene er lave, er også kostnaden ved en slik ventestrategi lav). Dels står de tomme fordi de blir eid av folk som har hatt boligene som barndomshjem og beholder dem som ferieboliger. Samtidig som mange boliger står tomme, er tilbudet av boliger tynt.[15]

For at boligmarkedet i distriktene skal bli mer dynamisk, må det bli mer økonomisk gunstig enten å selge eller leie ut boligen. Man kan i dag få skattefritak dersom man leier ut mindre enn halvparten av egen bolig og leieforholdet varer minst i 30 dager. Et tilsvarende skattefritak for utleie av alle typer boliger i distriktene kan prøves ut for å vurdere om det kan stimulere til økt boligtilgang der.

### 10.7.4 Forsøk med saneringsstøtte mot fysisk forslumming

I områder der folketallet har gått ned over tid, vil man også kunne se bygningsmessig forfall og fysisk forslumming. Det koster å vedlikeholde en bygningsmasse. Det koster også å rive, og eiernes

[14] Hart, R. K. & Kravdal, Ø. (2020). *Fallende fruktbarhet i Norge.* (Rapport). Folkehelseinstituttet.

[15] Nordvik, V. et al. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*. Asplan Viak.

motivasjon for å bruke tid og ressurser på en mer eller mindre verdiløs bygningsmasse er ofte lav. Opphoping av bilvrak og annet skrot underbygger mange steder inntrykket av forlatthet, og det bidrar til å redusere stedets attraktivitet både for gjester og fastboende.

Så vel natur- som kulturlandskap er å anse som fellesgoder. Derfor angår ikke fysisk forslumming bare lokalsamfunnet, det berører også nasjonale verdier. Danmark har siden 2010 hatt en ordning med statlig delfinansiering til renovering eller riving av falleferdige hus (se kapittel 7). Evalueringer har vist at denne ordningen i stor grad blir vurdert å bidra til et mer attraktivt lokalmiljø.[16] En tilskuddsordning som gir økonomisk bistand til sanering av skjemmende objekter, særlig en ordning som retter seg mot de mest eksponerte bygningene og arealene, ville kunne bidra positivt til stedsutvikling i områder der fysisk forslumming er påtakelig eller truer. En slik ordning ville også gjøre det lettere for en kommune å øve press mot eierne av bygningene og arealene.

### 10.7.5 Forsøk med flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å oppnå økt statlig sysselsetting i distriktene

Utvalget viser til at distriktskommunene, som et resultat av digitalisering, spesialisering og større fagmiljøer, har mistet mange statlige arbeidsplasser de siste to–tre tiårene. Samtidig viser utbruddet av covid-19 at statlige virksomheter klarer å holde produktiviteten oppe selv om de ikke lenger er samlokaliserte, og at det er mulig å arbeide sammen i den digitale infrastrukturen uten at det slår ut i et nevneverdig høyere kostnadsnivå. Ordningen med hjemmekontor har også vist at mange har faglige og sosiale behov for å jobbe sammen på en fysisk arbeidsplass, men at det ikke nødvendigvis er slik at veldig mange må jobbe på samme sted. Utvalget mener derfor at det bør etableres flere forsøk med desentraliserte enheter i statlige virksomheter. Utvalget vil peke på Sametinget som et godt eksempel på hvordan det er mulig å organisere seg. Sametinget har totalt åtte kontorsteder, og de ansatte velger selv arbeidssted uavhengig av arbeidsoppgaver.

Utvalget ser også positivt på pilot «Statens hus». Dette kan gi både interessante arbeidsplasser i mindre bo- og arbeidsmarkedsregioner og mulige synergier på tvers av fagfelter.

### 10.7.6 Virkemiddeldugnad – oppfordring til høringsinstanser

Gjennom arbeidet med å innhente kunnskap om lokale forhold og behov har utvalget registrert den overlegne lokale kompetansen om egne forhold og behov. Utvalget oppfordrer derfor høringsinstanser til å spille inn forslag til andre tiltak som ikke er inkludert her. På den måten kan høringsrunden bidra som en slags virkemiddeldugnad for framtidig distriktspolitikk. Utvalget oppfordrer samtidig høringsinstanser til å følge henstillingen om at tiltak foreslås i en form som gjør det mulig å evaluere, slik at de kan bidra til å danne et kunnskapsgrunnlag for videre distriktspolitisk arbeid. Kunnskap om at noe *faktisk virker*, vil være avgjørende for vurderinger rundt kostnader og andre kost–nytte-beregninger når oppskalering og/eller videreføring av tiltak skal vurderes, også på nasjonalt hold.

Det har i årenes løp vært gjennomført mange forsøk i norske kommuner, men det har manglet gode måter å evaluere disse forsøkene på. Utvalget mener at det er avgjørende at det utarbeides et godt evalueringsprogram som følger med de forsøkene som skal gjennomføres, altså at det i forkant av forsøkene må være etablert en plan for hvordan de skal evalueres. Dersom dette gjøres på en måte som følger vitenskapelige prinsipper, vil samfunnet oppnå mye ny og god kunnskap, uavhengig av om forsøket har effekt eller ikke. Utvalget foreslår derfor at evalueringsarbeidet lyses ut som et oppdrag gjennom Norges forskningsråd i forkant av at forsøkene gjennomføres.

[16] Jensen, J. O. & Staunstrup, J. K. (2019). *Vurdering af effekter af nedrivningsindsats med støtte fra pulje til landsbyfornyelse.* Aalborg Universitet.

# Kapittel 11
# Økonomiske og administrative konsekvenser

## 11.1 Aldringen utfordrer alle kommuner og må håndteres gjennom felles nasjonal politikk

Aldringen forventes å gjøre seg gjeldende i hele landet og skape nasjonale finansielle og personellmessige utfordringer i løpet av forholdsvis få år. Det har ikke vært en del av utvalgets mandat å gå inn i denne nasjonale utfordringen. Men som utvalget påpeker i kapittel 10, er distriktskommunene avhengig av at man nasjonalt finner en bærekraftig løsning på utfordringene. Ordningene med inntekts- og utgiftskorrigering i fordelingen av de frie inntektene gjennom inntektssystemet er helt avgjørende for å gi innbyggere i distriktskommuner gode tjenester. Hvis mekanismene i dette systemet settes under press grunnet mindre handlingsrom i finanspolitikken, vil distriktskommuners muligheter til å finansiere likeverdige velferdstjenester lett forvitre. Det samme gjelder hvis man nasjonalt ikke finner en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter helse- og omsorgsarbeidere.

### Spørsmål inntektssystemutvalget bør utrede nærmere

Utvalget peker i kapittel 10 på at ikke alle kommunens oppgaver dekkes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Utvalget peker på at regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal se på inntektssystemet for kommunene, inkludert begrunnelser for de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektssystemutvalget bør se nærmere på om det er kostnadsulemper knyttet til flere sektorer som kommunene bør kompenseres for, eller om de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet kan begrunnes i slike forhold. Slike endringer i inntektssystemet kan gjøres innenfor dagens økonomiske rammer.

Ressurskrevende tjenester kan gi spesielt høye utgifter til små distriktskommuner. Det kan også ramme bosetting av flyktninger som trenger ressurskrevende tjenester. Refusjon i toppfinansieringsordningen gis ikke for personer som er eldre enn 67 år, og særlig kan ressurskrevende brukere som har passert aldersgrensen på 67 år ha store konsekvenser for kommuneøkonomien. Utvalget registrerer at regjeringen har foreslått å øke skjønnsrammen med 30 millioner kroner i 2021 for å fange opp små kommuner (under 3 000 innbyggere) med spesielt høye utgifter per innbygger for særlig ressurskrevende brukere. Utvalget mener at inntektssystemutvalget bør vurdere om dette vil løse utfordringen for små kommuner, der noen få ekstra ressurskrevende brukere kan gi svært høye merutgifter per innbygger, eller om det bør gjennomføres ytterligere tiltak, enten innenfor dagens rammer eller med økt ressursinnsats.

Det skal også nedsettes en administrativ arbeidsgruppe mellom KS og regjeringen som skal se nærmere på økningen i behovet for ressurskrevende tjenester og statens bidrag på området. Denne arbeidsgruppen bør også se nærmere på problemstillingen med høye utgifter per innbygger for særlig ressurskrevende brukere i små kommuner.

Den økende byggingen av hytter og økt bruk av hytter i helger og ferier gjør at folk tilbringer en større del av tiden i rurale områder enn innbyggertallene skulle tilsi. Utvalget mener at dette viser et ønske hos mange i Norge om å ta del av både byenes og distriktenes goder. Utvalget mener at infrastruktur og velferdssystem i større grad må tilpasses hvor innbyggerne oppholder seg til enhver tid. Utvalget mener at inntektssystemutvalget bør komme med forslag til hvordan dette kan gjøres i praksis.

Innføringen av eventuelle systemendringer vil kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Slike endringer vil også kunne gi fordelingsvirkninger for kommunene.

## 11.2 Et finansieringssystem som støtter en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom nivåene

Utvalget peker på at man bør sikte mot et finansieringssystem som støtter hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling mellom offentlige virksomheter i helse- og omsorgstjenestene. Dagens finansieringssystemer er til hinder for optimal tjenesteutvikling, både kvalitativt og økonomisk. Det er grunn til å anta at helsetjenester som er basert på tett samarbeid mellom sykehus og mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, vil bli mer robuste og samtidig bidra til koordinerte pasient-/brukerforløp uavhengig av hvor pasientene bor.

Samarbeid i formaliserte leder- og fagnettverk kan også være en løsning som gir robuste tjenester over hele landet. Det er et økende behov for samarbeid mellom de ulike delene av helsetjenesten om pasienter med høyt tjenestebehov. Utvalget mener det vil utnytte ressursene bedre og ikke minst bidra til bedre tjenester hvis finansieringsordningen legger til rette for at inntektene følger pasienten/brukeren.

Også her vil innføringen av eventuelle systemendringer kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser.

## 11.3 Tiltak for velfungerende arbeidsmarkeder og infrastruktur som binder landet sammen

Utvalget anbefaler økt satsing på infrastruktur for å utvide bo- og arbeidsmarkeder og peker på en rekke tiltak som kan bidra til dette. På lengre sikt vil utvidelse av bo- og arbeidsmarkeder gi bedre produktivitet og økte skatteinntekter, men på kort sikt vil investeringer i infrastruktur slå negativt ut på statlige finanser. Dette gjelder flere tiltak.

Utvalget mener at et godt veisystem er viktig for å utvide og styrke integrasjonen i bo- og arbeidsmarkedene. Utbygging og vedlikehold av vei er svært ressurskrevende. Utvalget har ikke vurdert standard og konkrete prosjekter, men viser til at det alene vil koste om lag 100 milliarder kroner å ta igjen etterslepet på veivedlikeholdet på norske riks- og fylkesveier.

Utvalget mener at alle innbyggere i distriktene må ha anledning til full digital deltakelse i samfunnet. Det er nødvendig med videre utbygging av digital infrastruktur for å få dette til. Analysys Mason beregnet i juni 2020 at det vil kreve et tilskudd på mellom 1 og 1,2 milliarder kroner for at alle husstander i landet skal få tilgang på trådløst høyhastighetsbredbånd, mens nivået er 12–15,5 milliarder kroner for utbygging av fibernett som vil gi alle husholdninger og virksomheter tilgang på bredbånd med gigabithastighet.[1] Dette er imidlertid et felt der det skjer teknologiske forbedringer, noe som innebærer at det stadig blir rimeligere å finne gode løsninger for dem som bor lengst unna tettstedene.

Utvalget foreslår å redusere prisene eller fjerne billettene på ferger som har ledig kapasitet, med tanke på å øke nytten av fergetilbudet. Det er ikke gjennomført en detaljert analyse av hvilke fergesamband dette vil dreie seg om, men det er rimelig å anta at dette i hovedsak dreier seg om fergesamband med lite trafikk. Ifølge Ferjedatabanken[2] utgjorde inntektene for de 24 sambandene med færre enn 100 000 passasjerer i året, kun 57 millioner kroner i 2019, men inntektene øker til 196 millioner kroner når alle 39 samband med under 200 000 passasjerer i året tas med.

Utvalget mener at utvidelse av rullebaner og tilpasning av enkelte flyplasser kan være hensiktsmessig for å ta imot mer variert flytrafikk. Utvalget har ikke vurdert hvilke flyplasser i distriktene som kan være aktuelle for utvidelse, og hva dette eventuelt kan koste. At dette er tiltak som ikke kan finansieres innenfor gjeldende rammer, er imidlertid klart.

Utvalget mener at god rutehyppighet for fly på arbeidsreiser er viktig, men det er uklart om dette vil kreve økte ressurser utover rammen på 718 millioner kroner i 2020.

## 11.4 Tiltak for å få et velfungerende boligmarked i distriktene

Utvalget mener det er påfallende at en så liten andel av lån fra Husbanken brukes i distriktskommuner, ettersom grunnlånet både har som formål å gi flere boliger med livsløpskvaliteter og at det særlig skal brukes i områder med lav annenhåndsverdi på boliger. Husbanken har generelt lave tap på sine utlån, men tapstallene kan stige dersom de låner ut mer i områder med lave annenhåndsverdier. Det kan likevel antas at andelen av grunnlånet som blir brukt i distriktskommuner, kan økes betraktelig ved å utvide tapsavsetningene med 5–10 millioner kroner på årsbasis.

---

1 Analysys Mason. (2020). *Kostnadsanalyse 2020 – bredbåndsdekning i ulike varianter.*

2 https://ferjedatabanken.no/ – oppdatert 15. juli 2020.

## 11.5 Tiltak for utdanning og rekruttering av arbeidskraft i distriktene

Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet i styringen av universitets- og høyskolesektoren må sikre at institusjonene tilbyr et fleksibelt utdanningstilbud og praksisarbeid i distriktskommuner. Forslaget har administrative konsekvenser i og med at det vil flytte midler og styring fra direktorater til direkte styring mellom departementet og institusjonene, og kunne gi innsparinger i form av mindre administrativt arbeid i direktoratene. Forslaget kan også medføre noe mer administrativt arbeid i institusjonene knyttet til praksisarbeid. Dette kan imidlertid reduseres ved bedre regionalt samarbeid. Forslaget antas å ikke ha økonomiske konsekvenser i seg selv.

Utvidelse av ordningen med nedskriving av studielån vil ha økonomiske konsekvenser. Likevel antas omfanget av denne økningen å være relativt beskjedent, siden utvalget anbefaler at en eventuell utvidelse av ordningen til andre områder kun skal være begrenset.

## 11.6 Tiltak som sørger for velfungerende tjenester i distriktene

### Tjenesteutvikling må skje på distriktenes premisser

En større oppmerksomhet om tjenesteutvikling på distriktenes premisser vil ha administrative konsekvenser, ettersom dette vil kreve økt oppmerksomhet i statlig sektor og økt samhandling med andre etater. Det er likevel ikke ventet at dette vil ha store økonomiske konsekvenser for sektorene.

Etablering av en nasjonal kunnskaps- og idébank vil antakelig kreve en egen økonomisk tildeling. Omfanget av denne tildelingen kan imidlertid begrenses hvis etableringen skjer i en allerede eksisterende organisasjon eller som et samarbeid mellom flere organisasjoner.

Et mer strukturert regionalt samarbeid er ikke antatt å ha større administrative konsekvenser. Det er allerede mye regionalt samarbeid. Forslaget handler om å få dette inn i mer faste og strukturerte former som heller kan gi bedre administrativ effektivitet og mer kraft. Tidligere erfaringer har likevel vist at dette er enklere sagt enn gjort. For eksempel har mange av kommunene som under kommunereformen vedtok å satse på et sterkere interkommunalt samarbeid, foreløpig ikke lykkes med å etablere dette. Telemarksforsking har påpekt at dersom de små distriktskommunene skal kunne ivareta rollen som generalistkommune, må det interkommunale samarbeidet løftes til et nytt nivå sammenliknet med det som er tilfellet i mange regioner i dag.[3]

### Redusert uhensiktsmessig detaljstyring er avgjørende for at distriktskommunene skal kunne ta ansvar for egen utvikling

Utvalget peker i kapittel 10 på at reell rammestyring og overordnede kvalitetskrav og mål er en forutsetning for det handlingsrommet som er nødvendig for at kommuner, og særlig distriktskommuner, skal kunne utvikle sine lokalsamfunn i tråd med innbyggernes ønsker og lokale forhold. En framtidig situasjon med redusert uhensiktsmessig statlig detaljstyring vil nødvendigvis ha administrative konsekvenser, ettersom det forutsetter en justering av dagens statlige styring av kommunene. Kommunal og moderniseringsdepartementet legger til grunn at stram statlig styring samlet sett vil kunne føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene er dårlig tilpasset behovene til enkeltkommuner, enkeltgrupper eller befolkningen som helhet, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader.[4]

Det må derfor også antas at en slik justering av styringen vil gi økonomiske og velferdsmessige gevinster, i tillegg til den demokratiske gevinsten som kommer ved at innbyggere og kommuner i større grad vil oppleve at de styrer seg selv.

## 11.7 Program for utprøving av nye tiltak i distriktspolitikken

Utvalget mener at det er stort behov for nytenkning i distriktspolitikken. Utvalget mener at nye ordninger må testes ut og evalueres før de eventuelt skaleres opp til å gjelde alle distriktskommuner, og foreslår derfor et program for utprøving nye tiltak i distriktspolitikken. Programmet kan styres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men i tett samarbeid med andre departementer om tiltak som gjelder deres sektorområder. Programmet kan både inneholde tiltak som krever økonomisk finansiering (for eksempel forsøk med gratis barnehage og SFO) og tiltak av mer regulerende karakter (som forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer).

---

3 Brandtzæg, B. A. et al. (2019). *Utredning om små kommuner.* (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

4 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.* (Veileder).

Utvalget ser for seg at programmet kan og bør inneholde flere forsøk enn dem som er nevnt i kapittel 10. Det er derfor vanskelig å anslå de økonomiske rammene for et slikt program. Det må også vurderes nærmere om programmet skal finansieres over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett, eller om de enkelte departementer skal finansiere forsøkene innenfor sin sektor. Utvalget antar at en årlig sum til Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan gjøre det enklere å få med andre sektorer på slike forsøk. Forsøkene kan bli mer realistiske hvis de også inneholder mekanismer for finansiering i en full implementeringsfase, for eksempel hvis gratis barnehage og SFO finansieres gjennom avvikling av kontantstøtte og barnetrygd.

### Forsøk med gratis barnehage og SFO for å øke familieetablering i og tilflytting til distriktskommuner

Forskning viser at økonomiske overføringer til barnefamilier, herunder subsidiering av barnepass og kontantoverføringer, har hatt effekt på fruktbarheten i Norge. Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvilken effekt gratis barnehage og SFO har på bosetting av barnefamilier.

Utvalget foreslår derfor at det gjennomføres forsøk som skal undersøke nærmere om tiltak knyttet til fri barnehage og SFO kan ha effekt på familieetablering og tilflytting til distriktskommuner.

Etter utvalgets vurdering vil en avvikling av kontantstøtte og barnetrygd i kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 omtrent kunne finansiere gratis barnehage og SFO i de samme kommunene. Utvalget foreslår at det gjennomføres et forsøk for et utvalg av kommunene på disse sentralitetsnivåene. Forsøket vil da etter utvalgets vurdering ikke kreve økt ressursinnsats.

Om forsøket ikke finansieres av avvikling av kontantstøtte og barnetrygd, er kostnaden for staten sjablongmessig anslått til 1–2 milliarder kroner for full implementering og om lag 100–200 millioner kroner dersom 10 prosent av innbyggerne på nivå 5 og 6 omfattes av forsøket.

### Forsøk med begrenset førerkort for 16-åringer for å gjøre ungdom i distriktene mer mobile

Misnøye med kollektivtilbud, eller kanskje rettere sagt med mangelen på kollektivtilbud, forener så godt som alle ungdommer i distriktene.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en restriktiv forsøksordning med førerkortordning for 16-åringer. Restriksjonene kan omfatte

a. restriksjoner på områder hvor man kan kjøre
b. restriksjoner med hensyn til fart og passasjerer
c. en klar merking på at det er en restriktiv fører (slik som med dagens øvelseskjøring med L-skilt)

Utvalget viser til liknende ordninger i enkelte provinser i Canada og stater i USA. Om tiltaket egner seg, må vurderes ut fra lokale forhold som veistandard og trafikkbildet i eventuelle forsøkskommuner.

Forslaget vil ha administrative konsekvenser.

### Forsøk med skattefritak for å stimulere markedet for utleieboliger i distriktene

Det paradoksale med boligmarkeder i distriktene er at mange boliger blir stående tomme samtidig som det er boligmangel. For å gjøre boligmarkedet i distriktene mer dynamisk må det bli mer økonomisk gunstig enten å selge eller leie ut boligen. Man får i dag skattefritak om man leier ut mindre enn halvparten av egen bolig, og om leieforholdet varer minst i 30 dager. Et tilsvarende skattefritak for utleie av alle typer boliger i distriktene kan prøves ut for å vurdere om et slikt tiltak kan være effektivt for å stimulere til økt boligtilgang i distriktene.

Forsøket vil ha økonomiske og administrative konsekvenser som må utredes nærmere.

### Forsøk med saneringsstøtte mot fysisk forslumming

Forsøk med tilskudd til nedriving av tomme bygninger vil kreve tilskuddsmidler i en forsøksperiode. Omfanget av dette må utredes nærmere.

### Forsøk med flere desentraliserte enheter i statlige virksomheter for å oppnå økt statlig sysselsetting i distriktene

Forsøk med flere desentraliserte enheter vil ha administrative konsekvenser for etatene som er med i forsøket. Hvordan selve forsøket skal organiseres, med arbeidssted og arbeidstilknytning, må utredes nærmere.

# Litteraturliste

Abelsen, B., Gaski, M. & Fosse, A. (2020). *Rekruttering og stabilisering av helsepersonell til distrikt*. (Notat demografiutvalget). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

Alfnes, F., Schjøll, A. & Dulsrud, A. (2019). *Kartlegging av utviklingen i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser*. (SIFO-rapport nr. 5–19). Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

Alnes, P. K., Arnesen T., Kvamme S. & Lerfald M. (2018). *Fjellindeksen*. (ØF-rapport 05/2018). Østlandsforskning.

Analysys Mason. (2020). *Kostnadsanalyse 2020 – bredbåndsdekning i ulike varianter*. (Rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Analysys Mason. (2019). *10 og 20 Mbit/s bredbånd – kostnader for 100% dekning*. (Notat for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Analysys Mason. (2019). *Ekom-infrastruktur for digitalisering i kommunal sektor*. (KS FoU-prosjekt nr. 184022).

Analysys Mason. (2020). *Bredbåndsdekning 2020*. (Rapport for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet).

Angell, E. (Red.), Eikeland, S., Grünfeld, L. A., Lie, I., Myhr, S., Nygaard, V. & Pedersen, P. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. (Rapport 2012:2). Norut Alta.

Arbeidstilsynet. (2020). *Hjemmearbeid*. (Artikkel). www.arbeidstilsynet.no.

Arbo, P. (2011). Universitetets regionale betydning. *Plan*, 43(2).

Arnesen, T. & Teigen, H. (2019). *Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet*. (Skriftserien 21 – 2019). Høgskolen i Innlandet.

Asplan Viak, PwC & SINTEF. (2009). *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet*. (Rapport for Fornyings- og administrasjonsdepartementet).

Aure, M., Langset, B. & Sørlie, K. (2011). Flyttemotiver og bostedsvalg. *Plan*, 43(5).

Benedictow, A., Bjøru, E. C., Eggen, F. W., Flatval, V. S., Norberg-Schulz, M., Rybalka, M., Røtnes, R., Stokka, A., Tofteng, M. & Vik, L. (2018). *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway*. (Report 26-2018). Samfunnsøkonomisk analyse.

Bliksvær, T., Andrews, T., Bardal, K. G & Waldahl, R. H. (2020). *Et godt sted å bli gammel – En studie av aldring i rurale kommuner*. (NF-rapport nr. 11/2020). Nordlandsforskning.

Bloch, V. V. H. (2017, 10. april). *I 45 kommuner er det flere hytter enn boliger*. www.ssb.no.

Bloch, V. V. H. (2018). *Geografisk analyse av nyboligbygging i Norge – igangsettingstillatelser etter mål for sentralitet og konsentrasjon*. (Rapporter 2018/32). Statistisk sentralbyrå.

Borge, L.-E, Ellingsen, W., Hjelseth, A., Leikvoll, G. K., Løyland, K. & Nyhus, O. H.: *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*. (TF-rapport nr. 349/2015). Telemarksforsking.

Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R. J. & Vinsand, G. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. (SØF-rapport nr. 01/17). Senter for økonomisk forskning.

Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A, Lunder, T. E., Aastvedt, A. & Leikvoll, G. K. A. (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. (TF-rapport nr. 540). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A. & Aastvedt, A. (2020). *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner*. (TF-rapport nr. 549). Telemarksforsking.

Brox, O. (1980). Mot et konsolidert busettingsmønster. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 21(3/4), 227–244.

Bråthen, S., Husdal, J. & Rekdal, J. (2006). *Gratis bruk av ferjer – Noen mulige varianter*. (Rapport nr. 0614). Møreforsking Molde AS.

Bø, E. E. & Revold, M. K. (2019). *Scenarioanalyser av tilgjengelighet i den norske boligmassen*. (Rapporter 2019/8). Statistisk sentralbyrå.

Cairncross, F. (2001). *The Death of Distance. How The Communications Revolution is Changing Our Lives*. Harvard Business Review Press.

Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., Sparrman, V. & Stølen, N. M. (2018). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035.* (Rapporter 2018/36). Statistisk sentralbyrå.

Carneiro, P., Liu, K. & Salvanes, K. G. (2018). *The Supply of Skill and Endogenous Technical Change: Evidence from a College Expansion Reform.* (IZA Discussion Paper No. 11661).

COWI. (2019). *Kunnskapsgrunnlag mobilitetsstrategi Midt-Telemarksregionen. Notat om bestillingstransport.* (Notat).

Dahle, M., Grimsrud, G. M. & Holthe, I. C. (2011). *Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram.* (R 1/2011). Ideas2evidence.

Denstadli, J. M., Gripsrud, M. & Rideng, A. (2008). *Reisevaneundersøkelsen på fly 2007.* (TØI-rapport 974/2008). Transportøkonomisk institutt.

Denstadli, J. M. & Rideng, A. (2012). *Reisevaner på fly 2011.* (TØI-rapport 1209/2012). Transportøkonomisk institutt.

Diez Gutierrez, M. (2019). *Travellers' reactions to inconvenience removal due to fixed link project.* (Dr.gradsavhandling ved NTNU, 2019:261). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Difi. (2012). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging.* (Difi-rapport 2012:6).

Difi. (2014). *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.* (Difi-notat 2014:4).

Difi. (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.* (Difi-rapport 2017:10).

Difi. (2019). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018.* (Difi-rapport 2019:1).

Duranton, G. & Puga, D. (2003). *Micro-foundations of urban agglomeration economies.* (NBER Working Paper 9931). National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Eliasen, S. Q., Vestergård, L. O., Sigurjónsdóttir, H. R., Turunen, E. & Penje, O. (2020). *Rural housing challenges in the Nordic region.* (Report 2020:7). Nordregio.

Ellingsen, W. & Arnesen, T. (2018). *Fritidsbebyggelse – fra byggesak til stedstuvikling.* (ØF-notat nr. 03/2018). Østlandsforskning.

Ellingsen, W. (2016). Rural second homes: A narrative of decentralisation. *Sociologia Ruralis*, 57(2), 229–244.

Engebretsen, Ø. & Gjerdåker, A. (2012). *Potensial for regionforstørring.* (TØI-rapport 1208/2012). Transportøkonomisk institutt.

ESPON. (2020). *ESCAPE: European Shrinking Rural Areas. Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance.* (Draft final report).

EU-commision. Economic and Financial Affairs. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070).* (Institutional Paper 079).

EY & Vista Analyse. (2019). *Evaluering av fastlegeordningen.* (Rapport).

Folkehelseinstituttet. (2020). *Folkehelserapporten.*

Forbord, M. & Storstad, O. (2008). *Konsesjonsplikt på boligeiendom i fritidskommuner: Sikrer det helårsbosetting?* (R-11/08). Ruralis.

Fridstrøm, L. (2019). *Dagens og morgendagens bilavgifter.* (TØI rapport 1708/2019). Transportøkonomisk institutt.

Gaski, M., Abelsen, B. & Lie, I. (2016). *Sykepleiere utdannet i Nord-Norge. Hvor blir de av?* (Rapport). Nasjonalt senter for distriktsmedisin, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.

Gleditsch, R. F., Thomas, M. J. & Syse, A. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivinger 2020.* (Rapporter 2020/24). Statistisk sentralbyrå.

Grimsrud, G. M. & Aure, M. (2013). *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner.* (Rapport 4/2013). Ideas2evidence.

Grimstad-utvalget. (2019). *Studieplasser i medisin i Norge. Behov, modeller og muligheter.* (Rapport). Kunnskapsdepartementet

Grythfeldt, K. & Heggen, K. (2012). *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen.* (Rapport 5/2012). Høgskolen i Oslo og Akershus.

Gundersen, F., Holmen, R. B. & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020.* (TØI-rapport 1713/2019). Transportøkonomisk institutt.

Halse, A. H. & Fridstrøm, L. (2018). *Jakten på den forsvunne lønnsomhet – om norske veiprosjekters manglende samfunnsøkonomiske avkastning.* (TØI-rapport 1630/2018). Transportøkonomisk institutt.

Hansen, W., Gundersen, F. & Jordbakke, G. N. (2019). *Høyfrekvent ferjetilbud.* (TØI-rapport 1732/2019). Transportøkonomisk institutt.

Hart, R. K. & Kravdal, Ø. (2020). *Fallende fruktbarhet i Norge.* (Rapport 2020). Folkehelseinstituttet.

Hatling, L. & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap.* (Notat til demografiutvalget). Distriktssenteret.

Helgesen, M. K. & Herlofson, K. (2017). *Kommunenes planlegging og tiltak for en aldrende befolkning*. (NIBR-rapport 2017:16). By- og regionsforskningsinstituttet NIBR.

Helland, H. & Heggen, K. (2018). Regional Differences in Higher Educational Choice? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(6).

Helsedirektoratet. (2014). *Fremtidens legespesialister. En gjennomgang av legers spesialitetsstruktur og -innhold*. (Rapport IS-2079-3).

Helsedirektoratet. (2018, oppdatert 2019). *Responstid fra AMK varsles til ambulanse er på hendelsessted*. (Rapport).

Helsedirektoratet. (2019). *Helhet og sammenheng. Utvikling og variasjon i bruk av helse- og omsorgstjenester blant pasienter med behov for helhetlige tjenester*. (Rapport IS-2765).

Helseth, I. A., Fetscher, E. & Wiggen, K. S. (2019). *Praksis i høyere utdanning – gode eksempler*. (NOKUTs utredninger og analyser).

Hervik, A. & Rye, M. (2011). *Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser*. (Notat til Kompetansearbeidsplassutvalget)).

Hjemås, G., Holmøy, E. & Haugstveit, F. (2019). *Fremskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*. (Rapporter 2009/12). Statistisk sentralbyrå.

Hjemås, G., Zhiyang, J., Kornstad, T. & Stølen, N. M. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035*. (Rapporter 2019/11). Statistisk sentralbyrå.

Hjertstrøm, H. K., Håkonsen, L., Kvernenes, M. S. & Lunder, T. E. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene*. (TF-rapport nr. 539/2019). Telemarksforsking.

Holte, J. H., Kjær, T., Abelsen, B. & Olsen, J. A. (2015). The impact of pecuniary and non-pecuniary incentives for attracting young doctors to rural general practice. *Social Science & Medicine 2015*, 128, 1–9.

Husbanken. (2020). *Sluttrapport – Satsingen Boligetablering i distriktene fra 2011–2018*. (Rapport).

Husbanken. (2020, august). *Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger*.

Huttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. G. (2016). *Job loss and regional mobility*. (Discussion paper, SAM 17–2016). Norges handelshøyskole, Bergen.

Høst, H., Aamodt, P. O., Hovdhaugen, E. & Lyby, L. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. (Rapport 2019:15). NIFU.

Høydahl. E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner*. (Notater 2020/4). Statistisk sentralbyrå.

Institutt for helse og samfunn – Universitetet i Oslo, Oslo Economics & Nasjonalt senter for distriktsmedisin, UiT Norges arktiske universitet. (2020). *Evaluering av utprøving av medisinsk avstandsoppfølging*. (Delrapport 1).

Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.

Jensen, J. O. & Staunstrup, J. K. (2019). *Vurdering af effekter af nedrivningsindsats med støtte fra pulje til landsbyfornyelse*. Aalborg Universitet.

Johnsen, I. & Perjo, L. (2014). *Local and regional approaches to demographic change in the Nordic countries*. (Working Paper 2014:3). Nordregio.

Kann, I. C., Dokken, T., Sørbø, J. & Yin, J. (2018). Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige. *Arbeid og velferd, nr. 1–2018*. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

Karlsen, J., Lysgård, H. K., Ryntveit, A. K., Langhelle, O. & Fosse, J. K. (2003). *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport*. (FoU-rapport nr. 3/2003). Agderforskning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Regionale utviklingstrekk 2016*. (Rapport).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. (Veileder).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Retningslinjer for skjønnstildelingen 2021*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. (Veileder).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, august). *Fakta om samiske språk*. www.regjeringen.no.

Konkurransetilsynet. (2014). *Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp*. (Rapport).

Kravdal, Ø., Alver, K., Bævre, K., Kinge, J. M., Meisfjord, J. R., Steingrímsdóttir, Ó. A. & Strand, B. H. (2015). How much of the variation in mortality across Norwegian municipalities is explained by the socio-demographic characteristics of the population? I *Health and Place*, 33(May).

KS. (2018, 6. mars). *Samskapende sosial innovasjon*. (Artikkel).

KS. (2019). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2019*. (Rapport).

Kunnskapsparken Bodø. (2019). *Tapere og vinnere i boligmarkedet i Nord-Norge.* (Rapport).

Labugt, I-L., Holm, O. & Aanesland, N. (2004). Boplikt for helårsboliger – svarer resultatet til forventningene? *Plan*, 36(1).

Langørgen, A., Galloway, T. A., Mogstad, M. & Aaberge, R. (2005). *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske adferd*. (Rapporter 2005/25). Statistisk sentralbyrå.

Leknes, S. & Løkken, S. (2020). *Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020–2050*. (Rapporter 2020/27). Statistisk sentralbyrå.

Leknes, S., Hjemås, G., Holmøy, E. & Stølen, N. M. (2019). *Regionale framskrivinger av etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, 2017–2035*. (Rapporter 2019/26). Statistisk sentralbyrå.

Leknes, E., Grünfeld, L. A., Holmen, R. B., Blomgren, A., Bayer, S. B., Harstad, A. M., Theie, M. G. & Espelien, A. (2016). *Drivkrefter for vekst i ulike byregioner*. (Rapport IRIS 2016/130, rapport Menon 2016/38). IRIS & Menon Business Economics.

Lian, J. I. & Rønnevik, J. (2010). *Ringvirkninger av store vegprosjekter i Norge*. (TØI-rapport 1065/2010). Transportøkonomisk institutt.

Markussen, E. (2010). Valg og gjennomføring av videregående opplæring før Kunnskapsløftet. *Acta Didactica*, 4(1), 1–18.

Meld. St. 4 (2018–2019). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 7 (2019–2020). *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 9 (2018–2019). *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 13 (2012–2013). *Ta heile Noreg i bruk*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 18 (2018–2019). *Helsenæringen – Sammen om verdiskaping og bedre tjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 29 (2016–2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.

Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet

Mellingen, M. L. & Solbakken, M. (2020, 25. september). *Husker dere å ta god vare på de innbyggerne dere har?* Trønder-Avisa.

Morken, T, Solberg, L. R. & Allertsen, M. (2019). *Legevaktorganisering i Norge*. (Rapport nr. 4 – 2019). Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin, NORCE Norwegian Research Centre.

Mulder, C. H., Lundholm, E. & Malmberg, G. (2020). Young adults' return migration from large cities in Sweden: The role of siblings and parents. *Population, Space and Place*, 26(7).

Munkejord, M. C., Eggebø, H. & Schönfelder. W. (2018). Hjemme best? En tematisk analyse av eldres fortellinger om omsorg og trygghet i eget hjem. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 4(1).

Myhre, J. E. (2006). Den eksplosive byutviklingen 1830–1920. I Helle, K., Eliassen, F-E., Myhre, J. E. & Stugu, O. S. (Red.), *Norsk byhistorie – urbanisering gjennom 1300 år*. Pax forlag.

Nav (2019). *Navs bedriftsundersøkelse 2019*. (Rapport).

Nergaard, K. (2020, april). *Hjemmekontor og digitale løsninger*. (Faktaflak april 2020). Fafo.

Nergaard, K., Andersen, R. K., Alsos, K. & Oldervoll, J. (2018). *Fleksibel arbeidstid – En analyse av ordninger i norsk arbeidsliv*. (Fafo-rapport 2018/15). Fafo.

Nesje, K., Aamodt, P. O., Monkerud, L. C., Helgesen, M., Lippestad, J-W. & Grut, L. (2018). *Evaluering av Kompetanseløft 2020 Første delrapport 2018*. (Rapport). SINTEF, NIBR & NIFU.

Neumark, D. & Kolko, J. (2010). Do Enterprise Zones Create Jobs? Evidence from California's Enterprise Zone Program. *Journal of Urban Economics* 68(1), 1–19.

NHO. (2018). *Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding 2018*. (Rapport).

Nielsen, G. & Lange, T. (2007). *Bedre kollektiv og offentlig transport i distriktene. Råd om utforming av tilbudet*. (TØI-rapport 887/2007). Transportøkonomisk institutt.

Nordvik, V., Aarland, K. & Paus, E. (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*. (Rapport). Asplan Viak.

Norges forskningsråd. (2016). *Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen*. (EVASAM). Norges forskningsråd.

Normann, T. R. (2017). *Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig*. (Notater 2017/6). Statistisk sentralbyrå.

NOU 1996: 1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2004: 1. *Modernisert folketrygd – bærekraftig pensjon for framtida*. Finansdepartementet.

NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2004: 19. *Livskraftige distrikter og regioner – Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2008: 3. *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2012: 16. *Samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet.

NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommisjonens første rapport*. Finansdepartementet.

NOU 2018: 2. *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 22. *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*. Samferdselsdepartementet.

NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III: Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.

Nygaard, V., Lie, I. & Karlstad, S. (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. (Rapport 2010:3). Norut.

OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing.

OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing.

OECD. (2019). *The impact of technological advancements on health expenditure. A literature review*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Rural Well-being: Geography of Opportunities. OECD Rural Studies*. OECD Publishing.

Opheim, V. (2003). *Borte bra, hjemme best? Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærested blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. (NIFU skriftserie nr. 2/2003).

Oslo Economics. (2020). *Kartlegging og vurdering av lokale ordninger for å beholde og rekruttere arbeidskraft i Nord-Norge*. (Rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Oslo Economics, Norsk Telecom & Simonsen Vogt Wiig. (2017). *Evaluering av tilskuddsordning for bredbåndsutbygging i Norge*. (Rapport for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet).

OsloMet. (2020, 30. juni). *Pulsmåling om hjemmekontorsituasjonen*. (Spørreundersøkelse).

Parlamentarisk arbeidsgruppe for tynt befolkede områder (2019). *Sluttrapport fra parlamentarisk arbeidsgruppe for tynt befolkede områder. [Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportti]*. (Publiseringer 2019: 22). Landbruks- og skogbruksdepartementet.

Pedersen, S., Lindhjem, H. & Rasmussen, I. (2012). *Samfunnsøkonomisk nytte og lønnsomhet av høyhastighetsbredbånd i distriktene*. (Rapport 2012/11). Vista Analyse.

Pedersen, P. & Andersen, M. (2001). *Langtidseffekter av person- og bedriftsrettede tiltak i Finnmark og Nord-Troms*. (Rapport 2001:3). Norut.

Perlic, B. & Albertsen, D. (2019). *Mobilitet blant personer med fag-/svenneprøve*. (Rapport 2019/31). Statistisk sentralbyrå.

Politidirektoratet. (2015). *Politiets responstid. Resultater første halvår 2014 og fastsatte krav for 2015*. (Rapport).

Politidirektoratet. (2019). *Resultater for politiets responstid 3. tertial 2019*. (Rapport).

Prop 2017/18: 179 (2018). *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller i hop*. Näringsdepartementet.

Prop. 1 S (2020–2021). *Statsbudsjettet 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartemtentet.

Prop. 88 S (2017–2018). *Kommuneproposisjonen 2019*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 105 S (2019–2020). *Kommuneproposisjonen 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

PwC. (2019). *Evaluering Regionplan Agder 2020*. (Rapport).

Rambøll. (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. (FoU-prosjekt nr. 124013). KS FoU.

Rambøll. (2014a). *Gode eksempler boligstrategiske tiltak i distriktet*. (Rapport). Rambøll Management Consulting, Oslo.

Rambøll. (2014b*). Følgeevaluering – sluttrapport boligetablering i distriktene*. (Rapport). Rambøll Management Consulting, Oslo.

Rambøll. (2017). *Utvikling av kommunen som læringsarena for helse- og velferdsutdanninger*. (FoU-prosjekt nr. 164003). KS FoU.

Rasmussen, T. F. (1967). Hele folket i storbyer? *Forskningsnytt*, nr. 2–3.

Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene*. (Del av Dokument 3:2 (2019–2020)).

Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. (Dokument 3:5 (2019–2020)).

Rogne, A. F. & Syse, A. (2018). *Framtidens eldre i by og bygd. Befolkningsframskrivinger, sosiodemografiske mønstre og helse*. (Rapporter 2017/32). Statistisk sentralbyrå.

Ruud, M. E., Schmidt, L., Sørlie, K., Skogheim, R. & Vestby, G. M. (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. (NIBR-rapport 2014/1). Norsk institutt for by- og regionforskning.

Røhne, M. (2020). *Digitalt tilsyn – erfaringer fra Smart omsorg i Bergen kommune.* (2020:00633). SINTEF Digital, Anvendt helseteknologi.

Røhne M. (2020). *Digitalt tilsyn – erfaringer fra Smart omsorg på Økernhjemmet.* (2020:00634). SINTEF Digital, Anvendt helseteknologi.

Samferdselsdepartementet. (2016). *Høringsnotat om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart – Utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart*. (Høringsnotat).

Sand, R. (2019). *Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforskings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner*. (TFoU-rapport 2019:4). Trøndelag Forskning og Utvikling.

Skogstrøm, J. F., Ulstein, H., Holmen, R. B., Iversen, E. K., Høiseth-Gilje, K., Gulbrandsen, M. U. & Grünfeld, L. A. (2013). *Investering i vei – blir næringslivet mer produktivt?* (Menon-publikasjon nr. 36/2013). Menon Business Economics.

Skollerud, K. H. (2014). *«Halv på hel» i Tolga – Brukererfaringer og evalueringer*. (TØI-rapport 1343/2014). Transportøkonomisk institutt.

Slätmo, E., Vestergård, L. O., Lidmo, J. & Turunen, E. (2019). *Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes*. (Report 2019:13). Nordregio.

Solstad, K. J. (2016). Nedlegging av skular – grunnar og konsekvensar. *Bedre Skole, nr. 3*.

Solstad, K. J. & Solstad, M. (2015). *Meir skyss – mindre helse? Skulesentralisering i eit helseperspektiv*. (NF-rapport nr: 7/2015). Nordlandsforskning.

SOU 2013: 47. *Effektivare bredbandsstöd*. Näringsdepartementet.

SOU 2017: 1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Näringsdepartementet.

St.meld. nr. 27 (1971–72). *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanlegginga*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.meld. nr. 50 (1972–73). *Tillegg til St.meld. nr. 27 for 1971–72 Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Miljøverndepartementet.

Stad kommune. (2020, juli). *Kva kan vi skape saman?* StadMag (Informasjonsmagasin).

Stambøl, L. S. (2013). *Studentvandringer. Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt utdannede i et geografisk perspektiv*. (Rapporter 6/2013). Statistisk sentralbyrå.

Stambøl, L. S. (2013). *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. (Rapporter 2013/46). Statistisk sentralbyrå.

Statens vegvesen. (2016, februar). *Utviklingsstrategi for ferjefri og utbetra E39*. (Rapport).

Stein, J. (2019). The local impact of increased numbers of state employees on start-ups in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 73(3), 156–167.

Stein, J. (2019). The Striking Similarities between Northern Norway and Northern Sweden. *Arctic Review*, 10, 79–102.

Strand, A. (1993). Satsing på samferdsel – bypolitikk eller distriktspolitikk? *Regionale trender*, 1/93.

Strøm, F., Kirkeberg, M. I. & Epland, J. (2020*). Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2007–2016*. (Rapporter 2020/36). Statistisk sentralbyrå.

Støren, L. A., Mark, M. S., Madsen, A. Å., Olsen, D. S., Klitkou, A., Ulvestad, M. E. & Tømte, C. (2020). *Arbeidsmarkedet for IKT-kandidater med høyere utdanning*. (Rapport 2020:15). NIFU.

Sweco. (2008). *Lokaliseringspolitiske erfaringer*. (Rapport for Kommunal- og regionaldepartementet).

Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utvekling i krympande kommuner. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Dokument Press.

Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K. & Vestby, G. M. (2012). *«Derfor blir vi her» – innvandrere i Distrikts-Norge.* (NIBR-rapport 2012/5). Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sørlie, K. (2009). *Til belysning av hva som kan bidra til stedsattraktivitet, bolyst og lokal utviklingskraft i et distriktsutviklingsperspektiv*. (Notat).

Sørlie, K. (2012). Demografi og migrasjon. I Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Langeland, O. (Red.), *Det regionale Norge 1950–2050*. Abstrakt forlag.

Sørlie, K., Aure, M. & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet.* (NIBR-rapport 2012/22). Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sørlie, K. & Aasbrenn, K. (2016). Uttynningssamfunnet – 25 år etter. I Haugen, M. S. og Villa, M. (Red.), *Lokalsamfunn*. (s. 152–176). Cappelen Damm Akademisk

Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk*. (NOVA-rapport nr. 3/2017). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Sørvoll, J., Sandlie, H. C., Nordvik, V. & Gulbrandsen, L. (2016). *Eldres boligsituasjon – boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. (NOVA-rapport nr. 11/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Sørvoll, J. (Red.), Gulbrandsen, L., Nordvik, V., Ruud, M. E., Sandlie, H. C., Skogheim, R. & Vestby, G. M. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer*. (NOVA-rapport nr. 5/2020). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Sørvoll, J., Nordvik, V., Aarland, K. & Sandlie, H. C. (2018). *Bolig i det aldrende samfunnet. Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre*. (NOVA-rapport nr. 12/2018). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Teigen, H. (2011). Distriktspolitikkens historie: Frå nasjonal strategi til regional fragmentering? *Plan*, 43(6).

Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 29(2).

Teigen, H. (2019). *Distriktspolitikkens historie i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.

Telenor. (2020, 19. april). *Korona-jobbing gir økt digital kreativitet.* (Pressemelding).

Thorsnæs, G. (2020, 21. april). *Norge – bosettingsmønster*. Store norske leksikon, snl.no.

Toftdahl, H., Haavardsholm, O. & Bjerkmann I. L. (2019). *Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008–2017*. (Rapport 2019/30). Vista Analyse.

Tveter, E., Zhang, W. & Laingen, M. (2019). *Netto ringvirkninger av prosjekter i nye veiers portefølje*. (Rapport nr. 1911). Møreforsking.

Udvalget for levedygtige landsbyer. (2018). *Udvalget for levedygtige landsbyer. Afrapportering til regeringen*. Erhvervsministeriet.

Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder? Og hvordan kan utviklingen påvirkes?* Cappelen Damm Akademisk.

Vareide, K., Svardal, S., Storm, H. N. & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. (TF-rapport nr. 442). Telemarksforsking.

Varnai, P., Simmonds, P, Farla, K. & Worthington, H. (2015). *The Silver Economy.* Technopolis and Oxford Economics.

Vartdal, R., Trædal, T., & Svendsen, N. (2019, 18. desember). *Storeslem til Universitetet i Oslo – får suverent mest pengar frå Forskingsrådet*. Khrono.

Velaga, N, Beecroft, M., Nelson, J., Corsar, D. & Edwards, P. (2012). Transport poverty meets the digital divide: accessibility and connectivity in rural communities. *Journal of Transport Geography*, 21, 102–112.

Welde, M., Bråthen, S., Rekdal, J. & Zhang, W. (2006). *Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser*. (Concept-rapport nr. 49). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Westberg, N. B., Skjeflo, S. W., Hveem, E. B., Pedersen, S., Øien, H., Sørvoll, J., Iversen, T., Hagen, T. P. & Grimsby, G. (2019). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. (MENON-Publikasjon nr. 43/2019). Menon Economics.

Wiers-Jenssen, J. (2012). *Valg av lærested. Begrunnelser og informasjonskanaler ved valg av universitet/høgskole – en pilotstudie*. (Rapport 11/2012). NIFU.

Østby, S., Moilanen, M., Tervo, H. & Westerlund, O. (2017). The creative Class: do Jobs follow People or do People follow Jobs? *Regional Studies*, 52(6), 1–12.

Aamodt, P. O. & Lyby, L. (2019). Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning*. Cappelen Damm Akademisk.

Aasbrenn, K. (1985). *Flukten fra landsbygda – myte eller realitet. 1960-tallet i norsk flyttehistorie*. (Samfunnsgeografisk arbeidsnotat nr. 1). Geografisk institutt, Universitetet i Oslo.

Aasbrenn, K. (1989). Uttynningssamfunnet – det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunnet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 30(5/6).

Aasbrenn, K. (1998). *Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder. Utfordringer – erfaringer – strategier*. (Rapport nr. 5). Høgskolen i Hedmark.

Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer*. Universitetsforlaget.

Aasjord, B. (2020). Den tause ulikheten. I Almås, R. & Fuglestad, E. M. (Red.), *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. (s. 104–123). Dreyer Forlag, Oslo.

# Norges offentlige utredninger 2019

**Arbeids- og sosialdepartementet:**
NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

**Barne- og likestillingsdepartementet:**
NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

**Finansdepartementet:**
NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet

**Helse- og omsorgsdepartementet:**
NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

**Justis- og beredskapsdepartementet:**
NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

**Kulturdepartementet:**
NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

**Kunnskapsdepartementet:**
NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

**Nærings- og fiskeridepartementet:**
NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

**Samferdselsdepartementet:**
NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

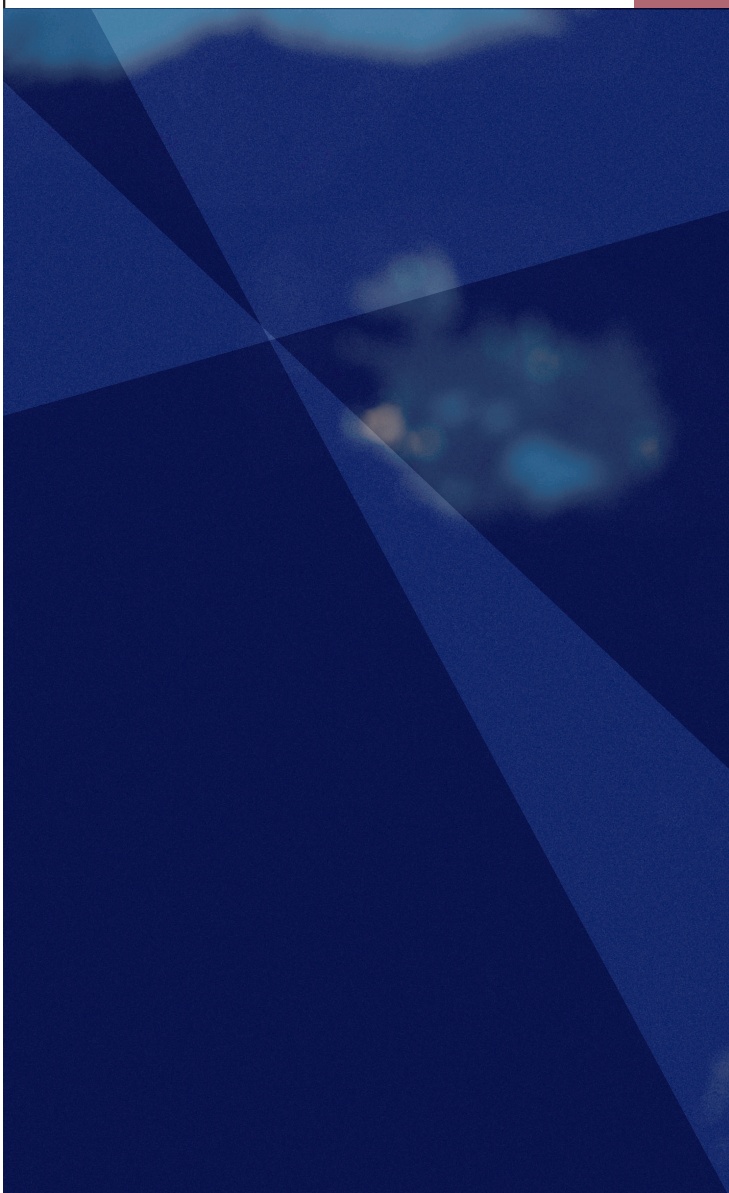
Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsbilde: NASA Earth Observatory

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2020



MILJØMERKET TRYKKSAK
2041 DepMedia 0446

HADELAND

# Årsmelding 2020

## for Regionrådet for Hadeland -Interkommunalt politisk råd



HADELAND

# Innhold


1. Ledelse og administrasjon ..... 3
2. Møtevirksomhet ..... 4
3. Økonomi ..... 4
   3.1 Driftsutgifter ..... 4
   3.2 Partnerskapsmidler og ekstern finansiering ..... 5
   3.3 Fond ..... 5
4. Saker ..... 6
5. Partnerskapsavtaler med Innlandet og Viken fylkeskommune ..... 6
6. Slik jobber vi: ..... 7
   6.1 Påvirkning og samfunnskontakt ..... 7
      Osloregionen ..... 7
      Internasjonalisering ..... 7
   6.2 Plan og prosess ..... 8
   6.3 Prosjekter i regionrådet: ..... 8
      Hadeland – nært og naturlig ..... 9
      Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord ..... 10
      Næringsstrategi og næringsbarometer ..... 11
      Mat, arrangementer og opplevelser ..... 11
      Stedsutvikling ..... 11
      Tiltakspakker for næringslivet ..... 12
      Prosjektleder for plan- og strategiarbeid ..... 12
      Utredning og omstillingsarbeid ..... 13
      Kjør for livet ..... 13
   6.4 Prosjekter med ekstern finansiering: ..... 13
      Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling ..... 13
      Klimapådriver ..... 14

Hadeland har lang historie med regionalt samarbeid. I regionen er det mange interkommunale samarbeidsordninger og et godt etablert samarbeid for kommunene gjennom Regionrådet for Hadeland. Fra 2003 har regionrådet hatt en fast ansatt administrativ leder og årlige budsjetter finansiert av kommunene og fylkeskommunen. Navnet på rådet ble i 2019 endret til «Regionrådet for Hadeland – Interkommunalt politisk råd».

## 1. Ledelse og administrasjon

Ordfører i Jevnaker har vært leder av regionrådet i 2020. Dette har vært Morten Lafton. Nestleder har vært ordfører i Gran, Randi Eek Thorsen. Regionrådets medlemmer var følgende:

- Fra Gran kommune: Randi Thorsen, Morten Hagen og Pål Arne Oulie
- Fra Lunner kommune: Harald Tyrdal, Andreas Ensrud/Marthe Grina[1] og Line Jorung
- Fra Jevnaker kommune: Morten Lafton, Kristine Belsby og Harald Antonsen
- Fra Innlandet fylkeskommune: Anne-Marte Kolbjørnshus og Truls Gihlemoen
- Fra Viken fylkeskommune: fylkesråd Øyvind Solum/Anne Beathe K. Tvinnereim (fom okt 2020) og fylkestingsrepresentanter Morgan Langfeldt og Brita Skallerud
- Næringslivsrepresentant: Dagfinn Edvardsen

I tillegg møtte kommunenes rådmenn og administrative kontaktpersoner fra Innlandet Fylkeskommune og Viken Fylkeskommune.

Regionrådets administrasjon har bestått av:

- Daglig leder Sigmund Hagen
- Rådgiver (50% stilling): Vibeke Buraas Dyrnes
- Prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» (100% tom september, 50% stilling fom oktober 2020): Janka Stensvold Henriksen (i foreldrepermisjon fom oktober 2020)
- Prosjektledere for «Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling» tom mars 2020: Emilie Helgesen Grud (20%) og Øyvind Sørlie (50%)
- Prosjektleder regionalt planarbeid (50%) fom juli 2020: Øyvind Sørlie

Gran rådhus er etablert som fast kontorsted for regionrådsadministrasjonen med Gran kommune som arbeidsgiver.

[1] Andreas Ensrud ble i perioden bevilget permisjon fra Regionrådet for Hadeland IPR, og Marthe Grina tok over hans plass

## 2. Møtevirksomhet

Covid-19 pandemien la sitt preg på møtene i 2020. Regionrådet for Hadeland IPR skulle ha 6 ordinære møter, samt Hadelandsting med formannskapene. Det ble avholdt 6 ordinære møter i 2019. Av disse var 2 av møtene en kombinasjon av digital deltakelse fra fylkespolitikerne via Teams og fysisk deltakelse fra lokalpolitikere, næringslivsrepresentant og adm. I tillegg ble det avholdt 2 heldigitale møter.

Møtene i januar og oktober ble avholdt i Jevnaker samfunnshus. Av de andre fysiske møtene ble et avholdt på Thorbjørnrud hotell og et holdt på Sanner hotell. Det ble behandlet 16 ordinære saker i tillegg til orienteringer og drøftinger.

3.-4.september ble det avholdt en felles samling for lokalpolitikerne og rådmenn i Regionrådet for Hadeland og politisk ledelse fra Hole og Ringerike kommune. Tema for samlingen var å se på muligheten for regionsammenslåing.

Hadelandstinget ble avlyst i 2020 pga Covid-19 pandemien.

I 2020 har det vært avholdt noen fysiske og noen digitale møter mellom ordførere, rådmenn og regionadministrasjonen. Disse møtene har stort sett vært onsdager halvannen uke før neste regionrådsmøte.

Møtene er nyttige for å avklare hvilke saker som skal fram til behandling i regionrådet, for koordiner og avklare arbeidsinnsats, for fordeling av representasjon og drøfting av felles utfordringer. I tillegg er ordførere og rådmenn styringsgruppe for prosjektene i «Hadeland – nært og naturlig». I denne perioden har også møtene blitt brukt noe for drøfting av felles utfordringer rundt Covid-19 pandemien.

## 3. Økonomi

Regnskap for drift av regionrådet og prosjekter regionrådet har ansvaret for, inngår som en del av regnskapet til Gran kommune og revideres som en del av dette.

### 3.1 Driftsutgifter

Utskrift av Gran kommunes regnskap viser at Regionrådet for Hadeland i 2020 har brutto driftsutgifter på 1 406 613,-. Hoveddelen av driftsutgiftene gikk til lønn for regionkoordinator og fasilitering av regionrådsmøter. Innlandet fylkeskommune refunderte 450 000 kr, i tillegg kom mva refusjon på ca 36 000 kr. Resten av driftsutgiftene ble delt likt på kommunene, ca 307 000,- på hver.

## 3.2 Partnerskapsmidler og ekstern finansiering

I tillegg til driftsbudsjettet kommer prosjektene regionrådet gjennomfører eller bevilger midler til. Fra partnerskapsavtalene med Innlandet og Viken Fylkeskommuner ble det i 2020 gjennomført prosjekter med en kostnadsramme på til sammen 2 780 130 kr.

Prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» og rådgiver i sekretariatet i 50% (kun jobbet 30% i perioden) har vært finansiert gjennom partnerskapsmidler. Totalt med arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter var dette ca 1 067 000 kr i 2020.

Noen planlagte prosjekter ble ikke gjennomført i 2020. Det ble i stedet vedtatt å omdisponere en del midler til korona-rammet næringsliv. Totalt ble det overført 900 000,- til dette.

Prosjektledere for «Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling» har vært tilknyttet regionadministrasjonen men har ikke vært lønnet av partnerskapsmidler. Det har i stedet vært finansiert gjennom klimasatsmidler fra Miljødirektoratet og egenandel fra kommunene som lønnsmidler til prosjektledere.

## 3.3 Fond

På grunn av underforbruk i 2019 og tidligere år har Regionrådet for Hadeland IPR noe midler stående på fond. Per 31.12.2020 sto det 2 366 302,50 mill kr på fond merket partnerskapsmidler. Dette kan brukes til prosjekter og satsinger i 2021.



## 4. Saker

Noen av sakene regionrådet har arbeidet med i 2020 har vært prosjekter finansiert med midler fra partnerskapsavtalene med Innlandet og Viken fylkeskommuner. Disse sakene omtales lenger ned i egne punkt.

Av viktige saker som er behandlet, drøftet eller gitt orientering om og som ikke er spesielt omtalt i årsmeldingen, eller er finansiert ved bruk av partnerskapsmidler, nevnes følgende:

- Regional handlingsplan 2021
- Møteplan 2021
- Høringer
- Framtidig regionalt partnerskap på Hadeland og mulighet for regionforstørring
- Partnerskapsavtaler mellom Hadelandskommunene og Innlandet og Viken Fylkeskommune
- Referatsaker
- Omdisponering av midler fra prosjekt om Nasjonalt Glassmuseum
- Jevnakers vedtak om å gå ut av Regionrådet for Hadeland IPR fra 1.1.2022

## 5. Partnerskapsavtaler med Innlandet og Viken fylkeskommune

Regionrådet for Hadeland IPR var i 2020 beslutningsorgan for prosjekter som ble finansiert av midler fra Partnerskapsavtale mellom Gran kommune og Oppland fylkeskommune og Partnerskapsavtale mellom Jevnaker og Lunner kommune og Viken Fylkeskommune. Avtalene hadde en økonomisk ramme på på 3,5 mill kr fordelt med 1,25 mill fra hver av fylkeskommunene og 1 mill fra kommunene.

Ved behandling av saker hvor bruk av partnerskapsmidler inngår, er regionrådet utvidet med representanter fra Innlandet og Viken fylkeskommuner. I tillegg er fylkesrådmennene representert med en representant med samme rettigheter som rådmennene i kommunene. «Regional handlingsplan for Hadeland 2020», som regionrådet vedtok på møtet i desember 2019 var lagt til grunn for bruk av partnerskapsmidler.

Partnerskapsavtalene har også regulert beslutningsmetodikken som stadfester at avgjørelser skal fattes gjennom konsensus.

# 6. Slik jobber vi:

## 6.1 Påvirkning og samfunnskontakt

Mye av jobben til prosjektlederne og daglig leder er å jobbe for Hadeland i ulike sammenhenger. Det å ha gode nettverk og påvirke aktører så Hadeland blir satt på kartet er viktig. Det betyr å fremme regionens interesser overfor overordna myndigheter både regionalt og nasjonalt og andre premissleverandører. Det å avgi felles uttalelser i saker som er viktige for regionen er også noe regionadministrasjonen jobber mye med. Det har i tillegg vært jobbet for å utvikle og følge opp regionale planer og strategier.

Samarbeid for å skape arenaer der næringsliv, utdanningsinstitusjoner og offentlige myndigheter samhandler samt samhandling med det øvrige lokale virkemiddelapparatet for å fremme næringsutvikling er også en viktig jobb. Blant annet har regionadministrasjonen i flere år vært med og arrangert den årlige Hadelandskonferansen. I 2020 har daglig leder også jobbet tett med Hadelandshagen for tiltak rettet mot næringsliv som ble rammet hardt av Covid-19 pandemien.

### Osloregionen

Hadelandskommunene er medlem i samarbeidsalliansen Osloregionen interkommunalt politisk råd. Denne alliansen består av 65 kommuner (inkl Oslo kommune) og 2 fylkeskommuner (Viken og Innlandet fylkeskommuner).

Osloregionen jobber for at hele hovedstadsregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. Formålet er å initiere, utvikle og støtte samarbeidstiltak som styrker Osloregionens posisjon som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Samarbeidet i regionen skal særlig rettes inn mot utforming av strategier og igangsetting av samarbeidsprosesser på områder hvor samordning av deltakernes innsats vil være viktig. Alliansen forestår ulike utredningsarbeid, arbeid med å styrke samarbeidet innenfor regionen på ulike områder og er en møteplass/arena for regionens fylkeskommuner og kommuner. Nesten alle beslutninger fattes ved konsensus.

Politisk har Hadeland vært representert i styret ved ordfører i Lunner, Harald Tyrdal. I tillegg har både daglig leder og prosjektledere/rådgivere i regionadministrasjonen deltatt i ulike faggrupper som kommunikasjon, næring og samferdsel.

### Internasjonalisering

Det har vært et ønske om å jobbe mer aktivt for at Hadelandskommunene skal være mer med i internasjonale prosjekter. Det finnes mange europeiske og internasjonale samarbeid norske kommuner kan nyte godt av. Det ble i januar 2019

derfor arrangert en studietur til Brüssel for Regionrådet for Hadeland. Dette arbeidet jobbes det nå videre med i kommunene.

## 6.2 Plan og prosess

Det skulle vært startet et arbeid med revidering av Regional Plan for Hadeland i 2020. Styringsgruppe for dette arbeidet vil være Regionrådet for Hadeland. Dette arbeidet ble utsatt pga usikkerhet om regionsamarbeidet videre.

Daglig leder og rådgiver i regionadministrasjonen har fasilitert regionrådsmøtene, skrevet saker til politisk behandling og har vært organisatorer for å utføre beslutninger som tas. I tillegg har daglig leder og regionadministrasjonen forvaltet partnerskapsmidler, og andre midler som tilligger Regionrådet, og behandlet og fulgt opp den årlige handlingsplanen og budsjettet. Mye av tiden i 2020 ble også brukt på omorganisering og framtidig regionsamarbeid. Det ble jobbet med mulighet for sammenslåing mellom Ringeriksregionen og Hadeland. Men dette ønsket ikke Ringerikskommunene. Etter at Jevnaker bestemte seg i oktober 2020 for å gå ut av Regionrådet for Hadeland IPR ble det bestemt at man skal jobbe ut kommune- og fylkestingsperioden for et tett regionsamarbeid mellom Gran og Lunner. I tillegg skal man se på muligheten for utvidet samarbeid med kommuner i sør, nord og øst.

## 6.3 Prosjekter i regionrådet:

Regionrådet for Hadeland har hatt noen faste satsinger, mange korte eller langsiktige prosjekter og noen fokusområder som prosjektlederne har jobbet sammen om på tvers av prosjektene. Regionen støtter også flere lokale initiativtakere som bidrar aktivt til å øke attraktiviteten i regionen når det gjelder arrangement, kulturliv og langsiktig stedsutvikling.

Bærekraft er et nøkkelord for den økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingen av regioner. Hadeland har i mange år ønsket å være i front på energieffektivisering, fornybar energi og reduksjon av klimagassutslipp. Det har vært et mål at regionen skal være et attraktivt sted for økologisk landbruk, bioøkonomi, grønt byggeri og innovative grønne anskaffelser.

Smarte steder som skaper gode møteplasser og opplevelser i hverdagen både for innbyggere og besøkende er viktig for å være en attraktiv region nær Oslo. Hadeland har høy aktivitet av kultur- og naturopplevelser for alle livets faser. I 2020 hadde Hadeland rekordhøy dagsturisme.

Næringslivet lider under korona-pandemien og det har vært viktig å støtte opp under regionens næringsliv.

Av viktige prosjekter det er bevilget partnerskapsmidler til i 2020 nevnes:



## Hadeland – nært og naturlig

De største satsingsområdene de siste årene har vært gjennom «Hadeland - nært og naturlig». Satsningen har som mål at Hadeland skal bli en attraktiv region for tilflyttere og næringsetablerere.

Janka Stensvold Henriksen var i 2020 prosjektleder i 100% stilling frem til okotber og deretter i 50% stilling. Hun gikk ut i foreldrepermisjon oktober 2020, og stillingen står nå vakant.

Hun har jobbet med underprosjekter knyttet til kommunikasjon, synliggjøring og markedsføring, stedsutvikling og næringsutvikling. Den tyngste delen handler om markedsføring og kommunikasjon, blant annet via nettsider og sosiale media. I tillegg har prosjektleder jobbet tett på og støttet aktører som har jobbet frem store arrangementer og lokale matopplevelser på Hadeland.

Hovedfokus i 2020 har blant annet vært generering av mye bildemateriale og utstrakt bruk av sosiale medier for kampanjer. I tillegg har det vært å følge tiltak og prosjekter som er i gang. Pga Covid-19 pandemien har det også vært ulike satsinger som har blitt satt på vent.

Det har også vært utfordrende å jobbe med satsingen siden 2020 har vært preget av usikkerhet rundt det videre regionsamarbeidet på Hadeland, og om prosjektet ville bli videreført.

I 2020 brukte prosjektet totalt 797 000 kr av partnerskapsmidlene. Av disse gikk ca 250 000 kr til lønn, pensjonsinnskudd og arbeidsgiveravgift. (Dette er mindre enn

budsjettert pga refusjon av midler til sykepenger og permisjon, samt reduksjon i stillingsprosent) De store utgiftspostene ellers var tilknyttet konsulentbistand for nettside og sosiale medier, annonsering og bilder/film.

Prosjektrapport for 2020 og mandat for arbeidet i 2021 vil legges frem for Regionrådet for Hadeland IPR så fort prosjektleder er tilbake fra permisjon (sommer 2021).

## Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord

Det har vært viktig for Regionrådet for Hadeland IPR å jobbe med og støtte samferdselsprosjekter i regionen vår. På Ringerikssiden har det vært jobbet med planlegging av Ringeriksbanen og bedre vei på E16. Dette har Regionrådet for Hadeland støttet tidligere år.

Prosjektet Stor-Oslo Nord ble startet sommeren 2012 av kommunene Gjøvik, Nittedal, Gran, Lunner, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land. Formålet med prosjektet er å korte ned reisetiden til og fra Oslo med bil på RV4 og med tog på Gjøvikbanen. Prosjektet er finansiert som et spleiselag og har fått partnerskapsmidler fra Hadeland i flere år. Prosjektleder har vært Jarle Snekkestad - han er nå i en annen stilling men følger fortsatt opp prosjektet. I 2020 fikk Stor-Oslo Nord prosjektet 197 500 kr i partnerskapsmidler.



## Næringsstrategi og næringsbarometer

Det har i et par år vært jobbet for en felles næringsstrategi og et næringsbarometer for Hadelandskommunene. Dette arbeidet har vært utført av regionadministrasjonen og Hadelandshagen i tillegg til å kjøpe noe ekstern kompetanse fra Universitetet i Sørøst-Norge. I 2020 ble det brukt 100 000 kr av partnerskapsmidler på dette prosjektet. Næringsbarometeret ble ferdigstilt og presentert i 2020, men vil kreve både oppfølging og noe midler fremover for oppdatering. Næringsstrategi vil ferdigstilles i 2021.

## Mat, arrangementer og opplevelser

Regionen har tidligere hatt en prosjektleder for utvikling av store regionale og nasjonale prosjekter på Hadeland, og for å utvikle festivaler og nettverk for å formidle kortreist kvalitetsmat fra Hadeland. Regionrådet for Hadeland har også de siste årene brukt partnerskapsmidler på disse satsingene, men det er da prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» som har jobbet for dette sammen med eksterne aktører. Det var budsjettert midler til dette, men det ble ikke gjennomført noen aktive prosjekter eller overføringer i 2020 pga korona-pandemien.



## Stedsutvikling

Stedsutvikling har vært hovedsatsning for Regionrådet for Hadeland i flere år. I henhold til Regional Plan for Hadeland 2015-2021, er spesielt en satsing på tettstedene i regionen viktig for å oppnå ønsket utvikling og målene om befolkningsvekst. Målet er attraktive, levende og gode tettsteder med tilstrekkelig servicenivå og befolkningsgrunnlag – bygd på lokal egenart med levende kjerner og redusert transportbehov.

Regional Plan for Hadeland sier også at det er tre tettsteder som skal prioriteres for fortetting og utvikling. Disse tre er Nesbakken, Gran og Harestua. I tillegg defineres Brandbu og Roa som viktige lokale utviklingsområder.

I 2019 fikk 3 ulike stedsutviklingsprosjekter midler på Hadeland, totalt 600 000,-. Det var budsjettert midler til stedsutvikling i 2020, men det ble ikke overført midler til slike prosjekter i 2020 pga korona-pandemien. Potten for stedsutviklingsmidler ble omdisponert til tiltak for stimulering av næringslivet.



## Tiltakspakker for næringslivet

Koronapandemien endret mye i 2020. Mange prosjekter som skulle vært igangsatt eller fortsatt ble satt på vent. Næringslivet led mye av nedstengingene og de nasjonale tiltakene for smittevern. Det ble derfor i 2 møter, 27.mars og 12.juni, omdisponert midler til tiltakspakker for næringslivet og reiselivet. Disse midlene har Hadelandshagen disponert og brukt til tiltak og videreformidling til næringslivsaktører på Hadeland. Totalt ble det brukt 900 000,- til dette.

## Prosjektleder for plan- og strategiarbeid

Regional Plan skulle vært revidert i 2020. I tillegg skulle næringsstrategien vært ferdigstilt. Regionadministrasjonen med prosjektledere ble i 2020 veldig krympet og man så behovet for faglig kompetanse på plan og strategiarbeid. I juli 2020 ble det derfor ansatt en prosjektleder i 50% som skal arbeide med plan- og

strategiarbeid. Det er Øyvind Sørlie som ble ansatt i stillingen. Det tenkes videreføre stillingen i 2021.

### Utredning og omstillingsarbeid

Det ble i 2020 brukt 81 500,- på utrednings- og omstillingsarbeid knyttet til framtidig regionsamarbeid på Hadeland.

### Kjør for livet

Det ble i 2017 vedtatt å støtte ungdomsprosjektet «Kjør for livet» med 200 000,-. Ved avvikling av og utsending av sluttrapport for det lokale prosjektet i 2020 viste det seg at midlene ikke hadde blitt overført. Disse ble derfor overført i 2020 i stedet.

## 6.4 Prosjekter med ekstern finansiering:

### Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling

Dette toårige prosjektet for Gran og Lunner har hatt ekstern finansiering gjennom klimasatsmidler fra Miljødirektoratet og startet opp i januar 2018. Prosjektet avsluttes i mars 2020. Prosjektledere har vært Øyvind Sørlie (50%) og Emilie Helgesen Grud (20%). Lønnsmidler er betalt av kommunene.

Målet med prosjektet har vært å foreta en faglig vurdering av hvordan kommunene på en best mulig måte kan utvikle seg i en retning der en tar hensyn til både klima- og miljøhensyn og befolkningens behov og ønsker – og på denne måten skape gode bomiljøer og attraktive tettsteder på Hadeland. Målet, både med prosjektet og med planleggingen av utviklingen i kommunene framover, må altså være å finne løsninger der en skaper er lokalsamfunn der det er attraktivt å bo og drive nærings-virksomhet i og der en samtidig legger større vekt på å ta klima- og miljøhensyn.

Utgangspunktet har vært å se på hvordan de overordnede prinsippene for samordnet areal-, transport og boligplanlegging passer for lokalsamfunnet på Hadeland, og hvordan en eventuelt kan tilpasse dette. For å se nærmere på dette har prosjektet konsentrert seg om tre hovedtemaer:

- Eksisterende kunnskapsgrunnlag og tidligere planer, analyser m.m.
- En demografi- og avstandsanalyse for Lunner og Gran kommune
- En faglig vurdering av dagens kollektivtransport, og muligheter for utvikling av dette

Prosjektet ble avsluttet i mars i 2020 og ble i sluttrapporten i juni 2020 oppsummert i to hovedpunkter: *Arealstrategi* og *kollektivtrafikk*. Det foreslås at kommunene utvikler utbyggingsmønsteret som en flerkjernestruktur med en tydelig satsing på tettstedenes kvaliteter og fortettingsmuligheter. Styrking av kollektivtransporten bør skje ved utbygging nær knutepunktene, bedre togtilbud med timesavganger, bedre korrespondanse tog/buss og buss/buss og styrking av

det busstilbudet som har størst potensiale. Det foreslås også et felles gang- og sykkelprosjekt for Lunner og Gran.

## Klimapådriver

Fra 2009-2019 har Hadeland hatt en regional stilling som klimapådriver. Prosjektleder har hatt lønnsmidler direkte fra kommunene mens prosjektmidler har vært både eksternt innsøkt og partnerskapsmidler.

Klimapådriver for Hadeland har hatt en unik rolle i Norge som regional klimapådriver. Prosjektet har hatt som mål å drive holdningsskapende arbeid blant befolkningen gjennom å henvende seg til skoler, bedrifter og kommunene.

I tillegg har det vært et mål å drive kompetanseheving, tilrettelegge for bærekraftig energibruk og forbruk og være en pådriver for innovative løsninger som kommer befolkningen til nytte. Det har sammen med kommunene vært arbeidet for langsiktig og bærekraftige løsninger for energieffektivisering, energiomlegging og reduksjon av klimagassutslipp. Klimapådriver har bistått kommunene med revidering av klima- og energiplanene. Klimapådriver har hentet inn mye eksterne midler til ulike klima- og miljøprosjekter i kommunene, totalt ca 7 millioner kr i disse årene. Se ellers sluttrapport for Klimapådriver som ble lagt frem på regionrådsmøtet 14.desember 2019. Prosjektperioden gikk ut 31.12.2019 og prosjektleder avsluttet sin stilling samtidig.

Det ble bestemt at det ikke skulle videreføres en slik regional klimapådriverstilling i 2020. Det viser seg allikevel at det ikke er så lett for kommunene og andre prosjekter å følge opp videre tiltak som klimapådriver har hatt ansvar for tidligere. Det ble brukt 21 800,- fra partnerskapsmidler til klimahandlingskampanje som kommunene selv gjennomførte i 2020.



HADELAND

# Handlingsplan 2020

## for Regionrådet for Hadeland -interkommunalt politisk råd





*24.01.20*

HADELAND

# Innhold


**1. Innledning** ..... 3

**2. Om Regionrådet for Hadeland** ..... 5

**3. Økonomiske rammer** ..... 7

**4. Satsingsområder:** ..... 8

**Hadeland – nært og naturlig** ..... 8

**Klimapådriver for Hadeland** ..... 9

**Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling** ..... 10

**Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord** ..... 10

**Næringsstrategi** ..... 11

**Arrangementsutvikling / mat og opplevelser** ..... 11

**Internasjonalisering** ..... 12

**Påvirkning og samfunnskontakt** ..... 12

**Drift av Regionrådet for Hadeland og planarbeid** ..... 13

**5. Budsjett 2020** ..... 14






## 1. Innledning

Hadeland har lang historie med regionalt samarbeid. I regionen er det mange interkommunale samarbeidsordninger og et godt etablert samarbeid gjennom Regionrådet for Hadeland. Fra 2003 har regionrådet hatt en fast ansatt administrativ leder og årlige budsjetter finansiert av kommunene og fylkeskommunen.

*Handlingsplan 2020* er et overordnet styringsdokument. Formålet er å beskrive de viktigste utviklingstrekkene, satsingene og mulighetene for samarbeidet mellom Hadelandskommunene dette året. Den skal også vise et overordnet budsjett for 2020.

*Regional Plan for Hadeland 2015-21* er en overordnet plan som skal gi strategiske føringer for samfunnsutviklingen i regionen innenfor de tema planarbeidet konsentrerer seg om. Planen skal legge til rette for felles ønsket utvikling på Hadeland. Den skal bidra til at regionen blir et sted hvor det er godt å vokse opp, bo og drive næringsvirksomhet.

Tettsteds- og boligutvikling, næringsutvikling, kompetanse og samferdselsspørsmål er strategisk valgte tema som krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, kommuner og regioner.

Planen har regional status, slik at den blir lagt «til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». (Plan – og bygningsloven § 8-2). Denne bør revideres i 2020, for å vise framtidige satsinger, retning og tiltak for å nå mål om befolkningsvekst og næringsvekst for Hadelandskommunene.

*Regional Plan for Hadeland 2015-21* sier noe om Hadelands strategiske geografiske plassering i forhold til Oslo og et felles bo- og arbeidsmarked med Oslo, Gjøvik, Hønefoss og Gardermoen. Den sier at det er viktig med fortsatt satsing på veg og bane, klima og miljø, bolyst, næringsutvikling og markedsføring av regionen. I tillegg sier den noe om fokus på tettstedsutvikling, historien og de naturgitte fordelene på Hadeland.

Fra 1.1.2020 vil Hadelandskommunene være delt mellom to fylker. Gran vil høre til Innlandet fylkeskommune og Lunner og Jevnaker vil høre til Viken fylkeskommune. Det er ikke klart enda hvordan Viken fylkeskommune vil organisere det regionale arbeidet sitt fremover. Det å være en grenseregion delt mellom to fylker vil by på noen utfordringer, men også muligheter. Og Hadelandskommunene signaliserer at de ønsker et fortsatt tett regionalt samarbeid. Regionrådet for Hadeland vedtok senest i juni 2019 et fortsatt forpliktende samarbeid mellom kommune Gran, Lunner og Jevnaker som danner grunnlag for avtaler med Viken og Innlandet fylke.



## 2. Om Regionrådet for Hadeland

Regionrådet for Hadeland er et politisk samarbeidsorgan for kommunene Gran, Lunner og Jevnaker kommune. På grunn av føringer i ny kommunelov har Regionrådet nå nytt navn: «Regionrådet for Hadeland – Interkommunalt Politisk råd (IPR)». Kommunelovens § 18 om interkommunalt politisk råd er førende for arbeidet til rådet.

Rådet består av tre folkevalgte representanter fra hver av kommunene. Ordfører skal være en av representantene. Valg av representanter, med vararepresentanter, skjer etter forholdstallsprinsippet i den enkelte kommune.

Rådmennene i de tre kommunene møter i rådet med samme rettigheter som i kommunestyrene.

Fylkesmennene i Viken og Innlandet inviteres til møtene med rett til å uttale seg.

Som beskrevet i de tidligere partnerskapsavtalene mellom kommunene og Oppland fylkeskommune er regionrådet også et beslutningsorgan for partnerskapsavtalen. Derfor Oppland Fylkeskommune deltatt i regionrådene med to politiske representanter fra fylkesutvalgsnivå, en fra posisjonen og en fra opposisjonen. Det har også møtt en fast administrativ representant. Etter at Lunner og Jevnaker blir en del av Viken fylkeskommune og Gran blir en del av Innlandet fylkeskommune fra 1.1.2020 vil det forhandles frem en ny avtale om den fylkeskommunale deltakelsen i Regionrådet for Hadeland.

I reglementet står det følgende om Regionrådets mandat:

- Rådet skal arbeide med saker som er av felles interesse for kommunene og fylkeskommunen og være et samarbeidsorgan for utvikling av regionale strategier og planer.
- Å fremme regionens interesser overfor fylkeskommunen og statlige organer skal være et prioritert område. Målet skal være å skape gode levekår og utviklingsmuligheter for de som bor og har virksomhet i regionen.
- Rådet skal kunne gi uttalelser i saker som er viktige for regionen.
- Rådet kan samordne utviklings- og utredningsarbeid som er av felles interesse for kommunene og delegeres myndighet til å utgjøre/oppnevne styringsgruppe og ledelse for enkeltprosjekter.
- Den enkelte kommune har ansvaret for å holde kommunestyret orientert om arbeidet i rådet.

Det gjennomføres et felles formannskapsmøte eller «Hadelandsting» årlig. Dette innarbeides i møteplanen. I et «Hadelandsting» innkalles formannskapsmedlemmene og relevant administrasjon i tillegg til representanter fra næringslivet blir invitert. På møtet tas det opp ulike temaer/ utfordringer for regionen og man ser på framtidige prioriteringer.

Avtale om samarbeidet og en revidering av reglementet vil komme på plass når det er bestemt hva slags form det regionale samarbeidet gjennom Regionrådet for Hadeland vil bli fremover. Kommunene må ta høyde for at Innlandet fylkeskommune og Viken ønsker å være medlem av regionrådet. Dette avklarer fylkeskommunene i løpet av kort tid..

I forhold til bemanning har regionadministrasjonen de seneste årene bestått av daglig leder i 100% stilling. Denne har personalansvar for rådgiver i regionsekretariatet i 30-50% stilling og prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» i 100% stilling. I tillegg har klimapådriver fra Hadeland vært en del av regionadministrasjonen[1], og i 2019 har prosjektet «Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling» hatt en prosjektleder i 50% stilling og en prosjektleder i 20% stilling. Disse har også vært regnet som en del av regionrådets bemanning dette året[2].

I 2020 er det kun daglig leder, rådgiver og prosjektleder for Hadeland – nært og naturlig som tenkes videreført.

Det skal i 2020 jobbes med organisering, finansiering, formelle avtaler og form på det framtidige regionale samarbeidet.



[1] Stillingen Klimapådriver har vært lønnet direkte fra de tre kommunene, men har hatt noe prosjektmidler fra partnerskapsmidlene.
[2] Prosjektet har ikke hatt midler fra partnerskapsmidlene, men har vært finansiert gjennom midler fra Miljødirektoratet

## 3. Økonomiske rammer

Finansiering av satsinger og prosjekter i Hadelandsregionen har vært via partnerskapsavtaler mellom Oppland Fylkeskommune og de tre Hadelandskommunene. Fylkeskommunen har bidratt med 2 500 000,- mot at kommunene har bidratt med 1 000 000,-. Fylkeskommunen har i tillegg betalt halvparten av daglig leders lønn. Driftsmidler kommer i tillegg og har vært delt likt mellom kommunene. Partnerskapsavtalen har også regulert beslutningsmetodikken som stadfester at avgjørelser skal fattes gjennom konsensus.

Med regionreformen som trer i kraft 1.1.2020 vil regionens kommuner bli delt mellom Innlandet og Viken Fylkeskommuner. Det har vært usikkerhet rundt en modell for finansiering av et videre regionalt samarbeid på Hadeland. Men slik det ser ut nå vil både Viken og Innlandet bidra med midler slik at en felles partnerskapsavtale kan komme på plass med kommunene også i 2020. Hvis ønskelig må det deretter jobbes videre for en modell for å finansiere satsinger og prosjekter som skal være felles for Hadelandskommunene. Det kan hende den økonomiske rammen i årene fremover blir mindre forutsigbar og at det må hentes inn ekstern finansiering til prosjekter. Se ellers kapittel 5 om budsjett for 2020.



## 4. Satsingsområder:

Regionrådet for Hadeland har hatt noen faste satsinger, mange korte eller langsiktige prosjekter og noen fokusområder som prosjektlederne har jobbet sammen om på tvers av prosjektene. Regionen støtter også flere lokale initiativtakere som bidrar aktivt til å øke attraktiviteten i regionen når det gjelder arrangement, kulturliv og langsiktig stedsutvikling.

Bærekraft er et nøkkelord for den økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingen av regioner. Hadeland har i mange år ønsket å være i front på energieffektivisering, fornybar energi og reduksjon av klimagassutslipp. Det har vært et mål at regionen skal være et attraktivt sted for økologisk landbruk, bioøkonomi, grønt byggeri og innovative grønne anskaffelser.

Smarte steder som skaper gode møteplasser og opplevelser i hverdagen både for innbyggere og besøkende er viktig for å være en attraktiv region nær Oslo. Hadeland har høy aktivitet av kultur- og naturopplevelser for alle livets faser.




### Hadeland – nært og naturlig

De største satsingsområdene de siste årene har vært gjennom «Hadeland - nært og naturlig». Satsningen har som mål at Hadeland skal bli en attraktiv region for tilflyttere og næringsetablerere. En prosjektleder i 100% stilling har jobbet med

underprosjekter knyttet til kommunikasjon og markedsføring, stedsutvikling og næringsutvikling. Den tyngste delen handler om markedsføring og kommunikasjon, blant annet via nettsider og sosiale media. I tillegg har prosjektleder jobbet tett på og støttet aktører som har jobbet frem store arrangementer og lokale matopplevelser på Hadeland.

Prosjektet har de siste årene hatt en økonomisk ramme på ca 1.200 000,- inkl lønnsmidler til prosjektleder. Hvert år presenteres prosjektmandat med innhold for regionrådets politikere. Janka Stensvold Henriksen er prosjektleder, og har hatt stillingen siden 2016.

## Klimapådriver for Hadeland

Siden 2012 har Kristin Molstad hatt stillingen som klimapådriver for Hadeland. Klimapådriveren skal inspirere og være en pådriver for at kommunene når målsettingene som er vedtatt i klima- og energiplanene. Klimapådriver for Hadeland har hatt en unik rolle i Norge som regional klimapådriver. Prosjektet har hatt som mål å drive holdningsskapende arbeid blant befolkningen gjennom å henvende seg til skoler, bedrifter og kommunene.

I tillegg har det vært et mål å drive kompetanseheving, tilrettelegge for bærekraftig energibruk og forbruk og være en pådriver for innovative løsninger som kommer befolkningen til nytte. Det har sammen med kommunene vært arbeidet for langsiktig og bærekraftige løsninger for energieffektivisering, energiomlegging og reduksjon av klimagassutslipp. Klimapådriver har bistått kommunene med revidering av klima- og energiplanene. Klimapådriver har hentet inn mye eksterne midler til ulike klima- og miljøprosjekter i kommunene, totalt ca 7 millioner kr i disse årene. Prosjektperioden går ut 31.12.2019 og nåværende prosjektleder avslutter sin stilling samtidig. Det er bestemt at det ikke videreføres en slik regional klimapådriverstilling i 2020. Det blir derfor viktig at kommunene og andre prosjekter følger opp videre tiltak som klimapådriver har hatt ansvar for.



## Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling

Det har i flere år blitt brukt partnerskapsmidler til gode stedsutviklingsprosjekter på Hadeland. Blant annet har eksterne aktører som Randsfjordfestivalen og Gran Handel og Håndverk fått støtte for å jobbe med utviklingen av møteplasser og gode steder. I tillegg har kommunene fått midler til utvikling av gode planer, f.eks byggeskikkveileder for Harestua sentrum.

De to siste årene har Gran og Lunner hatt et felles prosjekt som har blitt kalt «Bærekraftig og attraktiv stedsutvikling». De har etter initiativ fra Klimapådriver opprettet et prosjekt som kan følge opp stedsutviklingsprosjekter og areal og transportplanlegging i kommunene. Det overordnede målet er å skape attraktive og funksjonelle sentrumsområder som gjør det lettere og mer attraktivt for folk å bo, reise, arbeide og leve. Dette skal være på en bærekraftig måte som reduserer energibruk, transportbehov og klimagassutslipp. Samtidig skal arealutviklingen ivareta biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser og kulturlandskap, kulturminner og andre stedskvaliteter. Prosjektet har hatt to pådrivere, en fra hver av kommunene. Disse har vært Emilie Helgesen Grud og Øyvind Sørlie. Prosjektet har vært finansiert gjennom klimasatsmidler fra miljødirektoratet. Prosjektet avsluttes 31.12.2019.



## Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord

Det har vært viktig for Regionrådet å jobbe med og støtte samferdselsprosjekter i regionen vår. På Ringerikssiden har det vært jobbet med planlegging av Ringeriksbanen og bedre vei på E16. Dette har Regionrådet for Hadeland støttet. Prosjektet Stor-Oslo Nord ble startet sommeren 2012 av kommunene Gjøvik, Nittedal, Gran, Lunner, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land.

Formålet med prosjektet er å korte ned reisetiden til og fra Oslo med bil på RV4 og med tog på Gjøvikbanen. Prosjektet er finansiert som et spleiselag og har fått partnerskapsmidler fra Hadeland i flere år. Prosjektleder har vært Jarle Snekkestad, men for tiden er det ingen egen prosjektleder.



## Næringsstrategi

Det har i et par år vært jobbet for en felles næringsstrategi og et næringsbarometer for Hadelandskommunene. Dette arbeidet har vært utført av regionadministrasjonen og Hadelandshagen i tillegg til å kjøpe noe ekstern kompetanse. Prosjektet er snart fullført, men vil kreve både oppfølging og noe midler fremover for oppdatering av næringsbarometeret.

## Arrangementsutvikling / mat og opplevelser

Regionen har tidligere hatt en prosjektleder for utvikling av store regionale og nasjonale prosjekter på Hadeland, og for å utvikle festivaler og nettverk for å formidle kortreist kvalitetsmat fra Hadeland. Regionrådet for Hadeland har også de siste årene brukt partnerskapsmidler på disse satsingene, men det er da prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» som har jobbet for dette sammen med eksterne aktører.

## Internasjonalisering

Det har vært et ønske om å jobbe mer aktivt for at Hadelandskommunene skal være mer med i internasjonale prosjekter. Det finnes mange europeiske og internasjonale samarbeid norske kommuner kan nyte godt av. Det ble i 2019 derfor arrangert en studietur til Brüssel for Regionrådet for Hadeland. Dette arbeidet jobbes det nå videre med i kommunene.

## Påvirkning og samfunnskontakt

Mye av jobben til prosjektlederne og daglig leder er å jobbe for Hadeland i ulike sammenhenger. Det å ha gode nettverk og påvirke aktører så Hadeland blir satt på kartet er viktig. Fremme regionens interesser overfor overordna myndigheter og andre premissleverandører, og avgi felles uttalelser i saker som er viktige for regionen er også noe regionadministrasjonen jobber mye med. Det jobbes også for å utvikle og følge opp regionale planer og strategier.

Samarbeid for å skape arenaer der næringsliv, utdanningsinstitusjoner og offentlige myndigheter samhandler samt samhandle med det øvrige lokale virkemiddelapparatet for å fremme næringsutvikling er også en viktig jobb. Blant annet er regionadministrasjonen med og arrangerer den årlige Hadelandskonferansen.



## Drift av Regionrådet for Hadeland og planarbeid

Det skal startes et arbeid med revidering av Regional Plan for Hadeland i 2020. Styringsgruppe for dette arbeidet vil være Regionrådet for Hadeland. Det skal som tidligere år også holdes et Hadelandsting med deltakere fra Regionrådet, formannskapene, næringslivet og aktuell administrasjon.

Daglig leder og rådgiver i regionadminstrasjonen fasiliterer regionrådsmøtene, skriver saker til politisk behandling og er organisatorer for å utføre beslutninger som tas. Til slutt skal jo daglig leder og regionadministrasjonen forvalte partnerskapsmidler, og andre midler som tilligger Regionrådet, og behandle og følge opp det årlige handlingsprogrammet og budsjettet.



## 5. Budsjett 2020

Det er på nåværende tidspunkt utfordrende å sette opp et budsjett for Regionrådets bruk av midler i 2020 siden det hverken er klart hva som er igjen av midler fra 2019 eller er signert partnerskapsavtaler med Viken, Innlandet og kommunene. Det endelige budsjettet vil legges frem når regnskapet er klart på nyåret. Men det som legges frem her er en ramme lik 2019 (2,5 mill fra fylkeskommunene og 1 mill fra kommunene).

Regionadministrasjonen ønsker å løfte frem utviklingsprosjekter som vi mener bygger opp under allerede vedtatte satsninger og regionens profil, samt korresponderer med Regional plan for Hadeland. Det er tenkt videreføring av satsinger men ikke oppstart av nye i 2020.

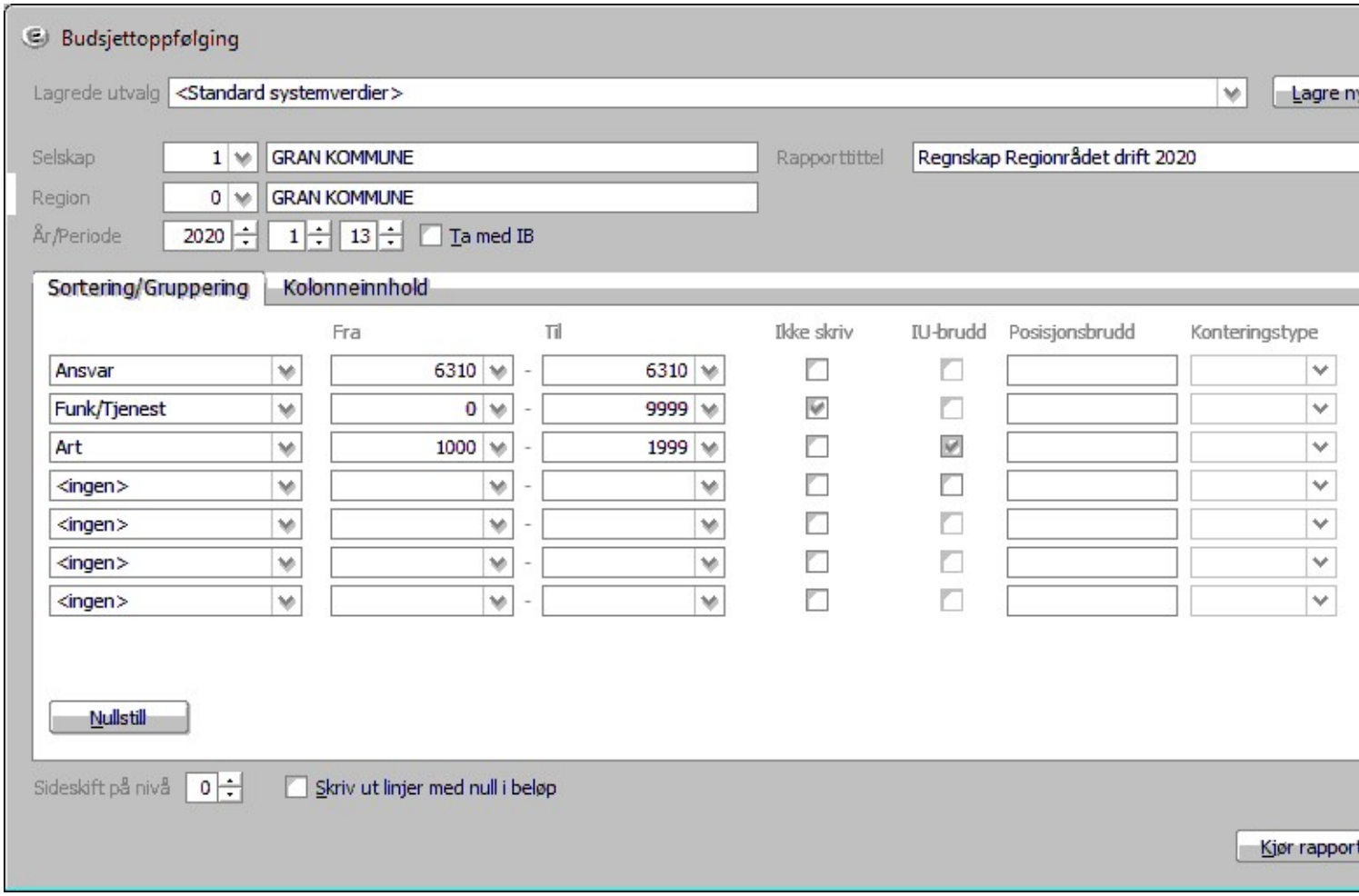
Regionrådet ligger også an til et overskudd for 2019 som kan påvirke prioriteringene i 2020. Totalbeløpet for disponible midler vil derfor bli noe høyere og vil bli justert etter at regnskapet for 2019 er avsluttet.

| | |
|---|---|
| **Antatt disponible midler for 2020** | **3 500 000,-** |
| **Interne prosjekter:** | |
| • **Hadeland – Nært og naturlig**<br>Regionens bo- og etablererprosjekt.<br>Gjennomføring i tråd med vedtatt prosjektplan som legges frem på nyåret 2020.<br>Lønn av prosjektleder og midler til tiltak. | 1 200 000,- |
| • **Rådgiverstilling og drift Regionrådet** | 500 000,- |
| • **Hadelandstinget og arbeid med regional plan** | 100 000,- |
| • **Utredning og arbeid med omstilling av det regionale samarbeidet på Hadeland** | 250 000,- |
| **Eksterne prosjekter:** | |
| • **Stedsutvikling** | 600.000, |
| • **Samferdselsprosjekter** | 350 000,- |
| • **Matopplevelser** | 200 000,- |
| • **Internasjonalisering** | 100 000,- |
| • **Arrangementsutvikling/ festivalnettverk** | 100 000,- |
| • **Næringsbarometer/ næringsstrategi** | 100 000,- |
| Disponerte midler: | **3 400 000,-** |
| Udisponerte midler: | 0,- |

# Regnskap Regionrådet drift 2020

1 GRAN KOMMUNE (2020) - År/Periode 2020 1 - 13 19.03.2021

**Bruker:** KVMY **Klokken:** 09:30 **Program:** XKOST-A1 **Versjon:** 18



# Regnskap Regionrådet drift 2020

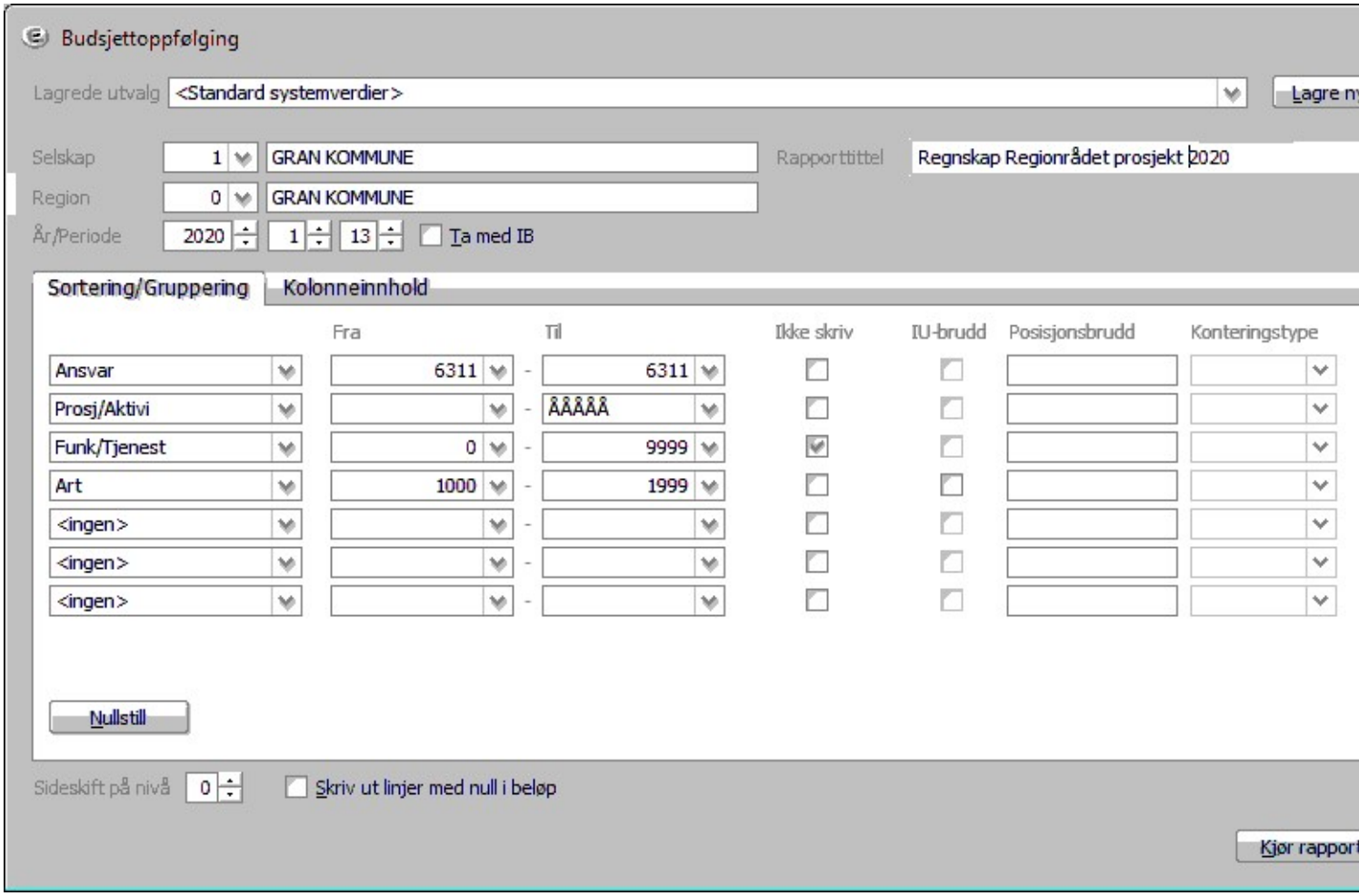
1 GRAN KOMMUNE (2020) - År/Periode 2020 1 - 13 19.03.2021

| | Regnskap 2020 | Buds(end) 2020 | Avvik(per.) 0 |
|---|---|---|---|
| **Ansvar: 6310 Regionrådet - drift** | | | |
| 1010 LØNN I FASTE STILLINGER | 902.679,12 | 902.947 | -268 |
| 1052 GODTGJØRELSER MED ARB. AVG. | 4.392,00 | 1.000 | 3.392 |
| 1059 ANNEN LØNN | 1.500,00 | 0 | 1.500 |
| 1090 PENSJONSINNSKUDD KLP | 81.599,72 | 82.487 | -887 |
| 1092 ULYKKES- OG GRUPPELIVSFORSIKRI | 787,38 | 0 | 787 |
| 1099 ARBEIDSGIVERAVGIFT | 139.725,30 | 138.805 | 920 |
| 1100 KONTORMATERIELL | 11.902,40 | 10.000 | 1.902 |
| 1101 ABONNEMENTER OG FAGLITTERATUI | 57.711,72 | 8.000 | 49.712 |
| 1115 MATVARER | 998,53 | 0 | 999 |
| 1116 BEVERTNING UNDER MØTER | 83.220,54 | 40.000 | 43.221 |
| 1120 ANNET FORBRUKSMATERIELL/ RÅVAI | 1.654,80 | 0 | 1.655 |
| 1126 VELFERDSTILTAK FOR ANSATTE | 86,22 | 2.000 | -1.914 |
| 1130 POST, BANKTJENESTER, TELEFON | 900,22 | 0 | 900 |
| 1132 TELEFON/ FAX | 600,00 | 11.000 | -10.400 |
| 1133 MOBILTELEFON BRUK | 11.660,66 | 11.000 | 661 |
| 1134 DATAKOMMUNIKASJON OG SAMBANI | 24.329,60 | 0 | 24.330 |
| 1135 PORTO OG BETALINGSGEBYRER | 13,60 | 0 | 14 |
| 1136 Motkonto innberetning mobiltelefon | -4.392,00 | 0 | -4.392 |
| 1143 REPRESENTASJON OG REPRESENTA | 0,00 | 1.000 | -1.000 |
| 1150 KURS OG VEILEDNING (IKKE OPPGAV | 18.482,70 | 132.000 | -113.517 |
| 1160 UTGIFTER OG GODTGJ FOR REISER I | 0,00 | 15.000 | -15.000 |
| 1185 PERSONFORSIKRING (IKKE TREKK O( | 448,35 | 0 | 448 |
| 1196 LISENSER | 964,30 | 0 | 964 |
| 1200 INVENTAR/ UTSTYR/ MØBLER | 2.090,40 | 0 | 2.090 |
| 1202 EDB NETT OG MASKINVARE | 9.470,40 | 0 | 9.470 |
| 1230 VEDLIKEHOLDSTJENESTER | 8.208,00 | 0 | 8.208 |
| 1241 DRIFTSAVTALER MED DATASENTRALI | 0,00 | 1.000 | -1.000 |
| 1251 MATERIALER TIL VEDLIKEHOLD | 2.408,03 | 0 | 2.408 |
| 1272 KJØP AV KONSULENTTJENESTER | 9.000,00 | 15.000 | -6.000 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 35.992,19 | 35.000 | 992 |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 0,00 | 50.000 | -50.000 |
| 1503 FORSINKELSESRENTEUTGIFTER | 178,73 | 0 | 179 |
| **Sum utgifter** | **1.406.612,91** | **1.456.239** | **-49.626** |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -35.992,19 | -35.000 | -992 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -450.000,00 | -450.000 | 0 |
| 1750 REFUSJON FRA ANDRE KOMMUNER | -613.689,66 | -639.000 | 25.310 |
| **Sum inntekter** | **-1.099.681,85** | **-1.124.000** | **24.318** |
| **Sum ansvar: 6310 Regionrådet - drift** | **306.931,06** | **332.239** | **-25.308** |
| **T O T A L T** | **306.931,06** | **332.239** | **-25.308** |

# Regnskap Regionrådet prosjekt 2020

1 GRAN KOMMUNE (2020) - År/Periode 2020 1 - 13 19.03.2021

**Bruker:** KVMY **Klokken:** 09:26 **Program:** XKOST-A1 **Versjon:** 18



# Regnskap Regionrådet prosjekt 2020

1 GRAN KOMMUNE (2020) - År/Periode 2020 1 - 13 19.03.2021

| | Regnskap 2020 | Buds(end) 2020 | Avvik(per.) 0 |
|---|---|---|---|
| **Ansvar: 6311 Regionrådet - prosjekter** | | | |
| **Prosj/Aktivi: 131 Kjør for livet** | | | |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 200.000,00 | 0 | 200.000 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -200.000,00 | 0 | -200.000 |
| **Sum prosj/Aktivi: 131 Kjør for livet** | **0,00** | **0** | **0** |
| **Prosj/Aktivi: 147 Hadelandstinget** | | | |
| 1270 ANDRE TJENESTER SOM INNGÅR I EG | 0,00 | 100.000 | -100.000 |
| **Sum prosj/Aktivi: 147 Hadelandstinget** | **0,00** | **100.000** | **-100.000** |
| **Prosj/Aktivi: 151 HADELAND - NÆRT OG NA** | | | |
| 1010 LØNN I FASTE STILLINGER | 521.338,50 | 281.000 | 240.339 |
| 1052 GODTGJØRELSER MED ARB. AVG. | 992,68 | 0 | 993 |
| 1090 PENSJONSINNSKUDD KLP | 47.122,56 | 26.000 | 21.123 |
| 1092 ULYKKES- OG GRUPPELIVSFORSIKRI | 787,38 | 0 | 787 |
| 1099 ARBEIDSGIVERAVGIFT | 46.892,60 | 43.000 | 3.893 |
| 1100 KONTORMATERIELL | 349,00 | 0 | 349 |
| 1101 ABONNEMENTER OG FAGLITTERATUF | 8.066,09 | 0 | 8.066 |
| 1120 ANNET FORBRUKSMATERIELL/ RÅVAF | 480,00 | 0 | 480 |
| 1126 VELFERDSTILTAK FOR ANSATTE | 3.561,00 | 0 | 3.561 |
| 1132 TELEFON/ FAX | 2.354,68 | 0 | 2.355 |
| 1133 MOBILTELEFON BRUK | 15.847,57 | 0 | 15.848 |
| 1140 ANNONSER, REKLAME, INFORMASJOI | 60.026,69 | 120.000 | -59.973 |
| 1150 KURS OG VEILEDNING (IKKE OPPGAV | 22.580,00 | 30.000 | -7.420 |
| 1160 UTGIFTER OG GODTGJ FOR REISER D | 5.996,00 | 20.000 | -14.004 |
| 1185 PERSONFORSIKRING (IKKE TREKK OG | 525,99 | 0 | 526 |
| 1240 SERVICEAVTALER, REPARASJONER G | 12.000,00 | 80.000 | -68.000 |
| 1270 ANDRE TJENESTER SOM INNGÅR I EG | 0,00 | 150.000 | -150.000 |
| 1272 KJØP AV KONSULENTTJENESTER | 382.118,50 | 0 | 382.119 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 108.186,35 | 0 | 108.186 |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 49.000,00 | 200.000 | -151.000 |
| 1472 GAVER / STIPEND | 535,00 | 0 | 535 |
| 1503 FORSINKELSESRENTEUTGIFTER | 57,57 | 0 | 58 |
| 1710 REFUSJON SYKELØNN (KOMMUNALE | -247.776,00 | 0 | -247.776 |
| 1712 REF VED SVANGERSKAPSPERMISJON | -135.662,00 | 0 | -135.662 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -108.186,35 | 0 | -108.186 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -797.193,81 | 0 | -797.194 |
| **Sum prosj/Aktivi: 151 HADELAND - NÆRT OG** | **0,00** | **950.000** | **-950.000** |
| **Prosj/Aktivi: 154 Sekretariat Regionrådet** | | | |
| 1010 LØNN I FASTE STILLINGER | 195.708,24 | 241.000 | -45.292 |
| 1052 GODTGJØRELSER MED ARB. AVG. | 4.610,36 | 0 | 4.610 |
| 1059 ANNEN LØNN | 1.500,00 | 0 | 1.500 |
| 1090 PENSJONSINNSKUDD KLP | 17.965,39 | 22.000 | -4.035 |
| 1092 ULYKKES- OG GRUPPELIVSFORSIKRI | 787,38 | 0 | 787 |
| 1099 ARBEIDSGIVERAVGIFT | 31.100,77 | 37.000 | -5.899 |
| 1100 KONTORMATERIELL | 0,00 | 200.000 | -200.000 |
| 1101 ABONNEMENTER OG FAGLITTERATUF | 6.906,30 | 0 | 6.906 |
| 1116 BEVERTNING UNDER MØTER | 3.706,40 | 0 | 3.706 |
| 1126 VELFERDSTILTAK FOR ANSATTE | -555,20 | 0 | -555 |
| 1133 MOBILTELEFON BRUK | 2.875,18 | 0 | 2.875 |
| 1134 DATAKOMMUNIKASJON OG SAMBAND | 3.550,40 | 0 | 3.550 |
| 1136 Motkonto innberetning mobiltelefon | -4.392,00 | 0 | -4.392 |
| 1140 ANNONSER, REKLAME, INFORMASJOI | 1.847,03 | 0 | 1.847 |
| 1160 UTGIFTER OG GODTGJ FOR REISER D | 1.442,00 | 0 | 1.442 |
| 1185 PERSONFORSIKRING (IKKE TREKK OG | 448,35 | 0 | 448 |

| | Regnskap 2020 | Buds(end) 2020 | Avvik(per.) 0 |
|---|---|---|---|
| 1196 LISENSER | 1.607,47 | 0 | 1.607 |
| 1197 KONTIGENTER | 280,00 | 0 | 280 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 3.450,50 | 0 | 3.451 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -3.450,50 | 0 | -3.451 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -269.653,07 | 0 | -269.653 |
| 1892 GAVER | 265,00 | 0 | 265 |
| **Sum prosj/Aktivi: 154 Sekretariat Regionråde** | **0,00** | **500.000** | **-500.000** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 170 PARTNERSKAPSMIDLER** | | | |
| 1150 KURS OG VEILEDNING (IKKE OPPGAV | 55.523,52 | 0 | 55.524 |
| 1270 ANDRE TJENESTER SOM INNGÅR I EG | 0,00 | 350.000 | -350.000 |
| 1272 KJØP AV KONSULENTTJENESTER | 126.000,00 | 0 | 126.000 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 50.431,50 | 0 | 50.432 |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 900.000,00 | 1.200.000 | -300.000 |
| 1550 AVSETNING TIL BUNDNE DRIFTSFOND | 1.219.868,12 | 0 | 1.219.868 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -50.431,50 | 0 | -50.432 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -801.392,64 | -2.500.000 | 1.698.607 |
| 1750 REFUSJON FRA ANDRE KOMMUNER | -999.999,00 | -1.000.000 | 1 |
| 1950 BRUK AV BUNDNE DRIFTSFOND | -500.000,00 | -500.000 | 0 |
| **Sum prosj/Aktivi: 170 PARTNERSKAPSMIDLI** | **0,00** | **-2.450.000** | **2.450.000** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 171 Klimahandlingskampanje** | | | |
| 1170 TRANSPORT/ DRIFT AV EGNE OG LEI | 17.600,00 | 0 | 17.600 |
| 1210 KJØP, LEIE OG LEASING AV TRANSPO | 225,00 | 0 | 225 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 4.456,25 | 0 | 4.456 |
| 1472 GAVER / STIPEND | 4.000,00 | 0 | 4.000 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -4.456,25 | 0 | -4.456 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -21.825,00 | 0 | -21.825 |
| **Sum prosj/Aktivi: 171 Klimahandlingskampai** | **0,00** | **0** | **0** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 175 Bærekraftig og attraktiv ste** | | | |
| 1272 KJØP AV KONSULENTTJENESTER | 89.145,00 | 0 | 89.145 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 22.286,25 | 0 | 22.286 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -22.286,25 | 0 | -22.286 |
| 1950 BRUK AV BUNDNE DRIFTSFOND | -89.145,00 | 0 | -89.145 |
| **Sum prosj/Aktivi: 175 Bærekraftig og attrakti** | **0,00** | **0** | **0** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 188 Klimanettverk** | | | |
| 1116 BEVERTNING UNDER MØTER | 6.980,00 | 0 | 6.980 |
| 1950 BRUK AV BUNDNE DRIFTSFOND | -6.980,00 | 0 | -6.980 |
| **Sum prosj/Aktivi: 188 Klimanettverk** | **0,00** | **0** | **0** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 191 KLIMAPÅDRIVER II** | | | |
| 1101 ABONNEMENTER OG FAGLITTERATUI | 120,00 | 0 | 120 |
| 1130 POST, BANKTJENESTER, TELEFON | 4.055,94 | 0 | 4.056 |
| 1132 TELEFON/ FAX | 1.387,95 | 0 | 1.388 |
| 1133 MOBILTELEFON BRUK | 8.876,03 | 0 | 8.876 |
| 1185 PERSONFORSIKRING (IKKE TREKK O( | 38,82 | 0 | 39 |
| 1429 MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL | 3.603,46 | 0 | 3.603 |
| 1729 KOMPENSASJON FOR MERVERDIAVG | -3.603,46 | 0 | -3.603 |
| 1750 REFUSJON FRA ANDRE KOMMUNER | -8.144,00 | 0 | -8.144 |
| 1950 BRUK AV BUNDNE DRIFTSFOND | -6.334,74 | 0 | -6.335 |
| **Sum prosj/Aktivi: 191 KLIMAPÅDRIVER II** | **0,00** | **0** | **0** |
| | | | |
| **Prosj/Aktivi: 199 PROSJEKT STOR-OSLO NO** | | | |
| 1350 KJØP AV TJENESTER FRA ANDRE KOI | 197.565,00 | 200.000 | -2.435 |

# Regnskap Regionrådet prosjekt 2020

1 GRAN KOMMUNE (2020) - År/Periode 2020 1 - 13 19.03.2021

| | Regnskap 2020 | Buds(end) 2020 | Avvik(per.) 0 |
|---|---|---|---|
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -197.565,00 | 0 | -197.565 |
| **Sum prosj/Aktivi: 199 PROSJEKT STOR-OSL** | **0,00** | **200.000** | **-200.000** |
| **Prosj/Aktivi: 275 Stedsutvikling** | | | |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 0,00 | 300.000 | -300.000 |
| **Sum prosj/Aktivi: 275 Stedsutvikling** | **0,00** | **300.000** | **-300.000** |
| **Prosj/Aktivi: 276 Samferdselsprosjekter** | | | |
| 1470 OVERFØRING TIL ANDRE | 0,00 | 150.000 | -150.000 |
| **Sum prosj/Aktivi: 276 Samferdselsprosjekter** | **0,00** | **150.000** | **-150.000** |
| **Prosj/Aktivi: 572 Regionråd - prosjektleder pl** | | | |
| 1010 LØNN I FASTE STILLINGER | 172.331,10 | 201.000 | -28.669 |
| 1090 PENSJONSINNSKUDD KLP | 13.795,55 | 18.000 | -4.204 |
| 1099 ARBEIDSGIVERAVGIFT | 26.243,83 | 31.000 | -4.756 |
| 1739 ANNEN REFUSJON FYLKESKOMMUNE | -212.370,48 | 0 | -212.370 |
| **Sum prosj/Aktivi: 572 Regionråd - prosjektlec** | **0,00** | **250.000** | **-250.000** |
| **Prosj/Aktivi: Uten** | | | |
| 1010 LØNN I FASTE STILLINGER | 0,00 | 1.000 | -1.000 |
| **Sum prosj/Aktivi: Uten** | **0,00** | **1.000** | **-1.000** |
| **Sum ansvar: 6311 Regionrådet - prosjekter** | **0,00** | **1.000** | **-1.000** |
| **T O T A L T** | **0,00** | **1.000** | **-1.000** |

# Partnerskapsmidler 2020, og andre

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bundne fond** | | **2 519 937** | **2519938** | **2519990** | | **2519968** | **2519943** | **2519947** | |
| | | **Regionrådet - partnerskaps-midler** | **Transport-ordning** | **Eget fond Klimapådriver Statstilskudd P 191** | **Eget fond klimahandlingskampanje P 171** | **Bærekraftig og atttraktiv stedsutvikling P 175** | **Klimanettverk, P 188** | **Stedsutvikling, spesifikke midler P 275** | **Sum** |
| **Rest på fond pr 31.12.19** | | **1 646 434,38** | **1 747,03** | **142 032,52** | **-** | **303 419,01** | **566 676,29** | **-** | **2 660 309,23** |
| Tilskudd fra kommunene | | 999 999,00 | | | | | | | 1 999 999,00 |
| OFK Nye midler 2018 | | 2 500 000,00 | | | | | | | 5 000 000,00 |
| Refunderes fra kommunene/fylkeskommune | | | | | | | | | - |
| | | | | | | | | | - |
| | | **5 146 433,38** | **1 747,03** | **142 032,52** | **-** | **303 419,01** | **566 676,29** | **-** | **9 660 308,23** |
| | | | | | | | | | - |
| **Pros.** | **Bruk av midler** | **Pr 31.12.20** | | | | | | | - |
| 131 | Kjør for livet | 200 000,00 | | | | | | | 200 000,00 |
| 147 | Hadelandstinget | | | | | | | | - |
| 151 | Hadeland - nært og naturlig | 797 193,81 | | | | | | | 797 193,81 |
| 154 | Sekretariat regionrådet | 269 653,07 | | | | | | | 269 653,07 |
| 170 | Internasjonalisering | | | | | | | | - |
| 170 | Arrangementutvikling/Festivalnettverk | | | | | | | | - |
| 170 | Næringsbarometeret Hadeland | 100 000,00 | | | | | | | 100 000,00 |
| 170 | Utredning og arbeid med omstilling av det regionale samarbeidet på Hadeland | 81 523,52 | | | | | | | 81 523,52 |
| 170 | Tiltak næringslivet, covid 19 | 700 000,00 | | | | | | | 700 000,00 |
| 170 | Tiltak reiseliv, covid 19 | 200 000,00 | | | | | | | 200 000,00 |
| 171 | Klimahandlingskampanje | 21 825,00 | | | | | | | 21 825,00 |
| 175 | Bærekraftig og atttraktiv stedsutvikling | | | | | 89 145,00 | | | 89 145,00 |
| 188 | Klimanettverk | | | | | | 6 980,00 | | 6 980,00 |
| 191 | Klimapådriver | | | 6 334,74 | | | | | 6 334,74 |
| 199 | Prosjekt Stor-Oslo Nord | 197 565,00 | | | | | | | 197 565,00 |
| 275 | Stedsutvikling | | | | | | | | - |
| 276 | Samferdselsprosjekter | | | | | | | | - |
| 584 | Mat og opplevelser | | | | | | | | - |
| 572 | Regionråd - prosjektleder plan og prosess | 212 370,48 | | | | | | | 212 370,48 |
| | Total | 2 780 130,88 | - | 6 334,74 | - | 89 145,00 | 6 980,00 | - | 2 882 590,62 |
| | **Rest på fond pr 31.12** | **2 366 302,50** | **1 747,03** | **135 697,78** | **-** | **214 274,01** | **559 696,29** | **-** | 3 277 717,61 |

HADELAND

# Handlingsplan med budsjett 2021

## for Regionrådet for Hadeland - Interkommunalt politisk råd



*Handlingsplan med budsjett 2021 – revidert etter ferdig regnskap for 2020 – skrevet 19.3.2021*

HADELAND

# Innhold


**1. Innledning** ..... 3

**2. Om Regionrådet for Hadeland IPR** ..... 5

**3. Økonomiske rammer** ..... 6

**4. Satsingsområder:** ..... 8

**Hadeland – nært og naturlig** ..... 9

**Påvirkning og samfunnskontakt** ..... 10

**Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord** ..... 10

**Stedsutvikling** ..... 11

**Næringsutvikling** ..... 11

**Næringsstrategi** ..... 11

**Festivalsamarbeid** ..... 12

**Drift av Regionrådet for Hadeland, Hadelandstinget og planarbeid** ..... 13

**Hadeland Utvikling** ..... 13

**5. Budsjett 2021** ..... 14

HADELAND



## 1. Innledning

Hadeland har lang historie med regionalt samarbeid. I regionen er det mange interkommunale samarbeidsordninger og et godt etablert samarbeid gjennom Regionrådet for Hadeland IPR. Fra 2003 har regionrådet hatt en fast ansatt administrativ leder og årlige budsjetter finansiert av kommunene og fylkeskommunen.

*Handlingsplan 2021* er et overordnet styringsdokument. Formålet er å beskrive de viktigste utviklingstrekkene, satsingene og mulighetene for samarbeidet mellom Hadelandskommunene dette året. Den skal også vise et overordnet budsjett for 2021.

*Regional Plan for Hadeland 2015-21* er en overordnet plan som skal gi strategiske føringer for samfunnsutviklingen i regionen innenfor de tema planarbeidet konsentrerer seg om. Planen skal legge til rette for felles ønsket utvikling på Hadeland. Den skal bidra til at regionen blir et sted hvor det er godt å vokse opp, bo og drive næringsvirksomhet. Tettsteds- og boligutvikling, næringsutvikling, kompetanse og samferdselsspørsmål er strategisk valgte tema som krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, kommuner og regioner.  Planen sier noe

om Hadelands strategiske geografiske plassering i forhold til Oslo og et felles bo- og arbeidsmarked med Oslo, Gjøvik, Hønefoss og Gardermoen.

Planen har regional status, slik at den blir lagt «til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». (Plan – og bygningsloven § 8-2). Denne bør revideres i 2010, for å vise framtidige satsinger, retning og tiltak for å nå mål om befolkningsvekst og næringsvekst for Hadelandskommunene.

Fra 1.1.2020 ble Hadelandskommunene delt mellom to fylker. Gran hører til Innlandet fylkeskommune og Lunner og Jevnaker hører til Viken fylkeskommune. Det å være en grenseregion delt mellom to fylker vil by på noen utfordringer, men også muligheter. Hadelandskommunene signaliserte tidligere at de ønsker et fortsatt tett regionalt samarbeid.

I 2020 undersøkte Hadeland om Ringeriksregionen var interessert i en regionforstørring sammen med Hadeland. Det ble konkludert at det ikke var aktuelt fra Ringeriksregionens side.

I november 2020 bestemte Jevnaker kommune seg for å gå ut av Regionrådet for Hadeland IPR, og kun ha formelt regionalt samarbeid med Ringeriksregionen. Det betyr at det formelle regionale samarbeidet på Hadeland fom 2022 kun er mellom Gran og Lunner. Det vil derfor i perioden frem til neste kommune og fylkestingsvalg være en kombinasjon av sterkt samarbeid og satsinger mellom Gran og Lunner i tillegg til å se på mulig regionutvidelse sørover, nordover eller østover. Det skal også ses på potensialet i regionsamarbeidet i forhold til øvrig interkommunalt samarbeid.



## 2. Om Regionrådet for Hadeland IPR

Regionrådet for Hadeland IPR er et politisk samarbeidsorgan for kommunene Gran, Lunner og Jevnaker kommune. På grunn av føringer i ny kommunelov har Regionrådet nå nytt navn: «Regionrådet for Hadeland – Interkommunalt Politisk råd (IPR)». Kommunelovens § 18 om interkommunalt politisk råd er førende for arbeidet til rådet.

Rådet består av tre folkevalgte representanter fra hver av kommunene. Ordfører skal være en av representantene. Valg av representanter, med vararepresentanter, skjer etter forholdstallsprinsippet i den enkelte kommune.

Rådmennene i de tre kommunene møter i rådet med samme rettigheter som i kommunestyrene.

Som beskrevet i de tidligere partnerskapsavtalene mellom kommunene og Oppland fylkeskommune er regionrådet også et beslutningsorgan for partnerskapsavtalen. Derfor har Oppland Fylkeskommune deltatt i regionrådene med to politiske representanter fra fylkesutvalgsnivå, en fra posisjonen og en fra opposisjonen. Det har også møtt en fast administrativ representant. Etter at Lunner og Jevnaker ble en del av Viken fylkeskommune og Gran ble en del av Innlandet fylkeskommune fra 1.1.2020 er den fylkeskommunale deltakelsen slik: Innlandet FK har to representanter i Regionrådet for Hadeland IPR fra fylkesutvalgsnivå. Viken FK har med to representanter fra fylkestinget og en fylkesråd.

I reglementet står det følgende om Regionrådets mandat:

- *Rådet skal arbeide med saker som er av felles interesse for kommunene og fylkeskommunen og være et samarbeidsorgan for utvikling av regionale strategier og planer.*
- *Å fremme regionens interesser overfor fylkeskommunene og statlige organer skal være et prioritert område. Målet skal være å skape gode levekår og utviklingsmuligheter for de som bor og har virksomhet i regionen.*
- *Rådet skal kunne gi uttalelser i saker som er viktige for regionen.*
- *Rådet kan samordne utviklings- og utredningsarbeid som er av felles interesse for kommunene og delegeres myndighet til å utgjøre/oppnevne styringsgruppe og ledelse for enkeltprosjekter.*
- *Den enkelte kommune har ansvaret for å holde kommunestyret orientert om arbeidet i rådet.*

Det gjennomføres et felles formannskapsmøte eller «Hadelandsting» årlig. Dette innarbeides i møteplanen. I et «Hadelandsting» innkalles formannskapsmedlemmene og relevant administrasjon i tillegg til representanter fra næringslivet blir invitert. På møtet tas det opp ulike temaer/ utfordringer for regionen og man ser på framtidige prioriteringer.

Avtale om samarbeidet og en revidering av reglementet bør komme på plass i 2021 med beskrivelse av formen på det regionale samarbeidet gjennom Regionrådet for Hadeland fremover.

I forhold til bemanning har regionadministrasjonen de seneste årene bestått av følgende: Daglig leder i 100% stilling - denne har hatt personalansvar for rådgiver i regionsekretariatet i 30-50% stilling og prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» i 100% stilling. Tidligere år har også klimapådriver og andre prosjektledere vært en del av regionrådets bemanning.

I 2021 er det kun daglig leder i 100%, rådgiver i 30-50% og prosjektleder i 50% for Hadeland – nært og naturlig som tenkes videreført, og det er ønske om en prosjektleder for plan og strategiarbeid i 50%.

Det må også i 2021 jobbes med organisering, finansiering, formelle avtaler og form på det framtidige regionale samarbeidet.

## 3. Økonomiske rammer

Finansiering av satsinger og prosjekter i Hadelandsregionen har tom 2020 vært via partnerskapsavtaler mellom Innlandet og Viken Fylkeskommuner og de tre Hadelandskommunene. Fylkeskommunene har bidratt med 2 500 000,- totalt mot at kommunene har bidratt med 1 000 000,-.

Partnerskapsavtalen har også regulert beslutningsmetodikken som stadfester at avgjørelser skal fattes gjennom konsensus.

Driftsmidler kommer i tillegg og har vært delt likt mellom kommunene.  Drift går til lønn for daglig leder og fasilitering av politiske møter, og er totalt på ca 1 mill kr årlig. Innlandet FK har i tillegg betalt halvparten av daglig leders lønn.

Med regionreformen som tredde i kraft 1.1.2020 ble regionens kommuner delt mellom Innlandet og Viken Fylkeskommuner. Det har vært usikkerhet rundt en modell for finansiering av et videre regionalt samarbeid på Hadeland. I 2020 ble det slik at både Viken og Innlandet bidro med midler slik at en felles partnerskapsavtale kom på plass med kommunene også i 2020. I 2021 vil derimot ikke Viken fylkeskommune overføre partnerskapsmidler, men i stedet se på mulighet for å betale ut prosjektmidler til regionen. Innlandet fylkeskommune vil dermed også kun betale ut partnerskapsmidler tilsvarende Vikens bidrag.

Jevnaker kommune valgte i november 2020 at kommunen skal gå ut av Regionrådet for Hadeland IPR, og kun være med i det formelle samarbeidet i Ringeriksregionen. De har allikevel økonomiske forpliktelser til Hadeland i 2021 jfr kommuneloven.

Det ser uansett ut som at den økonomiske rammen i årene fremover for Regionrådet for Hadeland IPR vil bli mindre forutsigbar og at det må jobbes for ekstern finansiering via prosjektsøknader både til Viken FK og andre eksterne aktører. Se ellers kapittel 5 om budsjett for 2021.



## 4. Satsingsområder:

Regionrådet for Hadeland har hatt noen faste satsinger, mange korte eller langsiktige prosjekter og noen fokusområder som prosjektlederne har jobbet sammen om på tvers av prosjektene. Regionen har også støttet flere lokale initiativtakere som bidrar aktivt til å øke attraktiviteten i regionen når det gjelder arrangement, kulturliv og langsiktig stedsutvikling.

Bærekraft er et nøkkelord for den økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingen av regioner. Hadeland har i mange år vært i front på energieffektivisering, fornybar energi og reduksjon av klimagassutslipp. Det har vært et mål at regionen skal være et attraktivt sted for økologisk landbruk, bioøkonomi, grønt byggeri og innovative grønne anskaffelser. Hadelandskommunene har hatt egen klimapådriver i mange år. Det er ingen dedikert stilling for dette nå, pga omorganisering og usikkerhet.

Smarte steder som skaper gode møteplasser og opplevelser i hverdagen både for innbyggere og besøkende er viktig for å være en attraktiv region nær Oslo. Hadeland har høy aktivitet av kultur- og naturopplevelser for alle livets faser.




## Hadeland – nært og naturlig

De største satsingsområdene de siste årene har vært gjennom «Hadeland - nært og naturlig» (HNN). Satsningen har som mål at Hadeland skal bli en attraktiv region for tilflyttere, besøkende og næringsetablerere. En prosjektleder i 100% stilling har jobbet med underprosjekter knyttet til kommunikasjon og markedsføring, stedsutvikling og næringsutvikling. Den tyngste delen handler om markedsføring og kommunikasjon, blant annet via nettsider og sosiale media. I tillegg har prosjektleder jobbet tett på og støttet aktører som har jobbet frem store arrangementer og lokale matopplevelser på Hadeland.

Ordførere og rådmenn i de tre kommunene er styringsgruppe for Hadeland – nært og naturlig. Satsingen har de siste årene hatt en økonomisk ramme på ca 1 200 000,- inkl lønnsmidler til prosjektleder. Hvert år presenteres prosjektmandat med innhold og budsjett for regionrådets politikere. Janka Stensvold Henriksen er prosjektleder, og har hatt stillingen siden 2016. For tiden er hun i foreldrepermisjon, og stillingen har for tiden ingen vikar. I 2021 vil hun kun være ansatt i 50% stilling. Rammen er derfor justert ned til 800 000,- for lønn og tiltaksmidler.

Hadeland – nært og naturlig har vært den viktigste satsingen for Regionrådet for Hadeland IPR i mer enn 10 år. Selv om prosjektene nå kun har prosjektleder i 50 % er det viktig med midler til tiltak for synliggjøring av regionen også i årene

fremover. Prosjektet må allikevel spisses, og ha hovedfokus på synliggjøring og markedsføring.



## Påvirkning og samfunnskontakt

Mye av jobben til prosjektlederne og daglig leder er å jobbe for Hadeland i ulike sammenhenger. Det å ha gode nettverk og påvirke aktører så Hadeland blir satt på kartet er viktig. Fremme regionens interesser overfor overordna myndigheter og andre premissleverandører, og avgi felles uttalelser i saker som er viktige for regionen er også noe regionadministrasjonen jobber mye med. Det jobbes også for å utvikle og følge opp regionale planer og strategier.

Samarbeid for å skape arenaer der næringsliv, utdanningsinstitusjoner og offentlige myndigheter samhandler samt samhandle med det øvrige lokale virkemiddelapparatet for å fremme næringsutvikling er også en viktig jobb. Blant annet er regionadministrasjonen med og arrangerer den årlige Hadelandskonferansen.

## Samferdselsprosjekter/ Stor-Oslo Nord

Det har vært viktig for Regionrådet å jobbe med og støtte samferdselsprosjekter i regionen vår. På Ringerikssiden har det vært jobbet med planlegging av Ringeriksbanen og bedre vei på E16. Dette har Regionrådet for Hadeland støttet tom 2020.

Prosjektet Stor-Oslo Nord ble startet sommeren 2012 av kommunene Gjøvik, Nittedal, Gran, Lunner, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land. Formålet med prosjektet er å korte ned reisetiden til og fra Oslo med bil på RV4 og med tog på Gjøvikbanen. Prosjektet er finansiert som et spleiselag og har fått

partnerskapsmidler fra Hadeland i flere år. Det anbefales at Stor-Oslo Nord også i 2021 får overført partnerskapsmidler.

### Stedsutvikling

I flere år har kommunene blitt enige om stedsutviklingsprosjekter på Hadeland som har fått støtte fra Regionrådet for Hadeland. I dialog med kommunene blir man enige om hvilke prosjekter og aktører som skal få støtte. Prosjektleder for Hadeland – nært og naturlig har tidligere fulgt opp stedsutviklingsprosjektene. Med redusert stilling for prosjektleder i HNN vil det ikke være kapasitet til oppfølging av stedsutvikling, men det vil jobbes for regional oppfølging av stedsutvikling i kommunene også i 2021.

### Næringsutvikling

Prosjektet «Hadeland – nært og naturlig» har også hatt fokus på arbeid for næringsutvikling på Hadeland. Dette har skjedd både gjennom markedsføring, samarbeid med Hadelandshagen om Hadelandskonferansen og annet, og med direkte kontakt med næringslivet. I tillegg har regionadministrasjonen og daglig leder alltid jobbet med påvirkning regionalt og nasjonalt for positive effekter for lokalt næringsliv. Det  vil i 2021 også jobbes videre med dette selv om prosjektleder i HNN har mindre kapasitet pga redusert stilling.

### Næringsstrategi

Det har i et par år vært jobbet for en felles næringsstrategi og et næringsbarometer for Hadelandskommunene. Dette arbeidet har vært utført av regionadministrasjonen og Hadelandshagen i tillegg til å kjøpe noe ekstern kompetanse. Prosjektet med næringbarometer er fullført, men det kreves både oppfølging og noe midler fremover for oppdatering av næringsbarometeret. I tillegg bør arbeidet med næringsstrategi fullføres, og det er ansatt en prosjektleder i 50% fom juli 2020 som skal arbeide med ferdigstillelse av denne i tillegg til annet plan- og strategiarbeid i 2021.



## Festivalsamarbeid

Regionen hadde for noen år siden en arrangementsutvikler som har vært prosjektleder for utvikling av store regionale og nasjonale prosjekter på Hadeland, og for å utvikle festivaler og nettverk for å formidle kortreist kvalitetsmat fra Hadeland. Regionrådet for Hadeland brukte i 2019 også partnerskapsmidler på disse satsingene, med prosjektleder for «Hadeland – nært og naturlig» som har jobbet for dette sammen med eksterne aktører. I 2021 er det fra ulike festivaler på Hadeland ønske om en prosjektlederstilling i 50% for et festivalsamarbeid, og Regionrådet for Hadeland vil motta en søknad om støtte til dette.



## Drift av Regionrådet for Hadeland, Hadelandstinget og planarbeid

Det skulle vært startet et arbeid med revidering av Regional Plan for Hadeland i 2020. Styringsgruppe for dette arbeidet er Regionrådet for Hadeland. Dette arbeidet har vært utsatt pga usikkerhet rundt Jevnakers rolle i Hadelandssamarbeidet videre. Men i 2021 er det viktig at det gjennomføres en revidering. Som nevnt tidligere er derfor en egen prosjektleder i 50%, Øyvind Sørlie, ansatt fom juli 2020 som prosjektleder for slikt plan- og strategiarbeid.

Det skal som tidligere år også holdes et Hadelandsting med deltakere fra Regionrådet, formannskapene, næringslivet og aktuell administrasjon.

Daglig leder og rådgiver i regionadministrasjonen fasiliterer regionrådsmøtene, skriver saker til politisk behandling og er organisatorer for å utføre beslutninger som tas. Til slutt skal jo daglig leder og regionadministrasjonen forvalte partnerskapsmidler, og andre midler som tilligger Regionrådet, og behandle og følge opp det årlige handlingsprogrammet og budsjettet.

## Hadeland Utvikling

Regionrådet for Hadeland har i flere år samarbeidet tett med næringshagen for Gran og Lunner – Hadelandshagen. En mulighet for det regionale samarbeidet fremover er å styrke dette samarbeidet enda mer, og at regionadministrasjon, næringsrådgivere, lokalt næringsliv og Hadelandshagen jobber tettere og mer sømløst. Også ved å sitte fysisk sammen i egnede lokaler. Dette samarbeidet kan man kalle «Hadelandsregionen Utvikling», og Regionrådet har ved flere anledninger uttrykt ønske om en organisering på denne måten.



## 5. Budsjett 2021

Det er veldig utfordrende å sette opp et budsjett for Regionrådets bruk av midler i 2021. Det er flere grunner til dette.  Det er ikke signert partnerskapsavtale med Viken og kommunene. Men det er bestemt fra Vikens side at de ikke overfører partnerskapsmidler til regionene, men at det må søkes prosjektmidler. Det betyr også at Innlandet avventer med partnerskapsmidler til Hadeland siden de bidrar kun hvis Viken også gjør det. Nå

Jevnaker har besluttet å gå ut av Regionrådet for Hadeland IPR fom 1.1.2022, men har allikevel økonomiske forpliktelser til drift for 2021. Den nye partnerskapsavtalen med Innlandet Fylkeskommune har åpnet opp for å benytte midlene til driftsoppgaver. Dermed brukes også i 2021 partnerskapsmidler til lønn og drift for ansatte i regionadministrasjonen utenom daglig leder.

Budsjettet nedenfor er revidert etter vedtak med endringer i februar 2021 og med korrigerte tall etter endelig regnskap 2020. Man vet allikevel ikke hva de ekstakte fylkeskommunale midler blir i 2021.

Regionadministrasjonen har i flere år ønsket å løfte frem utviklingsprosjekter som vi mener bygger opp under allerede vedtatte satsninger og regionens profil, samt korresponderer med Regional plan for Hadeland. Det er tenkt videreføring av

satsinger men ikke oppstart av nye i 2021 pga usikkerhet for videre regionalt samarbeid.

Regionrådet har et overskudd i partnerskapsmidlene for 2020 på ca 700 000,-. Mindreforbruket har bakgrunn i covid-19 pandemien og Jevnakers utredning om regiontilknytning. Flere planlagte prosjekter for 2020 har på grunn av disse utfordringene ikke blitt gjennomført.

Totalbeløpet for disponible partnerskapsmidler er nå klart siden regnskapet fra 2020 er på plass. Totalt står det **2 366 302,50 på fond** fra tidligere år.

Kommunene har årlig betalt inn 333 000,- hver som andel til partnerskapsmidler, i tillegg til årlige driftsmidler (som er ca 250-300 000,- per kommune, se budsjett lenger ned). Jevnaker kommune har bestemt seg for å melde seg ut av det formelle Hadelandssamarbeidet gjennom Regionrådet for Hadeland IPR. De har allikevel et års oppsigelse og økonomiske forpliktelser i 2021 jfr kommuneloven. Jevnaker har bestemt at det ikke bevilges egne partnerskapsmidler i 2021. De vil kun bidra med sin andel av drift. Total overføring av **partnerskapsmidler fra Gran og Lunner** kommune er derfor ca **670 000,-**. Tilbakeføring av midler fra Randsfjordmuseene i 2020 fra prosjekt Nasjonalt Glassmuseum er ca **160 000,-**.

Viken FK har sagt at de kun vil betale ut prosjektmidler i 2021 og ikke generell overføring som partnerskapsmidler. Innlandet FK vil betale ut opp til 1 250 000,- til Hadeland lik Vikens overføring. Denne usikkerheten rundt fylkeskommunale midler medfører at vi i denne omgang kun budsjetterer med kommunenes andel i 2021. Det vil utover året bli jobbet med prosjekter som kan utløse midler fra fylkeskommunene.

**Totalbudsjett for 2021 med partnerskapsmidler fra kommunene og fra fond er kr 3 196 302,50.**

Det er viktig å huske at Gran kommune har arbeidsgiveransvar for de som jobber i regionadministrasjonen og/eller med prosjekter gjennom Regionrådet for Hadeland. Også i 2022 og videre framover må de økonomiske lønnsforpliktelser være forutsigbare.

HADELAND

**Budsjett for bruk av partnerskapsmidler 2021:**

| | |
|---|---|
| **Totalt** | **3 196 000,-** |

**Interne prosjekter:**

- **Hadeland – Nært og naturlig** 800 000,-
  Regionens bo- og etablererprosjekt. Kommunikasjon og markedsføring, stedsutvikling og næringsutvikling. Gjennomføring i tråd med vedtatt prosjektplan som legges frem juni 2021 (prosjektleder i permisjon tom mai). Lønn til prosjektleder 50% og midler til tiltak.

- **Regionadministrasjon** 400 000,-
  Rådgiver i regionsekretariatet 30-50% mm.

- **Prosjektlederstilling og arbeid med næringsstrategi- og regionalt planarbeid** 500 000,-
  Gjennomføres i tråd med prosjektplan som legges frem på nyåret 2021

- **Omstilling og utredning** 100 000,-

**Eksterne prosjekter:**

- **Stedsutvikling** 500 000,-
- **Samferdselsprosjekter** 250 000,-
- **Festivalnettverk** 200 000,-
- **Randsfjordmuseene – mulighetsstudie** 160 000,-
- **Næringsbarometer** 100 000,-
- **Næringsstrategi** 100 000,-

| | |
|---|---|
| Disponerte midler: | 3 110 000,- |
| Udisponerte midler: | 86 000,- |

HADELAND

**Budsjett for drift av Regionrådet for Hadeland 2021:**

Drift av Regionrådet innbefatter lønn til daglig leder inkl sosiale utgifter, fasilitering av politiske møter, og generelle driftsutgifter. Totale driftsutgifter varierer noe men totalt er det ca 1 200 000,- – 1 400 000,- per år. Innlandet fylkeskommune har tom 2020 betalt inn 450 000,- til deler av lønn for daglig leder. Men det er usikkert om dette vil fortsette i 2021. Kommuneloven tilsier allikevel at de har økonomiske forpliktelser. Kommunene har dekket resten av driftsutgiftene, ca 250 000,- - 300 000,- kr per kommune per år.

