Møte mellom Norsk Rådmannsforum og utvalget som skal vurdere konsekvenser av demografiske endringer i distriktene

Regjeringen satte høsten 2019 ned et offentlig utvalg som skal vurdere konsekvenser av befolkningsendringer i distriktene. Utvalget ledes av Victor Norman, og skal levere sin utredning innen 1. desember i år. Formålet med utvalget er å:

a) få mer kunnskap om hvordan utviklingen mot økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder vil påvirke de mindre sentrale områdene av landet,
b) få identifisert konsekvenser og utfordringer, særlig mht å opprettholde bærekraften i samfunnene, og
c) få forslag til hvordan utfordringene kan bli møtt av myndigheter og private.

Mer om utvalget og mandatet her.

Kommunenes planlegging og vurdering av demografiske endringer

Utvalget har gitt høy prioritet til å møte kommuner i distriktene for å høre om deres vurderinger/planer for å håndtere konsekvenser av demografiske endringer i egen kommune. Grunnet Korona-epidemien måtte denne møtevirksomheten begrenses. Før sommeren sendte utvalget derfor e-post til 24 utvalgte kommuner over hele landet med ønske om skriftlige innspill til utvalgets arbeid (tilbakemelding innen 1. september).

Utvalgets hovedinntrykk så langt er at kommuner i distriktene vurderer konsekvensene av aldringen av befolkningen som store, men håndterbare. De fleste kommunene i distriktsområder vil få en større andel innbyggere over 67 år fremover, i hovedsak fordi de er forventet å få færre innbyggere mellom 20-66 år[1]. Derimot vil veksten i *antall* eldre være mindre enn i mer sentrale kommuner. Kommunene vurderer aldrende befolkning hovedsakelig som en utfordring for helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Skifte fra sykehjem til hjemmetjenester, samt velferdsteknologi og å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft, pekes ofte på som de viktigste tiltakene som følge av demografisk endring.

Kommuner i distriktene virker mer bekymret for reduksjon i antall innbyggere, enn de er for endringer i alderssammensetningen. 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 kommunene allerede har jobbet med en stund. Framskrivinger tyder på at dette blir en utfordring for mange kommuner i distriktene også framover.

Distriktskommuner har større utgifter per innbygger enn mer sentrale kommuner.
Dette har blant annet sammenheng med en mer kostnadskrevende alderssammensetning og en mer spredtbygd bosetting, som gjør tjenestetilbudet dyrere å drifte. Blant annet fordi distriktskommuner har en mindre andel i yrkesaktiv alder har også distriktskommuner lavere skatteinntekter.

---

[1] Med "distriktsområder" menes her kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6, og delvis også nivå 4. Mens kommuner på nivå 4-6 i hovedsak får en endring i *andelen* eldre, får kommuner på sentralitetsnivå 1-3 i hovedsak en endring i *antallet* eldre.

I inntektssystemet for kommunene er det imidlertid mekanismer som omfordeler inntekter fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov basert nettopp på kriterier for alderssammensetning, smådriftsulemper, reiseavstander med mer. Gjennom skatteutjevningen omfordeles i tillegg skatteinntekter fra skattesterke til skattesvake kommuner. Utgiftsutjevningen og skatteutjevningen i inntektssystemet medfører dermed at kommuner som får en større økning i gjennomsnittsinnbyggernes utgiftsbehov og svakere skatteutvikling pr. innbygger enn landsgjennomsnittet, kompenseres for dette. Dette gjør antakelig at mange distriktskommuner ikke er så bekymret for økningen i andelen eldre, da de i stor grad har blitt kompensert økonomisk for denne endringen.

I tillegg mottar distriktskommuner egne regionalpolitiske tilskudd og har fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Mange har også inntekter fra naturressurser, og dette er inntekter som ikke inngår i skatteutjevningen mellom kommuner. De aller fleste distriktskommuner har på grunn av dette et høyere inntektsnivå enn andre 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.

I og med at inntektene til kommunene følger av antall innbyggere, vil nedgang i befolkningen gi nedgang i inntektene. Dette vil gjøre det vanskeligere å opprettholde nivået på tjenestetilbudet og utfordre strukturen i det eksisterende tjenestetilbudet. Dette gir krevende valg både politisk og organisatorisk og er antakelig også en grunn til at kommunene er mer bekymret for nedgang i folketall enn økning i andel eldre.

De siste årene har vært preget av god vekst i kommunenes frie inntekter, dette kan påvirke kommunenes vurderinger av framtiden. Utvalget er også bedt om å se på konsekvenser av demografiutfordringene innenfor strammere økonomiske rammer.

Problemstillinger utvalget ønsker å diskutere med Norsk Rådmannsforum:

- Deler Norsk Rådmannsforum denne beskrivelsen av distriktskommunenes vurdering av konsekvenser av demografisk endring?
- Har distriktskommuner i dag tilstrekkelig med virkemidler og forutsetninger for å håndtere konsekvensene av demografisk endring?
- Er det andre konsekvenser av demografisk endring i distriktene som Norsk Rådmannsforum er særlig opptatt av?