

# GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKSEN

---

**Dato: 06.09.2019**



## Dokumentinformasjon

---

<b>Oppdragsgiver:</b>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Tittel på rapport:</b>	Gjennomgang av distriktsindeksen
<b>Oppdragsnavn:</b>	Gjennomgang av distriktsindeksen Hovedoppdrag
<b>Oppdragsnummer:</b>	621119-01
<b>Utarbeidet av:</b>	Taryn Ann Galloway og Sven Haugberg
<b>Oppdragsleder:</b>	Taryn Ann Galloway
<b>Tilgjengelighet:</b>	Åpen

## Sammendrag

Distriktsindeksen (DI) er et verktøy for å kartlegge og peke ut kommuner med distriktsutfordringer. Størrelse- og avstandsulemper spiller en sentral rolle både i forståelsen av hva som er en typisk distriktskommune og som opphav til distriktskommunenes særskilte utfordringer. Distriktsindeksen skal imidlertid ikke bare peke ut kommuner med størrelses- og avstandsulemper. Indeksen skal også ta hensyn til i hvilken grad eventuelle geografiutfordringer fører til utfordringer på andre viktige samfunnsområder. Distriktsindeksen skal *ikke* peke ut kommuner med samfunnsutfordringer som i hovedsak har andre årsaker enn størrelses- og/eller avstandsulemper. Distriktsindeksen skal også kunne uttrykke *graden* av distriktsutfordringene i en kommune.

Distriktsindeksen brukes i regional- og distriktpolitikken som et hjelpemiddel for å avgrense virkeområdene for henholdsvis distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Distriktsindeksen brukes i tillegg direkte i tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge i inntektssystemet for kommunene, samt i tildeling av enkelte øremerkede tilskudd til fylkeskommuner under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) har sett behov for å gjennomgå og revidere distriktsindeksen. KMD gjennomførte selv en gjennomgang av distriktsindeksen og foreslo en revidering av indeksen i en rapport fra 2018. KMD har i ettertid sett behov for å få gjennomført en ekstern gjennomgang av distriktsindeksen. Denne rapporten presenterer arbeidet fra det eksterne, uavhengige oppdraget.

Den kritiske gjennomgangen av distriktsindeksen i denne rapporten har tatt som utgangspunkt at utforming og sammenstilling av distriktsindeksen skal henge sammen med gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken samt mål for virkemidlene hvor DI brukes. Størrelses- og avstandsulemper står sentralt i forståelsen av hva som er en distriktskommune og skal følgelig gjenspeiles på en god måte i distriktsindeksen. I vurderinger av hva slags *andre* utfordringer som framstår som relevante for indeksen, blir sammenhengen mellom (mulige) samfunnsutfordringer og avstands- og størrelsesulemper også viktig. En samfunnsutfordring som representeres med en indikator i distriktsindeksen, skal i større grad gjelde for kommuner med avstands- og størrelsesulemper enn andre kommuner.

De tre temaene «økonomisk vekst», «befolkningsutvikling og –sammensetning» og «ivaretagelse av menneskelige ressurser» framstår som relevante for indikatorer i indeksen. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å finne gode indikatorer som fanger opp kjernen i distriktskommunens utfordringer knyttet opp mot «ivaretagelse av menneskelige ressurser».

Samlet vurderer vi at følgende fire indikatorer er mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen: SSBs sentralitetsindeks, befolkningsvekst de 10 siste årene, sysselsettingsvekst de 10 siste årene og en indikator for næringsdifferensiering i privat sektor i kommunen. Vi har forsikret oss at de tre indikatorene for samfunnsutfordringer er tilstrekkelig distinkte, dvs. at hver av dem fanger opp en unik distriktsutfordring slik at indeksen gjenspeiler et visst mangfold av relevante utfordringer.

KMD har tidligere argumentert for at geografiutfordringer, representert ved SSBs nye sentralitetsindeks, skal telle mer i en revidert distriktsindeks. Vi finner at det er argumenter som kan støtte opp under det forslaget. Hvordan ulike utfordringer og hensyn skal veies opp mot hverandre og vektes, er imidlertid en politisk problemstilling mer enn en rent faglig. Det avgjørende spørsmålet er hvor vidt kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer, skal kunne klassifiseres som «distriktskommuner», fordi de viser tegn til en særdeles svak samfunnsutvikling. Hvis SSBs sentralitetsindeks gis forholdsvis lav vekt (40 prosent) i distriktsindeksen, finner vi at det er noen kommuner som vil kunne klassifiseres som distriktskommuner til tross for at de ikke har særlig

store størrelse- og avstandsuremper. Det er imidlertid ikke slik at veldig sentrale eller folkerike kommuner blir klassifisert som distrikt av den grunnen.

Et nytt forslag til ny distriktsindeks presenteres i rapporten.

I tillegg til å foreslå noen endringer i hva slags indikatorer som inngår i distriktsindeksen, har vi foreslått noen mindre metodiske endringer i hvordan indeksen sammenstilles, og vi har utviklet en metode for sammenligning av ulike forslag slik at det er lettere å forstå om det skjer vesentlige endringer hvis indeksen revideres i tråd med vårt forslag.

Hvis distriktsindeksen revideres, vil det naturligvis skje noen endringer i hvordan enkelte kommuner rangeres. Fra et overordnet perspektiv er endringer for den enkelte kommunen av liten betydning så lenge det ikke oppstår uheldige, systematiske skjevheter i hvilke kommuner som rammes av endringer. I denne sammenhengen vil «uheldig» bety at en endring ikke er i tråd med målene i politikken som ligger til grunn for bruk og utforming av distriktsindeksen. Vi har ikke klart å avdekke tegn til slike vesentlige systematiske skjevheter i sammenligningen av gjeldende indeks og forslag til revidert indeks.

## Forord

---

Denne rapporten presenterer en gjennomgang av distriktsindeksen på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidet har blitt fulgt av en referansegruppe bestående av:

- Vidar Jensen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Bjørn Kristen Barvik, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Hans Henrik Bull, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Jan Heggheim, Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Torbjørn Trane Jensen, Nordland fylkeskommune
- Espen Rymoene, KS
- Erling Straalberg, Avdal kommune
- Sissel Ferstad, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Hanne Thonstad, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Asplan Viak har vært engasjert som en uavhengig utreder, og vurderingene som presenteres i denne rapporten står Asplan Viak for.

Oslo, 06.09.2019

Taryn Ann Galloway  
**Oppdragsleder**

Øyvind Dalen  
**Kvalitetssikrer**

## Innhold

<b>1. INNLEDNING – BAKGRUNN FOR GJENNOMGANGEN .....</b>	<b>8</b>
1.1. Bakgrunn for oppdraget.....	8
1.2. Hvordan skal vi definere distriktsutfordringer? .....	9
1.3. Distriktsindeksens historie .....	9
1.4. Navn for ulike forslag til indeks.....	10
1.5. Leseveiledning.....	10
<b>2. KRITERIER FOR VALG AV INDIKATORER OG UTFORMING AV DISTRIKTSINDEKSEN .....</b>	<b>12</b>
2.1. Krav til geografi- og samfunnsutfordringer: relevans .....	13
2.2. Strukturelle faktorer vs. «symptomer» .....	14
2.3. Krav til indikatorer .....	15
2.3.1. Validitet .....	15
2.3.2. Tilgjengelighet.....	16
2.3.3. Robusthet.....	16
2.3.4. Distinkthet.....	16
2.4. Andre hensyn .....	16
2.4.1. Håndterbarhet .....	16
2.4.2. Likebehandling .....	17
<b>3. VURDERING AV EKSISTERENDE OG MULIGE INDIKATORER .....</b>	<b>18</b>
3.1. Indikatorer for geografiutfordringer .....	18
3.1.1. SSBs sentralitetsindeks.....	19
3.1.2. NIBR11 .....	20
3.1.3. Befolkningstetthet .....	20
3.1.4. Reisetid til Oslo .....	21
3.1.5. Andre mulige indikatorer .....	22
3.1.6. Konklusjon/valg av indikator.....	23
3.2. Mulige indikatorer knyttet opp mot befolkningsutvikling og -sammensetning.....	24
3.2.1. Generelt om drivkrefter bak befolkningsvekst .....	24
3.2.2. Befolkningsvekst de siste 10 årene .....	24
3.2.3. Framskrevet befolkningsstørrelse eller –sammensetning .....	24
3.2.4. Nettoinnenlandsflytting .....	25
3.2.5. Eldreandel .....	26
3.2.6. Andel kvinner i alderen 20-39 år.....	27
3.2.7. Innvandringsrate .....	28
3.2.8. Konklusjon/valg av indikator.....	29
3.3. Mulige indikatorer knyttet opp mot økonomisk vekst.....	30
3.3.1. Sysselsettingsvekst de siste 10 årene.....	30
3.3.2. Næringsdifferensiering .....	31
3.3.3. Digital infrastruktur .....	36
3.3.4. Andre mulige indikatorer .....	37
3.3.5. Konklusjon/valg av indikator.....	37
3.4. Mulige indikatorer knyttet opp mot levekår .....	38
3.4.1. Andel med lavinntekt .....	40
3.4.2. Gjennomsnittlig inntekt per innbygger, 17 år og over .....	40
3.4.3. Konklusjon/valg av indikator.....	40
3.5. Mulige indikatorer knyttet opp mot ivaretagelse av menneskelige ressurser.....	41

3.5.1.	Andel sysselsatte .....	41
3.5.2.	Befolkningens utdanningsnivå .....	41
3.5.3.	Skoleindikatorer (skoleresultater).....	43
3.5.4.	Tilgang til utdanningsinstitusjoner .....	44
3.5.5.	Konklusjon/valg av indikator .....	44
3.6.	<b>Mulige indikatorer knyttet opp mot ivaretagelse av naturressurser .....</b>	<b>44</b>
3.6.1.	Produksjonsbasert indikator for klimagassutslipp i kommunene .....	45
3.6.2.	Konsumbasert indikator for klimagassutslipp i kommunene.....	45
3.6.3.	Klimafotavtrykk av kommunal tjenesteyting .....	45
3.6.4.	Konklusjon/valg av indikator .....	46
<b>4.</b>	<b>METODER FOR SAMMENSTILLING AV INDEKSEN .....</b>	<b>47</b>
4.1.	Indeksering av indikatorer .....	47
4.2.	Standardisering av indikatorverdiene .....	47
4.3.	Trunkering.....	48
4.4.	Bruk av kvantiler i analyser og tolkning av kommunenes posisjon i distriktsindeksen .....	48
<b>5.</b>	<b>FORSLAG TIL NY DISTRIKTINDEKS .....</b>	<b>49</b>
5.1.	Indikatorer .....	49
5.2.	Trunkering.....	49
5.3.	Transformasjon av indikatorverdiene .....	50
5.4.	Vekting .....	50
<b>6.</b>	<b>INNKOMNE FORSLAG OG KOMMENTARER.....</b>	<b>52</b>
6.1.	Innspillprosessen.....	52
6.2.	Andre indikatorer ønskes inkludert .....	52
6.2.1.	Levekårsindikatorer.....	52
6.2.2.	Befolkningstetthet eller spredning innenfor kommunegrensen.....	53
6.2.3.	Andel kvinner og/eller andel eldre.....	53
6.2.4.	Tilgang til kollektivtransport .....	54
6.2.5.	Sysselsettingsandel .....	54
6.2.6.	Utdanningsnivå .....	54
6.2.7.	Reisetid til Oslo .....	55
6.2.8.	Kvalitet på infrastruktur .....	55
6.2.9.	Statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser .....	55
6.2.10.	Områder med høy andel primærnæringer .....	55
6.3.	Innspill angående indikator for næringsdifferensiering.....	55
6.4.	Kortere tidsrom for måling av befolknings- og/eller sysselsettingsvekst.....	56
6.5.	Reisetid over 90 minutter .....	57
6.6.	Innspill angående vekting .....	57
6.7.	Innspill angående metode.....	58
6.8.	Andre innspill .....	58
<b>7.</b>	<b>SAMMENLIGNING AV GJELDENE OG FORESLÅTT INDEKS.....</b>	<b>60</b>
7.1.	Oppbygging av den gjeldende distriktsindeksen.....	60
7.2.	Forslag til ny indeks og alternativer med ulik vekting.....	60
7.3.	Sammenligning av mål på geografiutfordringer .....	61
7.4.	Sammenligning av den eksisterende indeks og forslag til ny indeks.....	69
7.5.	Endrete vekter for geografiutfordringer i AV-indeksen .....	75
<b>8.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>79</b>

<b>KILDER .....</b>	<b>81</b>
<b>VEDLEGG 1 .....</b>	<b>82</b>
<b>VEDLEGG 2 .....</b>	<b>84</b>
<b>VEDLEGG 3 .....</b>	<b>96</b>
<b>VEDLEGG 4 .....</b>	<b>101</b>



## 1. INNLEDNING – BAKGRUNN FOR GJENNOMGANGEN

Distriktsindeksen (DI) er et verktøy for å kartlegge og peke ut kommuner med distriktsutfordringer. Størrelse- og avstandsuremper spiller en sentral rolle både i forståelsen av hva som er en typisk distriktskommune og som opphav til distriktskommunenes særskilte utfordringer. Distriktsindeksen skal imidlertid ikke bare peke ut kommuner med størrelses- og avstandsuremper. Indeksen skal også ta hensyn til i hvilken grad eventuelle geografiutfordringer fører til utfordringer på andre viktige samfunnsområder. Distriktsindeksen skal *ikke* peke ut kommuner med samfunnsutfordringer som i hovedsak har andre årsaker enn størrelses- og/eller avstandsuremper. Distriktsindeksen skal også kunne uttrykke *graden* av distriktsutfordringene i en kommune.

Distriktsindeksen brukes i regional- og distriktpolitikken som et hjelpemiddel for å avgrense virkeområdene for henholdsvis distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Distriktsindeksen brukes i tillegg direkte i tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge i inntektssystemet for kommunene, samt i tildeling av enkelte øremerkede tilskudd til fylkeskommuner under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk.

### 1.1. Bakgrunn for oppdraget

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) har sett et behov for å gjennomgå og revidere distriktsindeksen med bakgrunn i særlig tre forhold:

- Målene for regional- og distriktpolitikken har blitt endret, og indeksen bør gjennomgås for å sikre at den gjenspeiler gjeldende mål på en tilfredsstillende måte.
- SSB gjennomførte en betydelig endring i sin sentralitetsklassifisering i 2017. En sentral indikator eller bestanddel av gjeldende distriktsindeks er basert på den gamle SSB-klassifiseringen, som ikke vil være tilgjengelig i fremtiden. Det er derfor et behov for å vurdere om og i hvilken form SSBs nye sentralitetsindeks kan inngå i en revidert versjon av distriktsindeksen.
- Bruken av distriktsindeksen i politikktutforming og –gjennomføring har endret seg over tid, mens sammensetningen og vekten av indikatorer i indeksen har i hovedsak vært uendret siden 2002. Det er varslet et arbeid med å revidere virkeområdene for regionalstøtte, dvs. ordningene hvor distriktsindeksen har blitt brukt. Til sammen tilsier dette et behov for å drøfte oppbygging og utforming av indeksen for å sikre at indeksen gjenspeiler de forholdene som er relevante i dag og i nærmeste framtid.

Her er det viktig å understreke at endringene i SSBs sentralitetsindeks tvinger fram en endring i distriktsindeksen uavhengig av de andre to kulepunktene. I denne rapporten vil vi forklare grundig hva SSBs nye sentralitetsindeks er, slik at det kommer tydelig fram at endringene i sentralitetsindeksen ikke bare er endringer, men fra et faglig ståsted også representerer et betydelig *forbedret* grunnlag for utformingen av DI.

KMD gjennomførte selv en gjennomgang av distriktsindeksen og foreslo en revidering av indeksen i en rapport fra 2018.<sup>1</sup> Den rapporten ble oversendt til kommuner og fylkeskommuner til orientering med mulighet for å gi tilbakemeldinger. KMD mottok til sammen 87 innspill. Innspillene ble gjennomgått av KMD, og KMD vurderte at innspillene ikke ga grunnlag for endringer i forslaget til revidert indeks.<sup>2</sup> KMD har imidlertid i ettertid registrert at det har blitt stilt spørsmål ved både denne vurderingen og det faglige grunnlaget for forslaget til revidert indeks. Av den grunn besluttet KMD å

---

<sup>1</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2018) Distriktsindeksen: Gjennomgang av sammensetningen og vektning av indikatorer.

<sup>2</sup> KMDs vurdering av innspillene kan leses her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/aktuelt-na/revisjon-av-distriktsindeksen/departementets-vurdering-av-innspill/id2601170/>

få gjennomført en ekstern gjennomgang av distriktsindeksen, og Asplan Viak fikk oppdraget. Denne rapporten presenterer arbeidet fra det eksterne, uavhengige gjennomgangen av distriktsindeksen. I tillegg til gjennomgang av den eksisterende distriktsindeksen, inneholder rapporten Asplan Viaks forslag til en revidert distriktsindeks. AVs foreløpige rapport og forslag ble sendt til kommuner og fylkeskommuner i februar slik at de kunne gi tilbakemeldinger.

Mange innkomne innspill til både den foreløpige versjonen av denne rapporten og KMDs tidligere rapport handlet om at det var vanskelig å ta stilling til utforming av DI uten å vite hvordan indeksen skulle brukes i tildeling av distriktstilskudd eller i andre distriktpolitiske ordninger. Det er på den ene siden forståelig at kommuner ønsker å vite hvordan endringer i DI kan slå ut for dem når det gjelder eventuelle tilskudd, men det kan på den andre siden være ryddig å skille diskusjoner om prinsippene som ligger til grunn for et *verktøy* for å identifisere kommuner med visse typer utfordringer fra *virkemidlene* som skal anvendes for å håndtere utfordringene (tilskudd o.l.). Det kan være lettere å enes (politisk og faglig) om grunnprinsippene og metodene for å peke ut kommuner med visse utfordringer enn å enes om virkemidlene og ordningene som skal bidra til å løse de utfordringene.

Når vi drøfter utforming av distriktsindeksen her, er det viktig å merke seg at distriktsindeksen bare er ett av flere verktøy eller hjelpemiddel i en større regional- og distriktpolitikk og i det komplekse inntektssystemet for fylkeskommunal og kommunal økonomi. Distriktsindeksen er selvfølgelig ikke ment å peke ut alle kommuner som har *ulike* former for regionaløkonomiske eller kommunaløkonomiske utfordringer. Formålet med distriktsindeksen er å peke ut kommunene med visse typer utfordringer: geografiutfordringer og samfunnsutfordringer som er helt eller delvis forårsaket av geografiutfordringer. Distriktsindeksen skal følgelig ikke peke ut kommuner som *utelukkende* har andre typer samfunnsutfordringer.

## 1.2. Hvordan skal vi definere distriktsutfordringer?

Begrepsbruk rundt distriktsindeksen er krevende. Distriktsindeksen skal peke ut kommuner med distriktsutfordringer, men for å ha en oppfatning av hva som er en distriktsutfordring, må man på en eller annen måte allerede ha en forestilling av hva som er en typisk distriktskommune. Forståelsen av hva som er en «typisk distriktskommune» eller «typiske distriktsutfordringer» vil kunne endre seg over tid, også som følge av endringer i politikken og politiske prioriteringer. Hva som ble ansett som distrikt og utfordringene som distriktene sto overfor, var annerledes for 50 eller 100 år siden enn i dag. Forståelse av hva som er distrikt vil gjennomgå en viss endring eller revidering over tid, og det er av den grunn naturlig at en indeks som skal gjenspeile de spesielle utfordringene til distriktskommuner, gjennomgås og eventuelt revideres fra tid til annen.

Som verktøy i politikktutforming og –utvikling er distriktsindeksen forankret i gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken, jf. Kapittel 2. Hvis distriktsindeksen skal fungere bra som verktøy i politikken, må den klare å sammenfatte noen av de vesentlige egenskapene som går igjen i oppfatninger av «distriktsutfordringer» og som trekkes fram i regional- og distriktpolitikken. Vi må i tillegg forsikre oss at de egenskapene er i tråd med hva vi faktisk observerer for kommuner gjennom data og statistikk. Det er særlig her at gjennomgangen i denne rapporten kan bidra: Vi kan klargjøre problemstillinger, og vi kan bidra med analyser som forhåpentligvis gjør det lettere å bli enig om hva som skal inngå i distriktsindeksen. Disse faglige bidragene har likevel sine begrensninger, og noe av grunnlaget både for å peke ut distriktskommuner og for å rette særskilt innsats mot dem, handler til syvende og sist om politikk, dvs. om hva som er i tråd med det dominerende synet i samfunnet om hva som skal prioriteres.

## 1.3. Distriktsindeksens historie

Den første distriktsindeksen ble utviklet på slutten av 1990-årene. Utformingen ligner en del på gjeldende indeks, men noen tidligere indikatorer har blitt tatt ut og andre har kommet til over tid. Distriktsindeksen ble tidligere gjennomgått og revidert både i 2000 i forbindelse med en revisjon av

distriktpolitiske virkeområder, i 2002 i forbindelse med en evaluering av geografisk virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift<sup>3</sup> og i 2006 i forbindelse med gjennomgang av kriteriene for den geografiske avgrensningen av virkeområdet for distriktpolitikken<sup>4</sup>. Bakgrunnen for gjennomgangen i 2006 hang til dels sammen med et nytt EU-regelverk om statsstøtte som var forenlig med gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. (Differensiert arbeidsgiveravgift hadde vært forbudt fra 2004.) Gjennomgangen fra 2006 videreførte langt på vei forslaget for distriktsindeksen fra 2002. Departementet valgte i tillegg å videreføre distriktsindeksen slik den var i Meld. St. 1 (2012-2013). Distriktsindeksen har altså stort sett vært uendret siden 2002.

Distriktsindeksen har i hele sin historie fungert som et verktøy for vurdering av den geografiske avgrensningen av regionale, næringsrettede virkemidler. I den forbindelse har DI vært et hjelpemiddel som supplerer skjønn i vurdering av geografisk avgrensning. Det var først i 2009 at det ble tatt i bruk *direkte*—i tildelingen av distriktstilskudd i inntektssystemet for kommunene. Fra 2014 har DI i tillegg blitt brukt for å fordele midler til fylkeskommunene innenfor programkategori 13.50 («Distrikts- og regionalpolitikken»). DI har dermed fått større betydning over tid. KMD understreker i sin rapport fra 2018 at direkte bruk av indeksen stiller sterkere krav til at indeksen faktisk fanger opp det som den er tenkt å fange opp.

#### 1.4. Navn for ulike forslag til indeks

I rapporten vil vi omtale ulike forslag til distriktsindeksen, og det er derfor nyttig å ha korte betegnelser for de ulike forslagene. Vi kommer til å omtale den nåværende versjonen av distriktsindeksen som «gjeldende indeks». Når vi etter hvert har kommet fram til et revidert forslag til distriktsindeksen, vil vi kalle det nye forslaget fra Asplan Viak (AV) for «AV-indeks». I noen analyser endrer vi vektene for indikatorer, og da vil det særlig være snakk om en indeks som får betegnelsen «AV40-indeks». Et par steder kan vi ha behov for å henvise til forslaget som KMD kom fram til i sin rapport fra 2018, og vi kaller det forslaget for «KMD-indeks».

#### 1.5. Leseveiledning

I kapittel 2 gjennomgår vi kravene som stilles i) til utfordringene som skal gjenspeiles i distriktsindeksen, ii) til indikatorene som skal inngå i indeksen og iii) til indeksen i sin helhet. I det kapitlet viser vi at det i noen sammenhenger kan være nyttig å skille diskusjoner *av relevante utfordringer* fra diskusjoner av *gode indikatorer*, fordi det kan oppstå situasjoner hvor vi ikke klarer å finne gode indikatorer for en utfordring som vi likevel oppfatter som relevante for typiske distriktskommuner.

I kapittel 3 går vi gjennom en lang rekke forslag til mulige indikatorer, og vi vurderer hvert indikatorforslag opp mot kravene som stilles til gode indikatorer. Vi strukturerer gjennomgangen etter hva slags utfordringer som kan være relevante for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken, og vi vurderer om hver av de utfordringene også framstår som relevante for distriktsindeksen. Vi anser det som nødvendig at en indikator oppfyller alle de omtale kravene til indikatorer, men det er ikke tilstrekkelig for inkludering i distriktsindeksen. Den endelige vurderingen av hva slags indikatorer som inkluderes kan i tillegg trekke inn andre momenter, som håndterbarhet, jf. 2.4.1, eller om én indikator av flere mulige framstår som bedre egnet enn de øvrige.

I kapitel 4 gir vi en kort oversikt over metodene som brukes for å sette sammen flere ulike indikatorer til en samlet indeks, og i kapittel 5 presenterer vi våre samlede vurderinger av både hva slags indikatorer som bør inngå i indeksen og hva slags metode som virker mest hensiktsmessig for å sette sammen indikatorene til en samlet indeks. Mens faglig eller metodisk innsikt kan brukes i

---

<sup>3</sup> Mønnesland et al (2002)

<sup>4</sup> Johansen et al (2006)

vurdering av hvilke indikatorer som skal inngå, er vekting av ulike indikatorer i mye større grad et politisk spørsmål. Hvilke indikatorer som skal telle mer eller mindre avhenger av hva man vil bruke indeksen til og målet med bruken.

I kapittel 6 sammenfatter vi innkomne innspill til rapporten og/eller forslag til ny indeks.

I kapitel 7 sammenligner vi gjeldende indeks med vårt forslag til ny indeks. Der legger vi vekt på at analysene blant annet skal gjøre leserne i stand til å forstå hvordan SSBs sentralitetsindeks eventuelt skiller seg fra mål på geografiutfordringer som inngår i gjeldende indeks. Vi undersøker i tillegg hvordan alternativ vekting av indikatoren for geografiutfordringer påvirke rangering av kommune i en alternativ, revidert DI.

## 2. KRITERIER FOR VALG AV INDIKATORER OG UTFORMING AV DISTRIKTSINDEKSEN

Distriktsindeksen forankres i:

- Målene for virkemidlene hvor distriktsindeksen inngår i tildeling av støtte/tilskudd.
- Gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken<sup>5</sup>

Målene for virkemidlene og ordningene som bruker distriktsindeksen, har variert noe over tid, men handler om å «bidra til bosetting, arbeidsplasser, verdiskapende næringsliv og gode offentlige tjenester i områder med spredt bosetting, store avstander og svak samfunnsmessig utvikling» (KMD 2018). Distriktskommuner defineres dermed som kommuner som har to grunnleggende typer utfordringer: geografiutfordringer og samfunnsutfordringer som helt eller delvis er forårsaket av geografiutfordringer. I denne sammenhengen er det ikke alle tenkelige geografiutfordringer som er relevante. Avstands- og størrelsesutfordringer trekkes fram som de relevante. Lange avstander og liten befolkningsstørrelse er heller ikke alene tilstrekkelige for å peke ut «distriktskommuner»: «Distriktskommuner» må også ha «svak samfunnsmessig utvikling», dvs. opplever samfunnsutfordringer som følger av avstands- og størrelsesulemper. Omvendt skal det heller ikke være slik at en kommune uten nevneverdige geografiutfordringer skal framstå som distrikt ifølge distriktsindeksen utelukkende på grunn av samfunnsutfordringer. Det tilsier at samfunnsutfordringer ikke bør vektes for mye.

Når utforming av distriktsindeksen skal drøftes, kan det i noen sammenhenger være nyttig å skille mellom hva som er en «(distrikts-)utfordring» og hva som er en «indikator» for en spesifikk (distrikts-)utfordring. Relevante utfordringer vil kunne avledes eller begrunnes ut ifra ulike oppfatninger eller vurderinger av hvordan geografiutfordringer påvirker samfunnsutvikling. Utfordringene vil ikke nødvendigvis være lett å karakterisere, observere eller fange opp med hjelp av data eller statistikk. Av den grunnen må vi lete etter egnete indikatorer som fanger opp relevante utfordringer. En indikator skal altså gjenspeile eller fange opp noe vesentlig ved den aktuelle utfordringen. Her kan det være viktig å merke at en *utfordring* kan være relevant for distriktsindeksen uten at vi nødvendigvis klarer å finne en egnet *indikator* som gjenspeiler den utfordringen. Det kan også være tilfeller hvor én indikator fanger opp relevante aspekter av flere typer utfordringer eller at en indikator som ved første øyekast kan virke interessant, viser seg å ikke henge sammen med utfordringene som vi primært er interessert i.

En indikator kan være «dårlig» eller uegnet, dvs. ikke oppfyller eventuelle krav som vi stiller til indikatorer (jf. avsnitt 2.3), samtidig som utfordringen som indikatoren var tenkt å gjenspeile, likevel er relevant for distriktsindeksen. Vi kan med andre ord forkaste en indikator fordi den ikke oppfyller krav til indikatorer, samtidig som utfordringen som indikatoren var ment å gjenspeile, fortsatt kan sies å være relevant for distriktsindeksen. I denne utredningen opplever vi en slik situasjon når det gjelder indikatorer for utfordringer knyttet til «ivaretagelse av menneskelige ressurser»: Her kommer det fram overbevisende argumenter for at distriktskommuner kan ha større utfordringer på det området, men vi klarer ikke å finne egnede, spesialiserte indikatorer som fanger opp den type distriktsutfordring.

Omvendt kan det også hende at vi er i tvil om en utfordrings relevans for distriktsindeksen, til tross for at vi muligens har en god indikator for den. I denne utredningen dukket denne utfordringen opp når vi analyserte «levetår». Vi har noen indikatorer som kan kobles opp mot enkelte typer levetårutfordringer. Mulige levetårutfordringer er imidlertid mangfoldige. Én eller noen få levetårutfordringer kan ikke gi oss svar på om levetår samlet sett er større i distriktskommuner. Vi omtaler eksempler på levetårutfordringer som er større for byer eller tettsteder, og vi finner ingen overbevisende studier som tilsier at levetår samlet sett er større i distriktskommuner. Vi kan dermed

---

<sup>5</sup> Målene som gjelder når denne rapporten utarbeides er omtalt i Meld. St. 18 (2016-2017).

ikke konkluderer at levekår samlet sett er en særskilt distriktsutfordring og skal inkluderes i distriktsindeksen.

Vi kan altså til en viss grad skille diskusjoner om *relevante utfordringer* fra diskusjoner om hva som er *gode indikatorer*. I dette kapitlet skiller vi derfor også mellom tre typer krav eller hensyn som stilles ved utvikling eller utforming av distriktsindeksen:

- Krav til relevans for inkluderte utfordringer (avsnitt 2.1)
- Krav til indikatorer (avsnitt 2.3 med underpunktene 2.3.1-2.3.4)
- Andre hensyn som gjelder for den samlede distriktsindeksen (avsnitt 2.4)

I tillegg har vi en diskusjon om forskjellen mellom hva vi vil kalle «strukturelle indikatorer» og «symptom-indikatorer», jf. 2.2.

## **2.1. Krav til geografi- og samfunnsutfordringer: relevans**

Det overordnede kravet som stilles til utfordringene som skal gjenspeiles i distriktsindeksen, er at de er relevante. Relevans vurderes ut ifra følgende momenter:

- Utfordringen hører til under et tema som framheves i:
  - gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken og/eller
  - målene for virkemidlene hvor distriktsindeksen brukes
- For samfunnsutfordringer må det i tillegg være en sammenheng mellom den aktuelle samfunnsutfordringen og geografiutfordringene som er relevante for distriktsindeksen, dvs. avstands- og størrelsesutfordringer

For det første kulepunktet og særlig virkemidlene hvor DI brukes, kan vi skille mellom to hovedtyper av virkemidler:

- Virkemidler som er næringsrettet: differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsrettet investeringsstøtte
- Virkemidler som inngår i inntektssystemet for kommunene og som dermed kan tolkes som å støtte opp under målet om å sikre et likeverdig tilbud av offentlige tjenester i hele landet.

Bruk av DI inn i næringsrettede virkemidler – det første kulepunkt – tilsier at vilkår eller grunnlaget for næringsetablering og økonomisk vekst er relevant for utforming av distriktsindeksen. Virkemidler rettet mot kommunale budsjetter (gjennom inntektssystemet) tilsier at et større mangfold av temaer kan være relevante ut ifra hva som inngår i tjenestetilbudet i kommunene.

De gjeldende målene for regional- og distriktpolitikken presenteres i Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* og handler om «regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og berekraftige regioner i heile landet». Det understrekes at bærekraftige regioner «har ei balansert samansetjing av befolkninga og forvaltar menneskelege ressursar og naturressursar for utvikling og verdiskaping no og i framtida».

Samfunnsutfordringer innenfor følgende områder blir følgelig ansett som relevante:

- Økonomisk vekst
- Levekår
- Befolkningsutvikling og –sammensetning
- Ivaretagelse av menneskelige ressurser
- Ivaretagelse av naturressurser

Denne inndelingen ble brukt i KMDs 2018-rapport og anses å fortsatt være egnet for arbeidet med å utforme et revidert forslag til distriktsindeks.

Det andre kravet som må være oppfylt for at en samfunnsutfordring anses som relevant, er at det er en sammenheng mellom samfunnsutfordringen og størrelses- og avstandsulemper. Det er ikke

opplagt hvordan den sammenhengen skal se ut, operasjonaliseres eller dokumenteres. I utgangspunktet kan sammenhengen være basert på en teori, dvs. en oppfatning av hvordan verden henger sammen. Samtidig er det hensiktsmessig å trekke empiriske analyser inn for å undersøke om en utfordring virkelig ser ut til å treffe kommuner med geografiutfordringer i større grad enn andre kommuner.

I KMDs rapport fra 2018 ble sammenhengen mellom mulige indikatorer for samfunnsutfordringer og geografiutfordringer undersøkt ved å se på korrelasjonen (samvariasjonen) mellom den indikatoren som var til vurdering, og en bestemt *indikator* for geografiutfordringer – SSBs nye sentralitetsindeks. Ved en slik framgangsmåte er det viktig å huske skillet mellom «utfordring» og «indikator» som vi drøftet innledningsvis i dette kapitlet. At vi eventuelt ikke finner en betydelig korrelasjon mellom en foreslått indikator og en annen indikator for geografiutfordringer, for eksempel SSBs sentralitetsindeks, trenger ikke å bety at den underliggende *samfunnsutfordringen* ikke gjelder for kommuner med geografiutfordringer. Manglende korrelasjon kan skyldes at den valgte *indikatoren* ikke fanger opp det vesentlige ved den aktuelle utfordringen.

Når vi senere også bruker SSBs sentralitetsindeks for å undersøke sammenhengen mellom en indikator for en samfunnsutfordring og geografiutfordringer, forutsetter vi at sentralitetsindeksen fanger opp de vesentlige geografiutfordringene som kjennetegner distriktskommuner. Det temaet drøfter vi mer grundig senere, jf. diskusjonene i avsnitt 3.1, hvor vi kommer fram til at SSBs sentralitetsindeks fanger opp vesentlige geografiutfordringer på en god måte. Vi vurderer derfor at analyser av korrelasjonen mellom en samfunnsutfordring og sentralitet målt ved SSBs nye sentralitetsindeks gir oss relevant informasjon som skal trekkes inn i vurderinger av hva slags indikatorer som er egnede for distriktsindeksen. Hvis en indikator ikke viser den forventede korrelasjonen med sentralitetsindeksen, blir det vanskeligere å argumentere for at indikatoren er god (eller «valid», jf. 2.3.1).

## 2.2. Strukturelle faktorer vs. «symptomer»

De fleste indikatorene for samfunnsutfordringer som har blitt brukt i gjeldende og tidligere versjoner av distriktsindeksen, har vært basert på statistikk og data som beskrev utviklingen eller tilstanden i kommuner de siste årene før indeksen ble beregnet. Befolkningsvekst eller sysselsettingsvekst de siste 10 årene er eksempler på dette. Slike indikatorer gjenspeiler i hovedsak «symptomer» som antas å henge sammen med avstands- og størrelsesulemper.

I stedet for å bruke «symptomer» som indikatorer for samfunnsutfordringer, kunne vi prøve å finne indikatorer som i stor grad gjenspeiler hva vi kan kalle «strukturelle» aspekter av en gitt samfunnsutfordring. En «strukturell» indikator skal helst fange opp de grunnleggende trekkene eller kjennetegnene ved kommunenes situasjon som kan gi opphav til problemer *uavhengig* av om konkrete problemer eller utfordringer faktisk inntreffer. SSBs sentralitetsindeks er et godt eksempel på en strukturell indikator, fordi den sammenfatter viktige avstander som gjelder for kommunenes innbyggere. Skillet mellom «strukturelle indikatorer» og «symptomindikatorer» har vist seg å være nyttig i deler av arbeidet med denne gjennomgangen.

En fordel med «strukturelle» indikatorer er at de kan tolkes som å være utenfor kommunens umiddelbare kontroll. I motsetning kan noen typer «symptom-indikatorer» tenkes å være følsom for kommunenes egen innsats, dvs. hvor bra kommunen selv organiserer og utøver sitt ansvar for kommunale oppgaver. Det ville vært uheldig om distriktsindeksen bidro til å skape dårlige insentiver og dermed mindre effektiv ressursbruk og mindre effektive tjenester i kommunene. Dette taler både for å bruke «strukturelle indikatorer» så langt det lar seg gjøre og å velge eventuelle «symptom-indikatorer» med omhu.

Utstrakt bruk av «symptom-indikatorer» kan også være med å skape et feilaktig inntrykk av at distriktsindeksen viser at det står dårlig til i distriktskommuner. Strukturelle indikatorer kan til en viss grad motarbeide det inntrykket: lav skår basert på mange strukturelle indikatorer trenger ikke å

tolkes som at det faktisk står dårlig til for kommunene. Det betyr bare at kommunene har et utgangspunkt som *kan* føre til problemer.

Som tidligere omtalt, er geografiutfordringene ikke de eneste som inngår i vurdering om en kommune er en distriktskommune ifølge distriktsindeksen: Distriktsindeksen utformes slik at enkelte kommuner kan pekes ut som distriktskommuner fordi de har en særdeles «svak samfunnsutvikling» i tillegg til geografiutfordringer. Det tyder på at noen «symptomer» - eksempelvis befolkningsnedgang - er så grunnleggende for hva de fleste forstår med «distriktsutfordringer» at de også bør tas hensyn til. Av den grunnen er det ikke hensiktsmessig at alle «symptom-indikatorer» utelates fra distriktsindeksen.

## 2.3. Krav til indikatorer

### 2.3.1. Validitet

Validitet handler om at en indikator er i stand til å fange opp det den er tenkt å fange opp. I KMDs 2018-rapport ble dette kravet omtalt som «representativitet», men vi foretrekker å bruke det vitenskapelige begrepet «validitet», da det viser til at dette er en vanlig problemstilling i samfunnsforskning. Det kunne være fristende å også snakke om «relevans» her, men som tidligere nevnt kan det være nyttig å skille diskusjoner om en utfordringens relevans fra diskusjonen om en mulig indikators validitet, dvs. hvor godt den fanger opp den relevante utfordringen som den er tenkt å fange opp.

Argumenter knyttet opp mot validitet er i hovedsak teoretiske, dvs. handler om *begrunnelsen* for hvorfor en indikator antas å fange opp en utfordring på en god eller dårlig måte ut ifra ulike hensyn eller betraktninger. I slike begrunnelser kan det være hensiktsmessig å trekke inn noen former for empiriske eller statistiske analyser, men det går ikke an å «måle» validitet direkte.

En viktig del av resonnementene om validitet i tilknytning til distriktsindeksen vil ikke bare handle om hvorvidt en indikator fanger opp en utfordring på en bra måte, men også om å vise at indikatoren gjelder i større grad for kommuner med betydelige avstands- eller størrelsesulemper. Til det formålet blir det naturlig å trekke inn (statistiske) analyser om sammenhengen mellom indikatoren og sentralitet eller andre relevante avstands- og størrelsesindikatorer. Tabell 1 angir determinasjons- og korrelasjonskoeffisientene for indikatorene hvor det var mulig og hensiktsmessig å foreta slike beregninger i dette arbeidet. I omtalen av mange av de enkelte indikatorene viser vi i tillegg punktediagrammer («scatterplots») som synliggjør sammenhengen mellom indikatoren og sentralitet.

Tabell 1. Korrelasjons- og determinasjonskoeffisientene for mulige indikatorer for samfunnsutfordringer og sentralitetsindeksen

Indikator	Determinasjonskoeffisient («R <sup>2</sup> »)	Korrelasjonskoeffisient
Reisetid til Oslo	0,6340	-0,7962
Befolkningstetthet	0,2490	0,4990
Befolkningsvekst siste 10 år	0,5229	0,7231
Nettoinnflyttingsrate	0,3204	0,5660
Nettoinnvandringsrate	0,0582	-0,2413
Andel kvinner 20-39	0,3879	0,6228
Eldreandel	0,4719	-0,6870
Sysselsettingsvekst siste 10 år	0,1967	0,4435



Indikator for næringsdifferensiering	0,1888	-0,4346
Andel sysselsatte	0,0828	-0,2878
Andel med videregående skole	0,1295	-0,3599
Andel med høyere utdanning	0,1995	0,4466
Gjennomsnittlig inntekt per skatteyter over 17 år	0,3102	0,5569

### 2.3.2. Tilgjengelighet

Dette kravet handler om at de relevante dataene som skal brukes for å lage en indikator er tilgjengelige på kommunenivå for offentligheten og/eller kommunene, slik at indeksen er transparent og etterprøvbar. I praksis har vi tolket dette kravet som at indikatoren er basert på data som er offentlig tilgjengelige på kommunenivå gjennom nettsiden til SSB eller en annen offentlig institusjon som produserer statistikk. Indirekte betyr tilgjengelighetskravet videre at dataene oppdateres av SSB (eller en annen relevant institusjon) med jevnt mellomrom, slik at eventuelle endringer i kommunenes situasjon raskt fanges opp og kan gjenspeiles i distriktsindeksen.

Enkelte indikatorer vil kunne lages ved enkel omforming av eksisterende statistikk eller med enkle beregninger på grunnlag av eksisterende statistikk. I slike tilfeller kan vi si at indikatoren er tilgjengelig. I andre tilfeller kan det være mulig å utvikle nye indikatorer etter mer omfattende analyser og arbeid. I slike tilfeller må indikatorene anses å være *ikke* tilgjengelige per i dag, da rammene for dette oppdraget er begrenset.

### 2.3.3. Robusthet

Dette kravet skal sikre at det ikke blir store endringer i kommunes indeksverdi fra år til år på grunn av kortsiktige eller tilfeldige endringer eller svingninger i data. «Symptomvariabler» (jf. 2.2) basert på endringer fra ett år til neste ville i de fleste tilfellene være lite robuste, fordi alle kommuner fra tid til annen kan oppleve en uvanlig utvikling i et enkelt år eller innenfor en kort tidsperiode.

En måte å gjøre indikatorer mer robuste på, er å basere dem på et større tidsrom og/eller å ta et gjennomsnitt over flere år. Det er blant annet derfor at indikatorer som befolknings- og sysselsettingsvekst er målt over en tiårsperiode: befolknings- eller sysselsettingsvekst fra ett år til neste eller for en betydelig kortere periode ville neppe være særlig robuste. Dette temaet ble også drøftet i sammenheng med innkomne innspill, jf. avsnitt 6.4.

### 2.3.4. Distinkthet

Dette kravet betyr at to ulike indikatorer ikke bør fange opp det samme underliggende fenomenet. Hvis to indikatorer i stor grad gjenspeiler det samme, kan det være hensiktsmessig å sløyfe den ene eller å justere vektene for å unngå implisitt dobbelttelling. Det finnes flere tilfeller hvor kravet til distinkthet undersøkes eller trekkes inn i vurderingene.

## 2.4. Andre hensyn

### 2.4.1. Håndterbarhet

Et stort antall indikatorer gjør det vanskelig å gjennomskue hva som er avgjørende for at en kommune blir ansett som «distriktskommune» eller ikke. Indeksen kan i så fall blir uoversiktlig og vanskelig å forstå. Det er derfor en fordel hvis antall indikatorer begrenses. Det er i tillegg en nær sammenheng mellom dette kravet og kravet til distinkthet. Unødvendig mange indikatorer som

fanger opp mer eller mindre det samme, kan gi et misvisende inntrykk av at indeksen tar hensyn til mange ulike forhold.

#### **2.4.2. Likebehandling**

Alle kommuner skal behandles likt i utforming av distriktsindeksen, og *alle* kommuner må ha lik tilgang til informasjonen som er nødvendig for å forstå hvordan indikatorer beregnes. I enkelte tilfeller kan noen kommuner ha utfordringer – og muligens også egenutviklede indikatorer – som fanger opp utfordringer som er relevante for distriktsindeksen. Siden distriktsindeksen brukes for hele landet og for alle kommuner, vil det ikke være mulig å trekke inn slike indikatorer med mindre de finnes også for alle andre kommuner (og ellers oppfyller alle krav til indikatorer). Dette kravet henger tett sammen med tilgjengelighetskravet. Det er ikke nok at en indikator er tilgjengelig på kommunenivå for enkelte kommuner. Alle indikatorer må være tilgjengelige for alle kommuner.

### 3. VURDERING AV EKSISTERENDE OG MULIGE INDIKATORER

I dette kapitlet går vi systematisk og kritisk gjennom en lang rekke indikatorer som har blitt foreslått som kandidater for inkludering i distriktsindeksen. Indikatorene som vurderes kommer fra tre hovedkilder:

- Gjeldende distriktsindeks
- KMDs 2018-rapport med forslag til ny distriktsindeks
- Forslag som har kommet fram i løpet av arbeidet med denne rapporten, enten fra Asplan Viak selv, fra oppdragets referansegruppe eller fra innspillsrunden

Diskusjonene i kapitlet grupperes ut ifra fem temaer som framgår av de gjeldende målene for regional- og distriktpolitikken, jf. 2.1:

- Økonomisk vekst
- Levekår
- Befolkningsutvikling og –sammensetning
- Ivaretagelse av menneskelige ressurser
- Ivaretagelse av naturressurser

I tillegg omtales mulige indikatorer for geografiutfordringer i 3.1.

Vurdering av mulige indikatorer består i hovedsak av to deler. I den ene delen vurderes om *utfordringen* som indikatoren(e) skal fange opp, er relevant for distriktsindeksen. Deretter gjennomgår vi en rekke forslag til mulige *indikatorer* som kan tenkes å kaste lys over utfordringer på det aktuelle området. I gjennomgangen skal vi vurdere om den aktuelle indikatoren oppfyller hvert av kravene som har blitt omtalt i delkapitlet 2.3.

Vi trekker inn ulike betraktninger rundt enkeltindikatorer når vi omtaler mulige indikatorer enkeltvis, men den endelige vurderingen av hvilke indikatorer som framstår som (best) egnet for å fange opp en gitt utfordring, tas til slutt samlet for alle kandidatindikatorer for den utfordringen. I enkelte tilfeller er konklusjonen om å ta med eller utelate en indikator knyttet opp mot egenskaper ved den ene indikatoren alene. I andre tilfeller kan det handle om en større, helhetlig vurdering om at en eller flere andre indikatorer framstår som best egnet.

I våre diskusjoner av mulige distriktsutfordringer knyttet opp mot levekår og ivaretagelser av naturressurser kommer vi ikke fram til at utfordringer på de områdene er opplagt større for distriktskommuner sammenlignet med mer sentrale kommuner. Enkelte levekårsutfordringer eller utfordringer knyttet til naturressurser kan være større for distriktskommuner, mens andre levekårs- og miljøutfordringer er større for mer sentrale kommuner. Slik kunnskapssituasjonen er i dag, er det ikke mulig å trekke klare konklusjoner om hva slags utfordringer og tilhørende indikatorer derfor skulle tas inn i distriktsindeksen. Av den grunnen konkluderer vi at utfordringer (og indikatorer) knyttet opp mot levekår og ivaretagelse av naturressurs ikke bør inn i distriktsindeksen på dette tidspunktet.

#### 3.1. Indikatorer for geografiutfordringer

Geografiutfordringer er sentrale for forståelsen av distriktskommuner, og det er derfor heller ikke noen tvil om av visse typer geografiutfordringer - avstands- og størrelsesutfordringer - er relevante for distriktsindeksen.

### 3.1.1. SSBs sentralitetsindeks

Den nyeste versjonen av SSBs sentralitetsindeks ble utviklet i 2017.<sup>6</sup> Den erstatter tidligere versjoner av SSBs sentralitetsklassifisering/-indeks, som hadde store svakheter langs flere dimensjoner.<sup>7</sup> Følgende krav ble stilt ved utviklingen av den nye indeksen:

- Indeksen skulle kunne muliggjøre en finere inndeling av kommuner etter sentralitet
- Indeksen skulle kunne skille mellom kommuner som framstår som «regionssentra» og omlandskommuner.
- Indeksen skal være enkel slik at den kan oppdateres hyppig.

SSBs nye sentralitetsindeks ble utviklet med utgangspunkt i grunnkretsene hvor folk bor. Innenfor 90 minutters kjøring (med bil) fra bostedsgrunnkretsen for hver innbygger i en kommune blir følgende telt:

- Antall arbeidsplasser
- Antall servicefunksjoner

Servicefunksjonene som inngår, er hentet fra NIBRs rapport om bo- og arbeidsmarkedsregioner fra 2013<sup>8</sup> og omfatter følgende grupper av tjenester (definert ut ifra 287 næringskoder):

- 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
- Spesialiserte offentlige tjenester.

Tjenester som er lovpålagt å ha i alle kommuner, er ikke tatt med.

Antall arbeidsplasser og servicefunksjoner blir vektet slik at plasser/funksjoner nærmere bostedsgrunnkretsen teller mer. Grensen på 90 minutter ble valgt fordi Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 (Hjorthol et al 2014) viser at det er svært få som reiser lengre enn 90 minutter til jobb. Vekting som brukes for servicefunksjoner er litt annerledes enn vekting som brukes for arbeidsreiser, da reisevaneundersøkelsen viser at folk i snitt reiser kortere til de fleste servicefunksjoner enn til jobb.

Det lages først én delindeks for arbeidsplasser og én for servicefunksjoner. Delindeksen for arbeidsplasser vektes med 0,67, mens delindeksen for servicefunksjoner vektes med 0,33.

I sentralitetsindeksen (for 2017) blir Oslo den mest sentrale kommunen med 1000 som samlet indeksverdi og Utsira blir den minst sentrale kommunen, med 295 som samlet indeksverdi.

---

<sup>6</sup> Høydahl, E. (2017) Ny sentralitetsindeks for kommunene, Notater 2017/40, SSB for en detaljert gjennomgang av svakheter med den gamle sentralitetsklassifisering.

<sup>7</sup> Jf. avsnitt 1.2.1 i Høydahl, E. (2017) Ny sentralitetsindeks for kommunene, Notater 2017/40, SSB for en detaljert gjennomgang av svakheter med den gamle sentralitetsklassifisering.

<sup>8</sup> Gundersen, F. og D. Juvkam (2013) Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.

SSBs nye sentralitetsindeks fanger opp både avstand til og tettheten av arbeidsplasser og servicefunksjoner på en god måte, siden den tar hensyn til både omfang/antall og til avstand. Vi vurderer den derfor som valid. Slik det er bygget opp, vil den ikke endre seg mye på kort tid, dvs. vurderes å være tilstrekkelig robust. SSBs sentralitetsindeks er tilgjengelig på nettsiden til SSB.

### 3.1.2. NIBR11

Denne klassifiseringen inngår i gjeldende indeks. Langt på veg søker den å utfylle SSBs forrige (gamle) sentralitetsklassifisering og framstår som en findeling av den. NIBR11 bygger videre på SSBs tidligere sentralitetsklassifisering, som har store svakheter og mangler og som derfor ble revidert i 2017.

NIBR11 klassifiserer kommuner ut ifra

- Reisetid til sentra av ulike størrelser
- Størrelse (antall yrkesaktive) i en forhåndsbestemt arbeidsmarkedsregion, hvor det brukes ulike størrelseskategorier.

Kvaliteten på denne inndelingen er avhengig av den gamle sentralitetsklassifiseringen fra SSB samt senterstrukturen og inndelingen i arbeidsmarkedsregioner som ligger til grunn.

SSB har nå sluttet å lage den gamle sentralitetsklassifiseringen som NIBR11 bygger på, og det vil derfor ikke uten videre være mulig å oppdatere NIBR11-indelingen i framtiden. Indikatoren vurderes derfor å ikke være tilgjengelig i framtiden. Indikatoren vurderes å være valid, da det fanger opp grunnleggende momenter som oppfattes å være en del av avstands- og størrelsesutfordringer. Indikatoren framstår som tilstrekkelig robust, da oppbyggingen tilsier at den ikke endrer seg mye på kort tid.

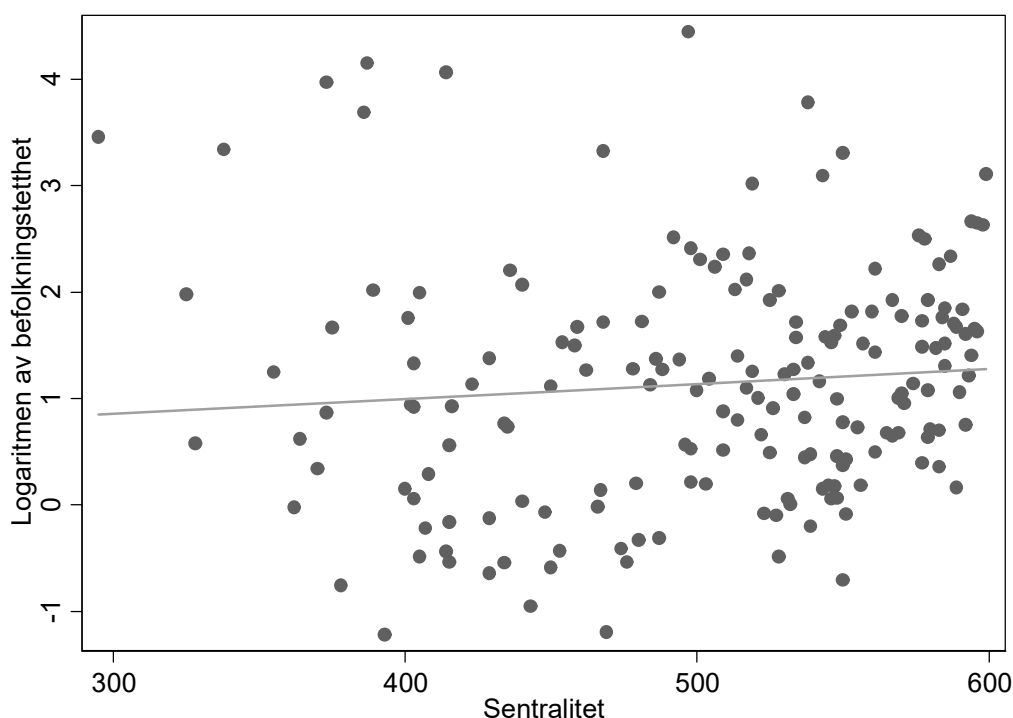
### 3.1.3. Befolkningstetthet

I gjeldende indeks inngår befolkningstetthet. I denne sammenheng er befolkningstetthet beregnet som antall innbyggere dividert med arealet i en kommune. Dermed kan kommuner der befolkningen bor tett – i stor grad samlet i kommunesenteret eller et fåtall andre tettsteder - bli definert som tynt befolket om det for eksempel finnes store fjellarealer i kommunen. Som det framgår av *Figur 1*, er det i beste fall en svak sammenheng mellom befolkningstetthet og sentralitet for kommuner med middels-lav og lav sentralitet ifølge SSBs sentralitetsindeks.<sup>9</sup> Vi vurderer at denne indikatoren ikke fanger opp en relevant geografiutfordring på en særlig god måte. Indikatoren vurderes å være robust så lenge kommunegrensene ikke justeres, da den geografiske spredning av befolkningen neppe endrer seg dramatisk på kort tid. Indikatoren er tilgjengelig, da den lett kan beregnes på grunnlag av eksisterende, tilgjengelig statistikk fra SSB.

Vi henviser ellers til diskusjonen i avsnitt 3.1.5, som gjennomgår andre, mulige indikatorer som kunne tenkes å fange opp avstands- eller tetthetsegenskapene innenfor kommunegrensene.

---

<sup>9</sup> Sammenhengen er positiv for kommuner med middels til høy sentralitet.



Figur 1. Kommuner etter logaritmen av befolkningstetthet og sentralitet, for kommune med sentralitet under 600 ifølge SSBs sentralitetsindeks. Hver kommune er representert ved et punkt.

### 3.1.4. Reisetid til Oslo

Denne indikatoren inngår i gjeldende indeks. For fylkene i nærheten av Oslo er reisetid med bil lagt til grunn. For de øvrige fylkene er reisetid med fly brukt. Reisetid med fly inkluderer tilbringertid, noe ventetid, oppmøtetid, ren flytid og reisetid til Oslo S. Valg av denne indikatoren begrunnes blant annet med at Oslo er nøkkel for godsekspert og tilgang til internasjonale markeder. Videre kan indikatoren begrunnes med at Oslo er hovedstad med lokalisering av nasjonale institusjoner. Johansen et al (2006) lister opp følgende momenter for å ha en indikator for tilgjengelighet til Oslo:

- «Oslo er landets hovedstad
- Oslo er landets desidert største by og er i stor vekst
- Her ligger myndigheter, organisasjoner og hovedkontorer
- Oslo er en port til utlandet, både for godsekspert og personreiser
- Oslo er nav i det nasjonale flyrutenettet
- Oslo har et sterkt innslag av alle former for forretningsmessig tjenesteyting (banker, forsikring, kompetanse på markedsføring, teknologi, IT)»

Kulepunktene 3, 4, og 6 samt henvisning til stor vekst i kulepunkt 2 gjelder store byer generelt og er derfor ikke grunn nok til å skille ut tilgjengelighet til Oslo fra tilgjengelighet til for eksempel Bergen. Disse momentene gjenspeiles i sentralitetsindeksen og i den graden Oslo har mer av myndigheter, organisasjoner, hovedkontorer og forretningsmessig tjenesteyting i kraft av å være en større by enn for eksempel Bergen, vil dette også fanges opp i sentralitetsindeksen. Gardermoen er riktignok Norges største flyplass, men det er ikke overraskende gitt at Oslo er Norges største by og mest sentrale sted (ifølge sentralitetsindeks). Flyplass inngår ikke som en av servicefunksjonene som danner grunnlaget for SSBs sentralitetsindeks, men det er likevel grunn til å forvente at flyplasslokalisering samvarierer godt med sentralitetsindeksen med mulig unntak av enkelte (usentrale) strøk et godt stykke nord for Gardermoen, som får forholdsvis lav reisetid til en flyplass.

Stortinget, departementene og mange andre deler av sentralforvaltning ligger riktignok i Oslo, og mange - men ikke alle – institusjoner av nasjonalt interesse eller med nasjonalt nedslagsfelt har hovedkontorer eller store kontorer i Oslo.

Mens Gardermoen og lufttransport spiller en viktig rolle og noen næringers tilgang til internasjonale markeder, er vei- eller sjøtransport mer relevant for andre næringer. Det er derfor ikke opplagt at reisetid til Oslo er en god indikator for tilgang til internasjonale markeder. Hva som skulle være den relevante indikatoren for å uttrykke tilgang til internasjonale markeder avhenger av hva slags næring det er snakk om og/eller hvilken del av verden er relevant som marked for en gitt næring. Indikatoren framstår derfor ikke som særlig valid når det legges til grunn en tolkning basert på transport av varer eller tilgang til internasjonale markeder.

Det er uklart om avstand til de nasjonale institusjonene og sentralforvaltning i Oslo er så sentral for samfunnsutviklingen og økonomien i distriktskommuner i sin helhet at det rettfærdiggjør inkludering i distriktsindeksen. Det er heller ikke slik at *alle* viktige nasjonale institusjoner er lokalisert i Oslo.

Som KMD dokumenterer i sin rapport fra 2018, samvarierer reisetid til Oslo i stor grad med sentralitet. Det er ikke overraskende, da reisetid til Oslo med fly inkluderer blant annet tiden som det tar å komme til nærmeste flyplass, som i de fleste tilfellene er lokalisert i et tettsted med middels til høy sentralitet. Det er tvil om kravet til distinkthet er oppfylt hvis både sentralitet og reisetid til Oslo begge skulle inkluderes i indeksen, da de fleste begrunnelsene for å ha med en indikator for reisetid til Oslo også kunne anvendes for reisetid til en hvilken som helst større by. Vi kan derfor ikke se at reisetid til Oslo tilføye vesentlig mer innsikt enn hva som allerede dekkes av sentralitetsindeksen.

### 3.1.5. Andre mulige indikatorer

Andre mulige indikatorer kunne være knyttet opp mot andel som bor i tettsteder, antall tettsteder av en viss størrelse eller avstandene innenfor kommunegrensen. Disse kommunekjennetegnene gjenspeiles i sentralitetsindeksen, men er ikke de *eneste* avstands- og tetthetsrelaterte kjennetegnene som fanges opp av sentralitetsindeksen. Grunnen er at sentralitetsindeksen også tar hensyn til arbeidsplasser og servicefunksjoner som er utenfor kommunegrensen, dvs. avstands- og størrelsesulempene innenfor kommunegrensene skilles ikke særskilt ut.

Arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor kommunegrensen vil gis større vekt enn tilsvarende utenfor kommunegrensen i SSBs sentralitetsindeksen hvis avstandene til arbeidsplasser/funksjoner innenfor kommunen er mindre enn avstandene utenfor for tyngden av kommunens befolkning.

En kommune med spredt bosetting og lange reiseavstander innenfor kommunegrensen vil også samlet sett ha lange avstander til eventuelle arbeidsplasser og servicetilbud utenfor kommunegrensen. SSBs sentralitetsindeks fanger derfor opp de kommunene med de aller største avstands- og størrelsesulempene på like god måte som en eventuell kombinasjon av andre indikatorer basert på forhold innenfor kommunegrensen.

Det kunne tenkes å være en forskjell mellom sentralitetsindeks og indikatorer som er basert på forhold innenfor kommunegrensen for «klynger» av små eller mellomstore kommuner med kort avstand imellom eller mindre kommuner i nærheten av større kommuner/tettsteder. Indikatorer basert utelukkende på forhold innenfor kommunegrensen ville i slike tilfeller kunne gi et feilaktig bilde av at disse kommunene har de samme utfordringene som de virkelig usentrale kommunene, dvs. kommuner som virkelig er langt fra alt.

Vi kan ikke se at en indikator på reiseavstander innenfor kommunegrensen ville være bedre enn SSBs sentralitetsindeksen eller fanger opp noe som utfyller SSBs sentralitetsindeks på en vesentlig måte.

I kriteriedata til inntektssystemet for kommunene inngår både reiseavstand innenfor kommunen og reiseavstand til nabokrets.<sup>10</sup> En slik indikator kan forsvares i den sammenhengen, fordi reiseavstand i kommunen kan påvirke kostnadene knyttet opp mot kommunale tjenester. Det ville framstå som dobbelttelling hvis distriktsindeksen også brukte dette som begrunnelsen for inkludering i distriktsindeksen. Hvis en slik indikator skulle brukes i DI, må vi argumentere for at det også ha stor betydning for de andre distriktspolitiske virkemidlene og målene som DI bidrar til, noe som vi ikke kan se er tilfellet ut ifra at sentralitetsindeksen allerede gjør det.

### 3.1.6. Konklusjon/valg av indikator

SSBs sentralitetsindeks framstår som en god indikator som fanger opp og sammenfatter de viktigste avstands- og størrelsesulempene på en god måte. Det er en styrke at indeksen kan skille mellom små kommuner som er langt fra andre servicetilbud, og små kommuner som er i nærheten av større kommuner, større arbeidsmarkeder og/eller servicetilbud utenfor kommunegrensen. Lav vektning av arbeidsplasser og servicefunksjoner som er forholdsvis langt fra (grunnkretsene i) kommunen, framstår også som en hensiktsmessig operasjonalisering av sammenhengen mellom reiseavstand og tilgang til mulige jobber, yrkesmuligheter og tjenester.

NIBR11 er også en god indikator for geografiutfordringer som fanger opp mye av det samme som sentralitetsindeksen, men NIBR11 har større svakheter sammenlignet med sentralitetsindeksen. Med NIBR11 kan to kommuner få samme sentralitet fordi de anses å tilhøre samme arbeidsmarkedsregion eller fordi de er innenfor et visst reiseavstandsintervall fra et forhåndsdefinert senter, til tross for at den ene kommunen likevel kan være lengre fra senteret enn den andre. Med NIBR11 kan nabokommuner i «randsonen» av en større bo- og arbeidsmarkedsregion få tilordnet veldig ulik sentralitet, fordi den ene anses å være innenfor den større senter- eller arbeidsmarkedsregionen. I SSBs sentralitetsindeks blir avstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner vektet ut ifra nøyaktig reiseavstand i minutter fra grunnkretser, og slike «grenseproblemer» blir mindre framtrepende.

Krav til distinkthet (2.3.4) og håndterbarhet (jf. 2.4.1) tilsier at vi ikke burde ha med to indikatorer som fanger opp omtrent det samme. NIBR11 og SSBs nye sentralitetsindeks fanger opp mye av det sammen. Vi vurderer at SSBs sentralitetsindeks fanger opp avstands- og størrelsesutfordringer best av de to. Vi mener derfor at SSBs sentralitetsindeks bør brukes i en revidert distriktsindeks.

Vi vurderer at befolkningstetthet ikke fanger opp relevante tetthetsrelaterte utfordringer på en særlig god måte.<sup>11</sup> Sentralitetsindeks vurderes å dekke det vesentlige som befolkningstetthet eventuelt er tiltenkt til og på en bedre måte. Vi kan derfor ikke se at det er behov for å ha med befolkningstetthet i tillegg til sentralitetsindeksen. Vi er heller ikke overbevist om at reisetid til Oslo er en valid indikator for viktige avstandsutfordringer utover hva som allerede fanges opp av sentralitetsindeksen samt om den er tilstrekkelig distinkt til å eventuelt kunne unngå i en indeks sammen med sentralitetsindeksen.

SSBs sentralitetsindeks framstår som en god indikator for de viktigste avstands- og størrelsesulempene som gjør seg gjeldende for distriktskommuner. Noen av svakhetene ved NIBR11 gjelder ikke for SSBs nye sentralitetsindeks, slik at sentralitetsindeksen også framstår som et bedre mål enn NIBR11 alene. Ut ifra diskusjonene her, kan vi ikke se at befolkningstetthet eller reisetid til Oslo vil tilføye noe vesentlig som ikke fanges godt nok opp av SSBs nye sentralitetsindeks. Vi kan derfor heller ikke se at det er et sterkt behov for å inkludere videre indikatorer for geografiutfordringer i en revidert versjon av distriktsindeksen. Vi henviser for øvrig til avsnitt 7.3, hvor vi foretar en nærmere sammenligning av mål på geografiutfordringer med gjeldende indeks

---

<sup>10</sup>Jf. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/kriteriedata/kriteriedata-til-inntektssystemet-for-kommunene-2018/id2564520/>

<sup>11</sup> Det ville vært å gå for langt å si at den ikke er valid i det hele tatt.



kontra SSBs sentralitetsindeks. Her kommer det fram konkrete eksempler på hvordan tilnærmingen med bruk av NIBR11, befolkningstetthet og reisetid til Oslo

### **3.2. Mulige indikatorer knyttet opp mot befolkningsutvikling og -sammensetning**

#### **3.2.1. Generelt om drivkrefter bak befolkningsvekst**

Det er fire hoveddrivkrefter bak befolkningsvekst:

- Fødselsrater/fruktbarhet
- Dødelighet/dødsrater og alderssammensetning
- Flyttemønster for innenlandsflyttinger
- Innvandring

Regionale forskjeller i de to første punktene kan forekomme, men ratene endres ikke raskt, verken på regionalt eller nasjonalt nivå. Forholdsvis store endringer i de to siste faktorene kan derimot skje på relativt kort tid, og de to flytteratene vil ofte være de dominerende faktorene bak store forskjeller i befolkningsvekst mellom kommuner. Etterspørsel etter arbeidskraft er en viktig årsak til både innenlandsflytting og arbeidsinnvandring, men ulike preferanser for boform, boligtype, urbane kvaliteter, tilgang til andre funksjoner og natur o.l. spiller selvfølgelig også inn.

Når det gjelder valg av indikatorer for befolkningsvekst og/eller befolkningsutvikling, er to forskjellige grunnleggende tilnærminger mulige: Det går an å velge en indikator som angir aggregert befolkningsvekst, dvs. vekst i hele befolkningen over en viss periode (uten å skille ut enkelte grupper i befolkningen), eller å inkludere separate indikatorer som fanger opp alle eller enkelte av drivkreftene eller komponentene av befolkningsvekst. Man kunne med andre ord vurdere å ha separate indikatorer som fanger opp nyere utvikling i fruktbarhet, dødelighet, innenlandsflytting og innvandring på kommunenivå, framfor å ha én indikator på samlet befolkningsvekst.

#### **3.2.2. Befolkningsvekst de siste 10 årene**

Denne indikatoren er inkludert både i gjeldende distriktsindeks og i KMDs forslag til ny indeks. Befolkningsvekst de siste 10 årene anses å oppfylle krav til validitet, da det fanger opp endringer i befolkningsstørrelse og den samvarierer på en relevant måte med sentralitet<sup>12</sup>. Dataene som er nødvendig for å beregne veksten er offentlig tilgjengelig på kommunenivå fra nettsiden til SSB, og indikatoren vil være distinkt så lenge andre indikatorer som fanger opp ulike komponenter av befolkningsvekst ikke ellers er inkludert i indeksen. Siden veksten som måles er over en 10-års periode, vil ikke indikatoren være utsatt for tilfeldig variasjon som kunne forekomme ved beregning av for eksempel årlige vekstrater eller for vekstrater for kortere måleperioder.

En ulempe med å bruke aggregert befolkningsvekst (over ti år) som indikator er at det da ikke blir mulig å skille mellom mulige årsaker til eventuelle forskjeller i befolkningsvekst. Det blir dermed ikke mulig å rette mer oppmerksomhet mot, eller legger mer vekt på faktorer som kan tenkes å være særlig viktig.

#### **3.2.3. Framskrevet befolkningsstørrelse eller –sammensetning**

Tall som beskriver tidligere utvikling, kan være av begrenset eller usikker verdi for utforming av nåværende eller framtidig distriktpolitikk med hjelp av distriktsindeksen. Det er derfor fristende å tenke at SSBs befolkningsframskrivninger er et bedre alternativ.

SSBs befolkningsframskrivninger er imidlertid basert på forutsetninger hvor både tidligere utvikling og antakelser om framtidig utvikling for viktige parametere inngår (Leknes et al 2018). Til en viss grad er SSBs befolkningsframskrivninger derfor også basert på den historiske utviklingen i

<sup>12</sup> Det vises i KMDs 2018-rapport og gjentas ikke her.

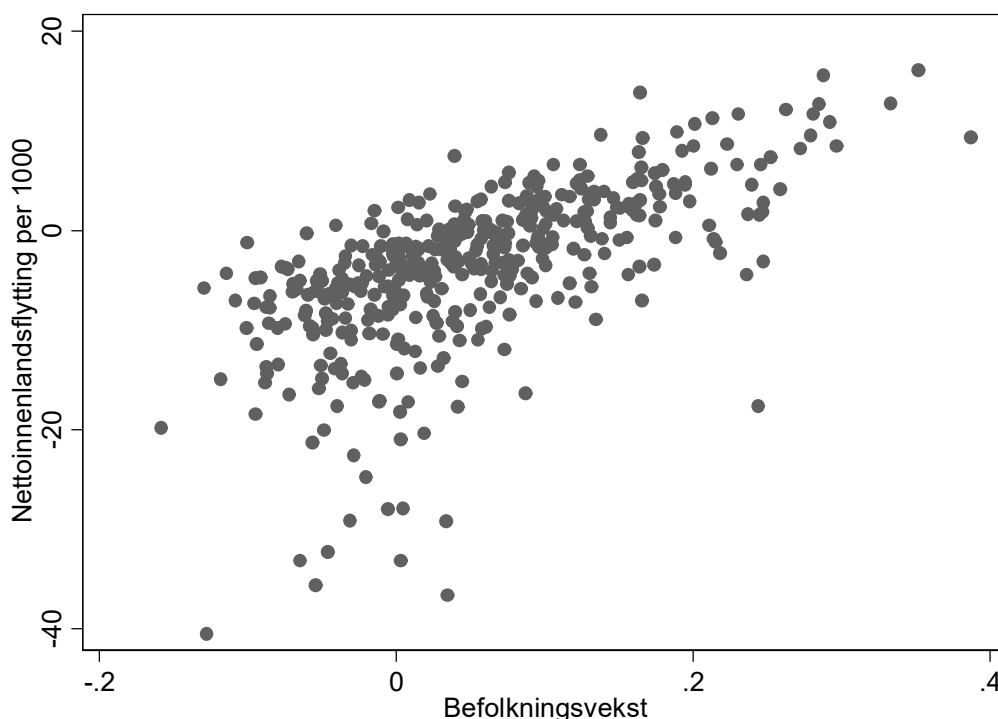
enkeltkomponentene som påvirker befolkningsvekst, hvor vektning og betydningen av de ulike komponentene til dels er basert på videreføring av en historisk utvikling og til dels basert på forskernes skjønn om hvordan utvikling vil være i framtiden. Mens framskrivningene gir en nyttig pekepinn på framtidig utvikling, understreker forskerne bak framskrivningene den grunnleggende usikkerheten som ligger i befolkningsframskrivningene.

En framskrivingsbasert indikator ville oppfylle kravet til distinkthet så lenge andre befolkningsindikatorer ikke tas med. SSBs gjeldende befolkningsframskrivninger er lett tilgjengelige. Det som finnes om treffsikkerheten til befolkningsframskrivninger for hele landet, sår tvil om hvor robust en framskrivingsbasert indikator ville være. SSBs befolkningsframskrivninger har sjelden truffet veldig presist på den faktiske utviklingen, særlig når det gjelder lengre fram i tiden. Treffsikkerheten vil også være dårlig og utsatt for mye tilfeldig variasjon for små kommuner, som typisk også er distriktskommuner.

### 3.2.4. Nettoinnenlandsflytting

Som nevnt vil forskjeller i innvandring og innenlandsflytting trolig være kilde til store regionale forskjeller i befolkningsutviklingen på kortere sikt.

Som *Figur 2* viser er det en nær sammenheng mellom innenlandsflytting og befolkningsvekst: I hovedsak hadde kommuner med høy nettoflytting også høy befolkningsvekst og omvendt. Innenlandsflytteraten som presenteres, er beregnet som gjennomsnittlig årlig nettoinnenlandsflytting per 1000 personer i befolkningen over 10 år. Nettoflytting er innflytting minus utflytting. En rate på -10 betyr at kommunens nettoflytting var på 10 personer per 1000, dvs. at det var 10 flere som flyttet ut enn flyttet inn.

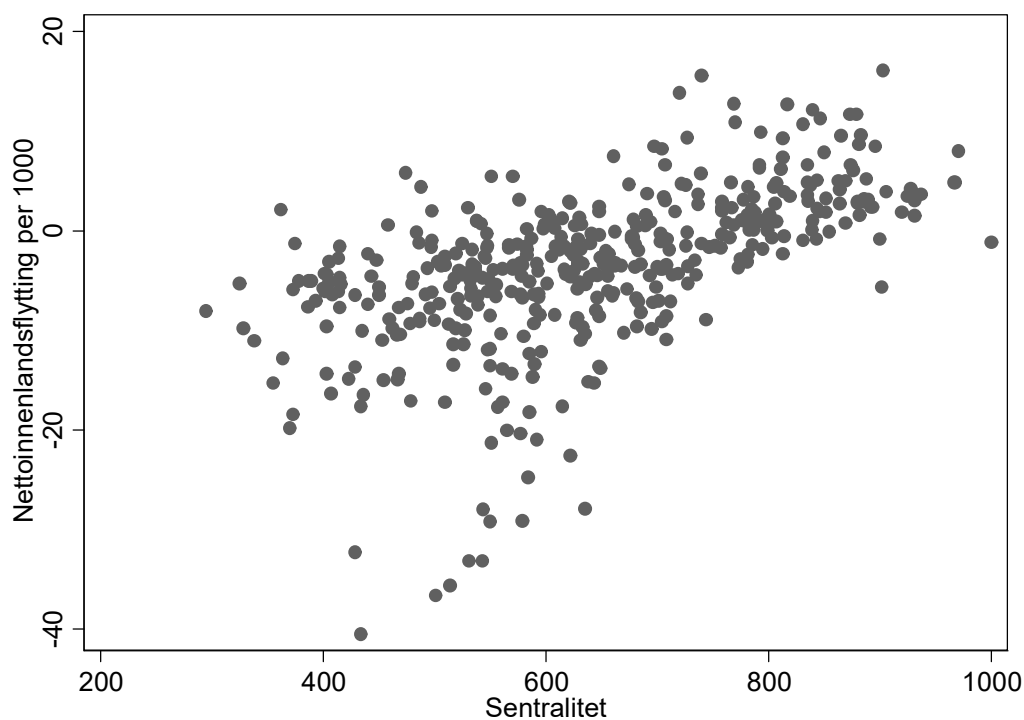


*Figur 2. Sammenheng mellom nettoinnenlandsflytting og befolkningsvekst de siste 10 årene*

I *Figur 2* ser vi at det er noen kommuner med svært lav nettoinnenlandsflytting, dvs. en rate lavere enn -20. De fleste av disse har en befolkningsvekst som er litt under 0 og litt under gjennomsnittet

for alle kommuner (5 prosent). For de kommunene blir stor nettoutflytting til en viss grad balansert av en mer gunstig utvikling i de andre komponentene av befolkningsvekst.

En indikator basert på innenlandsflytting kan anses å være valid, da den fanger opp en vesentlig faktor for befolkningsutvikling i kommunene. Det har en klar sammenheng med sentralitet, jf. Figur 3. Vi undersøkte robustheten ved å lage indikatorer basert på ulike tidsperioder, og indikatoren framsto som robust. Indikatoren er lett å lage basert på tilgjengelig SSB-statistikk om flytting og befolkning på kommunenivå, og indikatoren kan anses å være distinkt så lenge befolkningsvekst ikke inkluderes samtidig.



Figur 3 Sammenhengen mellom innenlandsflytting og sentralitet

### 3.2.5. Eldreandel

Andel eldre (67 eller eldre) i befolkningen inngår som indikator i gjeldende distriktsindeks. En høy andel eldre eller pensjonister innebærer som oftest at en lavere andel av befolkningen er i arbeid og tilbyr kompetanse og arbeidskraft til næringslivet. Eldre kan etterspørre andre produkter og tjenester slik at innretningen av handelstilbud og tjenester – også kommunale tjenester – kan påvirkes av befolkningssammensetningen.

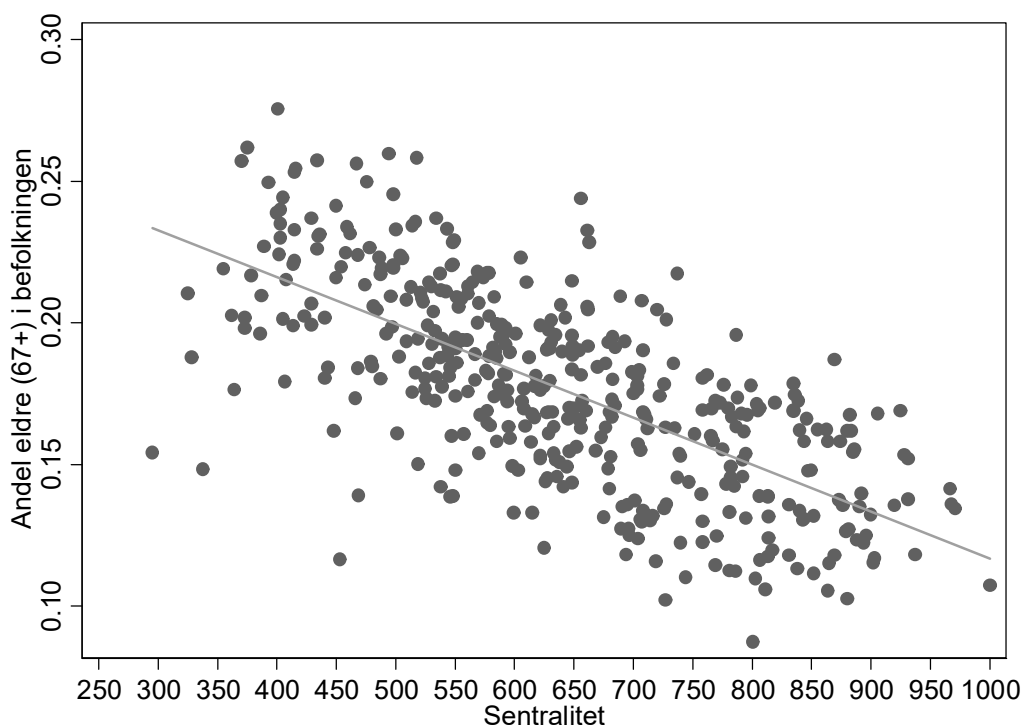
Indikatorer for sammensetningen av befolkningen etter alder er sentrale parametere i kriteriedata i inntektssystemet for kommuner, og ulik befolkningssammensetning blir (eller kan bli) tatt høyde for på den måten når det gjelder Eldres innvirkning på kommunenes utgifter. Hvis en indikator for eldreandel skal inkluderes i distriktsindeksen, må det argumenteres at en høy andel eldre kan bidra til svak samfunnsutvikling eller gjør det særlig vanskelig å drive med næringsutvikling. Førstnevnt gjelder fordi DI brukes separat inn i inntektssystemet; sistnevnt gjelder fordi DI brukes i forbindelse med næringsrettede virkemidler.

Utenom virkningene som eldre har på utgifter til eldreomsorg og lignende i offentlige budsjetter, framstår det som vanskelig å si at eldre generelt bidrar til en svakere samfunnsutvikling. Eldre kan på

mange måter være en viktig ressurs for samfunnet; de har ofte tid og ressurser til å bidra til kulturlivet, lokaldemokrati, uformell barneomsorg og i frivillig arbeid for øvrig.

Eldre kan etterspørre andre produkter og tjenester enn yngre. Det betyr at vilkårene for noen typer handels- og tjenestetilbydere vil være bedre hvor det er mange eldre, og vilkårene vil være svakere for andre typer tilbydere. Pensjonister har ofte lavere inntekter enn folk i yrkesaktiv alder, men til gjengjeld har mange eldre høyere formue slik at det dermed ikke er opplagt at kjøpekraft i et område er svakere bare fordi det bor mange eldre der. Ut ifra disse argumentene framstår det som vanskelig å argumentere for at andel eldre gjør det særlig vanskelig med utvikling av et godt samfunnsliv eller næringsutvikling. Her er det viktig å merke at vi dermed ikke sier at eldre ikke er en utfordring når det gjelder kommuneøkonomi, men innvirkninger av den typen blir forsøkt tatt hensyn til i utforming av (de øvrige delene av) inntektssystemet for kommuner. Det er en fare for at sånt telles dobbelt hvis det også tas hensyn til i DI.

Figur 4 viser en tydelig sammenheng mellom andel eldre i befolkningen og sentralitet. Samtidig er det mye variasjon eller spredning i andel eldre blant kommuner med lignende sentralitet.



Figur 4. Andel eldre (67+) i befolkningen etter SSBs sentralitetsindeks.

Dataene som er nødvendige for å lage denne indikatoren er lett tilgjengelige på nettsiden til SSB, og indikatoren er robust, da flyttetilbøyelighet blant eldre og dødelighet endres sakte over lengre tid<sup>13</sup>. Eldreandel endres dermed også sakte.

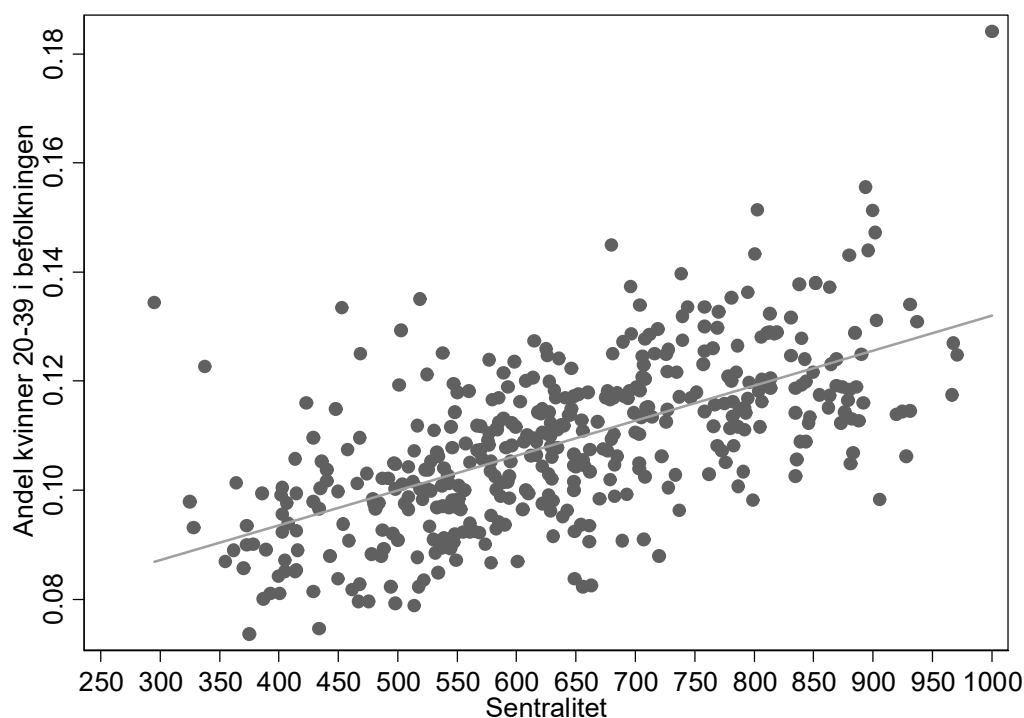
### 3.2.6. Andel kvinner i alderen 20-39 år

Et høyt antall barnefødsler og mange barnefamilier kan gi grunnlag for befolkningsvekst eller opprettholdelse av befolkningsstørrelse på lang sikt. Omvendt kan en lav andel kvinner i fruktbar alder framstå som en utfordring for befolkningsvekst. Hvis antall barn og barnefødsler er lavt, er det

<sup>13</sup> Jf. for eksempel Tabell 09587 (Innenlandske flyttinger, etter flytteregion, kjønn og alder) i SSBs Statistikkbank for flytterate etter alder og Tabell 05381 (Døde, etter kjønn og aldersgruppe) for dødsrater etter alder.

en fare for at skoler stenges og at tilbud til barnefamilier svekkes, noe som trolig vil gjøre det enda vanskeligere å få til en dynamisk samfunnsutvikling i en region. En lav andel kvinner i fruktbar alder kan dermed være indikasjon på faren for en selvforsterkende nedadgående utvikling i folketall og mulige utfordringer på lengre sikt.

Figur 5 viser en klar positiv sammenheng mellom andel kvinner i alderen 20-39 i befolkningen og sentralitet. Andel kvinner i alderen 20-39 år er sjelden mer enn 10 prosent for kommuner med lav sentralitet, mens den er ofte godt over 10 prosent for mellomsentrale og sentrale kommuner.



Figur 5. Andel kvinner 20-39 i befolkningen etter sentralitet.

Dataene som er nødvendige for å lage denne indikatoren er lett tilgjengelige på nettsiden til SSB. Det kan hende at denne indikatoren vil være følsom for tilfeldig variasjon for de minste kommunene, da bare et fåtall flere eller færre kvinner i den aktuelle aldersgruppen kan påvirke indikatoren der. Likevel framstår robusthet ikke som en stor utfordring for denne indikatoren.

Det er uklart om denne indikatoren kan anses å være tilstrekkelig distinkt fra indikatoren for andel eldre. Når befolkningsandeler beregnes med utgangspunkt i samme nevner, vil en høy andel for den ene gruppen naturlig innebærer en lavere andel for den andre gruppen. Det betyr at en høy andel eldre vil innebære en lav andel av befolkningen i alderen 20-39 og dermed i hovedsak en lav andel kvinner i den aldersgruppen. Et slikt mønster er også lett synlig i dataene ved at kommuner med en høy andel eldre også har en lav andel kvinner i alderen 20-39. Av hensyn til distinkthet bør andel eldre og andel kvinner i alderen 20-39 derfor ikke inkluderes samtidig i distriktsindeksen.

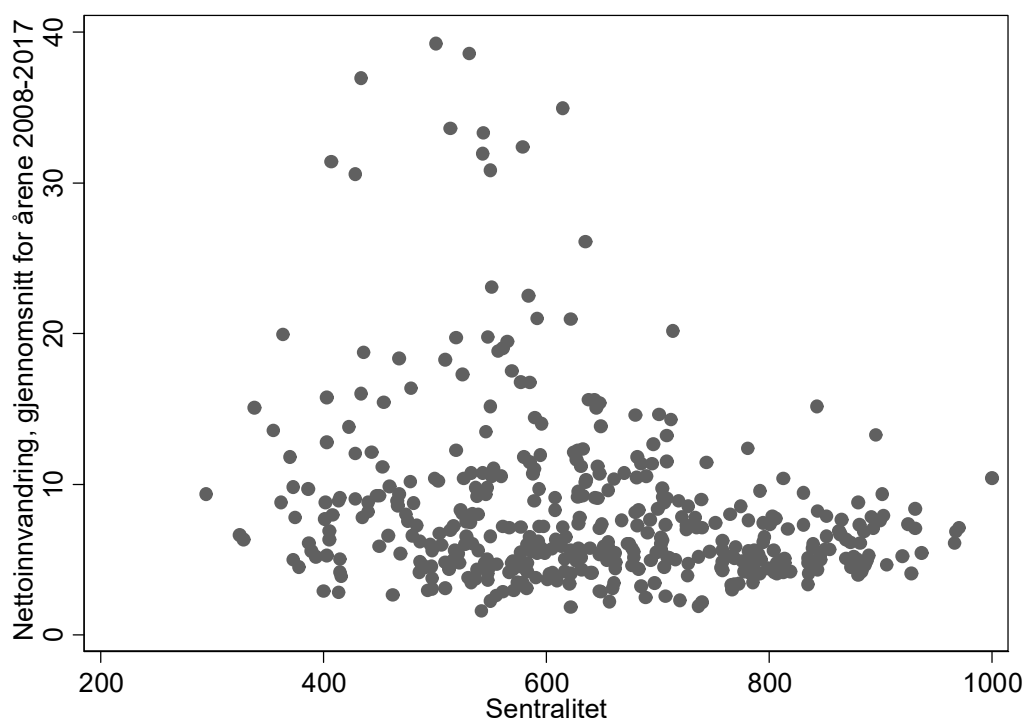
### 3.2.7. Innvandringsrate

Figur 6 viser sammenhengen mellom nettoinnvandringsrate (antall nye innvandrere per 1000 innbyggere i kommunen) og sentralitet. Vi tar utgangspunkt i antall personer som direkte innvandret til en gitt kommune i et gitt år og deler det tallet med antall innbyggere i kommunen ved inngangen av året, før vi ganger med 1000. Indikatoren er dermed antall nye innvandrere per 1000 i befolkningen. Vi beregner først årlige rater for hvert av årene 2008-2017 og så tar vi snittet over

disse årene. Dette gjøres for å unngå at indikatoren blir følsom for tilfeldige, årlige variasjoner og lettere kan utfylle robusthetskravet. Det kan likevel være tvil om en slik indikator er tilstrekkelig robust, da innvandring varierer til dels mye over tid. Med lett tilgjengelige data er det ikke mulig å skille mellom arbeidsinnvandrere, flyktninger eller andre typer innvandrere etter innvandringsgrunn.

Med «nye innvandrere» mener vi innvandrere som flyttet inn fra utlandet og som dermed ikke allerede var bosatt i Norge. Tidligere innvandrere som flytter mellom kommuner fanges opp i indikatoren for nettoinnenlandsflytting, jf. 3.2.4.

Hvis vi ser bort fra de få kommunene med veldig høye verdier, ser sammenhengen mellom denne innvandringsraten og sentralitet ikke ut til å være særlig sterk. Dette taler imot at denne indikatoren inkluderes i distriktsindeksen. Indikatoren er lett å lage basert tilgjengelige data fra SSB. Ved å ta gjennomsnitt over flere år, unngår vi årlig variasjon som kan true robustheten til denne indikatoren.



Figur 6. Gjennomsnittlig årlig nettoinnvandringsrate (per 1000 innbyggere) 2008-2017 etter sentralitet

### 3.2.8. Konklusjon/valg av indikator

Følgende indikatorer knyttet opp mot befolkningsutvikling eller -sammensetning ser ut til å oppfylle kravene til validitet, robusthet og tilgjengelighet: befolkningsvekst de siste 10 årene, gjennomsnittlig nettoinnenlandsflytterate (siste ti årene) og kvinneandel. Av hensyn til håndterbarhet og distinkthet, er det neppe hensiktsmessig at alle disse indikatorene inngår i distriktsindeksen samtidig.

Nettoinnenlandsflytterate fanger opp én viktig komponent av generell befolkningsvekst, dvs. inngår som en av flere mulige faktorer som fører til befolkningsvekst. Andel kvinner i alderen 20-39 har en viss sammenheng med fødsler som kilde til befolkningsvekst, dvs. kan også oppfattes som en del av en annen mulig faktor som påvirke befolkningsvekst.

Når det gjelder andel eldre må vi skille eventuelle utfordringer i forhold til kommunale tjenester og budsjetter fra utfordringer for samfunnsutvikling og befolkningsutvikling for øvrig. Sistnevnt er det mest relevante her ut ifra distriktsindeksen formål og hva indeksen brukes til (og gitt at aldersfordelingen ellers tas hensyn til i inntektssystemet for kommuner). Vi er ikke overbevist at

andel eldre er en tungtveiende prinsipiell utfordring for samfunnsutviklingen som sådan. Denne diskusjonen er imidlertid irrelevant. Andel eldre ville heller ikke blitt tatt med i DI hvis vi var overbevist over indikatoren validitet, med begrunnelsen i.

I løpet av arbeidet med denne rapporten har det blitt tydelig at valget her står mellom:

- Én indikator for samlet befolkningsvekst
- Flere indikatorer som gjenspeiler ulike komponenter av befolkningsvekst (innenlandsflytterate og kvinneandel)

Vi anser det som uhensiktsmessig å ha med både en indikator for samlet befolkningsvekst og komponentindikatorer, fordi det ville innebære at faktorene relatert til komponentene teller dobbelt. Alternativet med komponentene kunne være egnet hvis noen komponenter bør tillegges større vekt enn andre, for eksempel fordi de har større betydning for samfunnsutvikling. Vi kan imidlertid ikke se at det gjelder i denne sammenhengen. Hvis vi skulle velge å inkludere komponentindikatorer, ville vi i tillegg bli nødt til å ta stilling til hva slags vekt de enkelte skulle gis i distriktsindeksen, og det er langt fra en triviell problemstilling, jf. avsnitt 5.4. Samlet sett framstår indikatoren for (aggregert) befolkningsvekst som mest hensiktsmessig.

Med bakgrunnen i den hovedbegrunnelsen for å velge en indikator for aggregert befolkningsvekst spiller det ingen rolle hvordan vi enkeltvis vurderer de andre mulige indikatorene som ble omtalt her, dvs. andel eldre, kvinneandel, innenlandsflytterate og innvandringsrate. For komplettets skyld og som dokumentasjon på at disse (andre) indikatorene i en tidlig fase ble vurdert nærmere langs andre dimensjoner, beholdes omtalene i de enkelte avsnittene 3.2.4-3.2.7 i rapporten.

### **3.3. Mulige indikatorer knyttet opp mot økonomisk vekst**

Befolkningsutvikling kan være en kilde til økonomisk vekst i en region, og byer og tettbefolkete områder gir muligheter for agglomerasjonseffekter, dvs. økt produktivitet som følge av tettere samarbeidsarenaer, bedre muligheter for kunnskapsoverføring og nærhet til kunder og/eller leverandører. Det er derfor gode grunner til å anta at kommuner med geografiutfordringer ofte vil ha utfordringer knyttet opp mot utvikling av lokalt næringsliv, lokale arbeidsmarkedsmuligheter og mer generelt knyttet opp mot økonomisk vekst. Utfordringer knyttet til økonomisk vekst anses derfor som relevante for distriktsindeksen.

#### **3.3.1. Sysselsettingsvekst de siste 10 årene**

Denne indikatoren er inkludert i både den gjeldende distriktsindeksen og i KMDs forslag til revidert indeks. En lignende indikator – sysselsettingsvekst de siste 5 årene – ble brukt i en tidligere versjon av distriktsindeksen. Indikatoren beregnes basert på antall sysselsatte i alderen 15-74 etter arbeidssted for 4. kvartal hvert år ifølge SSBs registerbasert sysselsettingsstatistikk. Indikatoren er lett tilgjengelig basert på SSBs registerbasert sysselsettingsstatistikk.

En stor utfordring, som gjelder fra og med 2015, er endringen i datakilden som ligger til grunn for denne indikatoren.<sup>14</sup> Sysselsettingsstatistikk før 2015 er ikke uten videre sammenlignbar med sysselsettingsstatistikken som lages fra og med 2015, og det kan innebære at indikatoren for sysselsettingsvekst de siste ti årene er av tvilsom kvalitet til vårt formål. Tidspunktet for dette tidsseriebruddet, som var planlagt i lang tid, viste seg for øvrig å være spesielt ugunstig, da det tilfeldigvis kom rett i etterkant av oljeprisfall høsten 2014, dvs. i en periode hvor vi uansett ville ha forventet store (regionale) endringer i sysselsetting.

Det er utfordrende å undersøke om endringen i statistikken har hatt stor betydning for sysselsettingsstatistikk på kommunenivå. SSB lagde statistikk over lønnstakere etter

---

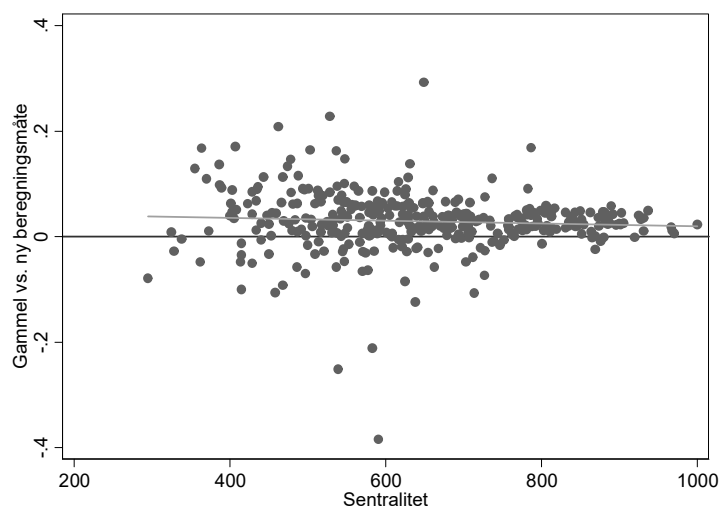
<sup>14</sup> Se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/naermere-om-forholdet-mellom-gammel-og-ny-statistikk>

arbeidskommune i 2015 på både «gammel» og «ny» måte. Vi bruker dette for å beregne forskjellen i antall lønnstakere med ny og gammel måte på følgende måte:

$$d = \frac{(x_{gammel} - x_{ny})}{x_{gammel}}$$

hvor  $x_{gammel}$  er antall lønnstakere ut ifra gammel statistikk og  $x_{ny}$  er antall lønnstakere ut ifra ny statistikk. Vi deler forskjellen mellom disse med antall med gammel statistikk slik at vi får differansen uttrykk som andel av lønnstakere beregnet på grunnlag av det gamle statistikkgrunlaget. Det blir dermed mulig å sammenligne endringer for kommuner som i utgangspunktet har ulike antall lønnstakere.

I snitt var antall ifølge gammel statistikk høyere enn antall med ny statistikk, dvs.  $d$  er i snitt litt større enn null, slik vi også kan se i Figur 7. Ut ifra figuren ser det imidlertid ikke ut til å være en sammenheng mellom forskjellen mellom ny og gammel statistikk på den ene siden og sentralitet på den andre.<sup>15</sup>



Figur 7. Forskjellen i antall lønnstakere med ny og gammel registerbasert statistikk etter sentralitet. Lønnstakere etter arbeidsted. 2015. Kilde: SSB

Det er vanskelig å trekke klare konklusjoner fra en slik analyse, men vi kan ikke se at overgangen til ny registerbasert sysselsettingsstatistikk forvrenger bildet av sammenhengen mellom sysselsettingsvekst etter sentralitet.

Vi har i tillegg undersøkt robusthet av sysselsettingsindikatoren over både ett og to år, dvs. sammenhengen mellom for eksempel indikator for 2006-2016 og indikator for 2005-2015 og 2006-2016 og 2004-2014, og det ser ikke ut til å skje dramatiske endringer i indikatorene på kort tid.

Denne indikatoren anses å være tilstrekkelig robust til å kunne brukes i distriktsindeksen til tross for tidsseriebruddet. Indikatoren vurderes å være valid, da det gir et klart bilde om forskjeller i veksten i sysselsatte over en egnet tidsperiode.

<sup>15</sup> Den grå linjen i Figur 7 er et uttrykk for den gjennomsnittlig forskjellen etter sentralitet. Stigning er ikke statistisk signifikant forskjellig fra null, dvs. det er ingen sammenheng mellom differansen og sentralitet.



### 3.3.2. Næringsdifferensiering

Både byer og store kommuner vil ofte ha en betydelig mer differensiert næringsstruktur enn hva vi finner i mindre kommuner. En differensiert næringsstruktur kan bidra til at en kommune er mindre sårbar overfor konjunktursvingninger eller ulike typer for næringsspesifikke svingninger som følger av for eksempel pris- eller etterspørselsendringer i verdensmarkedet. En kommune eller en region med en differensiert næringsstruktur vil trolig også ha flere mulige retninger eller «flere bein å stå på» for framtidig næringsutvikling, noe som minsker faren for langvarig strukturnedgang og vedvarende dårlige vekstvilkår.

Vi har laget et mål på næringsdifferensiering basert på sysselsetting etter arbeidsted i hver kommune ut ifra en næringsinndeling med 50 næringer i Pandamodellen<sup>16,17</sup>. Her velger vi å bruke næringsinndelingen fra Panda, da det er et gjennomtenkt mellomnivå mellom findelte og grovere næringsgrupper som SSB ellers opererer med<sup>18</sup>. Indikatoren er beregnet som en Herfindahlindeks og er i utgangspunktet det samme som brukes i den nye «omstillingsmodulen» i Pandamodellen. Indikatorverdien for hver kommune beregnes ut ifra følgende formel:

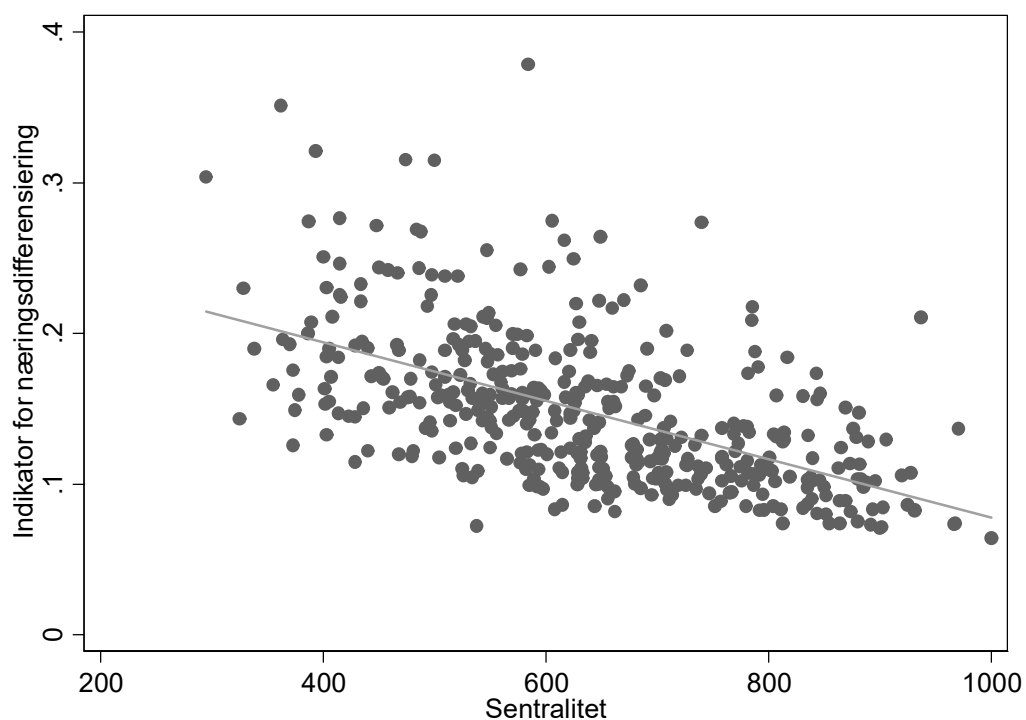
$$H_k = \sum_{i=1}^{50} \left( \frac{s_{ki}}{\sum_{j=1}^{50} s_{kj}} \right)^2$$

der  $k$  angir kommune,  $s$  er antall sysselsatte i næringen ut ifra arbeidsted, og  $i$  eller  $j$  angir næring,  $i, j=1, 2, \dots, 50$ . Uttrykket i parentes er én nærings andel av totalsysselsetting i den aktuelle kommunen. En høy verdi indikerer at det er *lite* næringsdifferensiering i kommunen. Vi antar at større og mer sentrale kommuner vil oppnå en lavere skår ifølge den indeksen, noe som også bekreftes av *Figur 8*. Samtidig ser vi at indeksen viser betydelig variasjon gitt sentralitetsnivå, særlig for mindre sentrale kommuner. Indikatorer er dermed egnet for å skille mellom kommuner med ellers lik geografiutfordringer.

<sup>16</sup> PANDA-modellen er et økonomisk-demografisk modellsystem til bruk i regional analyse og planlegging. Grupper som forvalter og finansierer modellen, består av 18 fylkeskommuner, KMD og Innovasjon Norge. Videre informasjon finnes på nettsiden <https://www.pandaanalyse.no/pandamodellen/>

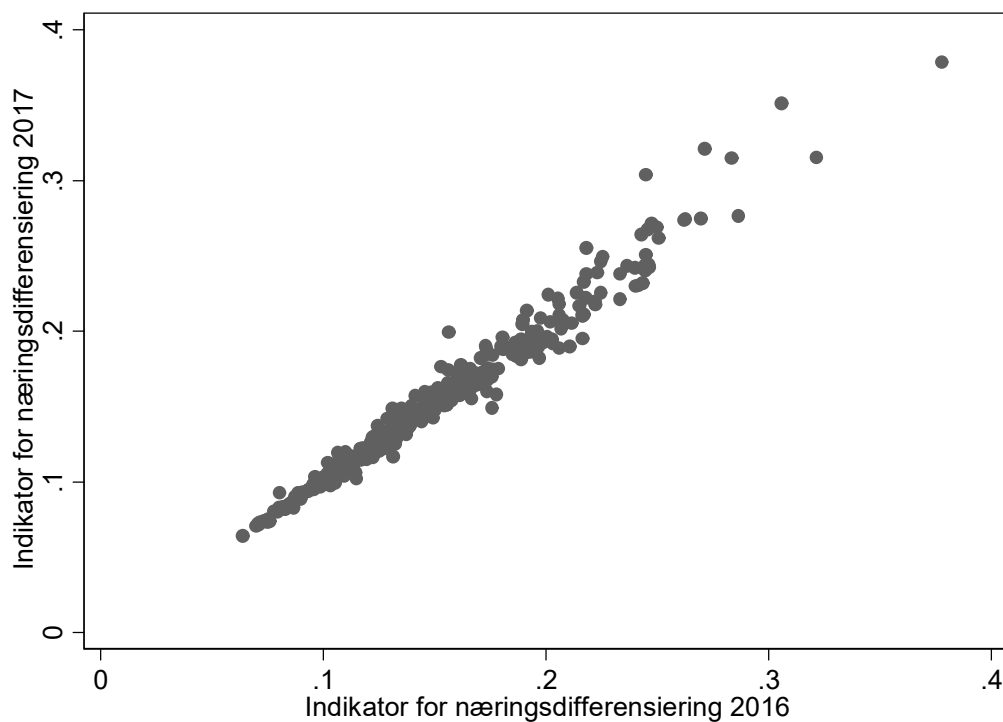
<sup>17</sup> Næringsinndelingen presenteres i Vedlegg 1 til denne rapporten.

<sup>18</sup> Jf. <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/6>



Figur 8. Herfindahlindeks for næringsstruktur 2017 etter sentralitet. Den grå linjen er en enkel regresjonslinje for sammenhengen mellom indikatoren for næringsdifferensiering og sentralitet.

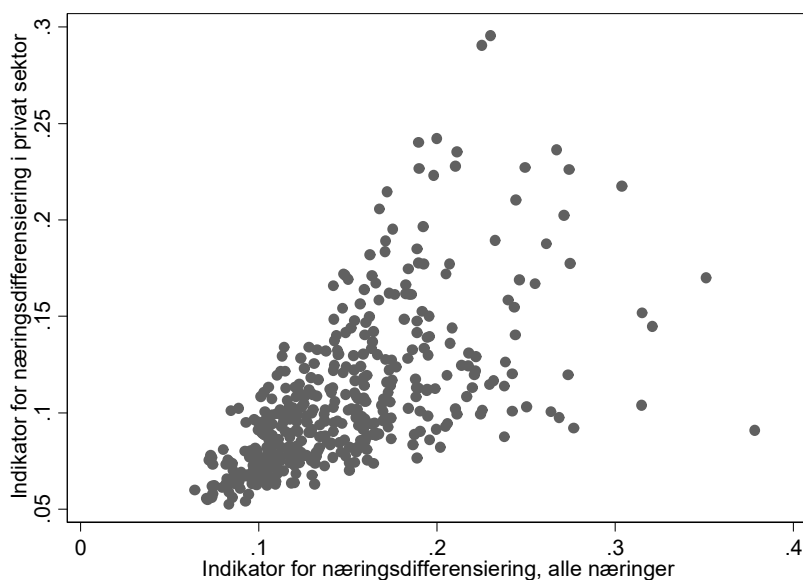
Det er stor stabilitet fra år til år i indikatoren for næringsdifferensiering, eksemplifisert med sammenhengen mellom indikatoren fra 2016 og indikatoren fra 2017 i Figur 9.



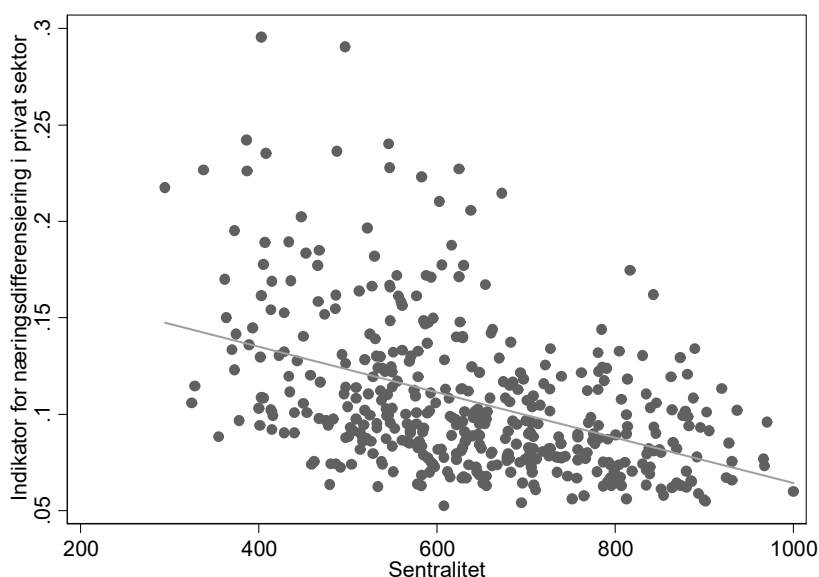
Figur 9. Sammenheng mellom indikator for næringsdifferensiering fra ett år til neste.

I næringsinndelingen som brukes er offentlig sektor delt opp i bare to kategorier: statlig sektor og kommunal sektor. Næringsdifferensiering kan framstå som lav i kommuner hvor enten kommunal forvaltning og kommunale tjenester utgjør en stor andel av jobbene eller hvor det finnes en forholdsvis høy andel statlige arbeidsplasser. I tillegg til å lage og undersøke en næringsdifferensieringsindikator for *alle* næringer, har vi derfor laget en lignende indikator hvor offentlig sektor holdes utenfor. Figur 10 viser at det er en klar positiv sammenheng mellom indikatoren for alle næringer og indikatoren for private næringer: kommuner som har lav differensiering (høy indikatorverdi) med alle næringer, har stort sett også lav differensiering (høy indikatorverdi) for private næringer, og omvendt.

Figur 11 viser videre at det også er en klar sammenheng mellom næringsdifferensiering i privat sektor og sentralitet.



Figur 10. Sammenhengen mellom indikator for næringsdifferensiering i alle næringer og næringsdifferensiering i privat sektor.



Figur 11 Herfindahlindeks for næringsstruktur 2017 etter sentralitet for private næringer. Den grå linjen er en enkel regresjonslinje for sammenhengen mellom indikatoren for næringsdifferensiering i private næringer og sentralitet.

Kommuner med såkalte «hjørnesteinsbedrifter» vil ofte ha lav differensiering, men det kommer an på hva som legges i begrepet «hjørnesteinsbedrift». Hvis en bedrift oppfattes som «hjørnesteinsbedrift» fordi en stor andel av arbeidsplasser i kommunen er direkte tilknyttet den bedriften, vil differensiering være lav. En bedrift kan imidlertid også oppfattes som «hjørnesteinsbedrift» hvis den er stor og kjøper inn mange varer og tjenester fra andre lokale bedrifter, dvs. har mange lokale underleverandører. Hvis underleverandørene i hovedsak kommer fra andre næringer, trenger differensiering ikke å være påfallende lav.

Hvis en «hjørnesteinsbedrift» som har en stor andel av arbeidsplasser i kommunen, legges ned, vil differensieringsindikatoren kunne trekke i retning av mindre distriktsutfordringer. Dette vil ikke være like framtreddende hvis «hjørnesteinsbedriften» er av typen med mange lokale underleverandører fra andre næringskategorier.

Dette kan ved første øyekast tale imot å inkludere en slik indikator for næringsdifferensiering i distriktsindeks, da det kan oppfattes å være positiv å ha en «hjørnesteinsbedrift» og negativ å miste den. Det er imidlertid ikke hele sannheten. Lav differensiering også i form av en «hjørnesteinsbedrift» gjør kommuner/regioner sårbare: Før eller siden vil de fleste (private) bedriftene/næringene oppleve nedgang eller vanskeligere tider. Det kan være en fordel å ha stimulert til utvikling av andre typer arbeidsplasser og dermed større differensiering i en kommune før den tiden kommer, noe virkemidlene som bruker DI kan bidra til. Indikatoren for næringsdifferensiering er etter vår oppfatning en «strukturell indikator», da det uttrykker risiko eller sårbarhet uten å ta stilling til om den sårbarheten er forbundet med en konkret dårlig utvikling (en «symptom») i en gitt periode, jf. diskusjonen i avsnitt 2.2. Hvis en eventuell nedgang i en hjørnesteinsbedrift er stor nok til å gi klart utslag i sysselsettingsvekst, vil indikatoren for sysselsettingsvekst samtidig gå ned og trekke i retning av større distriktsutfordringer.

Her er det også viktig å huske at distriktsindeksen er bare ett hjelpemiddel i distriktspolitikken og at det finnes andre og trolig bedre ordninger – som statlige omstillingsmidler samt bistand fra NAV – som skal slå inn når større bedrifter legges ned.

At vi foreslår å bruke en næringsgruppering fra Panda-modellen kunne tolkes som å bryte kravet til tilgjengelighet for (data som brukes til) indikatorer, da ikke alle kommuner har tilgang til Panda-

modellen. Beskrivelsen av næringsinndelingen er imidlertid offentlig tilgjengelig<sup>19</sup> og dermed etterprøvbart.

Siden en høy verdi på Herfindahlindeksen for næringsdifferensiering er negativt korrelert med sentralitet, dvs. kommuner med høyere sentralitet har lavere verdi på denne indikatoren, beregner vi senere en variabel som er lik 1 minus Herfindahlindeks for å få en indikator som har en positiv sammenheng med sentralitet.

### 3.3.3. Digital infrastruktur

Bredbåndsutbygging og -hastighet ble fremmet som forslag for en mulig indikator knyttet opp mot digital infrastruktur. Vi undersøkte om det fantes lett tilgjengelige data på kommunenivå som kunne brukes til det formålet. Det finnes noen data om bredbåndabonnementer etter overføringskapasitet på kommunenivå lett tilgjengelig gjennom statistikkbanken til SSB<sup>20</sup> og SSB presenterer også noen enkle analyser om fylkesvise forskjeller i overføringshastighet<sup>21</sup>.

Vi undersøkte mulighet for å konstruere en indikator basert på disse dataene. De eksisterende dataene angir antall abonnementer i ulike kapasitetsgrupper for dataoverføring. Det finnes data for både det private markedet (privathusholdninger) og bedriftsmarkedet. Det er større utfordringer knyttet til data om bedriftsmarkedet, da mange bedrifter legges ned etter kort tid. Vi valgte derfor å bruke dataene om privatmarkedet for å undersøke mulighetene for å lage en indikator. Dataene om bedriftsmarkedet kan ved første øyekast framstå som mest hensiktsmessig, men hvis målet er å lage en (strukturell) indikator som sier noe om bedriftenes *muligheter* for ha bredbånd med god overføringskapasitet, gir det private markedet likevel en god pekepinn på situasjonen.

Vi lagde flere indikatorer med andel abonnenter med kapasitet på minst  $x$ , hvor  $x$  kunne justeres. Med en lav grense på minstekapasitet, er det ingen sammenheng mellom indikatoren og sentralitet, da de fleste i dag har tilgang til en minstekapasitet uansett hvor de bor. Vi klarte likevel å finne en minimumshastighet hvor det oppsto et bilde av klare forskjeller etter sentralitet. Gitt den raske teknologiske utviklingen på dette området, vil denne «minimumshastigheten» imidlertid endre seg, til dels sterkt og raskt, fra år til år. Utvikling vil trolig også gå i rykk og napp i den enkelte kommunen, avhengig av hva slags kapasitet ulike leverandører har eller velger å utvikle i ulike områder. Vi er derfor i tvil om det går an å ivareta robustheten til en indikator for digital infrastruktur.

En annen utfordring med utvikling av en egnet indikator på grunnlag av tilgjengelige data, er at andel abonnementer også kan være avhengig av pris, dvs. høyere kapasitet kan være tilgjengelig i et område, men innbyggerne velger det bort, fordi det er for kostnadskreven. Preferanser eller næringsspesifikke behov for høy kapasitet kan derfor være styrende for hvor stor andel av abonnementene som har en minstekapasitet i en gitt kommune sammenlignet med en annen kommune. Dette vanskeliggjør tolkning av indikatoren.

Etter vår vurdering er *forslaget* om en indikator for digital infrastruktur godt. Det er lett å forstå at både god bredbånddekning og god mobildekning kan være viktige forutsetninger for utvikling av næringslivet. Dessverre opplevde vi større utfordringer knyttet til utvikling av en god indikator for bruk i distriktsindeksen gitt hva slags data som eksisterer på kommunenivå per i dag.

Her konkluderer vi med at vi ikke klare å finne en egnet indikator nå, men vi anbefaler at muligheten for en slik indikator undersøkes igjen om noen år.

---

<sup>19</sup> <https://www.pandaanalyse.no/wp-content/uploads/2019/05/SN-2007-til-PANDA-50.pdf>

<sup>20</sup>Jf. <https://www.ssb.no/statbank/list/inet>

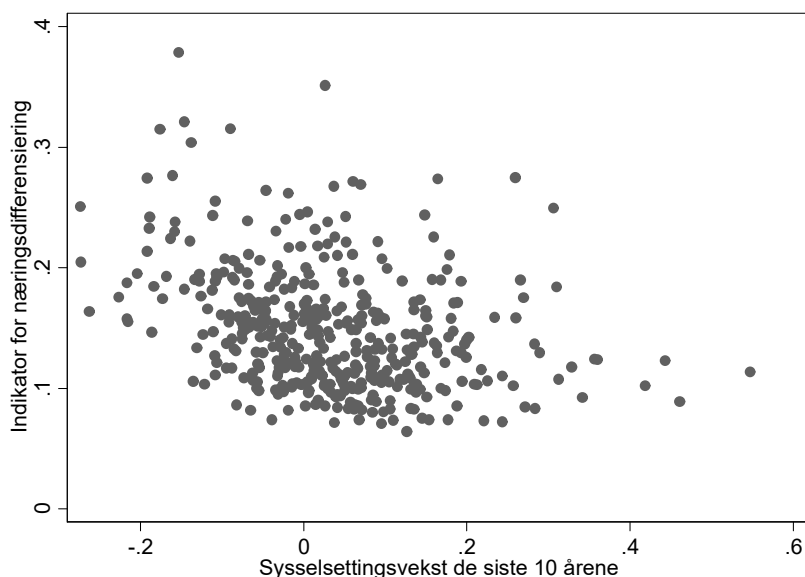
<sup>21</sup> Jf. <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/stadig-betre-breibanddekning-i-noreg>

### 3.3.4. Andre mulige indikatorer

En indikator som fanger opp antall nye jobber i for eksempel nye foretak, ble foreslått som en mulighet i løpet av arbeidet med denne rapporten. SSB har nylig begynt å produsere noen data som kunne brukes til et slikt formål,<sup>22</sup> men statistikken er ikke tilgjengelig på kommunenivå. Det er også god grunn til å forvente at det vil være stor variasjon i slike data på kommunenivå fra år til år. Per i dag er det ikke mulig å lage eller undersøke en slik indikator nærmere, men det kan være aktuelt i framtiden hvis SSB videreutvikler den aktuelle statistikken på kommunenivå.

### 3.3.5. Konklusjon/valg av indikator

Her oppfylder både indikatoren for sysselsettingsvekst (over ti år) og indikatoren for næringsdifferensiering – i alle næringer eller i privat sektor - kravene til indikatorer. Vi har derfor undersøkt om de to indikatorene fanger opp mye av det samme, dvs. vi har forsikret oss om at de to indikatorene framstår som tilstrekkelig «distinkte». Figur 12 viser at det er en viss sammenheng mellom indikatoren for næringsdifferensiering og sysselsettingsvekst når alle næringer er tatt med. (Sammenhengen er svakere med indikatoren for privat sektor.) Dette er forventet, da begge indikatorer samvarierer med sentralitet. Vi kan ikke se at de to indikatorene – sysselsettingsvekst og næringsdifferensiering – samvarierer så sterkt at de ikke begge kan inkluderes i distriktsindeksen.



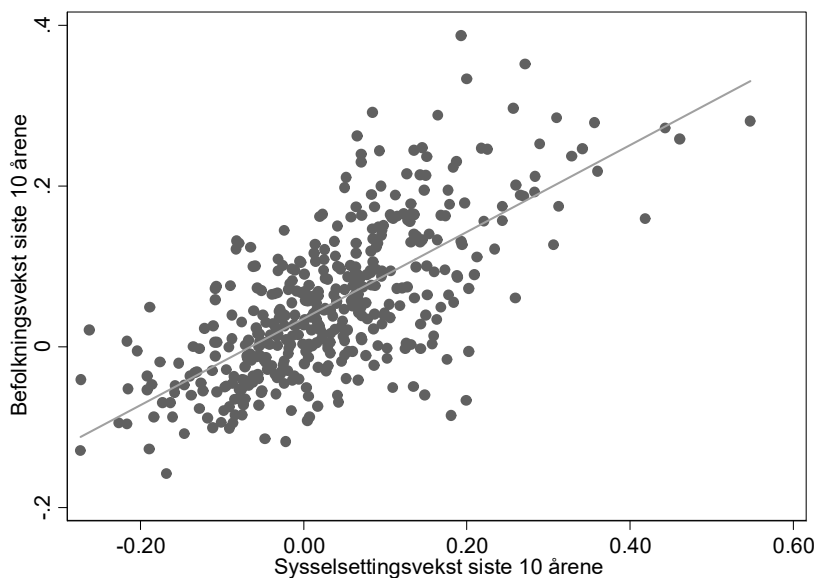
Figur 12 Sammenheng mellom indikatoren for næringsdifferensiering og sysselsettingsvekst

Slik det framgår av Figur 13, finnes det en sterk sammenheng mellom befolkningsvekst og sysselsettingsvekst de siste 10 årene, dvs. man kan spørre seg om sysselsettingsvekst og befolkningsvekst er tilstrekkelig distinkte til at begge skulle inngå i distriktsindeksen.

Ut ifra enkle betraktninger er det lett å forstå at befolkningsvekst og sysselsettingsvekst kan være korrelert. De fleste i arbeidsfør alder jobber, og hvis befolkningen (i arbeidsfør alder) minker, vil vi i hovedsak forvente at også befolkningen går ned. Omvendt kan manglende sysselsettingsmuligheter være en mulig drivkraft bak fraflytting og nedgangen i befolkningen.

<sup>22</sup> Jf. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/vekst-i-antall-jobber>

For å undersøke om indikatorene for befolkningsvekst og sysselsettingsvekst er tilstrekkelig distinkte, gjennomførte vi analyser av variasjonen i sysselsettingsvekst gitt befolkningsvekst og sentralitet.<sup>23</sup> Ut ifra dette, ser det ut til å være betydelig variasjon i sysselsettingsvekst gitt befolkningsvekst og sentralitet. Sysselsettingsvekst og befolkningsvekst framstår dermed som tilstrekkelig distinkte til å inngå samtidig i distriktsindeksen.



Figur 13 Sammenhengen mellom befolkningsvekst de siste 10 årene og sysselsettingsvekst de siste 10 årene

Både sysselsettingsvekst de siste 10 årene og indikatoren for næringsdifferensiering (med eller uten offentlig sektor) oppfyller krav til indikatorene på dette området, og vi kan heller ikke se noen grunn til å velge bort en av dem på grunn av utfordringer med distinkthet. Vi foreslår at både sysselsettingsvekst de siste 10 årene og indikatoren for næringsdifferensiering kan inngå i distriktsindeksen.

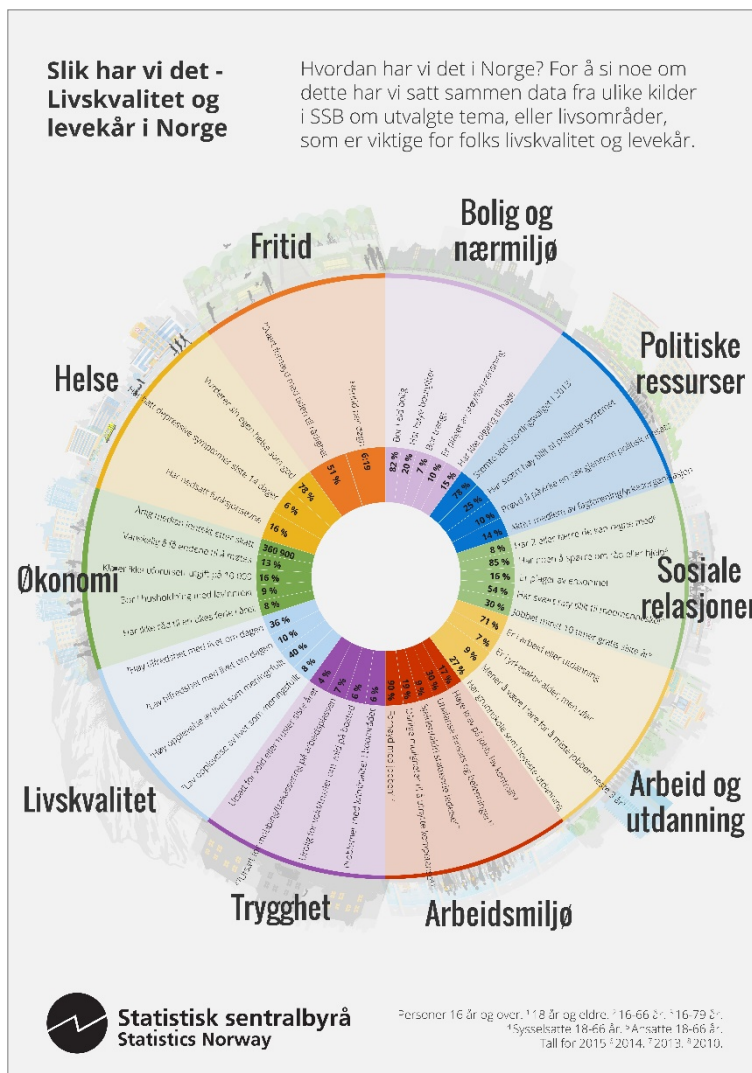
### 3.4. Mulige indikatorer knyttet opp mot levekår

Det finnes mye litteratur om sammenhengen mellom ulike variabler og opplevd livskvalitet. Blant annet undersøker SSB levekår i befolkningen, og Helsedirektoratet har utarbeidet en utredning om hvordan befolkningens livskvalitet kan måles.<sup>24</sup> Begrep som levekår, livskvalitet og velferd brukes dels om hverandre i litteraturen, men med noe ulik betydning i ulike sammenhenger.

Den første levekårsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå ble gjennomført i 1973 (Statistisk sentralbyrå, 1973). Siden 2011 har den norske levekårsundersøkelsen vært en del av den europeiske levekårsundersøkelsen EU-SILC (utvalgsundersøkelse samordnet via Eurostat). En oppsummering av de temaområder som er dekket og hvilke indikatorer som brukes av SSB er vist i Figur 14.

<sup>23</sup> Vi utførte en regresjon med sysselsettingsvekst som avhengig variabel og befolkningsvekst og sentralitet som regressorer. R-squared var i det tilfellet på 0,48, dvs. om lag halvparten av variasjon i sysselsettingsvekst kunne ikke forklares med (til sammen) befolkningsvekst og sentralitet.

<sup>24</sup> Helsedirektoratet (2016) *Gode liv i Norge: Utredning om måling av befolkningens livskvalitet*, Rapport IS-2479.



Figur 14. SSB sitt utvalg av indikatorer for å si noe om forhold som er viktige for folks livskvalitet eller levekår. Kilde: SSB (2017): «Slik har vi det – livskvalitet og levekår: utgave 2017»

I artikkelen «Slik har vi det – livskvalitet og levekår: utgave 2017» pekes det på hvilke levekårsindikatorer som henger sammen med den subjektive vurderingen av tilfredshet med livet. Dette sier noe om eventuelle sammenhenger mellom ulike indikatorer og opplevd livskvalitet.

Blant indikatorer som antas å henge sammen med levekår er:

- Helsetilstand
- Sosiale relasjoner
- Arbeid
- Utdanning
- Arbeidsmiljø
- Bolig og nærmiljø
- Fritid
- Trygghet
- Økonomi
- Politiske ressurser og deltakelse

Levekårsundersøkelsen til SSB/EU-SILC er basert på en spørreundersøkelse for et representativt utvalg av hele befolkningen i Norge og kan derfor ikke brytes ned på kommunenivå.



Levekårsindikatorer basert på registerdata på kommunenivå vil som oftest dekke andre eller ulike aspekter av levekår og livskvalitet enn spørreundersøkelser.

Som denne diskusjonen viser, er levekår et sammensatt begrep som omfatter mange ulike aspekter av et menneskes liv. Levekårsutfordringer kan oppstå på mange ulike måter og på ulike områder. Det er slett ikke opplagt at innbyggerne i distriktskommuner gjennomgående opplever større levekårsutfordringer enn innbyggere i større eller mer sentrale kommuner.<sup>25</sup> Å bo i et område med høy kriminalitet vil som oftest bli tolket som en levekårsutfordring, men kriminalitet er stort sett høyere i byer enn i mindre sentrale strøk. Det er større utfordringer knyttet opp mot både segregering og trangboddhet i byer enn ellers i landet. Andel husholdninger med boligproblemer er for eksempel størst i Oslo og andre sentrale kommuner, jf. SSBs rapporter 2018/13.

#### **3.4.1. Andel med lavinntekt**

KMD undersøkte en indikator for andel med vedvarende lavinntekt i sin rapport fra 2018, og det var en negativ sammenheng mellom den indikatoren og sentralitet. Sammenhengen var imidlertid veldig svak, noe som skaper tvil om indikatoren er valid for å fange opp særskilte levekårsutfordringer som henger sammen med geografiutfordringer. Vi henviser for øvrig til KMDs 2018-rapport om distriktsindeksen, som viser til en negativ sammenheng mellom sentralitet og andel med vedvarende lavinntekt.

#### **3.4.2. Gjennomsnittlig inntekt per innbygger, 17 år og over**

Denne indikatoren inngår i gjeldende versjonen av distriktsindeksen. Den er basert på ligningsdata for skattebetalere. Den fanger dermed ikke opp inntekter som eventuelt er under grensen for rapportering til Skatteetaten. I små kommuner kan gjennomsnittlig inntekt være følsom for et fåtall personer med veldig høye inntekter. Det har derfor vært stilt spørsmål om denne indikatoren fanger opp økonomiske levekår for alle «distriktskommuner» på en god måte.

I utgangspunktet kunne SSB lage andre indikatorer for tilgjengelig økonomiske ressurser blant privatpersoner på kommunenivå, for eksempel medianinntekt per forbruksenhet i husholdninger<sup>26</sup>. En alternativ indikator ville derfor måtte drøftes og utredes nærmere med SSB, da det finnes mange muligheter - med flere fordeler og ulemper - for utforming av indikatoren. En slik alternativ indikator kan dermed ikke sies å oppfylle tilgjengelighetskravet som vi stiller til indikatorene, per i dag.

#### **3.4.3. Konklusjon/valg av indikator**

Som diskusjonen innledningsvis i dette delkapitlet viser, er det mange mulige områder eller temaer som kunne være interessante å undersøke for å avdekke mulige levekårsutfordringer, men samtidig tegnes det ikke et klart bilde som tilsier at mindre sentrale kommuner jevnt over eller i hovedsak har større levekårsutfordringer enn andre mer sentrale steder

Som overordnet tema ser det ut til at levekår skaper utfordringer når det gjelder å oppfylle kravet til «håndterbarhet» i distriktsindeksen, siden tilstrekkelig dekning av temaet krever at mange indikatorer inkluderes med lav vekt. Det blir uoversiktlig og lite transparent. Det er heller ikke opplagt at vi vil kunne finne egnede indikatorer på kommunenivå for alle levekårskomponenter som er viktige.

Det ville ha vært for strengt å konkludere at levekårsutfordringer ikke framstår som relevante i det hele tatt, men utfordringene knyttet opp mot å finne, utvikle eller sammenfatte egnede indikatorer på dette området framstår som store og sammensatte, og det finnes ikke overbevisende studier som

---

<sup>25</sup> Jf. hele nummer av SSBs Samfunnspeilet 5-6/2009 for en kartlegging av regionale forskjeller i levekår på mange ulike områder.

<sup>26</sup> For nærmere opplysninger om ulike mål på husholdningsinntekter, se <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar>

tilsier at befolkningen i typiske distriktskommuner jevnt over har dårligere levekår enn andre. Vi vurderer at dette temaet ikke er relevant for distriktsindeksen ut ifra nåværende kunnskap. Sektorspesifikke virkemidler innenfor for eksempel helse- eller sosiale tjenester kan i tillegg være bedre egnet til å møte eventuelle regionale forskjeller i levekårsutfordringer enn virkemidlene hvor distriktsindeksen brukes.

### 3.5. Mulige indikatorer knyttet opp mot ivaretagelse av menneskelige ressurser

God ivaretagelse av menneskelige ressurser handler både om at folk jobber, at arbeidstakernes kompetanse brukes på riktig måte og at det er en riktig sammensetning av kompetanse i regionen for å dekke arbeidsgivernes behov. Utdannings sammensetningen kan derfor ha en del å si for hva slags utviklingsmuligheter som finnes i ulike regioner. Mistilpasninger mellom arbeidstakernes kompetanse og arbeidsgivernes etterspørsel etter kompetanse kan hemme næringsutvikling i en region. Manglende utdanningsmuligheter for befolkningen kan også gjøre det vanskelig for arbeidstakere å tilpasse kompetanse til behovene i det regionale arbeidsmarkedet. Både mistilpasninger og manglende muligheter kan være mer utbredt i distriktskommuner og/eller usentrale strøk. Disse argumentene tilsier at ivaretagelse av menneskelige ressurser er et relevant tema for distriktsindeksen.

#### 3.5.1. Andel sysselsatte

I sin rapport fra 2018 undersøkte KMD om det var en sammenheng mellom andel sysselsatte i befolkningen i alderen 15-74 år<sup>27</sup> og geografiutfordringer eksemplifisert ved SSBs sentralitetsindeks og fant ingen klar sammenheng. Vi har gjennomført lignende analyser og har i tillegg undersøkt sammenhengene når andre aldersinndelinger ble brukt. Vi har heller ikke avdekket et mønster hvor kommuner med geografiutfordringer har lavere sysselsettingsandel enn sentrale kommuner.

Dette resultatet er ikke særlig overraskende gitt at manglende jobbmuligheter i en region utløser en rekke tilpasningsmekanismer blant arbeidsledige/arbeidssøkende som flytting, pendling eller bytte av yrke. En nyere analyse av NAV<sup>28</sup> viser for eksempel at sannsynligheten for å flytte fra en bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) til en annen øker mot slutten av dagpengeperioden. Studien viser i tillegg at sannsynligheten for pendling (til en annen BA-region) og bytte av yrke også øker. Dermed vil tap av jobber i en region ikke nødvendigvis fører til en langvarig nedgang i sysselsettingsraten.

#### 3.5.2. Befolkningens utdanningsnivå

Befolkningens utdanningsnivå bestemmes i et komplisert samspill mellom utdanningstilbud, etterspørsel etter kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet og flytting og seleksjon i hvem som flytter fra og/eller til. Utdanningsnivå henger også tett sammen med alder: Det er dermed vanskelig å tolke eventuelle forskjeller i utdanningsnivå mellom kommuner.

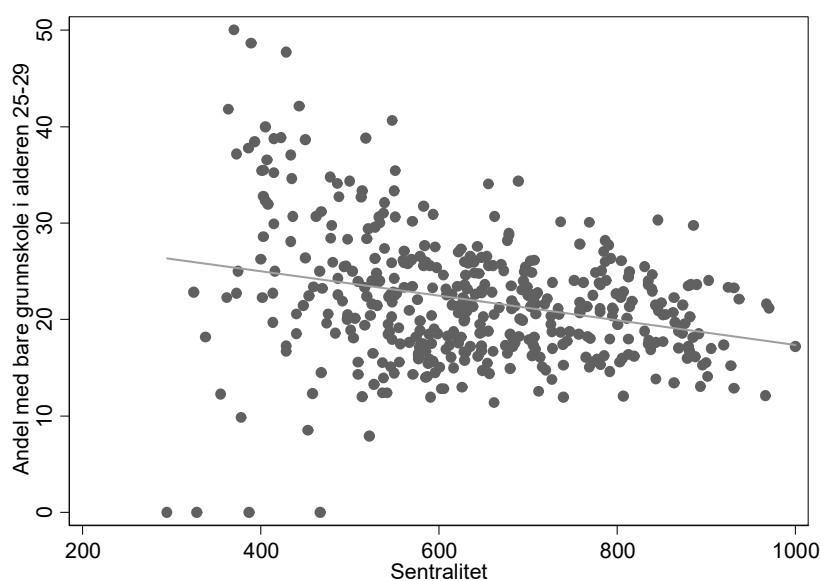
*Figur 15* viser sammenhengene mellom gjennomsnittlig andel som har fullført videregående skole i alderen 25-29 for årene 2015-2017. Tidsperioden er litt senere enn det som ble brukt i analyser i KMD-rapporten fra 2018, og KMD-rapporten brukte andel med *minst* videregående, dvs. omvendt av hva vi så nærmere på. Det underliggende mønsteret er imidlertid gjenkjennelig, dvs. vår oppdaterte analyse er en bekreftelse av KMDs tidligere analyse.

<sup>27</sup> Sysselsettingsstatistikk på kommunenivå er bare tilgjengelig basert på registerbasert sysselsettingsstatistikk. I den statistikken blir sysselsatte definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l.

<sup>28</sup> Kann, I.C. et al (2018) Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige, *Arbeid og velferd*, 2018(1), 83-105.

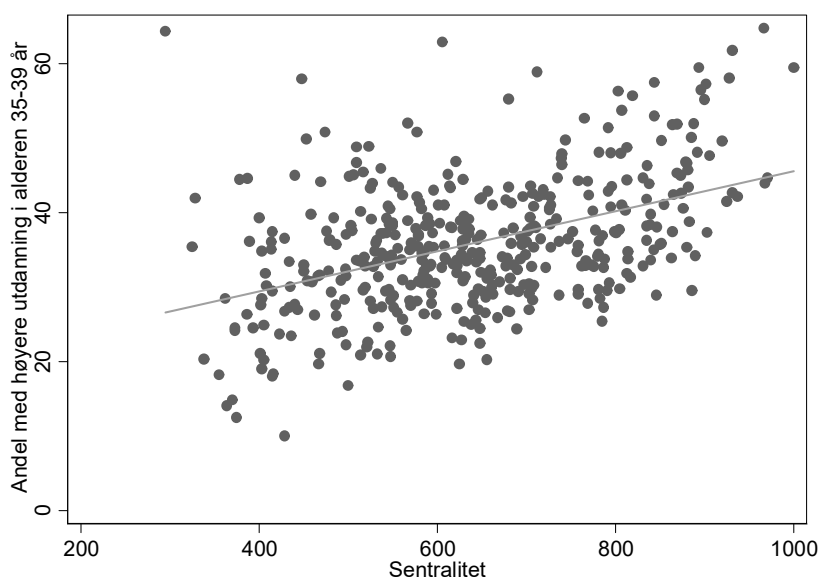
Det ser ut til å være en svak negativ sammenheng mellom andelen med lav utdanning i denne aldersgruppen og sentralitet. KMD argumenterte i sin rapport med at sammenhengen med sentralitet var for svak til å inkludere en slik indikator i indeksen.

Figuren viser imidlertid at det er betydelig variasjon i den andelen, særlig blant mindre sentrale kommuner (med sentralitet under 600), og dette kan gi grunn til å lure på om befolkningen i mindre sentrale kommuner har større vanskeligheter med å oppnå et grunnleggende utdanningsnivå. Dette er det imidlertid svært vanskelig å fastslå. I de aller minste kommunene kan bare et fåtall flere eller færre på et gitt utdanningsnivå føre til store endringer i andeler. Det er vanskelig å skille eventuell tilfeldig variasjon, som er vanlig i analyser av små enheter (som mindre sentrale kommuner stort sett er), fra en systematisk årsak som kan skape større variasjon mellom mindre sentrale kommuner. Vi kan dermed ikke med overbevisning påstå at større variasjon blant mindre sentrale kommuner er tegn på at befolkningen i disse kommunene har større vanskeligheter med å oppnå utdanning på minst videregående nivå.



Figur 15. Prosent av befolkningen i alderen 25-29 som ikke har fullført videregående etter sentralitet.

Figur 16 viser at det er en klar positiv sammenheng mellom andel med høyere utdanning i alderen 35-39 og sentralitet. Alderen 35-39 brukes her, fordi de fleste som har tatt høyere utdanning, vil ha fullført utdanningen innen 35 års alderen.



Figur 16. Andel av befolkningen i alderen 35-39 år med høyere utdanning (gjennomsnitt 2015-2017) etter sentralitet

Sammenhengen mellom andel med høyere utdanning og sentralitet gjelder hovedsakelig for middels til høyere sentralitet (fra og med sentralitet på omtrent 600 ifølge SSBs sentralitetsindeks). Sammenhengen ser ut til å være svak for kommuner med lav sentralitet.

I referansegruppen kom det fram synspunkter om at det vesentlige skillet *ikke* var mellom videregående og høyere utdanning, men mellom ikke-fullført videregående og fullført yrkesfaglig utdanning på videregående nivå. Dette er i samsvar med andre diskusjoner av kompetanse- og kompetansebehov i Norge, hvor grunnleggende ferdigheter og yrkesfag på videregående nivå ofte fremheves som det mest vesentlige for god ivaretagelse av menneskelige ressurser.<sup>29</sup> Samtidig var referansegruppen opptatt av *tilgang* til utdanningsmuligheter som det vesentlige utdanningsrelaterte momentet for distriktskommuner, jf. 3.5.4.

Ut ifra analysene av fullføring av utdanning på ulike nivåer og diskusjoner slik de framkom i referansegruppen, kan vi ikke se at en indikator basert på høyeste fullført utdanning på minst et gitt nivå (videregående eller høyere utdanning) fanger opp det vesentlige ved eventuelle utdanningsutfordringer som gjelder for distriktskommuner på utdanningsområdet.

### 3.5.3. Skoleindikatorer (skoleresultater)

Vi undersøkte muligheten for å lage indikatorer om skoleresultater fra grunnskolen, basert på enten resultatene av nasjonale prøver eller grunnskolekarakterer<sup>30</sup>. Slik statistikk er offentlig tilgjengelig på kommunenivå for de fleste kommunene, men ikke for kommuner med lavt elevtall, dvs. de minste kommunene. Dette betyr at indikatorer som kunne si noe om kommunenes «utdanningsproduksjon» på grunnskolenivå ikke er tilgjengelige og/eller ikke ville være tilstrekkelig robuste til bruk i distriktsindeksen, hvis de eventuelt ble gjort tilgjengelige.

<sup>29</sup> Jf. for eksempel rapportene fra det regjeringsoppnevnte Kompetansebehovsutvalget (KBU) i NOU2018:2 *Fremtidens kompetansebehov I* og NOU2019:2 *Fremtidige kompetansebehov II*.

<sup>30</sup> Skolebidragindikatorer som SSBs utarbeider, framsto også som en interessant kilde i denne sammenhengen, jf. Steffensen, K. et al (2017) *Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevene læring i grunnskolen?* SSB Rapport 2017/2.

#### 3.5.4. Tilgang til utdanningsinstitusjoner

Tilgang til utdanningsmuligheter ble trukket fram som et viktig tema fra oppdragets referansegruppe, og gode muligheter innenfor yrkesfag på videregående ble særlig framhevet. Med «tilgang» menes her at det går an å utdanne seg uten å måtte flytte fra kommunen. Tilgang til utdanning framsto dermed som en vesentlig del av utfordringen knyttet til ivaretagelse av menneskelige ressurser i distriktskommuner.

Vi vurderte muligheten for å lage en indikator for antall videregående skoler med yrkesfaglige utdanningsretninger innenfor en viss reiseavstand med hjelp av karttanalyser (ArcGIS) og lokalisering av videregående skole ved hjelp av stedfestet bedriftsregister og næringskoder (NACE-koder). Utvikling av en slik indikator er i utgangspunktet mulig, men en slik indikator kan ikke sies å være tilgjengelig per i dag.

Utdanningsinstitusjoner utover grunnskolenivået inngår som én av de relevante servicefunksjonene i SSBs sentralitetsindeks (jf. 3.1.1). Det vil i hovedsak også være en sammenheng mellom lokalisering av videregående skoler og lokalisering av andre servicetilbud. Videregående skoler og andre utdanningsinstitusjoner plasseres sjelden langt fra alt annet og som regel nær befolkningen som kan tenkes å bruke skolen. Vi vurderer derfor at tilgang til utdanningsmuligheter på videregående nivå i stor grad blir ivare tatt av SSBs sentralitetsindeks.

#### 3.5.5. Konklusjon/valg av indikator

Det var ingen spesifikke indikatorer for ivaretagelse av menneskelige ressurser som oppfylte kravene til indikatorer på en overbevisende måte. SSBs sentralitetsindeks tar eksplisitt hensyn til avstand til både arbeidsplasser og utdanningsinstitusjoner, og kan dermed også tolkes som en indikator som uttrykker tilgang til et arbeidsmarked med større eller mindre muligheter, samt avstand til utdanningsmuligheter på videregående nivå. SSBs sentralitetsindeks anses dermed å fange opp noen vesentlige elementer av eventuelle utfordringer knyttet til ivaretagelse av menneskelige ressurser i distriktskommuner. Vi har ellers ikke klart å finne andre egnede indikatorer som gjenspeiler vesentlige aspekter av utfordringene knyttet opp mot ivaretagelse av menneskelige ressurser på en tilfredsstillende måte.

### 3.6. Mulige indikatorer knyttet opp mot ivaretagelse av naturressurser

Norge har, sammen med EU, ambisiøse mål om å redusere klimagassutslipp i årene framover. Kjøp av klimakvoter vil alene ikke være nok til å nå disse målene. Reelle innenlandske utslippsreduksjoner vil være nødvendige, noe som kan tvinge fram et sterkt omstillingsbehov i enkelte næringer. Enkelte regioner kan bli hardt rammet av dette. Det kan i tillegg ha betydning for organisering og effektivitet i det kommunale tjenestetilbudet. Utfordringer knyttet opp mot reduksjon av klimagassutslipp kan dermed være relevant for distriktsindeksen.

Mulig omstillingsbehov på grunn av klimamål kan ramme kommuner ulikt gjennom næringsstrukturen og dermed økonomisk aktivitet og sysselsetting i kommunen. Skjerpede krav til utslippsreduksjoner kan føre til et høyere kostnadsnivå for visse typer næringer eller for visse typer kommunale tjenester. Dette kan gjøre at enkelte bedrifter/næringer legges ned, eller at lokale bedrifter ellers må omstille seg, noe som kan få konsekvenser for sysselsetting og arbeidsmarkedsmuligheter. Slike strukturelle omstillinger går sjelden helt smertefritt. I mindre sentrale kommuner – og særlig mindre kommuner med en ensidig næringsstruktur – kan det være vanskelig å utvikle andre typer næringer til erstatning for næringer/bedrifter som eventuelt blir borte.

Klimautfordringer er imidlertid ikke de eneste miljøutfordringene som kan tenkes å gjelde for norske kommuner. Trusler mot naturmangfold, forurensning eller andre klimautfordringer er trolig også relevante. På dette feltet gjelder trolig den samme problematikken som vi så for levekår: utfordringer knyttet til ivaretagelse av naturressurser kan ta mange ulike former, og det er ikke opplagt om, eller

hvilke utfordringer som eventuelt rammer mindre sentrale kommuner mest. Nedenfor drøfter vi noen få mulige indikatorer – særlig knyttet opp mot klimagassutslipp.

### 3.6.1. Produksjonsbasert indikator for klimagassutslipp i kommunene

Både landbruk og enkelte andre typer (kraftkrevende) industrier som er sterkere representert utenfor byene, har høyere klimagassutslipp enn andre næringer. Det er derfor grunn til å forvente at klimagassutslipp per innbygger eller per sysselsatt er høyere i mindre sentrale strøk. Det er derfor et visst grunnlag for å forvente at klimagassutslipp kan samvariere med sentralitet. Eventuelle klimarelaterte omstillingsbehov som følger av transport og avstand vil kunne fanges opp av SSBs sentralitetsindeks, og en eventuell klimarelatert indikator for bruk i distriktsindeksen bør derfor i hovedsak fange opp andre aspekter av klimagassutslipp for ulike kommuner.

Basert på Miljødirektoratets statistikk for klimautslipp i kommuner<sup>31</sup> er det mulig å beregne klimagassutslipp per innbygger basert på økonomisk aktivitet innenfor kommunegrensene. Ulike typer transport eller former for trafikk inngår som en del av den statistikken, og trafikk eller transport omfatter også gjennomgangstrafikk. Transport/trafikk kan imidlertid skilles ut slik at en eventuell indikator ikke hovedsakelig påvirkes av gjennomgangstrafikk eller avstandsurempere. Når vi imidlertid ser bort fra transport/trafikk, er enkelte industrier, og til en viss grad også landbruk, dominerende for at enkelte kommuner hadde utslipp langt over hva som gjaldt for resten av landet. En indikator basert på utslipp ville dermed slå veldig sterkt ut for et veldig lite antall kommuner og ville trolig skille resten dårlig. En indikator på dette grunnlaget framstår dermed som lite hensiktsmessig for distriktsindeksen.

### 3.6.2. Konsumbasert indikator for klimagassutslipp i kommunene

I utgangspunktet ville det også vært mulig å anvende en *konsumbasert* metode for beregning av klimagassutslipp som kan tilordnes ulike kommuner. En slik framgangsmåte ville ta utgangspunkt i at det er konsum av varer og tjenester som gir opphav til utslipp, og utslipp som følger av produksjon av varer og tjenester tilordnes derfor *forbrukerne* av varene/tjenestene istedenfor bedriftene som produserer varene/tjenestene. Regionale forskjeller i klimafotavtrykk vil kunne forekomme hvis sammensetningen av forbruk er annerledes i ulike regioner. Noe av opphavet til slike regionale forskjeller kan være geografisk betinget – pga. transportkostnader – eller basert på vær/klima – for eksempel større behov for oppvarming i kaldere strøk.

### 3.6.3. Klimafotavtrykk av kommunal tjenesteyting

Kommunale tjenester i kommuner med lav befolkning og/eller lav befolkningstetthet har et større klimafotavtrykk (per innbygger) sammenlignet med tjenester i kommuner med en middels befolkning eller middels befolkningstetthet (Larsen og Hertwich 2010). Sammenhengen mellom populasjonsstørrelse/-tetthet og klimafotavtrykk er til en viss grad u-formet: kommunale tjenester i større kommuner (flere enn 75.000 innbyggere) eller mer tette kommuner (over 100 personer per km<sup>2</sup>) ser også ut til å ha et større klimafotavtrykk per innbygger enn i de mellomstore (eller middels tette) kommunene. Andre typer utfordringer i de største kommunene kan være grunn til dette. Klimafotavtrykk til de største eller mest befolkningstette kommunene er likevel klart lavere enn for de minste/minst tette kommunene.

Transportbehovet som følger av avstand til kommunale tjenester, er hovedbegrunnelsen for det høyere fotavtrykket for kommunale tjenester i kommuner med lav befolkning (befolkningstetthet) sammenlignet med mellomstore (middels tette) kommuner. Som indikator for geografiutfordringer er SSBs sentralitetsindeksen derfor godt egnet til å fange opp disse geografisk betingede forskjellene i utslipp.

<sup>31</sup> <http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/klimagassutslipp-kommuner/>

#### **3.6.4. Konklusjon/valg av indikator**

Etter diskusjonene her kan vi ikke trekke konklusjonen at ivaretagelse av naturressurser eller miljøhensyn ikke er et relevant tema for distriktsindeks. I likhet med temaet levekår, er utfordringene på dette området imidlertid så mangfoldige og sammensatte at det vil være vanskelig å finne ut hvilke utfordringer som treffer distriktskommuner mest og deretter utvikle gode indikatorer som fanger opp disse utfordringene. Vi har drøftet og undersøkt noen muligheter for å framskaffe mulige indikatorer knyttet opp mot klimagassutslipp, men vi klarte likevel ikke å finne forslag til indikatorer som framstår som særlig hensiktsmessige for formålet med distriktsindeksen.

## 4. METODER FOR SAMMENSTILLING AV INDEKSEN

### 4.1. Indeksering av indikatorer

En grunnleggende utfordring for sammenstilling av flere indikatorer til en indeks er at ulike indikatorer vanligvis bruker forskjellige skalaer eller målenheter. Dette kan vi se ved at indikatorene for eksempel har ulike gjennomsnittsverdier og/eller at kommunenes verdier har ulike spredning rundt gjennomsnittet.

I KMDs forslag til ny indeks og i tidligere versjoner av distriktsindeksen ble de ulike indikatorene transformert ved hjelp av en framgangsmåte som het «indeksering». Hvis en høy indikatorverdi betyr at kommuner har større distriktsutfordringer, ble den indekserte indikatorverdien beregnet på følgende måte:

$$\theta_i^{\text{indeksert}} = 100 * \frac{(\theta_{\text{maks}} - \theta_i)}{(\theta_{\text{maks}} - \theta_{\text{min}})},$$

hvor  $\theta_{\text{maks}}$  er den høyeste verdien av indikatoren som vi ser blant kommunene,  $\theta_{\text{min}}$  er den laveste verdien av indikatoren som vi ser blant kommunene, og  $\theta_i$  er den faktiske indikatorverdien til kommune  $i$ . Hvis en høy indikatorverdi betyr at kommuner har mindre distriktsutfordringer, blir den indekserte indikatorverdien beregnet på følgende måte:

$$\theta_i^{\text{indeksert}} = 100 * \left(1 - \frac{(\theta_{\text{maks}} - \theta_i)}{(\theta_{\text{maks}} - \theta_{\text{min}})}\right)$$

Alle indekserte indikatorverdier ligger mellom 0 og 100, hvor en høy indeksert verdi betyr lav grad av distriktsutfordringer og en lav verdi betyr høy grad av utfordringer.

### 4.2. Standardisering av indikatorverdiene

En alternativ framgangsmåte for å gjøre verdier av ulike indikatorer om til samme skala er å foreta en «standardisering» av indikatorverdiene. Denne framgangsmåten er vanlig i anvendt statistikk. En standardisert variabel eller indikator beregnes på følgende måte:

$$\theta_i^{\text{standardisert}} = \frac{(\theta_i - \mu_\theta)}{\sigma_\theta},$$

hvor  $\theta_i$  er den faktiske indikatorverdien til kommune  $i$ ,  $\mu_\theta$  er gjennomsnittsverdien som vi finner for kommunene og  $\sigma_\theta$  er standardavviket til indikatoren. Denne beregningsmåten gir oss indikatorverdier uttrykt i standardavvik. Hvis en kommune har en standardisert indikatorverdi lik 0, vet vi at den kommunen ligger på gjennomsnittet for alle kommuner for den aktuelle indikatoren. Hvis en kommune har en standardisert indikatorverdi på for eksempel 0,7, vet vi da at denne kommunens indikatorverdi ligger på 70 prosent av et standardavvik over gjennomsnittlig indikatorverdi for alle kommuner.

For indikatorer som er (tilnærmet) normalfordelt, vet vi at mesteparten – omtrent to-tredeler – av kommunene ville ha verdier som ligger innenfor ett standardavvik fra gjennomsnittet, dvs. har standardiserte indikatorverdier mellom -1 og +1. Nesten 98 prosent av de standardiserte verdiene for en slik normalfordelt indikator vil ligge mellom -2 og +2, dvs. innenfor to standardavvik fra gjennomsnittet.

Indikatorer vil imidlertid ikke alltid være (tilnærmet) normalfordelt, og noen indikatorer kan være skjevt fordelt. I slike tilfeller kan det være flere eller færre kommuner innenfor ett eller to standardavvik fra snittet. I tilfeller med skjeve fordelinger, kan noen flere observasjoner være større eller mindre enn snittet i forhold til en normalfordelt indikator.



Gjennomsnittet av en indikator kan være følsom for ekstremverdier. Et fåtall kommuner med ekstremt høye (eller lave) indikatorverdier kan trekke gjennomsnittet opp (eller ned), noe som også kan ha betydning når en indikator eventuelt standardiseres.

### 4.3. Trunkering

Noen ganger kan enkelte kommuner ha usedvanlig høye eller lave indikatorverdier. Dette kan være en utfordring hvis enkelte ekstremverdier er så høye at de alene ville være utslagsgivende for en kommunes samlede skår i distriktsindeksen. Veldig høye eller lave (faktiske) verdier kan i tillegg være en utfordring for indeksering, fordi det ville innebære at nevneren ( $\theta_{maks} - \theta_{min}$ ) i formlene for beregning av indekserte verdier blir veldig stor.

I både KMDs forslag til ny indeks og i tidligere indekser ble det derfor foretatt en *trunkering* av høye eller lave indikatorverdier før de indekserte verdiene ble beregnet. I KMDs forslag til ny indeks ble trunkering gjort når en (faktisk) indikatorverdi var lengre fra indikatorens gjennomsnitt enn 2,5 ganger standardavviket. I gjeldende og tidligere versjon av distriktsindeksen (Johanesen et al 2006) ble trunkering foretatt for de 10 prosent laveste og 10 prosent høyeste indikatorverdiene.

Det vil alltid være en viss grad av skjønn involvert i identifisering og håndtering av ekstremverdier, men det er noen framgangsmåter som går igjen i empiriske analyser. KMDs forslag er en vanlig måte for å identifisere og håndtere eventuelle ekstremverdier. Håndteringsmåten i gjeldende og tidligere versjon av indeksen framstår ikke som hensiktsmessig, da det innebærer at hele 20 prosent av kommunene anses å være ekstremverdier og trunkeres. Når så mange verdier trunkeres, går mye av variasjonen som vi forventer å finne blant kommuner tapt, og da går det ikke an å skille mellom de 10 prosent av kommunene med de største utfordringene på en god måte. Dette virker lite hensiktsmessig når målet med distriktsindeksen nettopp er å skille ut de kommunene med de største (distrikts-)utfordringene.

### 4.4. Bruk av kvantiler i analyser og tolkning av kommunenes posisjon i distriktsindeksen

Slik de forutgående diskusjonene av indeksering, trunkering og standardisering viser, vil det sjelden være lett å forstå eller vurdere en gitt kommunes indikatorverdi uten å bruke tilleggsinformasjon om fordelingen av indikatorverdiene blant alle kommuner. For å gjøre det lettere å forstå en enkelt kommunes situasjon uttrykt gjennom en enkelt indikator eller i den samlede (distrikts-)indeksen kan det være nyttig å bruke *kvantiler*.

Kvantiler er grenser som deler kommunene inn i et visst antall like store grupper. Det finnes mange ulike typer kvantiler. Hvis vi deler kommune inn i ti like store grupper, heter kvantilene som vi bruker «desiler». Den første desilgruppen ville i så fall inneholde kommunene med de 10 prosent laveste indeksverdiene, og den øverste desil(-gruppen) ville inneholde kommunene med de 10 prosent høyeste indeksverdiene. Hvis vi deler kommunene inn i 100 like store grupper, heter kvantilene som vi så bruker «persentiler». Siden det er 422 kommuner i Norge og 100 persentiler, vil det være omtrent 4 kommuner som i så fall får tilordnet samme persentil(-gruppe). En kommune på den 40. persentilen har således en indeksverdi som er slik at 40 prosent av kommunene har lavere indeksverdi.

Tilordning av kommuner til grupper etter kvantiler gjør det lett å sammenligne kommuner og å forstå en enkelt kommunes posisjon i fordelingen av indikatorverdiene eller i den samlede distriktsindeksen.

## 5. FORSLAG TIL NY DISTRIKTINDEKS

### 5.1. Indikatorer

Etter drøfteingene i kapittel 3 trekker vi følgende konklusjoner angående utfordringene og indikatorene som bør inngå i distriktsindeksen:

- **Om geografiutfordringer:**  
SSBs sentralitetsindeks inngår i distriktsindeksen.
- **Om utfordringer knyttet til befolkningsutvikling/-sammensetning:**  
Befolkningsvekst de siste 10 årene inngår i distriktsindeksen.
- **Om utfordring knyttet til økonomisk vekst:**
  - Sysselsettingsvekst de siste 10 årene inngår.
  - Herfindahlindeks for næringsdifferensiering i privat sektor inngår.
  - Sentralitetsindeksen fanger opp vesentlige faktorer som kan påvirke mulighetene for økonomisk vekst.
- **Om utfordringer knyttet til levekår:**  
Ut ifra dagens kunnskapsnivå kan vi ikke trekke konklusjonen at levekårsutfordringer samlet er større i distriktskommuner sammenlignet med andre. Temaet anses dermed som ikke relevant. Ingen indikatorer tas med.
- **Om utfordringer knyttet til ivaretagelse av menneskelige ressurser:**  
Tilgang til utdanningsmuligheter fanges opp av sentralitetsindeksen, og ingen andre undersøkte indikatorer så ut til å fange opp kjernen i denne utfordringen godt nok. Ingen videre indikatorer tas med.
- **Om utfordringer knyttet til ivaretagelse av naturressurser:**  
Utfordringene på dette området er relevante for alle kommuner. Vi avdekket ikke kunnskap som tilsier at utfordringene samlet er større for distriktskommuner. Ingen videre indikatorer tas med.

Ut ifra dette sitter vi igjen med følgende fire indikatorer som vurderes som relevante og egnede for en revidert distriktsindeks:

- SSBs (nye) sentralitetsindeks
- Befolkningsvekst de siste 10 årene
- Sysselsettingsvekst de siste 10 årene
- Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor

Vi velger sistnevnte for privat sektor framfor alle næringer for å unngå utfordringer med små kommuner med store statlige virksomheter som utgjør en betydelig del av den samlede sysselsettingen i kommunen.

I omtalen av utfordringer knyttet opp mot økonomisk vekst og ivaretagelser av menneskelige ressurser framhever vi at sentralitetsindeksen oppfattes å fange opp vesentlige faktorer som påvirker utviklingen på disse områdene. Dette kan høres selvsagt ut, men vi nevner det eksplisitt, fordi det gjenspeiler hva som har kommet fram i åpne og kritiske diskusjoner i referansegruppen. Dette var framtreddende i diskusjoner rundt ivaretagelse av menneskelige ressurser, og særlig rundt tilgang til utdanningsmuligheter. Utfordringer på det området handler ikke om hva slags utdanning befolkning hadde eller ikke hadde, men om det var gode muligheter å tilpasse seg utdanning og kompetanse ved behov. Når denne oppfatningen kom tydelig fram, ble det kort vei til en forståelse av at sentralitetsindeksen trolig også gjenspeilet den utfordringen på en god måte.

### 5.2. Trunkering

Vi foreslår å bruke en grense på +/-2,5 ganger standardavvik fra indikatorens gjennomsnitt som trunkeringsgrense, i likhet med hva som har blitt foreslått av KMD i deres 2018-rapport. En slik

grense sikrer at usedvanlig høye eller lave verdier for én indikator ikke vil ha avgjørende betydning for en kommunes endelige posisjon ifølge distriktsindeksen. Samtidig er denne grensen høy eller lav nok til at vi fortsatt kan skille godt mellom kommuner med de aller største eller minste utfordringene ifølge en enkelt indikator.

Omfang av trunkering med denne trunkeringsmetoder var som følger:

- Ingen kommuner får trunkerte verdier for SSBs sentralitetsindeks
- 9 kommuner (2 prosent) av kommunene ble trunkert for næringsdifferensiering på grunn av usedvanlige høye verdier (dvs. lav differensiering)
- 6 kommuner fikk trunkerte verdier for usedvanlig høy befolkningsvekst
- 7 kommuner fikk trunkerte verdier for usedvanlig høy sysselsettingsvekst
- 2 kommuner fikk trunkerte verdier for usedvanlig lav sysselsettingsvekst

### 5.3. Transformasjon av indikatorverdiene

I Kapittel 4 omtalte vi to forskjellige måter å transformere indikatorer på, slik at de innehar samme grunnleggende skala: indeksering og standardisering. Valg av transformasjonsmetode har liten innvirkning på kommunenes posisjon i en samlet indeks<sup>32</sup>, men vi mener at standardisering har en viss pedagogisk eller tolkningsmessig fordel sammenlignet med indeksering: Med standardisering vil alle standardiserte indikatorer ha gjennomsnitt lik 0 og standardavvik lik 1. Det blir dermed lettere å forstå om en kommune ligger langt fra eller nært gjennomsnittet for en gitt indikator. I tillegg må vi uansett standardisere for å foreta trunkering på den foretrukne måten (jf .5.2). Vi foreslår derfor å bruke standardisering som transformasjonsmetode.

### 5.4. Vekting

Vekting av indikatorer er i hovedsak et politisk spørsmål, og det er begrenset hvor mye faglige eller metodiske vurderinger skal telle i en slik sammenheng. I denne rapporten ønsker vi imidlertid å belyse betydningen av ulike vektingsforslag. Til det formålet blir vi nødt til å definere et fåtall vektingsforslag som vi kan analyseres nærmere.

I KMDs 2018-rapport ble det foreslått at SSBs nye sentralitetsindeks skulle inngå med vekt på 60 prosent. I tidligere versjoner av distriktsindeksen inngikk flere indikatorer for geografiutfordringer samlet med vekt 40 prosent. KMD begrunnet sitt forslag om høyere vekt til geografiutfordringer med at distriktsindeksen «først og fremst bør ha som mål å peke ut distriktskommuner basert på geografiutfordringer» (KMD 2018, s. 28). KMD trekker i tillegg inn at SSBs sentralitetsindeks gir en bedre beskrivelse av størrelsen på arbeids- og tjenestemarkedene til kommunene enn indikatorene for geografiutfordringene som inngikk i tidligere versjoner av distriktsindeksen.

I våre drøftinger har vi ved flere anledninger kommet fram til at SSBs nye sentralitetsindeks fanger opp vesentlige strukturelle elementer ved en rekke samfunnsutfordringer, noe som taler for at geografiutfordringer bør tillegges større vekt i en ny versjon av indeksen.

Hvis indeksen også skal gjenspeile samfunnsutfordringer, bør ikke vektingen av geografiutfordringer overskride 60 prosent i særlig grad. Hvis vektene som samlet sett gis til indikatorer for samfunnsutfordringer, er mye lavere enn 30 eller 40 prosent, vil få kommuner rykke opp eller ned i distriktsindeksen som følge av forskjeller i samfunnsutfordringer. Sagt på en annen måte, vil for lav vekting av samfunnsutfordringer gjøre at vi ikke kan skille godt nok mellom kommuner som har like eller lignende geografiutfordringer, men som har ulike samfunnsutfordringer. Det er ikke i tråd med formålet med distriktsindeksen.

Mulighetsrommet for vekting av geografiutfordringer ser ut til å ligge mellom 40 og 60 prosent, hvis vi antar at gjeldende indeks angir en nedre ramme og KMDs forslag fra 2018 angir en øvre ramme og

---

<sup>32</sup> En eventuell innvirkning kommer bare av avrunding og vil ikke være mer enn marginal.

hvis vi vil sikre at både geografiutfordringer og samfunnsutfordringer kan få reell betydning for indeksen.

Indikatorer for utfordringer knyttet til demografi inngår med 30 prosent vekt i gjeldende indeks. Det er mer enn vekten som gis til indikatorer for arbeidsmarkedet (20 prosent). KMD argumenterer i sin rapport fra 2018 for at det ikke skal være forskjell mellom vektene som gis til demografiutfordringer og utfordringer knyttet opp mot arbeidsmarkedet eller økonomisk vekst. Derfor fikk de to utfordringsområdene vekt på 20 prosent hver.

Vekting ble drøftet med referansegruppen for dette oppdraget, og det kom fram et forslag om at befolkningsveksten kunne telle mer på bekostning av geografiutfordringer, dvs. at vekten på geografi kunne vektes noe mindre og befolkningsvekst noe mer. I avsnitt 7.5 undersøker vi derfor en variant av indeksen hvor befolkningsvekstens vekt justeres opp og vekten som gis til sentralitetsindeksen, justeres ned.

## 6. INNKOMNE FORSLAG OG KOMMENTARER

### 6.1. Innspillprosessen

Et utkast til denne rapporten, en datafil (i excelformat) og et følgebrev fra KMD ble sendt ut til alle kommuner, fylkeskommuner og KS i februar slik at disse kunne komme med kommentarer eller innspill til rapporten og indeksforslagene. Informasjon om innspillmuligheten ble også omtalt på KMDs nettside, hvor også rapportutkastet og datafilen var lagt ut.

I alt mottok vi 32 innspill. Innspillene er gjengitt i sin helhet i vedlegg x til denne rapporten.

Fire (nåværende<sup>33</sup>) kommuner skrev eksplisitt at de støttet hovedforslag til ny indeks (AV-indeks).

Mange av innspillene førte til større eller mindre endringer eller tilpasninger av rapporten og var nyttige bidrag til denne og arbeidet med revidering av distriktindeksen i sin helhet. Innspillene har ikke ført til endringer i hva som foreslås som ny indeks.

Enkelte av de innkomne innspill uttrykte et ønske uten at det ble gitt en nærmere begrunnelse for dette. I de aller fleste tilfellene handlet dette om temaer og indikatorer som allerede var utførlig omtalt og en argumentasjon for og imot ble anført i rapporten. I disse tilfellene vurderte vi om det var behov for å utvide eller styrke omtalen av argumentasjonen som var angitt i rapporten, og dette har ført til noen mindre endringer eller revideringer enkelte steder.

Innspillene er i hovedsak besvart gjennom revidering av de øvrige kapitlene i den reviderte rapporten. Besvarelsene som gis i dette kapitlet holdes derfor til et minimum. Vi henviser til de stedene hvor vi mener at innspill var eller nå er besvart eller ivaretatt i de øvrige kapitlene i den endelige rapporten.

### 6.2. Andre indikatorer ønskes inkludert

Forslag til ny DI som ble sendt ut februar 2019 inneholdt fire indikatorer: *SSBs nye sentralitetsindeks, befolkningsvekst de siste 10 årene, sysselsettingsvekst og en indikator for graden av næringsdifferensiering i privat sektor*. Tidligere versjoner av DI inneholdt langt flere indikatorer, og flere kommuner ønsker at enkelte av de tidligere indikatorene fortsatt skulle inngå. Det var en utfordring at mange innspill uttrykte ønske om å inkludere visse indikatorer uten nærmere begrunnelse eller uten å påpeke hva som eventuelt var feil eller mangelfullt i argumentasjon rundt disse indikatorene i rapporten.

#### 6.2.1. Levekårsindikatorer

Fem kommuner, Fylkesmannen i Trøndelag, KS Hedmark og Oppland og Fagforbundet ønsket at ulike levekårsindikatorer skulle tas med i DI. Enkelte av disse innspillene henviste til konkrete indikatorer som medianinntekt eller inntekt per skatteyter. Disse indikatorene kunne også tolkes som indikatorer for den økonomiske situasjonen for kommunens befolkning, men vi oppfatter at de i hovedsak ble omtalt og ønsket som levekårsindikatorer.

Innspillene som gjaldt inkludering av levekårsindikatorer begrunnes i hovedsak med at kommunene opplever slike utfordringer. Vi anerkjenner at mange kommuner – også typiske distriktskommuner – opplever ulike typer levekårsutfordringer. Vi henviser til avsnitt 3.4 for videre diskusjon og utfordringer knyttet til inkludering av levekårsindikatorer. Hovedbegrunnelser for å ikke ha med levekårsindikatorer er at det er mange ulike komponenter som inngår i gode levekår og at det ikke finnes et klart bilde av at levekårene i sin helhet er dårligere i distriktskommuner eller mindre sentrale strøk. Ingen av innspillene som omhandlet levekår eller levekårsutfordringer gikk inn på den

---

<sup>33</sup> To av disse slår seg snart sammen og leverte felles innspill.

argumentasjonen eller brukte mangel i den argumentasjonen for å begrunne inkludering av levekårsindikatorer.

Fagforbundet mente at indikatoren «inntekt per skatteyter» også delvis fanger opp manglende utdanningstilbud og/eller mangel på høyt produktive arbeidsplasser i distriktene. Vi erkjenner dette. Det er imidlertid mange tilbuds-, etterspørsels- og seleksjonsfaktorer som spiller sammen i både utdanningsvalg, utdanningsmuligheter, lønnsdannelse og næringsutvikling. En indikator som inntekt per skatteyter er dermed i beste fall et upresist mål på en korrelasjon som er svært vanskelig å tolke og som oppstår som utfall av kompliserte sammenhenger og samspill. En mer rendyrket gjennomsnittlig (time-)lønnsindikator (muligens justert for utdanningsnivå) ville utvilsomt framstått som interessant kandidat som indikator for eventuelle regionale produktivitetsforskjeller, men en slik indikator er ikke tilgjengelig i dag<sup>34</sup>.

### 6.2.2. Befolkningstetthet eller spredning innenfor kommunegrensen

To kommuner samt Fagforbundet kom med innspill som antydte at befolkningstetthet og/eller en annen egnet indikator for geografisk spredning innen kommunene bør inkluderes. Vi drøfter befolkningstetthet som mulig indikator i avsnitt 3.1.3. Vi omtaler andre mulige tetthetsrelaterte indikatorer i 3.1.5. Den oppsummerende diskusjonen vedrørende mulige geografiske indikatorer i sin helhet i avsnitt 3.1.6 er også relevant som svar på disse innspillene.

Jan Mønneslands argumentasjon vedrørende befolkningstetthet er tvetydig, og vi er derfor usikre hva han konkluderer angående inkludering eller ekskludering av denne indikatoren. I sine *tidligere* kommentarer til KMDs forslag til ny DI (fra 2018), som også utelot befolkningstetthet, sier han seg enig i konklusjonen om å la befolkningstetthet utgå. I sitt svar til Asplan Viak sier han seg enig med deler av argumentasjon i denne rapporten, men kommer også med kommentarer som kan tolkes som problematisering av å utelate denne indikatoren. Vi kan ikke se at disse kommentarene samlet sett bringer fram nye poeng som rokker ved vår (eller Mønneslands tidligere) konklusjon om at befolkningstetthet kan utgå.

### 6.2.3. Andel kvinner og/eller andel eldre

Et par kommuner samt KS Hedmark og Oppland uttrykte ønske om å ta med en indikator for andel kvinner 20-39 år i DI. Mønnesland og Fagforbundet ønsker at andel eldre ikke skal utelattes.

Rapporten har en grundig diskusjon rundt det grunnleggende valget mellom å inkludere en aggregert befolkningsvekstindikator (som befolkningsvekst de siste 10 år) eller å inkludere indikatorer som gjenspeiler ulike komponenter av befolkningsvekst. Konklusjonen om hvilke indikatorer som velges, er i hovedsak tatt med bakgrunn i den diskusjonen. Den diskusjonen var tidligere inkludert i omtalen av indikatoren for befolkningsvekst de siste 10 årene. Det kan ha bidratt til forvirring, og vi har derfor flyttet den diskusjonen opp i et nytt avsnitt (nåværende 3.2.1) med grunnleggende betraktninger rundt drivkrefter og komponenter for befolkningsvekst.

Slik det framgår av avsnitt 3.2.8 er hovedbegrunnelsen for å ikke ta med andel kvinner og andel eldre at det ikke er hensiktsmessig å trekke inn enkeltkomponenter (som andel kvinner og/eller andel eldre) framfor en aggregert befolkningsvekstindikator med mindre man mener at noen av enkeltkomponentindikatorene er de viktigste eller fortjener særskilt oppmerksomhet. I dette tilfellet er vi faktisk overbevist om at det motsatte, flytting – særlig innenlandsflytting – er minst like viktig eller viktigere som drivkraft bak befolkningsvekst i distriktene. Den aggregerte vekstindikatoren (befolkningsvekst siste 10 årene) har i tillegg den fordel at vi ikke må ta stilling til hvordan komponentindikatorer skulle vektet.

Mønnesland antyder at vi viser manglende forståelse for kostnadssiden av å ha en høy eldreandel, men vår tekst, også i den tidligere versjonen av denne rapporten, anerkjenner at andel eldre vanligvis

---

<sup>34</sup> Jf. vår tolkning av «tilgjengelighet» i 2.3.2.

har en innvirkning både på kommunale utgifter og andre viktige samfunnsøkonomiske størrelser som sysselsettingsandel. I våre diskusjoner er vi i tvil om andel eldre er en god indikator for utfordringer for samfunnsutvikling i kommuner, men dette er ikke hovedbegrunnelsen hvorfor den indikatoren ikke er tatt med. Hovedbegrunnelsen er at vi ikke kan se at enkeltkomponentindikatorer skal fungere bedre enn indikatoren for aggregert vekst.

Mønnesland og Fagforbundet antyder at vår argumentasjon for å utelate variablene andel kvinner og andel eldre er den samme som i KMDs tidligere rapport og i hovedsak er basert på betraktninger rundt korrelasjon med sentralitet. Det er feil. Våre diskusjoner og begrunnelser er bygget opp på en helt annen måte og trekker inn andre momenter enn KMDs.

#### 6.2.4. Tilgang til kollektivtransport

Fylkesmannen i Trøndelag, Trøndelag fylkeskommune samt Grong kommune foreslår at tilgang til kollektivtransport bør vurderes eller vektlegges i DI. Vi erkjenner at kollektive transportløsninger er et relevant tema i diskusjoner om en bærekraftig regional samfunnsutvikling. Hva slags kollektivløsninger som velges eller som er samfunnsøkonomisk lønnsomme i ulike områder, vil imidlertid avhenge av faktorer som befolkningstetthet, avstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner og geografi/topografi. Det er nettopp disse faktorene som gjenspeiles i SSBs sentralitetsindeks. Kollektivdekning og utforming av kollektivtilbudet vil også til en viss grad være avhengig av individers *preferanser* for ulike reisemåter, som kan variere mellom regioner. Vår vurdering er at SSBs sentralitetsindeks dekker et eventuelt behov for å hensynta de grunnleggende geografiske faktorene som er relevante for å opprette og drive gode kollektivløsninger i distriktsindeksen.

#### 6.2.5. Sysselsettingsandel

Mønnesland og Fagforbundet foreslår at en indikator for sysselsettingsandel, fortrinnsvis andel i befolkningen 20-64 år, bør inkluderes. De problematiserer at hverken vi eller KMD tidligere har undersøkt andre aldersinndelinger enn 15-74 år for denne indikatoren. Vi ser at vår tidligere tekst ikke var klar nok. Vi undersøkte mange ulike aldersinndelinger og aldersgrupper i våre analyser – langt flere enn inndelingen som Mønnesland og Fagforbundet trekker fram – men vi så ikke noen mønstre som skilte seg vesentlig fra hva KMD dokumenterte i sin 2018-rapport. Vi har nå beskrevet dette tydeligere i rapporten. En annen aldersinndeling ville ikke ha endret på hovedkonklusjonen vedrørende denne indikatoren.

Vi henviser også til en forklaring for manglende korrelasjonen i avsnitt 3.5.1: Manglende jobbmuligheter, som kunne gi utslag i lavere sysselsetting eller høyere arbeidsledighet, utløser ulike typer tilpasningsmekanismer, som utflytting, pendling og bytte av yrke. Dette bidrar til en geografisk utjevning av sysselsettingsandeler. Like høye sysselsettingsandeler betyr ikke nødvendigvis at det er like gode jobber eller like stort mangfold av jobbmuligheter. Vi erkjenner at både ivaretagelser av menneskelige ressurser og økonomisk vekst er relevante distriktsutfordringer. Vår gjennomgang tyder på at andel sysselsatte ikke nødvendigvis er en valid indikator for bruk i distriktsindeksen, dvs. gjenspeiler disse utfordringene bra nok til å forsvare at det er med i distriktsindeksen<sup>35</sup>.

#### 6.2.6. Utdanningsnivå

KS Hedmark og Oppland samt én kommune i Oppland uttrykte ønske om å ta med utdanningsnivå. Ingen av disse innspill begrunner dette ønsket. Det presiseres heller ikke hvilket utdanningsnivå som er ment. Vi henviser til diskusjonen rundt utdanningsrelaterte indikatorer i avsnitt 3.5.2-3.5.5, hvor det blant annet refereres til synspunkter om at den vesentlige utdanningsrelaterte distriktsutfordringen for distriktsindeksen handler om *tilgang* til gode utdanningsmuligheter.

---

<sup>35</sup> Jf. diskusjon av validitetskrav i avsnitt 2.3.1.

### 6.2.7. Reisetid til Oslo

Mønnesland er uenig i at reisetid til Oslo utelates fra det nye forslaget til DI, og én kommune trekker fram avstand, reisetid og reisekostnader til sentrale myndigheter som en utfordring for dem.

Mønnesland er tydelig på at han er imot at indikatoren tas ut og argumenterer til dels mot våre og KMDs tidligere argumenter for å ta den ut. Vi kan ikke se at han anfører klare argumenter hvorfor den bør være med. At indikatoren tidligere har blitt brukt, er ikke alene en god begrunnelse for å ha den med videre. Vi har ellers gjort rede for og argumentert imot momentene som tidligere ble brukt når indikatoren var med i DI, jf. avsnitt 6.2.7 og Johansen et al (2006). Vi henviser til omtalen i avsnitt 6.2.7 samt 3.1.6 for den fullstendige begrunnelsen hvorfor vi vurderer at reisetid til Oslo ikke skal være med i distriktsindeksen.

Mønnesland refererer til at det var stor motstand mot å utelate denne indikatoren da KMD la fram sitt forslag til ny DI i 2018. Vi kan ikke se at det var mye motstand etter behandling og diskusjon av denne indikatoren i denne runden. Temaet ble grundig drøftet med referansegruppen, og det var bare én kommune som kom med et innspill som kan tolkes å omhandle dette.

### 6.2.8. Kvalitet på infrastruktur

Én kommune foreslo at kvalitet på infrastruktur kunne være et relevant tema for distriktsindeksen og brukte rasutsatte veier som et eksempel på hva som var ment. Vi erkjenner at dårlige veier og dårlig kvalitet på annen infrastruktur er en utfordring for mange distriktskommuner. Vi kommer inn på dette i våre diskusjoner av en mulig indikator for digital infrastruktur, jf. 3.3.3.

I den graden dårlig veikvalitet påvirker kjøretid, tas dette hensyn til i kjøretiden som inngår i beregning av sentralitetsindeksen. Veier, broer eller ferger som stenges med ujevnt mellomrom på grunn av vind, vær og andre naturhendelser, vil ikke gjenspeiles like direkte. Det er ikke utenkelig at egnede indikatorer kunne utvikles her, men det er ikke et enkelt arbeid. Det er ikke nok å telle antall veier eller kilometer som for eksempel er rasutsatte. Man må på en eller annen måte ta hensyn til alternative veier og reisemåter og antall mennesker (eller reiser) som eventuelt påvirkes. Vi anser derfor at egnede indikatorer ikke er tilgjengelige per i dag, men kan ikke utelukke at egnede indikatorer kunne utvikles i framtiden.

### 6.2.9. Statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser

Hitra kommunes innspill forslår at statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser skulle «være med i telling og vekting». Det er uklart om kommunen mener at høy andel statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser skulle telles som positiv eller negativ. Det er nærliggende å tro at mange statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser er gunstig for lokaløkonomien fordi det gir jobbmuligheter og kan gi positive ringvirkninger. En høy andel statlige eller fylkeskommunale arbeidsplasser kan imidlertid også ha visse negative effekter på øvrig næringsutvikling, da de offentlige arbeidsgiverne konkurrerer med private næringer/bedrifter om arbeidskraft.

### 6.2.10. Områder med høy andel primærnæringer

En kommune foreslo at en indikator for andel primærnæringer skulle tas inn i DI. Vi kan ikke se at vektlegging eller framheving av enkelte næringer er forenlig med hensikten med og bruken av distriktsindeksen.

## 6.3. Innspill angående indikator for næringsdifferensiering

Trøndelag fylkeskommune foreslår at indikatoren for næringsdifferensiering ikke skal være med i distriktsindeksen. Flere argumenter eller momenter trekkes fram som begrunnelse. Den første begrunnelsen går ut på at lokalt næringsliv med høy differensiering også kan være sårbart ovenfor trender og konjunkturer. Det er vanskelig å være uenig i en slik påstand, fordi alle (regionale) økonomier er til en viss grad sårbare. Det er likevel en utbredt oppfatning i samfunnsøkonomifaget



om at en høy grad av differensiering er gunstig fordi det gir *mindre* sårbarhet. Ingen økonomi klarer å unngå konjunkturer eller andre typer trender som kan skape utfordringer. Vi henviser til avsnitt 7.2.4 i Produktivitetskommissjonen første rapport<sup>36</sup> som alternativ kilde for kunnskap og diskusjoner om sammenhengen mellom differensiering og sårbarhet.

Vi har nå skrevet noe mer utfyllende i kapittel 3.3.2 for å svare på andre deler av Trøndelag fylkeskommunens innspill til dette.

#### 6.4. Kortere tidsrom for måling av befolknings- og/eller sysselsettingsvekst

Fire kommuner og to fylkeskommuner foreslo at perioden for måling av befolknings- og/eller sysselsettingsvekst burde kortes ned. Enten tre eller fem år ble nevnt som alternativer. Det kom også et forslag om å inkludere både femårs- OG tiårsindikatorer.

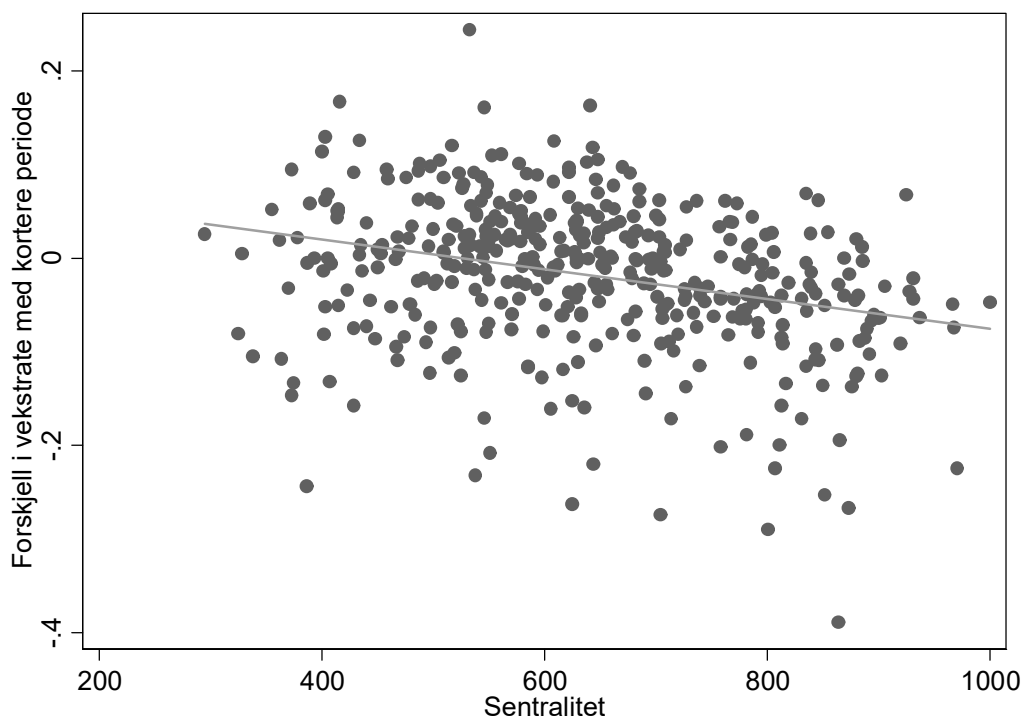
Begrunnelsen for å inkludere vekstindikatorer basert på 10 år er å fange opp en *vedvarende* utvikling. I de innkomne innspillene ønskes en kortere periode i hovedsak for å kunne fange opp eventuelle endringer i trender raskere. Det er riktig at en kortere periode ofte vil kunne gjenspeile en trendendring raskere, men vi vil likevel ikke være i stand til å vite at det er en reell trendendring før det er gått lengre tid. En kortere tidsperiode gir også mer «støy», dvs. uklar informasjon. En kortere periode vil med andre ord ikke uten videre øke *treffsikkerheten* i identifisering av trendendringer.

Alle kommuner kan oppleve enkelte år eller kortere perioder med stor opp- eller nedgang. Tre år framstår derfor som for kort til å ivareta kravet om robusthet. Det gjelder for både befolknings- og sysselsettingsvekst. Mindre enheter, dvs. mindre kommuner, vil generelt være utsatt for betydelig større årlig variasjon rundt en langsiktig trend, noe som innebærer at en mer kortsiktig indikator vil skape mer støy og kan føre til større endringer for DI (og virkemidler som er basert på DI) fra år til år. Dette skaper mindre forutsigbarhet, og vil etter vår mening ikke være hensiktsmessig.

Etter innspillsrunden gjennomførte vi videre analyser av sammenhengen mellom 5-års og 10-års sysselsettingsvekstindikatorer. Blant annet undersøkte vi om det var en *systematisk* sammenheng i hvilken tidsperiode ga lavere vekstrater *etter sentralitet*. Vi fant at en indikator med kortere periode i større grad undervurderte veksten for mer sentrale kommuner, dvs. en kortere periode ville få mer sentrale kommuner å se mer «distriktsaktig» ut. Dette er eksemplifisert i Figur 17, som angir forskjellen i vekstratene som kommer fram ved bruk av en 5-års periode eller en 10-års periode. En negativ verdi (på den vertikale akse) betyr at den lengre tidsperioden gir en høyere vekstrate, dvs. at kommunen framstår som mindre distriktsaktig når en lengre tidsperiode blir brukt. I den figuren sammenligner vi vekstratene 2007-2012 og 2007-2017. Vi har gjort lignende analyser for 2002-2017 og 2007-2012 og for mange andre kombinasjoner av perioder/år. Det samme mønster går igjen i alle: En kortere periode ville i hovedsak bidra til at mer sentrale kommuner framstår som mer distriktsaktig. Vi kan ikke se at dette er ikke tråd med formålet med distriktsindeksen.

---

<sup>36</sup> NOU2015:1 Produktivitet – Grunnlag for vekst og velferd.



Figur 17 Sammenhengen mellom indikator for sysselsettingsvekst over 10 år (2007-2017) og sysselsettingsvekst over 5 år (2007-2012).

### 6.5. Reisetid over 90 minutter

Både Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Trøndelag mener at det er en svakhet at arbeidsplasser og servicefunksjoner som er lengre enn 90 minutter unna ikke vektlegges eller tas hensyn til i SSBs sentralitetsindeks. Å ta hensyn til veldig lange reiser vil kunne bidra til at kommuner hvor folk er nødt til å reise langt til servicefunksjoner eller arbeidsplasser kan framstå som mer sentrale hvis det likevel er en stor by eller tettsted innenfor et par timers kjøring. Avstandsvektingen i SSBs sentralitetsindeks er basert på statistikk over faktiske reiser, og det er svært få slike reiser som er lengre enn 90 minutter. Dermed vil eventuelle vekter knyttet til lengre avstander bare være enda mindre enn de (svært lave) vektene som allerede gjelder for reiser over 80 minutter per i dag. Vi kan ikke se at dette vil kunne gi særlig utslag, hverken i sentralitetsindeksen eller i distriktsindeksen.

### 6.6. Innspill angående vekting

Elleve kommuner samt Fylkesmannen i Trøndelag og Fagforbundet ønsket av sentralitetsindeksen skulle telle mindre, at AV40 ble brukt og/eller at befolkningsvekst skulle telle mer i DI<sup>37</sup>. Innspillene ble i hovedsak begrunnet med at kommunene selv opplevde store problemer grunnet lav befolkningsvekst.

### 6.7. Innspill angående metode

Flere kommuner uttrykte tillit til metodene som ble brukt for utregning av indeksen. Vi tolker det som tilslutning til metodene som omtales i kapittel 4 og ikke som en tilslutning til for eksempel valg av indikatorer eller vekting.

<sup>37</sup> Disse momentene gikk ofte inn i hverandre, muligens på litt forskjellige måter, i ulike innspill og behandles samlet her.

Fagforbundet etterlyser analyser om omfang av ekstremverdier i datagrunnlaget. Vi henviser til at antall trunkerte observasjoner opplyses om i en kulepunktliste i avsnitt 4.3.

## 6.8. Andre innspill

Om lag halvparten av de innkomne innspillene uttrykte på ulike måter at det var vanskelig å ta stilling til vekting og/eller hele forslag til ny DI når det ikke ble gitt opplysninger om hvordan indeksen skulle brukes for å fordele tilskudd og/eller i bruk av virkemidler. Denne situasjonen ble tatt opp i følgebrev fra KMD som var lagt ved invitasjonen til innspill. Dette innspillet er rettet mot KMD og viderebehandling av forslag til ny indeks. Innspillene har blitt videreformidlet til KMD.

Sel kommune påpekte betydningen av at kommuner som tilhørte en felles bo- og arbeidsmarkedsregion og som hadde stor grad av samhandling får samme vekting i utmåling av virkemiddelbruk.

Tynset kommune påpekte at de som regionsenter kommer dårligere ut enn andre kommuner i nærheten og spurte om det var riktig at slike regionsenterkommuner «får en så betydelig endring i distriktsindeks». I den graden et regionsenter har flere servicefunksjoner og arbeidsplasser enn omkringliggende kommuner og ellers ikke skiller seg vesentlig fra resten av sin region i forhold til de andre DI-indikatorene, må det sies å være i tråd med distriktsindeksen formål at en senterkommune vurderes å ha mindre distriktsutfordringer enn andre kommuner i samme region.

Tvedestrand kommune mente at eksisterende indeks bør bestå. Slik vi omtaler i avsnitt 1.1, kan den gjeldende indeksen ikke videreføres, da en vesentlig bestanddel (NIBR11) ikke vil være tilgjengelig i framtiden.

Ås kommune påpekte at vekstkommuner også kan oppleve ulike utfordringer i forhold til kommunale tjenester, men innspillet ble ikke koblet opp mot et konkret ønske angående innhold eller utforming av distriktsindeksen.

Enkelte kommuner påpekte at det var vanskelig å vurdere forslag for kommuner som snart skal slå seg sammen, da rapporten og datafilen tar utgangspunkt i dagens kommunestruktur. Vi erkjenner at det kan være en utfordring for de nye kommunene å vite nøyaktig hva slags posisjon de vil få ifølge både nåværende indeks og en eventuell ny indeks. Datagrunnlaget som ble levert og omtale av metode gir disse kommunene likevel et grunnlag for å forstå omtrent hvordan sammenslåing vil slå ut for dem. Vi ser også at flere sammenslåingskommuner har gjort slike omtrentlige analyser.

Fagforbundet påstår at kommuner som «tjener på endringene av distriktsindeksen» er kjennetegnet av høye skatteinntekter, god kommuneøkonomi, høy andel sysselsatte og relativ høy befolkningsvekst. Denne påstanden er basert på Fagforbundets egne analyser hvor kommunenes gjennomsnittlige skatteinntekter, nettodriftsresultat, andel sysselsatte og befolkningsvekst trekkes inn. Andel sysselsatte og befolkningsvekst omtales utførlig i rapporten, og vi henviser til de mange stedene hvor de indikatorene omtales i rapporten.

Det er per i dag ikke rett fram å si hvem som «tjener på» eller taper på en omlegging av distriktsindeksen. For å gjøre slike vurderinger må man ha informasjon om hvordan distriktsindeksen skal brukes og eventuelt henger eller spiller sammen med resten av regional- og distriktpolitikken.

Mens det kan være interessant å se på skatteinntekter og nettodriftsresultat for å få et inntrykk av kommunenes økonomiske situasjon, vil disse alene ikke være tilstrekkelige for å kunne vurdere om en gitt kommune har «god kommuneøkonomi». Det foregår en betydelig inntektsutjevning mellom kommuner. Nettodriftsresultat påvirkes for eksempel av kommunenes egne prioriteringer og valg og er ikke et godt mål på for eksempel kommunenes økonomiske handlingsrom.

Enkelte innspill etterlyste nærmere begrunnelse for deres kommunes posisjon i ulike indeksforslag. Denne rapporten og den offentlig tilgjengelige datafilen med detaljerte opplysninger gir alle kommuner mulighet til å undersøke detaljene rundt egen situasjon og posisjon. Ut ifra ulike innspill

var det også tydelig at flere kommuner benyttet seg av den muligheten og at dataene og opplysninger som ble gjort tilgjengelige, var tilstrekkelige til det formålet. Det er utenfor rammen av dette oppdraget å gjøre detaljerte vurderinger for hver enkel kommune.

## 7. SAMMENLIGNING AV GJELDENE OG FORESLÅTT INDEKS

### 7.1. Oppbygging av den gjeldende distriktsindeksen

Gjeldende indeks består av ni indikatorer gruppert i fire hovedgrupper:

#### Geografi (samlet vekt 40 prosent):

- Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling – vekt 20 prosent
- Befolkningstetthet – vekt 10 prosent
- Reisetid fra Oslo – vekt 10 prosent

#### Demografi (samlet vekt 30 prosent):

- Befolkningsvekst siste 10 år (%) – vekt 20 prosent
- Befolkningsandel eldre (personer 67 og eldre) – vekt 5 prosent
- Befolkningsandel kvinner i alderen 20 – 39 år – vekt 5 prosent

#### Arbeidsmarked (samlet vekt 20 prosent):

- Andelen av befolkningen som er sysselsatt 20 – 64 år – vekt 10 prosent
- Vekst i sysselsetting (antall sysselsatte etter bosted) siste 10 år (%) – vekt 10 prosent

#### Levekår (samlet vekt 10 prosent):

- Inntekt per innbygger 17+ år (vekt 10 prosent)

Alle kommunene er tilordnet kun en verdi for hver indikator. De 10 prosent laveste og høyeste er trunkert for å unngå ekstremverdiene, og de trunkerte verdiene blir indeksert til samme skala for alle indikatorene for å kunne veies sammen og summeres.

Sammensetningen og vektingen av indikatorene i gjeldende distriktsindeks har i hovedsak vært uendret siden 2002.

### 7.2. Forslag til ny indeks og alternativer med ulik vekting

Som tidligere nevnt er vekting til syvende og sist et politisk spørsmål, men for å analysere betydningen av vekting, er det hensiktsmessig å peke ut et hovedforslag til ny indeks samt noen alternativer.

Hovedforslag til revidert indeks («AV-indeks») er satt sammen på følgende måte:

Indikator	Vekt
SSBs sentralitetsindeks	60
Befolkningsvekst siste 10 årene	20
Sysselsettingsvekst siste 10 årene	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10

Dette hovedforslaget ligner mye på KMDs forslag til revidert indeks («KMD-indeks») fra 2018. I KMD-indeksen inngikk de to første indikatorene med de samme vektene. KMD-indeksen inneholdt for øvrig bare sysselsettingsvekst som indikator knyttet opp mot økonomisk vekst. Vi har i vårt forslag valgt å beholde samme samlet vekt for indikatorer for økonomisk vekst, men justerer vekten for sysselsettingsvekst ned for å kunne inkludere den «nye» indikatoren som vi har funnet fram til i vår gjennomgang: indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor.

Vi har ellers undersøkt følgende alternativer, hvor vi tar hensyn til forslaget fra referansegruppen om at vekten til befolkningsvekst skulle oppjusteres, hvis vekten på sentralitetsindeksen eventuelt skulle justeres ned:

Indikator	Vekt	
	AV40-indeks	AV50-indeks
SSBs sentralitetsindeks	40	50
Befolkningsvekst siste 10 årene	40	30
Sysselsettingsvekst siste 10 årene	10	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10	10

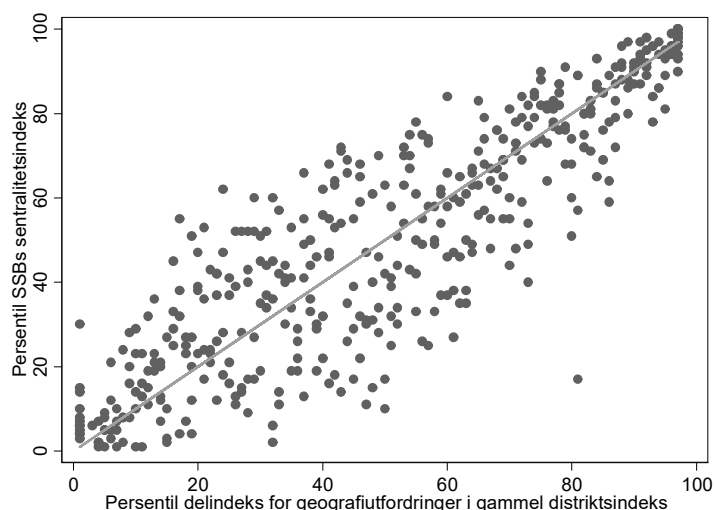
I disse alternativene har vi for øvrig ikke endret vektene på indikatorene som er knyttet opp mot økonomisk vekst. Det betyr at vi bare har endret vektene på geografiutfordringer og befolkningsvekst, noe som vi tolker å være i samsvar med ønsker fra referansegruppen.

### 7.3. Sammenligning av mål på geografiutfordringer

I vårt forslag til ny indeks er antall indikatorer for geografiutfordringer redusert fra tre – NIBR11, befolkningstetthet og reisetid til Oslo – til bare én – SSBs nye sentralitetsindeks.

For å se hvordan endringen i mål på geografiutfordringer slår ut for kommunene, konstruerer vi her en delindeks for geografiutfordringer basert på indikatorene i den gjeldende indeksen. Delindeksen beregnes på samme måte som i den gjeldende distriktsindeksen. Indikatorverdier trunkeres og indekseres på samme måte som før. NIBR11, befolkningstetthet og reisetid til Oslo inngikk i den gamle indeksen med vektene lik hhv. 0,2, 0,1 og 0,1. Vi beholder det samme forholdet mellom disse vektene i beregning av delindeksen, men justerer dem opp slik at de summerer seg til 1 (istedenfor 0,4). Det betyr at NIBR11 får vekt 0,5 og de to andre får vekt 0,25 i beregningen av delindeksen.

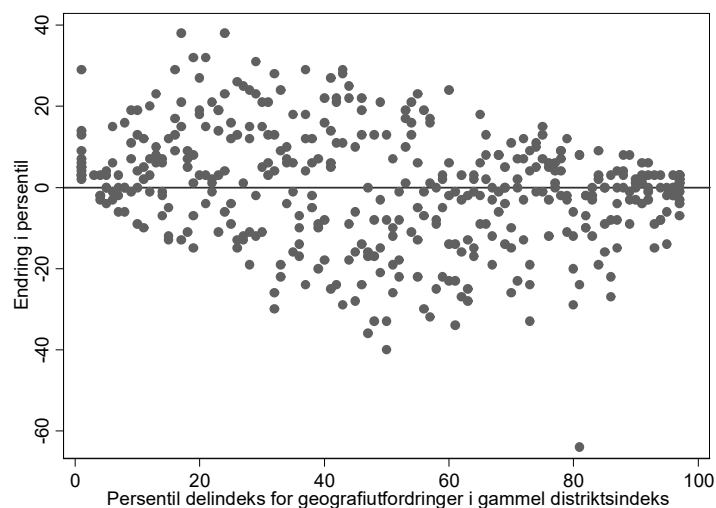
*Figur 18* viser sammenhengen mellom kommunenes persentil med SSBs sentralitetsindeks og persentil i delindeksen for geografiutfordringer i gjeldende distriktsindeks. Vi ser at kommuner som har høy persentil, dvs. lave geografiutfordringer, med gjeldende indeks stort sett også ha høy persentil med SSBs sentralitetsindeks, og omvendt. Vi kan likevel se at det også er noen forskjeller i hvilke persentiler kommuner havner på med SSBs sentralitetsindeks, når de er på omtrent samme persentil ifølge delindeksen. Kommunene som ligger rundt den 20. persentil i delindeksen, for eksempel, befinner seg fra 5. til omtrent 40. persentil med SSBs nye sentralitetsindeks.



Figur 18. Sammenheng mellom persentil for SSBs sentralitetsindeks og persentil for delindeks for geografiutfordringer

En annen måte å undersøke endringer som følger av den nye måten å måle geografiutfordringer på, presenteres i Figur 19. Her er kommunenes eventuelle *endringer* i persentil satt opp mot hva slags persentil kommunene hadde i delindeksen. En negativ verdi betyr at kommunen får lavere persentil med SSBs nye sentralitetsindeks enn med delindeksen fra gjeldende indeks, dvs. at kommuner får et skår som tilsier større geografiutfordringer. Vi ser at overgang til SSBs sentralitetsindeks førte til små eller ingen endringer for de fleste kommunene. Det var en liten overvekt av kommuner med lave geografiutfordringer (høy persentil) ifølge delindeksen som gikk ned med SSBs sentralitetsindeks, og en liten overvekt av kommuner med store geografiutfordringer (lav persentil) ifølge delindeksen som gikk opp med SSBs sentralitetsindeks.

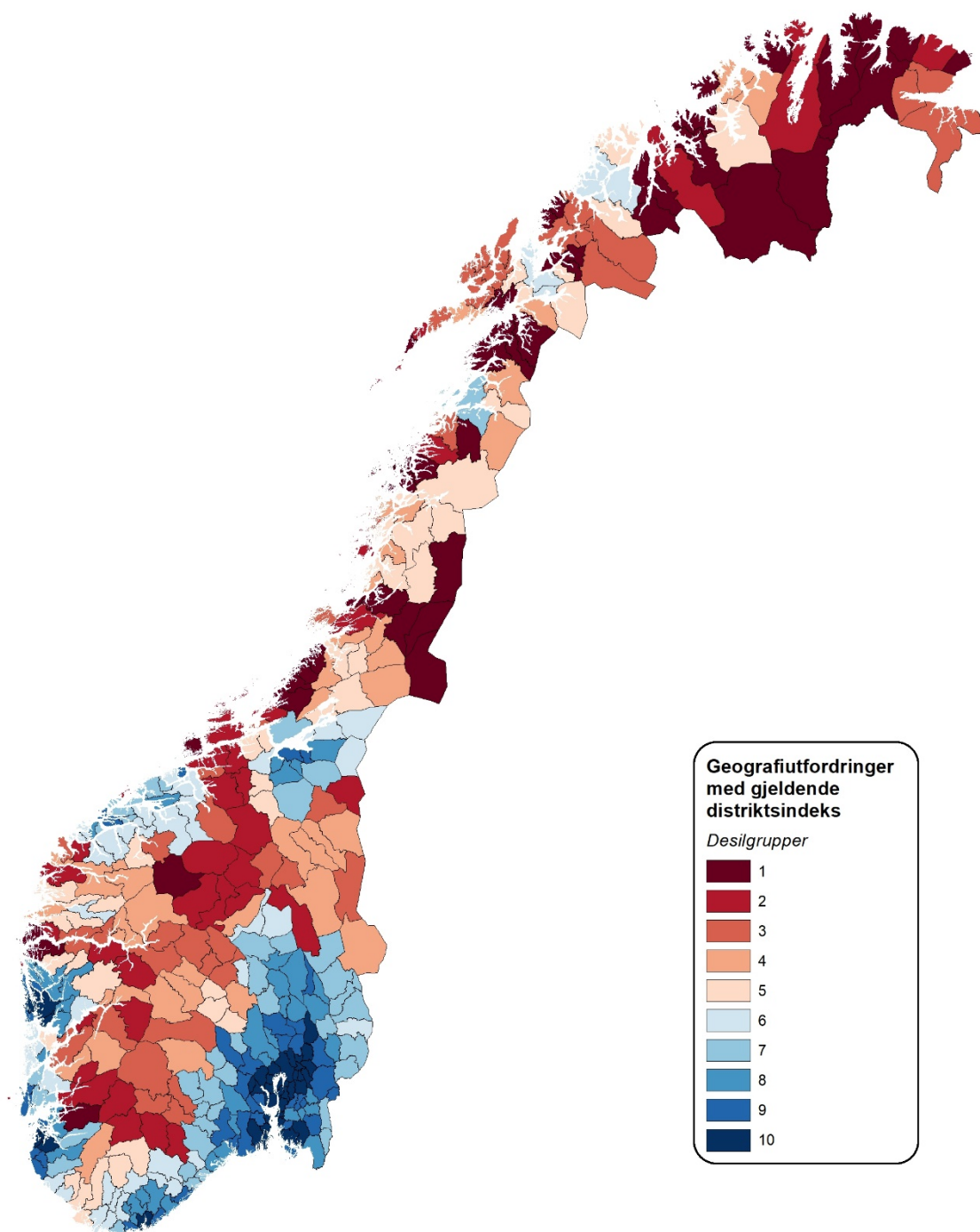
Den ene kommunen som gikk fra å være på den 81. persentil med delindeksen til under 20. persentil med SSBs sentralitetsindeksen er Kvitsøy. Kvitsøy er et godt eksempel på en grunnleggende svakhet med den gamle måten å måle geografiutfordringer på. Kvitsøy fikk samme sentralitet som Stavanger i SSBs gamle sentralitetsindeks, i hovedsak fordi det ble ansett å være i samme arbeidsmarkedsregion eller å ha nærhet til et stort senter (Stavanger). I SSBs nye sentralitetsindeks blir arbeidsplasser i nærheten av en kommune vektet i forhold til arbeidsplassenes *avstand* fra grunnkretsene i den kommunen. Arbeidsplassene i Stavanger får dermed forholdsvis lav vekt når det gjelder beregning av sentralitet for Kvitsøy i den nye sentralitetsindeksen, noe som bidrar til at Kvitsøy får betydelig lavere sentralitet.



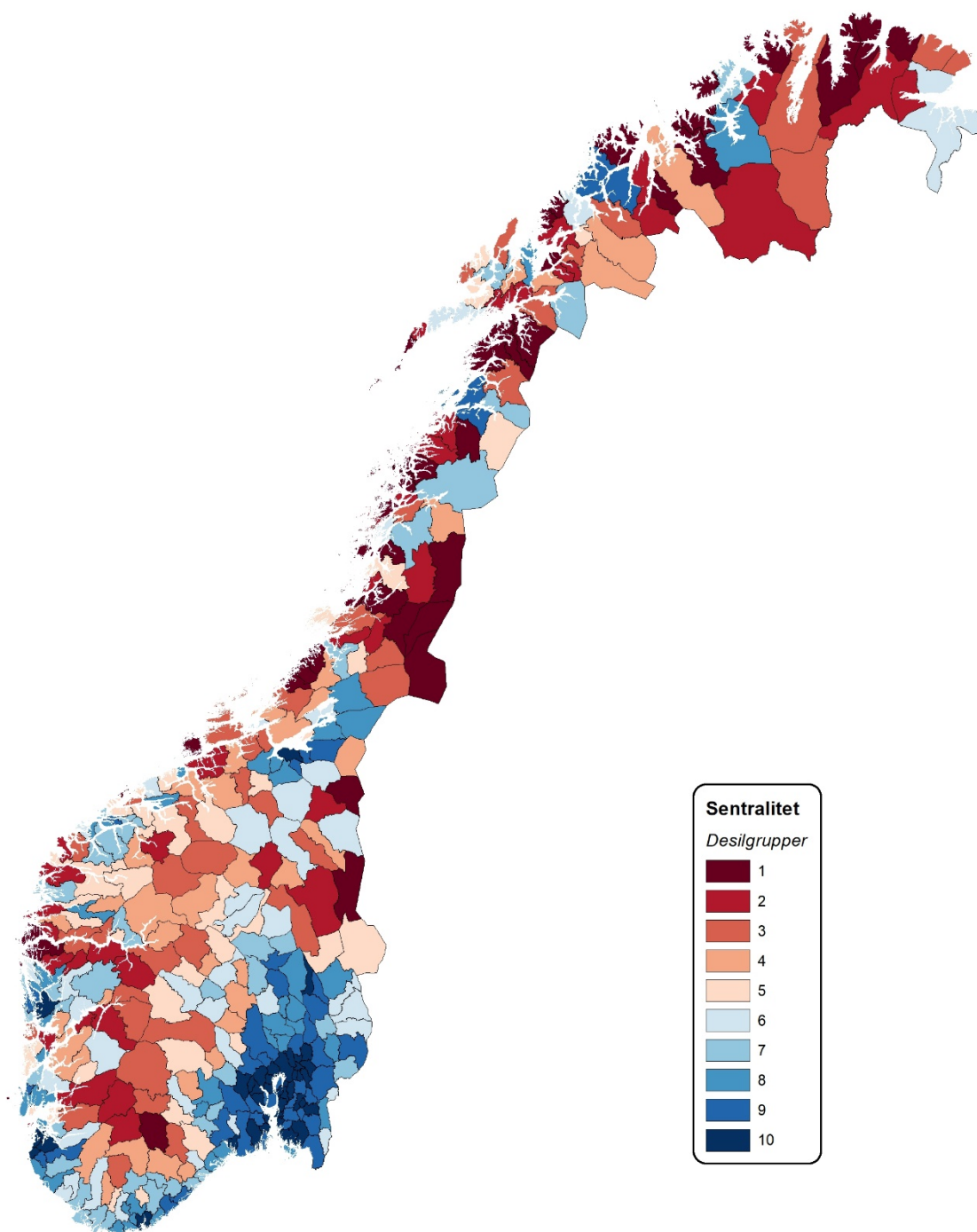
*Figur 19. Endringer i persentil ved overgang til SSBs sentralitetsindeks etter persentil i delindeksen for geografiutfordringer i den gamle distriktsindeksen*

*Figur 20 og Figur 21 viser kommunenes desilgruppe i hhv. delindeksen for geografiutfordringer med gjeldende indeks og SSBs sentralitetsindeks. Samme grunnleggende geografisk mønster er tydelig i begge kartene, men vi ser at enkelte kommuner skifter farge. For de fleste av disse er ikke endringen veldig stor.*





Figur 20 Kart over kommunenes desilgruppe i delindeksen for geografiutfordringer i gjeldende indeks



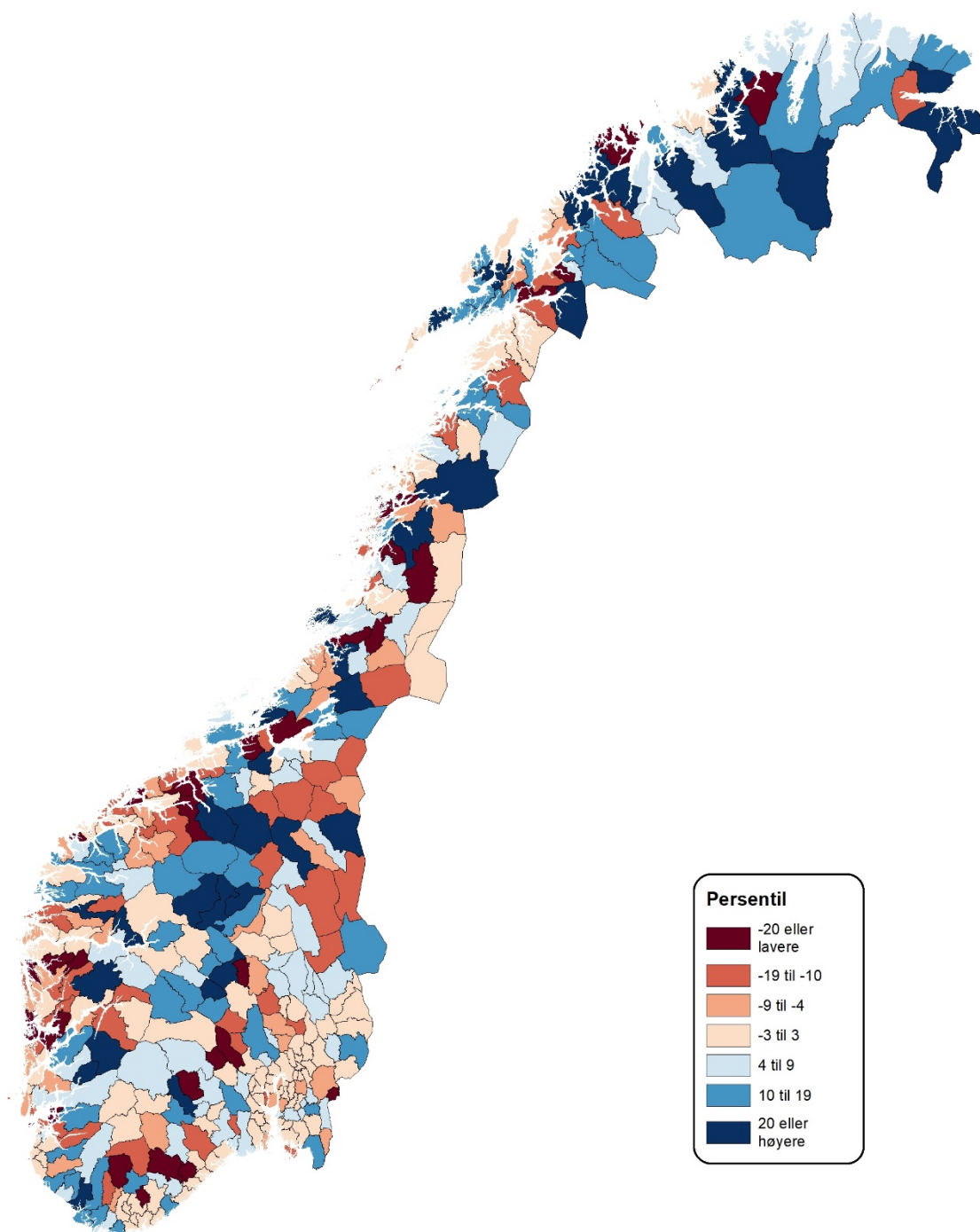
Figur 21. Kart over kommunenes desilgruppe med SSBs sentralitetsindeks

*Figur 22* viser kommunenes endring i persentil når persentil med sentralitetsindeks sammenlignes med persentil for geografiutfordringer i gjeldende distriktsindeks.<sup>38</sup> Her betyr en negativ verdi at kommunen blir målt til å ha mindre geografiutfordringer i delindeks for geografiutfordringer enn i sentralitetsindeks.

Om lag halvparten av kommunene har forskjeller som ligger mellom -9 og +9 når vi sammenligner persentil i gjeldende delindeks med persentil med sentralitetsindeks. Om lag 80 prosent har verdier mellom -19 og +19.

---

<sup>38</sup> Her trekker vi persentil i gjeldende delindeks fra persentil i sentralitetsindeks.



Figur 22. Kommunenes endring i persentil for geografiutfordringer ved sammenligning av SSBs sentralitetsindeks og delindeks for geografiutfordringer med gjeldende distriktsindeks.  
Note: Negative verdier betyr at kommunenes blir målt til å ha større geografiutfordringer.

Tabell 2 og Tabell 3 gir en oversikt over kommuner i utvalgte persentilgrupper rundt hhv. 60. og 40. persentil med gjeldende delindeks for geografiutfordringer. Her ser vi for eksempel at kommuner som Vegårdshei og Bokn hadde samme eller til og med litt høyere persentilgruppe ifølge gjeldende delindeks enn for eksempel Tromsø og Bodø. Med sentralitetsindeks havner Tromsø og Bodø i hhv. 84. og 83.persentil, mens alle de andre får til dels betydelig lavere persentilgruppe med SSBs sentralitetsindeks. Årsaken til at kommuner som Vegårshei, Indre Fosen, Midsund osv. får samme verdi som Bodø og Tromsø i gjeldende delindeks for geografiutfordringer er at de tilordnes samme bo- og arbeidsmarkedsregionen som betydelig større kommuner. Ved at de er forholdsvis langt fra de større kommunene i sine BA-regionene, blir deres sentralitet vurdert til å være lavere med SSBs sentralitetsindeks, siden SSBs sentralitetsindeks tar hensyn til avstand og vekter arbeidsplasser og servicefunksjoner mindre når de er lengre unna.

Tabell 2. Utvalgte kommuner rundt 60.-65. persentil ifølge gjeldende delindeks for geografiutfordringer

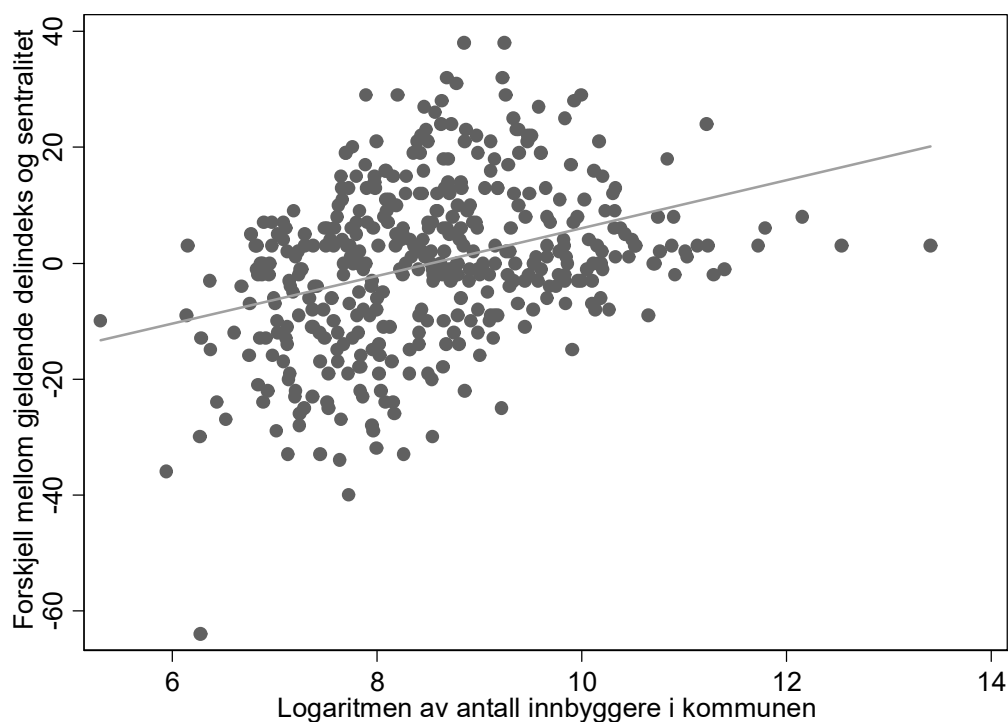
Kommunenavn	Persentilgruppe – gjeldende delindeks	Persentilgruppen – SSBs sentralitetsindeks
Tromsø	60	84
Bodø	65	83
Tysvær	65	71
Eide	64	48
Bokn	62	46
Hjartdal	61	38
Indre fosen	63	38
Gjemnes	60	37
Vegårshei	62	35
Rollag	63	35
Midsund	61	27

1. Rundt 40. persentil med gjeldende delindeks for geografiutfordringer finner vi kommuner som Steinkjer, Alta og Sogndal, men også Gratangen, Ballangen og Balsfjord, jf. Tabell 3. Med den nye sentralitetsindeksen ligger førstnevnte rundt 70. persentil, mens Gratangen, Ballangen og Balsfjord er alle under 30. persentil.

Tabell 3 Utvalgte kommuner rundt 40.-45. persentil ifølge gjeldende delindeks for geografiutfordringer

Kommunenavn	Persentilgruppe – gjeldende delindeks	Persentilgruppen – SSBs sentralitetsindeks
Steinkjer	43	72
Sogndal	40	72
Alta	43	71
Balsfjord	44	26
Ballangen	40	22
Gratangen	43	14

Slik det framgår av *Figur 23*, går mer folkerike kommuner mest oppover i persentil med SSBs sentralitetsindeks sammenlignet med gjeldende delindeks for geografiutfordringer, og mindre kommuner (i folketall) går mest ned.



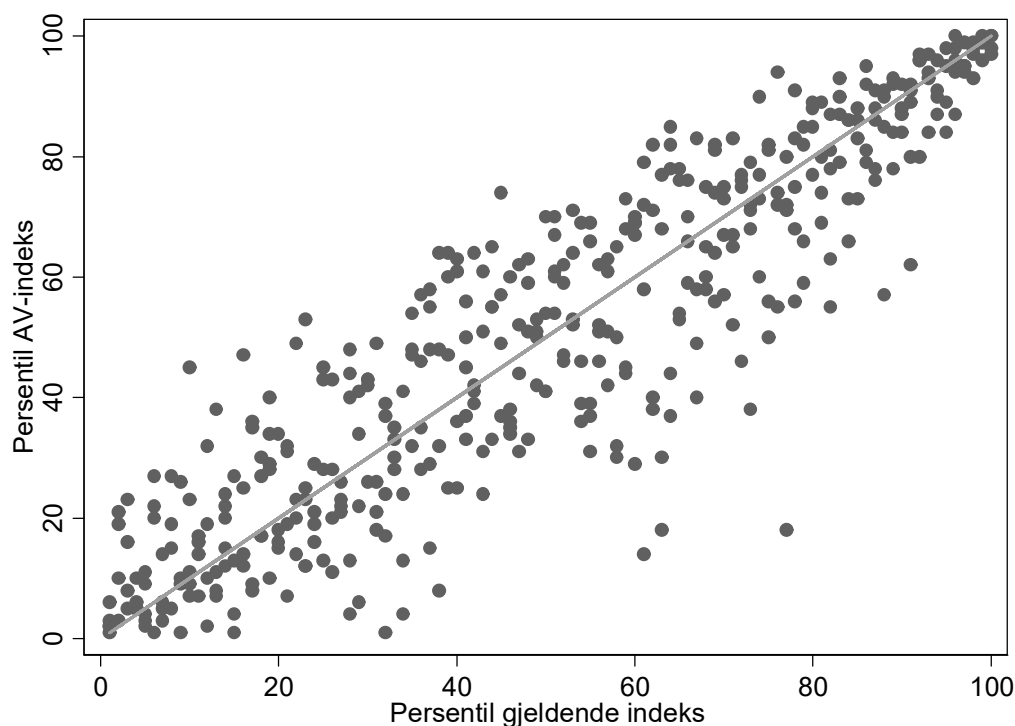
*Figur 23. Endringer i persentil ved overgang til SSBs sentralitetsindeks etter folketall i kommunen.*

#### **7.4. Sammenligning av den eksisterende indeks og forslag til ny indeks**

*Figur 24* viser at det er en klar sammenheng mellom gjeldende indeks og forslag til ny indeks: De fleste kommunene som rangeres høyt ifølge gjeldende indeks, rangeres også høyt i forslag til ny indeks og omvendt. Den ene kommunen som falt fra rundt 80. persentil ifølge gjeldende indeks til under 20. persentil med AV-indeks er Kvitsøy, jf. diskusjon om den store endringen i mål på geografiutfordringer for Kvitsøy i 7.3.

Som eksempelet med Kvitsøy viser, kan det være grunn til å rette særskilt oppmerksomhet mot øykommuner uten fastlandsforbindelse. Dette er øykommunene Kvitsøy, Utsira, Fedje, Solund, Smøla, Leka, Røst, Værøy og Hasvik.<sup>39</sup> Alle disse havnet i en lavere desilgruppe med AV-indeks enn med gjeldende indeks, og alle er i en av de to laveste desilgruppene med AV-indeks.

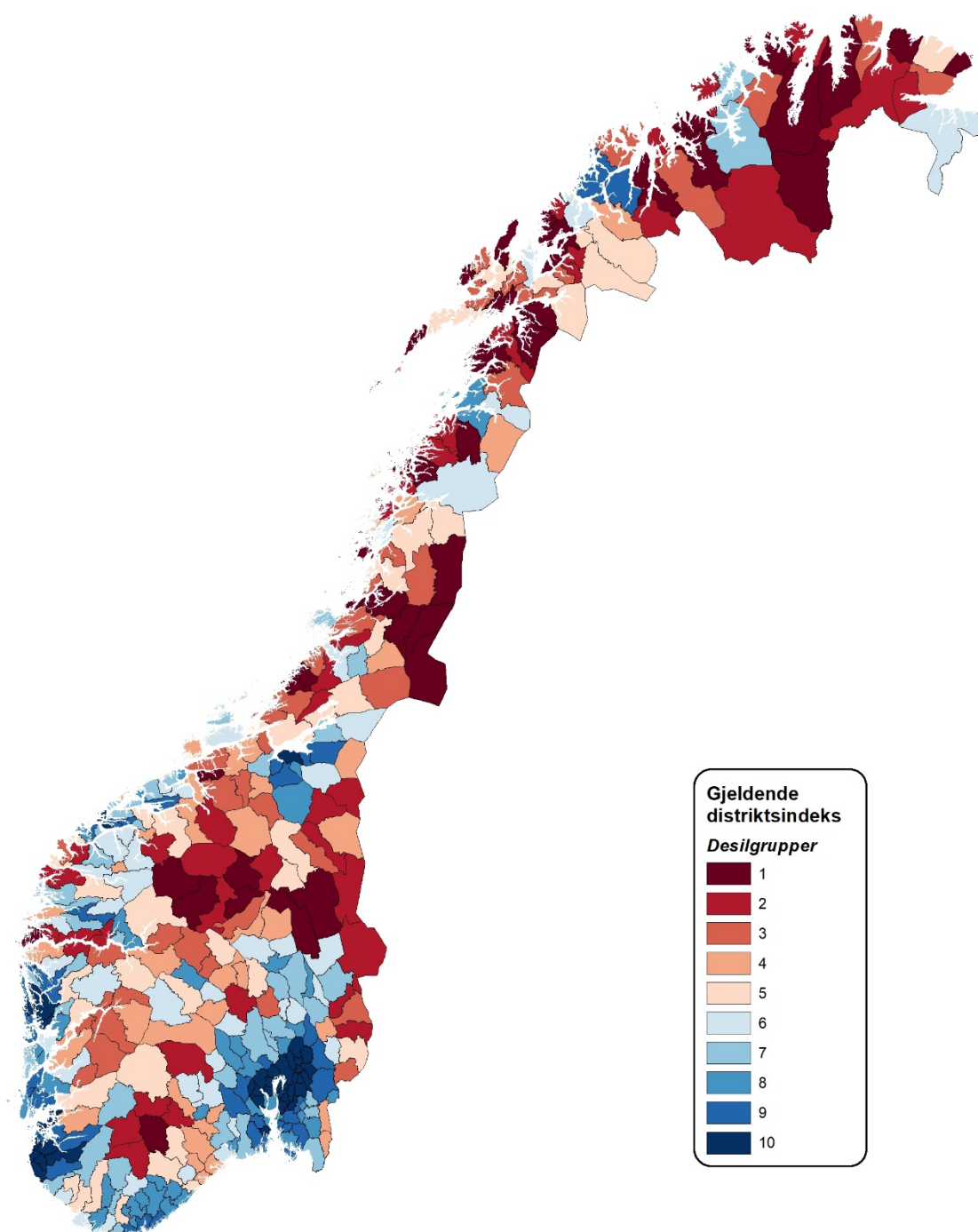
<sup>39</sup> Listen over øykommuner som vi brukes her, er basert på følgende rapport: Frisvoll, S. et al (2015) Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse, Rapport 1/2015, Norsk senter for bygdeforskning.



Figur 24. Sammenhengen mellom persentil i gjeldende indeks med persentil i AV-indeksen

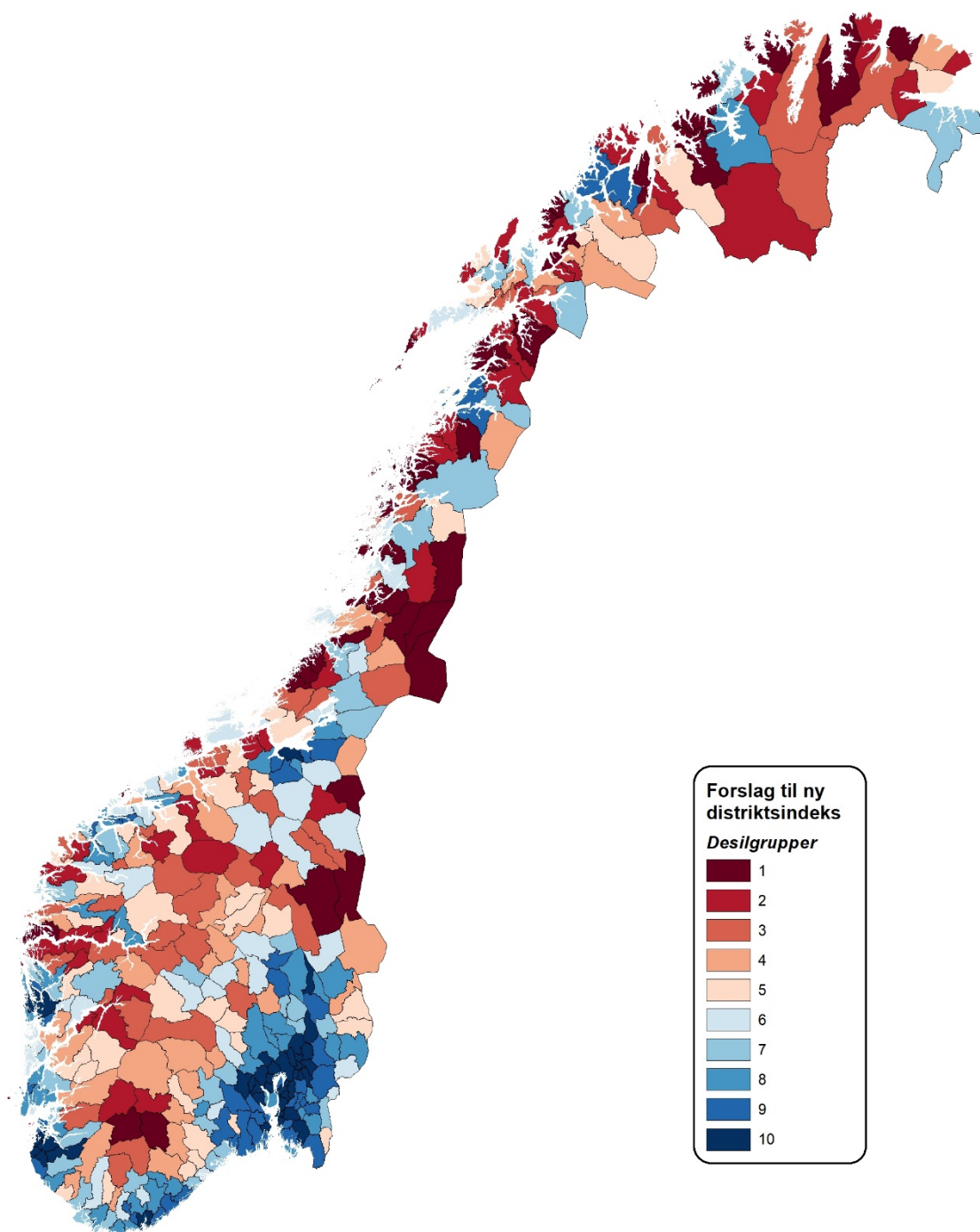
I Figur 24 ser vi for øvrig at det er to kommuner som lå rundt 60. persentil med gjeldende indeks, men som havner under 20. persentil med AV-indeks. Dette var Bykle og Modalen, som begge har lav sentralitet (11. persentilgruppe) ifølge SSBs sentralitetsindeks, men lå på rundt 60. persentil i gjeldende delindeks for geografiutfordringer.

Figur 25 og Figur 26 viser kart over kommuner etter desilgruppe med henholdsvis gjeldende distriktsindeks og forslag til ny distriktsindeks (AV-indeks). I grove trekk ligner kartene mye på hverandre. Det er lett å se at enkelte kommuner får litt lysere eller mørkere farge, men det er få kommuner hvor endringen er særlig markant.



Figur 25. Kart over kommuner etter desilgruppe for gjeldende distriktsindeks





Figur 26. Kart over kommuner etter desilgruppe med forslag til ny distriktsindeks (AV-indeks)

I *Tabell 4* og *Tabell 5* ser vi på utvalgte kommuner som ligger rundt 40.-45. persentil og 60.-65. persentil med gjeldende indeks. Disse har til dels svært forskjellig skår med AV-indeksen. Høylandet og Eidfjord havner lengre ned med AV-indeks fordi de både får lavere skår for geografiutfordring og fordi de ligger litt under snittet for alle indikatorene knyttet til samfunnsutfordringene som inngår i AV-indeksen. For Narvik og Kongsvinger samt kommunene i *Tabell 5* er endring i score på geografiutfordringer trolig hovedforklaring bak endringen for hele indeksen.

*Tabell 4* Persentil i gjeldende og AV-indeks for utvalgte kommuner rundt 40.-45. persentil ifølge gjeldende delindeks for geografiutfordringer

Kommunenavn	Persentilgruppe – gjeldende indeks	Persentilgruppen – AV-indeks
Kongsvinger	45	74
Narvik	44	65
Eidfjord	40	25
Høylandet	43	24

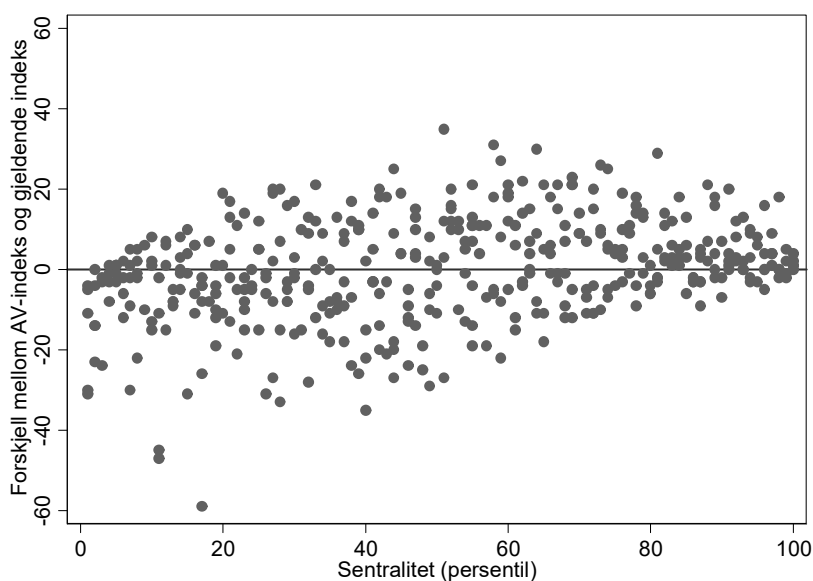
*Tabell 5* Persentil i gjeldende og AV-indeks for utvalgte kommuner rundt 60.-65. persentil ifølge gjeldende delindeks for geografiutfordringer

Kommunenavn	Persentilgruppe – gjeldende indeks	Persentilgruppen – AV-indeks
Halden	64	85
Eidsberg	62	82
Ringerike	61	79
Modalen	61	14
Masfjorden	60	29

Vi lagde vi en variabel for endringen i persentil ved å ta persentil i AV-indeks minus persentil med gjeldende indeks. Denne variabelen vil være negativ hvis kommunen får lavere persentil, dvs. går i retning av å ha større distriktsutfordringer, med AV-indeksen sammenlignet med gjeldende distriktsindeks. Omvendt betyr en positiv verdi at kommunen ser ut til å ha mindre distriktsutfordringer med AV-indeksen sammenlignet med gjeldende indeks.

I *Figur 27* undersøker vi om forskjeller i kommunenes persentil med gjeldende distriktsindeks og AV-indeks henger systematisk sammen med sentralitet. Vi kan se at det ikke skjer store endringer for mange kommuner, og forskjellen er mellom -20 og +20 for de fleste kommunene. Vi ser videre at det er noen kommuner med sentralitet rundt 10. - 40. persentil som opplever litt større endring i retning av å ha store distriktsutfordringer.

En endring på +/-10 eller +/-20 kan høres mye ut, men om en slik endring virkelig er vesentlig, kommer an på hvilken posisjon kommunen hadde i utgangspunktet. For de meste sentrale kommunene vil en endring på -20 (i persentil) neppe rokke ved oppfatningen om at de ikke er distriktskommuner, mens for de minste sentrale vil en endring på +20 heller ikke rokke særlig ved oppfatningen om at de er distriktskommuner.



Figur 27. Forskjell i persentil for kommuner med AV-indeks og gjeldende distriktsindeks.

I Tabell 6 har vi delt kommuner inn i 5 kvintiler (like store grupper) etter folke­mengde. De største kommunene (etter folketall) er i desil 5, mens de minste kommunene er å finne i desil 1. Tabellen angir antall kommuner som har forskjeller av ulike størrelser. En negativ verdi for forskjellsvariabelen betyr at kommunen havner i en lavere persentilgruppe med AV-indeks enn med gjeldende indeks, og kommunen betraktes dermed som mer «distriktsaktig» ifølge AV-indeksen.

Det er vanskelig å si hva som skal betraktes som en betydelig forskjell her, men vi antar at en forskjell på +/- 3 sjelden vil være utslagsgivende i politikken eller for tilskudd. En så liten endring finner vi for 112 av 422 kommuner. For kommuner i 1. eller 5. kvartil, vil en endring på +/- 9 heller ikke røkke særlig ved klassifisering som distrikt eller ikke. Hvis vi dermed retter oppmerksomheten mot de kommunene som har større endringer, ser vi et mønster hvor små kommuner i hovedsak blir mer «distriktsaktig» og større kommuner i større grad blir mindre «distriktsaktig» med AV-indeks sammenlignet med gjeldende indeks. Den samme tendensen ser vi også for mellomstore endringer (dvs. med størrelse -9 til -4 og +4 til +9).

Tabell 6. Forskjell mellom persentil med AV-indeks og gjeldende indeks etter desil for kommunestørrelse (folke­mengde). Antall kommuner med ulike forskjeller.

Forskjell	Desil etter folketall i 2017					Alle
	1	2	3	4	5	
<-9	31	25	14	10	1	81
-9 til -4	17	17	12	15	5	66
-3 til +3	27	17	17	19	32	112
+4 til +9	8	8	13	14	25	68
>+9	2	17	29	26	21	95
Alle	85	84	85	84	84	422

Vi undersøkte videre om det var tegn til en sammenheng mellom endring i persentil med AV-indeks kontra gjeldende indeks og hver av de enkelte indikatorene for samfunnsutfordringer som er i gjeldende indeks, men som utelates fra AV-indeks, det vil si eldreandel, kvinneandel, andel yrkesaktive og inntekt per innbygger 17 år og over. Det var ingen tegn til at eventuelle forskjeller skyldes eldreandel eller kvinneandel.

Sammenhengen mellom den utelatte indikatoren med andel yrkesaktive og forskjellen mellom AV-indeks og gjeldende indeks var interessant: Her var det en tydelig sammenheng. Slik det framgår av avsnitt 3.5.1, var det imidlertid ingen klar sammenheng mellom andel yrkesaktive og sentralitet<sup>40</sup>, og vi konkluderte dermed at indikatoren ikke var egnet til å inngå i distriktsindeksen. At en del av forskjellen mellom AV-indeks og gjeldende indeks skyldes at en ikke-valid indikator er inkludert i gjeldende indeks, taler neppe imot AV-indeksen. Det tyder heller på en svakhet i gjeldende indeks. For øvrig var det også en svak sammenheng mellom forskjell mellom AV-indeks og gjeldende indeks og den utelatte inntektsindikatoren, jf. 3.4 for en diskusjon om hvorfor vi foreslår å ikke ha med indikatorer om levekår og om utfordringer ved eventuell bruk av inntektsindikatoren.

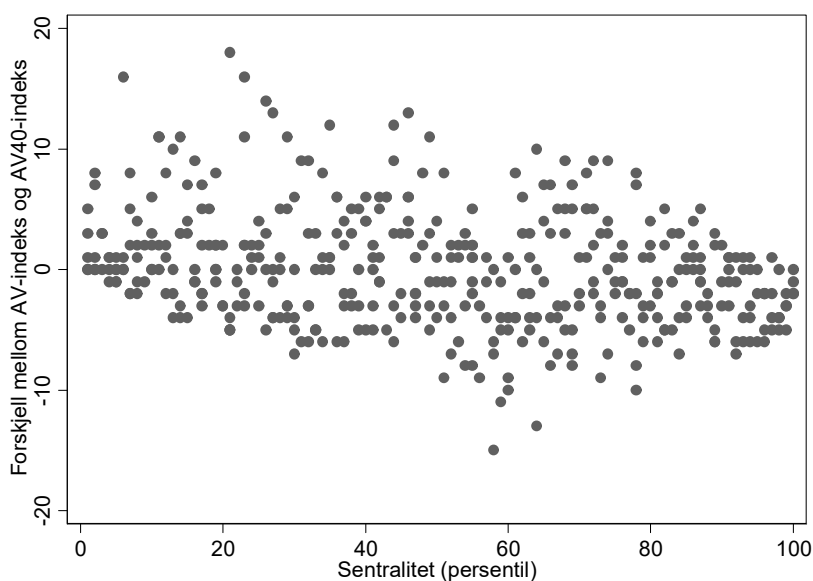
### 7.5. Endrete vekter for geografiutfordringer i AV-indeksen

For å undersøke betydning av endrede vekter, lager vi igjen en variabel som uttrykker forskjellen mellom to indekser: AV40-indeks og AV-indeksen. Her trekker vi persentil i AV-indeksen fra persentil i AV40-indeksen, slik at en negativ verdi betyr at kommunen blir mer «distriktsaktig» med AV40-indeksen.

Siden AV40-indeksen gir mindre vekt til sentralitet, er det neppe overraskende at det blir større spredning i persentil for hele indeksen for gitt sentralitet med AV40-indeks sammenlignet med AV-indeksen. Det interessante spørsmål er eventuelt om endringer slår særlig ut for noen typer kommuner. Slik det framgår av *Figur 28*, vil det være noen få kommuner med høy-middels sentralitet (rundt 60. persentil av sentralitetsfordelingen) som blir klassifisert som betydelig mer «distriktsaktig» når sentralitetsindeks får mindre vekt og befolkningsvekst mer vekt i AV40-indeksen. Det trenger ikke å være slik: Mindre vekt til sentralitet kunne ha slått annerledes ut. At det blir slik understreker et viktig poeng i diskusjoner av vekting: Hvis vi vekter sentralitet mindre, er det en større sjanse for at kommuner som ved første øyekast kanskje ikke ville oppfattes som «typiske distriktskommuner», likevel vil klassifiseres som distriktskommuner, fordi samfunnsutviklingen har vært så dårlig der.

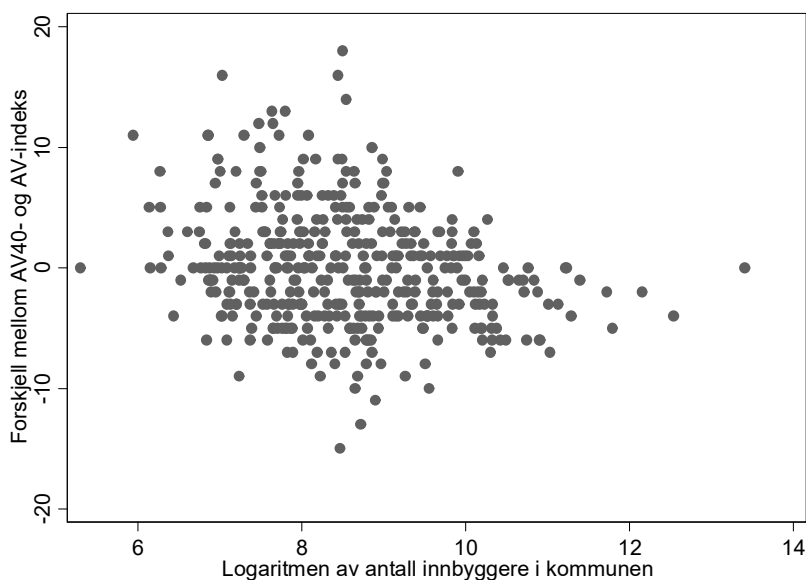
---

<sup>40</sup> For sikkerhets skyld undersøkte vi også om det var en sammenheng mellom andel yrkesaktive og delindeks for geografiutfordringer i gjeldende indeks, og her var sammenhengen svak negativ, dvs. andel yrkesaktive gikk litt ned med økende sentralitet.



Figur 28. Forskjell mellom persentil i AV-indeks og AV40-indeks etter sentralitet

Figur 29 viser sammenhengen mellom forskjellen mellom kommunenes persentil med AV40-indeks og AV-indeksen og kommunestørrelse – målt som logaritmen av folketall i 2017. Forskjellen er negativ hvis kommunen får lavere persentil med AV40 sammenlignet med AV-indeks, dvs. hvis kommunen blir ansett som mer «distriktsaktig» med AV40-indeks. Figuren viser et tydelig mønster hvor mindre kommuner har noe høyere persentil med AV40 sammenlignet med AV-indeks (dvs. anses å være mindre distriktsaktig) og større kommuner får lavere persentil (dvs. anses å være mer «distriktsaktig») med AV40.



Figur 29. Forskjell mellom persentil med AV40- og AV-indeks etter kommunestørrelse.

Tabell 7 viser forskjellen mellom AV40-indeksen og gjeldende indeks etter kommunestørrelse. (Det er det samme type tabell som Tabell 6.) Her kan vi se om det er større forskjeller mellom hvilken persentil kommunene tilhører ifølge gjeldende indeks og AV40-indeks. Analysen av AV40-indeksen

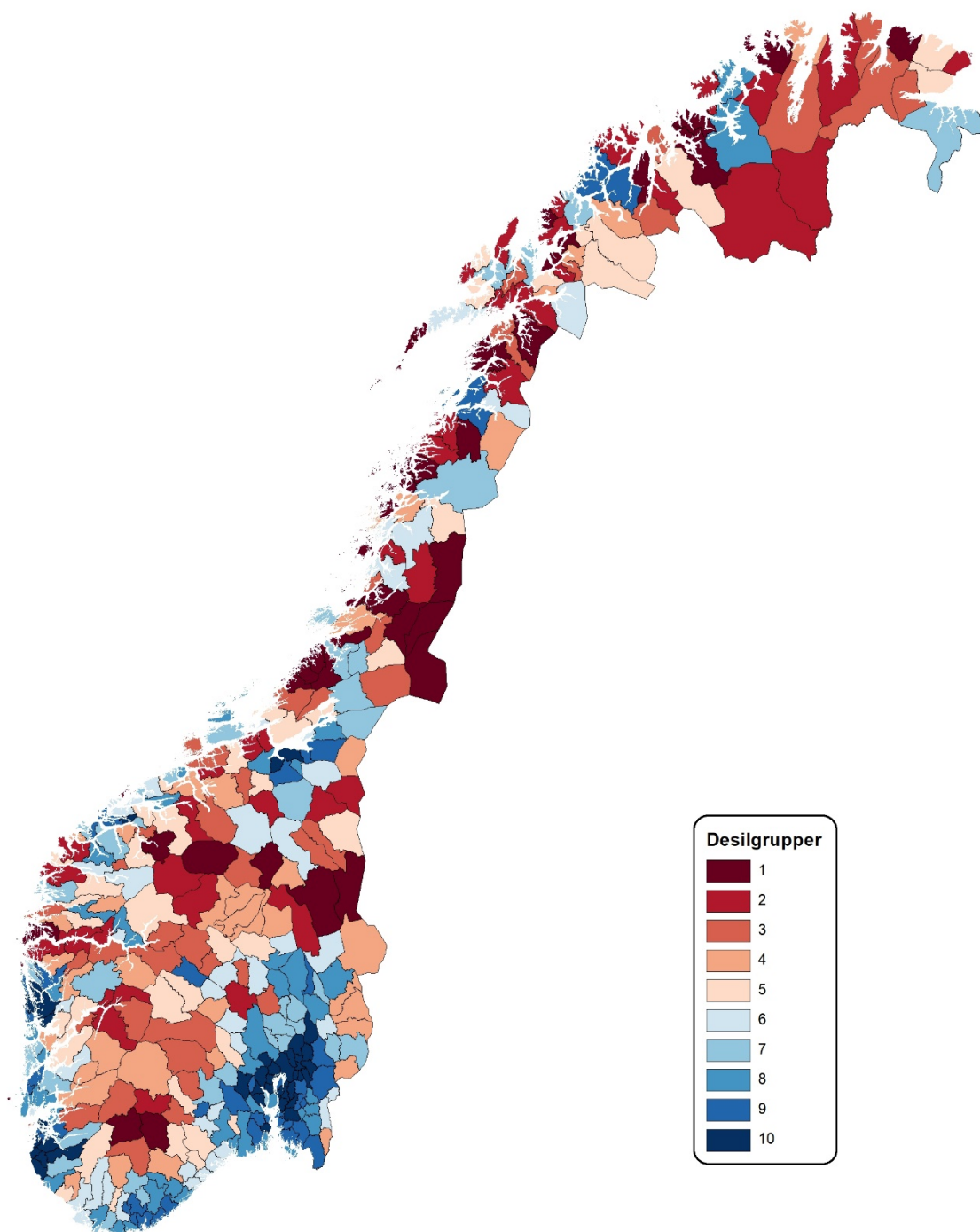
sammenlignet med gjeldende indeks viser samme tendensene som analysen av AV-indeks og gjeldende indeks: større kommuner blir i hovedsak mindre distriktsaktig med AV40 sammenlignet med gjeldende indeks, mens mindre kommuner i hovedsak blir mer distriktsaktig. Tendensen er imidlertid ikke så sterk som vi så med AV-indeksen.

Tabell 7. Forskjell mellom persentil med AV40 og gjeldende indeks etter desil for kommunestørrelse (folkemengde). Antall kommuner med ulike forskjeller.

Forskjell	Desil etter folketall i 2017					Alle
	1	2	3	4	5	
<-9	30	22	8	4	1	65
-9 til -4	20	14	13	16	10	73
-3 til +3	26	21	23	22	35	127
+4 til +9	6	15	17	20	25	83
>+9	3	12	24	22	13	74
Alle	85	84	85	84	84	422

Vi bruker AV40-indeksen i analysen, fordi den er en mer «ekstrem» variant. AV50-indeksen ville vise de samme tendensene som AV40, men litt svakere. AV50 er en mellomløsning som kan være relevant hvis det er ønskelig at samfunnsutfordringer – også særlig «symptom-indikatorer» for disse – skal telle noe mer, men ikke så mye som i AV40.

Figur 30 viser et kart med desilgrupper med AV40-indeksen.



Figur 30. Kart over kommuner etter desilgruppe med endret vekt for geografiutfordringer (AV40-indeks)

## 8. KONKLUSJON

Den kritiske gjennomgangen av distriktsindeksen i denne rapporten har tatt som utgangspunkt at utforming og sammenstilling av distriktsindeksen skal henge sammen med gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken og mål for virkemidlene hvor DI brukes. Dette har betydning for hva slags utfordringer som framstår som mest relevante for distriktsindeksen. Distriktsindeksen skal ikke brukes for å peke ut kommuner med andre typer utfordringer enn geografiutfordringer og samfunnsutfordringer som følger av geografiutfordringer.

Følgende hovedområder eller hovedtemaer for samfunnsutfordringer er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken:

- Økonomisk vekst
- Levekår
- Befolkningsutvikling og –sammensetning
- Ivaretagelse av menneskelige ressurser
- Ivaretagelse av naturressurser

Første kulepunkt – økonomisk vekst – og til en viss grad også 4. kulepunkt – ivaretagelse av menneskelige ressurser – får sin relevans i tillegg ut ifra hvordan DI brukes som hjelpemiddel i vurdering av den geografiske avgrensningen for virkemidler rettet mot næringsutvikling.

I vurderinger av hva slags utfordringer som framstår som relevante for indeksen, trekkes det inn betraktninger og analyser om sammenhengen mellom (mulige) utfordringer og avstands- og størrelsesulemper. En utfordring som representeres med en indikator i distriktsindeksen, skal i større grad gjelde for kommuner med avstands- og størrelsesulemper enn andre kommuner. Dette kravet har vært avgjørende for valget om å ikke ta med indikatorer om levekår og ivaretagelse av naturressurser i distriktsindeksen. I sin helhet framstår ikke utfordringer på de områdene som opplagt større for distriktskommuner enn andre kommuner. Vi utelukker ikke at det kan være enkelte utfordringer på de områdene som er større for distriktskommuner, men med dagens kunnskapsnivå tegnes det ikke et klart bilde av hva disse utfordringene er og hva slags indikatorer som i så fall skulle inkluderes. En felles utfordring for inkludering av indikatorer på de to områdene er videre at utfordringene her er sammensatte, og at det trolig ville være et behov for å ta med mange ulike indikatorer. Indeksen ville i så fall fort bli uoversiktlig og lite transparent.

De tre temaene «økonomisk vekst», «befolkningsutvikling og –sammensetning» og «ivaretagelser av menneskelige ressurser» framstår dermed som mest relevante for inkludering av indikatorer i indeksen. Til temaet «ivaretagelser av menneskelige ressurser» undersøkte vi en rekke mulige indikatorer som kunne fange opp vesentlige aspekter av distriktskommuners utfordringer på dette området. Vi lyktes ikke med å finne egnede indikatorer, men i løpet av diskusjonene her ble det tydelig at SSBs nye sentralitetsindeks fanger opp noen vesentlige aspekter av utfordringer knyttet til tilgang til utdanningsmuligheter eller muligheter for kompetansebygging/-tilpasning i distriktskommuner.

Samlet vurderer vi at følgende fire indikatorer framstår som mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen:

- SSBs sentralitetsindeks
- befolkningsvekst de 10 siste årene
- sysselsettingsvekst de 10 siste årene
- indikator for næringsdifferensiering i privat sektor i kommunen

Vi har forsikret oss om at de tre indikatorene for samfunnsutfordringer er tilstrekkelig distinkte, dvs. at hver av dem fanger opp en unik distriktsutfordring slik at indeksen gjenspeiler et visst mangfold i relevante utfordringer.



I tillegg til å foreslå noen endringer i hvilke indikatorer som bør inngå i distriktsindeksen, har vi foreslått noen mindre metodiske endringer i hvordan indeksen sammenstilles. Vi har også utviklet en metode for sammenligning av ulike forslag, slik at det blir lettere å forstå om det skjer vesentlige endringer hvis indeksen revideres slik vi foreslår.

KMD har tidligere argumentert for at geografiutfordringer, representert ved SSBs nye sentralitetsindeks, bør telle mer i en revidert distriktsindeks enn det geografiutfordringer gjør i gjeldende indeks. Vi finner at det er argumenter som kan støtte opp under den konklusjonen. Hvordan ulike utfordringer og ulike hensyn skal veies opp mot hverandre og vektet, er imidlertid en politisk problemstilling mer enn en rent faglig. Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer skal kunne klassifiseres som «distriktskommuner» fordi de viser tegn til en særdeles svak samfunnsutvikling. I analyser av konsekvenser av ulik vektning, finner vi at det virkelig er enkelte kommuner som ikke framstår som særlig usentrale, men som kan klassifiseres som distriktskommuner hvis SSBs sentralitetsindeksen gis forholdsvis lav vekt (40 prosent), til fordel for indikatoren for befolkningsvekst.

Når distriktsindeksen revideres, vil det naturligvis skje noen endringer i hvordan enkelte kommuner rangeres. Fra et overordnet perspektiv er endringer for den enkelte kommunen av liten betydning så lenge det ikke oppstår uheldige, systematiske skjevheter i hvilke kommuner som rammes av endringer. I denne sammenhengen vil «uheldig» bety at en endring ikke er i tråd med målene i politikken som ligger til grunn for bruk og utforming av distriktsindeksen. Vi har derfor undersøkt om vi kan se tegn til slike systematiske skjevheter i sammenligningen av gjeldende indeks og forslag til revidert indeks, men vi har ikke funnet dette.

## KILDER

- Frisvoll, S. et al (2015) Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse, Rapport 1/2015, Norsk senter for bygdeforskning.
- Helsedirektoratet (2016) Gode liv i Norge: Utredning om måling av befolkningens livskvalitet, Rapport 15-2479.
- Hjørthol, R., Ø. Engebretsen og T.P. Uteng (2014) Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/2014 – Nøkkelrapport, TØI rapport 1383/2014.
- Høydahl, E. (2017) Ny sentralitetsindeks for kommunene, Notater 2017/40, SSB.
- Johansen, S. et al (2006) Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006. TØI rapport 824/2006.
- Kann, I.C. et al (2018) Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige, *Arbeid og velferd*, 2018 (1), 83-105.
- KMD (2018) Distriktsindeksen: Gjennomgang av sammensetning og vekting av indikatorer, Rapport.
- Larsen, H. N., & Hertwich, E. G. (2010). Identifying important characteristics of municipal carbon footprints. *Ecological Economics*, 70(1), 60-66.
- Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt.
- Mønnesland, J. et al (2002) Distriktpolitisk avgrensning – Evaluering av geografisk virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift, Samarbeidsrapport NIBR/TØI.
- NOU2018:2 Fremtidige kompetansebehov I: Kunnskapsgrunnet
- NOU2019:2 Fremtidige kompetansebehov II: Utfordringer for kompetansepoltikken.
- SSB (2009) Samfunnsspeilet 5-6/2009.
- SSB (2016) Nærmere om forholdet mellom gammel og ny statistikk, artikkel på nettsiden til SSB.
- SSB (2017) Slik har vi det – livskvalitet og levekår: utgave 2017.
- SSB (2018) Bolig og boforhold, Rapporter 2018/13.
- Steffensen, K. et al (2017) Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elvenes læring i grunnskolen, SSB Rapporter 2017/2.

## VEDLEGG 1

### INDELING AV NÆRINGER I PANDA-MODELLEN

Panda-næring		SN-2007
1	Jordbruk, jakt og viltstell	01
2	Skogbruk	02
3	Fiske og fangst	03.1
4	Akvakultur (Fiskeoppdrett)	03.2
5	Utvinning av råolje og naturgass, rørtransport	06, 49.5
6	Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass	09.101, 09.109
7	Bergverksdrift	05, 07, 08, 09.900
8	Fiskeforedling	10.2
9	Produksjon av næringsmidler (unntatt fiskeforedling)	10 ellers, 11, 12
10	Produksjon av tekstil- og bekledningsvarer	13, 14, 15
11	Produksjon av trelast og trevarer	16
12	Produksjon av papir og papirvarer (Treforedling)	17
13	Grafisk produksjon og reproduksjon av innspilte opptak	18
14	Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri	19, 20, 21
15	Produksjon av gummi- og plastprodukter	22
16	Produksjon av mineralske produkter (glass og keramiske produkter, sement og betongprodukter)	23
17	Produksjon av metaller (jern og stål, aluminium mv)	24
18	Produksjon av metallvarer (inkl konstruksjoner)	25
19	Produksjon av datamaskiner, elektroniske produkter og elektrisk utstyr	26, 27
20	Bygging av skip og båter, oljeplattformer og moduler	30.1
21	Produksjon av maskiner og andre transportmidler	28, 29, 30 ellers
22	Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	31, 32
23	Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	33
24	Produksjon og distribusjon av elektrisitet, fjernvarme og gass	35
25	Vannforsyning og avløp, gjenvinning av avfall og miljørydding	36, 37, 38, 39
26	Bygge- og anleggsvirksomhet	41, 42, 43
27	Handel med og reparasjon av motorkjøretøy	45
28	Engros- og agenturhandel (utenom motorkjøretøy)	46
29	Detaljhandel (utenom motorkjøretøy)	47
30	Utenriks sjøfart, supplybåter	50.101, 50.201, 50.204
31	Innenriks sjøfart	50 ellers
32	Land- og lufttransport	49.1-49.4, 51
33	Lagring og andre tjenester tilknyttet transport	52
34	Post og distribusjonsvirksomhet	53
35	Overnattings- og serveringsvirksomhet	55, 56
36	Forlagsvirksomhet, Film-, video- og musikkproduksjon, radio- og fjernsynskringkasting	58, 59, 60
37	Telekommunikasjon, informasjonsteknologi og informasjonstjenester	61, 62, 63
38	Finansiell tjenesteyting og forsikringsvirksomhet	64, 65, 66
39	Omsetning og drift av fast eiendom	68

40	Faglig, rådgivende og teknisk tjenesteteyting	69, 70, 71, 73, 74, 75
41	Forskning og utviklingsarbeid	72
42	Utleievirksomhet, arbeidskrafttjenester	77, 78
43	Reiselivsvirksomhet	79
44	Vakttjenester og annen forretningsmessig tjenesteteyting	80, 81, 82
45	Reparasjon av husholdningsvarer, datamaskiner og annen personlig tjenesteteyting	95, 96, 97
46	Privat undervisning	Del av 85
47	Private helse-, pleie- og omsorgstjenester	Del av 86, 87, 88
48	Kunstnerisk og kulturell virksomhet, sport og fornøyelser, medlemsorganisasjoner og internasjonale organer	Del av 90, 91, 92, 93, 94, 99
49	Kommunal tjenesteteyting	Del av 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93
50	Statlig tjenesteteyting	Del av 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93

## VEDLEGG 2

### KOMMUNENES PERSENTILGRUPPE FOR ULIKE UTFORMINGER AV DISTRIKTSINDEKSEN

Kommunenummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
0101	Halden	64	85	82
0104	Moss	76	94	89
0105	Sarpsborg	83	93	87
0106	Fredrikstad	80	89	85
0111	Hvaler	81	74	79
0118	Aremark	37	48	39
0119	Marker	39	64	57
0121	Rømskog	78	56	55
0122	Trøgstad	65	76	71
0123	Spydeberg	85	88	87
0124	Askim	74	90	84
0125	Eidsberg	62	82	79
0127	Skiptvet	76	74	73
0128	Rakkestad	72	77	75
0135	Råde	84	86	84
0136	Rygge	86	92	90
0137	Våler	89	92	97
0138	Hobøl	91	89	91
0211	Vestby	99	99	99
0213	Ski	97	95	91
0214	Ås	98	99	100
0215	Frogn	95	95	91
0216	Nesodden	94	87	84
0217	Oppegård	94	96	91
0219	Bærum	97	99	97
0220	Asker	98	97	94
0221	Aurskog-Høland	85	86	89
0226	Sørum	99	99	100
0227	Fet	97	95	92
0228	Rælingen	100	98	96
0229	Enebakk	93	84	83
0230	Lørenskog	100	100	99
0231	Skedsmo	99	100	98
0233	Nittedal	98	93	91

Kommunennummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
0234	Gjerdrum	99	96	96
0235	Ullensaker	100	100	100
0236	Nes	90	87	88
0237	Eidsvoll	89	93	96
0238	Nannestad	94	91	92
0239	Hurdal	71	67	69
0301	Oslo	96	100	100
0402	Kongsvinger	45	74	70
0403	Hamar	78	91	85
0412	Ringsaker	65	78	72
0415	Løten	59	73	68
0417	Stange	69	82	79
0418	Nord-Odal	40	63	56
0419	Sør-Odal	53	71	63
0420	Eidskog	23	53	40
0423	Grue	16	47	32
0425	Åsnes	22	49	38
0426	Våler	19	40	31
0427	Elverum	66	76	75
0428	Trysil	13	38	32
0429	Åmot	51	54	55
0430	Stor-Elvdal	3	23	19
0432	Rendalen	9	9	6
0434	Engerdal	12	2	1
0436	Tolga	25	28	23
0437	Tynset	44	55	54
0438	Alvdal	46	35	36
0439	Folldal	13	11	9
0441	Os	18	27	21
0501	Lillehammer	78	83	80
0502	Gjøvik	69	81	76
0511	Dovre	6	27	22
0512	Lesja	14	12	10
0513	Skjåk	6	22	18
0514	Lom	10	23	20
0515	Vågå	17	36	32
0516	Nord-Fron	29	41	35
0517	Sel	10	45	36

Kommunennummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
0519	Sør-Fron	40	36	32
0520	Ringebu	35	48	40
0521	Øyer	56	62	58
0522	Gausdal	53	52	47
0528	Østre Toten	60	69	65
0529	Vestre Toten	60	69	64
0532	Jevnaker	61	72	70
0533	Lunner	77	71	68
0534	Gran	70	73	69
0536	Søndre Land	28	40	30
0538	Nordre Land	46	60	54
0540	Sør-Aurdal	16	25	19
0541	Etnedal	35	32	29
0542	Nord-Aurdal	37	55	51
0543	Vestre Slidre	21	32	27
0544	Øystre Slidre	42	39	41
0545	Vang	30	26	26
0602	Drammen	92	97	94
0604	Kongsberg	83	90	89
0605	Ringerike	61	79	72
0612	Hole	88	91	96
0615	Flå	59	44	53
0616	Nes	34	41	33
0617	Gol	51	60	56
0618	Hemsedal	73	68	81
0619	Ål	49	53	50
0620	Hol	52	46	43
0621	Sigdal	71	52	48
0622	Krødsherad	75	50	52
0623	Modum	74	77	73
0624	Øvre Eiker	90	92	92
0625	Nedre Eiker	91	91	86
0626	Lier	96	96	94
0627	Røyken	100	97	98
0628	Hurum	72	75	71
0631	Flesberg	68	65	62
0632	Rollag	55	37	37
0633	Nore og Uvdal	31	26	28

Kommunennummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
0701	Horten	80	88	82
0704	Tønsberg	92	96	94
0710	Sandefjord	81	89	82
0711	Svelvik	73	71	65
0712	Larvik	64	82	76
0713	Sande	91	92	93
0715	Holmestrand	75	82	78
0716	Re	88	85	85
0729	Færder	85	83	78
0805	Porsgrunn	71	83	77
0806	Skien	67	83	77
0807	Notodden	51	70	66
0811	Siljan	58	50	45
0814	Bamble	51	67	57
0815	Kragerø	38	64	55
0817	Drangedal	39	47	42
0819	Nome	40	61	53
0821	Bø	73	79	83
0822	Sauherad	37	58	51
0826	Tinn	20	34	29
0827	Hjartdal	55	31	28
0828	Seljord	35	47	44
0829	Kviteseid	17	35	30
0830	Nissedal	41	33	44
0831	Fyresdal	9	10	10
0833	Tokke	18	17	12
0834	Vinje	48	33	34
0901	Risør	39	60	54
0904	Grimstad	79	85	86
0906	Arendal	75	81	80
0911	Gjerstad	31	49	42
0912	Vegårshei	54	46	58
0914	Tvedestrand	48	63	59
0919	Froland	74	73	80
0926	Lillesand	87	88	90
0928	Birkenes	77	72	77
0929	Åmli	46	34	37
0935	Iveland	75	56	64



Kommunennummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
0937	Evje og Hornnes	58	65	66
0938	Bygland	19	29	23
0940	Valle	17	8	6
0941	Bykle	63	18	29
1001	Kristiansand	87	91	90
1002	Mandal	64	78	75
1003	Farsund	57	61	59
1004	Flekkefjord	47	62	58
1014	Vennesla	77	80	81
1017	Songdalen	80	85	87
1018	Søgne	83	79	80
1021	Marnardal	47	52	54
1026	Åseral	63	30	35
1027	Audnedal	64	37	49
1029	Lindesnes	57	63	63
1032	Lyngdal	73	72	77
1034	Hægebostad	72	46	51
1037	Kvinesdal	44	55	57
1046	Sirdal	62	40	46
1101	Eigersund	70	75	74
1102	Sandnes	95	98	98
1103	Stavanger	86	95	90
1106	Haugesund	83	87	86
1111	Sokndal	52	47	41
1112	Lund	46	36	37
1114	Bjerkreim	84	66	70
1119	Hå	95	89	93
1120	Klepp	98	98	99
1121	Time	93	93	95
1122	Gjesdal	93	94	97
1124	Sola	96	98	99
1127	Randaberg	88	90	86
1129	Forsand	82	63	68
1130	Strand	87	78	83
1133	Hjelmeland	34	24	26
1134	Suldal	44	33	35
1135	Sauda	30	43	40
1141	Finnøy	91	62	73

Kommunenummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
1142	Rennesøy	95	84	93
1144	Kvitsøy	77	18	23
1145	Bokn	65	53	56
1146	Tysvær	84	73	78
1149	Karmøy	80	77	76
1151	Utsira	32	1	1
1160	Vindafjord	79	66	69
1201	Bergen	92	96	92
1211	Etne	56	46	52
1216	Sveio	85	73	81
1219	Bømlo	68	58	61
1221	Stord	78	68	71
1222	Fitjar	76	55	61
1223	Tysnes	58	32	39
1224	Kvinnherad	32	39	41
1227	Jondal	28	13	21
1228	Odda	28	44	37
1231	Ullensvang	26	20	20
1232	Eidfjord	40	25	27
1233	Ulvik	21	19	19
1234	Granvin	29	22	16
1235	Voss	60	67	64
1238	Kvam	48	51	50
1241	Fusa	73	38	42
1242	Samnanger	68	60	60
1243	Os	96	87	95
1244	Austevoll	88	57	71
1245	Sund	89	78	88
1246	Fjell	97	94	96
1247	Askøy	96	94	98
1251	Vaksdal	42	41	38
1252	Modalen	61	14	25
1253	Osterøy	81	69	72
1256	Meland	94	90	97
1259	Øygarden	87	76	83
1260	Radøy	69	64	65
1263	Lindås	86	79	82
1264	Austrheim	82	55	63

Kommunennummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
1265	Fedje	9	1	2
1266	Masfjorden	60	29	36
1401	Flora	63	68	67
1411	Gulen	37	15	19
1412	Solund	7	3	3
1413	Hyllestad	17	9	9
1416	Høyanger	12	19	15
1417	Vik	22	23	22
1418	Balestrand	20	18	14
1419	Leikanger	67	49	52
1420	Sogndal	76	72	78
1421	Aurland	43	31	39
1422	Lærdal	36	28	28
1424	Årdal	26	28	23
1426	Luster	50	41	49
1428	Askvoll	31	21	21
1429	Fjaler	55	39	39
1430	Gaular	64	44	50
1431	Jølster	58	30	33
1432	Førde	82	78	79
1433	Naustdal	62	38	44
1438	Bremanger	14	15	17
1439	Vågsøy	41	50	47
1441	Selje	27	21	20
1443	Eid	53	53	52
1444	Hornindal	33	30	27
1445	Gloppen	45	49	47
1449	Stryn	57	51	56
1502	Molde	81	80	78
1504	Ålesund	90	88	88
1505	Kristiansund	72	76	74
1511	Vanylven	11	16	11
1514	Sande	47	31	31
1515	Herøy	71	65	65
1516	Ulstein	86	81	89
1517	Hareid	66	66	69
1519	Volda	62	71	72
1520	Ørsta	59	68	66

Kommunenummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
1523	Ørskog	70	67	70
1524	Norddal	16	12	10
1525	Stranda	54	39	43
1526	Stordal	39	25	24
1528	Sykkylven	57	42	38
1529	Skodje	87	86	95
1531	Sula	91	80	85
1532	Giske	92	80	87
1534	Haram	65	54	58
1535	Vestnes	49	51	50
1539	Rauma	47	44	45
1543	Nesset	32	17	14
1545	Midsund	67	40	53
1546	Sandøy	38	8	10
1547	Aukra	79	59	68
1548	Fræna	66	59	60
1551	Eide	59	45	43
1554	Averøy	67	58	62
1557	Gjemnes	54	36	34
1560	Tingvoll	33	33	33
1563	Sunndal	19	34	30
1566	Sumadal	30	42	40
1567	Rindal	23	25	24
1571	Halsa	7	14	15
1573	Smøla	31	18	24
1576	Aure	27	26	30
5001	Trondheim	93	97	95
5004	Steinkjer	50	70	69
5005	Namsos	55	66	61
5011	Hemne	36	46	46
5012	Snillfjord	34	13	12
5013	Hitra	56	51	67
5014	Frøya	69	56	74
5015	Ørland	41	56	55
5016	Agdenes	22	20	16
5017	Bjugn	30	43	49
5018	Åfjord	23	23	24
5019	Roan	10	7	6

Kommunennummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
5020	Osen	4	6	5
5021	Oppdal	36	57	59
5022	Rennebu	24	21	18
5023	Meldal	38	48	46
5024	Orkdal	63	77	75
5025	Røros	35	54	49
5026	Holtålen	20	16	18
5027	Midtre Gauldal	74	60	61
5028	Melhus	82	81	82
5029	Skaun	89	84	93
5030	Klæbu	78	75	73
5031	Malvik	90	84	84
5032	Selbu	56	52	51
5033	Tydal	19	10	15
5034	Meråker	33	35	36
5035	Stjørdal	84	86	88
5036	Frosta	49	50	51
5037	Levanger	69	74	74
5038	Verdal	54	69	67
5039	Verran	15	27	22
5040	Namdalseid	20	15	9
5041	Snåsa	27	22	22
5042	Lierne	7	5	5
5043	Røyrvik	5	2	2
5044	Namsskogan	5	3	3
5045	Grong	36	35	41
5046	Høylandet	43	24	26
5047	Overhalla	70	57	63
5048	Fosnes	13	8	4
5049	Flatanger	21	7	8
5050	Vikna	61	58	64
5051	Nærøy	29	34	38
5052	Leka	8	5	8
5053	Inderøy	43	51	47
5054	Indre fosen	49	42	45
1804	Bodø	79	82	81
1805	Narvik	44	65	60
1811	Bindal	1	2	1

Kommunennummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
1812	Sømna	27	23	25
1813	Brønnøy	50	54	55
1815	Vega	5	4	5
1816	Vevelstad	29	6	14
1818	Herøy	32	24	34
1820	Alstahaug	52	59	57
1822	Leirfjord	33	28	33
1824	Vefsn	43	61	53
1825	Grane	23	12	11
1826	Hattfjelldal	7	6	7
1827	Dønna	13	7	7
1828	Nesna	37	29	34
1832	Hemnes	42	42	43
1833	Rana	55	69	66
1834	Lurøy	15	4	7
1835	Træna	34	4	9
1836	Rødøy	6	1	2
1837	Meløy	14	20	20
1838	Gildeskål	16	14	16
1839	Beiarn	4	5	3
1840	Saltdal	32	37	37
1841	Fauske	53	64	60
1845	Sørfold	24	16	13
1848	Steigen	10	9	10
1849	Hamarøy	15	13	21
1850	Tysfjord	1	3	4
1851	Lødingen	2	21	18
1852	Tjeldsund	22	14	11
1853	Evenes	24	29	31
1854	Ballangen	8	19	16
1856	Røst	15	1	1
1857	Værøy	28	4	7
1859	Flakstad	10	11	8
1860	Vestvågøy	45	57	59
1865	Vågan	48	59	60
1866	Hadsel	25	43	42
1867	Bø	3	16	11
1868	Øksnes	25	45	46

Kommunennummer	Kommunenavn	Persentil		
		Gjeldende	AV-indeks	AV40-indeks
1870	Sortland	42	64	62
1871	Andøy	6	20	17
1874	Moskenes	3	5	5
1902	Tromsø	82	87	87
1903	Harstad	60	70	67
1911	Kvæfjord	21	31	28
1913	Skånland	41	37	46
1917	Ibestad	4	5	4
1919	Gratangen	24	19	15
1920	Lavangen	11	17	26
1922	Bardu	46	38	41
1923	Salangen	12	32	32
1924	Målselv	50	41	45
1925	Sørreisa	41	45	48
1926	Dyrøy	5	9	5
1927	Tranøy	8	15	17
1928	Torsken	2	3	3
1929	Berg	12	10	12
1931	Lenvik	51	61	62
1933	Balsfjord	38	32	35
1936	Karlsøy	26	11	13
1938	Lyngen	4	10	8
1939	Storfjord	14	22	25
1940	Gaivuotna - Kåfjord	5	11	13
1941	Skjervøy	19	28	25
1942	Nordreisa	26	43	48
1943	Kvænangen	1	6	4
2002	Vardø	2	19	14
2003	Vadsø	28	48	44
2004	Hammerfest	66	70	73
2011	Guovdageaidnu - Kauto	11	14	17
2012	Alta	68	75	76
2014	Loppa	1	1	1
2015	Hasvik	11	7	14
2017	Kvalsund	23	12	12
2018	Måsøy	1	2	2
2019	Nordkapp	18	30	31
2020	Porsanger	8	27	23

Kommunennummer	Kommunenavn	Gjeldende	Persentil	
			AV-indeks	AV40-indeks
2021	Karasjohka - Karasjok	9	26	19
2022	Lebesby	2	10	13
2023	Gamvik	25	13	29
2024	Berlevåg	3	8	6
2025	Deatnu - Tana	14	24	27
2027	Unjarga - Nesseby	18	17	28
2028	Båtsfjord	45	37	48
2030	Sør-Varanger	52	62	64



## VEDLEGG 3

---

### Utsendt epost og brev med invitasjon til innspill

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Vedlagt er et brev fra KMD som gir nærmere opplysninger om distriktsindeksen og bakgrunnen for oppdraget.

Rapporten som er vedlagt denne eposten, inneholder et utkast til ny distriktsindeks. Den vedlagte excel-filen inneholder indikatorene som inngår i utkastet til ny indeks samt formlene for å beregne den samlede indeksen.

Kommuner og fylkeskommuner inviteres til å gi innspill på utkast til rapport, inkludert utkast til ny distriktsindeks som foreslås i rapporten.

Frist for innspill eller tilbakemeldinger er 20. mai 2019. Eventuelle innspill sendes til [taryn.galloway@asplanviak.no](mailto:taryn.galloway@asplanviak.no).

Med vennlig hilsen

**Taryn Ann Galloway**  
Samfunnsøkonom, ph.d  
Plan

T: 480 75 218  
E: [taryn.galloway@asplanviak.no](mailto:taryn.galloway@asplanviak.no)

**Asplan Viak AS**  
Kongens Gate 1  
Postboks 337  
0101 Oslo

T: 417 99 417  
[www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)



Kommunene  
Fylkeskommunene  
KS

Deres ref	Vår ref	Dato
	19/782-2	15. februar 2019

### Informasjon om gjennomgangen av distriktsindeksen

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Bakgrunnen for denne eksterne gjennomgangen er reaksjonene som fulgte i etterkant av KMDs prosess med revideringen av distriktsindeksen høsten 2017 og våren 2018. På denne bakgrunn varslet KMD i statsbudsjettet for 2019 gjennomføring av en eksternt og faglig gjennomgang av distriktsindeksen. Hensikten med dette skrevet er å invitere til å gi innspill på utkast til ny distriktsindeks fra Asplan Viak, og informere om arbeidet med revisjon av distriktsindeksen.

Distriktsindeksen benyttes i flere distriktpolitiske ordninger. Mange kommuner var i sine innspill til KMD i fjor vinter mest opptatt av hvordan endringene i distriktsindeksen påvirket omfang og fordelingen av de distriktpolitiske tilskuddene i inntektssystemet.

Som omtalt i kommuneproposisjonen for 2019 legger KMD opp til å vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet nærmere. Vurderingen vil primært ha fokus på bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet. Departementet vil komme tilbake til dette på et egnet tidspunkt. På grunn av dette er det ikke hensiktsmessig å vise fordelingsvirkninger i inntektssystemet med Asplan Viaks utkast til ny distriktsindeks. Av hensyn til tidsplanen for gjennomgangen av distriktsindeksen, legger departementet opp til at den samme distriktsindeksen som ble brukt i inntektssystemet for 2019, fremdeles benyttes i fordelingen av de distriktpolitiske tilskuddene i 2020.

Se også nærmere omtale av hver enkelt ordning nedenfor.

Postadresse  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
www.kmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 858

Avdeling  
Regionalpolitisk  
avdeling

Saksbehandler  
Vidar Martin Hasle  
Jensen  
22 24 70 15

### Hva er distriktsindeksen?

Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Distriktsindeksen skal derfor måle kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene.

### Hvordan brukes distriktsindeksen?

Distriktsindeksen er blitt brukt i forbindelse med fordeling av flere distriktpolitiske virkemidler. Bruken av indeksen er tilpasset formålet med de enkelte tilskuddene. Distriktsindeksen er brukt, sammen med andre faktorer i følgende sammenhenger:

1. Virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift  
Distriktsindeksen ble etablert alt på 1990-tallet som hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og virkeområdet for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen), som er regulert av ESAs retningslinjer for regionalstøtte. Sammensetningen av distriktsindeksen blir derfor vurdert i forkant av revisjonen av disse virkeområdene.

For både regionalstøttekartet og DA-ordningen er det imidlertid andre kriterier som har størst betydning. Befolkningstetthet det viktigste kriteriet slik regelverket er i dag.

Regionalstøttekartet avgrenses av fylker som har færre enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer. I regelverket er det en viss fleksibilitet til å bytte ut sterke kommuner innenfor fylker med lav befolkningstetthet med svake kommuner innenfor fylker med høy befolkningstetthet. DA-ordningen avgrenses av landsdeler som har færre enn 8 innbyggere per kvadratkilometer, eller deler av disse landsdelene. Innenfor DA-ordningen kan man også legge til tilgrensende områder så lenge disse har færre innbyggere enn 8 innbyggere per kvadratkilometer. Når det gjelder DA-ordningen, er også befolkningsutviklingen i de aktuelle kommunene et viktig kriterium.

Fordi distriktsutfordringer varierer mellom kommuner innenfor og utenfor fylkene og landsdelene som oppfyller de formelle kriteriene knyttet til befolkningstetthet og -utvikling, er det ønskelig å kunne utøve en viss fleksibilitet i fastsettelsen av virkeområdene.

Distriktsindeksen fungerer som et tilleggsverktøy i vurderingen av om noen kommuner i tilgrensende fylker og landsdeler bør inkluderes i virkeområdene, i stedet for kommuner innenfor disse fylkene og landsdelene der de distriktsmessige utfordringene er mindre. Slik sett får distriktsindeksen betydning i ytterkantene av virkeområdene. For de aller fleste kommuner har distriktsindeksen liten betydning for spørsmålet om innlemming i virkeområdene.

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en uttømmende beskrivelse av fastsettelsen av virkeområdene.

## 2. Inntektssystemet for kommunene

Innenfor inntektssystemet for kommunene, er distriktsindeksen en av kriteriene for fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge, og benyttes også i fordeling av småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge. Distriktstilskuddene i inntektssystemet er særskilte regionalpolitiske virkemidler. Blant annet er distriktstilskudd Sør-Norge begrunnet i at det skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnmessig utvikling (jf. Grønt hefte ).

## 3. Regional- og distriktpolitiske tilskudd

Innenfor programkategori 13.50 – regional- og distriktpolitikken, brukes indeksen til fordeling av kap. 550, post 62 Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene og kap. 550, post 64 Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn. Disse tilskuddene fordeles til fylkeskommunene.

### Hvilke konsekvenser har ny distriktsindeks?

For at enkeltkommuner skal kunne vurdere hvordan gammel og ny indeks slår ut for rangeringen av distriktsutfordringer, har Asplan Viak utarbeidet en metode som letter slik sammenligning. Denne er presentert i rapporten.

Når distriktsindeksen er behandlet i stortinget, vil vi vurdere om den gir utilsiktede virkninger for ulike distriktpolitisk begrunnede tilskudd og om fordelingsmodellene for disse skal endres i lys av konsekvensene. Det er derfor ikke klart hvordan endringer i distriktsindeksen vil medføre endringer i fordelingen av ulike tilskudd.

### Hva slags innspill ønskes til Asplan Viak?

Innspillene til Asplan Viak bør være knyttet til drøfting og gjennomgang av distriktsindeksen, og utkast til ny distriktsindeks ut fra at formålet med distriktsindeksen er å være et verktøy for å peke ut distriktskommuner. Spørsmålet som bør vurderes er om Asplan Viaks utkast gir en distriktsindeks som er godt et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og om Asplans Viaks drøfting av og forslag til geografiske og samfunnmessige utfordringer er dekkende for dette formålet. Innspill kan også være knyttet til metoder, vektning osv.

### Hvorfor endrer vi distriktsindeksen?

Både distriktsindeksen og bo- og arbeidsmarkedsregioner blir oppdatert i forkant av ny notifisering av virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift, som ventelig vil tre i kraft fra 1.1.2021.

Regjeringens mål for regional- og distriktpolitikken har endret seg over tid. Dette får betydning for hvilke utfordringer det er relevant å møte gjennom distriktsindeksen.

### Videre prosess for å fastsette distriktsindeksen

Asplan Viak har ansvaret for den faglige gjennomgangen. En referansegruppe bestående av medlemmer fra en kommune, to fylkeskommuner, KS og KMD følger arbeidet. Asplan Viak har ansvaret for å samle inn innspill fra kommuner og fylkeskommuner. Innspillene vil bli vurdert av Asplan Viak. Asplan Viak vil med utgangspunkt i innspillene fra kommuner og fylkeskommuner samt drøftinger i referansegruppa foreslå ny distriktsindeks. KMD vil

forelegge forslaget fra Asplan Viak frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2020, og fastlegge ny distriktsindeks endelig etter den behandlingen.

#### **Bo- og arbeidsmarkedsregioner**

Transportøkonomisk institutt har ansvaret for den faglige oppdateringen av bo- og arbeidsmarkedsregioner. De har sendt ut et utkast som kommunene og fylkeskommunene kan gi innspill på. Denne inndelingen brukes også blant annet i forbindelse med revidering av virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift, som distriktsindeksen. Arbeidet med revisjon av denne inndelingen kommer derfor omtrent samtidig med Asplan Viaks utkast til ny distriktsindeks.

Bjørn Kristen Barvik (e.f.)  
avdelingsdirektør

Vidar Martin Hasle Jensen  
utredningsleder

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

## VEDLEGG 4



### Innkome innspill til rapporten



# Drangedal kommune

Økonomi

Asplan Viak

taryn.galloway@asplanviak.no

Deres ref.

Vår ref.  
19/00612-2

Dato  
07.05.2019

## Svar på høring ny distriktsindeks

- Drangedal kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglige vurderinger, og har derfor isolert ikke noen innvendinger til den nye beregningsmåten.
- Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.
- Kommunen støtter for øvrig referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.
- Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.

Med hilsen

Jens Arnfinn Brødsjømoen  
Kommunalsjef  
+47 35 99 70 33

*Brevet er godkjent elektronisk.*

**Postadresse**  
Drangedal kommune  
Gudbrandsveien 7  
3750 Drangedal

**Besøksadresse**  
Gudbrandsveien 7  
3750 DRANGEDAL  
www.drangedal.kommune.no

Telefon: +47 35 99 70 00

Epost: [postmottak@drangedal.kommune.no](mailto:postmottak@drangedal.kommune.no)

Bankgiro: 2635 07 00284  
Org.nr.: 933277461

**Deres ref.:****Vår ref.:**19/5111-4 ALE  
Alexander Berg Erichsen /**Dato:**

10.05.2019

**Fagforbundets innspill til Asplan Viaks forslag til ny distriktsindeks**

Fagforbundet ønsker å levere innspill til endringer av distriktsindeksen fordi endringene av distriktsindeksen kan ha betydelige samfunnsmessige konsekvenser. Årsaken til dette er at en endring av distriktsindeksen påvirker fordelingen og avgrensingen av:

- Distriktstilskudd til kommunene
- Differensiert arbeidsgiveravgift
- Distriktsrettet investeringsstøtte (via Innovasjon Norge)
- Midler til fylkeskommunene innenfor programkategori 13.50 - Distrikts- og regionalpolitikken.

Dette vil påvirke flere elementer som Fagforbundet<sup>1</sup> er opptatt av:

- Finansieringen av offentlig tjenester
- Arbeidsplasser i distriktene
- Det lokaldemokratiske handlingsrommet
- Fravær av økonomisk tvang som virkemiddel for kommunesammenslåing

Vi håper at våre innspill tas hensyn til i endelig forslag til ny distriktsindeks.

Med hilsen

**Politikk- og samfunnsavdelingen**Gunn Karin Gjøl  
(sign)  
avdelingslederAlexander Berg Erichsen  
(sign)  
rådgiver

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.*

Kopi til

Gunn Karin Gjøl  
Hans Martin Aase

---

<sup>1</sup> Fagforbundets «Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021»



# Fagforbundets innspill til Asplan Viaks forslag til ny distriktsindeks

## Generelle innspill til prosessen:

I dette innspillet vil det være størst fokus på konsekvensene av foreslåtte endringer i distriktsindeksen og dermed endringer i distriktstilskudd. Samtidig er Fagforbundet bekymret over hvilke endringer i distriktsindeksen også kan ha på de andre virkemidlene. Fagforbundet ønsker å henvise til *Samfunnsøkonomisk analyse* sin rapport «Evaluering av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift» (2018), som viser at differensiert arbeidsgiveravgift har bidratt positivt som et virkemiddel for å styrke sysselsettingen og bosettingen i distriktene. Hvis distriktsindeksen endres kan det føre til at de gode erfaringene fra evalueringen reduseres eller forsvinner.

Det er utfordrende å kunne vurdere hva de endelige konsekvensene er, når det ikke gis grunnlag eller legges opp til en helhetlig gjennomgang av de foreslåtte endringene av distriktsindeksen og fordelingen av distriktstilskudd eller de andre virkemidlene. Det er helt avgjørende at disse elementene ses i sammenheng. Dette har det dessverre ikke blitt lagt opp til.

Asplan Viak (AV) har lagt flere krav til grunn for utvalg av indikatorer. En sentral utfordring med det ensidige fokuset på utvalg av indikatorene, er den manglende vurderingen av de samlede konsekvensene av indikatorene og om forslaget AV-indeks faktisk løser målsettingen om å være et godt verktøy for å skildre kommuner med en svak samfunnsutvikling. Vi mener at det er flere utfordringer med forslaget AV-indeks.

Forslaget fra Asplan Viak er i stor grad lik forslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) som kom i starten av 2018 og vi stiller oss undrende til at det har vært manglende implementering av de innspillene som kom i forbindelse med KMDs tidligere forslag til ny distriktsindeks. Et forslag som skapte mye uro og usikkerhet, og som utløste mange høringsinnspill.

## Kommentarer til forslag til indikatorer

Her kommer kommentarer knyttet til valg av indikatorer i distriktsindeksen, og hovedsakelig forslaget AV-indeks. Indikatorene er markert med fet skrift i innspillet.

«**Sysselsettingsvekst 10 år**» sier kun noe om utviklingen i siste tiden. Den viser i mindre grad nivået på sysselsettingsandelen («**andel yrkesaktive 20-64 år**»), det vil si den historiske utviklingen. Det er den historiske utviklingen over tid som er avgjørende med hensyn til å kunne definere om en kommune har hatt en god eller mindre god samfunnsutvikling. Sysselsettingsvekst de siste 10 årene er en viktig indikatorer, men det er behov for å supplere med andel yrkesaktive 20-64 år for å den helhetlige registrering av utviklingen i arbeidsmarkedet over tid.

- **Derfor bør også «andel yrkesaktive 20-64» år inkluderes i distriktsindeksen.**

Sysselsettingsandelen kan også beskrive utfordringer med sentralitet, dette gjennom:

- Kommuner med lav andel, kan skildre manglende muligheter for arbeid eller manglende muligheter for å anskaffe etterspurt kompetanse (fagskole eller høyere utdanning) hos arbeidsgivere i kommunen eller i nærheten

Sammen med sysselsettingsandel bør også «**Inntekt per skatteyter over 17 år**» inkluderes i distriktsindeksen. Årsaken til dette er at selv med en betydelig sysselsettingsandel, kan innbyggerne i kommunen ha relativt lave lønnsinntekter, som følge av manglende høy lønnsomme/produktive arbeidsplasser på grunn av lang avstand til større markeder eller manglende infrastruktur som gjør at avstanden til større markeder er store.

Videre vil «**Inntekt per skatteyter over 17 år**» også delvis fange opp manglende utdanningstilbud i distriktene, gjennom den sterke sammenhengen mellom lønnsinntekt og utdanning (Bhuller mfl. 2017).

Det blir argumentert fra AV at «**Befolkningstetthet**» ikke bør være en del av distriktsindeksen, som følge av at AV argumenterer at det er lav sammenheng mellom befolkningstetthet og sentralitet. Argumentet slår feil som følge av at:

- Fravær av sammenheng tilsier jo også at de to størrelsene skildrer forskjellige utfordringer
- AV argumenter sjøl for at indikatorene skal være distinkte (fange opp forskjellige distrikts utfordringer)
- Det er dokumentert (Mønnesland, 2017)<sup>2</sup> at dagens metode for å beregne estimert utgiftsnivå (som benyttes i utgiftsutjevningen av Innbyggertilskuddet i inntektssystemet) underestimerer utgiftene i spredtbygde kommuner. Og dermed vil en utelatelse av denne indikatoren i distriktsindeksen igjen svekke de samme kommunene, som allerede i dag ikke får utjevnet sitt utgiftsnivå.

«**Befolkningsutvikling de siste 10 årene**» skildrer viktige utviklingstrekk, men det er også behov for en indikator som «**Befolkningstetthet**» som viser geografi – og avstandsulemper.

- «**Befolkningstetthet**» bør derfor inkluderes i indeksen

«**Eldre-andel**» blir forslått fjernet fra indeksen, med argumentasjonen om at det er en betydelig sammenheng mellom sentralitetsindeksen og eldre-andel. Men det er som AV selv sier stor variasjon/spredning rundt regresjonslinjen (linjen i figuren) og det viser jo at det er stor forskjell mellom kommunene, og at sentralitetsindeksen ikke fanger opp alle elementer. Å ha en større eldre-andel, er også en ressurs for kommunene og eldre bidrar med store verdier til samfunnet. Men eldre-andelen kan si noe om tilflytningsstrukturen og endringer/ikke endringer i demografistrukturen i kommunen, og dermed gi nødvendig informasjon om samfunnsutviklingen i de forskjellige kommunene. Som et informasjonskriteriet er derfor eldre-andel en viktig komponent.

- «**Eldre-andel**» bør derfor inkluderes i indeksen

«**Kvinneandel (20-39 år)**» er også foreslått trukket ut av distriktsindeksen. Også her virker det som det er relativt stor spredning rundt regresjonslinjen og dermed være behov for at indikatoren kan benyttes for å fange opp de kommunene som har stor avstand fra

<sup>2</sup> Mønnesland (2017) [http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn\\_og\\_ekonomi-10.pdf](http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_ekonomi-10.pdf)

regresjonslinjen. Samtidig kan en relativ mindre andel med kvinner i alderen 20-39 år være et fenomen som i større grad kan relateres til distriktene enn i mer urbane områder (Leknes, 2016)

- **«Kvinneandel (20-39 år)» bør derfor inkluderes i indeksen**

### Valg av vektning og innretting av foreslått distriktsindeks

I forslaget AV-indeks er sentralitetsindeksen vektet hele 60 prosent, mens i AV-40 er den vektet 40 prosent. Som argumentert for tidligere er det viktig å ha med andre indikatorer enn sentralitetsindeksen, og spesielt når konsekvensene av distriktsindeksen undersøkes. Derfor foreslår Fagforbundet at sentralitetsindeksen vektet med 30 prosent, og at den overtar plassene til indikatorne «Reisetid» og tidligere sentralitetsindeks fra NIBR. Samt at indikatorne som er med i dagens distriktsindeks består, med samme vekt.

AV velger å legge uforholdsmessig stor vekt på sentralitetsindeksen og dens egenskaper til å kunne skildre «distrikts utfordringer». Men som AV egne figurer viser er det stor variasjon rundt regresjonslinjen, og det er i flere figurer også kommuner som mest sannsynlig vil bli definert som ekstremverdier (i hvert fall uteliggere). Det igjen kan påvirke regresjonslinjen i en betydelig grad og gi ett ikke helt riktig bilde.

Selv om AV har benyttet trunkering for å redusere sannsynligheten for ekstremverdier i selve distriktsindeksen, må det fortsatt gjennomføres analyser for å undersøke om datagrunnlaget som benyttes inneholder ekstremverdier eller ikke. Samtidig er jo også kommuner som blir definert som ekstremverdier enn del av populasjonen. Disse to elementene (variasjon og ekstremverdier) tilsier at det er behov for flere indikatorer i distriktsindeksen.

Samlet sett gir forslaget AV-indeks en mer grovkornet indeks, og den fanger ikke opp kommuner som er utenfor den gjennomsnittlige utviklingen, og det er nettopp de kommunene som bør bli fanget opp av distriktsindeksen og dermed være en del av tiltakene for å legge til rette for bedret samfunnsutvikling. Hvis man går videre å ser på utfallet av AV-indeks med hensyn til relevante størrelser, så ser man at AV-indeks ikke er en god indeks eller realiserer målsettingen. Det skal vi se nærmere på nå.

### Utfallet av ny Distriktsindeks (Gjeldene-indeks sammenlignet mot AV-indeks):

En metode for å undersøke konsekvensen av endringene av distriktsindeksen er å se hvilke kommuner som vinner og taper på endringene. Kort definert her, så vinner man hvis man får lavere verdi på distriktsindeksen og taper hvis man får høyere verdi på distriktsindeksen. Noen kommuner får uendret verdi gjennom AV-indeks.

Her benyttes persentil for de to beregningene av distriktsindeksen. I tabell 1. vises endringene av distriktsindeksen basert på Gjeldene-indeks sammenlignet med AV-indeks, og da opp imot:

- Skatt som andel av landsgjennomsnittet (2017)
- Netto driftsresultat (2018)
- Sysselsettingsandel 15-74 år
- Befolkningsvekst de siste 10 årene

**Tabell 1. viser at kommunene som vinner på endringene har i gjennomsnitt mye høyere skattenivå, netto driftsresultat i 2018, befolkningsvekst og større andel av befolkningen sysselsatt, enn de kommunene som taper på endringene.**

Tabell 1. Gjennomsnitt på sentrale størrelser og endringen i distriktsindeksen

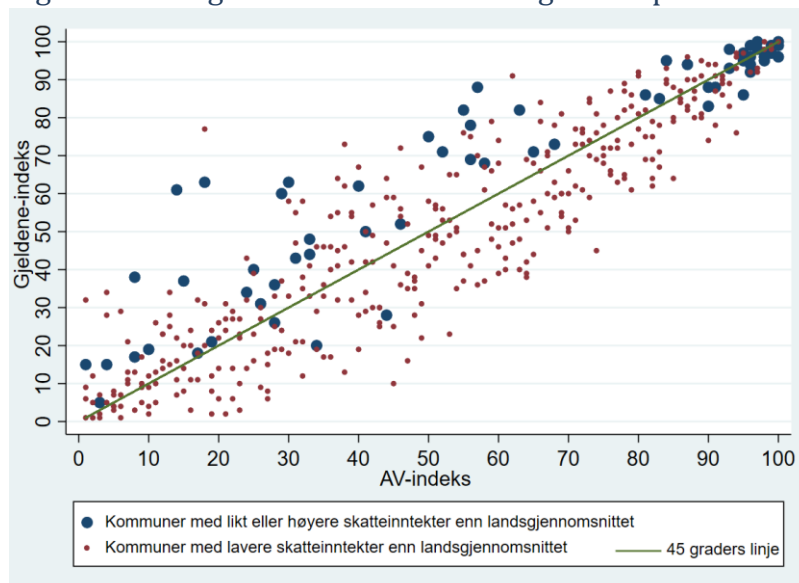
Endring i distriktsindeksen (fra gjeldene og til AV-indeks)	Antall kommuner	Skatteinntekter som gjennomsnitt av landsgjennomsnittet 2017	Nettodriftsresultat 2018 <sup>3</sup>	Sysselsettingsandel 15-74 år	Prosentvis befolkningsvekst siste 10 årene
Lavere verdi	200	91.05	3.04	68.3	5.9
Uendret verdi	16	91.64	3.20	67.3	11.9
Høyere verdi	206	83.66	1.94	64.9	4.1

De relativt sett rikere kommunene<sup>4</sup> tjener på forslaget AV-indeks. Skatterike kommuner som Bykle, Modalen og Åseral har høyt nivå på gjeldene indeks, men mye lavere med AV-indeks. Alt i alt tilsier endringen gjennom AV-indeks, at disse kommunene har større utfordringer og det skal løses med mer distriktstilskudd<sup>5</sup> eller andre støtteordninger.

Samtidig viser tabell 1 at kommuner som har relativt lav sysselsettingsandel, vil få høyere nivå på distriktsindeksen og dermed i mindre grad kunne motta støtteordninger som differensiert arbeidsgiveravgift. En ordning som skal legge til rette for sysselsetting og bosetting.

Videre viser også tabell 1 at kommunene som taper på endringene har hatt lavere befolkningsvekst de siste 10 årene, enn kommuner som vinner på endringene eller har uendret verdi. Dette viser utfordringene med forslaget AV-indeks og behovet for å ha med sosio-demografiske og arbeidsmarkeds indikatorer som tidligere.

Figur 1 Endringer i distriktsindeksen og skatt i prosent av landsgjennomsnittet



Figur 1 viser endringene fra gjeldene indeks og til AV-indeks. Endringene skildres gjennom de kommunene som er over eller under 45 graders linjen. De kommunene som er over 45 graders linjen får redusert verdi gjennom AV-indeks og de kommunene som er under 45 graders linjen får økt verdi gjennom AV-indeks.

Desto lengere vertikalt en kommune er fra 45 graders linja, desto større endring har det vært i kommunens verdi på distriktsindeksen. Kommunene er videre delt inn om de har skatteinntekter under landsgjennomsnittet (rød prikk) eller over landsgjennomsnittet (blå

<sup>3</sup> Antall observasjoner for nettodriftsresultat er lavere her, som følge av at ikke alle kommuner hadde levert regnskapet og klart til 15.03.19.

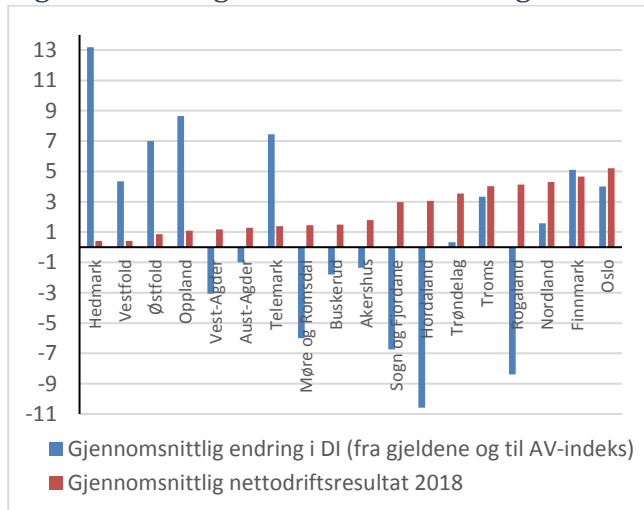
<sup>4</sup> Samme resultat hvis median blir benyttet istedenfor gjennomsnitt som måleverktøy og hvis man kun ser på kommuner under 20 000 innbyggere (01.01.18).

<sup>5</sup> Nå vil ikke de kommunene få distriktstilskudd med dagens tilskuddsordning, fordi kommunene har over 120 pst. av landsgjennomsnittet mht. skatteinntekter

prikk). I figuren er det store flertallet av de skatterike kommunene over 45 graders linjen. Det vil si at endringene har gavnet skatterike kommuner.

De kommunene som taper på endringene av distriktsindeksen og dermed distriktstilskuddene, vil også være kommunene som hadde et relativt sett dårlig resultat i 2018. Dette når vi ser på endringene av distriktsindeksen og netto driftsresultat i 2018 per fylke i figur 2.

Figur 2. Endring i distriktsindeksen og nettodriftsresultat 2018 i prosent (SSB, 2019)



Figur 2. viser at gjennomsnittlig økning i verdi av distriktsindeksen er størst for Hedmark og Oppland. Mens den faller mest for Hordaland og Rogaland.

Flere av fylkene som hadde gjennomsnittlig høy økning i distriktsindeksen, har også et lavt gjennomsnittlig nettodriftsresultat i 2018.

Unntaket her er de nordligste fylkene, som har høyt nettodriftsresultat og en middels/lav økning i distriktsindeksen.

Samlet konsekvens av forslaget fra AV-indeks er dermed å vri virkemidlene som skal legges til rette for bedre samfunnsutvikling, ifra kommuner som har lave skatteinntekter og nettodriftsresultat og til kommuner som har høyere skatteinntekter og nettodriftsresultat.

**Dette viser at forslaget AV-indeks ikke realiserer målsettingen om å være ett verktøy for å allokere ressurser til kommuner med distrikts utfordringer og mindre god samfunnsutvikling. Forslaget kan også svekke kommuneøkonomien til flere kommuner og dermed være et virkemiddel for å tvinge fram sammenslåinger av kommuner.**

## Konkluderende bemerkninger

Som Fagforbundet innspill viser er det flere utfordringer med forslag til distriktsindeks fra Asplan Viak. I hovedforslaget AV-indeks vil de kommunene som tjener på endringene av distriktsindeksen samlet sett være kjennetegnet av å ha:

- Høye skatteinntekter
- God kommuneøkonomi
- Høy andel sysselsatte
- Relativ høy befolkningsvekst

Mens kommunene som taper på endringene vil ha motsatte kjennetegn. Dette vitner om et forslag som er motstridene med hensyn til målsettingene til de forskjellige distrikts virkemidlene.

Med usikkerheten rundt forslaget om å endre distriktsindeksen tilsier det at man bør være varsomme mot endringer. Samtidig har SSB produsert en ny sentralitetsindeks, som bør

inkluderes i distriktsindeksen. Her kan en god løsning være å trekke ut tidligere sentralitetsindeks (NIBR) og indikatoren reisetid, og implementere SSB nye sentralitetsindeks på plassen til de to tidligere indikatorene. Det vil si at man kun bytter sentralitetsindeksen og lar de andre indikatorene være konstante. Sammen med lik vektning som tidligere.

## Kilder

Asplan Viak (2019). Gjennomgang av distriktsindeksen. Versjon: 01.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/11537c5824b6444e88b702f5af9fb1b1/utkast---gjennomgang-distriktsindeks.pdf>

Bhuller, M. Mogstad, M. Salvanes, K. (2017). "Life-Cycle Earnings, Education Premiums, and Internal Rates of Return," *Journal of Labor Economics* 35, no. 4 (October 2017): s. 993-1030

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/692509>

Fagforbundet. (2017). *Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021*.

<https://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/prinsipp-og-handlingsprogram/>

Leknes, S. (2016). Regionale befolkningsframskrivninger 2016-2040. *SSB Økonomiske analyser* 3/2016. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/270395?ts=1556d68ed68>

Mønnesland, J. (2017). Endringene i inntektssystemet for kommunesektoren 2017: Er det behov for reversering? *Fagbladet Samfunn & Økonomi* 2017/1.

[http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn\\_og\\_ekonomi-10.pdf](http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_ekonomi-10.pdf)

Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2018). Grønt Hefte 2019

Samfunnsøkonomisk analyse. (2018). *Evaluering av ordningen med differensiert*

*arbeidsgiveravgift*. Rapport 26/2018. <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nye-prosjekter/2018/10/17/evaluering-av-ordningen-med-differensiert-arbeidsgiveravgift>

SSB (2019). Kommuneregnskap. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko/aar-reviderte-tall>



**Asplan Viak**

Vår ref:  
18/783-7-TRO

L.nr.  
13438/19

Arkiv:  
103

Deres ref:

Dato:  
24.05.2019

## **INNSPILL NY DISTRIKTSINDEKS**

Formannskapet i Grong kommune fattet følgende vedtak den 21.05.2019.

1. Grong kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på faglige vurderinger.
2. Grong kommune mener at en supplerings med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings og befolkningsdata, bør vurderes. I tillegg bør det vurderes om tilgang til kollektivtransport skal inkluderes i distriktsindeksen.
3. Grong kommune vil understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte. I dette ligger også en forventning om at f.eks. midlene til distriktstilskudd, inkl. småkommunetillegget, over inntektssystemet, i størst mulig grad ikke reduseres for den enkelte kommune, dvs. at totalrammene for distriktpolitiske tilskudd og støtteordninger generelt opprettholdes.

Med hilsen

Tone Røttesmo  
økonomisjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift*



# HITRA KOMMUNE

## Rådmannen

Arkiv:  
Saksmappe: 2019/684-5  
Saksbehandler: May Hårstad Lian  
Dato: 13.05.2019

---

### Gjennomgang av Distriktsindeksen - innspill

---

Utvalg	Møtedato	Utvalgsaknr.
Formannskapet 2015-2019	14.05.2019	56/19

#### Vedlegg:

- 1 Gjennomgang av distriktsindeks
- 2 Informasjon om gjennomgangen av distriktsindeks
- 3 Gjennomgang av distriktsindeks
- 4 Notat: Gjennomgang av Distriktsindeksen
- 5 Fylkeskommunens vedtak
- 6 Fylkeskommunens saksutredning

#### Saksprotokoll i Formannskapet 2015-2019 - 14.05.2019

##### Behandling:

Det ble fremmet følgende omforente forslag til nytt pkt. 3:

*Konsekvenser av at deler av Snillfjord kommune innlemmes i Hitra kommune fra 01.01.2020.*

Ved votering ble rådmannens innstilling samt forslag til nytt pkt. 3, enstemmig vedtatt.

##### Vedtak:

Hitra kommune slutter seg til Fylkesutvalget i Trøndelag sitt vedtak i møte den 7.5.2019 sak 112/19.

I tillegg vil Hitra kommune påpeke:

1. Statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser bør være med i telling og vekting.
2. Den store forskjellen i kollektivtilbud, som for Hitra kommune betyr at det i praksis ikke er et kollektivtilbud som fungerer i forhold til dagpendling, hverken internt i kommunen eller i forhold til inn eller ut av kommunen.
3. Konsekvenser av at deler av Snillfjord kommune innlemmes i Hitra kommune fra 01.01.2020.

Enstemmig.



## **Innstilling:**

Hitra kommune slutter seg til Fylkesutvalget i Trøndelag sitt vedtak i møte den 7.5.2019 sak 112/19.

I tillegg vil Hitra kommune påpeke:

4. Statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser bør være med i telling og vekting.
5. Den store forskjellen i kollektivtilbud, som for Hitra kommune betyr at det i praksis ikke er et kollektivtilbud som fungerer i forhold til dagpendling, hverken internt i kommunen eller i forhold til inn eller ut av kommunen.

Laila Eide Hjertø

Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

May Hårstad Lian

Økonomisjef

## Bakgrunn for saken

Viser til notat angående distriktsindeksen samt Fylkeskommunens saksutredning. Rapporten fra Asplan Viak er også vedlagt.

## Saksopplysninger

Frist for å komme med høringsinnspill til rapporten er mandag 20.05.2019.

Fylkesutvalget i Trøndelag fattet følgende vedtak den 07.05.2019, sak 112/19:

- Fylkesutvalget i Trøndelag ber departementet bearbeide distriktsindeksen ytterligere, og vurdere følgende tema:*
  - Oppbygging av sentralitetsindeksen, særlig avstandsvektning av befolkning, tjenester og arbeidsplasser, slik at verdien av interaksjon over lengre avstand økes.*
  - Tilgang til kollektivtransport inngår ikke i sentralitetsindeksen, og bør inkluderes. Eventuelt kan dette være en egen indikator i distriktsindeksen.*
  - Supplere med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsdata.*
  - Indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor bør utgå.*
  - Vurdere å ta inn medianinntekt som indikator.*
- Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes ut på formell høring. Trøndelag fylkeskommune ønsker at tiltenkt bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler kommer fram i grunnlaget for en slik høring.*

## Vurdering

Hitra kommune skal slå seg sammen med deler av Snillfjord kommune fra 01.01.2020. Det finnes ingen beregning pr. i dag på hvilke konsekvenser ny distriktsindeks får for nye Hitra kommune. Det er konferert med fylkesmannen også om dette.

Fra: Gunn Lerøy <Gunn.Leroy@hyllestad.kommune.no>  
Sendt: mandag 20. mai 2019 20:17  
Til: Taryn Ann Galloway  
Kopi: Morten Askvik; Hyllestad Postmottak  
Emne: Høyringsuttale frå Hyllestad kommune til arbeidet med endring av distriktsindeksen

Til  
Asplan Viak v. Taryn Galloway

Vi syner til høyringsbrev gjeldande det pågåande arbeidet om endring av distriktsindeksen. Hyllestad kommune er blant dei mest distriktstunge kommunane i landet med spreidd busetnad, og det er store avstandar inn til sentrale strok. Dette gjer at vi har ein dyrare tenesteproduksjon samanlikna med meir tettbygde og sentraliserte strøk, og distriktsindeksen er ein viktig del av inntektssystemet for små og gravgrendte kommunar som Hyllestad. Vi ønskjer og er forplikta til å yte likeverdige kommunale tenester til våre innbyggjarar uavhengig av geografi og lokalisering, og vi ser det som viktig å oppretthalde ein spreidd busetnad. Samtidig så erfarer vi at dette i nokre samanhengar gir ein dyrare tenesteproduksjon. Derfor er det og viktig å oppretthalde og auke den delen av tilskota som vert utrekninga via distriktsindeksen.

Vi er informert om at med utrekning etter dagens modell for distriktsindeksen, er det berre 17 % av alle kommunane i landet som er meir distriktstunge enn Hyllestad kommune, og at vi med det nye framlegget til utrekning og vekting av ulike indikatorar, vil bli enno meir distriktstung i høve til distriktsindeksen. For Hyllestad kommune er det viktig at vi som eit minimum kan oppretthalde dagens nivå.

Vi vil med dette uttrykke at vi er positive til den foreslegne omlegginga. Vi meiner at Asplan Viaks utkast gir ein distriktsindeks som er eit godt verktøy for å peike ut distriktskommunar, og i den framlagte rapporten ser det for oss ut som at drøfting av og forslag til geografiske og samfunnsmessige utfordringar er dekkande for dette formålet.

Med helsing  
Gunn Lerøy  
Rådmann  
Tlf. 45211775

<image001.png>  
[www.hyllestad.kommune.no](http://www.hyllestad.kommune.no)



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Asplan Viak  
v/ Taryn Galloway

Deres ref

Vår ref

Dato

19/782-14

15. mai 2019

### **Innspill fra Indre Fosen kommune om distriktsindeksen**

Indre Fosen har kommet med et innspill på distriktsindeksen. Innspillet er lagt ved dette brevet.

Med hilsen

Bjørn Kristen Barvik (e.f.)  
avdelingsdirektør

Vidar Martin Hasle Jensen  
utredningsleder

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Postadresse  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
www.kmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 858

Avdeling  
Regionalpolitisk  
avdeling

Saksbehandler  
Vidar Martin Hasle  
Jensen  
22 24 70 15



KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
0032 OSLO

### Distriktsindeksen - innspill

Vi viser til Asplan Viaks gjennomgang av distriktsindeksen tilsendt gjennom brev fra Deres departement datert 15. februar 2019.

Vi er overrasket over at distriktsindeksen er oppe til ny vurdering etter en grundig gjennomgang og endring for bare kort tid siden.

Like fullt vil vi gi innspill om at Indre Fosen kommune vil foretrekke AV 40 – indeks som retningsgivende for fastsettelse av ny distriktsindeks. Ved fastsettelse av distriktsindeksen er det av stor betydning at befolkningsutviklingen i en kommune veier tungt. I AV 40 indeksen er dette gitt en tyngre vektning enn ved revidert indeks fra 2018.

Med hilsen  
Steinar Saghaug  
ordfører  
Ordfører  
Steinar.Saghaug@indrefosen.kommune.no  
Tlf: 40006001

*Dokumentet er elektronisk og har ingen fysisk signatur.*



*Fantastiske  
Fosen*



Asplan viak  
Taryn Ann Galloway  
Kongens gate 1 Postboks 337  
0101 OSLO

Vår referanse: 13/01397-4  
Arkivkode: 025  
Saksbehandler: Martin Skramstad,  
Deres referanse:  
Dato: 27.03.2019

## Faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen

KS Hedmark og Oppland har på sitt styremøte behandlet rapporten vedr. faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen og fattet slikt vedtak:

Fylkesstyrene i KS Hedmark og Oppland har følgende kommentar til Asplan Viak sin rapport

Gjennomgang av Distriktsindeksen;

- demografiutfordringen knyttet til andel kvinner i alderen 20-39 år bør tas inn som indikator
- Utdanningsnivå bør tas inn som indikator
- ønsker fortsatt at sosiale utfordringer bør inn i indeksen da en kan forvente en kumulativ effekt av disse når de kommer på toppen av andre distriktsutfordringer
- er kritisk til at SSB's sentraliseringsindeks gis for stor vekt i den samla indeksen på bekostning av demografi
- ønsker at de konkrete effektene for våre kommuner kommer klart fram før indeksen tas i bruk
- en er bekymret for smitteeffekt distriktsindeksen kan ha til andre distriktspolitiske ordninger (redusert arbeidsgiveravgift, områder for investeringstilskudd mv)
- fylkesstyrene ber om at saken følges opp med analyser av virkninger for vår kommuner når dette er mulig

Med hilsen

Martin Skramstad  
Seniorrådgiver  
KS Hedmark og Oppland  
[martin.skramstad@ks.no](mailto:martin.skramstad@ks.no)  
Tlf: 911 16 611

Fra: Vik, Kari Weltzien <kwvi@kvam.kommune.no>  
Sendt: tirsdag 28. mai 2019 16:45  
Til: Taryn Ann Galloway  
Emne: Høyringsvar frå Kvam herad til

Hei!

Grunna ein feil har dessverre ikkje høyringsuttalen frå Kvam herad vorte sendt tidlegare. Håpar likevel at me kan få med uttalen.

Kvam heradsstyre har gjort følgjande vedtak om uttale i sitt møte 7.5.2019:

Høyringsuttale til gjennomgang av distriktsindeks

Kvam heradsstyre set pris på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har teke omsyn til innspel, og fått gjennomført ein ekstern, uavhengig vurdering av distriktsindeksen. Det er likevel uheldig at vektning og val av indikatorar ikkje er vert sendt på høyring som ein del av ein større gjennomgang der dei økonomiske konsekvensane er kjende.

Kvam heradsstyre synest det er uheldig at det ikkje er funne indikatorar for ivaretaking av naturressursar, då klimatilpassingar er ein av dei største utfordringane kommunane står ovanfor, og det kan få større konsekvensar for distriktskommunar enn andre kommunar. Dette bør arbeidast vidare med.

Kvam heradsstyre ber òg at kvalitet på infrastruktur bør koma med som ein del av indikatorane for distriktsindeksen. Det er ikkje berre den geografiske avstaden og tida til å forflytta seg, som er sentral i distriktskommunar. Ei av dei store utfordringane for innbyggjarane, er rasutsette og smale vegar. Dette skjer gjerne på fylkesvegar, der kommunen ikkje kan påverka kvaliteten direkte. Når det i kommunen har vore debatt om sentralisering av tenester frå ytterkantane til sentrum av kommunen, vert det ofte argumentert mot sentraliseringa på grunn av dårlege vegar. Kvam herad har relativt mange eldre, som i større grad skal få tilbod i heimen og ikkje på institusjon. Det vil òg gje fleire utfordringar i høve kvaliteten på infrastrukturen.

Kvam herad har ei geografisk utfordring med folkevekst i sentrale deler av kommunen, og nedgang i dei to ytterkantane. Totalt sett er folketallet relativt stabilt, men det vert relativt dyrare å oppretthalda tenestetilbod i ytterkantane. Dette meiner Kvam heradsstyre bør takast omsyn til i ein ny indeks.

Med venleg helsing  
Kari Weltzien Vik  
Administrativ rådgjevar  
www.kvam.no  
tlf. 56 55 30 22/ 99 54 30 57

Tenk på miljøet, det er ikkje sikkert du treng å skrive ut denne meldinga.

Avsender: Luster kommune  
Rådhuset  
6868 Gaupne



84119-3-17

Asplan Viak AS  
Postboks 337  
0101 OSLO

## Svar - Gjennomgang av distriktsindeks



Vedlagt følger digital post frå Luster kommune.

Luster kommune har starta med å sende ut posten digitalt. Dette er i tråd med regjeringa sitt digitaliseringsprogram – om digital kommunikasjon som førsteval i samhandling mellom det offentlege og innbyggjar og næringsliv.

Posten din vil bli sendt ut til din meldingsboks i Altinn, etter kvart og til din valde postkasse hjå Digipost eller eBoks.

Vi oppmodar deg om å oppdatere Kontaktregistret. Dette er tilgjengeleg både på [www.altinn.no](http://www.altinn.no) og [www.norge.no](http://www.norge.no). Du vil då bli varsla via sms og e-post om at dokument kan lesast i den valde postkassen eller i Altinn. Bedrifter/organisasjonar kan lese dokumentet elektronisk i «Min meldingsboks» på [www.altinn.no](http://www.altinn.no) via rolla «Kommunale tenester». Varsel vert sendt til registert sms eller e-post adresse. Dokument som ikkje vert opna i Altinn innan 2 virkedagar etter at det er tilgjengeleg i meldingsboksen, vert skrevet ut og sendt via Posten.

Digitalt førsteval – vegen til raskare, enklare og sikrere samhandling med Luster kommune.

Har du spørsmål? send dette til [postmottak@Luster.kommune.no](mailto:postmottak@Luster.kommune.no) eller ring 57 68 55 00

Helsing  
Luster kommune







16.05.2019

Asplan Viak AS  
Postboks 337

Arkivsak: 17/4978  
Løpenr.: 19/9422  
Sakshandsamar:  
Jarle Skartun

0101 OSLO

### Svar - Gjennomgang av distriktsindeks

Luster kommune oppfatar at framlegget til ny berekningsmåte for fastsetjing av distriktsindeksen er basert på gode faglege vurderingar, og har derfor ikkje innvendingar mot den nye berekningsmåten.

Luster kommune vil likevel understreke at det er vesentleg for Luster kommune i sitt budsjett- og planarbeid, at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskot og regulering av verkemiddelområde skjer på ein planmessig og føreseieleg måte.

Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringar i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, vert sett i samanheng med revisjon av verkeområda ma at Luster kommune og i framtida får sone 2 tilknytning når det gjeld arbeidsgjevaravgift - med effekt frå 2021.

Med helsing

Jarle Skartun  
rådmann  
tlf.: 57 68 55 03

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har difor ikkje underskrift*

Vedlegg:

Mottakar (ar):  
Asplan Viak AS, Postboks 337, 0101 OSLO

Kopi til:

**ADRESSE:**  
Luster kommune  
Rådhusvegen 1  
6868 Gaupne

**TELEFON:**  
Sentralbord:  
57 68 55 00

**E-POST ADRESSE:**  
postmottak@luster.kommune.no

**ORGANISASJONSNR.**  
964 968 241  
**Bankgiro:**  
3785.07.00142



Fra: Anne-Kari Grimsrud <anne-kari.grimsrud@marker.kommune.no>  
Sendt: torsdag 16. mai 2019 19:18  
Til: Taryn Ann Galloway  
Emne: Innspill til distriktsindeks fra Marker kommune

#### Revidering av distriktsindeksen

Distriktsindeksen brukes som verktøy for å avgrense virkeområder og fordele virkemidler i distriktpolitiske ordninger.

Forslaget til revidert distriktsindeks innebærer at Marker kommune blir beregnet til å ha mindre grad av distriktpolitiske utfordringer enn med bruk av dagens distriktsindeks.

Marker kommune ligger i dag innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og i sone 1 for arbeidsgiveravgift. Kommunen er en del av BA-region Indre Østfold.

Marker kommune vil med bruk av forslaget til ny distriktsindeks høyst sannsynlig ikke kvalifisere til distriktstilskudd fra og med 2021, gitt at KMD ikke kommer til å endre beregningsmåten/intervallgrensene for framtidig fastsetting av distriktstilskudd.

Marker kommune får utmålt et distriktstilskudd på 5 219 mill kr i 2019. Ved bruk av forslaget til ny indeks vil kommunen høyst sannsynlig ikke utløse distriktstilskudd Sør Norge.

Marker kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglige vurderinger.

Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.

Kommunen støtter for øvrig referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi.

Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene - det vil si med effekt fra 2021.

Med vennlig hilsen

Marker kommune

Fra: Svein Helge Hofslundsengen <Svein.Helge.Hofslundsengen@masfjorden.kommune.no>  
Sendt: mandag 20. mai 2019 12:21  
Til: Taryn Ann Galloway  
Emne: Høyring kring forslag ny distriktsindeks

Viser til tilsendt skriv

Og har gått igjennom forslaget, og noverande distriktsindeks er eit forhold vi har teke opp med Fylkesmann og kommunaldepartementet fordi Masfjorden kjem uheldig ut, og påpeikt at det må ligge inne forhold som er direkte feil for kommunen sin del utan å få konkretisert dette. Ser at forslag til ny modell gir eit meir reelt bilde, og støttar framlegget ny distriktsindeks slik den no ligg føre.

Med helsing

Svein Helge Hofslundsengen  
rådmann

-----  
Masfjorden kommune, Austfjordvegen 2724, 5981 MASFIJORDNES  
Direkte: 5616 6215, Mobil: 906 24 235, Sentralbord: 5616 6200  
E-post...: svein.helge.hofslundsengen@masfjorden.kommune.no  
Heimeside: <http://www.masfjorden.kommune.no>

Fra: Jan Mønnesland <jmoenn@online.no>  
Sendt: søndag 19. mai 2019 10:13  
Til: Taryn Ann Galloway; Sven Haugberg  
Kopi: 'Jensen Vidar'; 'Barvik Bjørn Kristen'  
Emne: Høringsrunde Asplan-Viak  
Vedlegg: kommentar AV-rapport distriktsindeksen.docx; Innlegg dialogmøte KMD.doc

Viser til KMDs brev av 15. februar 2019 ang. Asplan Viaks foreløpige rapport av 18. februar med forslag til ny distriktsindeks. Her sier departementet at «hensikten med dette skrivet er å invitere til å gi innspill på utkast til ny distriktsindeks fra Asplan Viak».

Jeg har deltatt i departementets faglige kommunikasjon i forkant av oppdraget til Asplan Viak. Jeg synes derfor det er naturlig å bidra også i denne høringsrunden. Vedlagt følger mitt høringsinnspill. Her viser jeg innledningsvis til det notatet jeg presenterte på departementets faglige sammenkomst 11. september 2018, som følger som vedlegg til mitt innspill til Asplan Viaks rapport.

Vennlig hilsen

Jan Mønnesland

## Kommentar til foreløpig rapport fra Asplan Viak: Gjennomgang av distriktsindeksen

### Om prosessen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte 18.12.2017 ut en rapport om endring i distriktsindeksen. Utkastet ble sendt på høring og fikk massiv kritikk.

Under Stortingets behandling juni 2018 av kommuneproposisjonen 2019 ble det i kommunalkomiteen flertall for bl.a. disse to merknadene:

- «Stortinget ber regjeringen forelegge for Stortinget forslaget til endringer av indikatorer i distriktsindeksen før revidert indeks tas i bruk i inntektssystemet eller til andre formål»
- «Dette flertallet mener regjeringen må legge endringer av kriterier og vekter i bero til det foreligger en grundig faglig utredning av spørsmålet. Det må heller ikke gis innspill til ESA basert på nytt forslag før en slik faglig utredning er ferdigstilt»

KMD tok denne kritikken alvorlig, og innkalte til et engere møte med Telemakforskning, Jan Mønnesland og KS 11. september 2018 for en faglig diskusjon av KMD-rapportens materiale. Det ble her gitt et klart inntrykk av at departementet ønsket en reell faglig avklaring for å kunne gå videre med saken.

I stedet for å videreføre en slik prosess fant KMD det mer hensiktsmessig å gi konsulentfirmaet Asplan Viak oppdraget med en gjennomgang av KMD-rapporten. Asplan Viak (heretter AV) har nå sendt ut sitt rapportutkast til høring.

I all hovedsak gir AV full støtte til departementets forslag til endringer i indikatorene. Et unntak er at de foreslår en indikator for privat næringsvirksomhet som skal ta halvparten av vekten for arbeidsmarked/økonomisk vekst, mao. at sysselsettingsveksten får halvert sin vektprosent.

Samstemmigheten med KMDs indikatorliste vitner om at AV ikke har vært tilstrekkelig kjent med den faglige kritikken som er reist mot KMDs forslag. AV gir en presentasjon hvor de avviser alternative indikatorer ut fra manglende distinkthet (for stor korrelasjon) når det passer og manglende relevans (for liten korrelasjon) når det passer, og dermed lander på KMDs opplegg.

En nærmere utdyping av de faglige innvendingene er bl.a. gitt i Mønneslands innspill på møtet med KMD 11/9-2018. Vedlegger dette innspillsnotatet. De innvendingene som her er presentert gjelder også for AVs vurderinger om hva som skal og ikke skal tas med som indikatorer.

### Nærmere om de enkelte faktorene

#### Geografi-indikatorer

*Sentralitet* er en viktig faktor når en skal operasjonalisere distriktsulemper. Samtlige aktører, inkl. KMA og AV, er samstemte i at SSBs nye sentralitetsindeks gir et faglig bredere bilde og dermed et mer treffsikkert mål for sentralitet oppfattet som avstandsmål. Det det kan være delte oppfatninger om, er i hvilken grad den nye indeksen overflødig-gjør bruk av andre indikatorer for distriktsulemper.

*Befolkningstetthet* er en egen indikator i dagens distriktsindeks. KMD argumenterer med at denne indikatoren fanges opp av den nye distriktsindeksen og derfor ikke lenger trengs som egen indikator. AV havner på samme konklusjon, men med et motsatt resonnement. De peker på at det er «i beste fall en svak sammenheng mellom befolkningstetthet og sentralitet». Det skulle tale for at indikatoren trengs siden den fanger opp andre aspekter enn den nye distriktsindeksen. Et mer holdbart argument som AV nevner er at beregningsmetoden for befolkningstetthet gjør at kommuner med større ubebodde arealer kommer ut på en måte som ikke nødvendigvis representerer en distriktsutfordring sammenliknet med kommuner med mindre ubebygde areal.

At dagens måleopplegg ikke er hensiktsmessig, kunne en løst ved å endre målemetoden. Burde være rimelig enkelt å holde fjellvidder og ubebodd skogareal utenfor. Et konsulentfirma som AV burde en forventet at kunne kommet med et egnet opplegg, i stedet for å skrote indikatoren.

*Reisetid til Oslo* er en annen indikator som KMD vil ta ut av distriktsindeksen. Dette punktet møtte markert motstand fra bl.a. KS, som pekte på hvor viktig dette aspektet var for å identifisere distriktsutfordringer. KMD-rapporten avviste indikatoren ut fra en figur med reisetid fra Oslo plottet sammen med den nye sentralitetsindeksen, og en regresjonslinje mellom disse indikatorene. KMD mente denne figuren gir «en nokså nær sammenheng mellom reisetid til Oslo og sentralitet». Det stemmer ikke. KMD-figuren viser en beskjeden samvariasjon og stor spredning rundt regresjonslinjen. En sentralitetsindeks på f.eks. 550, beskjedent under medianverdi, gir en reisetid på 200 minutter ut fra regresjonslinjen, mens spredningen kommunene imellom er fra 80 til 400 minutter. KMD-figuren illustrerer derfor godt hvordan reisetid er en faktor som har en klar separat variasjon ut over sentralitet alene.

AV legger seg heldigvis ikke på korrelasjonsargumentet alene, de har vel sett at KMD-figuren ikke viser noen klar korrelasjon. I stedet argumenterer de med at flere næringer har et annet transportmønster til internasjonale markeder enn via Oslo, og at sentrale institusjoner og statlige arbeidsplasser i stor grad lokaliseres utenfor Oslo. Det siste er riktignok et mål, men realiteten er at stadig mer sentraliseres til det sentrale østlandsområdet. AVs transportresonnement peker på et moment som for noen kommuner er til stede, men som på ingen måte endrer det samlede bildet om at reisetid til Oslo-området er en sentral faktor for å belyse distriktsutfordringene. Det er derfor fortsatt all grunn til å motsette seg at reisetidsindikatoren tas ut av distriktsindeksen, selv om både KMD og AV ønsker å ta denne ut.

### Befolkningsutvikling og sammensetning

Dagens distriktsindeks har indikatorene befolkningsvekst, eldreandel og andel kvinner i aldersgruppen 20-39 år. KMD-rapporten foreslår å fjerne eldre- og kvinneandel og bare beholde befolkningsveksten.

For *befolkningsvekstens* del vil både KMD og AV beholde indeksen slik den er, dvs. befolkningsutviklingen de siste 10 årene. AV foretar en del drøftinger om en bør se nærmere på framskrevet befolkning og nettoflyttingen, med velger ikke å foreslå noe konkret på det området.

*Eldreandelen* inngår i dag målt som andelen 67 år og over. I KMD-rapporten heter det at «det er aktuelt å ta med indikatorer til befolkningsutvikling og befolknings sammensetning», samtidig som rapporten foreslår at indikatoren skal tas ut. AV legger seg på samme konklusjon. Her prøver en seg med argumenter om at eldre ikke bare har behov for tjenester som belaster offentlige budsjetter, men at eldre også er en ressurs for samfunnet. Sant nok, men et konsulentfirma som AV burde være kjent med foreliggende dokumentasjon om hvordan den samlede effekten har en klar kostnads side. AV prøver seg videre med en regresjonsfigur som viser en viss korrelasjon, jo mindre sentralt jo høyere eldreandel. Samvariasjonen er svak, figuren viser i stedet hvor store avvik det er mellom kommuner med samme sentralitetsnivå. Figuren til AV blir derfor et klart argument for at eldreandelen burde forsvare sin plass som egen indikator. På dette punktet Både KMD og AV konkluderer her uten faglig begrunnelse, noe som indikerer at de begge mangler holdbare argumenter for sin konklusjon.

*Kvinneandelen 20-39 år* er også en indikator i dag som både KMD og AV vil fjerne. KMD begrunner ikke dette annet enn å anta at det er korrelasjon mellom befolkningsindikatorene som gjør at en velger å bare gå videre med befolkningsveksten. Det vises ingen tall for denne korrelasjonsantakelsen. AV, som også her faller ned på samme konklusjon som KMD, presenterer en korrelasjonsfigur. Som for eldreandelen viser figuren en viss korrelasjon, men med så klare avvik fra regresjonslinjen at det tydelig viser behovet for en egen indikator for denne kvinneandelen.

### Arbeidsmarkedsindikatorer

I dag er det to indikatorer for arbeidsmarkedet, sysselsettingsveksten siste 10 år samt andelen yrkesaktive i alder 20-64 år.

*Sysselsettingsveksten* foreslås videreført av KMD og av AV på samme måte som i dag.

*Andelen yrkesaktive* foreslår KMD at en tar ut. Det begrunnes ved å vise figurer hvor andelen sysselsatte 15-74 år viser tett samvariasjon med sentralitetsindeksen, og kan derfor tas ut. Problemet er at en ikke viser hvordan bildet hadde sett ut om en hadde holdt seg til aldersspennet 20-64 år som er dagens indikator. Det er god grunn til å tro at



arbeidsmarkedet for gruppen 15-20 år er bedre i sentrale enn i perifere kommuner, det samme for gruppen 64-74 år. AV skriver i sin rapport at de har gjort tilsvarende analyser for samme aldersspenn, 15-74 år,, og får da samme svar som KMD. slik at også AV vil fjerne indikatoren.

Så foreslår AV en ny indikator for *næringsdifferensiering*. Sentrale kommuner vil normalt ha større differensiering enn mindre sentrale kommuner, men det vil fortsatt være stor spredning for kommuner med samme sentralitet. Forslaget er at en skal holde offentlig sektor utenfor, det gir større spredning kommunene imellom. Det vises en viss sammenheng med sentralitet, men ikke så sterkt at det ekskluderer indikatoren. Det er dessverre ingen analyse i AV-rapporten av hvordan indikatoren for næringsdifferensiering forholder seg til indikatoren for andelen yrkesaktive 20-64 år. Det er derfor ikke mulig ut fra rapporten å se hvordan det faktisk vil virke om en erstatter dagens indikator for andel yrkesaktive med AVs indikator for næringsdifferensiering.

### Levekår

I dagens indeks inngår indikatoren *Inntekt per innbygger 17 år og over* med en vekt på 10 prosent i samlet distriktsindeks.

KMD vil fjerne denne indikatoren. og begrunner det ved å se på andelen personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Her er avvikene mellom sentrale og ikke-sentrale kommuner beskjedne. AV ser nærmere på dette. De avviser ikke at inntektsindikatorer kan være relevante, men peker på svakheter ved dagens indikator, hvor det kan få klare utslag med et lite antall rike i en ellers fattig kommune. De mener slike ting kan overkommes ved å få SSB til å lage mer treffende statistikk på dette området, men at så langt er slike data ikke lett tilgjengelige på kommunenivå. Derfor vil også AV at indikatoren utgår.

En burde forventet at en opprettholdt dagens indikator inntil en fikk etablert et brukbart alternativ.

### Vekting

Dagens indeks har tre geografi-indikatorer, hhv. sentralitet, befolkningstetthet og reisetid. Samlet vekt er 40 %. KMD og AV har bare en indeks, sentralitet. Begge gir denne en vekt på 60 %.

For demografi har dagens indeks tre indikatorer, hhv. befolkningsutvikling, eldreandel og kvinneandel 20-39 år. Samlet vekt er 30 %. Både KMD og AV fjerner eldre- og kvinneandelen og beholder befolkningsutvikling som eneste indeks. Begge gir denne en vekt på 20 %.

For arbeidsmarkedet (økonomisk vekst) har dagens indeks to indikatorer, hhv. vekst i sysselsettingen og andel yrkesaktive 20-64 år. Samlet vekt er 20 %. KMD har bare indikatoren for sysselsettingsvekst, med indikator 20 %. AV har indikator både for sysselsettingsvekst og næringsdifferensiering, med samlet vekt 20 %.

Levekårsindeksen, inntekt per innbygger, har i dag en vekt på 10 %. Både KMD og AV fjerner denne indikatoren.

Den samlede effekten er at både KMD og AV øker vekten for sentralitetsindikatoren og reduserer vekten for befolkningsstørrelse og sammensetning., pluss at de begge fjerner levekårsindikatoren.

I utgangspunktet har AV kopiert KMDs vekting. Så har AV laget et oppsett med alternative vekter hvor en nærmer seg dagens oppsett. Det er gjort for å kunne analysere hvilke effekter det får når KMD endrer vektingen slik de gjør i sin rapport. Konklusjonen er entydig. Overgangen fra dagens system til KMDs og AVs forslag til ny vekting gir som resultat at større kommuner kommer ut med sterkere sentralitet (mindre distriktaktig) mens mindre kommuner kommer ut med sterkere sentralitet (mer distriktaktig) når en sammenlikner KMD og AVs forslag til nye vekter med vektene som gjelder i dagens indeks. Dette er en klar bekreftelse av de innvendinger som er reist mot KMDs forslag.

### Oppsummering

Med ett unntak, AVs forslag om ny indikator for næringsdifferensiering, har AV sluttet seg til alle KMDs forslag om endring av indikatorene i distriktsindeksen. Det er i all hovedsak gjort uten en troverdig analyse. Som nevnt ovenfor

er det gjennomgående mangel på faglig begrunnelse, det hele bærer preg av en lettvinthet som bringer en fram til KMDs opplegg uten en egen analytisk innsats.

Når det gjelder vektingen har AV i utgangspunktet lagt seg på KMDs opplegg. Det er prisverdig at AV i tillegg har analysert hva effekten blir sammenliknet med dagens vekter, men her har tydeligvis lojaliteten til KMD virket sterkere enn behovet for en egen vurdering av hva som ville vært rimelig vekting.

KMDs begrunnelse for å utlyse dette oppdraget var å få en uavhengig faglig gjennomgang, slik at en kunne møte den sterke kritikken som foreliggende KMD-forslag har medført.

Det har en åpenbart ikke fått til med den foreliggende AV-rapporten.

Problemet kan løses på to måter. Enten skaffer AV seg tilstrekkelig regionalfaglig og statistisk kompetanse til å lage en revidert og faglig sett bedre rapport. Alternativt bør KMD henvende seg til et fagmiljø som er sterkere på dette feltet, og ikke henfaller til ren konsulentpraksis.

## Kommentar til forslaget til ny distriktsindeks

Innlegg på dialogmøte i Kommunaldepartementet 11.09.2018

Jan Mønnesland

Jeg takker for invitasjonen. Setter stor pris på at departementet er åpen for en dialog. Spesielt har jeg merket meg at dette punktet på dagsordenen av departementet heter "*Kommentarer til forslaget til ny distriktsindeks*". At en oppfatter rapporten av 15.05 som et forslag, altså noe som kan diskuteres og som en åpner for at kan bli endret, er en ny og positiv holdning.

I departementets pressemelding av 15.05 heter det at nå er indeksen endret. Det samme sies i kommuneproposisjonen for 2019; departementet har vedtatt den nye indeksen, og det var det. Dette har skapt overraskelse og irritasjon, spesielt fordi departementet på arrogant vis avviste alle innspillene som kom inn under høringsrunden, den nye rapporten er i sak identisk med høringsutkastet.

Politisk førte det til et forslag fra flertallet i kommunalkomiteen ved behandling av kommune-proposisjonen: "*Stortinget ber regjeringen forelegge for Stortinget forslaget til endringer av indikatorer i distriktsindeksen for revidert indeks tas i bruk i inntektssystemet eller til andre formål*". Flertallet er AP, SV og SP (Rødt og MDG er ikke i komiteen). Flertallet har videre denne merknaden i innstillingen: "*Dette flertallet mener regjeringen må legge endringer av kriterier og vektorer i bero til det foreligger en grundig faglig utredning av spørsmålet. Det må heller ikke gis innspill til ESA basert på nytt forslag før en slik faglig utredning er ferdigstilt*".

Hadde Krf blitt med hadde komiteflertallet også reflektert flertallet i Stortinget. Slik det nå er falt forslaget i Stortinget med 50 mot 53 stemmer.

Hvorfor blir det en så kraftig reaksjon på denne endringen, når det tidligere har vært en rekke endringer som er blitt håndtert uten stortingsbehandling? I departementets svar av 5. juni på brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe av 28. mai heter det: "*Arbeidet med distriktsindeksen har vært faglig innrettet, både nå og tidligere. Indeksen har derfor ikke vært lagt fram for Stortinget av tidligere regjeringer. Forrige utkast til indeks ble utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (nå BY- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet), og deretter tatt i bruk av departementet. I den siste revisjonen har departementet hatt bistand fra de fremste eksperter innenfor regionalforskning*"

Det er riktig at tidligere revisjoner har vært faglig innrettet. Bl.a. derfor er det skuffende å se hvor mye faglig feilskjær det er i den siste rapporten. Kommer tilbake til dette mer konkret. Det, sammen med omfanget av endringene, gjør det rimelig at det nå er kommet kraftigere kritikk enn før. Det viser hvor klokt det var å la fagmiljøer utarbeide endringsforslag i stedet for at dette nå skjer i departementregi. Jeg har lang erfaring fra NIBR med denne type arbeid, og stiller meg sterkt tvilende til at det produktet vi nå har på bordet kan ha aksept "*fra de fremste eksperter innenfor regionalforskning*". At en har hatt kommunikasjon med kompetente enkeltforskere tviler jeg ikke på, men at disse står last og brast med rapportens totalitet virker lite sannsynlig.

### Kommentar til de enkelte punktene i forslaget

Distriktsindeksen gir en rangering av kommunene ut fra i hvor stor grad de har problemer knyttet til perifer beliggenhet med tilhørende svake markeder. Rapporten skiller mellom geografiske ulemper (usentral beliggenhet og lange reisetider) samt andre samfunnsendringer som kan oppstå som en følge av geografiulempene.

Rapporten argumenterer med at indikatorene bør være distinkte, at om to indikatorer har tett korrelasjon behøver en ikke begge. Enig i det. Samtidig sier utkastet at en bare bør ta med samfunnsutfordringer som samvarierer med sentralitet. Dette kan lett bli et Catch 22, liten korrelasjon fører til at indikatoren utgår, og tett korrelasjon fører også til at indikatoren utgår.

Det heter i rapporten, avsn. 2.1.1: "*Ved å inkludere indikatorer på samfunnsområder som henger sammen med geografiulempene, sikrer vi at kommunene rangeres innbyrdes etter hvem som har de største distriktsutfordringene. Det som da er viktig, er at indikatorene man tar inn fanger opp samfunnsutfordringer som er spesifikke distriktsutfordringer, dvs. at indikatoren samvarierer med sentralitet*". Problemet her er hvordan en forstår uttrykket samvarierer. Om kravet forstås som sterk korrelasjon blir det lett slik at indikatoren er unødvendig, altså at samfunnsulemper ikke tas med.

En fornuftig operasjonalisering må være at en avgrenser til samfunnsulemper som kausalt henger sammen med avstandsurempene, uten at det er full korrelasjon. Ett eksempel er sysselsettingsvekst. Her er det utvilsomt avstandsuremper. Samtidig kan noen kommuner ha særlige forhold, f.eks. naturmessige, som gjør at avstandsurempene begrenser sysselsettingsveksten ulikt fra kommune til kommune. Det blir feil om den manglende korrelasjon som da kan oppstå gjør at indikatoren ekskluderes. I stedet for et slik ren-statistisk krav bør en tematisk vurdere om avstandsuremper faktisk påvirker indikatoren, selv om graden kan variere kommunene imellom.

For sysselsettingsvekstens del konkluderer rapporten med "*en ganske klar sammenheng mellom sysselsettingsvekst og sentralitet selv om variasjonen er stor*". Vel, figur 4.5 viser faktisk en svært svak empirisk sammenheng, så svak at andre indikatorer i rapporten med tettere sammenheng nulles ut. En slik eklektisk behandling er dessverre gjennomgående, noen indikatorer nulles ut pga en sammenhengsbilde som for andre indikatorer gir aksept.

### *Geografiske indikatorer*

De geografiske ulempene fanges delvis opp av SSBs sentralitetsindeks, som måler avstandsulemper på grunnkrets nivå til arbeidsplasser og tjenestetilbud ut fra avstandsanslag på personnivå. At dette nå er på grunnkrets nivå gjør at den i stor grad får med seg virkninger av befolkningstettheten. Er enig med rapporten som på denne bakgrunn konkluderer med at da trenger en ikke lenger egen indikator for befolkningstetthet.

Like rimelig er det ikke når en foreslår at indikatoren reisetid til hovedstadsområdet skal utgå. Som bl.a. KS nevner er dette en viktig indikator for å belyse reelle distriktsutfordringer. I stedet for å ta opp dette tematisk viser rapporten en figur som viser reisetid til Oslo plottet mot den nye sentralitetsindeksen. Resultatet er en beskjeden samvariasjon og stor spredning rundt regresjonslinjen. En sentralitetsindeks på 550 skal etter regresjonslinjen gi reisetid på 200 minutter. Enkeltkommunenes plassering viser en at med sentralitetsindeks 550 varierer reisetiden fra 80 til 400 minutter. Det holder ikke at det i sum er en svak sammenheng så lenge spredningen rundt snittet viser en så betydelig varians. Det blir en statistisk feiltolkning når dette brukes som begrunnelse for å fjerne indikatoren.

Med et så dårlig grunnlag burde departementet innse at her er en på ville veier. I stedet burde en forholde seg til KS sine klare tematiske argumenter for at denne indikatoren fortsatt bør være med.

### *Samfunnsindikatorer som er negativt påvirket av sentralitet*

I demografi-delen fjerner rapporten indikatorene for eldreandel og kvinneandel. En beholder indikatoren befolkningsvekst, som da blir eneste innen demografi.

Det er ikke presentert noen figur knyttet til de to strukturindikatorerne. Det er heller ikke gitt noen omtale om hvorfor en vil ta bort indikatoren andel kvinner i aldersgruppen 20-39 år, en bare tar den ut uten begrunnelse. Tilsvarende når det gjelder indikatoren eldreandel 67 år og over. Derimot heter det i teksten på slutten av avsnitt 4.1.3 at "*Nedgangen i befolkningen i områder med størrelses- og avstandsulemper vil bidra til å ytterligere forsterke disse ulemperne, og aldringen av befolkningen er særlig utfordrende for distriktene. Dette innebærer at det er aktuelt å ta med indikatorer knyttet til befolkningsutvikling og befolknings sammensetning*" (min understrekning). Her sier en altså at slike indikatorer skal en fortsatt ha, men likevel kuttes de ut uten ytterligere omtale.

I gruppen arbeidsmarked (som nå får betegnelsen økonomisk vekst) tar en ut indikatoren andel yrkesaktive 20-64 år, og beholder indikatoren vekst i sysselsettingen som den eneste i gruppen. Det er laget en figur også for samvariasjonen mellom sentralitet og andel sysselsatte 15-74 år, som viser høy grad av samvariasjon. Det er ikke opplagt at svaret ville blitt det samme om en hadde sett på andelen yrkesaktive 20-64 år, som er dagens indeks. Det er rimelig å anta at sysselsettingsmulighetene i det organiserte arbeidsliv er større for ungdom under 20 år i sentrale strøk, og det samme kan være tilfelle for de over 64. Den presenterte figuren kan derfor ikke ses på som en faglig begrunnelse for å fjerne indikatoren.

Gruppen levekår tas ut. I dagens indeks består den av inntekt per skattyter over 16 år. Også her har en presentert en figur. En bruker en indikator over vedvarende lavinntekt i stedet for dagens indikator som er inntekt per innbygger. Det kan være like greit. Figuren viser uansett at spredningen er svært stor rundt sentralitets-regresjonen. Dette tolker rapporten som at indikatoren ikke har så mye med sentralitet å gjøre, og derfor må utgå. Hadde figuren vist sterk sammenheng ville den måtte utgå av den grunn. Et godt eksempel på Catch 22-metoden

Resultatet blir gjennomgående at en tar ut strukturelle faktorer og innskrenker seg til vekst-rater som kriterium for å være beholdes som indikator. KS bemerker i sitt hørings svar at dette er uheldig. De sier bl.a. at "*balansert befolkningssammensetning både aldersmessig og sosioøkonomisk burde vært trukket inn som dimensjoner i utpekingen av distriktskommuner*".

Den eklektiske måten en begrunner endringene i indikatorlisten på virker lite tillitvekkende. Noen faller ut pga. for høy korrelasjon med sentralitet, andre pga. for liten korrelasjon med sentralitet. En fristes til å tro at her har en plassert faglige vurderinger i et nedlåst skap og heller tilpasset seg et politisk ønske om færre indikatorer og økt vekt på geografiske på bekostning av samfunnsrelaterte indikatorer. Dette er ingen opplagt tolkning av de regional- og distriktpolitiske målene slik de er formelt nedfelt.

### *Vekting av indikatorene*

I tillegg til endringene i indikatorlisten, har også endring i vektningen stor betydning. Nå er vektene slik: geografi 40, demografi 30, arbeidsmarked 20 og levekår (inntekt) 10. Den nye vektene er geografi 60, demografi 20 og arbeidsmarked 20, levekår utgår.

Den sterke oppvektingen av geografi omtales slik i rapporten: "*Departementet har i arbeidet lagt vekt på at distriktsindeksen først og fremst bør ha som mål å peke ut distriktskommuner basert på geografiske ulemper*", og at disse derfor "*bør ha mer enn halvparten av vekten i distriktsindeksen*". Greit som mantra, men det er ikke gitt noen faglig begrunnelse for dette. Rapporten er forøvrig god i sin gjennomgang av hvorfor en også bør ha med indikatorer for samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene. Det virker derfor mer politisk enn faglig begrunnet at geografi skal oppgraderes fra 40 til 60 prosent av distriktsindeksen. Det er tilsvarende ingen god begrunnelse for å redusere demografi fra 30 til 20 prosent og å ta ut levekår som indikator.

### Økonomiske effekter

Flere av høringsinnspillene peker på hvordan den nye indeksen medfører betydelige endringer i tildelingen av distriktsstøtte, gitt dagens regler for anvendelse av indeksen.

I departementets gjennomgang av høringsinnspillene, "*Departementets vurdering av innspill til ny distriktsindeks, 15.05.2018*" harseleres det over dette. Det sies at "*disse innspillene bygger på en misforståelse*". Det begrunnes dels med at det er rankingen og ikke nivået som er av betydning. Det stemmer ikke så lenge en sammenlikner ut fra de gjeldende regler for utmåling av indeksen. Det som derimot stemmer, er at en for senere år kan foreta tilpasninger i reglene for utmåling ut fra hvordan disse vil virke med ny indeks.

Poenget er at det vil en ikke få vite i forkant, reglene for utmåling fastlegges først i budsjettet for det aktuelle år. Regnet ut fra dagens utmålingsregler vil samlet distriktsstøtte bli redusert med 310 millioner eller 10,4 prosent, ved innføring av den nye indeksen. Det var først i kommuneproposisjonen 2019 av 15. mai at departementet meldte at dagens indeks vil bli brukt også i 2019. Det er derfor helt naturlig at en var opptatt av hva effektene blir av ny indeks om denne skulle bli benyttet ut fra dagens utmålingsregler.

Så kan en hevde, slik departementsråden gjorde på Lokalsamfunnsforeningens seminar 7. mai, at selvsagt vil departementet ta hensyn til at indeksen er forandret når en skal lage nye utmålingsregler i framtidige budsjetter. Det betyr neppe at en vil justere utmålingsreglene slik at en samlet kommer like godt ut som før. En vel så sannsynlig tanke er at når de nye reglene per i dag gir redusert distriktsstøtte, kan det av regjeringen brukes som argument for at støtten i dag er for raus og at reglene bør tilpasses slik at utbetalingene reduseres tilsvarende. Naturlig da at de politiske partirepresentantene på seminaret fra SV til KrF, reagerte kraftig på departementsrådets kritikk av hørings svarene på dette punktet. Hva blir vitsen med en høring om en ikke også kan vurdere effekter?

Det er en grunnleggende metodikk når en skal analysere effekter av en isolert endring at en holder andre faktorer i ro. Det ville vært meningsløst å gjette seg til hvordan regjeringen vil endre framtidige utmålingsregler og beregne ut fra det. Den arroganse departementet utviser her er fullstendig bak mål. Det burde være av nytte også for departementet å ha beregninger av den isolerte økonomiske virkningen så vel samlet som for kommunegrupper og enkeltkommuner. Utmerket at også KS har publisert slike beregninger.

### Veien videre

Som nevnt har jeg merket meg at en nå omtaler rapporten som et forslag. Klokt ut fra de faglige innvendinger som er framkommet. Også klokt, gitt at en nesten samlet opposisjon på stortinget har bedt om at forslaget bør forelegges Stortinget før revidert indeks tas i bruk.

I kommuneproposisjonen er det lagt opp til at dagens indeks (oppdatert) videreføres ved fordeling av distriktstilskudd også i 2019. Da har en skaffet seg en tidsramme som åpner for en ny gjennomgang basert på de innspill som nå foreligger.

Departementet begrunner i proposisjonen at en alt har foretatt en revisjon med at "*Dette gjøres alltid før Norge skal forhandle virkeområdene for regionalstøtte med ESA*". Her vil det være særdeles uheldig om en formidler det nye opplegget for distriktsindeks til ESA før en har vurdert nøyere de innvendingene som er reist. Er dette først formidlet til ESA vil en her neppe forholde seg til endringer i etterkant, spesielt når en må forvente at slike endringer gjør det lettere for Norge å argumentere for videreføring av dagens virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift.

I svaret til Arbeiderpartiets stortingsgruppe sier departementet at "*Den nye indeksen reflekterer distriktsutfordringene og passer med kriteriene som ligger bak EUs regelverk*". Det gjør i enda sterkere grad dagens regelverk, mye av innvendingene er nettopp basert på at den nye indeksen reflekterer distriktsutfordringene dårligere enn dagens regler. Svært uheldig da om de nye reglene legges til grunn i forhandlingene med ESA. Komiteens flertallsmerknad til kommuneproposisjonen påpeker nettopp dette: "*Dette flertallet mener regjeringen må legge endringer av kriterier og vektorer i bero til det foreligger en grundig faglig utredning av spørsmålet. Det må heller ikke gis innspill til ESA basert på nytt forslag før en slik faglig utredning er ferdigstilt*".

Også overfor ESA bør det være mulig å vente med å oversende distriktsindeksen. I sitt svar til Fagforbundet om denne saken av 16. mai gir departementet ved Hallgeir Aalbu følgende tidsplan for notifisering av område og støttenivå for distriktsstøtten og den differensierte arbeidsgiveravgiften:

- "*Først må vi forhandle med ESA om vi kan ha slike ordninger selv om Norge har høyt BNP/cap. Ordningen med redusert arbeidsgiveravgift evalueres nå, nettopp for å avklare dette. Rapport ventes i høst.*
- "*Deretter må vi forhandle med ESA om hvor stort virkeområdet kan være.*
- "*Og så skal vi finne sammenhengende virkeområder innenfor disse. Her bruker vi distriktsindeksen.*
- "*De to nye kartene må være på plass før 1. januar 2021. Helst bør det være avklart ved halvårsskiftet 2020. Det betyr at forhandlingene vil pågå fra neste høst fram til sommeren 2020*".

Ut fra denne planen har en rimelig med tid før en formidler ny distriktsindeks til ESA. Her bør en, som stortingsmerknaden poengterer, unngå å formidle den nye indeksen, altså enten fortsette med dagens indeks eller revidere forslaget til ny indeks slik at dette gjenoppstår i en faglig forsvarlig form.

Håper departementet nå tar seg tid til en ny runde slik at vi kan få etablert en ny distriktsindeks hvor det er tatt hensyn til de innkomne innvendingene. Det må være en fordel for alle om en nå kan få rettet opp manglene ved forslaget, slik at en før neste høst kan få fram en revidert versjon med gjennomgående faglig så vel som politisk tillit.

Indikator	Dagens vekt	gruppe	Forslagets vekt	gruppe
Gruppe Geografi		40		60
Sentralitet	20		60	
Reisetid til Oslo	10		utgår	
Befolkningstetthet	10		inngår i sentralitet	
Gruppe demografi		30		20
Befolkningsutvikling	20		20	
Eldreandel	5		utgår	
Kvinneandel alder 20-39	5		utgår	
Gruppe Arbeidsmarked/Sysselsetting		20		20
Andel yrkesaktive alder 20-64	10		utgår	
Sysselsettingsvekst	10		20	
Gruppe Levekår		10	utgår	utgår
Inntekt per skattyter over 17 år	10			
Sum	100	100	100	100



## **Behandling i Regional- og næringsutvalet - 06.05.2019**

Ass. regional- og næringssjef Eivind Vartdal Ryste svarte på spørsmål på telefon.

## **Samrøystes tilråding frå Regional- og næringsutvalet - 06.05.2019**

Møre og Romsdal fylkeskommune har følgjande innspel til arbeidet med inndeling i nye bu- og arbeidsmarknadsregionar og utforming av ny distriktsindeks:

1. Det blir lagt til grunn store reiseavstandar for innbyggjarane internt i mange BA-regionar så lenge kommunegrensene er minste geografiske eining. Dette blir forsterka etter kommunereformen. Det bør vurderast om anna inndeling enn kommunegrensene kan vere hensiktsmessig for å kunne uttrykke meir reelle BA-regionar.
2. Dei nye BA-regionane kan ikkje åleine nyttast som inndeling i soner for differensiert arbeidsgivaravgift. Som tidlegare må det nyttast andre kriterium, som distriktsindeksen, for å sikre at den differensierte arbeidsgivaravgifta blir tilpassa, og kan vege opp for lokale distriktsutfordringar.
3. Det bør leggast vekt på geografiulempar som indikator i den nye distriktsindeksen. Den nye modellen for utrekning av sentralitet ser ut til å gje eit realistisk uttrykk for geografiulempene, og det er viktig at avstand som negativ faktor ikkje blir undervurdert.
4. Indeksen bør utformast slik at konjunktursvingingar blir fanga opp på ein betre måte. Vi foreslår at ein ser på utvikling av sysselsetjing og folketal siste tre år, i tillegg til siste ti år.
5. Metoden for å måle kor allsidig næringslivet er bør vurderast. Eit alternativ kan vere å måle kor avhengig samfunnet er av ei eller fleire hjørnesteinsbedrifter.
6. Dersom distriktsindeksen skal vere treffsikker mot distriktsutfordringar må den kunne differensierast innanfor kommunegrensene. Mange nye kommunar vil ha heilt ulike lokale føresetnader for nærings- og samfunnsutvikling innanfor eigne grenser. Ein felles distriktsindeks for heile kommunen vil då vere ubrukeleg som uttrykk for dei lokale utfordringane, og ein risikerer at næringsliv og lokalsamfunn går glipp av viktige virkemiddel.

Avsender: Nome Kommune  
Ringsevja 30  
3830 ULEFOSS

22 MAI 2019



84114-184-42

Asplan Viak AS  
Postboks 24  
1301 SANDVIKA

## Orienteringssak - Revisjon av distriktsindeksen og mulig virkning for Nome kommune



184 1

184#2967.daf6e6d7-4bb2-42b9-7f99f9e9f1.967



Asplan Viak AS  
Postboks 24  
1301 SANDVIKA

15.05.2019

Vår ref:  
2016000351/14

Arkivkode:  
K1 - 233,  
K3 - &31

Deres ref:

Saksbehandler:  
Bjørn G. Andersen/35946301  
bjorn.andersen@nome.kommune.no

## Orienteringssak - Revisjon av distriktsindeksen og mulig virkning for Nome kommune

Melding om vedtak i sak: Inntektssystemet for kommunene - Gjennomgang av distriktsindeksen.

Formannskapet - 037/19:

Det er fattet følgende vedtak i saken:

1. Nome kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglige vurderinger og har derfor isolert ikke noen innvendinger til den nye beregningsmåten.
2. Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktspolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.
3. Kommunen støtter for øvrig referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.
4. Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.

(Formannskapet gjør endelig vedtak).

Med hilsen

Bjørn G. Andersen  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

**Kopi til:**

Audun Thorstensen



**Nome  
kommune**

## Orienteringssak - Revisjon av distriktsindeksen og mulig virkning for Nome kommune

Arkivsaknr: **16/351**

Jnr.:	Arkiv	Saksbehandler
2019006761	K1 - 233, K3 - &31	Bjørn G. Andersen

Forvaltningsorgan	Dato	Sak nr
Formannskapet	08.05.2019	037/19

### Innstilling fra rådmannen:

1. Nome kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglige vurderinger og har derfor isolert ikke noen innvendinger til den nye beregningsmåten.
2. Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.
3. Kommunen støtter for øvrig referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.
4. Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.

(Formannskapet gjør endelig vedtak).

### Formannskapet 08.05.2019:

#### Behandling:

Enstemmig vedtatt.

#### FS- 037/19 Vedtak:

1. Nome kommune oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglige vurderinger og har derfor isolert ikke noen innvendinger til den nye beregningsmåten.
2. Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av



- virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.
3. Kommunen støtter for øvrig referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.
  4. Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.

(Formannskapet gjør endelig vedtak).

### **Kopi av saksutredning med vedtak sendes:**

Audun Thorstensen

#### **Vedlegg:**

29.04.2019	Revisjon av distriktsindeksen Telemark (010319) (L)(622405)	292162
26.02.2019	Informasjon om gjennomgangen av distriktsindeks	286382

### **Faktiske opplysninger**

I brev av 15. februar 2019 til kommunene informerer KMD om gjennomgangen av distriktsindeksen og skriver blant annet følgende;

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Bakgrunnen for denne eksterne gjennomgangen er reaksjonene som fulgte i etterkant av KMDs prosess med revideringen av distriktsindeksen høsten 2017 og våren 2018. På denne bakgrunn varslet KMD i statsbudsjettet for 2019 gjennomføring av en ekstern og faglig gjennomgang av distriktsindeksen. Hensikten med dette skrevet er å invitere til å gi innspill på utkast til ny distriktsindeks fra Asplan Viak, og informere om arbeidet med revisjon av distriktsindeksen.

.....

Som omtalt i kommuneproposisjonen for 2019 legger KMD opp til å vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet nærmere. Vurderingen vil primært ha fokus på bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet. Departementet vil komme tilbake til dette på et egnet tidspunkt. På grunn av dette er det ikke hensiktsmessig å vise fordelingsvirkninger i inntektssystemet med Asplan Viaks utkast til ny distriktsindeks. Av hensyn til tidsplanen for gjennomgangen av distriktsindeksen, legger departementet opp til at den samme distriktsindeksen som ble brukt i inntektssystemet for 2019, fremdeles benyttes i fordelingen av de distriktpolitiske tilskuddene i 2020.

.....

## Hva er distriktsindeksen?

Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Distriktsindeksen skal derfor måle kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene.

## Hvordan brukes distriktsindeksen?

Distriktsindeksen er blitt brukt i forbindelse med fordeling av flere distriktpolitiske virkemidler. Bruken av indeksen er tilpasset formålet med de enkelte tilskuddene. Distriktsindeksen er brukt, sammen med andre faktorer i følgende sammenhenger:

1. Virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift  
Distriktsindeksen ble etablert alt på 1990-tallet som hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og virkeområdet for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen), som er regulert av ESAs retningslinjer for regionalstøtte. Sammensetningen av distriktsindeksen blir derfor vurdert i forkant av revisjonen av disse virkeområdene.

For både regionalstøttekartet og DA-ordningen er det imidlertid andre kriterier som har størst betydning. Befolkningstetthet det viktigste kriteriet slik regelverket er i dag.

## 2. Inntektssystemet for kommunene

Innenfor inntektssystemet for kommunene, er distriktsindeksen en av kriteriene for fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge, og benyttes også i fordeling av småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge. Distriktstilskuddene i inntektssystemet er særskilte regionalpolitiske virkemidler. Blant annet er distriktstilskudd Sør-Norge begrunnet i at det skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling (jf. Grønt hefte ).

## 3. Regional- og distriktpolitiske tilskudd

Innenfor programkategori 13.50 – regional- og distriktpolitikken, brukes indeksen til fordeling av kap. 550, post 62 Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene og kap. 550, post 64 Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn. Disse tilskuddene fordeles til fylkeskommunene.

## Hvorfor endrer vi distriktsindeksen?

Både distriktsindeksen og bo- og arbeidsmarkedsregioner blir oppdatert i forkant av ny notifisering av virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift, som ventelig vil tre i kraft fra 1.1.2021.

Regjeringens mål for regional- og distriktpolitikken har endret seg over tid. Dette får betydning for hvilke utfordringer det er relevant å møte gjennom distriktsindeksen.



## Videre prosess for å fastsette distriktsindeksen

Asplan Viak har ansvaret for den faglige gjennomgangen. En referansegruppe bestående av medlemmer fra en kommune, to fylkeskommuner, KS og KMD følger arbeidet. Asplan Viak har ansvaret for å samle inn innspill fra kommuner og fylkeskommuner. Innspillene vil bli vurdert av Asplan Viak. Asplan Viak vil med utgangspunkt i innspillene fra kommuner og fylkeskommuner samt drøftinger i referansegruppa foreslå ny distriktsindeks. KMD vil

forelegge forslaget fra Asplan Viak frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2020, og fastlegge ny distriktsindeks endelig etter den behandlingen.

Telemarksforskning har på vegne av de aktuelle Telemarkskommunene gjennomgått AV's forslag til revisjon av distriktsindeksen på oppdrag fra KMD og innkalte kommunene til et møte for en grundig gjennomgang av det som med all sannsynlighet munner ut i et faglig forslag til revisjon av distriktsindeksen.

I det videre har jeg klippet ut aktuelle foiler fra den presentasjonen som Telemarksforskning gav i møtet. Jeg vil gi en utdyping på noen punkter i møtet.

Presentasjonen er vedlagt i sin helhet og følger saken som vedlegg.

---

## Revisjon av distriktsindeksen

---

- Asplan Viak har fått i oppdrag fra KMD å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Et utkast til revidert distriktsindeks er sendt ut til alle kommuner og fylkeskommuner for faglige innspill. Samlet anbefaler Asplan Viak følgende fire indikatorer som mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen:

*Kriterier og vekter i forslag til ny distriktsindeks*

	AV-indeks
SSBs sentralitetsindeks	60
Befolkningsvekst siste 10 år	20
Sysselsetningsvekst siste 10 år	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10

- Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Distriktsindeksen måler kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene.
- Distriktsindeksen blir brukt i forbindelse med fordeling av distriktpolitiske virkemidler, herunder til fordeling av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet for kommunene. Den blir også brukt som verktøy i forbindelse med revisjon av virkeområder for distriktsrettet investeringsstøtte og revisjonen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
- KMD vil vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet nærmere, slik det ble omtalt i Kommuneproposisjonen for 2019. Departementet vil fremdeles benytte den samme distriktsindeksen (metoden) som i IS 2019, også i fordelingen av distriktstilskudd for 2020.

## Revisjon av distriktsindeksen (forts.)

- Asplan Viak presenterer også alternative indekser der geografi (sentralitet) er vektet ned og befolkningsutvikling er vektet opp.

Kriterier og vekter i forslag til ny distriktsindeks (AV-indeks) og AV40 og AV50

	AV-indeks (anbefaling)	AV40	AV50
SSBs sentralitetsindeks	60	40	50
Befolkningsvekst siste 10 år	20	40	30
Sysselsettingsvekst siste 10 år	10	10	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10	10	10

- Vekting av kriteriene ble drøftet i referansegruppen for oppdraget, og det kom her forslag om at befolkningsutvikling burde telle mer på bekostning av geografi.
- Hvordan ulike utfordringer skal veies opp mot hverandre og vektet, er ifølge Asplan Viak mer en politisk problemstilling enn en rent faglig. Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer skal kunne klassifiseres som «distriktskommuner» fordi de viser tegn til en svak samfunnsutvikling.

Referansegruppen har altså foreslått at befolkningsutvikling bør telle mer i indeksen på bekostning av geografi (SSB's sentralitetsindeks), AV40, men dette har AV valgt ikke å tilrå faglig, med begrunnelse at AV-indeksen gir et best mulig uttrykk for distriktsutfordringen, slik AV ser det.

## Betydningen av distriktsindeksen

- **Distriktsindeksen brukes som verktøy for å avgrense virkeområder og fordele virkemidler i distriktpolitiske ordninger.**
  - Som hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet).
  - Som hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen).
  - I fordelingsmodeller for tildeling av distriktsstøtte i inntektssystemet for kommunene.
  - Til å fordele midler til fylkeskommunene innenfor programkategori 13.50 - Distrikts- og regionalpolitikken.



## Mulige konsekvenser mot rammetilskuddet Telemarks-kommunene

Som en illustrasjon har vi laget en beregning av hva endringen i persentilgruppe vil bety for den enkelte kommune dersom dagens grenseverdier for regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet ikke endres. Det er tatt utgangspunkt i IS 2019 slik at utslagene dermed kun skyldes bruk av ny indeks i forhold til den som benyttes i 2019.

*Effektberegninger Telemark. Bruk av revidert DI i IS 2019.*

	Distrikts- indeks 2017	Persentilgruppe			Distriktstilskudd 2019		
		Gjeldende indeks	AV-indeks	AV-40 indeks	Gjeldende indeks	AV-indeks	AV-40 indeks
0805 Porsgrunn	57	71	83	77	0	0	0
0806 Skien	55	67	83	77	0	0	0
0807 Notodden	42	51	70	66	6 154	0	0
0811 Siljan	47	58	50	45	2 850	3 990	4 559
0814 Bamble	42	51	67	57	6 833	0	3 424
0815 Kragerø	34	38	64	55	12 970	0	2 600
0817 Drangedal	36	39	47	42	4 658	3 491	4 658
0819 Nome	36	40	61	53	6 896	0	3 447
0821 Bø	58	73	79	83	0	0	0
0822 Sauherad	34	37	58	51	6 104	0	2 441
0826 Tinn	24	20	34	29	7 776	7 776	7 776
0827 Hjartdal	44	55	31	28	3 419	5 698	5 698
0828 Seljord	31	35	47	44	5 698	4 559	5 130
0829 Kviteseid	22	17	35	30	5 698	5 698	5 698
0830 Nissedal	36	41	33	44	5 130	5 698	5 130
0831 Fyresdal	15	9	10	10	5 698	5 698	5 698
0833 Tokke	22	18	17	12	5 698	5 698	5 698
0834 Vinje	40	48	33	34	0	0	0
<b>Sum Telemark</b>					<b>85 582</b>	<b>48 306</b>	<b>61 958</b>

Vi ser her at bruk av AV40, altså ved å vekte opp befolkningsvekst siste 10 år, vil halvere tapet i distriktsstøtte for Nome, sammenlignet med om den anbefalte (AV) indeksen blir brukt. Vi ser også at anbefalingen innebærer en dramatisk omfordeling av støtte fra Telemarkskommunene Notodden, Bamble, Kragerø, Nome, Sauherad og i noen grad Drangedal, til andre kommuner som blir innlemmet i ordningen og/eller i dag er innenfor distriktsstøtteordningen.

Det er lagt til grunn at den samlede distriktsstøtten gjennom denne ordningen ikke skal reduseres ved omleggingen.

## Differensiert arbeidsgiveravgift

- Hvilke kriterier er lagt til grunn for vurderingen av hvilke kommuner som inngår i ordningen?
- Driftsstøtte for å hindre eller redusere befolkningsnedgang i områder med svært lav befolkningstetthet. Disse områdene er definert som landsdeler med færre enn 8 innbyggere per km<sup>2</sup>, eller deler av slike landsdeler.
  - To landsdeler tilfredsstillt kriteriet for svært lav befolkningstetthet: Nord-Norge og Hedmark/Oppland. I tillegg kan mindre tilgrensende områder inngå i virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften.
  - Det er en forutsetning at disse områdene har færre enn 8 innbyggere per km<sup>2</sup> og at andelen av befolkningen som inngår i virkeområdet ikke overstiger befolkningstaket for investeringsstøtte (25,51 prosent). Hele virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift må ligge innenfor virkeområdet for investeringsstøtte.
  - Gjeldende virkeområde omfatter kommuner i alle fylker, unntatt Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold og Vest-Agder.
- I tillegg til regelverkets formelle kriterier knyttet til befolkningstetthet og befolkningsutvikling, har regjeringen lagt vekt på den enkelte kommunes behov for ordningen samt en rekke faglige kriterier. Et viktig verktøy i vurderingen for å måle behov har vært distriktsindeksen, som måler graden av distriktsutfordringer i en kommune.
- Videre har regjeringen lagt vekt på stabilitet i ordningen. I utformingen er det så langt som mulig forsøkt å unngå store avgiftssprang mellom kommuner i geografisk nærhet til hverandre. I hovedsak er kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion vurdert likt.

Parallelt med arbeidet med revidering av distriktsindeksen arbeides det med en oppdatering av inndelingen i «bo- og arbeidsmarkedsregioner». Nome er i dag del av Skien/Porsgrunn bo- og arbeidsmarkedsregion. Grunnlaget for tilhørighet til aktuell region er nivået av utpendling. Nome har en utpendling til Skien/Porsgrunn på 13,7 %. Skien/Porsgrunn blir dermed vår bo- og arbeidsmarkedsregion. Utpendlingen til Bø kommune er også stor, med 11,5 %.

For øvrig er det verd å merke seg at Bø/Sauherad hører til Notodden bo- og arbeidsmarkedsregion.

Kragerø trekkes nå ut av Skien/Porsgrunn og blir egen region.

## Oppdatert inndeling i bo og arbeidsmarkedsregioner (forts.)

Reisetid og pendling i BA-regioner Telemark. 2017. Minutter og prosent. Kilde: TØI

Kom.-nr	Kommunenavn (2018)	BA-regionnavn	Reisetid	Ut-pendling	Inn-pendling	Sentralitets-indeks	Sentralitets-klasse	Inkluderingsgrunnlag
3807	Skien/Porsgrunn	Skien/Porsgrunn	10,6	62,7	62,7	846,0		3 Senterkommune
3808	Notodden	Notodden	8,7	55,7	55,7	758		4 Senterkommune
3812	Siljan	Skien/Porsgrunn	22,4	44,3	1,1	660		4 Utpendling > 8
3813	Bamble	Skien/Porsgrunn	21,3	29,4	4,5	773		3 Utpendling > 8
3814	Kragerø	Kragerø	8,0	56,6	56,6	728		4 Restkommune, egen BA-region
3815	Drangedal	Skien/Porsgrunn	49,7	11,3	0,5	627		5 Utpendling > 8
3816	Nome	Skien/Porsgrunn	36,1	13,7	1,0	708		4 Utpendling > 8
3817	Bø og Sauherad	Notodden	27,7	4,9	4,0	724,5		4 Reisevei < 30
3818	Tinn	Tinn	15,8	68,8	68,8	590		5 Restkommune, egen BA-region
3819	Hjartdal	Notodden	27,4	20,8	2,5	583		5 Utpendling > 8
3820	Seljord	Seljord	9,8	54,3	54,3	631		5 Senterkommune
3821	Kviteseid	Seljord	22,7	11,0	9,4	601		5 Utpendling > 8
3822	Nissedal	Nissedal	13,6	56,8	56,8	525		6 Restkommune, egen BA-region
3823	Fyresdal	Fyresdal	9,8	58,8	58,8	440		6 Restkommune, egen BA-region
3824	Tokke	Vinje	32,3	11,5	6,8	537		6 Utpendling > 8
3825	Vinje	Vinje	20,0	62,9	62,9	545		6 Senterkommune

Kommunestrukturen som gjelder 1.1.2020 er utgangspunktet for inndelingen. I tabellen er det angitt utpendlingsandel til senterkommunen og innpendlingsandel fra senterkommunen. For senterkommunene vil disse to tallene være like og angir i praksis intern pendling, det vil si andelen av arbeidsaktuell befolkning som jobber i kommunen. Tilsvarende er reisetiden angitt som reisetid til senterkommunen. For senterkommunen vil denne angi gjennomsnittlig reisetid mellom grunnkretsene i kommunen.

Nome har også 11,5 prosent utpendling til Bø. Drangedal har 9,2 prosent utpendling til Kragerø, men er mer integrert med Skien/Porsgrunn. Kragerø var tidligere plassert i BA-region Skien/Porsgrunn.

## Oppsummering – revisjon av distriktsindeksen

	DI 2017	AV-indeks	Endring	Virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte	DA-sone	BA-region	Distriktstilskudd 2019		
	Persentil	Persentil	Persentil				Gjeldende indeks	AV-indeks	Endring
0805 Porsgrunn	71	83	12		1	Skien/Porsgrunn	0	0	0
0806 Skien	67	83	16		1	Skien/Porsgrunn	0	0	0
0807 Notodden	51	70	19	Ja	1	Notodden	6 154	0	-6 154
0811 Siljan	58	50	-8		1	Skien/Porsgrunn	2 850	3 990	1 140
0814 Bamble	51	67	16		1	Skien/Porsgrunn	6 833	0	-6 833
0815 Kragerø	38	64	26	Ja	1	Kragerø	12 970	0	-12 970
0817 Drangedal	39	47	8	Ja	2	Skien/Porsgrunn	4 658	3 491	-1 167
0819 Nome	40	61	21	Ja	2	Skien/Porsgrunn	6 896	0	-6 896
0821 Bø	73	79	6	Ja	1	Notodden	0	0	0
0822 Sauherad	37	58	21	Ja	1	Notodden	6 104	0	-6 104
0826 Tinn	20	34	14	Ja	2	Tinn	7 776	7 776	0
0827 Hjartdal	55	31	-24	Ja	2	Notodden	3 419	5 698	2 279
0828 Seljord	35	47	12	Ja	2	Seljord	5 698	4 559	-1 139
0829 Kviteseid	17	35	18	Ja	2	Seljord	5 698	5 698	0
0830 Nissedal	41	33	-8	Ja	2	Nissedal	5 130	5 698	568
0831 Fyresdal	9	10	1	Ja	2	Fyresdal	5 698	5 698	0
0833 Tokke	18	17	-1	Ja	2	Vinje	5 698	5 698	0
0834 Vinje	48	33	-15	Ja	2	Vinje	0	0	0

Virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte	Notodden, Nome, Midt-Telemark
DA-sone	Nome
Distriktstilskudd	Notodden, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome, Sauherad, Seljord

Tabellen ovenfor gir en oppsummering av AV's anbefaling til departementet. Med bakgrunn i høringsnotatet fra AV vurderer Telemarksforsking det slik at det er risiko for at Notodden, Nome og Midt-Telemark kommune mister posisjonen som virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte.

Det vurderes videre som risiko for at Nome kan falle ut av DA-sone 1a

Notodden, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome, Sauherad og Seljord faller ut av området for distriktstilskudd.

### Vurdering

Dersom Nome kommune ikke lenger skulle bli inkludert i virkeområdet for distriktstilskudd vil det kunne innebære et inntektstap på 6,9 mill. kroner (2019) pr. år.

Dersom Nome kommune i tillegg skulle bli trukket ut av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, vil det samlede tapet (vurdert ut fra brutto lønnsutgifter 2018) kunne bli opp mot 20 mill. kroner pr. år, uten kompenserende tiltak.

Hva effekten av å miste distriktsrettet investeringsstøtte vil være for oss er i skrivende stund ikke klart, men det vil få betydelige konsekvenser for næringsutviklingsarbeidet i kommunen.

### Oppsummering – konklusjon

Saken legges frem for formannskapet til orientering og med forslag til uttalelse.

Ulefoss, 29.04.2019  
Rådmannen



Asplan Viak AS  
Postboks 24  
1301 SANDVIKA

Att:

**Vår ref.**  
19/11097

**Dato:**  
21.05.2019

## **Vedr. Ny distriktsindeks - uavhengig faglig gjennomgang**

Sak vedr. «Ny distriktsindeks – uavhengig faglig gjennomgang» ble behandlet på kommunestyremøte i Nord-Fron 14.05.19, sak 43/19.

Vedlagt utskrift av møtebok.

Med hilsen

Astrid Vadet  
kulturkonsulent

Telefon: 61216171  
Epost: [astrid.vadet@nord-fron.kommune.no](mailto:astrid.vadet@nord-fron.kommune.no)

Godkjend og sendt ut utan underskrift iht. interne rutinar.

Vedlegg:  
Ny distriktsindeks

Kopi til:  
Tom Nøvik

2643 Skåbu



# Nord-Fron kommune

## Politisk sak

### Ny distriktsindeks - uavhengig faglig gjennomgang

Utval	Saksnr	Møtedato
Formannskapet	041/19	14.05.2019
Kommunestyret	043/19	14.05.2019

Saksbehandlar	Journalpost
Tom Nøvik	19/8362

#### Vedlegg:

Uttale / tilbakemelding vedr. ny distriktsindeks  
Gjennomgang av distriktsindeksen

Administrasjonssjefen legg saka fram for formannskapet med slik

#### Innstilling:

Formannskapet rår kommunestyret til følgende vedtak:

Kommunestyret har følgende innspill Asplan Viak`s gjennomgang av distriktsindeksen:

.....

#### Formannskapet 14.05.2019:

##### Behandling i møte:

Formannskapet la fram følgjande forslag til vedtak:

Formannskapet rår kommunestyret til å gjøre slikt vedtak:

For å opprettholde målsettingen om bærekraftige regioner i distriktene så må samfunnsutfordringene på grunn av vår geografiske beliggenhet vektlegges høyere enn i forslaget fra Asplan Viak. Distriktsindeksen må reduseres.

Nord-Fron kommune ønsker å vekte opp samfunnsutfordringene med bakgrunn i følgende kommentar til Asplan Viak sin rapport Gjennomgang av Distriktsindeksen:

- demografiutfordringen knyttet til andel kvinner i alderen 20-39 år bør tas inn som indikator
- Utdanningsnivå bør tas inn som indikator
- ønsker fortsatt at sosiale utfordringer bør inn i indeksen da en kan forvente en kumulativ effekt av disse når de kommer på toppen av andre distriktsutfordringer
- er kritisk til at SSB's sentraliseringsindeks gis for stor vekt i den samla indeksen på bekostning av demografi
- ønsker at de konkrete effektene for vår kommune kommer klart fram før indeksen tas i bruk
- en er bekymret for smitteeffekt distriktsindeksen kan ha til andre distriktpolitiske

ordninger (reduisert arbeidsgiveravgift, områder for investeringstilskudd mv)  
· Nord-Fron kommune ber om at saken følges opp med analyser av virkninger for kommunene når dette er mulig

Forslaget vart samrøystes vedtatt.

#### **FOR- 041/19 Vedtak:**

Kommunestyret har følgende innspill Asplan Viak`s gjennomgang av distriktsindeksen:

For å opprettholde målsettingen om bærekraftige regioner i distriktene så må samfunnsutfordringene på grunn av vår geografiske beliggenhet vektlegges høyere enn i forslaget fra Asplan Viak. Distriktsindeksen må reduseres.

Nord-Fron kommune ønsker å vekte opp samfunnsutfordringene med bakgrunn i følgende kommentar til Asplan Viak sin rapport Gjennomgang av Distriktsindeksen:

- demografiutfordringen knyttet til andel kvinner i alderen 20-39 år bør tas inn som indikator
- Utdanningsnivå bør tas inn som indikator
- ønsker fortsatt at sosiale utfordringer bør inn i indeksen da en kan forvente en kumulativ effekt av disse når de kommer på toppen av andre distriktsutfordringer
- er kritisk til at SSB`s sentraliseringsindeks gis for stor vekt i den samla indeksen på bekostning av demografi
- ønsker at de konkrete effektene for vår kommune kommer klart fram før indeksen tas i bruk
- en er bekymret for smitteeffekt distriktsindeksen kan ha til andre distriktpolitiske ordninger (reduisert arbeidsgiveravgift, områder for investeringstilskudd mv)
- Nord-Fron kommune ber om at saken følges opp med analyser av virkninger for kommunene når dette er mulig

#### **Kommunestyret 14.05.2019:**

##### **Behandling i møte:**

Det vart viste til vedtak i FS-sak 43/19:

Innstillinga frå formannskapet vart samrøystes vedtatt.

#### **KOM- 043/19 Vedtak:**

Kommunestyret har følgende innspill til Asplan Viak's gjennomgang av distriktsindeksen:

For å opprettholde målsettingen om bærekraftige regioner i distriktene så må samfunnsutfordringene på grunn av vår geografiske beliggenhet vektlegges høyere enn i forslaget fra Asplan Viak. Distriktsindeksen må reduseres.

Nord-Fron kommune ønsker å vekte opp samfunnsutfordringene med bakgrunn i følgende kommentar til Asplan Viak sin rapport Gjennomgang av Distriktsindeksen:

- demografiutfordringen knyttet til andel kvinner i alderen 20-39 år bør tas inn som indikator
- Utdanningsnivå bør tas inn som indikator
- ønsker fortsatt at sosiale utfordringer bør inn i indeksen da en kan forvente en kumulativ effekt av disse når de kommer på toppen av andre distriktsutfordringer
- er kritisk til at SSB`s sentraliseringsindeks gis for stor vekt i den samla indeksen på

## bekostning av demografi

- ønsker at de konkrete effektene for vår kommune kommer klart fram før indeksen tas i bruk
- en er bekymret for smitteeffekt distriktsindeksen kan ha til andre distriktpolitiske ordninger (reduisert arbeidsgiveravgift, områder for investeringstilskudd mv)
- Nord-Fron kommune ber om at saken følges opp med analyser av virkninger for kommunene når dette er mulig

## Bakgrunn for saka:

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en uavhengig faglig vurdering /gjennomgang av distriktsindeksen. Bakgrunnen for den eksterne gjennomgangen er *reaksjonene som fulgte i etterkant av KMD`s prosess med revideringen av distriktsindeksen høsten 2017 og våren 2018*. Dette forslaget ble det gitt en tilbakemelding på (se vedlegg 1).

På bakgrunn av alle reaksjonene varslet KMD i statsbudsjettet for 2019 gjennomføring av en ekstern og faglig gjennomgang av distriktsindeksen.

Asplan Viak har hatt ansvaret for den faglige gjennomgangen (vedlegg 2). En referansegruppe bestående av medlemmer fra en kommune, to fylkeskommuner, KS og KMD har fulgt arbeidet. Asplan Viak har ansvaret for å samle inn innspill fra kommuner og fylkeskommuner. Innspillene vil bli vurdert av Asplan Viak. Asplan Viak vil med utgangspunkt i innspillene fra kommuner og fylkeskommuner, samt drøftinger i referansegruppa foreslå ny distriktsindeks. KMD vil forelegge forslaget fra Asplan Viak frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2020, og fastlegge ny distriktsindeks endelig etter den behandlingen.

En ny distriktsindeks vil ventelig tre i kraft fra 1.1.21.

Distriktsindeksen (DI) er et verktøy som brukes for å kartlegge og peke ut kommuner med visse typer utfordringer: størrelses- og avstandsuremper, som vi også vil betegne som «geografiutfordringer», og svak samfunnsutvikling som er helt eller delvis forårsaket av geografiutfordringer.

Den kritiske gjennomgangen av distriktsindeksen har i rapporten tatt utgangspunkt i at utforming og *sammenstilling av distriktsindeksen skal henge sammen med gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken, samt mål for virkemidlene hvor DI brukes*.

Hvordan ulike utfordringer og ulike hensyn skal veies opp mot hverandre og vektes, er imidlertid en **politisk problemstilling** mer enn en rent faglig. Det avgjørende spørsmålet er hvor vidt kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer, skal kunne klassifiseres som «distriktskommuner» fordi de viser tegn til en særdeles svak samfunnsutvikling.

Gjeldende indeks består av ni indikatorer gruppert i fire hovedgrupper:

### **Geografi** (samlet vekt **40** prosent):

- Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling – vekt 20 prosent
- Befolknings tetthet – vekt 10 prosent

- Reisetid fra Oslo – vekt 10 prosent.

### **Demografi** (samlet vekt **30** prosent):

- Befolkningsvekst siste 10 år (%) – vekt 20 prosent
- Befolkningsandel eldre (personer 67 og eldre) – vekt 5 prosent
- Befolkningsandel kvinner i alderen 20 – 39 år – vekt 5 prosent.

### **Arbeidsmarked** (samlet vekt **20** prosent):

- Andelen av befolkningen som er sysselsatt 20 – 64 år – vekt 10 prosent
- Vekst i sysselsetting (antall sysselsatte etter bosted) siste 10 år (%) – vekt 10 prosent.

### **Levekår** (samlet vekt **10** prosent):

- Inntekt per innbygger 17+ år (vekt 10 prosent).

Hovedforslag til revidert indeks («AV-indeks») fra Asplan Viak er satt sammen på følgende måte:

<b>Indikator</b>	<b>Vekt</b>
SSBs sentralitetsindeks	60
Befolkningsvekst siste 10 årene	20
Sysselsettingsvekst siste 10 årene	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10

Dette forslaget ligner mye på KMDs forslag til revidert indeks («KMD-indeks») fra 2018 (vedlegg 1). I KMD-indeksen inngikk de to første indikatorene med de samme vektene. KMD-indeksen inneholdt for øvrig bare sysselsettingsvekst som indikator knyttet opp mot økonomisk vekst. Asplan Viak har i sitt forslag valgt å beholde samme samlet vekt for indikatorer for økonomisk vekst, men justerer vekten for sysselsettingsvekst ned for å kunne inkludere den «nye» indikatoren: indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor.

### **Rådmannsleiinga si vurdering:**

Slik forslaget fra Asplan Viak er lagt fram så gir dette følgende endring for vår region (AV-indeks):

<b>Kommune</b>	<b>Dagens distr.indeks</b>	<b>AV-indeks</b>	<b>AV40 - indeks</b>
Nord-Fron	29	41	35
Sør-Fron	40	36	32
Ringebu	35	48	40

Konklusjonen slik administrasjonen vurderer dette er at Nord-Fron kommune blir vurdert som mindre distriktsaktig i Asplan Viak sitt forslag sett i forhold til dagens gjeldende indeks.

Et avgjørende spørsmål er om kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer skal kunne klassifiseres som distriktskommuner fordi de ellers viser tegn til en svak samfunnsutvikling. I rapporten til Asplan Viak finner de gjennom analysearbeidet at kommuner som ikke framstår som særlig usentrale kan klassifiseres som distriktskommuner dersom SSBs sentralitetsindeks gis en forholdsvis lav vekt (40 %). Som tabellen viser så gir det et «positivt utslag» for Nord-Fron dersom sentralitet vektes ned (AV40-indeks).

Sentralitetsindeksen er en indeks som er utviklet med utg.pkt i grunnkretsene der folk bor. Innefor 90 minutters kjøring med bil fra bostedsgrunnkretsen for hver innbygger i en kommune blir følgende telt:

- Antall arbeidsplasser
- Antall servicefunksjoner.

Indeksen skal bl.a skille mellom kommuner som framstår som regionscenter og omlandskommuner.

Nord Fron har i SSBs sentralitetsindeks en persentil på **53** (maks er 100). Det vil si at 53 prosent av landets kommuner er mer distriktsaktig enn Nord Fron, alternativt 47 prosent er av landets kommuner er mindre distriktsaktig, når en kun ser på SSBs sentralitetsindeks (avstander).

KMD har tidligere argumentert for at geografiutfordringer, representert ved SSBs nye sentralitetsindeks, skal telle mer i en revidert distriktsindeks enn det geografiutfordringer teller i gjeldende indeks. Asplan Viak finner at det er argumenter som kan støtte opp under det forslaget fra KMD. For Nord-Fron er dette av avgjørende betydning hvordan vektingen fordeles fordi vi ligger relativt sentralt til, sammenlignet med andre kommuner.

Når distriktsindeksen revideres, vil det naturligvis skje noen endringer i hvordan enkelte kommuner rangeres. Fra et overordnet perspektiv er endringer for den enkelte kommunen av liten betydning så lenge det ikke oppstår uheldige, systematiske skjevheter i hvilke kommuner som rammes av endringer. I denne sammenhengen vil «uheldig» bety at en endring ikke er i tråd med målene i politikken som ligger til grunn for bruk og utforming av distriktsindeksen.

Utkastet fra Asplan Viak, der det foreslås en revidering av dagens distriktsindeks, vil gi positive utslag for noen kommuner, og negative for andre. Vektingen av de ulike parameterne er *derfor i stor grad ett politisk spørsmål i forhold til «hvem som trenger det mest»*. I et overordnet perspektiv vil det trolig være vanskelig å finne en indeks som ikke endrer dagens status, og samtidig blir mer rettferdig i forhold til dagens modell.

En endring i vektingen vil gi endringer i indeks (**AV40**). Dersom en legger til grunn at sentralitetsindeksen vektes ned til 40 %, befolkningsveksten siste 10 år til 40 % og de resterende 2 faktorene til 10 % hver, så *vil dette gi et gunstigere utslag for Nord-Fron kommune. Dette skyldes at geografi, hvor vi er vurdert til å komme bedre ut enn andre, vektes ned, mens samfunnsutfordringene vektes opp.*

For Nord-Fron kommune vil den foreslåtte endringen fra Asplan Viak gi negativ effekt

i forhold til rammeoverføringen. Hvor stor den negative effekten blir vil være avhengig av vektingen mellom de ulike parametrene. Hva dette konkret vil bety i redusert inntekt er ikke vurdert, men fra fjorårets KMD forslag så vi at en indeks på 43 vil kunne redusere rammeoverføringen med ca, 4,4 mill. kr.

#### Oppsummert:

Nord Fron har hatt en samfunnsutvikling som gjør at kommunen scorer lavt på kriterier for samfunnsutfordringer som er betinget ut fra geografi:

- Indikator for næringsdifferensiering, persentil på 24
- Befolkningsvekst, persentil på 26
- Sysselsettingsvekst, persentil 24.

Samlet forslag til ny distriktindeks gir en persentil på **41** for Nord Fron kommune. Desto nærmere persentil er 100, desto mindre er kommunen definert som «distriktsaktig». Nord Fron har ved gjeldende indeks (dagens) en persentil på **29**. Altså Nord Fron kommune blir definert som mindre distriktsaktig i forslag til ny distriktsindeks fra Asplan Viak sett i forhold til gjeldende indeks.

I forslaget til Asplan Viak blir SSB sentralitetsindeksen vektet med 60 prosent. Hvis samfunnsutfordringer blir vektet mer, for eksempel 60 prosent, vil Nord Fron få en distriktsindeks på **35** (ved AV40), og vil da bli mer distriktsaktig. Hovedargumentet for Nord Fron kommune er at samfunnsutfordringer betinget ut i fra geografi må vektlegges mer enn SSB sentralitetsindeks (avstander).

Kommunen vil uansett få en økt persentil fra 29 til 35, men samtidig vil det gi mindre utslag på rammeoverføringene enn dersom kommunen får en persentil på 41.

Administrasjonssjefen i Nord-Fron  
Arne Sandbu

Asplan Viak AS Avd Oslo  
Postboks 337 Sentrum

0101 OSLO

## Gjennomgang av distriktsindeks - Tilbakemeldig

Det vises til e-post fra Asplan Viak av 19. februar 2019, samt informasjon fra Kommunal- og moderinseringdepartementet (KMD) datert 15. februar 2019 hvor en ber om innspill på den faglige, uavhengige gjennomgangen av distriktsindeksen som er Asplan Viak har gjennomført på oppdrag fra KMD.

Fylkestinget i Nordland har behandlet i sak 067/2019. Følgende vedtak ble fattet:

- Asplan Viaks gjennomgang av forslag til ny distriktsindeks er godt faglig dokumentert.*
- Fylkestinget i Nordland er tilfreds med at forslagene til ny distriktsindeks i større grad tar høyde for øykommunene og andre små kommuner sine distriktsutfordringer. Indeksen gjenspeiler de reelle distriktsutfordringene langt bedre enn forrige forslag. Likevel er det noen store utslag ved både AV og AV40-indeksen som må gis en nærmere forklaring / ny vurdering. Dette gjelder særlig utslaget for kommunene i Vesterålen.*
- Uavhengig av hvilket forslag som vil bli benyttet, mener fylkestinget at det vil være formålstjenlig og viktig at det avsettes skjønnsmessige midler for å jevne ut utilsiktede skjevheter ved bruk av ny distriktsindeks.*
- Fylkestinget vil melde tilbake til KMD at det er politisk utfordrende at forslagene til ny distriktsindeks ikke gir kunnskap om konsekvensene når ny indeks er vedtatt. Distriktsindeksen er et verktøy for nasjonale prioriteringer, blant annet fordeling av ressurser mellom kommuner og regioner. Dette er et politisk spørsmål. Fylkestinget kan ikke se hvordan kommuner og fylkeskommuner som berøres av denne indeksen skal kunne påvirke prosessen videre.*

Med hensyn til punkt 4 vil Nordkand fylkeskommune selv gi tilbakemelding til KMD da dette ikke er en del av den tilbakemeldingen som Asplan Viak forespurte.

Med vennlig hilsen

Hanne Østerdal  
nærings- og utviklingssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.*

**Hovedmottakere:**

Asplan Viak AS Avd Oslo

Postboks 337 Sentrum

0101

OSLO





Nærøy kommune



Vikna kommune

ASPLAN VIAK as  
Postboks 337  
0101 OSLO

Deres ref:

Vår ref:  
2019/241-7

Saksbehandler:  
Fred Moen ,

Arkivkode:  
151

Dato:  
16.05.2019

## **Tilbakemelding fra Vikna og Nærøy kommuner (Nye Nærøysund kommune) på utkast til ny distriktindeks.**

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktindeksen. Bakgrunnen for denne eksterne gjennomgangen er reaksjonene som fulgte i etterkant av KMDs prosess med revideringen av distriktindeksen høsten 2017 og våren 2018.

Distriktindeksen benyttes i flere distriktpolitiske ordninger. Vurderingen vil primært ha fokus på bruken av distriktindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet.

KMD har ikke vurdert det som hensiktsmessig å vise fordelingsvirkninger i inntektssystemet med Asplan Viaks utkast til ny distriktindeks. Av hensyn til tidsplanen for gjennomgangen av distriktindeksen, legger departementet opp til at den samme distriktindeksen som ble brukt i inntektssystemet for 2019, fremdeles benyttes i fordelingen av de distriktpolitiske tilskuddene i 2020. KMD opplyser at når distriktindeksen er behandlet i stortinget, vil KMD vurdere om den gir utilsiktede virkninger for ulike distriktpolitiske tilskudd, og om fordelingsmodellene for disse skal endres i lys av konsekvensene.

Asplan Viak vil med utgangspunkt i innspillene fra kommuner og fylkeskommuner samt drøftinger i referansegruppa foreslå ny distriktindeks. KMD vil forelegge forslaget fra Asplan Viak frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2020, og fastlegge ny endelig distriktindeks etter den behandlingen.

Forslaget fra Asplan Viak ligner mye på KMDs forslag til revidert indeks («KMD-indeks») fra 2018. I KMD indeksen inngikk de to første indikatorene med de samme vektene. KMD-indeksen inneholdt for øvrig bare sysselsettingsvekst som indikator knyttet opp mot økonomisk vekst.

Postadresse:  
Postboks 133, Sentrum  
7901 RØRVIK

Besøksadresse:  
Engasvegen 27  
7900 RØRVIK

Telefon: 74 39 33 00  
Telefaks: 74 39 00 70

Bank: 4482.08.10462  
Org.nr.: 944 976 728

Hjemmeside: [www.vikna.kommune.no](http://www.vikna.kommune.no)

E-postadresse: [vikna@vikna.kommune.no](mailto:vikna@vikna.kommune.no)

Vekten for sysselsettingsvekst er justert ned for å kunne inkludere den «nye» indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor.

I forslaget til ny distriktindeks foreslås det å måle distriktutfordringer med to typer indikatorer:  
 – Den første typen er knyttet til geografiske ulemper. Her brukes Statistisk Sentralbyrås (SSB) sentralitetsindikator, som måler tilgjengelighet til arbeidsplasser og tjenester fra der folk bor.

– Den andre typen indikatorer er knyttet til de samfunnsutfordringene som følger av geografiulempene. Her brukes tre indikatorer: befolkningsutvikling siste ti år, sysselsettingsvekst siste ti år og indikator for næringsdifferensiering i privat sektor.

#### Kriterier og vekter i forslag til ny distriktindeks

	AV-indeks
SSBs sentralitetsindeks	60
Befolkningsvekst siste 10 år	20
Sysselsettingsvekst siste 10 år	10
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor*	10

*\*) En differensiert næringsstruktur kan bidra til at en kommune er mindre sårbar overfor konjunktur- eller næringsspesifikke svingninger. En kommune med en differensiert næringsstruktur vil også ha «flere bein å stå på» for framtidig næringsutvikling, noe som minsker faren for langvarig strukturnedgang og vedvarende dårlige vekstvilkår.*

Hvordan ulike utfordringer skal veies opp mot hverandre og vektet, er ifølge Asplan Viak mer en politisk problemstilling enn en rent faglig.

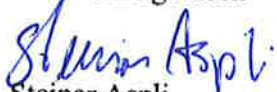
Distriktindeksen brukes i større grad enn tidligere i fordelingen av regionalpolitiske tilskudd til kommunene. Kommuner med store distriktutfordringer, får lav indeks, og større andel regionalpolitiske tilskudd.

#### Konklusjon:

- Kommune Nærøy og Vikna (nye Nærøysund fra 1.1.2020) oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktindeksen innebærer at dagens to kommuner generelt blir vurdert å ha mindre grad av distriktspolitiske utfordringer enn med bruk av dagens distriktindeks. Man kan ut i fra det se konturene av virkningen av ny indeks for nye Nærøysund kommune. Det er imidlertid vanskelig å kunne konkludere på virkningen for nye Nærøysund, da Asplan Viak sin gjennomgang av distriktindeksen ikke har tatt for seg den nye kommunestrukturen. Det vil derfor være usikkert hvordan endret distriktindeks vil slå ut for nye Nærøysund i og med at dette ikke er skissert, og videre at fordelingsvirkningene av ny distriktindeks ikke fremkommer.
- Kommunen vil likevel understreke viktigheten av at anvendelsen av den nye distriktindeksen til utmåling av distriktspolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.
- Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.»
- Kommunene vil allikevel påpeke det faktum at sammenslåingskommunene er lovet å beholde sine inntekter uavkortet de første 15 årene etter sammenslåingen, og man må forutsette at

dette også vil gjelde inntekter som evt vil måtte påvirkes negativt av ny revidert distriktindeks.

Med vennlig hilsen



Steinar Aspli

ordfører Nærøy kommune



NÆRØY KOMMUNE

Steinar Aspli

Ordfører



Amund Hellesø

ordfører Vikna kommune





Vår dato  
04.06.2019

Vår referanse  
ELDO/2019/380-6

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Elin Johanne  
Dolmseth

Direkte telefon  
72401160

Deres dato

Asplan Viak AS

## Innspill fra Oppdal kommunestyre til distriktsindeksen

Kommunestyret vedtok i møte 29.5.19 i sak 19/57 følgende innspill til Asplan Viak sitt forslag til distriktsindeks:

*Forslaget til revidert distriktsindeks innebærer at kommunen blir vurdert å ha betydelig mindre distriktpolitiske utfordringer enn med bruk av dagens distriktsindeks. Konsekvensen for kommunen er høyst sannsynlig kraftig reduksjon i distriktstilskudd Sør-Norge. Kommunen er også bekymret for at ny distriktsindeks kan få konsekvenser for Oppdals tilknytning til ulike virkemiddelområder.*

*Oppdal kommune ber om at det tas en ekstra gjennomgang på hvilke utslag forslag til revidert distriktsindeks gir for Oppdal kommune. Ny indeks synes å gi uforholdsmessige store utslag for kommunen.*

*Kommunen støtter referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling bør telle noe mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.*

*I indikatoren demografi benyttes befolkningsutvikling de siste 10 årene som utgangspunkt for beregningen. For perioden 2007-2017, har Oppdal hatt en befolkningsvekst på 6,8 prosent, tilsvarende 0,66 prosent gjennomsnittlig årlig vekst. Siste 3 år, dvs. for perioden 2016-2019, har kommunen hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,43 prosent. Oppdal kommune ber om at departementet legger til grunn et mindre tidsrom for befolkningsutvikling ved utarbeidelse av delindeksen «Demografi», det samme gjelder forutsetningen for beregning av delindeksen «økonomisk vekst». Konkret foreslår Oppdal kommune å legge til grunn gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling siste 3 år som indikator på demografi. Tilsvarende foreslås på indikatoren sysselsettingsvekst.*

*Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes ut på formell høring. Tiltent bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler må komme fram i grunnlaget for en slik høring.*

*Kommunen bør kompenseres for bortfall av distriktstilskudd Sør-Norge utover det som fanges opp av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet – f.eks. med skjønnsmidler. Det forutsettes at eventuell økt arbeidsgiveravgift kompenseres fullt ut.*

Med hilsen

Elin Johanne Dolmseth  
Økonomisjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og innehar ingen signatur.*



Asplanviak - Taryn Ann Galloway

## Melding om vedtak

### Uttalelse til gjennomgang av distriktsindeksen

Vedlagt følger utskrift av saksframlegg vedrørende behandling av ovennevnte sak.

**Spørsmål vedrørende behandlingen** kan stilles til ansvarlig saksbehandler Steinar Gaustad, tlf. 72483005

Med hilsen  
Orkdal kommune  
Plan og forvaltning

Ingeborg Wolden  
Formannskapssekretær

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.*

## Saksframlegg

Saksbehandler  
Steinar Gaustad

Dato  
13.06.2019

Arkivreferanse  
2019/1927-  
2

Saksgang		
Saknummer	Utvalg	Møtedato
26/19	Arbeidsutvalg Orkland	20.06.2019

### Uttalelse til gjennomgang av distriktsindeksen

#### Vedlegg

- 1 Informasjon om gjennomgangen av distriktsindeks
- 2 Asplan Viak - Gjennomgang av distriktsindeks  
16022018

#### Behandling i Arbeidsutvalg Orkland - 20.06.2019

##### Are Hilstad fremmet følgende tilleggsforslag:

Orkland kommune er i mot at kriteriet «befolkningstetthet» tas ut av indeksen. Kriteriet fanger opp kostnadsdrivende avstandsulemper som er gjeldende i mange kommuner, primært i distriktet.

Orkland ber også om at «inntekt pr skatteytter over 17 år» inkluderes i indeksen. Det vil fange opp kommuner uten høy-lønnsomme arbeidsplasser, som ofte skyldes stor avstand til markedene.

##### *Avstemming (7 medlemmer)*

Prosjektleders innstilling med Are Hilstads tilleggsforslag – enstemmig vedtatt.

#### Vedtak i Arbeidsutvalg Orkland - 20.06.2019

Orkland kommune forutsetter at det fortsatt blir mulig å se på ulike distriktsutfordringer innen kommunen og at dette kan vurderes for de tidligere kommunene som inngår i en ny kommune. I tillegg bør næringslivets reelle utfordringer tillegges større vekt når det skal fastsettes en distriktsindeks.

Orkland kommune er i mot at kriteriet «befolkningstetthet» tas ut av indeksen. Kriteriet fanger opp kostnadsdrivende avstandsulemper som er gjeldende i mange kommuner, primært i distriktet.

Orkland ber også om at «inntekt pr skatteytter over 17 år» inkluderes i indeksen. Det vil fange opp kommuner uten høy-lønnsomme arbeidsplasser, som ofte skyldes stor avstand til markedene.

#### Prosjektleders innstilling

Orkland kommune forutsetter at det fortsatt blir mulig å se på ulike distriktsutfordringer innen kommunen og at dette kan vurderes for de tidligere kommunene som inngår i en ny kommune. I

tillegg bør næringslivets reelle utfordringer tillegges større vekt når det skal fastsettes en distriktsindeks.

## **Bakgrunn for saken**

Asplan Viak har fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å foreta en faglig uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Hensikten med høringen er å invitere til å gi innspill på utkast til ny distriktsindeks fra Asplan Viak, og informere om arbeidet med revisjon av distriktsindeksen. Høringsfristen er gått ut, men virkningene av forutsetningene i rapporten kan være dramatiske for den nye kommunen og det vil være riktig å gi en uttalelse.

Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Distriktsindeksen skal derfor måle kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene.

Fra rapporten gjengis:

*Områder hvor distriktsindeksen brukes:*

*1. Virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift*  
*For di distriktsutfordringer varierer mellom kommuner innenfor og utenfor fylkene og landsdelene som oppfyller de formelle kriteriene knyttet til befolkningstetthet og -utvikling, er det ønskelig å kunne utøve en viss fleksibilitet i fastsettelsen av virkeområdene. Distriktsindeksen fungerer som et tilleggsverktøy i vurderingen av om noen kommuner i tilgrensende fylker og landsdeler bør inkluderes i virkeområdene, i stedet for kommuner innenfor disse fylkene og landsdelene der de distriktsmessige utfordringene er mindre. Slik sett får distriktsindeksen betydning i ytterkantene av virkeområdene. For de aller fleste kommuner har distriktsindeksen liten betydning for spørsmålet om innlemming i virkeområdene.*

*2. Inntektssystemet for kommunene*  
*Hva slags innspill ønskes til Asplan Viak? Innspillene til Asplan Viak bør være knyttet til drøfting og gjennomgang av distriktsindeksen, og utkast til ny distriktsindeks ut fra at formålet med distriktsindeksen er å være et verktøy for å peke ut distriktskommuner. Spørsmålet som bør vurderes er om Asplan Viaks utkast gir en distriktsindeks som er godt et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og om Asplans Viaks drøfting av og forslag til geografiske og samfunnsmessige utfordringer er dekkende for dette formålet. Innspill kan også være knyttet til metoder, vektning osv.*

## **Vurdering**

I sammendraget til rapporten står det blant annet:

*De tre temaene «økonomisk vekst», «befolkningsutvikling og –sammensetning» og «ivaretagelser av menneskelige ressurser» framstår som relevante for inkludering av indikatorer i indeksen. Samlet vurderer vi at følgende fire indikatorer framstår som mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen: SSBs sentralitetsindeks, befolkningsvekst de 10 siste årene, sysselsettingsvekst de 10 siste årene og en indikator for næringsdifferensiering i privat sektor i kommunen. Vi har forsikret oss at de tre indikatorer for samfunnsutfordringer er tilstrekkelig distinkte, dvs. at hver av dem*



*fanger opp en unik distriktsutfordring slik at indeksen gjenspeiler et visst mangfold i relevante utfordringer.*

Rådmannen er usikker på om det er tilstrekkelig grunnlag til å hevde at det i alle tilfeller er en distinkt forskjell mellom befolkningsvekst og sysselsettingsvekst. I mindre kommuner som ikke i hovedsak er bostedskommuner for store regionsentra er det nesten umulig å få befolkningsvekst uten at det skjer vekst i sysselsettingen. Det burde også vært sett nærmere på hva som er de begrensende faktorene for å få nye etableringer og dermed økt sysselsetting. Dette kan være av andre årsaker enn tid på arbeidsreise og tilgang på servicefunksjoner. Tilgang og kostnader knyttet til varelevering er viktig for mange, behov for tilgang på spesielle servicetjenester kan være viktig og en mulig omsetningsverdi for et næringsanlegg vil for mange være avgjørende for etablering.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner har en kommune som minste enhet og dette kan helt klart gi store økonomiske utfordringer for kommuner som slår seg sammen. Det vil også endringene i distriktsindeksen kunne få når nye kommuner med stor geografisk utstrekning blir vurdert som en enhet. Dette fratar den nye kommune virkemidler som kunne vært brukt til å opprettholde både sysselsetting og bosetting i hele kommunen hvis kommunene ikke hadde slått seg sammen. Forutsetningen om at kommunene skulle beholde et inntektsnivå tilsvarende hva kommunene hadde før sammenslåing blir dermed vanskelig å innfri. På samme måte vil mulighetene for bedriftsetableringer i hele den nye kommunen bli mye vanskeligere.

I utredningen om bo- og markedsregioner har man tatt utgangspunkt i de nye kommunene fra 01.01.2020, mens utredningen om distriktsindeks ser på dagens kommuner og viser ikke effekten av en sammenslåing.

Det store spørsmålet er likevel om en teoretisk beregnet distriktsindeks gir et riktig bilde av utfordringene i distriktene eller er kommunene så ulikt sammensatt og påvirkes av så mange faktorer at en beregnet distriktsindeks mest blir en teoretisk øvelse. Dette er også drøftet i rapporten og det pekes på at det ikke alltid er en klar sammenheng mellom SSB sin sentralitetesindeks og hvilke kommuner som faktisk har store utfordringer med sysselsetting og bosetting.

For Orkland vil det være avgjørende at det blir mulig å se på ulike distriktsutfordringer innen kommunen slik at de tidligere kommunene kan vurderes ulikt slik at hele den nye kommunen kan tas i bruk. I tillegg bør næringslivets utfordringer tilleggs større vekt når det skal fastsettes en distriktsindeks.

### **Tilrådingens økonomiske konsekvenser**

Ikke vurdert.

### **Konsekvenser for vedtatte målsettinger**



ASPLAN VIAK AS  
Postboks 24  
1301 SANDVIKA

**Vår dato:** 20.05.2019  
**Deres dato:**

**Vår referanse:** 2018/903-34  
**Deres referanse:**

**Saksbehandler:**  
Elin Fjeldberg  
90737367

## **Innspill fra Sel kommune vedr. gjennomgang av distriktsindeks**

Forslag til revisjon av distriktsindeksen er drøftet i Sel formannskap 20.05.19.  
Sel kommune har følgende innspill til utkastet:

Sel kommune mener at forslaget til ny beregningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen i all hovedsak er basert på gode, faglige vurderinger.  
Vi mener imidlertid det er muligheter til en del justeringer som vil øke treffsikkerheten sett opp mot formålet med indeksen.

Vi har følgende forslag til justeringer av forslaget:

- Demografiutfordringer knyttet til kvinner i alderen 20-39 må tas inn som indikator.
- Kommunen støtter referansegruppens forslag om at befolkningsutvikling må telle mer på bekostning av geografiutfordringer, og konkret slik at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi – dvs. tilsvarende AV40.
- SSB's sentraliseringsindeks gis for stor vekt i den samla indeksen.
- Sosiale utfordringer må fortsatt inkluderes i indeksen da en kan forvente en kumulativ effekt av disse når de kommer på toppen av andre distriktsutfordringer.

Sel kommune er tilfreds med at eventuelle endringer i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, ses i sammenheng med revisjon av virkeområdene – dvs. med effekt fra 2021.

Vi vil understreke viktigheten av at anvendelsen av en eventuelt ny, justert distriktsindeks til utmåling av distriktpolitiske tilskudd og regulering av virkemiddelområder skjer på en planmessig, forutsigbar måte.

Sel kommune tilhører den politiske og administrative regionen Nord-Gudbrandsdalen. Regionen har i stor grad et felles bo- og arbeidsmarked. Utvekslinga er særlig tydelig mellom kommunene Sel og Vågå. Vi vil påpeke betydninga av at kommuner med så stor grad av samhandling vi har i Nord-Gudbrandsdalen, har samme vektning i utmåling av virkemiddelbruk.

Med vennlig hilsen

Elin Fjeldberg  
*Økonomisjef*  
*Stab utvikling*

*Dokumentet er godkjent elektronisk og er derfor ikke signert.*



Asplan Viak v/Taryn Ann Galloway

**Vår ref:**

Sak: 19/1388 JpID: 19/7839 Sbh: CÅS

**Dykkar ref.**

**Dato:**

20.05.2019

## Uttale til gjennomgang av distriktsindeks

Eid kommune og Selje kommune, nye Stad kommune frå 1.1. 2020, viser til motteke høyringsskriv for gjennomgang av distriktsindeksen og vil med dette gje ei administrativ uttale til utkastet.

Det er lett å følgje argumentasjonen i sjølv rapporten «Gjennomgang av distriktsindeksen». Vi støttar hovudforslaget til Asplan Viak, AV-indeks. Gjennomgangen av distriktsindeksen er grundig og strukturert, og den nye indeksen ser ut til å vere oppbygd av relevante indikatorar som seier noko om i kva grad eit geografisk område er eit distrikt. Dette meiner vi vil vere riktig med tanke på at distriktsindeksen skal nyttast som grunnlag for distriktpolitiske ordningar som skal bidra til å utvikle distrikta.

I informasjonsskrivet frå kommunal- og moderniseringsdepartementet vert det klargjort at gjeldande distriktsindeks vil bli nytta i fordelinga av dei distriktpolitiske tilskota i 2020. Det vil seie at forslaget til ny distriktsindeks først vil ha praktisk betydning ved tildeling av distriktpolitiske tilskot i 2021. På bakgrunn av dette stiller vi oss undrande til at det ikkje er tatt høgde for kommunesamanslåingane som trer i kraft frå 1.1.2020. Vi meiner at gjennomgangen også bør vise AV-indeks med utgangspunkt i ny kommuneinndeling frå 1.1.2020.

*Ver venleg å oppgje referansenummer 19/1388 dersom du tek kontakt med oss.*

Venleg helsing

Åslaug Krogsæter  
Programleiar for Stad kommune

Cecilie Marie Åshamar

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*



Fra: Arild Bergstrøm <arild.bergstrom@sykkylven.kommune.no>  
Sendt: torsdag 9. mai 2019 09:22  
Til: Taryn Ann Galloway  
Kopi: Odd Jostein Drotninghaug  
Emne: Distriktsindeks - Høyring

Sykkylven formannskap behandla sak om ny distriktsindeks som sak 33/19 og gjorde slikt vedtak:

Sykkylven kommune oppfattar at forslaget til ny utrekningsmåte for fastsetting av distriktsindeksen er basert på gode, faglege vurderingar, og har derfor isolert sett ikkje nokon innvendingar til den nye utrekningsmåten.

Kommunen vil likevel understreke kor viktig det er at bruken av den nye distriktsindeksen til utmåling av distriktspolitiske tilskot og regulering av verkemiddelområde skjer på ein planmessig, føreseieleg måte.

Kommunen støttar elles referansegruppa sitt framlegg om at befolkningsutvikling bør telle noko meir på bekostning av geografiutfordringar, og konkret slik at befolkningsutvikling får same vekt som geografi – dvs. tilsvarande AV40.

Kommunen er tilfreds med at eventuelle endringar i inntektssystemet relatert til utmåling av ny distriktsindeks, vert sett i samanheng med revisjon av verkeområda – dvs. med effekt frå år 2021.

Med helsing  
Arild Bergstrøm  
økonomisjef  
Tlf. 70 24 66 00 Mobil. 90 89 79 57

Org.nr.: NO 964980365 MVA - Bankgiro: 4212.23.24839

Arild.bergstrom@sykkylven.kommune.no  
Sjå brosjyra vår

Eg gjer merksam på at e-post til og frå Sykkylven kommune i utgangspunktet er journalpliktig etter arkivlova, og også vil vere eit offentleg saksdokument som andre vil kunne få innsyn i etter reglane i offentleglova.

Denne e-posten og eventuelle vedlegg er utelukkande meint for den institusjonen eller personen han er retta til og kan vere underlagt lovbestemt teieplikt. Viss e-posten er feilsendt, ver snill og slett han og kontakt Sykkylven kommune.

-----  
? Ta omsyn til miljøet – vurder om du MÅ skrive ut denne e-posten!



# TOLGA KOMMUNE

## Sentraladministrasjonen

Asplan Viak AS  
Postboks 24

1301 SANDVIKA

Dato: 29.04.2019

<i>Vår ref.</i>	<i>Løpenr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Deres ref.</i>
19/195-5	3174/19	F02	Kari Sundmoen Jordet 62 49 65 09	

### MELDING OM POLITISK VEDTAK - GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKS

Fra møtet i Kommunestyret den 25.04.2019, saksnr 30/19.

Det underrettes herved om at det er fattet følgende vedtak:

Tolga kommune tar rapport om «Gjennomgang av distriktsindeksen» til orientering.

Tolga kommune mener AV40-indeksen må velges som ny distriktsindeks.

Tolga kommune mener at det må gjennomføres en ny vurdering på om grunnlaget for sentralitet tar høyde for områder med høy andel av primærnæring.

Begrunnelse framkommer i avsnittet «Kommentar og anbefalinger» i saksframstillingen

Med hilsen

Kari Sundmoen Jordet  
Konsulent

Møtesekretær for utvalget

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Kopi:

Vedlegg: Samlet saksfremlegg

# SÆRUTSKRIFT - GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKS

Arkivsak: 19/195

**Saksnr.**      **Utvalg**  
30/19          Kommunestyret

**Møtedato**  
25.04.2019

**Utskrift sendes til:**

Asplan Viak AS Postboks 24 1301 SANDVIKA

**Vedlegg:**

Gjennomgang av distriktsindeksen – rapport – Asplan Viak

**Andre dokumenter i saken:**

19.02.2019 GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKS

**Saksopplysninger:**

Distriktsindeksen (DI) er et verktøy som brukes for å kartlegge og peke ut kommuner med visse typer utfordringer: størrelses- og avstandsulemper, som vi også vil betegne som «geografiutfordringer», og svak samfunnsutvikling som er helt eller delvis forårsaket av geografiutfordringer. Distriktsindeksen brukes i regional- og distriktpolitikken som et hjelpemiddel for å avgrense virkeområdene for henholdsvis distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Distriktsindeksen brukes i tillegg direkte i tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge samt i tildeling av noen midler til fylkeskommuner i inntektssystemet for kommuner.

Kommunal- og Moderniseringdepartementet (KMD) har sett et behov for å gjennomgå og revidere distriktsindeksen. KMD har selv tidligere gjennomført en gjennomgang av distriktsindeksen og foreslo en revidering av indeksen i en rapport fra 2018. KMD har i ettertid sett et behov for å få gjennomført en eksternt gjennomgang av distriktsindeksen. Denne rapporten presenterer arbeidet fra det eksterne, uavhengige oppdraget. Utført av Asplan Viak, i samarbeid med referansegruppe representert fra kommune, fylkeskommune, KMD og KS.

Den kritiske gjennomgangen av distriktsindeksen i rapporten som følger denne høringen, har tatt som utgangspunkt at utforming og sammenstilling av distriktsindeksen skal henge sammen med gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken samt mål for virkemidlene hvor DI brukes. I vurderinger av hva slags utfordringer som framstår som relevante for indeksen, trekkes det i tillegg inn betraktninger og analyser om sammenhengen mellom (mulige) utfordringer og avstands- og størrelsesulemper. En utfordring som representeres med en indikator i distriktsindeksen, skal i større grad gjelde for kommuner med avstands- og størrelsesulemper enn andre kommuner. Dette kravet har vært avgjørende for valget om å ikke ta med indikatorer om levekår og ivaretagelser av naturressurser i distriktsindeksen. I sin helhet framstår ikke utfordringer på de områdene som opplagt større for distriktskommuner

enn andre kommuner. De tre temaene «økonomisk vekst», «befolkningsutvikling og – sammensetning» og «ivaretagelser av menneskelige ressurser» framstår dermed som relevante for inkludering av indikatorer i indeksen. Samlet vurderes det i rapporten at følgende fire indikatorer framstår som mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen:

- SSBs sentralitetsindeks,
- Befolkningsvekst de 10 siste årene
- Sysselsettingsvekst de 10 siste årene
- Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor i kommunen

I tillegg er det et faktum at indikatorene må bygge på tilgjengelig tall. Blant annet har arbeidsgruppen diskutert et tema som bredbåndsdekning, da det er grunn til å anta at dette har sammenheng med geografi og økte avstander (spredt bosetting). Dette ble undersøkt og det foreligger ikke gode statistiske tall på dette. Og det er under en sterk endring.

I rapporten framstilles det ulike indekser (DI), hvor indikatorene i indeksene gis ulik vektlegging. Og det er denne vektleggingen som er det interessante i hvordan ny DI vil virke. Og det er her politikken ligger.

Distriktsindeksen måles fra 1 -100. Der tallet 1 gjengir maksimal distrikts utfordring og tallet 100 gir minimal distrikts utfordring.

#### Hvordan beregnes avstandskriteriet

Det vises her til rapporten side 14 og 15. SSB har utviklet ny sentralitetsindeks. Denne indeksen gir finere inndeling av kommunen etter sentralitet, og skal kunne skille mellom kommuner som framstår som regionsentre og omlandskommuner. Hovedprinsippet er at den nye sentralitetsindeksen tar utgangspunkt i bostedsgrunnkretser og det beregnes antall arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor 90 min kjøretid. Den erstatter den gamle SSB klassifiseringen (NIBR 11), som i større grad vektla reisetid til sentra av ulike størrelser, herunder reisetid til Oslo.

#### Hvilke alternativer er presentert

Det som konkret gjøres i denne rapporten, er at man sammenligner eksisterende DI med 3 ulike nye alternativer til DI. Felles for de tre nye indeksene er at de baseres på ulik vektning av indikatorene som er nevnt tidligere i saken

Indikator	AV 40 -Indeks	AV50 -Indeks	AV Indeks (60)
SSBs sentralitetsindeks	40	50	60
Befolkningsvekst de 10 siste årene	40	30	20
Sysselsettingsvekst de 10 siste årene	10	10	10
Næringsdifferensiering i privat sektor	10	10	10

Tabellen viser hvordan de ulike indikatorene vektlegges i hhv AV40, 50 og 60 Indeks.  
(AV=Asplan Viak)

I rapporten anbefaler KMD at sentralitet vektlegges sterkere i ny DI, og følgelig anbefaler AV 60 indeksen som ny DI. Denne benevnes kun som AV-Indeks i rapporten.

Det gjøres oppmerksom på at kommunal og fylkeskommunal representasjon i referansegruppen til utarbeidelsen av rapporten, ikke nødvendigvis er enige i dette. Denne gruppen heller til å velge en AV 40 eller AV 50 indeks der de samfunnsmessige indikatorene i sterkere grad vektlegges.

### **Saksvurdering:**

KMD har tidligere argumentert for at geografiutfordringer, representert ved SSBs nye sentralitetsindeks, skal telle mer i en revidert distriktsindeks enn geografiutfordringer teller i gjeldende indeks. Samtidig vil det være kommuner som ikke har store geografiutfordringer, men samtidig har store samfunnsutfordringer. Hvordan disse to hensynene vektet opp imot hverandre, er en viktig vurdering når leseren vurderer utslaget av ny DI for den enkelte kommune. I analyser av konsekvenser av ulik vektning, finner man at det er noen kommuner som ikke framstår som særlig usentrale, men som kan klassifiseres som distriktskommuner hvis SSBs sentralitetsindeksen gis forholdsvis lav vekt (40 prosent). Ser man på lokale eksempler på dette så kan man ved å sammenligne for eksempel Tynset og Rendalen, se at en sterkere vektlegging av samfunnsindikatorer (AV 40/50) vil gi relativt sett høyere distriktsutfordringer for Rendalen enn Tynset. Velger man å vektlegge sentralitet sterkere, vil dette kunne «flate» ut differansen i distriktsutfordringer mellom regionsenterkommune (for eksempel Tynset) og de mindre kommunen liggende inntil regionsenterkommunen (Rendalen, Tolga, Alvdal og Folldal).

### Hvordan vurdere ny distriktsindeks ut på nasjonalt nivå?

Når distriktsindeksen revideres, vil det naturligvis skje endringer i hvordan enkelte kommuner rangeres. Fra et overordnet perspektiv er endringer for de enkelte kommunene av liten betydning så lenge det ikke oppstår uheldige, systematiske skjevheter i hvilke kommuner som rammes av endringer. I denne sammenhengen vil «uheldig» bety at en endring ikke er i tråd med målene i politikken som ligger til grunn for bruk og utforming av distriktsindeksen. Gjennom arbeidet med indeksen er det derfor blitt undersøkt om man kan se tegn til slike systematiske skjevheter i sammenligningen av gjeldende indeks og forslag til revidert indeks. Et relevant aktuell hypotese kan være om det er en systematisk «nedvurdering» av distriktsutfordringer i små kontra store kommuner eller sentrale kontra mindre sentrale kommuner. Analysene i rapporten viser imidlertid at det ikke kan påvises slike utslag på et nasjonalt perspektiv. Det er imidlertid komplisert å danne seg et godt bilde av dette. Derfor er det utarbeidet fargekart i rapporten som viser inndelinger 1-10 i DI med fargekoder for den enkelte kommune for hvordan DI endrer seg med ulike alternativer. Her kan man se om endringene gir systematiske utslag i forhold til ulike regioner.

### Endringer for sentrale regionsenterkommuner

Det man her kan merke seg, ved å sammenligne kart side 49 og 50 i rapporten, er endringene i vår region hvis kun SSB sin nye sentralitetsindeks legges til grunn. KMD har som tidligere beskrevet et ønske om at sentralitetsindeksen skal vektlegges sterkere i ny DI. Endringen framkommer også på kart side 52, der man tydelig kan se en forholdsvis stor endring for



kommunene i beltet Tynset, Oppdal og Sunndal. Dvs. en endring i form av reduksjon i beregnede distriktsutfordringer. Så ser man blant annet på kart side 57 og 63 at dette jevner seg noe ut når samfunnskriteriene legges inn. Men det jevner fortsatt ikke ut endringene som er oppstått ved beregningen av ny sentralitetsindeks.

Effekt for kommunene i Nord-Østerdal (se vedlegg 2 i rapporten) Ved en overgang til ny DI, er det overordnede bildet for kommunen i fjellregionen at omlandkommunene med unntak av Alvdal, endres forholdsvis lite. For Alvdal gir ny DI en høyere grad av distriktsutfordringer. For Tynset derimot, vil ny DI medføre en lavere grad av distriktsutfordringer. Hvorvidt dette er riktig er vanskelig å vurdere. Men det kan uansett virke naturlig at Tynset som regionsenter skal ha lavere distriktsutfordringer enn kommunene omkring. Så vil det selvfølgelig være et spørsmål om det er ny eller gammel indeks som er riktig. Når man ser at endringen for Tynset er forholdsvis stor, uavhengig av AV 40 indeks eller AV 60 indeks, betyr dette at det er endringene i beregningen av avstandskriteriet i SSB sin sentralitetsindeks som påvirker dette.

Kommune	Gjeldende DI	AV 60 indeks	AV 40 indeks
Folldal	13	11	9
Alvdal	46	35	36
Tynset	44	55	54
Rendalen	9	9	6
Tolga	25	28	23
Os	18	27	21

#### Kommentarer og anbefalinger

Ser man på de lokale utslagene av de ulike beregningsmodellene for ny DI, så viser det store bildet at det er samsvar mellom det man til daglig oppfatter som grad av distriktsutfordringer hos kommunene og den nye DI den enkelte kommune har fått beskrevet i rapporten. Det er naturlig at Rendalen og Folldal har en lavere DI enn for eksempel Tynset.

Det vil være riktig at samfunnsindikatorne vektlegges i ny DI. Utfordringer knyttet til befolkningsutvikling og sysselsetting er de største utfordringene regionens kommuner har. Derfor er det viktig at dette vektlegges i en indeks som skal danne grunnlag for statlige virkemidler som skal grunnlag for ny næringsutvikling og bosetting. **Følgelig bør AV 40 – indeksen velges som ny distriktsindeks**

Det oppfordres til at KMD gjør en vurdering av «treffsikkerheten» til SSB sin sentralitetsindeks. Gir denne et riktig bilde. Er antall arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor 90 min kjøretid en riktig måte å beregne sentralitet? Det bør videre gjøres en vurdering av om dette er riktig og treffsikker beregning av sentralitet i områder med stort innslag av primærnærings (landbruk). Innen primærnæringsene er bosted og arbeidssted lokalisert på samme sted. Dette gir imidlertid ikke reduserte utfordringer mht sentralitet.

#### **Innstilling:**

Tolga kommune tar rapport om «Gjennomgang av distriktsindeksen» til orientering.

Tolga kommunes hørings svar framkommer i avsnittet «kommentarer og anbefalinger» i saksframstillingen

**Kommunestyret behandlet saken i møte 25.04.2019 :**

Forslag fra Leif Vingelen, SP:

«- Tolga kommune mener AV40-indeksen må velges som ny distriktsindeks.

- Tolga kommune mener at det må gjennomføres en ny vurdering på om grunnlaget for sentralitet tar høyde for områder med høy andel av primærnærings.

Begrunnelse framkommer i avsnittet «Kommentar og anbefalinger» i saksframstillingen.»

Erstatter 2.avsnitt i rådmannens innstilling.

Avstemning:

1.avsnitt: Enstemmig vedtatt.

2.avsnitt: Leif Vingelens forslag enstemmig vedtatt.

**Vedtak i Kommunestyret 25.04.2019:**

Tolga kommune tar rapport om «Gjennomgang av distriktsindeksen» til orientering.

Tolga kommune mener AV40-indeksen må velges som ny distriktsindeks.

Tolga kommune mener at det må gjennomføres en ny vurdering på om grunnlaget for sentralitet tar høyde for områder med høy andel av primærnærings.

Begrunnelse framkommer i avsnittet «Kommentar og anbefalinger» i saksframstillingen



## Saksprotokoll

### Gjennomgang av Distriktsindeksen - innspill

---

Arkivsak-dok. 201810452  
Saksbehandler Karen Havdal

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget	07.05.2019	112/19

---

#### Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 07.05.2019 sak 112/19

Fylkesutvalget sitt vedtak

1. Fylkesutvalget i Trøndelag ber departementet bearbeide distriktsindeksen ytterligere, og vurdere følgende tema:
  - Oppbygging av sentralitetsindeksen, særlig avstandsvektning av befolkning, tjenester og arbeidsplasser, slik at verdien av interaksjon over lengre avstand økes.
  - Tilgang til kollektivtransport inngår ikke i sentralitetsindeksen, og bør inkluderes. Eventuelt kan dette være en egen indikator i distriktsindeksen.
  - Supplere med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsdata.
  - Indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor bør utgå.
  - Vurdere å ta inn medianinntekt som indikator.
2. Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes ut på formell høring. Trøndelag fylkeskommune ønsker at tiltenkt bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler kommer fram i grunnlaget for en slik høring.

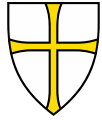
Votering

Fylkesrådmannens innstilling	Enstemmig vedtatt
------------------------------	-------------------

#### Fylkesrådmannens innstilling:

1. Fylkesutvalget i Trøndelag ber departementet bearbeide distriktsindeksen ytterligere, og vurdere følgende tema:

- Oppbygging av sentralitetsindeksen, særlig avstandsvektning av befolkning, tjenester og arbeidsplasser, slik at verdien av interaksjon over lengre avstand økes.
  - Tilgang til kollektivtransport inngår ikke i sentralitetsindeksen, og bør inkluderes. Eventuelt kan dette være en egen indikator i distriktsindeksen.
  - Supplere med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsdata.
  - Indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor bør utgå.
  - Vurdere å ta inn medianinntekt som indikator.
2. Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes ut på formell høring. Trøndelag fylkeskommune ønsker at tiltenkt bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler kommer fram i grunnlaget for en slik høring.



---

**Arkivsak-dok.** 201810452-3  
**Saksbehandler** Karen Havdal

**Saksgang**  
Fylkesutvalget

**Møtedato**  
07.05.2019

**Utvalgssaksnr**

---

## Gjennomgang av Distriktsindeksen - innspill

### Fylkesrådmannens innstilling:

1. Fylkesutvalget i Trøndelag ber departementet bearbeide distriktsindeksen ytterligere, og vurdere følgende tema:
  - Oppbygging av sentralitetsindeksen, særlig avstandsvektning av befolkning, tjenester og arbeidsplasser, slik at verdien av interaksjon over lengre avstand økes.
  - Tilgang til kollektivtransport inngår ikke i sentralitetsindeksen, og bør inkluderes. Eventuelt kan dette være en egen indikator i distriktsindeksen.
  - Supplere med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsdata.
  - Indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor bør utgå.
  - Vurdere å ta inn medianinntekt som indikator.
2. Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes ut på formell høring. Trøndelag fylkeskommune ønsker at tiltenkt bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler kommer fram i grunnlaget for en slik høring.

## Vedlegg:

Nummererte vedlegg som følger saken:

1. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
2. Gjennomgang av distriktsindeksen. Rapport fra Asplan Viak
3. Høringssak – forslag til ny distriktsindeks. Uttalelsen fra Trøndelag fylkeskommune.

Andre refererte dokumenter i saken:

## Sammendrag:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vil vurdere innretningen av de regionalpolitiske virkemidlene og spesielt bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskudd i inntektssystemet.

Fylkeskommunen har mottatt en rapport med orientering om arbeidet og utkast til ny indeks, med invitasjon til å komme med innspill.

I saken drøftes innhold og vektning av de enkelte elementene i indeksen. I tillegg foreslås mulige nye indikatorer.

## Bakgrunn:

KMD reviderte distriktsindeksen høsten 2017/våren 2018. På grunn av reaksjonene som kom i etterkant, bestemte departementet at det skulle gjennomføres en ekstern og faglig gjennomgang av indeksen.

Oppdraget gikk til Asplan Viak, som står bak rapporten og det nye utkastet.

## Faktiske opplysninger:

Norges geografi har gitt landet en svært spredt befolkning, og det har lenge vært et uttalt tverrpolitisk mål å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret. Dette har lagt grunnlag for utvikling av ulike distriktspolitiske virkemidler.

Som omtalt i Kommuneproposisjonen for 2019, legger KMD nå opp til en vurdering av innretningen på de regionalpolitiske virkemidlene i inntektssystemet. Bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskudd er det primære fokus i vurderingen.

Distriktsindeksen er utarbeidet for bruk i differensieringen av kommunenes inntektssystem og distriktspolitiske virkemidler. Indeksen vekter geografiske ulemper (som lite befolkning og svakt markedsgrunnlag i nærheten), samt samfunnsutfordringer som følger av dette (svak befolknings- og sysselsettingsutvikling). Distriktsindeksen er brukt, sammen med andre faktorer i følgende sammenhenger:

1. Virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift. Sammensetningen av distriktsindeksen blir derfor vurdert i forkant av revisjonen av disse virkeområdene. For både regionalstøttekartet og DA-ordningen er det imidlertid andre kriterier som har størst betydning. Befolkingstetthet er det viktigste kriteriet slik regelverket er i dag.
2. Innenfor inntektssystemet for kommunene, er distriktsindeksen en av kriteriene for fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge, og benyttes også i fordeling av småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge.

# Trøndelag fylkeskommune

Distriktstilskuddene i inntektssystemet er særskilte regionalpolitiske virkemidler. Blant annet er distriktstilskudd Sør-Norge begrunnet i at det skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling.

3. Innenfor programkategori 13.50 – regional- og distriktspolitikken, brukes indeksen til fordeling av kap. 550, post 62 Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene og kap. 550, post 64 Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn. Disse tilskuddene fordeles til fylkeskommunene.

## Tidligere innspill

I forbindelse med departementets egen revideringsprosess ble det i februar 2018 avgitt en administrativ uttalelse (referatsak i Hovedutvalg for næring 13.02.2018), hvor betydningen av Distriktsindeksen framheves:

*Distriktsindeksen er sentral for avgrensning av virkeområdene og den distriktpolitiske innsatsen i flere ordninger. Dette vil kunne få betydning både for næringslivet, kommunene og fylkeskommunenes evne til å drive et aktivt utviklingsarbeid. Derfor er det viktig at indeksen oppleves rettferdig, forutsigbar og etterprøvable.*

Den nye sentralitetsindeksen oppfattes å beskrive tilgjengelighet til arbeidsmarkeder og tjenester på en bedre og mer presis måte enn den forrige, og det støttes derfor at den vektet høyt. Det pekes likevel på to forhold som burde vært vurdert:

*For det første så vektlegges de nære arbeidsplasser og tjenester veldig mye i forhold til de mer perifere. (...) For det andre så ignoreres alle arbeidsplasser og tjenester som er lenger unna enn 90 minutter. Vi vet jo at det skjer mye pendling og annen interaksjon i næringsliv og arbeidsliv som er lengre enn det.*

## **Nye drøftinger**

### Generelle kommentarer

Utforming av overføringsordninger fra staten er av stor betydning for kommunene. Valg av indikatorer og tilhørende vektning er et viktig ledd i arbeidet. Dette er i stor grad metodiske spørsmål, men det rommer også viktige politisk relevante problemstillinger. Virkemidlene skal bidra til å opprettholde bosetting i distriktene. Hva folk vektlegger i sine valg av bosted - arbeidsplass, transporttilbud, sosiale og kulturelle tilbud, utdanningsmuligheter, mv., dekker et bredt spekter av tema. Det kan reises spørsmål om alle viktige elementer er godt nok dekket i indeksen. Endelig forslag til ny distriktsindeks bør derfor sendes ut på formell høring. Trøndelag fylkeskommune ønsker at tiltenkt bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler kommer fram i grunnlaget for en slik høring.

### Hvordan slår det nye forslaget ut for Trøndelag?

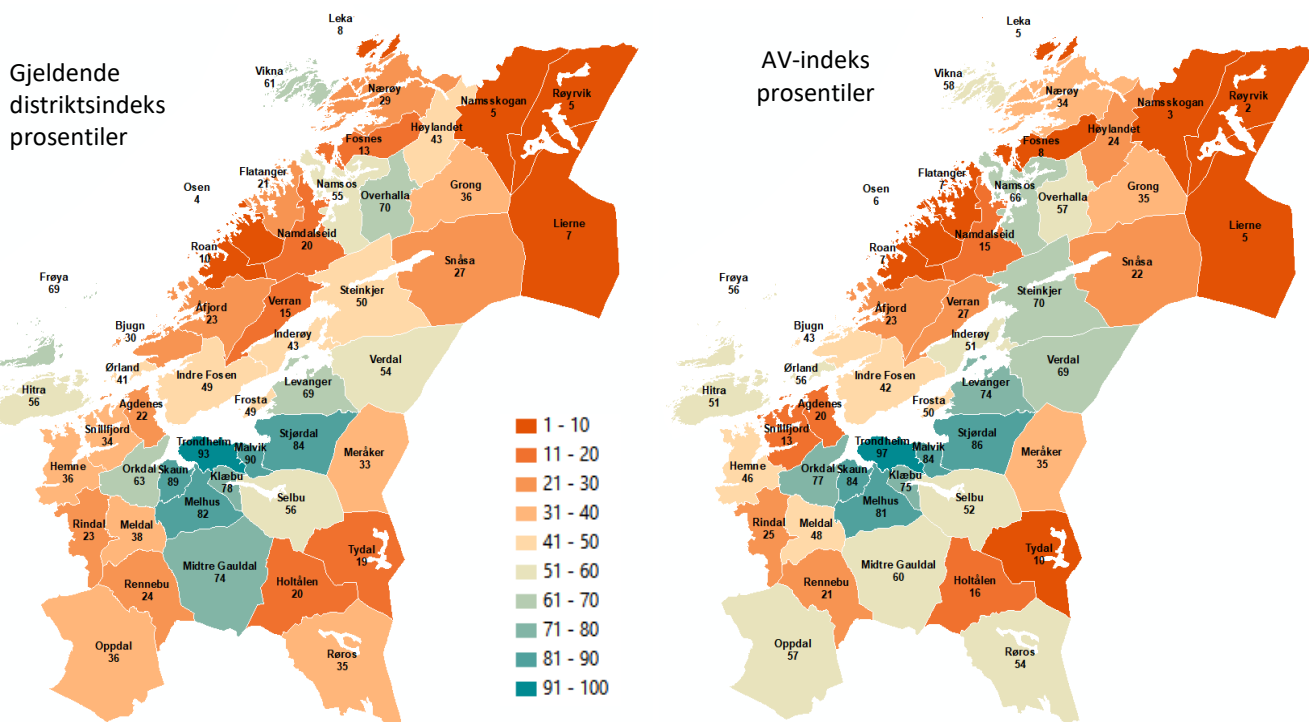
I gjennomgangene fra Asplan Viak beskrives flere ulike varianter av distriktsindeksen. For å unngå forvirring benyttes følgende benevnelser:

- Gjeldende distriktsindeks - «Gjeldende indeks»
- Departementets forslag fra 2018 – «KMD-indeks»
- Asplan Viaks forslag fra 2019 – «AV-indeks»

Vi velger å angi prosentil som verdi fordi det er rangering blant landets kommuner som er det interessante når vi vurderer distriktsindeksen.

Verdien 2 for Røyrvik betyr at 2 % av landets kommuner er mer distrikt og 98 % er mer sentral. Verdien 97 for Trondheim betyr at 97 % av kommunene er mer distrikt og 3 % er mer sentral.

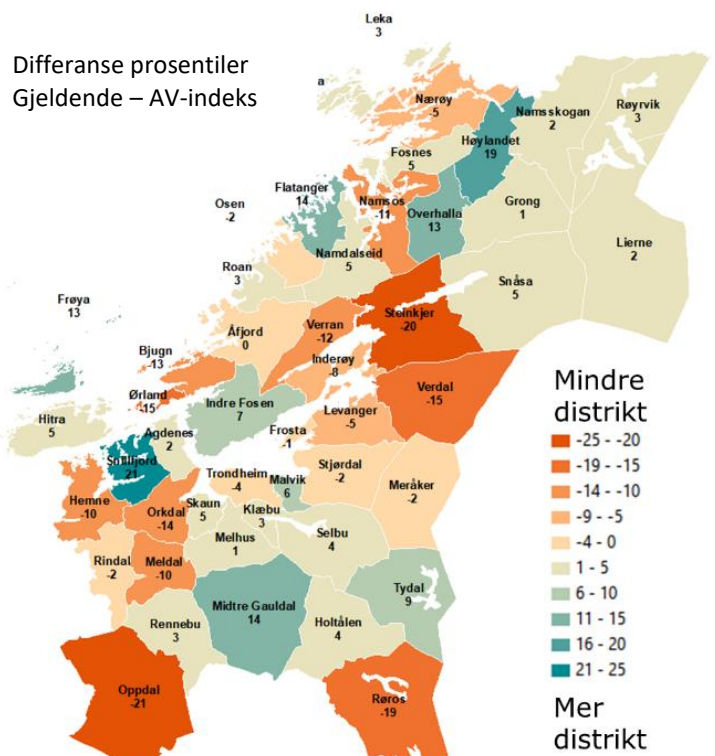
# Trøndelag fylkeskommune



Figur 1: Rangering av Trønderske kommuner etter hhv. gjeldende og foreslått distriktsindeks (AV-indeks). Prosentiler

Mange folkerike kommuner blir mindre distrikt i den nye indeksen. Det betyr at Trøndelag relativt til resten av Norge vurderes å ha mindre distriktsutfordringer med ny indeks. Kommunene som går mest tydelig i retning mer sentral er Oppdal, Røros, Steinkjer, Verdal, Ørland, Orkdal, Verran, Namsos, Hemne og Meldal. Kommunene som går mest tydelig i retning av å bli mer distrikt er Snillfjord, Høylandet, Midtre Gauldal, Flatanger, Overhalla og Frøya.

Når man sammenligner gjeldene distriktsindeks og forlaget til ny indeks, så ser vi at AV-indeksen «retter opp» noen uheldige utslag på den gamle indeksen. For eksempel er Overhalla, Vikna, Frøya og Hitra alle mer sentrale enn både Steinkjer og Namsos i den gjeldende indeksen. AV-indeksen tegner et mer tydelig bilde av at det er i aksen Orkdal-Trondheim-Steinkjer at man finner de mest sentrale områdene i Trøndelag.



Figur 2: Differanse gjeldende distriktsindeks - AV-indeks. Endring i prosentiler.





for alle kommuner i landet, er det naturlig at det er reisetidsfordeling for hele landet som benyttes. For distriktsindeksens behov kunne det imidlertid vært bedre å ha en vektning som reflekterte reisemønsteret i kommuner med lange avstander, hvor en større andel av arbeidsplassene er lengre unna. Dvs. lavere vektning av de nære arbeidsplassene, og noe høyere vekt på arbeidsplasser og servicefunksjoner som er lengre unna.

At alle relasjoner over 90 minutters reiseavstand ikke inngår i beslutningsgrunnlaget, er en svakhet når man skal sammenlikne distriktskommuner som har lang avstand til regionsenter. Det betyr noe for en kommune om man har en by 90-120 minutter unna. Dette har betydning både for lokalt næringsliv og for innbyggernes tilgang til spesialiserte tjenester og kompetanse, samt markedsplass, kulturtilbud og annet. Vi observerer at det skjer både pendling og annen interaksjon i næringsliv og arbeidsliv som er lengre enn 90 minutters reisetid.

Det er også en svakhet at sentralitetsindikatoren kun måler avstand ved reise i bil (ferge inkluderes som del av vei). Det betyr at ingen form for kollektivtilbud inngår i indeksen.

### Indikator på befolkningsvekst og sysselsettingsvekst de siste 10 årene

Befolkningsvekst og sysselsettingsvekst er relevante indikatorer for indeksen. Og dette er indikatorer som i fanger opp mye av det som oppfattes som distriktsutfordringer. I gjeldende indeks er det også brukt andre demografiske indikatorer enn kun befolkningsvekst, *Andel eldre* og *Andel kvinner i alderen 20-39 år*. Argumentet for å ta disse bort er at de over tid har en samvariasjon med befolkningsveksten, og at befolkningsveksten dermed fanger opp mye av dette.

10 år er en lang periode og det vil ta tid før disse indikatorene fanger opp trendendringer. En mulighet kunne vært å dele opp disse indeksene i endring over 10 år og 5 år. Dette vil gjøre at trendendringer raskere fanges opp. Ulempen er at både befolkningsvekst og sysselsettingsvekst på kort sikt kan ha store svingninger, spesielt for mindre kommuner hvor store prosentvise endringer i befolkning og sysselsetting kan forekomme fra ett år til et annet.

Trøndelag har hatt sterk vekst i befolkning og sysselsetting de siste 10 årene, spesielt i aksene og på kysten. Dette gjør at disse indikatorene trekker i retning av at Trøndelag blir mer sentral.

### Indikator for næringsdifferensiering (Herfindalindeksen)

Det foreslås innført en ny indikator for differensiering i næringsstruktur. De metodiske sidene ved denne indikatoren er ikke overbevisende. Herfindalindeksen er en indeks for å måle ensidighet i næringsstrukturen. Dette kan være en indikasjon på at lokalt næringsliv er sårbart for trender og konjunkturer, men for å vurdere sårbarheten må man se nærmere på næringsstrukturen i kommunen og regionen rundt.

Vår påstand er at lokalt næringsliv kan være sårbart både med lav og høy differensiering etter denne næringsinndelingen. For eksempel vil en kommune med lite og jevnt svakt lokalt næringsliv i alle næringsgrupper framstå som differensiert.

# Trøndelag fylkeskommune

I tillegg blir indeksen påvirket av hva slags og hvor finmasket næringsinndeling man velger å bruke i utformingen. Herfindalindeksen slik den foreslås brukt her benytter Panda50 som næringsinndeling, og ekskluderer offentlig sektor. Det virker fornuftig å basere indeksen på privat sektor. Panda50 er en næringsinndeling som stammer fra Pandamodellen som eies og brukes av en sammenslutning av fylker. Ettersom brukermiljøet av Panda er begrenset (kommunene er ikke representert), er det viktig at data på denne næringsinndelingen gjøres lett tilgjengelig. Bruk av SSBs næringsinndeling, NACE (88 grupper), vil være et bedre alternativ.

Det er potensiale for at endringer i Herfindalindeksen vil være samvariere negativt med sysselsettingsutvikling. Blant annet kan en situasjon hvor en kommune mister mange arbeidsplasser ved nedlegging av en hjørnesteinsbedrift, framstå som at næringslivet blir mer differensiert, altså en positiv effekt. Dette kan dermed motvirke utslaget som den negative sysselsettingsutviklingen vil gi.

## Forslag til andre indikatorer

### Tilgang til kollektivtransport

Sentralitetsindeksen bruker reisetid i vegnettet med bil som utgangspunkt for beregning av tilgang til personer og tjenester. Dekningen av kollektivtilbud i distriktene blir ikke tatt hensyn til i rangeringen av kommunene. Kommuner som ellers har relativt like vegforbindelser kan ha forskjellige kollektivtilbud tilgjengelig, for eksempel er det av betydning om man har togtilbud i kommunen. Avstand til flyplass er også av betydning for tilgang til tjenester og kompetanse. I gjeldende indeks inngår reisetid til Oslo som en indikator som reflekterer noe av denne utfordringen.

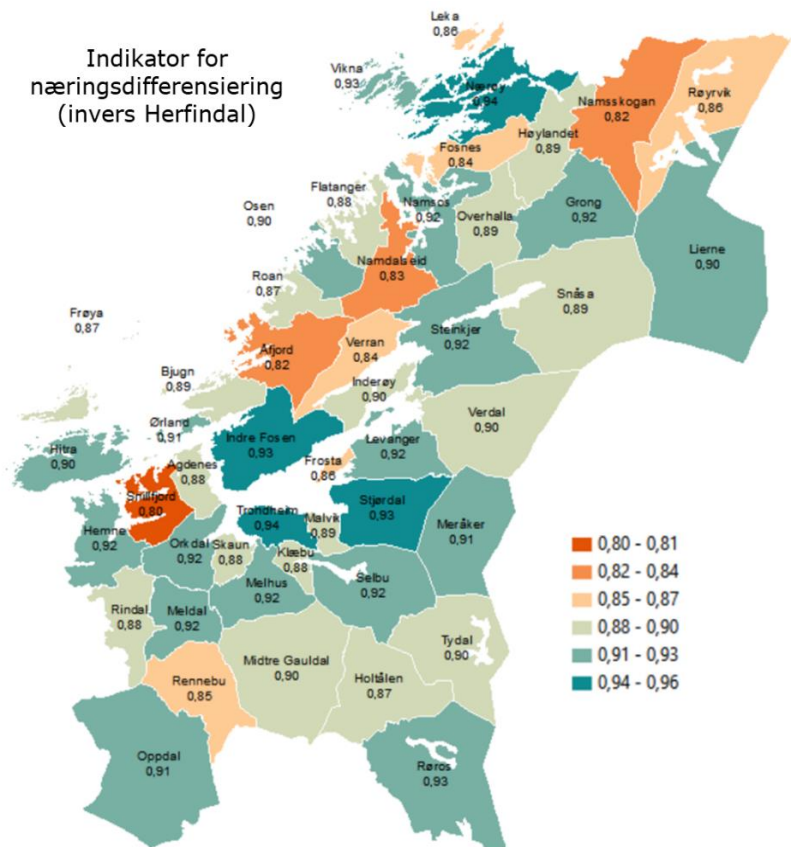
Basert på transportetatens modeller og grunnlagsdata burde det være mulig å utarbeide indikatorer som beskriver kollektivtilbudet på en systematisk og sammenliknbar måte. Dersom slike utarbeides og publiseres jevnlig, vil det være til nytte også i andre sammenhenger.

Det er behov for at sentralitetsindeksen på sikt kan baseres på en mer detaljert beskrivelse av transporttilbud som inkluderer flere reisemidler.

### Medianinntekt til bosatte i kommunen

I forslaget til ny indeks har man tatt bort indikatorer knyttet til levekår, med bakgrunn av at dette ikke i særlig grad er en distriksutfordring. Trøndelag

Indikator for næringsdifferensiering (invers Herfindal)



fylkeskommune deler ikke denne oppfatningen og ser at det finnes forskjeller mellom sentrale og perifere kommuner knyttet til enkelte levekårsindikatorer, og spesielt til inntekt. Ligningsdata på inntekt for bosatte i kommunene, kunne derfor vært en mulig indikator på levekårsforskjeller som også fanger opp distriktsutfordringer.

For å unngå problematikk knyttet til at statistikken i små kommuner kan påvirkes sterkt av noen få individer med veldig høy inntekt, så vil det være en fordel å bruke medianinntekt. Inntektsindikatoren kan også brukes som supplement til sysselsettingsutvikling som indikator for utvikling i næringslivet. Lav medianinntekt vil kunne reflektere ubalanse i arbeidsmarkedet med mye deltid, over- og underkvalifisert arbeidskraft, lav produktivitet og lav lønnsomhet i næringslivet.

## Vurdering av vektingen i indeksen

Hovedforslag til revidert indeks («AV-indeks») er satt sammen på følgende måte:

Indikator	Vekt
SSBs sentralitetsindeks	60 %
Befolkningsvekst siste 10 årene	20 %
Sysselsettingsvekst siste 10 årene	10 %
Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor	10 %

SSBs sentralitetsindeks er tyngst vektet med 60 %. Befolkningsveksten er vektet med 20 % og de to indikatoren som går på sysselsetting (Sysselsettingsvekst og Indikator for næringsdifferensiering) er begge vektet med 10 %.

Det virker fornuftig at SSBs sentralitetsindeks vektet høyt ettersom den reflekterer strukturelle størrelses- og avstandsulempen.

Både indikatoren for befolkningsvekst og for sysselsetting har lang tidshorisont, det kunne derfor vært en styrke å supplere disse med indikatorer med kortere tidshorisont, f.eks. 5 år. Da ville man eksempelvis kunne fått en slik vekting:

Indikator	Vekt
SSBs sentralitetsindeks	60 %
Befolkningsvekst siste 10 årene	10 %
Befolkningsvekst siste 5 årene	10 %
Sysselsettingsvekst siste 10 årene	10 %
Sysselsettingsvekst siste 5 årene	10 %

I tillegg kan det vurderes å ta inn indikatorer knyttet til kollektivtransport og medianinntekt og at sentralitetsindeksen eventuelt vektet noe ned hvis man finner gode data på disse indikatorene.

## Fylkesrådmannens konklusjon:

Ut fra gjennomgangen vil fylkesrådmannen tilrå at departementet jobber videre med Distriktsindeksen for å utbedre de svakhetene som er påpekt.

Det gjelder følgende tema:

- Oppbygging av sentralitetsindeksen, særlig avstandsvekting av befolkning, tjenester og arbeidsplasser, slik at verdien av interaksjon over lengre avstand økes.
- Tilgang til kollektivtransport inngår ikke i sentralitetsindeksen, og bør inkluderes. Eventuelt kan dette være en egen indikator i distriktsindeksen.

## Trøndelag fylkeskommune

- Supplere med et kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsdata.
- Indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor bør utgå.
- Vurdere medianinntekt som indikator.

Endelig forslag til ny distriktsindeks bør sendes på formell høring. Tiltent bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler bør komme fram i grunnlaget for en slik høring.



v/ Taryn Galloway  
Postboks 337  
0101 Oslo

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Frode Rabben, 73 19 91 77

## Tilbakemelding – utkast til ny distriktsindeks for kommunene

Fylkesmannen viser til brev av 15.februar 2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), hvor det gis mulighet til å gi tilbakemeldinger på rapport fra Asplan Viak. Departementet har (i epost av 13 mars) gitt Fylkesmannen i Trøndelag anledning til å komme med sine kommentarer til det utkast til ny distriktsindeks som foreslås i rapporten. Departementet opplyser at distriktsindeksen vil bli oppdatert i forkant av ny notifisering av virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift, som ventelig vil tre i kraft fra 1.1.2021.

Dagens distriktsindeks vurderes av Fylkesmannen som et godt verktøy for å avgrense virkeområder og fordeling av virkemidler i distriktpolitiske ordninger som fins i dag. Indeksen har sånn sett bidratt til å oppfylle de regionalpolitiske målsettingene om å sikre innbyggernes grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted.

I dette brevet vil Fylkesmannen gi sine innspill på de forslagene som er presentert i utkastet til ny distriktsindeks og innenfor det som knyttes til kommunens inntektssystem og tildeling av distriktpolitiske virkemidler der.

*Oppsummert er våre tilbakemeldinger som følger:*

- 1. Fylkesmannen anbefaler at dagens indikatorer knyttet til demografielementet, vektes opp i indeksen.*
- 2. Fylkesmannen anmoder om at dagens levekårselement fortsatt videreføres i indeksen.*
- 3. Fylkesmannen anmoder om at vektingen av elementet geografi i forslaget bør reduseres noe, og at reisetid utover 90 min inkluderes samt at det sees på indikatorer knyttet til samferdselsutfordringer/kollektivtilbud.*
- 4. Fylkesmannen ber om at det utarbeides anslag på endelig distriktsindeks og økonomiske utslag for kommunene.*

Under følger en utdyping av våre hovedinnspill til utkastet til ny indeks:

---



### 1. Demografi:

#### *Fylkesmannens vurdering:*

Trøndelag er et fylke som har store områder med spredt bebyggelse. Fylkesmannen opplever at det er store underliggende forskjeller når det gjelder vekst. Den sterke veksten finnes i Trondheim og i aksen mellom Orkanger-Stjørdal-Steinkjer, samt langs deler av kysten, mens innlandet generelt sett taper innbyggere og har færre vekstimpulser. Kommunene opplever velferdsutfordringer gjennom kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet, særlig som følge av demografiske endringer.

Fylkesmannen ser at alderssammensetningen i kommunene pr i dag varierer mye, og nedgang i befolkningen i områder med størrelse-avstandsulemper bidrar til å ytterligere forsterke disse ulempene. Aldring av befolkningen er særlig utfordrende for distriktene. Fremover vil gjennomsnittlig levealder øke, og eldre vil utgjøre en stadig økende andel av befolkningen. Sentrale strøk i fylket rammes mindre. Ut fra denne situasjonen vil Fylkesmannen sterkt anmode om at vektingen ifht dagens indikatorer innen demografi økes (se vedlegg 1 som beskriver at demografiutfordringene er betydelig for vårt fylke).

I forslaget opplyses det at det er stor grad av samvariasjon mellom dagens 3 indikatorer, og det foreslås å kun benyttes en indikator (befolkningsutvikling siste 10 år) for en bedre nøyaktighet i indikatoren. Fylkesmannen mener å se at dette er relevant i mange tilfeller, men ikke for alle kommuner. Ut fra dette anbefales det at dagens indikatorer videreføres innenfor demografielementet.

### 2. Fylkesmannen anmoder om at levekårselementet fortsatt videreføres i indeksen.

#### *Fylkesmannens vurdering:*

Fylkesmannen understreker at likeverdige levekår er sentralt i målene for den regionale distriktsindeksen. Fylkesmannen erfarer her at levekårutfordringene varierer, og at dette er en større utfordring for distriktskommunene enn for de sentrale kommunene i vårt fylke – fordi disse har større kapasitet og volum til å håndtere disse utfordringene (samt storbymidler til å løse dette). Den valgte indikator i dagens modell «inntekt per innbygger» vurderes som en god indikator.

Ut fra dette anmoder Fylkesmannen om at dagens indeks på dette området videreføres.

### 3. Vekting av området geografi, inkludering av reisetid utover 90 min og indikator for samferdselsutfordringer/ kollektivtilbud:

#### *Fylkesmannens vurdering:*

Fylkesmannen vil foreslå at vektingen av indikatorene knyttet til geografiske elementer nedjusteres. Dette ut fra begrunnelser allerede beskrevet i pkt 1 og 2.

Samtidig så ser Fylkesmannen at det som indikatorer legges til grunn innbyggernes tilgang til arbeidsplasser, og servicefunksjoner innenfor 90 minutters kjøretid med bil hjemmefra.

Fylkesmannen mener for vår del at kun å legge til grunn 90 minutters kjøretid som kriterium når man skal vurdere hvor sentral en kommune er kan være for generell for alle kommuner. Dette



begrunnes med at det er store regionale forskjeller både ut fra klimaforhold (i deler av året), samferdselsløsninger og kollektivtilbud.

I tillegg vurderer Fylkesmannen det formålstjenlig om det også medtas de som har noe lenge reisetid til sine regionsenter enn 90 minutter. Tilgang til arbeidsplasser, tjenester og servicefunksjoner utover 90 minutter vil også være av betydning. Dagens indikator knyttet til reisetid til Oslo ivaretar dette hensynet.

Fylkesmannen mener det i tillegg til SSB`s sentralitetsindeks også bør ivaretas avstander utover 90 min. I tillegg bør det vurderes indikatorer som gjenspeiler samferdselsløsninger/kollektivtilbud.

#### 4. Behov for anslag på endelig distriktsindeks og økonomiske utslag for kommunene

*Fylkesmannen vurdering:*

I denne gjennomgangen av distriktsindeksen er det ikke synliggjort eventuelle endringer i fordelingen av de ulike tilskudd. KMD opplyses at dette vil bli gjort kjent senere, og at utilsiktede virkninger for ulike distriktpolitisk begrunnede tilskudd og fordelingsmodeller vil bli vurdert i lys av konsekvensene.

Fylkesmannen vil understreke viktigheten av at de fordelingsmessige konsekvenser blir gjort kjent for alle kommuner så tidlig som mulig. Dette som følge av de distriktpolitiske tilskudd utgjør en vesentlig del av inntektene for flere av våre minste kommuner. I tillegg så er Trøndelag et fylke med mange nasjonale vedtak om kommunesammenslåinger, hvor vi erfarer at det er utfordringer med å klargjøre rammebetingelser for de nye kommuner fra 2020.

Fylkesmannen håper at Asplan Viak finner våre tilbakemeldinger nyttig og ønsker lykke til med det videre arbeidet med distriktsindeksen.

Med hilsen

Mari Mogstad (e.f)  
Direktør  
Kommunal- og justisavdelingen

Alf-Petter Tenfjord  
seksjonsleder  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.*

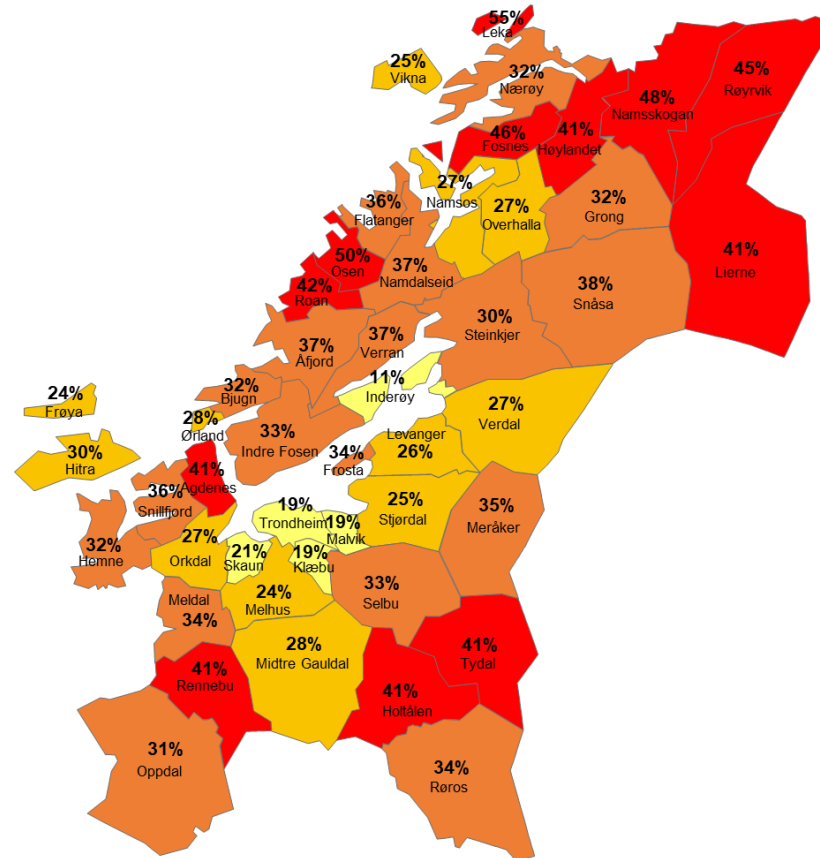
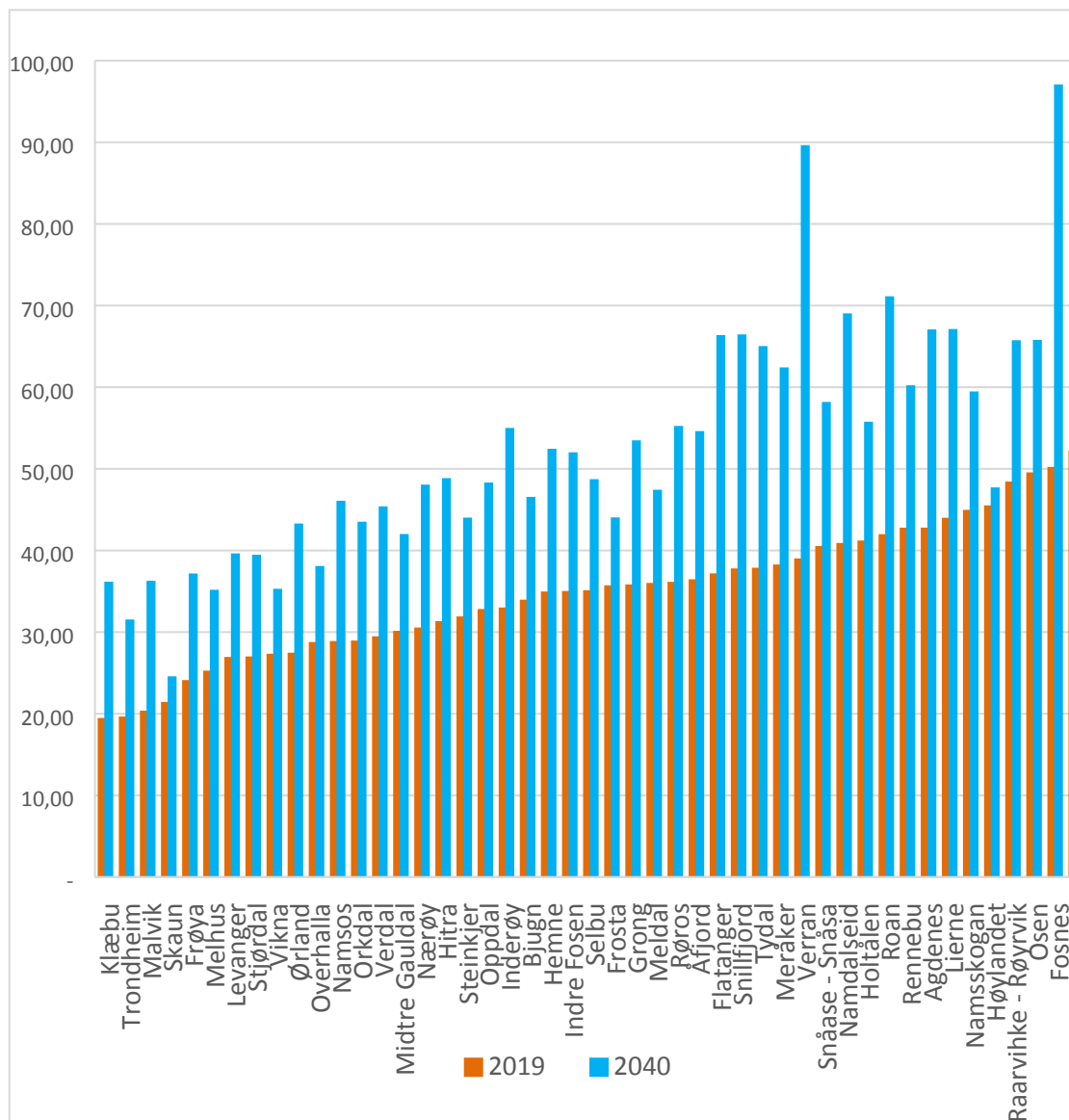
Kopi:

KS Midt Norge  
Trøndelag fylkeskommune  
Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

Prinsens gate 1                      7012 TRONDHEIM  
Fylkets hus, Postboks 2560        7735 STEINKJER  
Postboks 8112 Dep                    0032 OSLO



Vedlegg 1: Innbyggere, eldre innbyggere > 67 år i forhold til 20-66 år, 2019 og 2040





**Tvedestrand kommune**  
**Administrativ støtteenhet**

Asplan Viak

**Vår ref**  
2017/2944 7- 100

**Deres ref:**  
Avsenders ref  
Taryn Ann  
Galloway

**Saksbehandler**  
Øyvind Johannesen, 371 99 570

**Dato**  
20.05.2019

## Tvedestrand kommunes innspill til gjennomgang av distriktsindeksen

Det vises til deres e-post datert 19.02.19 med vedlegg.

Tvedestrand kommunestyre vedtok enstemmig i møte den 14.05.19, sak 45/19, følgende innspill til gjennomgangen av distriktsindeksen:

Tvedestrand kommunestyre oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsettelse av distriktsindeksen ikke tar hensyn til levekårsutfordringene i distriktskommunene. Levekår er en av fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken. I forslaget til ny indeks er *ikke levekår* tatt med og vektet.

*Primært* mener kommunestyret at vektingen i gjeldende distriktsindeks 2006 bedre viser de samlede distriktsutfordringene for kommunene, enn vektingen i revidert distriktsindeks 2019. Kommunestyret ønsker derfor å beholde gjeldende distriktsindeks og *ikke* endre den. Dette gir mere forutsigbarhet i rammevilkårene for alle kommunene.

*Sekundært* mener kommunestyret at den nye beregningsmåten for fastsettelse av distriktsindeks også må ta inn en vekting på levekår, d.v.s. inntekt per skatteyter, 17 år og over, med en vekting på 20. Det foreslås følgende samlede vekting ved et slikt alternativ (NYAV40 alternativ):

- |  |    |
|--|----|
| - Sentralitetsindeks (SSB)             | 40 |
| - Befolkningsvekst                     | 20 |
| - Sysselsettingsvekst                  | 10 |
| - Indikator for næringsdifferensiering | 10 |
| - Levekår, inntekt per skatteyter      | 20 |

Kommunestyret vil sterkt fraråde en vekting av sentralindeksen (SSB) som er høyere enn 40.

Til orientering vedlegges også saksfremlegget til kommunestyret i denne saken.

Med hilsen

Øyvind Johannesen  
Ass. rådmann

**Postadresse**  
Postboks 38  
4901 Tvedestrand  
**E-post:**  
postmottak@tvedestrand.kommune.no

**Besøksadresse**  
  
[www.tvedestrand.kommune.no](http://www.tvedestrand.kommune.no)

**Telefon**  
37 19 95 00

**Bank**  
2826 07 10003  
**Org.nr**  
964965781





Tvedestrand kommune

Saksframlegg

Arkivsak: 2017/2944-6

Arkiv: 100

Saksbeh: Øyvind  
Johannesen

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
22/19	Formannskap	07.05.2019
45/19	Kommunestyre	14.05.2019

## Tvedestrand kommunens innspill til gjennomgangen av distriktsindeksen

### *Saksprotokoll i Kommunestyre - 14.05.2019*

#### **Behandling**

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt

#### **Vedtak**

Tvedestrand kommunestyre oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsettelse av distriktsindeksen ikke tar hensyn til levekårsutfordringene i distriktskommunene. Levekår er en av fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken. I forslaget til ny indeks er *ikke levekår* tatt med og vektet.

*Primært* mener kommunestyret at vektingen i gjeldende distriktsindeks 2006 bedre viser de samlede distriktsutfordringene for kommunene, enn vektingen i revidert distriktsindeks 2019. Kommunestyret ønsker derfor å beholde gjeldende distriktsindeks og *ikke* endre den. Dette gir mere forutsigbarhet i rammevilkårene for alle kommunene.

*Sekundært* mener kommunestyret at den nye beregningsmåten for fastsettelse av distriktsindeks også må ta inn en vekting på levekår, d.v.s. inntekt per skatteyter, 17 år og over, med en vekting på 20. Det foreslås følgende samlede vekting ved et slikt alternativ (NYAV40 alternativ):

- Sentralitetsindeks (SSB) 40
- Befolkningsvekst 20
- Sysselsettingsvekst 10
- Indikator for næringsdifferensiering 10
- Levekår, inntekt per skatteyter 20

Kommunestyret vil sterkt fraråde en vekting av sentralindeksen (SSB) som er høyere enn 40.

## **Saksprotokoll i Formannskap - 07.05.2019**

### **Behandling**

Ass. rådmann orienterte om saken.

Rådmannens forslag enstemmig tilrådd

### **Innstilling**

Tvedestrand kommunestyre oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsettelse av distriktsindeksen ikke tar hensyn til levekårsutfordringene i distriktskommunene. Levekår er en av fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken. I forslaget til ny indeks er *ikke levekår* tatt med og vektet.

*Primært* mener kommunestyret at vektingen i gjeldende distriktsindeks 2006 bedre viser de samlede distriktsutfordringene for kommunene, enn vektingen i revidert distriktsindeks 2019. Kommunestyret ønsker derfor å beholde gjeldende distriktsindeks og *ikke* endre den. Dette gir mere forutsigbarhet i rammevilkårene for alle kommunene.

*Sekundært* mener kommunestyret at den nye beregningsmåten for fastsettelse av distriktsindeks også må ta inn en vekting på levekår, d.v.s. inntekt per skatteyter, 17 år og over, med en vekting på 20. Det foreslås følgende samlede vekting ved et slikt alternativ (NYAV40 alternativ):

- Sentralitetsindeks (SSB)	40
- Befolkningsvekst	20
- Sysselsettingsvekst	10
- Indikator for næringsdifferensiering	10
- Levekår, inntekt per skatteyter	20

Kommunestyret vil sterkt fraråde en vekting av sentralindeksen (SSB) som er høyere enn 40.

### **Rådmannens forslag til vedtak**

Tvedestrand kommunestyre oppfatter at forslaget til ny beregningsmåte for fastsettelse av distriktsindeksen ikke tar hensyn til levekårsutfordringene i distriktskommunene. Levekår er en av fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken. I forslaget til ny indeks er *ikke levekår* tatt med og vektet.

*Primært* mener kommunestyret at vektingen i gjeldende distriktsindeks 2006 bedre viser de samlede distriktsutfordringene for kommunene, enn vektingen i revidert distriktsindeks 2019. Kommunestyret ønsker derfor å beholde gjeldende distriktsindeks og *ikke* endre den. Dette gir mere forutsigbarhet i rammevilkårene for alle kommunene.

*Sekundært* mener kommunestyret at den nye beregningsmåten for fastsettelse av distriktsindeks også må ta inn en vektning på levekår, d.v.s. inntekt per skatteyter, 17 år og over, med en vektning på 20. Det foreslås følgende samlede vektning ved et slikt alternativ (NYAV40 alternativ):

- |  |    |
|--|----|
| - Sentralitetsindeks (SSB)             | 40 |
| - Befolkningsvekst                     | 20 |
| - Sysselsettingsvekst                  | 10 |
| - Indikator for næringsdifferensiering | 10 |
| - Levekår, inntekt per skatteyter      | 20 |

Kommunestyret vil sterkt fraråde en vektning av sentralindeksen (SSB) som er høyere enn 40.

## **Bakgrunn for saken**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har den 15.02.19 sendt ut informasjon om gjennomgang av distriktsindeksen. Departementet har gitt Asplan Viak i oppdrag å komme med en utredning og forslag til revidert distriktsindeks. Asplan Viak har gitt anledning for m.a. kommunene å komme med innspill i denne saken innen 20.05.19.

Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Indeksen skal derfor måle kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene. Gjeldende distriktsindeks er fra 2006.

Indeksen brukes som verktøy for å avgrense virkeområder og fordele virkemidler i distriktpolitiske ordninger (statlige) på følgende områder:

- Som hjelpemiddel til å avgrense virkeområder for distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet).
- Som hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen).
- I fordelingsmodeller for tildeling av distriktstilskudd i inntektssystemet for kommunene.
- Til å fordele midler til fylkeskommunene innenfor programkategori 13.50 – Distrikts- og regionalpolitikken.

De fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken er følgende:

- Økonomisk vekst
- Levekår
- Befolkningsutvikling og –sammensetning
- Ivaretagelse av menneskelige ressurser
- Ivaretagelse av naturressurser

## **Problemstilling**

Hvilke uttale og tilbakemelding vil kommunestyret gi til forslag til revidert og ny distriktsindeks, slik den foreligger fra Asplan Viak og departementet?

## **Faglige merknader/historikk**

Det vises til vedlagte brev fra departementet datert 15.02.19. Selve rapporten fra Asplan Viak er på over 80 sider og blir ikke sendt ut, men er tilgjengelig på nettet.

Kommunen har fått Telemarksforsking til å utarbeide en kortfattet sammendrag med konsekvenser for Tvedestrand kommune, som underlag for hørings svar fra kommunen til Asplan Viak. Denne følger vedlagt.

Når det gjelder inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner), som Transportøkonomisk institutt har gjennomgått for departementet, medfører den ingen endring for Tvedestrand kommune. Her er høringsfristen 11.mai 2019. Tvedestrand er fortsatt definert som en del av BA-regionen Arendal, som omfatter kommunene: Arendal, Grimstad, Froland, Tvedestrand og Vegårshei. Det betyr at kommunen fortsatt er i sone 1 for arbeidsgiveravgift, i motsetning til Risør og Gjerstad som er definert i sone 2, og er egen BA-region (Risør). Kommunene Tvedestrand og Vegårshei har tidligere tatt opp problemstillingen om at sonen for arbeidsgiveravgift burde være sone 2 for disse to kommunene, uten å få gjennomslag for dette. Begrunnelsen for avslaget er at kommunene hører til BA-regionen Arendal og ikke Risør.

Forslaget til ny distriktsindeks innebærer at Tvedestrand kommune blir vurdert til å ha mindre grad av distriktpolitiske utfordringer, enn med bruk av dagens indeks. Kommunen går fra å ha en indeks (persentil) på 48 til 63. Det vil med dagens innslagspunkt for uttelling på distriktstilskuddet i inntektssystemet medføre at kommunen *ikke* kvalifiserer til distriktstilskudd Sør-Norge f.o.m. 2021. Det er usikkert om departementet vil foreslå endrete beregningsmåter og/eller intervallgrenser for fremtidig fastsettelse av distriktstilskuddet i inntektssystemet til kommunene. En vekting (persentil) på over 57 gir p.t. ikke rett til distriktstilskudd.

På de andre områdene hvor distriktsindeksen brukes gir det mindre virkninger for kommunen som følge av endringene i indeksen.

### ***Gjeldende regelverk på området***

Distriktsindeksen fra 2006.

### ***Overordnede plandokumenter/retningslinjer***

Økonomiplan 2019-2022.

### ***Gjeldende budsjettforutsetninger***

Kommunen vil ved innføring av ny og revidert distriktsindeks slik den foreligger fra Asplan Viak og departementet, miste sitt distriktstilskudd på omlag 4,8 mill. kroner i rammeoverføringen fra staten f.o.m. 2021.

Dersom også levekår vektet inn i ny distriktsindeks med 20 og sentralindeksen vektet til 40, viser beregninger gjort av Telemarksforsking at kommunen vil kunne få ut omlag 1,6 mill. kroner i distriktstilskudd. Det betyr likevel at distriktstilskuddet ville blitt redusert med omlag 3,2 mill. kroner.

## Alternative løsninger og konsekvenser

Revisjon av distriktsindeksen, slik den foreligger i forslag fra Asplan Viak og departementet, vil få store økonomiske konsekvenser for økonomien til kommunen. Kommunen vil få over 4,8 mill. kroner mindre i rammeoverføringer fra staten f.o.m. 2021. Om det blir foreslått overgangsordninger på f.eks. 5 år eller andre endringer i inntektssystemet som motvirker dette for kommunen, vil ikke være avklart før statsbudsjettet for 2020 legges frem.

Etter rådmannens vurdering gir *gjeldende* inndeling og vekting i distriktsindeksen en bedre distriktsprofil enn forslag til ny og revidert indeks. Endringene medfører svært store fordelingsmessige konsekvenser for mange kommuner i Sør-Norge. Samlet kan det også medføre at samlet distriktstilskudd til kommunene kan bli redusert, ved at flere kommuner faller utenfor ordningen med distriktstilskudd i inntektssystemet.

Ny distriktsindeks har ikke noen vekting på levekår, slik som i gjeldende indeks. Det mener rådmannen blir feil vurdert opp mot alle de fem hovedområder/-temaer for samfunnsutfordringer som er aktuelle for distriktsindeksen ut ifra gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken.

## Konklusjon

Rådmannen mener primært at gjeldende distriktsindeks bør beholdes og ikke endres. Sekundært mener rådmannen at levekår i form av inntekt per skatteyter, 17 år og over, må tas inn med en vekting på 20. Sentralitetsindeks fra SSB bør ikke vektes over 40 i ny modell.

Tvedestrand, 30.04.2019  
Rådmannen

---

### Vedlegg

- 1 Informasjon om gjennomgangen av distriktsindeks
- 2 Telemarksforskning - Sammendrag til innspill til gjennomgangen av distriktsindeksen





# TYNSET KOMMUNE

ØKONOMIAVDELINGEN

Asplan Viak AS  
Taryn Ann Galloway  
Postboks 337  
0101 OSLO

Tynset 06.05.2019

<i>Vår ref.</i>	<i>Løpenr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Deres ref.</i>
19/478-2	26626/19	103	Arild Vik 62 48 50 20	

*(Vennligst oppgi "Vår ref." ved svar)*

## GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKS - INNSPILL

### Bakgrunn

Distriktsindeksen (DI) er et verktøy som brukes for å kartlegge og peke ut kommuner med visse typer utfordringer: størrelses- og avstandsulemper, som vi også vil betegne som «geografiutfordringer», og svak samfunnsutvikling som er helt eller delvis forårsaket av geografiutfordringer. Distriktsindeksen brukes i regional- og distriktpolitikken som et hjelpemiddel for å avgrense virkeområdene for henholdsvis distrikts rettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Distriktsindeksen brukes i tillegg direkte i tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge samt i tildeling av noen midler til fylkeskommuner i inntektssystemet for kommuner.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) har sett et behov for å gjennomgå og revidere distriktsindeksen. KMD har selv tidligere gjennomført en gjennomgang av distriktsindeksen og foreslo en revidering av indeksen i en rapport fra 2018. KMD har i ettertid sett et behov for å få gjennomført en ekstern gjennomgang av distriktsindeksen. Denne rapporten presenterer arbeidet fra det eksterne, uavhengige oppdraget. Utført av Asplan Viak (AV), i samarbeid med referansegruppe representert fra kommune, fylkeskommune, KMD og KS.

Den kritiske gjennomgangen av distriktsindeksen i rapporten som følger denne høringen, har tatt som utgangspunkt at utforming og sammenstilling av distriktsindeksen skal henge sammen med gjeldende mål for regional- og distriktpolitikken samt mål for virkemidlene hvor DI brukes. I vurderinger av hva slags utfordringer som framstår som relevante for indeksen, trekkes det i tillegg inn betraktninger og analyser om sammenhengen mellom (mulige) utfordringer og avstands- og størrelsesulemper. En utfordring som representeres med en indikator i distriktsindeksen, skal i større grad gjelde for kommuner med avstands- og størrelsesulemper enn andre kommuner. Dette kravet har vært avgjørende for valget om å ikke ta med indikatorer om levekår og ivaretagelser av naturressurser i distriktsindeksen. I sin helhet framstår ikke utfordringer på de områdene som opplagt større for distriktskommuner enn andre kommuner.

De tre temaene «økonomisk vekst», «befolkningsutvikling og –sammensetning» og «ivaretagelser av menneskelige ressurser» framstår dermed som relevante for inkludering av

**Postadresse**  
2500 TYNSET

**Besøksadresse**  
Rådhuset  
E-post: [postmottak@tynset.kommune.no](mailto:postmottak@tynset.kommune.no)

**Telefon**  
62 48 50 00

**Telefaks**  
62 48 50 11

**Org.nr:** NO 940837685 MVA  
Bankgiro: 6170.05.21000  
Bankgiro: 6170.05.22600 OCR

indikatorer i indeksen. Samlet vurderes det i rapporten at følgende fire indikatorer framstår som mest aktuelle for inkludering i distriktsindeksen:

- SSBs sentralitetsindeks,
- Befolkningsvekst de 10 siste årene
- Sysselsettingsvekst de 10 siste årene
- Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor i kommunen

I tillegg er det et faktum at indikatorene må bygge på tilgjengelige tall. Blant annet har arbeidsgruppen diskutert et tema som bredbåndsdekning, da det er grunn til å anta at dette har sammenheng med geografi og økte avstander (spredt bosetting). Dette ble undersøkt og det foreligger ikke gode statistiske tall på dette.

I rapporten framstilles det ulike indekser (DI), hvor indikatorene i indeksene gis ulik vektlegging. Det er denne vektleggingen som er det interessante i hvordan ny DI vil virke, det er her politikken ligger.

Distriktsindeksen måles fra 1 -100. Der tallet 1 gjengir maksimal distrikts utfordring og tallet 100 gir minimal distrikts utfordring.

#### Hvordan beregnes avstandskriteriet

Det vises her til rapporten side 14 og 15. SSB har utviklet ny sentralitetsindeks. Denne indeksen gir finere inndeling av kommunen etter sentralitet, og skal kunne skille mellom kommuner som framstår som regionsentre og omlandskommuner. Hovedprinsippet er at den nye sentralitetsindeksen tar utgangspunkt i bostedsgrunnkretser og det beregnes antall arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor 90 min kjøretid. Den erstatter den gamle SSB klassifiseringen (NIBR 11), som i større grad vektla reisetid til sentra av ulike størrelser, herunder reisetid til Oslo.

#### Hvilke alternativer er presentert

Det som konkret gjøres i denne rapporten, er at man sammenligner eksisterende DI med 3 ulike nye alternativer til DI. Felles for de tre nye indeksene er at de baseres på ulik vektning av indikatorene som er nevnt tidligere i saken

Indikator	AV 40 Indeks	AV 50 Indeks	AV Indeks (60)
SSBs sentralitetsindeks	40	50	60
Befolkningsvekst de 10 siste årene	40	30	20
Sysselsettingsvekst de 10 siste årene	10	10	10
Næringsdifferensiering i privat sektor	10	10	10

Tabellen viser hvordan de ulike indikatorene vektlegges i hhv AV 40, 50 og 60 Indeks.

I KMDs rapport fra 2018 ble det foreslått at SSBs nye sentralitetsindeks skulle vektlegges sterkere i ny DI, og følgelig anbefaler AV 60 indeksen som ny DI. Denne benevnes kun som AV-Indeks i rapporten. Det gjøres oppmerksom på at kommunal og fylkeskommunal representasjon i referansegruppen til utarbeidelsen av rapporten ikke nødvendigvis er enige i dette. Denne gruppen heller til å velge en AV 40 eller AV 50 indeks der de samfunnsmessige indikatorene i sterkere grad vektlegges.

## **Vurdering**

KMD har tidligere argumentert for at geografiutfordringer, representert ved SSBs nye sentralitetsindeks, skal telle mer i en revidert distriktsindeks enn geografiutfordringer teller i gjeldende indeks. Samtidig vil det være kommuner som ikke har store geografiutfordringer, men samtidig har store samfunnsutfordringer. Hvordan disse to hensynene vektet opp imot hverandre, er en viktig vurdering når leseren vurderer utslaget av ny DI for den enkelte kommune. I analyser av konsekvenser av ulik vektning, finner man at det er noen kommuner som ikke framstår som særlig usentrale, men som kan klassifiseres som distriktskommuner hvis SSBs sentralitetsindeksen gis forholdsvis lav vekt (40 prosent). Ser man på lokale eksempler på dette så kan man ved å sammenligne for eksempel Tynset og Rendalen, se at en sterkere vektlegging av samfunnsindikatorer (AV 40/50) vil gi relativt sett høyere distriktsutfordringer for Rendalen enn Tynset. Velger man å vektlegge sentralitet sterkere, vil dette kunne «flate» ut differansen i distriktsutfordringer mellom regionsenterkommune (for eksempel Tynset) og de mindre kommunen liggende inntil regionsenterkommunen (Rendalen, Tolga, Alvdal og Folldal).

### Hvordan vurdere ny distriktsindeks ut på nasjonalt nivå?

Når distriktsindeksen revideres, vil det naturligvis skje endringer i hvordan enkelte kommuner rangeres. Fra et overordnet perspektiv er endringer for de enkelte kommunene av liten betydning så lenge det ikke oppstår uheldige, systematiske skjevheter i hvilke kommuner som rammes av endringer. I denne sammenhengen vil «uheldig» bety at en endring ikke er i tråd med målene i politikken som ligger til grunn for bruk og utforming av distriktsindeksen. Gjennom arbeidet med indeksen er det derfor blitt undersøkt om man kan se tegn til slike systematiske skjevheter i sammenligningen av gjeldende indeks og forslag til revidert indeks. En relevant aktuell hypotese kan være om det er en systematisk «nedvurdering» av distriktsutfordringer i små kontra store kommuner eller sentrale kontra mindre sentrale kommuner. Analysene i rapporten viser imidlertid at det ikke kan påvises slike utslag på et nasjonalt perspektiv. Det er imidlertid komplisert å danne seg et godt bilde av dette. Derfor er det utarbeidet fargekart i rapporten som viser inndelinger 1-10 i DI med fargekoder for den enkelte kommune for hvordan DI endrer seg med ulike alternativer. Her kan man se om endringene gir systematiske utslag i forhold til ulike regioner.

### Endringer for sentrale regionsenterkommuner

Det man her kan merke seg, ved å sammenligne kartene på side 49 og 50 i rapporten, er endringene i vår region hvis kun SSB sin nye sentralitetsindeks legges til grunn. KMD har som tidligere beskrevet et ønske om at sentralitetsindeksen skal vektlegges sterkere i ny DI. Endringen framkommer også på kart side 52, der man tydelig kan se en forholdsvis stor endring for kommunene i beltet Tynset, Oppdal og Sunndal. Det vil si en endring i form av reduksjon i beregnede distriktsutfordringer. Så ser man blant annet på kart side 57 og 63 at dette jevner seg noe ut når samfunnskriteriene legges inn. Men det jevner fortsatt ikke ut endringene som er oppstått ved beregningen av ny sentralitetsindeks.

### Effekt for kommunene i Nord-Østerdal (se vedlegg 2 i rapporten)

Ved en overgang til ny DI, er det overordnede bildet for kommunen i fjellregionen at omlandkommunene med unntak av Alvdal, endres forholdsvis lite. For Alvdal gir ny DI en høyere grad av distriktsutfordringer. For Tynset derimot, vil ny DI medføre en lavere grad av distriktsutfordringer. Det synes gjennomgående at regionsenter etter ny DI får beregnet lavere distriktsutfordringer. At et regionsenter har mindre grad av distriktsutfordringer enn omkringliggende kommuner er i og for seg ikke unaturlig. Samtidig opplever vi mange av de samme utfordringene som omlandkommunene. Når man ser at endringen for Tynset er

forholdsvis stor, uavhengig av AV 40 indeks eller AV 60 indeks, betyr dette at det er endringene i beregningen av avstandskriteriet i SSB sin sentralitetsindeks som påvirker dette.

Kommune	Gjeldende DI	AV 60 indeks	AV 40 indeks
Folldal	13	11	9
Alvdal	46	35	36
Tynset	44	55	54
Rendalen	9	9	6
Tolga	25	28	23
Os	18	27	21

### **Kommentarer og innspill**

Ser man på de lokale utslagene av de ulike beregningsmodellene for ny DI, så viser det store bildet at det er samsvar mellom det man til daglig oppfatter som grad av distriktsutfordringer hos kommunene og den nye DI den enkelte kommune har fått beskrevet i rapporten. Det er naturlig at Rendalen og Folldal har en lavere DI enn for eksempel Tynset.

Det vil være riktig at samfunnsindikatorerne vektlegges i ny DI. Utfordringer knyttet til befolkningsutvikling og sysselsetting er de største utfordringene regionens kommuner har. Derfor er det viktig at dette vektlegges i en indeks som skal danne grunnlag for statlige virkemidler som skal grunnlag for ny næringsutvikling og bosetting. Følgelig bør etter vår mening AV 40 – indeksen velges som ny distriktsindeks.

Det oppfordres til at KMD gjør en vurdering av «treffsikkerheten» til SSB sin sentralitetsindeks. Gir denne et riktig bilde? Er antall arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor 90 min kjøretid en riktig måte å beregne sentralitet? Det bør videre gjøres en vurdering av om dette er riktig og treffsikker beregning av sentralitet i områder med stort innslag av primærnæring (landbruk). Innen primærnæringene er bosted og arbeidssted lokalisert på samme sted. Dette gir imidlertid ikke reduserte utfordringer med hensyn til sentralitet.

Det bør gjøres en vurdering av det som oppfattes som et systematisk negativt utslag for regionsenterkommunene, herunder Tynset. Er det riktig at slike kommuner skal få en så betydelig endring i distriktsindeks?

Med hilsen

Arild Vik  
økonomisjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur*



Asplan Viak AS  
Postboks 2304 Solheimsviken  
5824 BERGEN

Taryn Ann Galloway

## Utkast til ny distriktsindeks

Voss kommune har motteke dykkar brev 15. februar om innspel til ny distriktsindeks.

Asplan Viak (AV) har etter oppdrag frå KMD hatt ein fagleg uavhengig vurdering av distriktsindeksen for å få indeksen oppdatert til å avspeгла dagens krav og utfordringar knytt til det å vera distriktskommune. Kommunane har vorte bedt om å komma med innspel til AV sitt forslag på ny distriktsindeks og til om metodikk knytt til utforminga av denne er føremålstenleg og dekkande slik at indeksen er eit godt verktøy for å peika ut distriktskommunar. Innspel knytt til korleis endringar i distriktsindeksen vil medføra endringar i fordeling av ulike distriktpolitiske tilskot er ikkje relevant på noverande tidspunkt.

Distriktsindeks utforma av AV inkluderer fylgjande indikatorar: SSB (nye) sentralitetsindeks, befolkningsvekst siste ti år, sysselsettingsvekst siste ti år og indikator for næringsdifferensiering i privat sektor. AV har då ekskludert utfordringar knytt til levkår, ivaretaking av menneskelege ressursar (utdanning) og ivaretaking av naturressursar. Grunngevinga AV har for å ekskludera ovannemnte verkar truverdige og logiske då overordna mål er å få eit verktøy som peikar godt nok ut distriktskommunar.

For Voss kommune vil ny distriktsindeks innebera at me vert karakterisert som noko meir urban/ sentralisert, noko som også kan samsvara godt med faktisk utvikling. For Granvin herad, som Voss kommune skal slå seg saman med, vert det omvendt utfall, dvs Granvin herad vert meir distrikt med ny indeks. Samla sett ser verknaden ut til å bli marginal.

AV vurderer også ein versjon av ny distriktsindeks der dei ulike indikatorane i indeksen vert vektta. Voss kommune er samde med AV si vurdering i at vektning vil vera eit politisk spørsmål. Me har difor ikkje gått nærare inn på spørsmål om vektning no.

Voss kommune (Voss herad) ynskjer å komma attende med ytterlegare kommentarar og innspel når det vert klart kva fordelingsmessige konsekvensar ny distriktsindeks får.

Med helsing  
Voss kommune  
Økonomi og analyse

Gunnhild Utkvitne  
spesialrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent og treng ikkje signatur

Kopi til:  
Voss Kommune, Einar Hauge





**VOSS**kommune

Mottakar:  
Asplan Viak AS, Taryn Ann Galloway



Asplan Viak AS  
Postboks 24  
1301 SANDVIKA

**Vår ref:**  
18/47/3

**Deres ref:**

**Saksbehandler:**  
Karianne B. Bråthen/

**Arkivkode:**  
FE - 103

**Dato:**  
23.05.2019

## Hørings svar: Gjennomgang av distriktsindeks

Viser til deres epost ang mulighet for å gi et høringssvar på distriktsindeksen. Aller først vil jeg på vegne av Øksnes, si at involveringen og formen på høringen er krevende. Det er kompliserte ting å sette seg inn i, for å kunne gi en kvalifisert tilbakemelding. Vil uansett trekke fram et par momenter som er viktig for vår kommune:

- Geografi: avstand fra vårt kommunesenter til sentrale myndigheter, som fylkeshovedstaden og storting og regjering
- Reisetid: tiden vi bruker fra kommunesenter til sentrale myndigheter og flyplasser
- Reisekostnader: prisene på flybilletter for å komme seg til sentrale myndigheter er viktig. Høge priser bør slå ut på indeksen.

I tillegg vil vi støtte uttalelsen til Fagforbundet, som tar opp vesentlige og viktige poeng.

Avslutningsvis vil jeg også ta fram dette med sysselsettingsvekst og befolkningsvekst/-nedgang. Øksnes er et eksempel på en kommune som har sysselsettingsvekst, men befolkningsnedgang siste to årene. Dette bør være en viktig indikator.

Med hilsen

Karianne B. Bråthen  
Ordfører

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.*

Kopi til:  
Elise Gustavsen





Asplan Viak AS  
PB 337  
0101 OSLO

*Saksbehandler: Anne Hjelmsstadstuen Jorde, dir.tlf: 61101011*

*Saksnr:19/994-2*

*Dato: 20.05.2019*

## SVAR - GJENNOMGANG AV DISTRIKTSINDEKS

**Oversender innspill til Asplan Viak sitt forslag til distriktsindeks på vegne av Øyer kommune. Innspillet er fra administrativt nivå.**

### Om prosessen

Distriktsindeksen måler graden av distriktsufordringer i kommunene og brukes som verktøy for å avgrense virkeområder og fordele tilskudd via kommunenes inntektssystem. På grunn av valgt prosess fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Øyer kommune vanskelig for å se hvordan det skal være mulig å påvirke prosessen politisk. Asplan Viaks gjennomgang av forslag til ny distriktsindeks er godt faglig dokumentert, men fortsatt er ikke konsekvensene ved bruk av ny indeks kjent for den enkelte kommune.

Forslag til revidert distriktsindeks innebærer at Øyer kommune vil bli vurdert å ha mindre distriktspolitiske utfordringer enn med bruk av dagens distriktsindeks. Konsekvensen for kommunen er sannsynlig reduksjon i distriktsstilskudd Sør-Norge.

Øyer kommune mener at det er særlig kommuner med typiske distriktsutfordringer, til tross for forholdsvis sentral plassering, som kommer vesentlig dårligere ut med forslag til ny indeks. Det er fortsatt usikkerhet om hvorvidt de indikatorene som er valgt, og vektingen av disse, på en god måte fanger opp «distriktsproblemer» i alle typer kommuner. Øyer kommune ber om at det foretas en gjennomgang av hvilke konkrete utslag forslag til revidert distriktsindeks gir for den enkelte kommune. Distriktsindeksen er et viktig verktøy for nasjonale prioriteringer for fordeling av ressurser mellom kommuner og regioner, og dette er til syvende og sist et politisk spørsmål.

### Asplan Viaks gjennomgang av distriktsindeksen

Forslaget fra Asplan Viak ligner mye på KMDs forslag til revidert distriktsindeks fra 2018. KMD-indeksen inneholdt for øvrig bare sysselsettingsvekst som indikator knyttet opp mot økonomisk vekst. Vekten for sysselsettingsvekst er justert ned for å kunne inkludere den nye indikatoren for næringsdifferensiering i privat sektor.



Gruppe	Indikator	KMD-indeks	AV-indeks
Geografi	SSBs sentralitetsindeks	60	60
Demografi	Befolkningsvekst siste 10 år	20	20
Økonomisk vekst	Sysselsettingsvekst siste 10 år	20	10
	Indikator for næringsdifferensiering i privat sektor		10

Asplan Viak presenterer også alternative indekser der geografi (sentralitet) er vektet ned og befolkningsutvikling er vektet opp. Vekting av kriteriene ble drøftet i referansegruppen for oppdraget, og det kom forslag om at befolkningsutvikling burde telle mer på bekostning av geografi. Hvordan ulike utfordringer skal veies opp mot hverandre og vektet, er ifølge Asplan Viak mer en politisk problemstilling enn en rent faglig. Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt kommuner som i utgangspunktet ikke har særlig store geografiutfordringer skal kunne klassifiseres som «distriktskommuner» fordi de viser tegn til en svak samfunnsutvikling.

I forslaget til ny distriktsindeks foreslås det å måle distriktsutfordringer med to typer indikatorer:

- Den første typen er knyttet til geografiske ulemper. Her brukes Statistisk Sentralbyrås (SSB) sentralitetsindikator, som måler tilgjengelighet til arbeidsplasser og tjenester fra der folk bor.
- Den andre typen indikatorer er knyttet til de samfunnsutfordringene som følger av geografiulempene. Her brukes tre indikatorer: befolkningsutvikling siste ti år, sysselsettingsvekst siste ti år og indikator for næringsdifferensiering i privat sektor.

Forslaget innebærer en forenkling av indeksen ved at den går fra ni til fire indikatorer. Tidligere har distriktsindeksen hatt med indikatorer knyttet til sysselsettingsandel og levekår. Grunnen til at disse er tatt ut i revidert indeks er at de ikke regnes som spesifikke distriktsutfordringer.

Øyer kommune støtter referansegruppas forslag om at befolkningsutvikling bør telle mer på bekostning av geografiutfordringer, og at befolkningsutvikling får samme vekt som geografi.

I indikatoren demografi benyttes befolkningsutvikling de siste 10 årene som utgangspunkt for beregningen. Øyer kommune ber om at departementet legger til grunn et mindre tidsrom for befolkningsutvikling ved utarbeidelse av delindeksen *Demografi*, det samme gjelder forutsetningen for beregning av delindeksen *Økonomisk vekst*. Konkret bør gjennomsnittlig årlig befolkningsutvikling siste 3 år legges til grunn som indikator på demografi, og tilsvarende for sysselsettingsvekst.

### Oppsummering

Øyer kommuner ber om at ny distriktsindeks bearbeides ytterligere på bakgrunn av gjennomgangen foretatt av Asplan Viak. Følgende tema bør vurderes endret: vekting av befolkningsutvikling og geografiutfordringer, samt kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsindeksen.

Øyer kommune forutsetter at endelig forslag til ny distriktsindeks sendes ut på formell høring. Tiltent bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler må framkomme i grunnlaget for en slik høring.



Kommuner bør kompenseres for evt. bortfall av distriktstilskudd Sør-Norge utover det som fanges opp av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, f.eks. med skjønnsmidler.

### Innspill fra Øyer kommune

1. Øyer kommune ber om at distriktsindeksen bearbeides ytterligere og følgende tema vurderes:
  - a. Vekting av befolkningsutvikling og geografiutfordringer
  - b. Kortere tidsperspektiv for sysselsettings- og befolkningsindeksen
2. Øyer kommuner ber om at endelig forslag til ny distriktsindeks sendes ut på formell høring.
3. Tiltent bruk av indeksen, beregninger og konsekvenser for kommuneøkonomi og regionale virkemidler bør framkomme i grunnlaget for en slik høring.



13893

Med hilsen

Ådne Bakke  
Rådmann

Anne Hjelmstadstuen Jorde  
Økonomisjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent etter våre rutiner og sendes uten signatur.*

348#1725:5ab7d3b6-debe-41b2-8c4a-8bc5d80a589f:5

Fra: Ola Nordal <Ola.Nordal@as.kommune.no>

Sendt: mandag 4. mars 2019 13:21

Til: Taryn Ann Galloway

Kopi: Trine Christensen

Emne: Svar - Anmodning om innspill til ny distriktsindeks - Gjennomgang av distriktsindeksen - Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Takk for invitasjonen til å gi innspill til distriktsindeksen

Ås kommune er en sentralt beliggende kommune i sterk vekst. Det er krevende for kommunal økonomi å handtere sterk vekst, først og fremst fordi kommunen må gjennomføre store investeringer i tjenestebygg som barnehager, skoler og mange andre institusjoner og strukturer – flere år før økt befolkning gir økt inntekt.

For Ås kommune er det derfor viktig at statlige ordninger, inntektssystemet m.v. vektlegger dette, og at det opprettholdes gode vekstkommunetilskudd.

Vedrørende distriktsindeks er det viktig for Ås at bruken av befolkningsvekstindikator ikke på noen måte bidrar til en negativ utvikling og vektlegging av vekstkommunene på bekostning av kommuner uten vekst.

Med hilsen

Ola Nordal

Ordfører

Ås kommune

Skoleveien 1, 1430 ÅS

Sentralbord: 64 96 20 00

[www.as.kommune.no](http://www.as.kommune.no)