

Sammendrag

Inndeling i BA-regioner 2020

TØI rapport 1713/2019

Forfattere: Frants Gundersen, Rasmus B. Holmen og Wiljar Hansen

Oslo 2019, 99 sider

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har TØI oppdatert inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Denne inndelingen resulterte i 159 BA-regioner – 2 færre enn forrige inndeling fra 2013. Det er også gjort endringer i selve metoden for å utarbeide regionene. BA-regionene benyttes i ulike økonomiske analyser der det er behov for funksjonelle regioner på et nivå mellom kommuner og fylker.

Bakgrunn

Det er behov for regionale inndelinger som tar hensyn til funksjonell integrasjon delvis løst fra de administrative grensene. Etablering av bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) tar sikte på å beskrive hvordan organiseringen av forholdet mellom arbeidssted og bosted gir regioner som fungerer som egne økonomiske systemer innenfor Norges grenser. Funksjonelle regioner er i prinsippet uavhengig av administrative grenser, men siden det er kommunene som er byggesteinene i BA-regionen, gjelder dette bare delvis her. BA-regionene benyttes i ulike analyser der en ønsker enheter på et nivå mellom kommune og fylke. De har også blitt anvendt i forbindelse med distriktpolitiske virkemidler. Det bør presiseres at inndelingen i BA-regioner gjøres helt uavhengig av inndelingen i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift. Inndelingen i BA-regioner tar heller ikke hensyn til verken sentralitet eller distriktsutfordringer, men holder seg strengt til funksjonell integrasjon som hovedkriterium.

Forrige inndeling ble gjort i 2013, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsker nå å få oppdatert inndeling av kommuner i funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner. Prosjektet består i tillegg av en vurdering av kriteriene for inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. For å ivareta inndelingens aktualitet er det valgt å benytte kommunestrukturen slik den fremstår 1.1.2020.

Metode

Etableringen av bo- og arbeidsmarkedsregionene (heretter referert til som *BA-regionene*) gjøres først og fremst ved hjelp av to kriterier som begge anses å ha en effekt på funksjonell integrering. Vi benytter *pendlingsnivå* mellom kommuner som et kriterium for å sette sammen kommuner i BA-regioner. Hvor langt folk er villig til å reise for å arbeide er et viktig karakteristikum for regional integrasjon. I tillegg ser vi på *reisetiden* mellom kommuner, der kort reisetid også anses som integrasjonsfaktor. Gjennom ulike kombinasjoner av disse to kriteriene kan vi avdekke hvilke kommuner som hører sammen i funksjonelle regioner. Til slutt setter vi også et krav om at regionene skal være sammenhengende. Dette er et krav til inndelingen primært basert på å oppnå anvendbare analyseenheter. Det siste kravet berører kun én region i denne inndelingen, der Vågsøy og Flora kommune valgte å slå seg sammen til Kinn kommune, selv om de ikke hadde felles grense.

Den nye metoden avviker noe fra den metoden som ble brukt ved forrige inndeling (Gundersen og Juvkam 2013). For det første viser det seg at *sentralitet* ikke er nødvendig å trekke inn i metodikken. Metoden fra 2013 brukte sentralitet som grunnlag for å etablere sentrum i en region, men det viser seg at pendlingsmønstrene er like godt egnet for å gjøre dette.

For det andre benytter vi pendling begge veier mellom to kommuner som integrasjonsindikator, mens forrige metode bare så på pendling inn mot senterkommunene. Pendling bare én vei har den svakhet at en arbeidsplassintensiv kommune i utkanten av en region ikke blir integrert i regionen, selv om det skjer mye pendling fra senterkommunen og ut til den arbeidsplassintensive kommunen. I tillegg kunne to kommuner der pendlingen gikk begge veier lett falle under grensen for pendling når ingen av kommunene hadde et dominerende arbeidsmarked. Dette fanger vi opp med dagens metode.

For det tredje har vi byttet ut antall sysselsatte med befolkningen i arbeidsaktuell alder når vi har beregnet pendlingsandeler. Ved bruk av sysselsatte som nevner blir brøken kunstig høy for de kommunene med høy arbeidsledighet, det vil si at kommunene som nettopp har dårlig integrasjon (høy arbeidsledighet kan være tegn på dårlig utjevning i arbeidsmarkedet) har større sjanse for å bli integrert i en BA-region. Dette unngår vi ved å benytte arbeidsaktuell befolkning som nevner.

For det fjerde har vi ikke hatt krav om at alle kommunene med bosetning i samme tettsted skal være del av samme BA-region. Utviklingen går mot stadig større tettsteder der disse blir kontinuerlige langs samferdselsåreer, og vi vil på ett eller annet tidspunkt få problemer med å avgrense BA-regionene. Foreløpig er det kun Oslo tettsted som ville gitt utfordringer (for eksempel ved at Lier kommune har bosetning både i Drammen tettsted og Oslo tettsted). Forrige metode tok også utgangspunkt i tettstedene for å etablere BA-regioner, mens den nåværende metoden benytter pendlingsmønsteret for å etablere senterkommunen.

For det femte har vi ikke inkludert kommuner i regioner ved hjelp av kjedependling («dominopendling»). Kjedependling vil si at en kommune inkluderes fordi den har tilstrekkelig innpendling til flere kommuner i regionen i tillegg til senterkommunen. Dette strider med slik vi tolker funksjonell integrasjon. For eksempel har Åsnes og Våler nok pendling seg imellom til å være i samme BA-region. Men Våler er mer integrert i BA-region Elverum som også inkluderer Åmot på motsatt side av Elverum. Åsnes er ikke funksjonelt integrert med Elverum kommune, og langt mindre med Åmot. Åsnes blir dermed en egen BA-region. Denne siste endringen av metode er det som isolert sett gir størst endring fra forrige inndeling.

Alle endringene i metodene tar sikte på å rette opp svakheter med den foregående metoden. Vår metodikk er også vurdert opp mot metodikken i tilsvarende arbeider i andre land og forskningslitteraturen på BA-regioner.

Prosess

Gjennom oppdraget har vi mottatt innspill fra en referansegruppe. Den besto av representanter fra KMD, fylkeskommunene i Østfold og Trøndelag, og KS. I forbindelse med oppdraget har vi også sendt forslag til inndeling ut til alle kommuner, fylkeskommuner, KS og SSB.

Det var mange gode innspill på metode og resultater, og mange innspill bar preg av at det var lagt ned betydelig arbeid. Etter å ha vurdert innspillene nøye, har vi imidlertid kommet frem til at disse ikke ga grunnlag for å endre metoden.

Selv om TØI konkluderer med at det ikke var noen av innspillene som nødvendiggjorde endring av metode betyr ikke det at det ikke var relevant kritikk av metoden. Men det ble ikke sannsynliggjort at en alternativ metode ville gi et bedre resultat i forhold til intensjonene med inndeling og føringene for prosjektet.

En del av innspillene dreide seg først og fremst om to forhold som ligger utenfor dette prosjektet. For det første vil BA-regionene bli benyttet i arbeidet med differensiert arbeidsgiveravgift. Dette kan potensielt få stor økonomisk betydning for den enkelte kommune, og det er naturlig at kommunene er opptatt av *effekten* av BA-regionen. For det andre – som også er relatert til differensiert arbeidsgiveravgift – pågår det et parallelt arbeid med *distriktsindeksen*. Denne omhandler distriktsulemper som BA-regionene ikke omfatter, og når både BA-regionene og distriktsindeksen skal benyttes i metodikken for å etablere soner for differensiert arbeidsgiveravgift, er det naturlig å se disse i sammenheng når en utformer innspill.

Et annet viktig innspill var at metoden for BA-regioner kan svekkes i forhold til intensjonene om å etablere funksjonelle regioner når kommunene øker i størrelse som følge av kommunesammenslåinger. Hvis kommuner som i utgangspunktet ikke tilhører samme funksjonelle BA-region slår seg sammen vil den funksjonelle integrasjonen i BA-regionen svekkes så lenge kommune skal være byggestein i alle BA-regioner. Dette er det imidlertid ikke mulig å ta hensyn til i og med at det er et premiss for inndelingen at kommune skal benyttes som byggestein.

Alle innspill ligger imidlertid vedlagt denne rapporten og sendes dermed over til KMD slik at innspillene er tilgjengelig for videre arbeid.

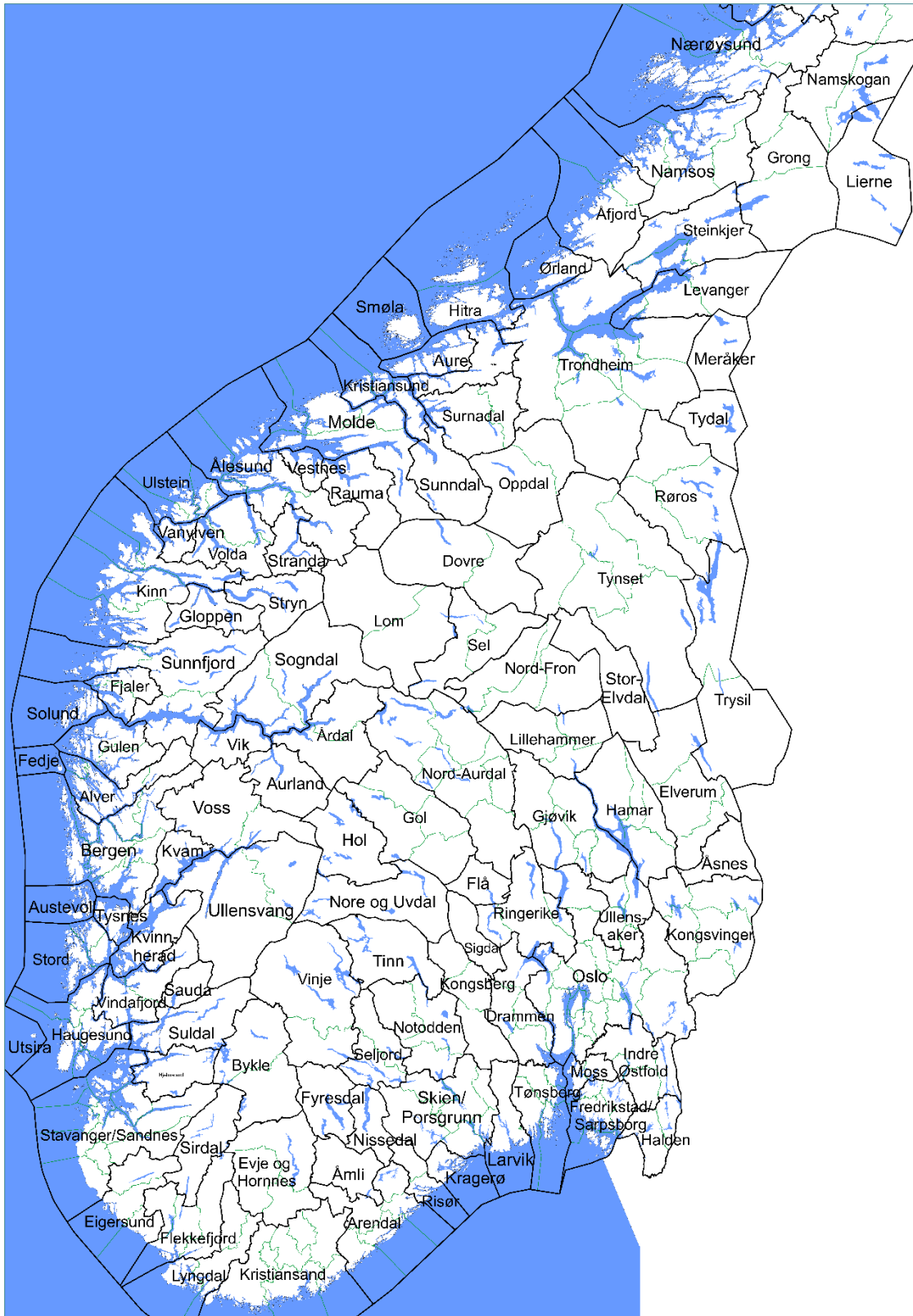
Resultater

Metoden gir 159 BA-regioner. Dette er 2 færre enn ved forrige inndeling. Noe nedgang skyldes kommunesammenslåinger, men denne nedgangen blir delvis motvirket at vi ikke lengre benytter «dominopendling» (kjedependling) i metoden.

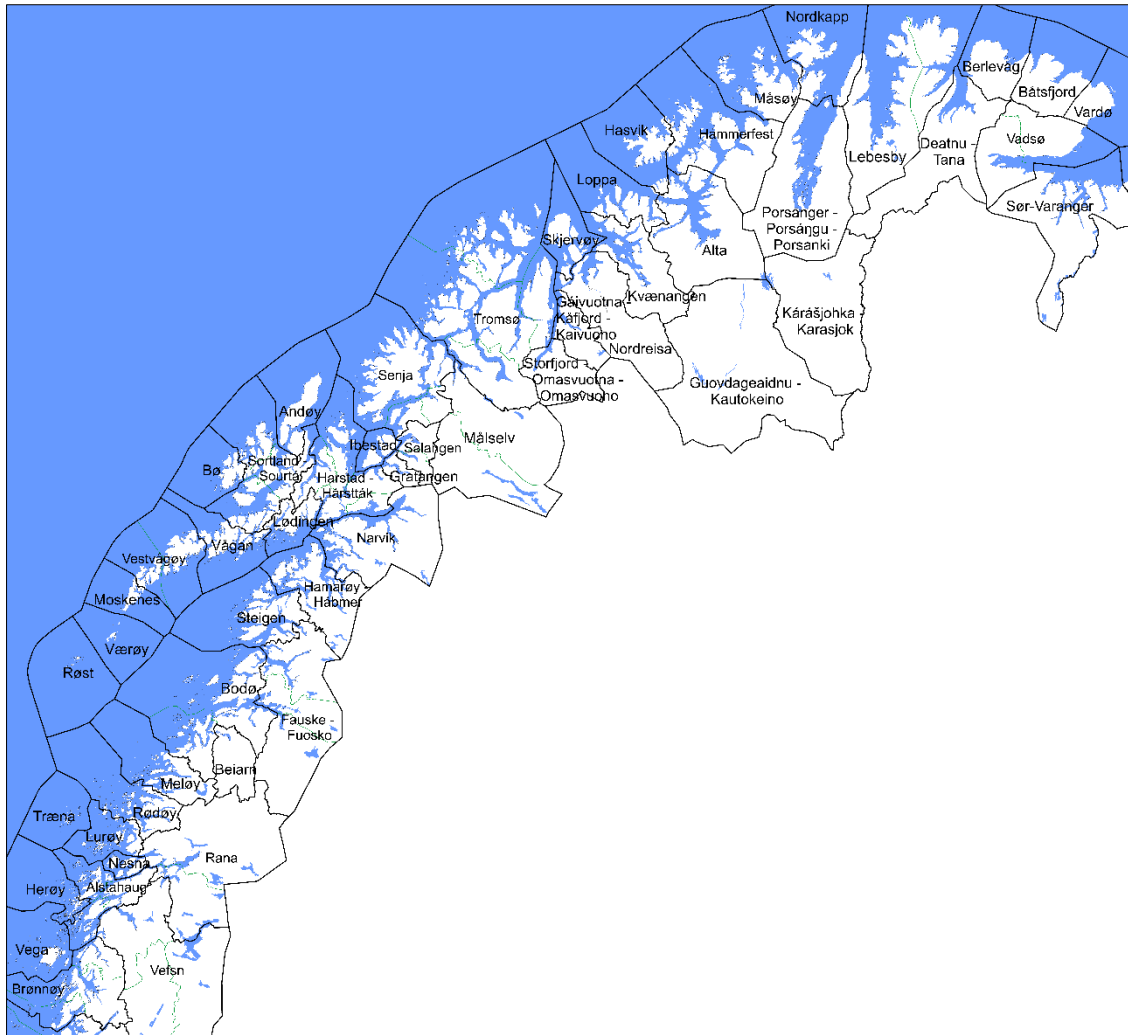
Kommunesammenslåingene har også gitt endringer i den forstand at kommuner som funksjonelt hørte til en BA-region er blitt slått sammen med kommuner fra andre BA-regioner. For eksempel hørte Audnedal tidligere til Mandalsregionen, men ble overført til Farsundregionen etter kommunesammenslåingen med Lyngdal.

Det er likevel et svært stort sammenfall av regioner med forrige inndeling. Dette ser vi på som et tegn på at pendlingsnivåer og reisetid gir en ganske robust metode for å dele Norge inn i funksjonelle regioner. I tillegg er det sterk korrelasjon mellom sentralitet, tettstedsstørrelse og innpendlingsnivåer, slik at det dannes de samme senterkommunene uavhengig av hvilket kriterium en benytter.

Dataene benyttet i oppdraget er offentlig tilgjengelige. Dette legger til rette for at Kommunal- og moderniseringsdepartementet relativt enkelt kan få oppdatert inndelingen, uten å være avhengig av en enkelt leverandør. I tillegg er det i metoden nå ikke åpninger for skjønn. Alle vurderinger er lagt inn som faste punkter i metodikken. Sammen med åpne data gjør dette at eventuelle videre oppdateringer både er overkommelige å gjennomføre og sammenlignbare over tid.



Figur S1 BA-regioner i Sør-Norge.



Figur S2 BA-regioner i Nord-Norge