

Ny inndeling i bo og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner).

04. juni 2021

Bakgrunn

Transportøkonomisk institutt (TØI) fikk høsten 2018 i oppdrag fra KMD å gjennomgå inndelingen av kommuner i BA-regioner. Formålet med oppdraget er å imøtekomme behovet for en funksjonell analyseenhet mellom kommune- og fylkesnivå som kan benyttes i ulike regionale analyser, for eksempel ved beregning av satsene for differensiert arbeidsgiveravgift. Rapporten fra TØI forelå i juni 2019. Bakgrunnen for at oppdraget var del av en rutinemessig forberedelse til arbeidet med revisjon av området for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Inndelingen ble sist oppdatert i 2013 av NIBR. TØI leverte en rapport til KMD 1. februar 2019 som ble sendt til kommunene med frist 11. mai 2019. Totalt ble det mottatt 27 innspill fra kommuner og fylkeskommuner. I vår region var det Narvik som leverte, med Gratangen som støtte.

Det TØI har gjort er at de har endret metodikken for inndelingen av BA regioner. Utgangspunktet er at en slik inndeling skal gi likebehandling og skjønn unngås.

Kritikken imot den nye inndelingen er i hovedsak at den ikke gir et korrekt bilde av funksjonell integrasjon (kommunalt samarbeid, handel, reisemønstre etc). Videre analyser vil dermed bli mangelfulle.

Regionbegrepet

I dagligtale brukes begrepet region i mange forskjellige sammenhenger. En region er et avgrenset geografisk område som har visse fellestrekk som gjør at den skiller seg fra andre geografiske områder. I faglig sammenheng skiller det ifølge NIBR mellom tre regiontyper:

- 1) Funksjonelle regioner, som skiller seg ut med utgangspunkt i en viss funksjon. Funksjonen kan være knyttet til naturgeografien, som f.eks. en elvs geografiske nedslagsfelt. Det mest vanlige er at funksjonelle regioner knyttes til samfunnsgeografien og da særlig i form av form av felles bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller felles bo-, arbeids- og serviceregioner (BAS-regioner). Den funksjonelle regionen blir i disse tilfellene bestemt av graden av avhengighet og interaksjon mellom en by og byens omland. Funksjonen som gjør at regionen skiller seg ut kan også være f.eks. omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommuner (regionrådsområde/fast samarbeidsregion) eller et geografisk område som er definert som en planregion.
- 2) BA region definisjon: vedvarende konsentrasjoner av menneskelig samhandling i et geografisk begrenset område. En BA-region kan dermed forstås som *en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide.*

- 3) Homogene regioner, som skiller seg fra hverandre ut fra bestemte former eller hovedtrekk som er felles. Likhetstrekkene som definerer regionen kan f.eks. være fjellkommuner, landbrukskommuner, kystkommuner eller industrikommuner.
- 4) Perseptuelle regioner, som avspeiler oppfatninger blant innbyggere og næringsliv om hvem som hører sammen. Regionen kan være basert på funksjonell og målbar avhengighet mellom en gruppe kommuner, men også andre faktorer som bidrar til en felles regional tilhørighet og identitet.

Kriteriene for inndeling gjort av NIBR i 2013 (NIBR rapport 2013:1 kapittel 1)

- 1) Inndelingen tok utgangspunkt i tettstedenes størrelse og kommunenes sentralitet for å etablere senterkommuner.
- 2) Pendling og reisetid til senterkommunen var de to andre kriteriene.
- 3) Kommunens utpendling til definert senterkommune var hovedkriteriet.
- 4) 10 prosent utpendling ble brukt som grense for pendlingsnivå.
- 5) Reisetid ble brukt til å definere en yttergrense for regionenes utstrekning.
- 6) Såkalte restkommuner med lite daglig arbeidspendling og lange reiseavstander ble definert som egne BA-regioner.

Endringene i TØI forslag går i korthet ut på følgende:

Kommunenes sentralitet brukes ikke lenger som eget kriterium i metoden. Forrige metode tok utgangspunkt i tettstedene for å etablere BA-regioner, mens den nåværende metoden benytter pendlingsmønsteret for å etablere senterkommunen.

I den nye metoden brukes pendling begge veier mellom to kommuner som integrasjonsindikator, mens forrige metode bare så på pendling inn mot senterkommunene.

Antall sysselsatte er byttet ut med arbeidsaktuell befolkning ved beregning av pendlingsandeler. Pendlingstallene er dermed forskjellig fra tidligere som følge av beregningstekniske endringer.

Det er ikke inkludert kommuner i regioner ved hjelp av kjedependling («dominopendling»), det vil si at en kommune inkluderes fordi den har innpendling til en annen kommune som er innpendlingskommune til en senterkommune.

1. De kommunene med større innpendling fra andre kommuner enn utpendling fra egen kommune, og innpendlingen utgjør minst 8 prosent av arbeidsaktuell befolkning i bokommunen, defineres som senterkommuner.
2. Kommuner som ikke er senterkommuner legges til en senterkommune i en BA-region hvis utpendlingen til senterkommunen er minst 8 prosent og reisetiden ikke overstiger 75 minutter. Er utpendlingen over 8 prosent til flere senterkommuner legges kommunen til den senterkommunen der utpendlingen er størst.

3. Hvis en senterkommune «mister» sitt innpendlingsomland ved at de kommunene som definerte senterkommunen gjennom innpendling forsvinner på grunn av større innpendling til annen senterkommune endres status for senterkommunen til restkommune.
4. En restkommune legges til en BA-region hvis innpendlingsandelen fra pluss utpendlingsandelen til en senterkommune overstiger 8 prosent og reisetiden ikke overstiger 75 minutter.
5. En restkommune legges til en annen restkommune hvis innpendlingsandelen fra pluss utpendlingsandelen mellom kommunene overstiger 8 prosent og reisetiden ikke overstiger 75 minutter. Disse danner en BA-region uten senterkommune.
6. Restkommuner med under 45 minutters reisetid til senterkommunen(e) legges til hvis summen av innpendlingen fra og utpendlingen til senterkommunen er minst 6 prosent.
7. Restkommuner med under 45 minutters reisetid til annen restkommune danner BA-region med denne hvis summen av innpendlingen fra og utpendlingen til senterkommunen er minst 6 prosent. BA-regionen vil da være uten senterkommune.
8. Restkommuner med under 30 minutters reisetid til senterkommunen(e) legges til BA-regionen.
9. Restkommuner med under 30 minutters reisetid til annen restkommune danner BA-region med denne. BA-regionen vil da være uten senterkommune.
10. Restkommuner der summen av innpendling fra og utpendling til senterkommunen overstiger 8 prosent, inkluderes i BA-region hvis reiseveien ikke overskrider 90 minutter og en kan avdekke alternative transportmuligheter utover veibasert transport (som reisetidene er basert på).
11. Restkommuner som danner en øy i en BA-region eller medfører at en BA-region ikke er sammenhengende legges til BA-regionen.
12. Restkommuner som ikke er en del av en BA-region danner egne BA-regioner.

Ny metodikk gjør at antall BA regioner øker. Gratangen, lbestad blir egne regioner eller «rest kommuner der pendleravstand blir for stor, dette er jo overraskende da man forutsetter at samfunnsutviklingen har medført avstandskrymping og mer arbeidspending og dermed større geografisk integrasjon. For hele landet gir den nye metoden 159 BA-regioner, som er to færre enn i 2013. Antall BA regioner som består av kun én kommune har vokst fra 65 i den forrige inndelingen til 83 i den nye. Fra TØIs side understrekes det at den nye inndelingen utelukkende er en konsekvens av nye kriterier og objektive data om pendling og reisetid.

Den nye regioninndelingen oppleves mer komplisert og vanskeligere å forstå ut fra innarbeidet begrepsbruk. Den nye inndelingen gir heller ingen forenkling av statistiske regioninndelinger der SBB opererer med flere forskjellige regiontyper mellom kommune og fylkesnivå.

Man burde tatt utgangspunkt i en senterstruktur og kommunenes sentralitet (inndeling i 6 kategorier) og at det ble stilt et minstegrav til arbeidsmarkedets størrelse. Enkeltstående små kommuner bør ikke betraktes som egne BA regioner.



Statistisk sentralbyrås inndeling i økonomiske regioner.

Økonomiske regioner er en regional inndeling på nivået mellom fylke og kommune (85 enheter i alt). Økonomiske regioner 2020 avløser tidligere versjoner av økonomiske regioner, som på grunn av region- og kommunereformen måtte fornyes fra 1.1.2020. Inndelingen skal representere et hensiktsmessig publiseringsnivå for statistikk samtidig som den skal tilsvare det regionale nivået som EU har definert som sin NUTS4-inndeling. En konsekvens av dette, er at de økonomiske regionene ikke kan krysse fylkesgrensene.

Kommunene i som deltar i Hålogalandsrådet er delt mellom 2 økonomiske regioner

54001 - Sør-Troms

- **5402** - Harstad - Hárstták
- **5411** - Kvæfjord
- **5412** - Dielddanuorri - Tjeldsund
- **5413** - lbestad
- **5414** - Gratangen
- **5415** - Loabák - Lavangen
- **5417** - Salangen

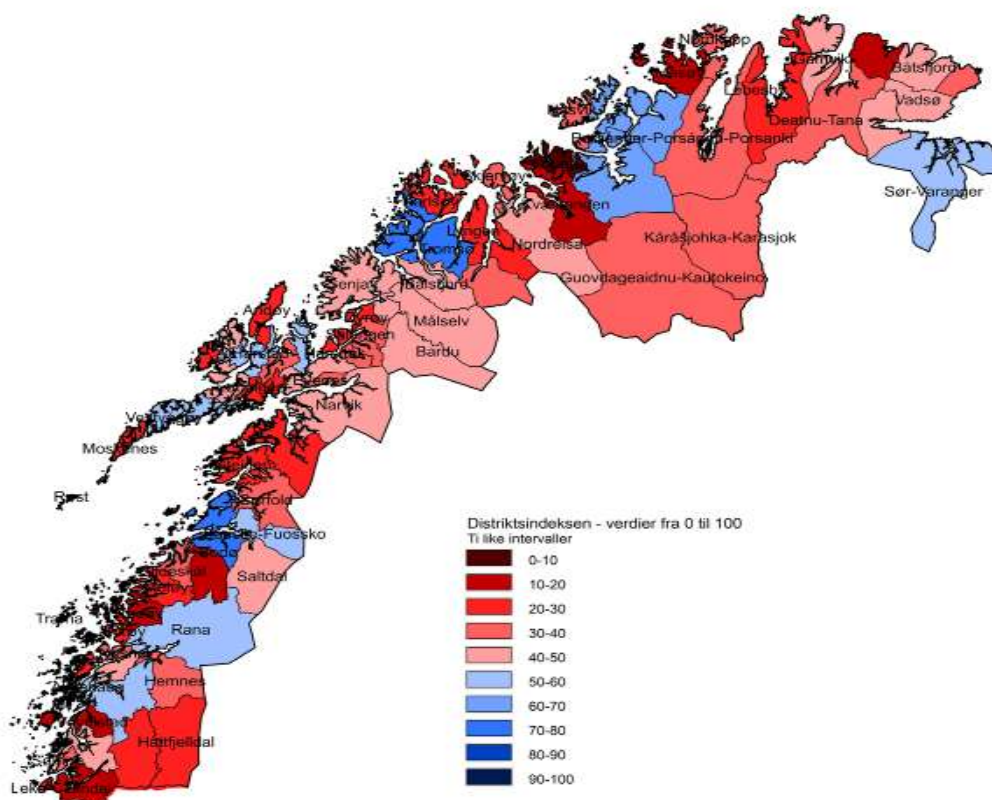
18007 – Ofoten

- **1806** - Narvik
- **1853** - Evenes

Distriktsindeksen 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) publiserte ny distriktsindeks i 2018. Som følge av tilbakemeldinger, valgte departementet å gjennomføre en ekstern gjennomgang av distriktsindeksen. Gjennomgangen ble foretatt av Taryn Ann Galloway og Sven Haugberg i Asplan Viak. Asplan Viak (2019) foreslo to distriktsindekser. Denne omhandler distriktsulemper som BA-regionene ikke omfatter, og både BA-regionene og distriktsindeksen skal benyttes i metodikken for å etablere soner for differensiert arbeidsgiveravgift, er det naturlig å se disse i sammenheng. Primær-forslaget var en indeks der geografi telte 60 pst. (SSBs sentralitetsindeks), demografiske utfordringer (befolkningsvekst siste ti år) telte 20 pst. og økonomisk vekst (sysselsettingsvekst og ensidig næringsstruktur) telte til sammen 20 pst. (10 pst. hver). Sekundærforslaget var en indeks der geografi telte 40 pst., demografi 40 pst. og økonomisk vekst 20 pst. Indikatorene var ellers de samme. Samtlige kommuner og fylkeskommuner ble invitert til å gi innspill på Asplan Viaks forslag.

Som en konsekvens av innspillene, valgte departementet å bruke Asplan Viaks sekundærforslag.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f27eefaac249de9e98570bf8e8e30b/no/pdfs/h-2461-b-distriktsindeksen-2020.pdf>



Hvordan plasserer kommunene i Hålogalandsrådet seg i distriktsindeksen?

Emnegruppe	Indikator	Vekting
Geografi	Sentralitet SSB ny	40
Økonomisk vekst	Sysselsettingsvekst siste ti år	10
	Ensidig næringsstruktur (Herfindahlsindeksen)	10
Demografi	Befolkningsutvikling siste ti år	40
Alle emnegrupper	Alle indikatorer	100

Kommune	Geografi		Demografi		Økonomisk vekst				Distriktsindeksen
	SSB-sentralitet		Befolkningsvekst		Sysselsettingsvekst		Herfindahlsindeksen		
	Indikatorverdi	Prosentvis avvik fra gjennomsnittet	Indikatorverdi	Prosentvis avvik fra gjennomsnittet	Indikatorverdi	Prosentvis avvik fra gjennomsnittet	Indikatorverdi	Prosentvis avvik fra gjennomsnittet	
1806 Narvik	679	25	0,1	-46	-6,0	-70	0,944	76	48,4
1853 Evenes	535	-76	3,1	-11	-13,6	-141	0,846	-137	35,7
5402 Harstad - Hársttåk	737	66	5,1	12	1,7	1	0,945	79	59,4
5411 Kvæfjord	586	-40	-5,7	-115	-10,5	-112	0,926	37	34,0
5412 Tjeldsund	538	-74	2,3	-21	3,0	12	0,930	47	42,8
5413 lbestad	438	-144	-4,5	-101	-0,9	-24	0,822	-188	22,5
5414 Gratangen	496	-103	-4,0	-94	8,1	59	0,899	-21	32,7
5415 Loabák - Lavangen	504	-97	1,9	-26	13,3	106	0,808	-219	36,1
Til sammenligning									
5401 Tromsø	804	112	15,2	131	15,2	124	0,951	93	78,2
1804 Bodø	792	104	11,9	92	8,3	61	0,950	91	72,2
3024 Bærum	971	229	15,6	136	4,7	28	0,951	91	87,2

Fra TØIs nye inndeling i BA regioner.

I tabellene er det angitt utpendlingsandel til senterkommunen og innpendlingsandel fra senterkommunen. For senterkommunene og restkommuner som danner egen BA- region vil disse to tallene være like og angir i praksis intern pendling, det vil si andelen av arbeidsaktuell befolkning som jobber i kommunen.

Tabell 4.133 Reisetid og pendling i BA-region Harstad - Hårsttåk. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
5402	Harstad - Hårsttåk	10,33	69,75	69,75	735	4	Senterkommune
5411	Kvæfjord	27,5	26,21	3,05	584	5	Utpendling > 8
5412	Tjeldsund	37,76	15,94	2,59	535,53	5,3	Utpendling > 8
1853	Evenes	44,22	9,42	0,49	534	6	Utpendling > 8

Tabell 4.139 Reisetid og pendling i BA-region Gratangen. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
5414	Gratangen	11,62	55,73	55,73	478	6	Restkommune, egen BA-region

Gratangen var tidligere med i BA-region Narvik, men pendlingsnivået til Narvik har sunket til å bli for lavt til å bli inkludert. Pendlingen fra Gratangen til Narvik er på 6,4 prosent av arbeidsaktuell befolkning, men den gjennomsnittlige reisetiden mellom kommunene er over 45 minutter. Reisetiden har også økt etter sammenslåing av Narvik, Ballangen og deler av Tysfjord.

Tabell 4.138 Reisetid og pendling i BA-region Ibestad. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
5413	Ibestad	12,48	63,24	63,24	401	6	Restkommune, egen BA-region

Tabell 4.140 Reisetid og pendling i BA-region Salangen. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
5417	Salangen	7,53	62,57	62,57	544	6	Senterkommune
5415	Loabåk - Lavangen	21	10,86	4,92	488	6	Utpendling > 8

Bardu og Dyrøy har reisetid under 30 minutter til Salangen, men er mer integrert med andre kommuner på grunn av pendlingsnivå.

Tabell 4.107 Reisetid og pendling i BA-region Narvik. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
1806	Narvik	22,94	71,18	71,18	685,71	4,24	Restkommune, egen BA-region

Gratangen var tidligere en del av BA-regionen Narvik, men ved sammenslåing av Narvik, Ballangen og deler av Tysfjord er den gjennomsnittlige reiseveien blitt over 45 minutter mellom Narvik og Gratangen.

Potensielle fordeler og ulemper for kommunene ved ny inndeling i BA regioner

Inndelingen i nye BA regioner viser ikke tydelig nok integrasjonen mellom kommuner. Narvik, lbestad og Gratangen som er såkalte «rest kommuner» er eksempler på dette. Dette kan bety at man i forskjellige planleggings sammenhenger innen samferdsel, helse etc. ikke tar hensyn den faktiske integrasjonen noe som kan føre til feilaktige konklusjoner.

På den andre siden kan man kanskje påstå at hvis man kommer ut dårlig på flere parametere som en «rest kommune» vil man kunne bruke disse opplysningene til å skaffe seg økonomiske utjevning og fordeler. *«I vår studie har vi valgt følge praksisen fra foregående arbeid, det vil si nettopp å tillate små regioner og regioner uten betydelige sentra, for å få frem diversiteten i spredtbygde strøk og for å sikre at inndelingen er velegnet til å for eksempel differensiere mellom distriktpolitiske virkemidler.» TØI 2019*

Hvis man i fremtiden endrer arbeidsgiveravgiften for å bruke denne som et distriktpolitisk virkemiddel vil man kanskje dra fordeler av at man er «restkommune». I dag har hele Nord-Norge redusert arbeidsgiveravgift (0 %) unntatt Bodø og Tromsø (7,9 %).

Metoden kan sies å basere seg for mye på pendling og mindre på andre forhold som kommunalt samarbeid om tjenester, administrasjon, kultur/frivillig sektor m.fl. Pendlerandeler av de sysselsatte er likevel et problematisk mål. Selv om pendlingsnivået er høyt nok til å inkludere kommunen i en BA-region, kan kommunen være mindre integrert i BA-regionen enn det pendlingsnivået skulle tilsi.

Modellen har svakheter. Eksempelvis hvis en kommune har relativ høy arbeidsledighet kan dette i seg selv være et tegn på lav arbeidsmarkedsintegrasjon. Dersom en distriktskommune rammes av nedleggelser av hjørnesteinsbedrifter, så vil pendlerandelen ut av kommunen øke. Både fordi antall sysselsatte i kommunen går ned og fordi noen «tvinges» til å reise langt for å få jobb. Kommunen kan dermed plutselig bli inkludert i en mer sentral region. Det gir lite mening, for distriktskommunen kan neppe sies å ha blitt mer integrert med nærliggende regioner bare fordi den lokale arbeidsledigheten har steget. Resultatet er at kommunen inkluderes i BA-regionen rett og slett fordi det går dårlig i det lokale næringslivet, uten at en kan si at kommunen er blitt mer funksjonelt integrert i BA-regionen.