



Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020

TALL

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2020 / 48

Marit Kringlebotten og Audun Langørgen

Marit Kringlebotten og Audun Langørgen

Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 9. desember 2020

ISBN 978-82-587-1236-4 (trykt)
ISBN 978-82-587-1237-1 (elektronisk)
ISSN 0806-2056

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser og er derfor ukjent.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en kommunegruppering basert på kommunenes folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Grupperingen blir blant annet benyttet i kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) og i forbindelse med publiseringen av KOSTRA-data på ssb.no. Grupperingen gir informasjon om hvilke kommuner som er sammenliknbare ut fra kjennetegn som er viktige for kommunenes tjenesteproduksjon. Etter at grupperingen ble publisert første gang i 1998, er det lagt opp til en oppdatering av grupperingen om lag hvert femte år. Det er således publisert seks tidligere versjoner av grupperingen. Siden det er gjennomført relativt mange kommunesammenslåinger i 2020, har det oppstått et særskilt behov for å tilpasse grupperingen til ny kommunestruktur. Dessuten blir det i denne rapporten foretatt en gjennomgang og revisjon av grupperingen med sikte på å forbedre sammenliknbarheten innenfor ulike grupper av kommuner.

Statistisk sentralbyrå, november 2020

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Formålet med denne rapporten er å ordne Norges kommuner i sammenliknbare grupper etter økonomiske rammebetingelser. Dette betyr for det første at kommunene blir ordnet etter hvilke kostnader de står overfor for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Disse kostnadene varierer mellom kommunene på grunn av ulike demografiske, sosiale og geografiske forhold. Men siden driften av små kommuner atskiller seg fra driften av store kommuner, har vi av sammenlikningsgrunner funnet det hensiktsmessig å la grupperingen av kommunene også være avhengig av folkemengden. Det tredje kriteriet som brukes til å gruppere kommunene er frie disponible inntekter, dvs. de inntektene som er til disposisjon når minstestandarder og lovpålagte oppgaver er dekket. Størrelsen på de frie disponible inntektene gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet.

I denne rapporten blir det foretatt en større revisjon av grupperingen, og grupperingen blir samordnet med den versjonen som tidligere har blitt benyttet i forbindelse med publiseringen av KOSTRA-data på ssb.no. De tre nevnte kriteriene benyttes til å dele inn kommunene i 16 ulike grupper. I tillegg har vi skilt ut de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger (i hovedsak kraft- og energikommuner) som en særskilt gruppe. Dermed består grupperingen av 17 ulike grupper i alt. Kommunegrupperingen som framkommer er hovedsakelig basert på data for 2018, men er tilpasset den nye kommunestrukturen som gjelder fra og med 2020.

Abstract

The purpose of this report is to classify Norwegian municipalities according to three dimensions: Population size, economic workload, and economic capacity. The measures of economic workload and capacity are estimated in a model of local government spending behaviour and depend on characteristics such as local government incomes, socio-demographic and geographic variables. The classification includes 17 groups. The resulting classification is largely based on data for 2018, whereas the included municipal units refer to the structure that emerges in 2020 after the local public amalgamation reform. This reform reduces the number of units from 422 to 356 municipalities.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
2. Kommunereformen 2020	11
3. Gruppering av sammenliknbare kommuner	15
3.1. Kommunenes folke­mengde og økonomiske ramme­betingelser.....	15
3.2. Bundne kostnader og frie disponible inntekter i sammenslåtte kommuner	20
3.3. Kommunegrupperingen fram til 2020	23
3.4. Sammenhenger mellom klassifiseringsvariablene	26
3.5. Klassifisering av kommuner etter folke­mengde, bundne kostnader og korrigerte inntekter.....	30
4. Bruk av kommunegrupperingen	41
4.1. Sammenlikning av kommunenes resultater	41
4.2. Kommunestruktur, sentralitet og reiseavstander	43
4.3. Indikatorer for balanse og økonomistyring	47
4.4. Andre anvendelser	50
Referanser	51
Vedlegg A: Forslag til ny KOSTRA-gruppering	52
Vedlegg B: Gjeldende KOSTRA-gruppering etter ny kommunestruktur	61
Vedlegg C: KOMMODE-inndelingen etter ny kommunestruktur	70
Vedlegg D: Figurer	79
Figurregister	83
Tabellregister	84

1. Innledning

I perioden 2014-2020 har det pågått en kommunereform som innebærer at antallet kommuner er blitt redusert fra 428 til 356 kommuner. De fleste sammenslåingene ble gjennomført per 1. januar 2020, siden det fremdeles var så mange som 422 kommuner i 2019. Kommunereformen har konsekvenser for hvordan vi kan rapportere og sammenlikne statistikk for kommunene. For eksempel kan reformen medføre redusert sammenliknbarhet over tid i rapporteringen av statistikk for de kommunene som har vært involvert i sammenslåinger eller grensejusteringer.

I denne rapporten foretar vi en revisjon av kommunegrupperingen til Statistisk sentralbyrå. Grunnen er at de nye kommunene vil måtte behandles forskjellig fra de tidligere kommunene når formålet er å klassifisere kommunene i grupper. For det første er de fleste sammenslåtte kommunene vesentlig større enn sine bestanddeler. For det andre kan de konsoliderte kommunene stå overfor andre økonomiske rammebetingelser enn de opprinnelige kommunene. For det tredje kan de sammenslåtte kommunene passe inn i nye konstellasjoner av sammenliknbare kommuner når de blir gruppert sammen med kommuner som ikke deltok i noen sammenslåing under kommunereformen.

Langørgen og Aaberge (1998) utviklet en kommunegruppering som brukes av Statistisk sentralbyrå i rapporteringen av statistikk for norske kommuner innenfor rapporteringssystemet KOSTRA. Denne grupperingen er senere blitt oppdatert fem ganger basert på nyere data i henhold til en femårssyklus. Grupperingen blir brukt av kommunene, forvaltningen, i statistikkpublikasjoner (for eksempel SAMDATA kommune) og til forskningsformål. Grupperingen legger til rette for gode analyser og relevante statistiske sammenlikninger som brukerne av grupperingen kan utføre.

Formålet med denne rapporten er å foreta en tilpasning av kommunegrupperingen til den nye kommunestrukturen i 2020. Siden dette medfører omfattende endringer i grupperingen, finner vi det samtidig hensiktsmessig å gjennomføre en evaluering og revisjon av grupperingen med sikte på å forbedre grupperingen. Det viktigste kriteriet for å lage en god gruppering er at kommunene innenfor hver av gruppene er mest mulig sammenliknbare basert på at de har omtrent samme observerbare kjennetegn langs relevante dimensjoner. I tillegg er det ønskelig at det ikke blir for mange grupper, at de fleste gruppene er om lag jevnstore, og at vi unngår å lage små grupper som kun omfatter noen få kommuner. Videre skal alle kommuner tilhøre én og kun én gruppe, slik at grupperingen blir uttømmende og gjensidig utelukkende. Disse tilleggskravene gjør at det kan være vanskelig å plassere kommuner som skiller seg ut vesentlig fra de andre kommunene. Det er derfor nødvendig å foreta kompromisser mellom ulike hensyn til sammenliknbarhet, antall grupper og størrelsen på gruppene når formålet er å lage en komplett gruppering.

Den meste detaljerte grupperingen utarbeidet av Langørgen og Aaberge (1998) gir en inndeling av kommunene i 29 grupper. Imidlertid viser det seg at flere av disse gruppene er tomme kategorier og at noen av gruppene inneholder et fåtall kommuner. For rapporteringen i KOSTRA er det derfor utarbeidet en mer aggregert versjon av grupperingen som gir en inndeling av kommunene i 16 grupper. I denne rapporten foreslår vi en revidert inndeling av kommunene i 17 grupper med tanke på anvendelse i KOSTRA.

Tankegangen bak både den opprinnelige og den reviderte kommunegrupperingen er at resultatene av kommunenes virksomhet i høy grad vil være avhengig av hvilke rammebetingelser som kommunene står overfor. Kommuner som står overfor like rammebetingelser er i denne forstand sammenliknbare med hensyn til

hva de oppnår av resultater fra virksomheten. Motsatt vil kommuner med svært ulike rammebetingelser i liten grad være sammenliknbare. Vi klassifiserer kommunene i henhold til de samme tre dimensjonene som tidligere, men vi foreslår endringer i grenseverdier mellom gruppene og hvor finmasket eller grovmasket grupperingen er langs de ulike dimensjonene. Vi klassifiserer kommunene etter følgende tre dimensjoner:

- Folkemengde
- Bundne kostnader
- Frie disponible inntekter (korrigerte inntekter)

Vi benytter begrepene bundne kostnader og frie disponible inntekter til å beskrive kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommunene står overfor ulike kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Dette skyldes ulike demografiske, sosiale og geografiske forhold. Variasjoner i disse faktorene gir opphav til kostnadsforskjeller som kommunene ikke kan velge seg bort ifra; vi kaller dem derfor *bundne kostnader*. Kommunene dekker sine utgifter ved skatteinntekter og statlige overføringer. Mange kommuner rår over midler utover det som skal til for å dekke de bundne kostnadene; vi kaller disse midlene for *frie disponible inntekter*.¹

Summen av de bundne kostnadene og de frie disponible inntektene tilsvarer kommunenes samlede inntekter. I motsetning til de bundne kostnadene betrakter vi de frie disponible inntektene som fritt allokerbare inntekter. Størrelsen på de frie disponible inntektene gir derfor en pekepinn på kommunenes økonomiske handlefrihet. Kommuner som står overfor like bundne kostnader per innbygger, kan ha ulike nivåer på de frie disponible inntektene per innbygger og dermed ulik grad av økonomisk handlefrihet. Som spesielt velstående kommuner har vi dessuten skilt ut de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger som en separat gruppe. Denne gruppen består hovedsakelig av kraft- og energikommuner.

Siden driften av små kommuner atskillig seg fra driften av store kommuner, vil det av sammenlikningsgrunner være hensiktsmessig å la grupperingen av kommunene også være avhengig av *folkemengden*. Til sammen gir disse kriteriene en gruppering av kommunene som gjør dem sammenliknbare etter folketall, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger.

Figur 1.1 viser et boblediagram som gir informasjon om kommunenes verdier på hver av de tre grupperingsvariablene. Korrigerte inntekter er lik frie disponible inntekter per innbygger pluss en konstant.² Korrigerte inntekter og bundne kostnader per innbygger er regnet om på indeksform slik at landsgjennomsnittet på tvers av kommuner blir lik 1 for hver indeks. Størrelsen på sirklene illustrerer den relative størrelsen til kommunene etter folkemengde.

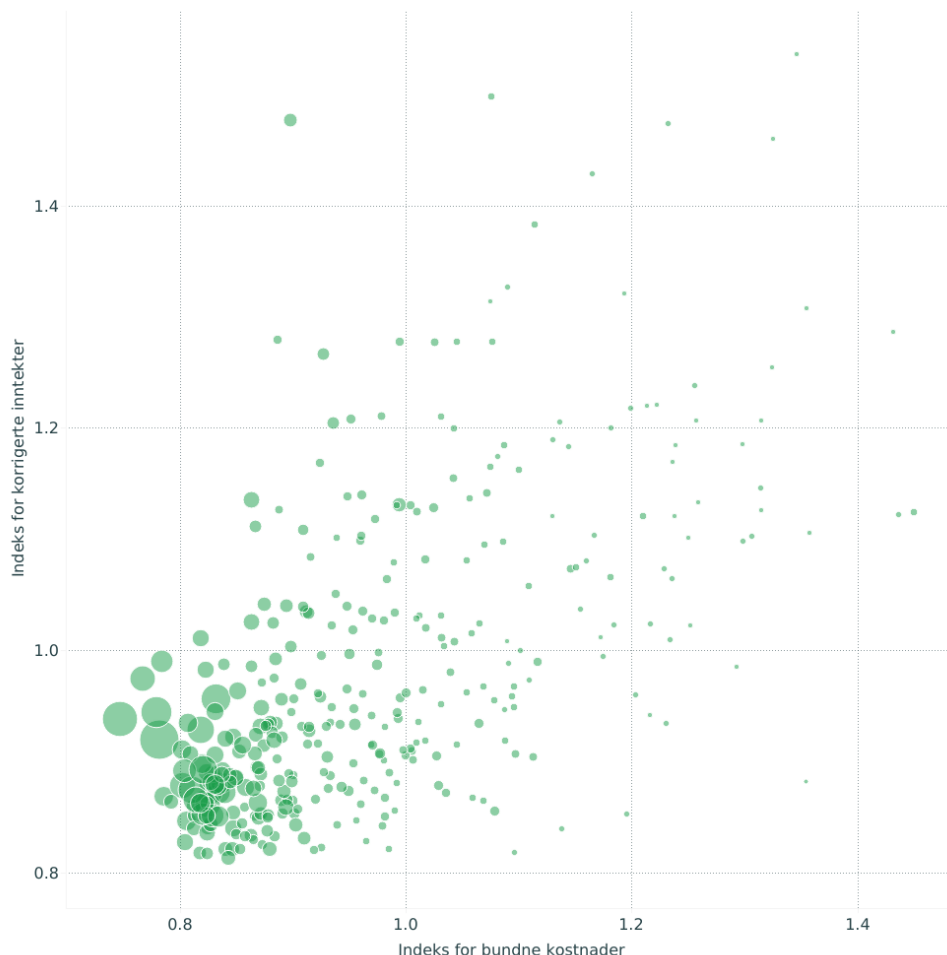
Figuren viser at det er en positiv samvariasjon mellom korrigerte inntekter og bundne kostnader per innbygger. De fleste store kommunene har relativt lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter. Små kommuner er overrepresentert blant kommuner med relativt høye bundne kostnader og høye korrigerte inntekter. Et flertall av kommunene har korrigerte inntekter og bundne kostnader som ligger

¹ Frie disponible inntekter er avledet fra modellberegninger og må ikke forveksles med kommunenes frie inntekter. *Frie inntekter* er definert ved summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Til forskjell fra frie inntekter er de frie disponible inntektene korrigert for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov (bundne kostnader).

² Konstanten er satt lik landsgjennomsnittet for de bundne kostnadene per innbygger. Indeksen for korrigerte inntekter er en lineær transformasjon som gir en standardisering av frie disponible inntekter per innbygger. Kommunene blir rangert likt etter den standardiserte variabelen som etter frie disponible inntekter per innbygger.

under landsgjennomsnittet. På den annen side er det større spredning blant kommunene som ligger over landsgjennomsnittet for hhv. korrigerte inntekter og bundne kostnader. Dermed finner vi også større forskjeller i de økonomiske rammebetingelsene blant de mindre kommunene. I denne rapporten bruker vi slike mønstre i dataene til å foreslå en klassifisering av kommunene i 17 ulike grupper.

Figur 1.1 Plott av indeks for korrigerte inntekter mot indeks for bundne kostnader etter kommunistørrelse



Merknad: Størrelsen på sirklene viser kommunenes relative befolkningsstørrelse i 2020. Indeks for korrigerte inntekter er en standardisering av frie disponible inntekter per innbygger. Indeks for bundne kostnader er en standardisering av bundne kostnader per innbygger (i forhold til landsgjennomsnittet). Figuren inkluderer alle kommuner i 2020 unntatt Oslo, de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger og kommuner med under 600 innbyggere.

I grupperingen av kommuner er hver enkelt kommunes bundne kostnader og frie disponible inntekter avledet fra kommunemodellen KOMMODE. For detaljert informasjon om denne modellen viser vi til Aaberge og Langørgen (2003), Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge (2005), Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010) og Langørgen, Løkken og Aaberge (2013). Vi benytter i hovedtrekk samme spesifikasjon av modellen som i Langørgen, Løkken og Aaberge (2015b).³ Modellen er oppdatert med data for 2018 som grunnlag for å oppdatere og revidere kommunegrupperingen i KOSTRA.

Det er tidligere utarbeidet kommunegrupperinger basert på data for 1994, 1998, 2003, 2008, 2013 og 2018. Resultatene er dokumentert i Langørgen og Aaberge (1998), Langørgen, Aaberge og Åserud (2001), Langørgen, Galloway og Aaberge

³ En mindre endring i spesifikasjon er gjort i modellen for utgifter til barnehager, der vi har lagt til antall ettåringer uten kontantstøtte som et ekstra kriterium. For øvrig benytter vi antall barn 2-5 år og antall yrkesaktive kvinner 20-44 år som faktorer som forklarer variasjoner i bundne kostnader i barnehager.

(2006), Langørgen og Aaberge (2011), Langørgen, Løkken og Aaberge (2015a) og Kringlebotten, Langørgen og Thorud (2020). Den sistnevnte grupperingen anvender data for 2018 på kommunestrukturen i 2018. I denne rapporten benytter vi data for 2018 til å gruppere kommunene basert på kommunestrukturen i 2020. Ved hjelp av KOMMODE foretar vi modellsimuleringer som anslår bundne kostnader og frie disponible inntekter for de enhetene som er blitt sammenslått per 1. januar 2020. For å få mer oppdaterte resultater benytter vi data per 1. januar 2020 til å gruppere kommunene etter folke mengde, mens simuleringen av bundne kostnader og frie disponible inntekter er basert på data for 2018.

Rapporten er organisert som følger. Kapittel 2 beskriver endringene i kommunestrukturen som skjedde som en følge av kommunereformen. Kapittel 3 diskuterer metoder og presenterer resultater når vi bruker forskjellige kombinasjoner av folke mengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter som grunnlag for å utarbeide en ny kommunegruppering. Kapittel 4 gir eksempler på ulike anvendelser av grupperingen. Utfallet av den reviderte grupperingen for de enkelte kommunene er rapportert i vedlegg A. Utfallet etter den tidligere grupperingen utarbeidet i Langørgen og Aaberge (1998) er rapportert i vedlegg B og C.

2. Kommunereformen 2020

Kommunereformen som er gjennomført i perioden fra 2017 til 2020 har tatt sikte på å endre kommuneinndelingen i Norge gjennom sammenslåinger. I tillegg er det foretatt enkelte grensejusteringer og oppsplittinger av kommuner. Reformen ble startet etter initiativ fra Solberg-regjeringen med en målsetting om å sikre større og mer robuste kommuner.

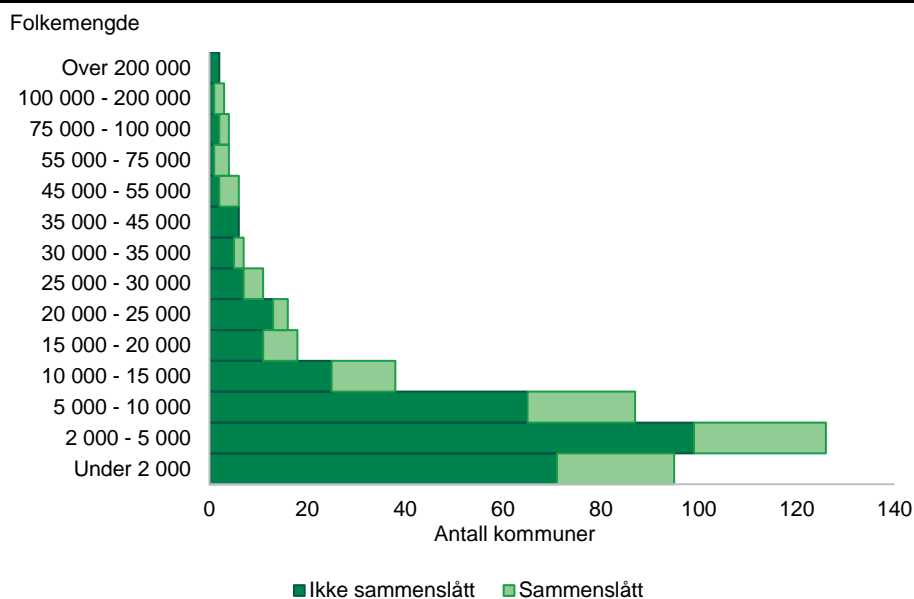
Formålet med reformen har vært å oppnå gevinster basert på et premiss om at større kommuner kan levere bedre tjenester, samt at reformen kunne stoppe en utvikling der forskjellene mellom kommunene økte. Forskjellige økonomiske rammebetingelser og fallende innbyggertall i mange små kommuner kan gjøre det vanskelig å ivareta prinsippet om at alle kommuner skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. I begrunnelsen for reformen ble det framhevet at større og mer robuste kommuner ville bidra til et mer likeverdig tjenestetilbud over hele landet, mer effektiv ressursbruk, samt desentralisering av beslutningsmyndighet. Dette ville også redusere behovet for interkommunale samarbeidsløsninger.

Utredningen av reformen startet opp i 2014 og ble endelig vedtatt i 2017. Våren 2014 la et ekspertutvalg frem en første delrapport hvor det ble foreslått en meget omfattende reduksjon i antallet kommuner. Dette skulle oppnås ved å fastsette en minstestørrelse på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Dette forslaget innebar at antallet kommuner ville bli redusert til om lag 100. Regjeringen annonserte like etter rapportens utgivelse at det ikke ville bli stilt krav om minimum antall innbyggere og at det heller ikke var flertall for dette i Stortinget.

Det ble i stedet startet opp en mindre omfattende reformprosess basert på frivillige sammenslåinger. Kommunene ble invitert til å avklare om det var aktuelt å slå seg sammen med noen av sine nabokommuner. I etterkant av slike avklaringer ble det avholdt rådgivende folkeavstemninger i 211 kommuner. Avklaringsprosessen resulterte videre i at 88 kommuner valgte å inngå i frivillige sammenslåinger. Flere av nei-vedtakene, spesielt i Nord-Norge med store avstander og vanskelig geografi, var det politisk enighet om å respektere. For andre kommuner fremmet en delt regjering forslag om tvangssammenslåinger. Før sommeren 2017 ble 31 kommuner vedtatt ufrivillig sammenslått med et knapt flertall i Stortinget. I hver av de ufrivillige sammenslåingene var det tidligere avholdt folkeavstemning i minst en av de sammenslåtte kommunene, men hvor resultatet ble nei til sammenslåing. Reformen har dermed vært politisk omstridt.

Fra første sammenslåing ble utført i 2017 har til sammen 119 kommuner slått seg sammen til 47 nye kommuner. Sammenslåingene innebærer at antallet kommuner er redusert fra 428 til 356, hvorav tre ble sammenslått i 2017, åtte i 2018 og de resterende 109 i 2020.⁴ Selv om mange kommuner har slått seg sammen er det fortsatt mange små kommuner som ikke har deltatt i noen sammenslåing.

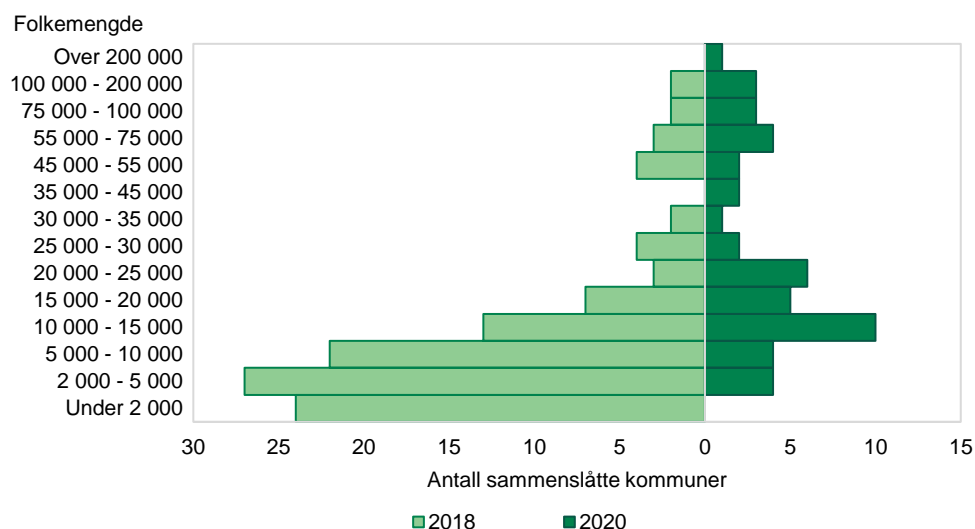
⁴ S sammenslåing av Holmestrand kommune telles med i både 2018 og 2020, da kommunen først ble slått sammen med Hof i 2018 og deretter med Sande i 2020.

Figur 2.1 Antall kommuner etter folkemengde og sammenslåingsstatus

Merknad: Figuren inkluderer 422 kommuner. Antallet kommuner er basert på kommunestrukturen og folkemengden i 2018, mens sammenslåingsstatus representerer endringer i kommunestrukturen per 1. januar 2020.

Figur 2.1 viser antallet kommuner i 2018 etter folkemengde, og hvordan disse fordeler seg på kommuner som senere har deltatt i sammenslåing og kommuner som er uberørt av reformen. Både blant de store og de små kommunene er det et flertall som er uberørt: 23,7 prosent av kommunene med under 10 000 innbyggere har deltatt i sammenslåinger, mens den tilsvarende andelen er 34,2 prosent blant kommuner med over 10 000 innbyggere. Relativt sett har reformen dermed vært mer omfattende blant de større kommunene.

Figur 2.2 viser antall sammenslåtte kommuner etter kommunestørrelse og etter kommunestrukturen i henholdsvis 2018 og 2020. Det er en stor andel av sammenslåingene som inkluderer små og mellomstore kommuner fra den tidligere kommunestrukturen, noe som kan ses i sammenheng med at disse kommunene i utgangspunktet utgjør et stort flertall. Etter gjennomføringen framgår det hvordan sammenslåingene har bidratt til å redusere antallet og øke størrelsen på de konsoliderte kommunene. Ingen av de konsoliderte kommunene har under 2 000 innbyggere. Til tross for dette finnes det fortsatt relativt mange små kommuner etter den nye kommunestrukturen: Om lag 20 prosent av kommunene har under 2 000 innbyggere, og fortsatt har om lag halvparten av kommunene under 5 000 innbyggere.

Figur 2.2 Antall sammenslåtte kommuner etter folkemengden og kommunestrukturen før og etter reformen

Merknad: Figuren viser antallet kommuner i 2018 som er sammenslått i 2020 og antallet sammenslåtte kommuner i 2020 som ikke var sammenslått i 2018. Antallet er fordelt etter folkemengden i hvert av de to årene.

Samtidig med kommunereformen ble det foretatt en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i forbindelse med Kommuneproposisjonen 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det ble gjort endringer i inntektssystemet for å styrke kommunenes insentiver til å gjennomføre frivillige sammenslåinger. Behovet for endringer ble begrunnet med at det såkalte basiskriteriet i inntektssystemet ikke er strukturnøytralt. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner som kompensasjon for smådriftsulemper. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbygger jo færre innbyggere kommunen har. Det betyr at små kommuner på lengre sikt kan forvente en reduksjon i rammetilskuddet per innbygger dersom de velger å slå seg sammen.

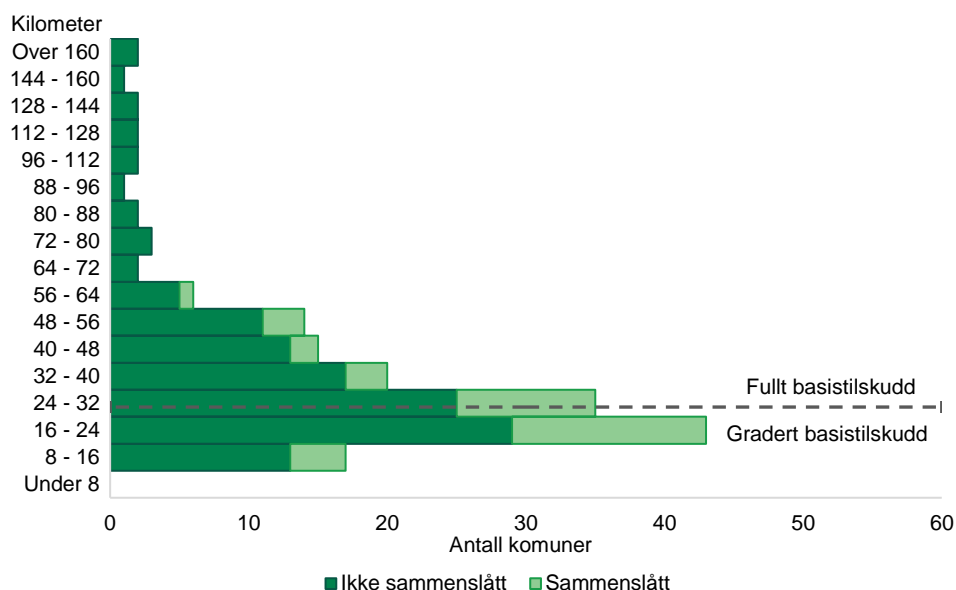
For å gi økonomiske insentiver til sammenslåing ble det utarbeidet et gradert basiskriterium som tar sikte på å differensiere mellom kommuner hvor smådriftsulempene i større grad er frivillige eller ufrivillige. Den graderte kompensasjonen for smådriftsulemper innebærer at kommunene mottar et tilskudd som varierer mellom 50 og 100 prosent av fullt basistilskudd.

Kompensasjonsgraden blir bestemt på grunnlag av et annet kriterium som blir kalt strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygghet i regionen. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå 5 000 personer bosatt i de nærmeste grunnkretsene. For å konstruere et strukturnøytralt kriterium blir reiseavstander per innbygger beregnet uavhengig av de eksisterende kommunegrensene. Alle kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er over en grenseverdi på 25,7 kilometer får 100 prosent basistilskudd. På intervallet fra 0 til 25,7 kilometer reiseavstand blir kompensasjonsgraden trappet opp lineært fra 50 til 100 prosent. Dermed øker kompensasjonsgraden gradvis opp mot grenseverdien på 25,7 kilometer.

Et interessant spørsmål er om innføringen av strukturkriteriet og gradert basistilskudd har stimulert til flere sammenslåinger blant de småkommunene som blir ansett å ha større grad av frivillige smådriftsulemper. Figur 2.3 viser antall småkommuner i 2018 etter strukturkriteriet, fordelt på kommuner som er sammenslått eller ikke sammenslått gjennom reformen. De inkluderte

småkommunene omfatter i denne figuren alle kommuner med under 3 200 innbyggere.⁵ Disse småkommunene er gruppert etter strukturkriteriet, som måler gjennomsnittlig antall kilometer for å nå 5 000 innbyggere. Det er ingen av småkommunene som har under 8 kilometer reiseavstand etter strukturkriteriet.

Figur 2.3 Antall småkommuner etter strukturkriteriet og sammenslåingsstatus



Merknad: Figuren inkluderer de 167 kommunene med under 3 200 innbyggere i 2018. Antallet kommuner er basert på kommunestrukturen i 2018, mens sammenslåingsstatus representerer endringer i kommunestrukturen per 1. januar 2020. Strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere) er målt i antall kilometer.

Figur 2.3 viser at de fleste sammenslåtte småkommunene hadde relativt korte reiseavstander etter strukturkriteriet. Det er ingen småkommuner med over 60 kilometer gjennomsnittlig reiseavstand som har deltatt i noen sammenslåing. På intervallene fra 8-16 og 16-24 kilometer er det henholdsvis 4 og 14 småkommuner som er blitt sammenslått, mens det er henholdsvis 13 og 29 småkommuner som ikke er sammenslått. Det betyr at 30 prosent av disse kommunene har deltatt i sammenslåinger.

I 2020 er det 52 av de gjenværende småkommunene som mottar under 100 prosent kompensasjon etter det graderte basistilskuddet. Dette utgjør en andel på 39 prosent av de gjenværende kommunene med under 3 200 innbyggere.

⁵ For kommuner med under 3 200 innbyggere blir det tildelt distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet med et fast kronebeløp per kommune, se Grønt hefte for 2020. Til forskjell fra basistilskuddet er ikke småkommunetilskuddet gradert etter strukturkriteriet, noe som kan svekke insentivene til sammenslåing blant småkommunene.

3. Gruppering av sammenliknbare kommuner

I første halvdel av det forrige århundret var grupperingen etter by og land den enkleste og mest brukte kommuneklassifiseringen i Norge. Kommuner som hadde administrativ bystatus ble gruppert sammen, mens alle de øvrige kommunene utgjorde gruppen av herredskommuner. I dag er imidlertid skillet mellom by- og herredskommuner mindre relevant, ikke minst fordi kommunenes administrative status ikke lenger kan brukes som indikator for å skille mellom urbaniserte og mindre urbaniserte strøk.

På grunnlag av data fra folketellingen i 1950 utarbeidet Statistisk sentralbyrå (SSB) en ny kommunegruppering der en skilte mellom tettbygde og spredtbygde herredskommuner ut i fra hvor stor del av befolkningen som var bosatt i tettsteder. I forbindelse med denne folketellingen ble det utarbeidet en klassifisering som bygde på følgende tre kriterier: Næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet. Standard for kommuneklassifisering fra 1985 bygger i hovedsak på de samme prinsippene. I forbindelse med folketellingen i 1990 ble det kun foretatt mindre justeringer.

Kommuneklassifiseringen basert på næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet er dokumentert i Statistisk sentralbyrå (1994). Formålet med denne klassifiseringen er å dekke behovet for en allmenn kommunegruppering i offisiell norsk statistikk. Den tar særlig sikte på å være til nytte i analyser knyttet til oppdelingen by – land. En fordel med en slik standard rettet mot generell rapportering av statistikk på kommunenivå er de mulighetene det gir for å foreta grundige og omfattende sammenlikninger ved hjelp av opplysninger som gjelder flere statistikkområder. En ulempe med en slik generell tilnærming er imidlertid at relevansen av klassifiseringen kan variere mellom ulike typer av statistikk som man ønsker å sammenlikne kommunene etter. Den tradisjonelle klassifiseringen er for eksempel lite relevant når vi ønsker å sammenlikne kommunenes ressursbruk og resultater. Da vil det være hensiktsmessig å ordne kommunene i grupper bestemt av folkemengde og økonomiske rammebetingelser, slik at kommuner i samme gruppe langt på vei vil kunne oppfattes å ha like forutsetninger for tjenesteproduksjon.

Det er grunn til å tro at næringstilknytning, bosettingstetthet og sentralitet legger visse føringer på kommunenes økonomiske virksomhet. Den teoretiske og empiriske spesifiseringen av disse sammenhengene og deres økonomiske betydning for kommunene har imidlertid ikke blitt drøftet i forbindelse med den tradisjonelle standarden for kommuneklassifisering. Med støtte i Statistisk sentralbyrås modell for kommunenes økonomiske atferd, er det grunnlag for å hevde at bosettingsmønster har betydning for kommunenes bundne kostnader, men at andre forhold som for eksempel befolkningens størrelse og aldersstruktur har enda større betydning for forskjeller i de bundne kostnadene. Næringsstrukturen vil først og fremst ha en indirekte effekt på kommunenes virksomhet, via en effekt på skatteinntektene og inntektsgrunnlaget.

3.1. Kommunenes folkemengde og økonomiske rammebetingelser

Ved å benytte klassifiseringskriterier avledet fra en økonomisk modell som forklarer variasjoner i kommunenes ressursbruk, oppnår vi at grupperingen av kommunene blir relevant for formålet. En modellbasert tilnærming åpner dessuten for å identifisere kommunenes samlede bundne kostnader og frie disponible inntekter. Disse størrelsene gir summariske uttrykk for de økonomiske rammebetingelsene til den enkelte kommune, og er slik sett velegnet som kriterier for å gruppere kommunene.

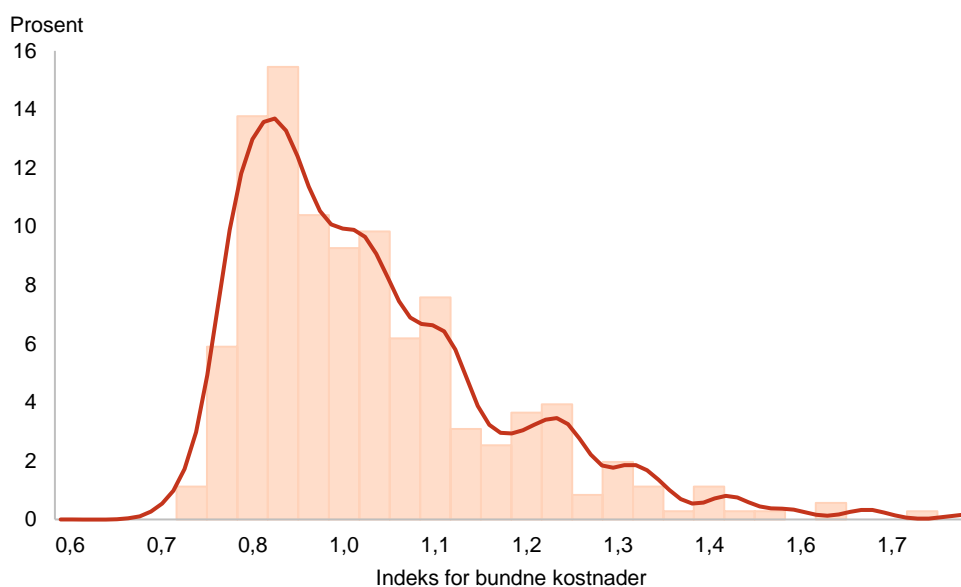
De bundne kostnadene gir et uttrykk for den økonomiske betydningen av samfunnets krav og standarder for kommunal tjenesteyting, og hvor kostnads-krevende det er å innfri disse kravene. Siden kommunemodellen KOMMODE omfatter alle tjenesteytende sektorer, vil bruken av denne modellen gi oss et helhetlig bilde av de bundne kostnadene. Modellen vil imidlertid gi resultater som avviker fra anslagene for utgiftsbehov i inntektssystemet for kommunene i Norge. Dette skyldes forskjeller i det metodiske grunnlaget og modellspesifikasjonen i forhold til de analysene som utgiftsutjevningen baserer seg på. Bundne kostnader og beregnet utgiftsbehov er altså nært beslektete begrep, men med ulike operasjonaliseringer.

Vi rapporterer bundne kostnader på indeksform der verdien for en kommune fremkommer ved å dividere de bundne kostnadene per innbygger med gjennomsnittlige bundne kostnader per innbygger for alle kommuner:

$$(3.1) \quad A = \frac{\alpha}{\bar{\alpha}}$$

der α er bundne kostnader per innbygger for en gitt kommune⁶ og $\bar{\alpha}$ er det tilsvarende landsgjennomsnittet for alle kommunene. Kommunene tilordnes lik vekt ved beregning av landsgjennomsnittet (uavhengig av kommunestørrelse). Gjennomsnittet av indeksen A over alle kommuner er lik 1. Merk at en rangering av kommunene etter indeksen A er sammenfallende med en rangering etter bundne kostnader per innbygger (α). Indeksen for bundne kostnader A gir et uttrykk for kommunens relative kostnadsnivå. Ved å rapportere bundne kostnader på indeksform blir resultatene ikke påvirket av nivåendringer forårsaket av pris- og realvekst. Dermed er det lettere å sammenlikne hvordan kommunenes bundne kostnader utvikler seg over tid.

Figur 3.1 Prosentvis fordeling av kommunene etter indeks for bundne kostnader



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner etter kommunestrukturen i 2020. Bundne kostnader er beregnet på grunnlag av data for 2018.

Figur 3.1 viser et histogram (og en tetthetsfunksjon) for fordelingen av kommuner etter indeksen for bundne kostnader. Vi benytter kommunestrukturen som gjelder i 2020, der bundne kostnader for sammenslåtte kommuner er beregnet basert på KOMMODE (se avsnitt 3.2). Figuren viser at fordelingen av bundne kostnader er høyreskjev, og vi finner at 90 prosent av kommunene har en indeksverdi mellom

⁶ Som en forenkling av notasjonen har vi utelatt indeks for kommune.

0,81 og 1,32. Tettheten av kommuner er høyest rundt 0,9, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet av indeksen som per definisjon er lik 1.

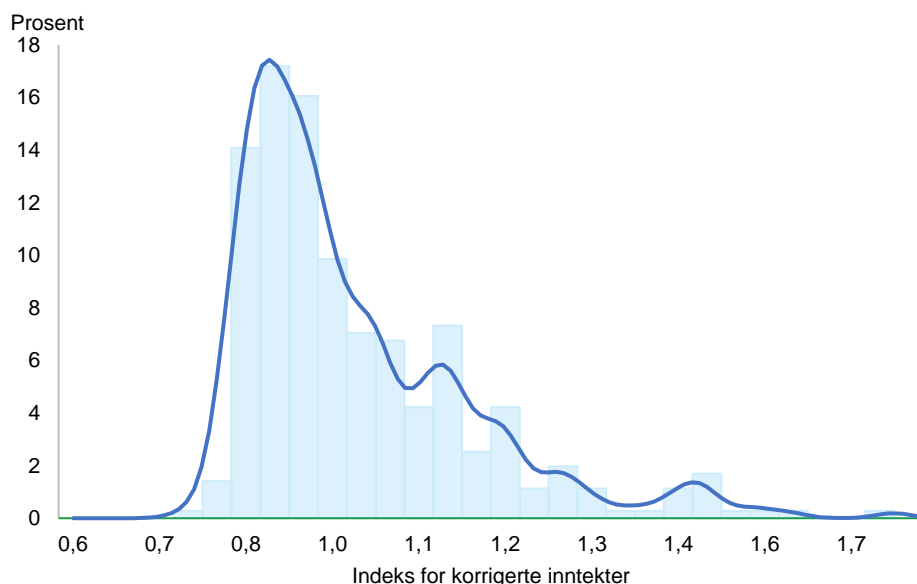
De frie disponible inntektene gir et anslag på den økonomiske handlefriheten og mulighetene som en kommune har til å yte tjenester av en høyere kvalitet og omfang sammenliknet med andre kommuner. Dette er bakgrunnen for at vi også benytter frie disponible inntekter per innbygger som et kriterium i grupperingen. Variasjoner i de frie disponible inntektene kan tolkes som uttrykk for ulikheter i hvor romslige økonomiske rammer den enkelte kommune opererer under, når vi tar hensyn til ulikheter i kostnader knyttet til kommunens forpliktelser om å innfri visse minstekrav til tjenesteytingen. Kommunenes samlede inntektsgrunnlag kan dekomponeres på bundne kostnader og frie disponible inntekter.

Tilsvarende som for bundne kostnader rapporterer vi de frie disponible inntektene på indeksform. For dette formålet definerer vi følgende indeks for kommunenes korrigerte inntekter:

$$(3.2) \quad I = \frac{y - \alpha + \bar{\alpha}}{\bar{y}},$$

der y er inntekter per innbygger for en gitt kommune og \bar{y} er det tilsvarende landsgjennomsnittet. Symbolet α representerer bundne kostnader per innbygger, og $\bar{\alpha}$ er det tilsvarende landsgjennomsnittet. Kommunene tilordnes lik vekt ved beregning av landsgjennomsnitt (uavhengig av kommunestørrelse). Gjennomsnittet av indeksen I er lik 1.⁷ Merk at en rangering etter korrigerte inntekter (I) er sammenfallende med en rangering etter frie disponible inntekter ($y - \alpha$). Indeksen for korrigerte inntekter I gir et uttrykk for kommunens relative økonomiske handlefrihet. Ved å rapportere korrigerte inntekter på indeksform blir resultatene ikke påvirket av nivåendringer forårsaket av pris- og realvekst. Dermed er det lettere å sammenlikne hvordan kommunenes korrigerte inntekter utvikler seg over tid.

Figur 3.2 Prosentvis fordeling av kommunene etter indeks for korrigerte inntekter



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner etter kommunestrukturen i 2020 unntatt Oslo. Korrigerte inntekter er beregnet på grunnlag av data for 2018.

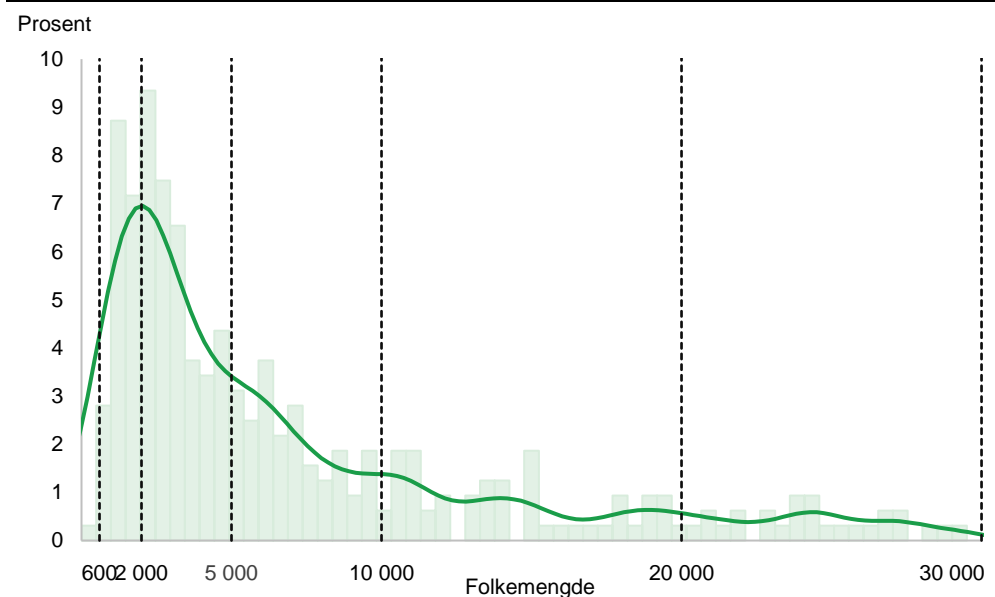
⁷ I indeksen for korrigerte inntekter er Oslo kommune holdt utenfor ved beregning av gjennomsnitt. Grunnen er at Oslo kommune har et utvidet ansvarsområde som inkluderer fylkeskommunale tjenester. Vi mangler derfor et anslag på Oslos frie disponible inntekter som er sammenliknbart på tvers av kommuner.

Korrigerte inntekter består av to komponenter. For det første nyter innbyggerne godt av lovpålagte ytelser og tjenester opp til nivået bestemt av minstestandarder. Siden slike tjenester er standardisert, antar vi at denne komponenten har samme verdi for alle kommuner, og kan verdsettes ved landsgjennomsnittet for bundne kostnader per innbygger ($\bar{\alpha}$); dvs. at selv om kostnadene for å produsere minstestandarden varierer fra kommune til kommune, vil verdien for innbyggerne være den samme uansett hvilken kommune de bor i. For det andre mottar innbyggerne tjenester for de frie disponible inntektene som er igjen når minstestandardene er finansiert ($y - \alpha$). Den totale verdien av tjenestene er da gitt ved $y - \alpha + \bar{\alpha}$. At en kommune har mulighet til å tilby tjenester av større omfang og bedre kvalitet enn landsgjennomsnittet, skyldes enten at inntektene per innbygger ligger over landsgjennomsnittet og/eller at de bundne kostnadene per innbygger ligger under landsgjennomsnittet.

Figur 3.2 viser et histogram (og en tetthetsfunksjon) for fordelingen av kommuner etter indeksen for korrigerte inntekter. Vi benytter kommunestrukturen som gjelder i 2020, der frie disponible inntekter for sammenslåtte kommuner er beregnet basert på KOMMODE (se avsnitt 3.2). Figuren viser at fordelingen av korrigerte inntekter er høyreskjev, og vi finner at 90 prosent av kommunene har en indeksverdi mellom 0,83 og 1,33. Tettheten av kommuner er høyest rundt 0,88, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet av indeksen som per definisjon er lik 1.

I klassifiseringen av kommuner inngår også folkemengden som et kriterium. Folkemengden er brukt til å gruppere kommunene fordi dette er veletablert i Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapportering om kommunal økonomi. For mange formål kan det oppleves som urimelig at store bykommuner skal komme i samme kategori som distriktskommuner med få innbyggere.

Figur 3.3 Prosentvis fordeling av kommunene etter folkemengde

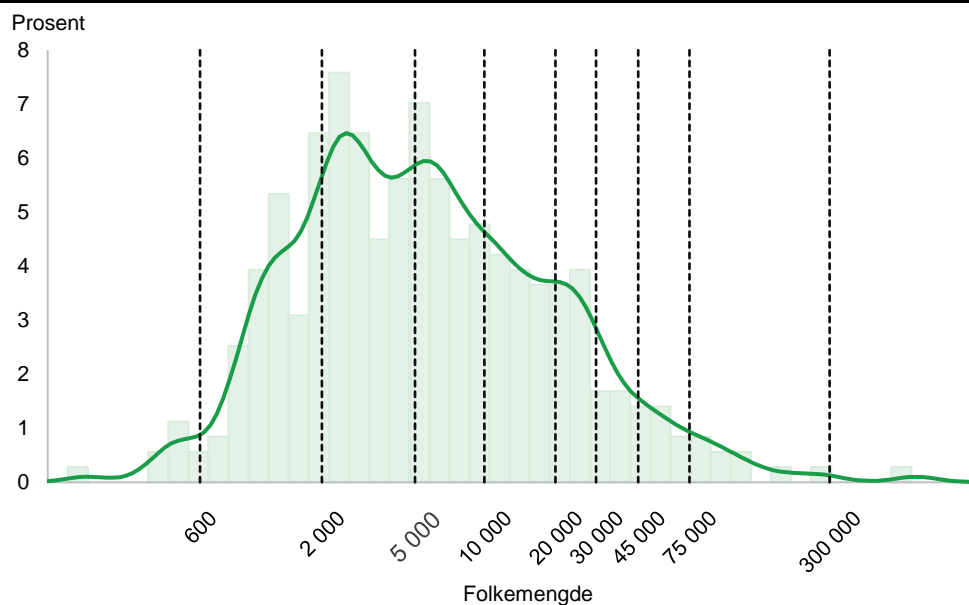


Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner med under 30 000 innbyggere i 2020.

Figur 3.3 viser et histogram (og en tetthetsfunksjon) for fordelingen av kommunene etter størrelse for kommuner med under 30 000 innbyggere. Vi benytter folkemengden per 1. januar 2020 og kommunestrukturen som gjelder i 2020. Det framgår en betydelig skjevhet i fordelingen som har en lang hale til høyre. Tettheten av kommuner er høyest rundt 2 300 innbyggere, noe som er vesentlig lavere enn gjennomsnittet for alle kommuner som er lik 15 077 innbyggere.

På grunn av den sterkt høyreskjeve fordelingen av kommuner etter folkemengde finner vi det hensiktsmessig å benytte figurer der folkemengden er målt på en logaritmisk skala. Vi unngår da at skalaen blir sammenpresset blant små kommuner når vi inkluderer de store kommunene i samme figur. Figur 2.4 viser et histogram for fordelingen av kommuner etter innbyggertall på logaritmisk skala. Målt på den transformerte skalaen finner vi en mindre grad av høyreskjevhet i fordelingen av kommuner etter størrelse.

Figur 3.4 Prosentvis fordeling av kommunene etter folkemengde (logaritmisk skala)



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i 2020. Folkemengden er målt på logaritmisk skala.

Tabell 3.1 viser variabelverdier i ulike prosentiler av fordelingen for hver av de tre klassifiseringsvariablene. Det p -te prosentilet er definert ved verdien på en variabel hvor p prosent av kommunene har lavere verdi, mens de resterende $100-p$ prosent av observasjonene har høyere verdi. Nedre kvartil tilsvarer 25. prosentil, medianen tilsvarer 50. prosentil, og øvre kvartil tilsvarer 75. prosentil. Det betyr at 75 prosent av kommunene har lavere variabelverdi enn øvre kvartil, mens de resterende 25 prosent har høyere variabelverdi. Tabell 1 reflekterer at hver av de tre variablene har en høyreskjev fordeling. Medianen for hver variabel ligger lavere enn gjennomsnittet. De to indeksene har gjennomsnitt lik 1, mens folkemengden har gjennomsnitt lik 15 077.

Tabell 3.1 Indeks for bundne kostnader, indeks for korrigerte inntekter og folkemengde etter prosentil

	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter	Folkemengde
5. prosentil	0,8122	0,8310	931
10. prosentil	0,8247	0,8485	1 209
Nedre kvartil	0,8710	0,8797	2 214
Median	0,9557	0,9442	5 163
Øvre kvartil	1,0787	1,0810	13 390
90. prosentil	1,2345	1,2086	29 855
95. prosentil	1,3243	1,3348	55 145

Merknad: Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av prosentiler; det vil si at prosentiler er beregnet på kommunenivå. Prosentiler for korrigerte inntekter er beregnet eksklusive Oslo. Grunnen er at Oslo kommune har et utvidet ansvarsområde som inkluderer fylkeskommunale tjenester. Vi mangler derfor et anslag på Oslos frie disponible inntekter som er sammenliknbart på tvers av kommuner.

3.2. Bundne kostnader og frie disponible inntekter i sammenslåtte kommuner

I denne rapporten benytter vi data for 2018 til å gruppere kommunene etter bundne kostnader og frie disponible inntekter. Vi vil imidlertid gruppere kommunene basert på den nye kommunestrukturen som gjelder i 2020. For dette formålet er det nødvendig å beregne bundne kostnader og frie disponible inntekter for de kommunene som er blitt slått sammen i 2020. Når en gruppe av nabokommuner slår seg sammen til en ny felleskommune, kan de totale bundne kostnadene og de totale frie disponible inntektene som gruppen disponerer over bli endret som en konsekvens av sammenslåingen. Dette skyldes at noen komponenter av kostnadene og/eller inntektene ikke er nøytrale overfor sammenslåing.

Anta at de bundne kostnadene til kommunene består av r komponenter, og at de frie disponible inntektene i tillegg inkluderer m inntektskomponenter. La x_{jk} være komponent j ($j = 1, 2, \dots, r + m$) av de frie disponible inntektene til kommune k , der verdien av komponenten er målt i kroner per innbygger. Anta at sammenslåingsgruppe G er en gruppe av nabokommuner som er aktuelle for sammenslåing. Innbyggertallet i kommune k er gitt ved n_k , og $n_G = \sum_{k \in G} n_k$ er totalt antall innbyggere i kommunegruppe G . Vi definerer følgende gjennomsnitt for gruppe G i tilstanden uten sammenslåing:

$$(3.3) \quad x_{jG} = \sum_{k \in G} \frac{n_k}{n_G} x_{jk},$$

der x_{jG} er verdien av komponent j målt per innbygger i gruppe G . For å beregne gruppens gjennomsnitt per innbygger blir hver kommunes verdi per innbygger vektet med kommunens andel av innbyggerne.

Definisjon. Komponent j av kommunenes bundne kostnader eller inntekter er *strukturnøytral* dersom enhver sammenslåingsgruppe G vil få en verdi per innbygger i sammenslått tilstand som er lik gruppens gjennomsnitt x_{jG} i tilstanden uten sammenslåing.

Denne definisjonen krever en kontrafaktisk sammenlikning som gjør at antakelser om strukturnøytralitet vanskelig lar seg verifisere. På ethvert tidspunkt kan vi bare observere én av de to tilstandene for gruppe G , enten sammenslått eller ikke sammenslått. I den grad sammenslåinger fører til atferdsendringer kan det antas at ingen komponenter av kommunenes inntekter og bundne kostnader fullt ut tilfredsstiller betingelsen for strukturnøytralitet. For eksempel kan en sammenslått kommune velge satser og grunnlag for eiendomsskatten som avviker fra situasjonen uten sammenslåing. Det ligger imidlertid utenfor rammen til denne rapporten å analysere slike atferdsendringer.

Vi vil i stedet behandle kommunenes totale inntekter som strukturnøytrale. Siden alle kommunene benytter lovens maksimale skattesatser, synes dette å være en rimelig forutsetning for kommunale skatter på formue, inntekter og naturressurser. Det kan imidlertid tenkes at skattegrunnlagene blir påvirket hvis hushold eller bedrifter responderer på sammenslåinger. Enkelte komponenter av statlige rammetilskudd til kommunene er ikke strukturnøytrale, men på grunn av ulike overgangs- og kompensasjonsordninger (blant annet inndelingstilskudd) vil mesteparten av tilskuddene være tilnærmet strukturnøytrale på kort sikt.

Vi benytter samme metoder som Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) for å ta hensyn til manglende strukturnøytralitet for enkelte av variablene som påvirker kommunenes bundne kostnader. Ved våre beregninger av mulige besparelser ved kommunesammenslåinger, vil det være endringer i de to variablene *invers*

folkemengde og gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter som bestemmer nivået på besparelsene per innbygger. De øvrige variablene og parameterne i modellen for bundne kostnader antas å være strukturnøytrale, det vil si upåvirket av sammenslåinger.

Smådriftsulemper betyr at tjenesteytingen er dyrere i små kommuner, for eksempel hvis det er faste kostnader som påløper i alle kommuner uavhengig av kommune-størrelse. Slike kostnader blir fanget opp av det såkalte basiskriteriet som benyttes i inntektssystemet for kommunene. Basiskriteriet innebærer at kommunene blir kompensert med et konstant kronebeløp uavhengig av kommune-størrelse (basistilskudd). I modellen KOMMODE blir effekten av basiskriteriet fanget opp av variabelen invers folkemengde, siden variablene i modellen er målt per innbygger. Ved hjelp av denne variabelen finner vi at det er smådriftsulemper i administrasjon, grunnskoler, helsestell, pleie og omsorg, kultur og infrastruktur. Manglende strukturnøytralitet for invers folkemengde har sammenheng med det ikke-lineære forløpet av smådriftsulempene som en funksjon av folkemengden, samt at behovet for basistilskudd blir redusert proporsjonalt med antall kommuner som bortfaller som følge av en sammenslåing.

Sonekriteriet bygger på en inndeling av hver kommune i soner med minst 2 000 innbyggere, der sonene består av flere grunnkretser innenfor samme kommune. Kriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til et senterpunkt i sonen der de er bosatt. Lange reiseavstander kan gi opphav til merkostnader i form av økt reisetid for de kommuneansatte, merkostnader for å yte et desentralisert tjenestetilbud, og andre kostnader for å få tjenestetilbudet ut til brukerne. I våre analyser finner vi at reiseavstander gir opphav til merkostnader innenfor grunnskoler, helsestell og pleie og omsorg. Manglende strukturnøytralitet for sonekriteriet skyldes at det blir beregnet nye og til dels grenseoverskridende konstellasjoner av soner innenfor en gruppe av sammenslåtte kommuner.

Bundne kostnader per innbygger i kommune k kan uttrykkes ved følgende formel:

$$(3.4) \quad \alpha_k = \alpha_0 + \alpha_1 t_k + \alpha_2 \frac{1000}{n_k} + \sum_{j=3}^r \alpha_j z_{jk}, \quad k = 1, 2, \dots, K,$$

der α_0 er et konstantledd og t_k er innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til et senterpunkt i sonen der de er bosatt. Parameterne α_1 og α_2 fanger opp henholdsvis kostnadene knyttet til sonekriteriet og invers folkemengde. I tillegg inkluderer modellen andre variabler z_{jk} ($j = 3, 4, \dots, r$) som påvirker de bundne kostnadene. Disse andre variablene omfatter andeler av folkemengden i ulike aldersgrupper, sosio-demografiske variabler målt per innbygger, snønedbør i meter, lengden på kommunale veier per innbygger og en indikator for rensesgrad i kommunale rensesanlegg. Vi har tallfestet de tilhørende parameterne i modellen KOMMODE basert på data for 2018.

De gjennomsnittlige bundne kostnadene per innbygger i sammenslåingsgruppe G er definert ved

$$(3.5) \quad \alpha_G = \sum_{k \in G} \frac{n_k}{n_G} \alpha_k.$$

For å beregne gruppens gjennomsnitt per innbygger blir de bundne kostnadene vektet med hver kommunes andel av innbyggerne. Hvis alle variabler (og parametere) som påvirker de bundne kostnadene hadde vært strukturnøytrale, ville de bundne kostnadene for gruppe G i sammenslått tilstand vært lik α_G . Vi forutsetter i stedet at alle komponenter er strukturnøytrale unntatt sonekriteriet og invers folkemengde. I dette tilfellet viser Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) at

kostnadsbesparelsen ved sammenslåing målt per innbygger i sammenslåingsgruppe G er gitt ved

$$(3.6) \quad \delta_G = \alpha_1 \left[\sum_{k \in G} \frac{n_k}{n_G} t_k - t_G \right] + \alpha_2 \frac{1000}{n_G} (s_G - 1),$$

der δ_G er den kontrafaktiske kostnadsbesparelsen per innbygger, t_G er beregnet gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter innenfor kommunegruppe G i sammenslått tilstand, og s_G er antall kommuner som inngår i gruppen. Bidraget fra det første leddet på høyresiden i (3.6) kan være positivt eller negativt avhengig av om gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter avtar eller øker som en følge av sammenslåing. Det andre leddet er positivt, og viser at besparelsene per innbygger vil bli større dess flere kommuner som inngår i sammenslåingsgruppe G og dess færre innbyggere disse kommunene har fra før. Formelen reflekterer at en sammenslåing av gruppe G bidrar til at det blir $s_G - 1$ færre kommuner i alt, slik at kostnadsbesparelsen $\alpha_2 (s_G - 1)$ kan tolkes som en reduksjon i faste kostnader (og behovet for basistilskudd) når det blir færre kommuner.

Vi beregner bundne kostnader fratrukket besparelser ved sammenslåing på følgende måte:

$$(3.7) \quad \tilde{\alpha}_G = \alpha_G - \delta_G,$$

der $\tilde{\alpha}_G$ er simulerte bundne kostnader per innbygger for den sammenslåtte gruppen, som er lik gjennomsnittlige bundne kostnader minus kostnadsbesparelsen. Når vi antar at kommunenes samlede inntekter er strukturnøytrale, får vi følgende uttrykk for de frie disponible inntektene til gruppe G i sammenslått tilstand:

$$(3.8) \quad y_G - \tilde{\alpha}_G = y_G - \alpha_G + \delta_G,$$

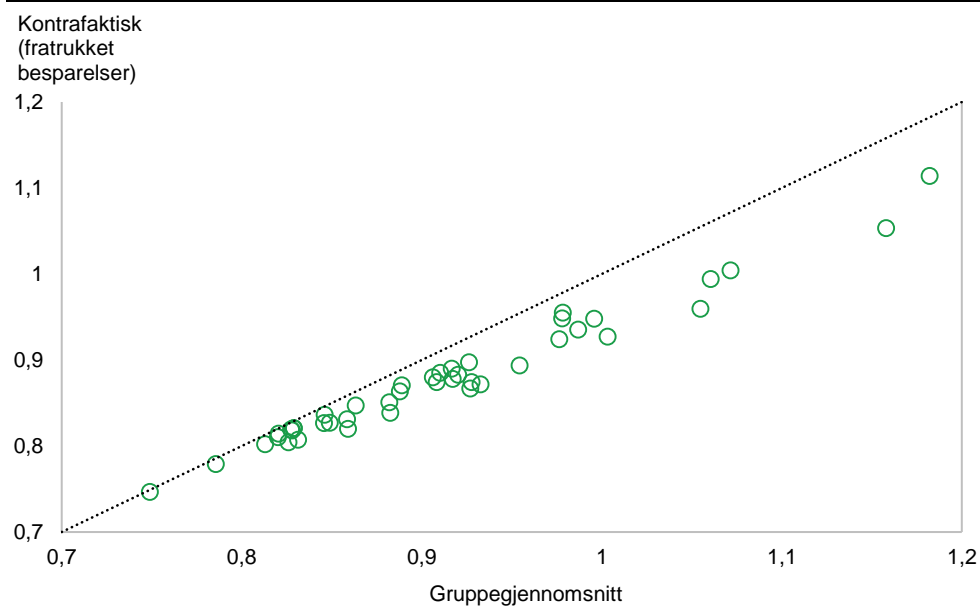
der y_G er gjennomsnittlige inntekter per innbygger i gruppe G (der gjennomsnittet er vektet med kommunenes befolkningsandeler). Mens kostnadsbesparelsen blir trukket fra i de bundne kostnadene, blir den lagt til i den kontrafaktiske beregningen av frie disponible inntekter.

Vi behandler de kontrafaktiske bundne kostnadene og frie disponible inntektene for sammenslåtte kommuner som sammenliknbare med estimer for de samme variablene for de kommunene som ikke har deltatt i noen sammenslåing.⁸ Vi kan dermed beregne indeksene for bundne kostnader og korrigerte inntekter for den nye kommunestrukturen tilsvarende som i formel (3.1) og (3.2). Disse indeksene bruker vi videre i rapporten til å gruppere kommunene basert på kommunestrukturen i 2020.

Figur 3.5 viser et plott av kontrafaktiske bundne kostnader mot gruppegjennomsnitt av bundne kostnader på indeksform. Den stiplede 45-graders linjen viser punkter hvor det ikke er noen forskjell på gruppegjennomsnittet og den kontrafaktiske simuleringen av bundne kostnader. Det betyr at kostnadsbesparelsen ved sammenslåing er lik 0. Den vertikale avstanden fra hver observasjon og opp til 45-graders linjen viser størrelsen på den estimerte kostnadsbesparelsen relativt til landsgjennomsnittet for bundne kostnader per innbygger. Vi finner en klar tendens til at størrelsen på kostnadsbesparelsen per innbygger øker som en funksjon av de gjennomsnittlige bundne kostnadene i sammenslåingsgruppen.

⁸ I simuleringene av sammenslåtte kommuner har vi tatt hensyn til at de to kommunene Snillfjord og Tysfjord har blitt både splittet og sammenslått gjennom strukturreformen i 2020. Dette er gjort ved å vekte inn disse kommunenes bidrag til flere ulike sammenslåinger i forhold til andelen innbyggere som fulgte med i hver sammenslåing.

Figur 3.5 Plott av kontrafaktisk mot gjennomsnittlig indeks for bundne kostnader i grupper av sammenslåtte kommuner



Merknad: Kontrafaktiske bundne kostnader er lik gruppegjennomsnittet fratrukket kostnadsbesparelsen per innbygger ved sammenslåing. Tallene er regnet om på indeksform ved å dividere bundne kostnader per innbygger i hver sammenslåingsgruppe med landsgjennomsnittet for (kontrafaktiske) bundne kostnader per innbygger. Landsgjennomsnittet er beregnet for kommunestrukturen i 2020 med lik vekt for alle kommuner, mens bundne kostnader og kostnadsbesparelser er estimert på data for 2018.

3.3. Kommunegrupperingen fram til 2020

Langørgen og Aaberge (1998) dokumenterer den første versjonen av grupperingen av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. I grupperingen blir de tre variablene folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter benyttet til å gruppere kommunene. Hver av de tre variablene blir delt inn i de tre kategoriene lav, middels og høy verdi. Når alle de tre dimensjonene kombineres får vi dermed en inndeling av kommunene i 27 sammenliknbare grupper.

I tillegg til de 27 gruppene blir det skilt ut to grupper som anses som så spesielle at de bør grupperes for seg. For det første er de fire største bykommunene behandlet for seg, og for det andre er de 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger skilt ut som en egen gruppe. Dette har blitt gjort for å skille ut ekstremobservasjoner i fordelingen av frie disponible inntekter per innbygger, ettersom denne fordelingen er sterkt høyreskjev. Gruppen med høye frie disponible inntekter inkluderer først og fremst kommuner med høye inntekter fra kraftverksbeskatning.

I nyere versjoner av kommunegrupperingen finner vi at rike kommuner målt etter frie disponible inntekter har blitt en mindre homogen gruppe, siden den også inkluderer noen kommuner med lavere skatteinntekter per innbygger, men med særskilt høye statstilskudd per innbygger. Kringlebotten, Langørgen og Thorud (2020) foreslår derfor å endre definisjonen av denne gruppen til å omfatte de 9 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger. På denne måten oppnår vi større sammenliknbarhet innad i gruppen. Skatteinntektene inkluderer kommunal inntekts- og formuesskatt, eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter og naturressursskatt. Definisjonen innebærer at denne gruppen består av kraft- og energikommuner med høye skatteinntekter fra kraftverk og naturressurser.

Fastsetting av intervallgrenser for gruppering av kommuner kan foretas ut fra ulike prinsipper. En mulighet er å fastsette intervallgrensene slik at variasjonsbredden blir konstant. Dette prinsippet ivaretar hensynet til sammenliknbarhet innenfor hver gruppe. Et annet alternativ er å fastsette intervallgrensene slik at det blir samme

antall kommuner innenfor hvert intervall. Dette prinsippet bidrar til å hindre at enkelte av gruppene omfatter svært få kommuner. I praksis har intervallgrensene i klassifiseringen blitt fastsatt som kompromisser mellom disse to prinsippene.

For folkemengden er følgende tredeling benyttet som grunnlag for grupperingen:

- Små kommuner: Kommuner med 0-4 999 innbyggere
- Mellomstore kommuner: Kommuner med 5 000-19 999 innbyggere
- Store kommuner: Kommuner med minst 20 000 innbyggere

Intervallbredden i grupperingen etter folkemengde øker med størrelsen, samtidig som antall kommuner i hver gruppe avtar med størrelsen.

For bundne kostnader per innbygger har vi brukt kvartilgrenser til å gruppere kommunene. Kvartilgrensene blir beregnet med utgangspunkt i en rangering av kommunene etter bundne kostnader per innbygger. Rangeringen omfatter bare de kommunene som ikke er skilt ut i særskilte grupper. 1. kvartil omfatter de 25 prosent av kommunene med lavest bundne kostnader per innbygger. 4. kvartil omfatter de 25 prosent av kommunene med høyest bundne kostnader per innbygger. 2. og 3. kvartil omfatter de resterende 50 prosent av kommunene. Dette gir følgende tredelte gruppering:

- Kommuner med lave bundne kostnader per innbygger (1. kvartil)
- Kommuner med middels bundne kostnader per innbygger (2. og 3. kvartil)
- Kommuner med høye bundne kostnader per innbygger (4. kvartil)

Med to særskilte kategorier og ni (3 ganger 3) kategorier etter folkemengde og bundne kostnader per innbygger, er det definert 11 hovedkategorier som inngår i klassifiseringen:

- (1) De fire største byene
- (2) De ni kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger
- (3) Små kommuner med lave bundne kostnader per innbygger
- (4) Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger
- (5) Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger
- (6) Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger
- (7) Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger
- (8) Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader per innbygger
- (9) Store kommuner med lave bundne kostnader per innbygger
- (10) Store kommuner med middels bundne kostnader per innbygger
- (11) Store kommuner med høye bundne kostnader per innbygger

Som for de to andre grupperingsvariablene er det også benyttet en inndeling av kommuner etter frie disponible inntekter per innbygger i tre grupper (lav/middels/høy). Dette tilsvarer også at vi grupperer kommunene etter indeksen for korrigerede inntekter, siden denne indeksen er en lineær transformasjon av de frie disponible inntektene per innbygger. Indeksen normaliserer de korrigerede inntektene i forhold til landsgjennomsnittet, slik at nivået blir uavhengig av måleenheten kroner per innbygger. Kategori 1 (de fire største byene) er så liten at vi ikke har foretatt noen ytterligere inndeling etter frie disponible inntekter. Dessuten har vi ikke et tilstrekkelig presist anslag på de frie disponible inntektene i Oslo kommune, noe som har sammenheng med Oslos spesielle status med ansvar for å produsere både kommunale og fylkeskommunale tjenester. Dette problemet gjelder også for bundne kostnader. Vi kan imidlertid bruke KOMMODE til å predicere størrelsen på den kommunale delen av de bundne kostnadene i Oslo. I kategori 2 har alle kommunene per definisjon høye frie disponible inntekter per

innbygger. For hver av kategoriene 3-11 har vi foretatt en ytterligere tredeling i gruppene a, b og c definert ved

- a. Kommuner med lave frie disponible inntekter per innbygger (1. kvartil)
- b. Kommuner med middels frie disponible inntekter per innbygger (2. og 3. kvartil)
- c. Kommuner med høye frie disponible inntekter per innbygger (4. kvartil)

På samme måte som for bundne kostnader per innbygger benyttes kvartilgrenser for å gruppere kommunene etter frie disponible inntekter per innbygger. Inndelingen i kvartiler omfatter bare de kommunene som ikke er skilt ut i særskilte grupper (dvs. at kategori 1 og 2 i hoved klassifiseringen er holdt utenfor). For de øvrige kommunene omfatter 1. kvartil de 25 prosent av kommunene med lavest frie disponible inntekter per innbygger, 4. kvartil omfatter de 25 prosent av kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger, mens 2. og 3. kvartil omfatter de resterende 50 prosent av kommunene.

Grupperingen som er brukt fram til 2020 har inkludert enkelte tomme kategorier og noen av gruppene har inneholdt et fåtall kommuner. Det har derfor blitt utført spesielle tilpasninger gjennom skjønnsmessig flytting av enkelte kommuner som ellers ville havnet i for små grupper. Vi finner at grupperingen har vært relativt stabil over tid, men at frie disponible inntekter er den grupperingsvariabelen som har bidratt mest til endringer i grupperingen.

Tabell 3.2 Overlappende grupper i KOSTRA-grupperingen og KOMMODE-grupperingen

KOSTRA-gruppe	KOMMODE-gruppe	Kommunestørrelse	Bundne kostnader	Frie disponible inntekter
01	4a	Små	Middels	Lave
02	4b	Små	Middels	Middels
03	4c	Små	Middels	Høye
04	5a	Små	Høye	Lave
05	5b	Små	Høye	Middels
06	5c	Små	Høye	Høye
07	6a	Mellomstore	Lave	Lave
08	6b	Mellomstore	Lave	Middels
09	6c	Mellomstore	Lave	Høye
10	7a	Mellomstore	Middels	Lave
11	7b	Mellomstore	Middels	Middels
12	7c	Mellomstore	Middels	Høye
13	9-11	Store kommuner		
14	1	Bergen, Trondheim og Stavanger		
15	1	Oslo		
16	2	Kommuner med særskilt høye inntekter		

Grupperingen utarbeidet av Langørgen og Aaberge (1998) og senere versjoner av denne blir benyttet av Statistisk sentralbyrå i kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA). I KOSTRA er imidlertid grupperingen modifisert slik at den omfatter færre grupper. Den forenklete versjonen av grupperingen som brukes i KOSTRA er tilrettelagt for å gi kommunene muligheter for å sammenligne regnskaps- og tjenestedata for sin egen kommune med andre kommuner i samme gruppe.

KOSTRA-grupperingen består av 16 kategorier langs de tre dimensjonene beskrevet i rapporten inkludert grupper for store og skatterike kommuner. Grupperingene for små kommuner med lave bundne kostnader og for mellomstore kommuner med høye bundne kostnader faller bort da disse inneholder for få eller ingen kommuner. Grupperingene for store kommuner er noe modifisert for KOSTRAs formål. Først er Oslo satt i egen gruppe. Oslo opererer både som kommune og fylkeskommune, og rapporterer ikke separate tall for de to administrative nivåene. Det er derfor lite hensiktsmessig for både Oslo og andre store kommuner å basere seg på en direkte sammenligning av KOSTRA-tallene. Derfor holdes Bergen, Trondheim og Stavanger i en egen gruppe som består av store bykommuner. Dessuten er resterende grupper for kommuner med høy

folkemengde (over 20 000) slått sammen til kun en gruppe. Disse er vurdert til å være sammenlignbare da de fleste kommunene med høyt folketall har relativt lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter per innbygger. Resterende grupper er beholdt uendret i KOSTRA-grupperingen. Nummereringen av grupper er imidlertid endret i KOSTRA-grupperingen.

Tabell 3.2 viser nummereringen av grupper i KOSTRA-grupperingen og hvilke grupper de tilsvarer i den mer detaljerte grupperingen som er benyttet fram til 2020. Den mer detaljerte grupperingen blir omtalt som KOMMODE-grupperingen i tabellen. Vedlegg B og C inneholder informasjon om hvordan hver enkelt kommune er plassert når de blir gruppert etter samme inndeling som er brukt fram til 2020, men hvor klassifiseringen er tilpasset til den kommunestrukturen som gjelder i 2020. Vedlegg B dokumenterer resultater for den tradisjonelle KOSTRA-inndelingen, mens vedlegg C viser resultater for KOMMODE-inndelingen.

3.4. Sammenhenger mellom klassifiseringsvariablene

Ved å se på sammenhenger mellom de tre klassifiseringsvariablene finner vi en tendens til at bundne kostnader og frie disponible inntekter er avtakende som en funksjon av folkemengden, mens det er en positiv sammenheng mellom bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Det betyr at høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter er overrepresentert blant små kommuner sammenliknet med store kommuner.

Ettersom vi benytter kommunenes rang på klassifiseringsvariablene til å dele inn kommunene i grupper, er det av interesse å se nærmere på rangkorrelasjoner mellom variablene. Spearman's rangkorrelasjon er lik Pearsons korrelasjonskoeffisient når vi ser på korrelasjonen mellom rangverdiene til to variabler. Rangkorrelasjonen varierer mellom -1 og 1, hvor høye positive verdier betyr at observasjonene har tilnærmet samme rang når de er ordnet i stigende rekkefølge etter hver av de to variablene. Verdier nær -1 betyr at observasjonene blir ordnet i tilnærmet motsatt rekkefølge, mens verdier nær 0 betyr at det ikke er noen monotont stigende eller fallende sammenheng mellom de to variablene.

Tabell 3.3 presenterer Spearman's rangkorrelasjon mellom de tre klassifiseringsvariablene. Korrelasjonen på -0,942 mellom bundne kostnader og folkemengde betyr at det er en fallende sammenheng mellom kommunenes rang på de to variablene. Vi finner altså en sterk tendens til at større kommuner har lavere indeks for bundne kostnader. Det er også en tendens til at større kommuner har lavere indeks for korrigerte inntekter. Endelig finner vi en klar positiv sammenheng mellom kommunenes rang etter bundne kostnader og korrigerte inntekter med en korrelasjon på 0,586. Det betyr at kommuner som er relativt dyre (billige) i drift er overrepresentert blant relativt velstående (fattige) kommuner.

Tabell 3.3 Spearman's rangkorrelasjon mellom de tre klassifiseringsvariablene

	Folkemengde	Bundne kostnader	Korrigerte inntekter
Folkemengde	1		
Bundne kostnader	-0,942	1	
Korrigerte inntekter	-0,538	0,586	1

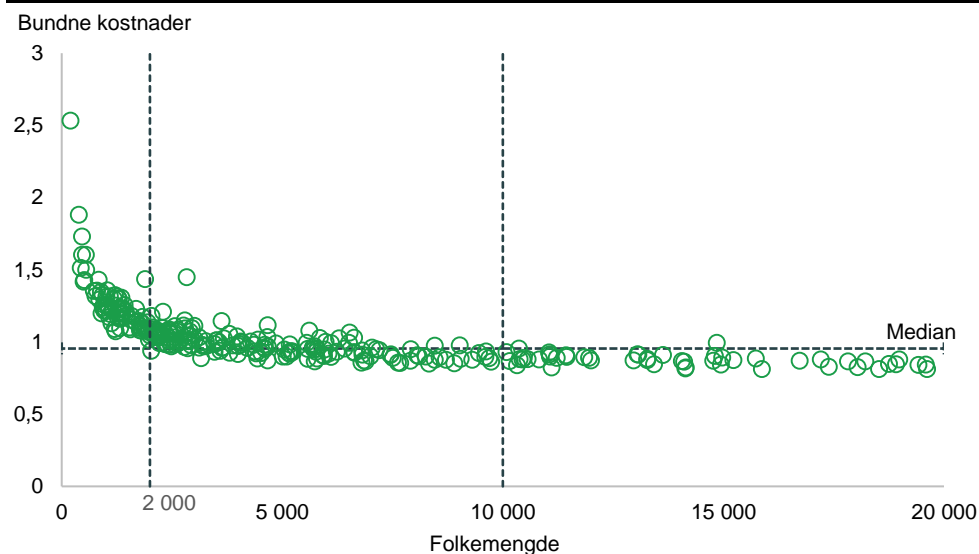
Merknad: Tabellen inkluderer alle kommuner etter kommunestrukturen i 2020 unntatt Oslo. Bundne kostnader og korrigerte inntekter er beregnet på grunnlag av data for 2018, mens folkemengden er målt per 1. januar 2020.

Figur D.1 i vedlegg D gir en trivariat illustrasjon av hvordan kommuner av ulik størrelse fordeler seg etter rang for korrigerte inntekter og bundne kostnader. Figur D.2 viser et plott av rang for bundne kostnader mot rang for folkemengde, mens figur D.3 viser et plott av rang for korrigerte inntekter mot rang for folkemengde.

Særlig den høye negative rangkorrelasjonen mellom bundne kostnader og folkemengde betyr at i mange tilfeller vil kommuner med om lag samme folkemengde

også ha om lag samme indeks for bundne kostnader. Dermed kan kommuner som er sammenliknbare etter folkemengde også være sammenliknbare etter bundne kostnader og motsatt.

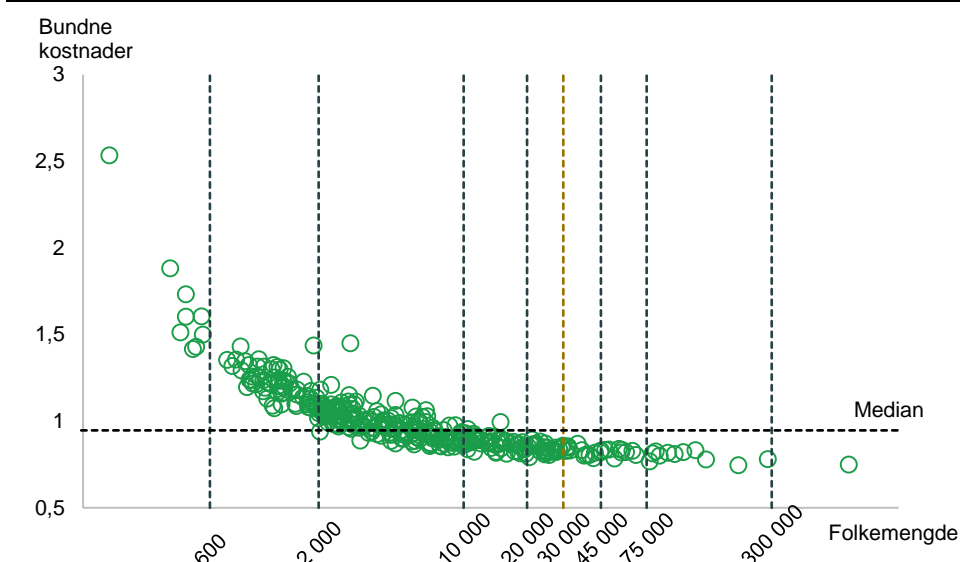
Figur 3.6 Plott av indeks for bundne kostnader mot folkemengde



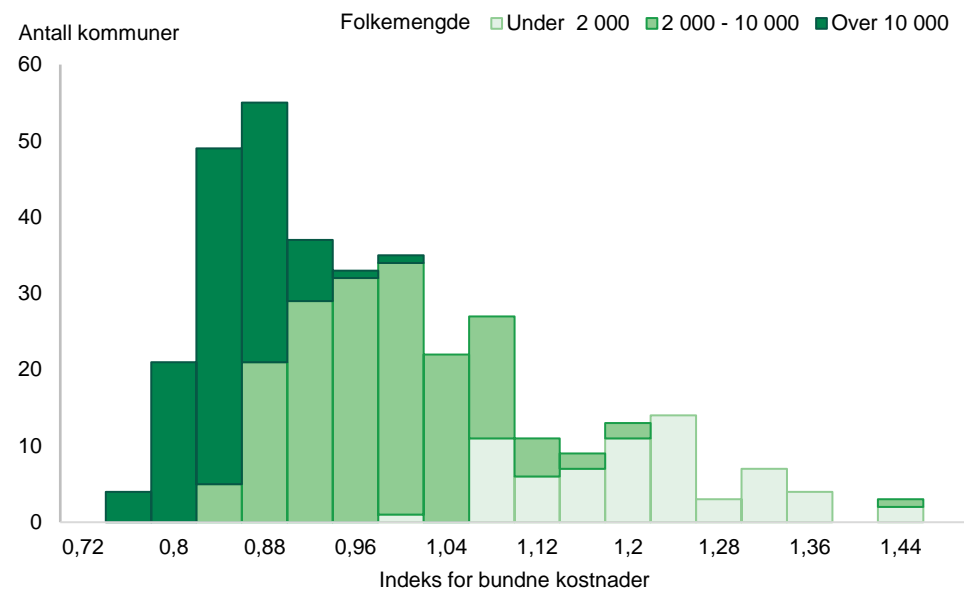
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner med under 20 000 innbyggere.

Figur 3.6 og 3.7 viser to plott av sammenhengen mellom bundne kostnader og folkemengde. Til forskjell fra figur 3.6 inkluderer figur 3.7 også de store kommunene, der folkemengden er målt på logaritmisk skala. Sammenhengen mellom bundne kostnader og folkemengde er fallende og konveks med særsilt høye bundne kostnader blant de minste kommunene. Alle kommuner med under 2 000 innbyggere har bundne kostnader per innbygger som ligger over medianen, mens nesten alle kommuner med over 10 000 innbyggere har bundne kostnader per innbygger som ligger under medianen.

Figur 3.7 Plott av indeks for bundne kostnader mot folkemengde (logaritmisk skala)



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner. Folkemengden er målt på logaritmisk skala.

Figur 3.8 Antall kommuner etter indeks for bundne kostnader og kategori for folkemengde

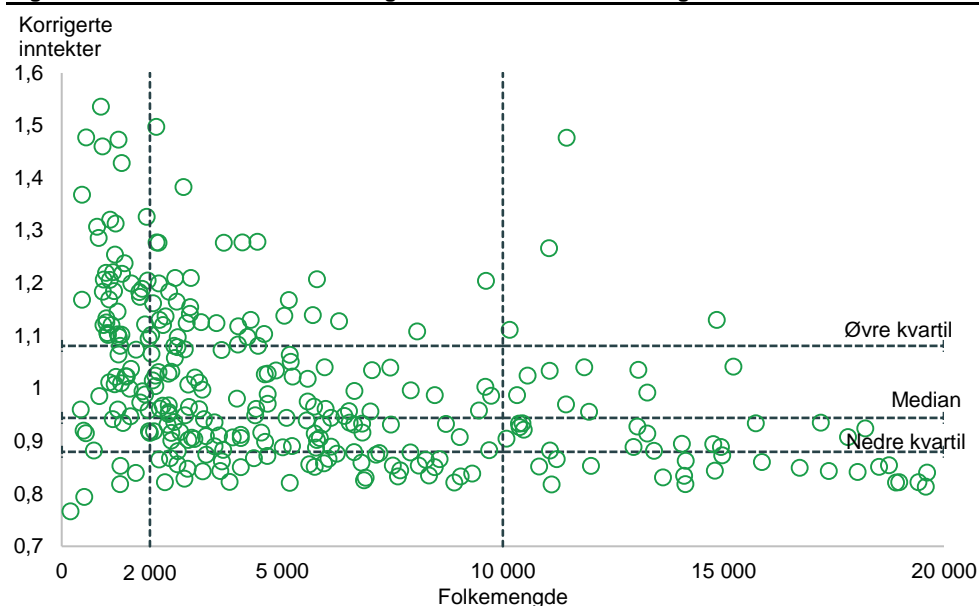
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt kommuner med under 600 innbyggere.

I modellen KOMMODE blir smådriftsulemper i kommunal tjenesteyting fanget opp av variabelen invers folkemengde, som er definert ved å dividere tallet 1 000 med innbyggertallet til hver kommune. Funksjonsformen invers folkemengde pålegger en forholdsvis sterk krumning i forløpet av smådriftsulempene målt per innbygger, noe som medfører at indeksen for bundne kostnader blir særskilt høy blant de aller minste kommunene. Basiskriteriet innebærer også at de estimerte smådriftsulempene blir forholdsvis raskt uttømt når kommunestørrelsen øker.

For å illustrere bidraget fra invers folkemengde til de bundne kostnadene har vi plottet bundne kostnader mot invers folkemengde i figur D.4 i vedlegg D. Det framgår at invers folkemengde forklarer mye av variasjonene i bundne kostnader per innbygger, og at denne sammenhengen er tilnærmet lineær. De øvrige variasjonene som ikke forklares av invers folkemengde skyldes variasjoner i alderskriterier, sosio-demografiske og geografiske variabler som inngår i modellen for bundne kostnader. For eksempel har de to kommunene Lurøy og Kvæfjord relativt høye estimerte bundne kostnader, noe som skyldes at sonekriteriet gir særlig høye verdier i de to kommunene. Sonekriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til et senterpunkt i sonen der de er bosatt.

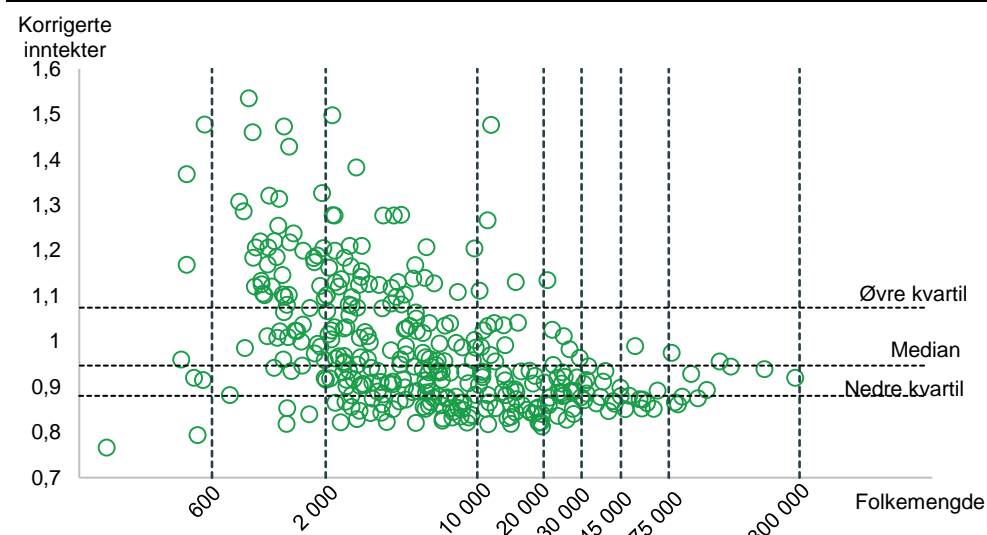
Figur 3.8 viser sammenhengen mellom kommunestørrelse og bundne kostnader når vi deler inn kommunene i tre grupper etter folkemengde. Det framgår at de fleste små kommunene har relativt høye bundne kostnader, mens de fleste store kommunene har relativt lave bundne kostnader. De fleste mellomstore kommunene med 2 000-10 000 innbyggere har middels høye bundne kostnader per innbygger.

Figur 3.9 Plott av indeks for korrigerte inntekter mot folkemengde



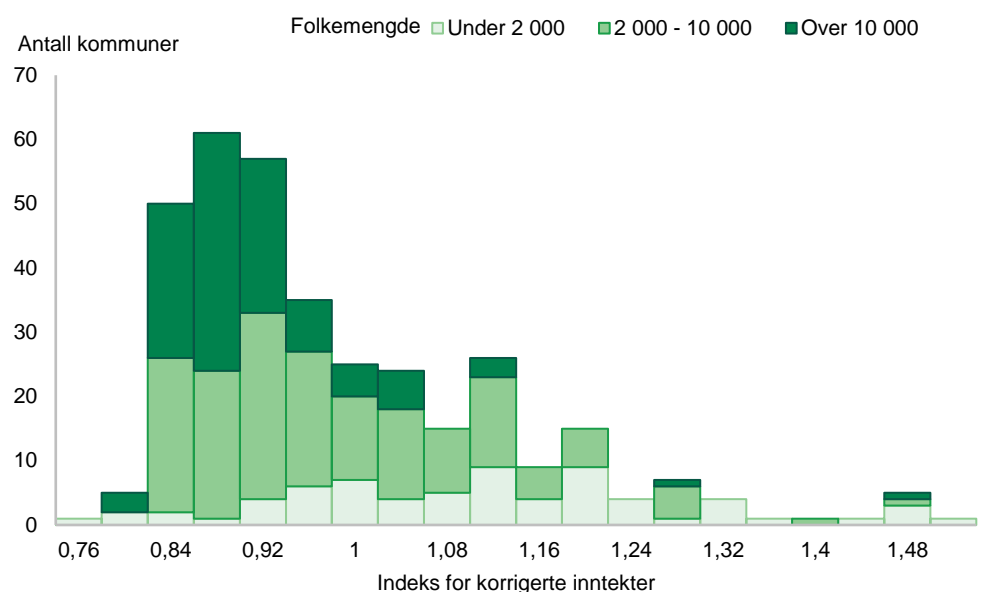
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner med under 20 000 innbyggere unntatt de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger.

Figur 3.10 Plott av indeks for korrigerte inntekter mot folkemengde (logaritmisk skala)



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo og de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger. Folkemengden er målt på logaritmisk skala.

Figur 3.9 og 3.10 viser to plott av sammenhengen mellom korrigerte inntekter og folkemengde. Til forskjell fra figur 3.9 inkluderer figur 3.10 også de store kommunene, der folkemengden er målt på logaritmisk skala. Sammenhengen mellom korrigerte inntekter og folkemengde er fallende og viser større spredning blant små og mellomstore kommuner. De fleste kommunene med over 10 000 innbyggere ligger under øvre kvartil for korrigerte inntekter, mens de fleste kommuner med over 20 000 innbyggere ligger under medianen for korrigerte inntekter. De fleste kommunene med under 2 000 innbyggere ligger derimot over medianen for korrigerte inntekter.

Figur 3.11 Antall kommuner etter indeks for korrigerte inntekter og kategori for folkemengde

Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo og de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger.

Figur 3.11 viser sammenhengen mellom kommunestørrelse og korrigerte inntekter når vi deler inn kommunene i tre grupper etter folkemengde. Figuren bekrefter at det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og indeksen for korrigerte inntekter. De fleste kommunene med over 10 000 innbyggere har relativt lave korrigerte inntekter.

3.5. Klassifisering av kommuner etter folkemengde, bundne kostnader og korrigerte inntekter

Ved revisjon og tilpasning av grupperingen til ny kommunestruktur er det særlig fire ulike hensyn som vi ønsker å legge vekt på. For det første ønsker vi å redusere problemet med at det oppstår tomme kategorier og grupper med et fåtall kommuner. For det andre ønsker vi å bidra til at grupperingen blir noe mer stabil over tid, særlig overfor svingninger i kommunenes frie disponible inntekter, men også overfor endringer i estimater for kommunenes bundne kostnader. For det tredje vil vi foreslå en mer finmasket inndeling av de store kommunene enn i den eksisterende KOSTRA-grupperingen, siden denne behandler alle kommuner med over 20 000 innbyggere som én gruppe (unntatt de fire største kommunene). For det fjerde vil vi foreta en samordning av grupperingen i denne rapporten med den forenklete versjonen som brukes i KOSTRA, slik at vi unngår å operere med to ulike grupperinger.

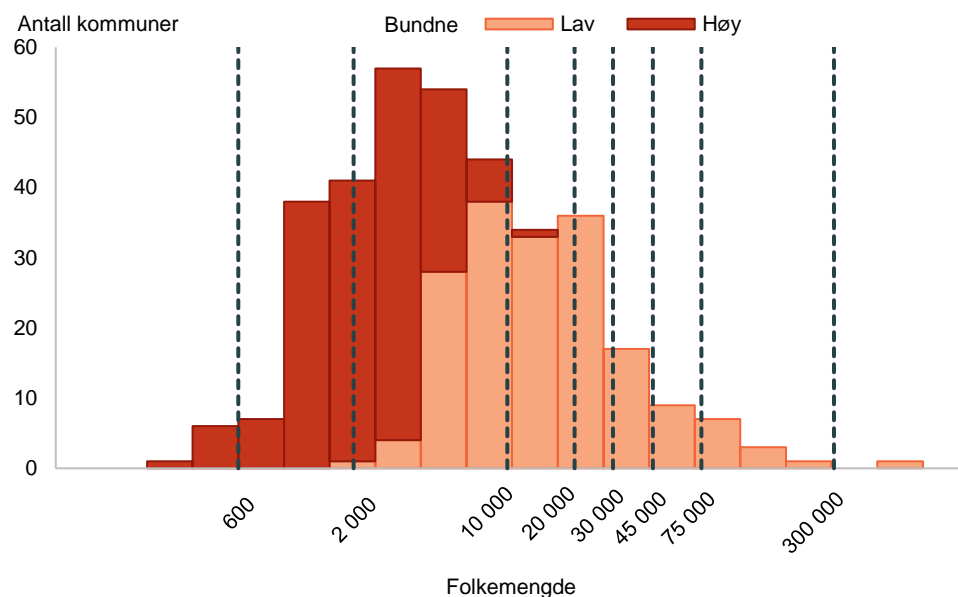
Vi foreslår i denne rapporten en mer finmasket inndeling etter folkemengde og en mer grovmasket inndeling etter bundne kostnader sammenliknet med den tidligere inndelingen. På grunn av relativt høy (negativ) rangkorrelasjon mellom folkemengde og bundne kostnader følger det at de fleste små (store) kommuner har relativt høye (lave) bundne kostnader per innbygger. Vi foreslår derfor å erstatte den tidligere tredelingen (lav-middels-høy) etter bundne kostnader med følgende todeling:

- Kommuner med lav indeks for bundne kostnader (under medianen)
- Kommuner med høy indeks for bundne kostnader (over medianen)

Vi bruker medianen til å skille mellom kommuner med lave og høye bundne kostnader, der medianen er verdien til den midterste kommunen når kommunene er

ordnet i stigende rekkefølge etter indeksen for bundne kostnader.⁹ Det følger at halvparten av kommunene har lave bundne kostnader, mens den andre halvparten har høye bundne kostnader.

Figur 3.12 Antall kommuner etter folkemengde og kategori for bundne kostnader



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner. Folkemengden er målt på logaritmisk skala.

Figur 3.12 viser sammenhengen mellom bundne kostnader og kommunestørrelse når vi deler inn kommunene i to grupper etter bundne kostnader. Vi finner at det hovedsakelig er på intervallet fra 2 000-10 000 innbyggere som det forekommer både kommuner med lave og høye bundne kostnader. Derfor foreslår vi å skille ut kommuner i dette intervallet som en ny gruppe i grupperingen etter folkemengde. Videre vil vi bruke bundne kostnader og korrigerte inntekter til å dele inn kommunene i dette intervallet. For kommuner med færre enn 2 000 eller flere enn 10 000 innbyggere vil vi ikke benytte bundne kostnader til å foreta en mer detaljert oppsplitting, ettersom nesten alle kommuner i samme størrelseskategori da vil havne i samme gruppe for bundne kostnader.

For folkemengden foreslår vi andre intervallgrenser og en inndeling i flere grupper enn det som er benyttet fra før:

- De minste kommunene med under 600 innbyggere
- Små kommuner med 600-1 999 innbyggere
- Middels små kommuner med 2 000-9 999 innbyggere
- Middels store kommuner med 10 000-19 999 innbyggere
- Store kommuner med 20 000-29 999 innbyggere
- Store kommuner med 30 000-44 999 innbyggere
- Store kommuner med 45 000-74 999 innbyggere
- Store kommuner med 75 000-300 000 innbyggere
- Oslo kommune

Den relativt detaljerte inndelingen er ment å gjøre kommunene i samme gruppe sammenliknbare etter størrelse. Dessuten bidrar denne inndelingen til å gjøre kommunene i hver gruppe sammenliknbare også etter bundne kostnader, som en følge av den avtakende sammenhengen mellom bundne kostnader og folkemengde. Ved å benytte flere grupper blir kommunene mer sammenliknbare etter folkemengde innad i grupper av store kommuner. De minste kommunene med

⁹ Når antall kommuner er partall er medianen definert som gjennomsnittsverdien til de to midterste kommunene.

under 600 innbyggere er skilt ut som en egen gruppe, fordi disse kommunene har særskilt høye bundne kostnader per innbygger (se figur 3.7).

I grupperingen etter korrigerte inntekter vil vi beholde en tredeling (lav-middels-høy), men vi benytter grenser mellom kvartilgrupper på en noe annen måte enn før. I stedet for å plassere kommunene fra 25. til 75. prosentil i samme gruppe, vil vi definere kommuner med korrigerte inntekter under medianen som én gruppe. En begrunnelse for dette er at intervallbredden for korrigerte inntekter er relativt liten i de to kvartilgruppene som ligger under medianen (se figur 3.10). Dermed kan disse kommunene betraktes som sammenliknbare. For kommuner som ligger over medianen for korrigerte inntekter vil vi skille mellom kommuner som ligger over eller under 75. prosentil.¹⁰ Dette gir følgende tredeling av kommunene etter korrigerte inntekter:

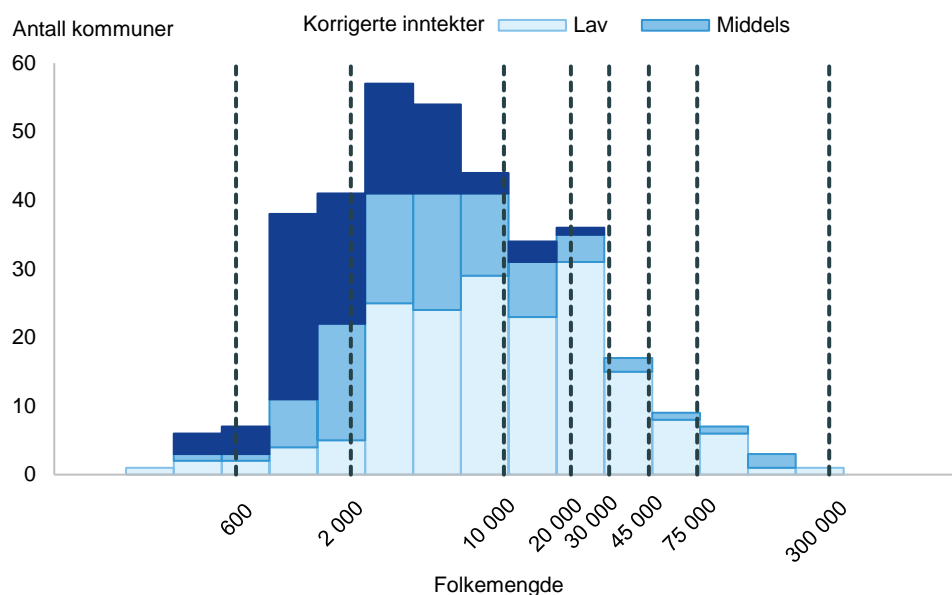
- Kommuner med lav indeks for korrigerte inntekter (under medianen)
- Kommuner med middels indeks for korrigerte inntekter (fra medianen til 75. prosentil)
- Kommuner med høy indeks for korrigerte inntekter (over 75. prosentil)

Det følger at halvparten av kommunene har lave korrigerte inntekter, en fjerdedel har middels og en fjerdedel har høye korrigerte inntekter. Siden fordelingen av korrigerte inntekter er sterkt høyreskjev gir det mening å si at 3. kvartilgruppe har middels høye korrigerte inntekter. I figur 3.10 ser vi at gjennomsnittlig indeks for korrigerte inntekter ligger omtrent midt i intervallet fra medianen til 75. prosentil. Den nye inndelingen bidrar dessuten til å jevne ut intervallbreddene innenfor henholdsvis lave og middels korrigerte inntekter sammenliknet med den tidligere inndelingen etter kvartilgrupper.

Figur 3.13 viser sammenhengen mellom korrigerte inntekter og kommunestørrelse når vi deler inn kommunene i de nevnte tre gruppene etter korrigerte inntekter. På intervallet fra 2 000-10 000 innbyggere finner vi at kommunene fordeler seg relativt jevnt på hver av de tre gruppene, men med en overvekt av kommuner med lave korrigerte inntekter. Blant store (små) kommuner er det en overvekt av lave (høye) korrigerte inntekter.

Lave korrigerte inntekter forekommer relativt sjelden blant små kommuner med under 2 000 innbyggere, mens høye korrigerte inntekter er underrepresentert blant kommuner med over 10 000 innbyggere. For å unngå å opprette for små grupper vil vi derfor gruppere noen av disse kommunene sammen med kommuner som har middels korrigerte inntekter. For kommuner med over 20 000 innbyggere vil vi ikke benytte korrigerte inntekter til å foreta en mer finmasket inndeling. Nesten alle de store kommunene har lave korrigerte inntekter og lave bundne kostnader, og de blir derfor kun gruppert etter folkemengde.

¹⁰ Prosentiler for korrigerte inntekter er beregnet eksklusive Oslo. Grunnen er at Oslo kommune har et utvidet ansvarsområde som inkluderer fylkeskommunale tjenester. Vi mangler derfor et anslag på Oslos frie disponible inntekter som er sammenliknbart på tvers av kommuner.

Figur 3.13 Antall kommuner etter folkekemngde og kategori for korrigerte inntekter

Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo. Folkemengden er målt på logaritmisk skala.

For kommuner med under 600 innbyggere anser vi at nivået på de frie disponible inntektene per innbygger er relativt usikkert, og vi vil derfor ikke gruppere de minste kommunene etter dette kriteriet. Grunnen er at modellusikkerheten blir relativt stor når vi interpolerer funksjonsformen invers folkekemngde ut i den nedre halen av fordelingen etter folkekemngde. Siden invers folkekemngde påvirker de bundne kostnadene som trekkes fra i beregningen av frie disponible inntekter, vil endringer i modellens estimater kunne bidra til ustabilitet i inndelingen etter korrigerte inntekter, særlig blant de minste kommunene som mottar relativt mye kompensasjon gjennom basiskriteriet.

Tabell 3.4 viser vårt forslag til revidert kommunegruppering, hvor et sentralt siktemål er å kunne anvende grupperingen i rapporteringssystemet KOSTRA. Det framgår at de største gruppene inneholder 39 kommuner og at de minste gruppene inneholder 8 kommuner (med unntak av Oslo som er plassert alene i gruppe 13).

Tilsvarende som før foreslår vi å skille ut de mest skatterike kommunene i en egen gruppe (gruppe 17). På grunn av sammenslåingen mellom Sandnes og Forsand i 2020 blir antallet kommuner i gruppe 17 redusert fra ni til åtte. Alle de åtte kommunene har under 5 000 innbyggere, og én av dem (Modalen) har under 600 innbyggere. Kommunene i gruppe 17 blir plukket ut før vi foretar resten av inndelingen, slik at disse kommunene blir ekskludert fra de andre gruppene. For eksempel blir Modalen plassert i gruppe 17 og ikke i gruppe 16 som består av de minste kommunene.

Store kommuner med over 20 000 innbyggere blir delt inn i fem grupper mot tidligere kun tre grupper. Som før skiller vi ut Oslo i en egen gruppe. Bergen, Trondheim og Stavanger blir gruppert sammen med andre store kommuner med over 75 000 innbyggere. Gruppen fra 45 000-74 999 innbyggere består av relativt store bykommuner.¹¹ Vi skiller også mellom kommuner med over eller under 30 000 innbyggere i størrelsesgrupperingen. Den mer detaljerte inndelingen blant store kommuner er ment å gjøre kommunene mer sammenliknbare innenfor hver gruppe.

¹¹ Arendal kommune ligger på grensen mellom gruppe 10 og 11, og er skjønsmessig plassert i gruppe 11.

Tabell 3.4 Forslag til revidert kommunegruppering i KOSTRA

KOSTRA-gruppe	Folkemengde	Bundne kostnader	Korrigerede inntekter	Antall kommuner
1	2 000 - 9 999	Lave	Lave	39
2	2 000 - 9 999	Lave	Middels	18
3	2 000 - 9 999	Lave	Høye	9
4	2 000 - 9 999	Høye	Lave	39
5	2 000 - 9 999	Høye	Middels	33
6	2 000 - 9 999	Høye	Høye	28
7	10 000 - 19 999		Lave	38
8	10 000 - 19 999		Middels eller Høye	13
9	20 000 - 29 999			27
10	30 000 - 44 999			13
11	45 000 - 74 999			10
12	75 000 - 300 000			11
13	Oslo kommune			1
14	600 - 1 999		Lave eller Middels	25
15	600 - 1 999		Høye	36
16	0 - 599			8
17	De åtte kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger			8

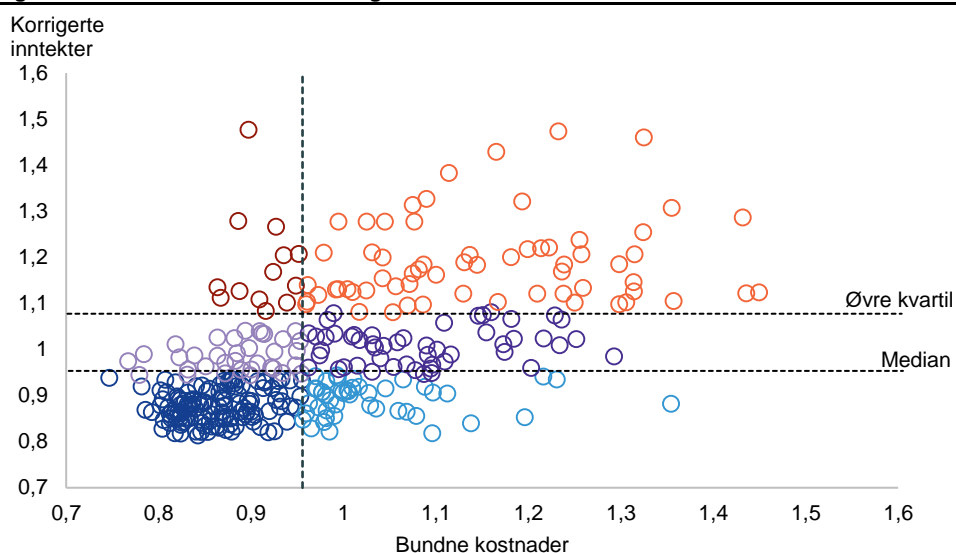
Merknad: Antall kommuner er basert på kommunestrukturen i 2020 med i alt 356 kommuner.

Blant middels små kommuner med 2 000-9 999 innbyggere definerer vi seks grupper (to ganger tre grupper) etter bundne kostnader og korrigerede inntekter. Det er 47 prosent av kommunene som befinner seg i denne størrelseskategorien, hvor det viser seg at de to modellbaserte klassifiseringskriteriene er særlig relevant for å skille mellom ulike typer kommuner (gruppe 1-6).

Blant middels store kommuner i gruppe 7 og 8 benytter vi en todeling etter korrigerede inntekter, der skillet går mellom lav og middels verdi. Blant små kommuner i gruppe 14 og 15 benytter vi også en todeling etter korrigerede inntekter, men her går skillet i stedet mellom høy og middels verdi. Bruken av ulike todelinger er basert på en avveining av hensynet til sammenliknbarhet mot antallet og størrelsen på gruppene for å unngå at noen av gruppene blir for små. De ulike todelingene reflekterer den fallende sammenhengen mellom korrigerede inntekter og folkemengden. En todeling kan også bidra til at grupperingen blir mer stabil over tid sammenliknet med en tredeling, ikke minst blant små kommuner i gruppe 14 og 15.

Tabell A i vedlegg A viser utfallet av grupperingen for hver enkelt kommune. Tabellen viser også verdier for hver kommune på grupperingsvariablene folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerede inntekter.

Figur 3.14 illustrerer inndelingen i grupper etter bundne kostnader og korrigerede inntekter. Grenseverdiene mellom kategoriene etter bundne kostnader og korrigerede inntekter er markert i figuren. Dessuten er kommunene markert med forskjellig farge avhengig av hvilken kategori de tilhører. Siden det er en positiv korrelasjon mellom de to indeksene, er det relativt mange kommuner som plasserer seg i nærheten av den stigende diagonalen. Det er relativt få kommuner som kombinerer lave bundne kostnader med høye korrigerede inntekter, eller som kombinerer høye bundne kostnader med lave korrigerede inntekter.

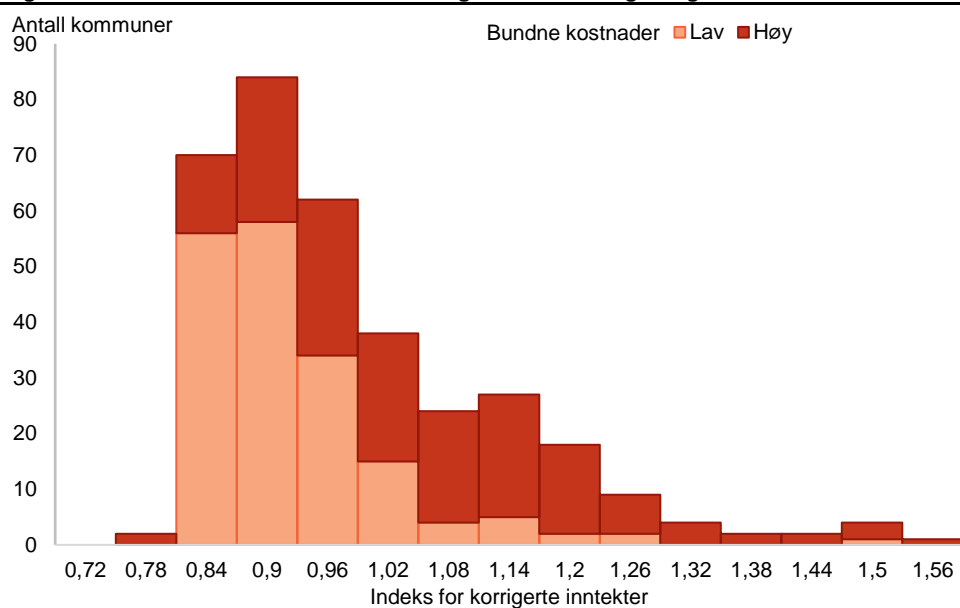
Figur 3.14 Plott av indeks for korrigerte inntekter mot indeks for bundne kostnader

Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo, de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger og kommuner med under 600 innbyggere.

Figur D.5 i vedlegg D viser den samme inndelingen som i figur 3.14, men hvor kommunene er fordelt på ulike grupper etter folkemengde. Siden det er få kommuner med lave korrigerte inntekter i panel A, er lave og middels korrigerte inntekter slått sammen til en gruppe for små kommuner med 600-1 999 innbyggere. Panel B viser hvordan de middels små kommunene fordeler seg på de seks kategoriene etter bundne kostnader og korrigerte inntekter. Ettersom det er få kommuner med høye frie disponible inntekter i panel C, er høye og middels korrigerte inntekter slått sammen til en gruppe blant middels store kommuner med 10 000-19 999 innbyggere. Panel D-G viser at de fleste store kommunene har lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter.

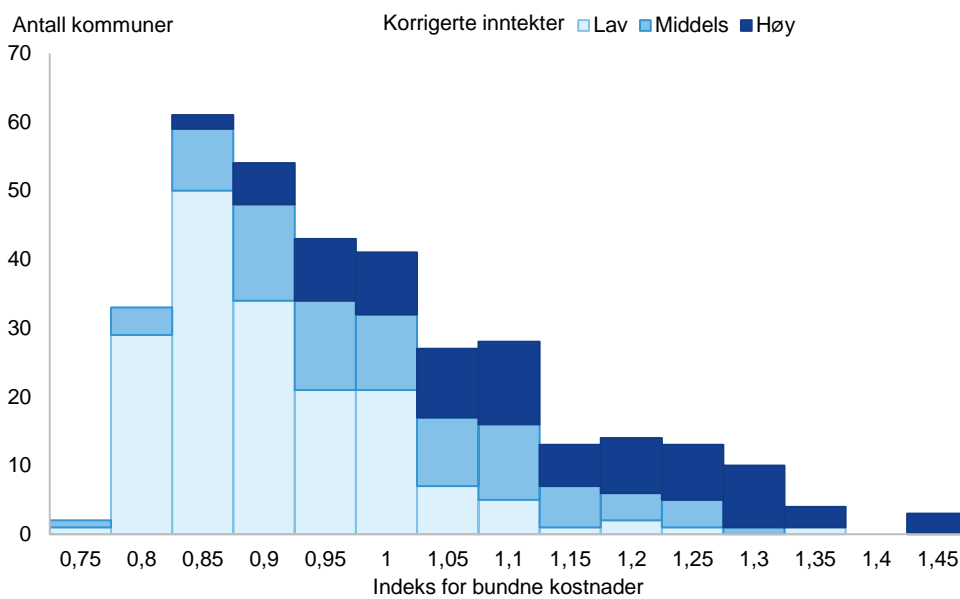
Figur 3.15 viser fordelingen av kommuner med lave og høye bundne kostnader etter indeksen for korrigerte inntekter. Det framgår at forekomsten av lave bundne kostnader er mer konsentrert blant kommuner med korrigerte inntekter under gjennomsnittet, mens kommuner med høye bundne kostnader er jevnere fordelt etter korrigert inntekt. Figur 3.16 viser fordelingen av kommuner med lave, middels og høye korrigerte inntekter etter indeksen for bundne kostnader. Her ser vi at forekomsten av lave korrigerte inntekter er mer konsentrert blant kommuner med bundne kostnader under gjennomsnittet, mens kommuner med middels eller høye korrigerte inntekter er jevnere fordelt etter bundne kostnader. Begge figurer viser at det er relativt mange kommuner som har en kombinasjon av lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter.

Figur 3.15 Antall kommuner etter korrigerte inntekter og kategori for bundne kostnader



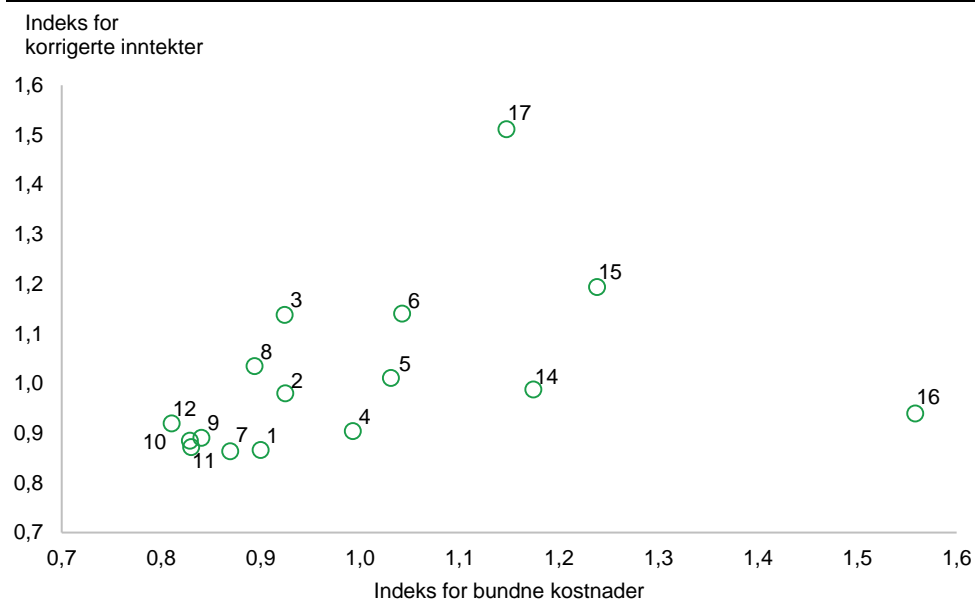
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo og de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger.

Figur 3.16 Antall kommuner etter bundne kostnader og kategori for korrigerte inntekter



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo og kommuner med under 600 innbyggere.

Figur 3.17 Plott av gruppevise medianverdier for korrigerte inntekter mot bundne kostnader i de foreslåtte KOSTRA-gruppene



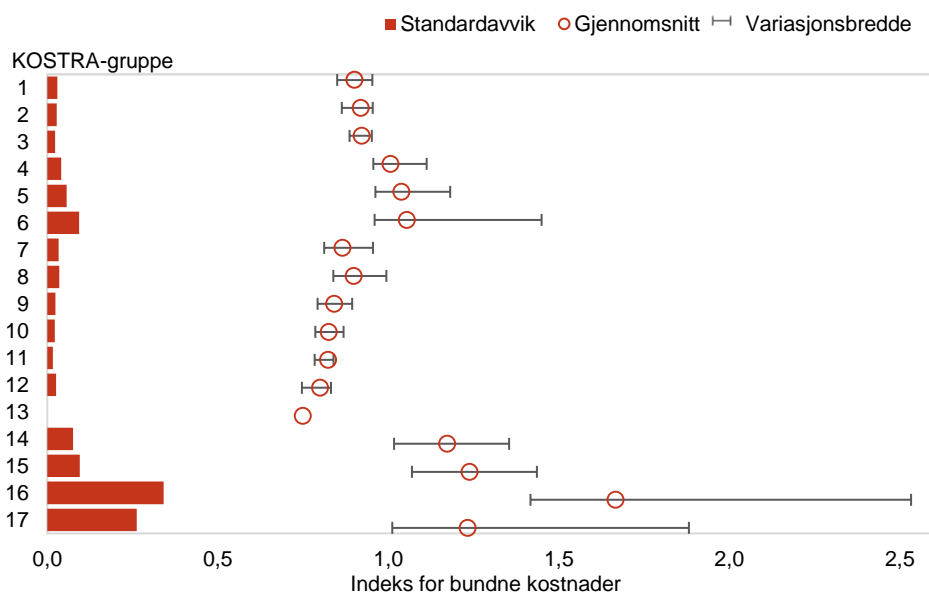
Merknad: Figuren inkluderer alle kommunegrupper unntatt gruppe 13 (Oslo kommune). Gruppevise medianverdier er beregnet for indeksen for korrigerte inntekter og for indeksen for bundne kostnader. Medianen er definert som den midterste verdien innenfor hver kommunegruppe. Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av medianen; det vil si at medianen er beregnet på kommunenivå.

Figur 3.17 viser et plott av sentraltendensen i hver KOSTRA-gruppe for henholdsvis bundne kostnader og korrigerte inntekter. Vi rangerer kommunene etter hver av de to indeksene og bruker medianen innenfor hver gruppe som et mål på sentraltendens. Figuren viser en positiv sammenheng mellom bundne kostnader og korrigerte inntekter, men hvor gruppe 16 og 17 framstår som uteliggere. Som nevnt før kan høye bundne kostnader og lave korrigerte inntekter i gruppe 16 ha sammenheng med hvordan funksjonsformen invers folkekemengde blir ekstrapolert ut i den nedre halen av fordelingen etter folkekemengde.

Figur 3.18 viser spredning og gjennomsnitt for bundne kostnader innenfor hver av de 17 foreslåtte KOSTRA-gruppene. Vi bruker standardavvik og variasjonsbredde som mål på spredning på kommunenivå. Det er bedre sammenliknbarhet innenfor grupper med liten spredning i forhold til grupper med stor spredning. Det er gruppe 6 og gruppene 14-17 som har relativt stor spredning etter bundne kostnader. Figur 3.19 viser tilsvarende summarisk statistikk for korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe. Her det gruppene 6, 8, 9 og 14-17 som har relativt stor spredning.

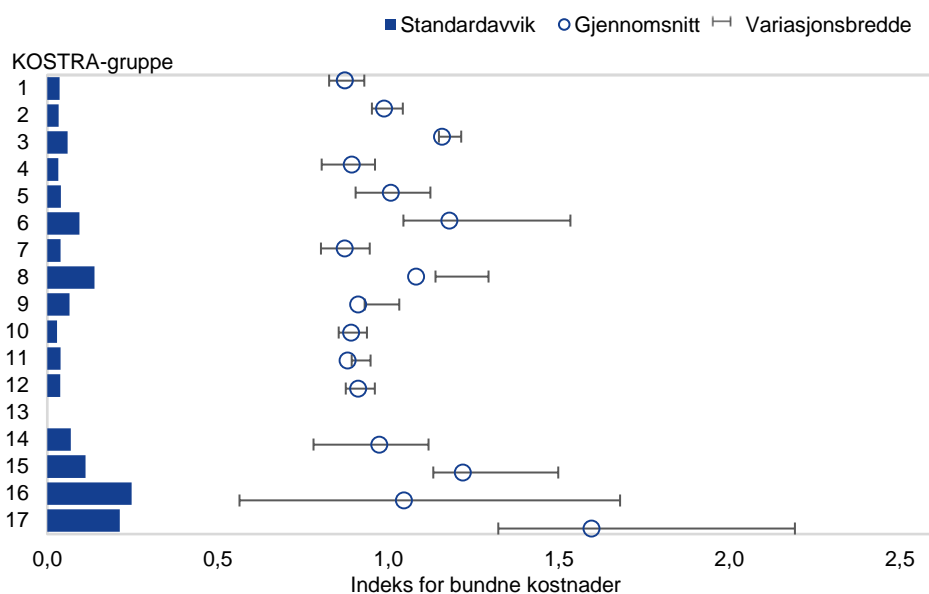
Tabell 3.5 viser spredning og gjennomsnitt for bundne kostnader innenfor hver av de 17 foreslåtte KOSTRA-gruppene. Vi bruker standardavviket innenfor hver gruppe som et mål på spredning på kommunenivå. Det framgår at gruppe 4-6 har lavere gjennomsnittlig folkekemengde enn gruppe 1-3. Dette har sammenheng med at mindre kommuner som oftest har høyere bundne kostnader per innbygger. Blant middels små kommuner er det relativt stor spredning i kommunestørrelsen innenfor gruppe 3, som omfatter kommuner med lave bundne kostnader og høye korrigerte inntekter. Blant middels store kommuner finner vi høyere gjennomsnitt og spredning i gruppe 7 (lave korrigerte inntekter) enn i gruppe 8 (middels eller høye korrigerte inntekter). For øvrig er det en tendens til at spredningen er høyere i grupper med høyere gjennomsnittlig folkekemengde. Det er gruppe 12 (de 11 største kommunene unntatt Oslo) som har størst spredning i folkekemengden målt ved standardavviket.

Figur 3.18 Spredning og gjennomsnitt for bundne kostnader etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner, og viser statistikk for de foreslåtte KOSTRA-gruppene. Gruppevis gjennomsnitt og standardavvik er beregnet for indeksen for bundne kostnader. Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av gjennomsnitt og standardavvik; det vil si at summarisk statistikk er beregnet på kommunenivå. Variasjonsbredden innenfor hver gruppe viser intervallet fra den laveste til den høyeste verdien på kommunenivå.

Figur 3.19 Spredning og gjennomsnitt for korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner unntatt Oslo, og viser statistikk for de foreslåtte KOSTRA-gruppene. Gruppevis gjennomsnitt og standardavvik er beregnet for indeksen for korrigerte inntekter. Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av gjennomsnitt og standardavvik; det vil si at summarisk statistikk er beregnet på kommunenivå. Variasjonsbredden innenfor hver gruppe viser intervallet fra den laveste til den høyeste verdien på kommunenivå.

Tabell 3.5 Spredning og gjennomsnitt for folkemengden etter KOSTRA-gruppe

KOSTRA-gruppe	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
1	6 761	1 588	3 464	9 691
2	6 448	1 700	4 392	9 739
3	5 256	2 219	2 029	9 623
4	3 767	1 542	2 003	9 028
5	3 510	1 592	2 034	8 457
6	3 201	1 099	2 071	6 288
7	14 767	3 070	10 084	19 616
8	12 021	1 570	10 158	15 230
9	24 556	2 668	20 164	29 553
10	36 216	4 676	30 560	44 792
11	55 111	6 535	44 999	66 258
12	126 612	61 341	76 974	283 929
13	693 494	0	693 494	693 494
14	1 439	315	728	1 981
15	1 276	340	802	1 975
16	460	107	198	557
17	1 743	1 197	388	3 804

Merknad: Tabellen inkluderer alle kommuner, og viser statistikk for de foreslåtte KOSTRA-gruppene. Gruppevis gjennomsnitt og standardavvik er beregnet for folkemengden. Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av gjennomsnitt og standardavvik; det vil si at summarisk statistikk er beregnet på kommunenivå. Variasjonsbredden innenfor hver gruppe er lik differansen mellom maksimums- og minimumsverdien.

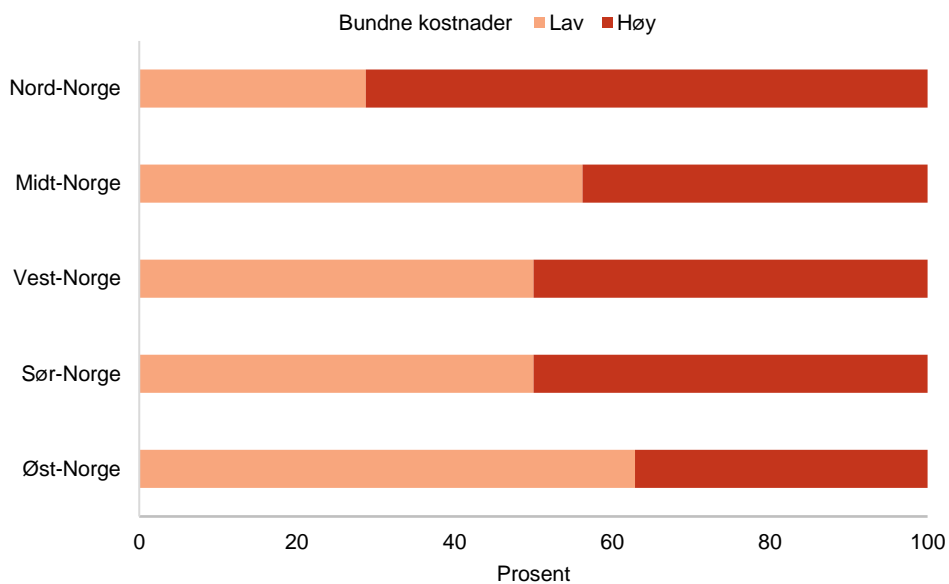
For å få et inntrykk av den regionale fordelingen av kommuner på kategoriene i klassifiseringen, vil vi benytte oss av en inndeling av Norge i seks landsdeler, hvor Oslo kommune plasseres for seg selv. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet følgende inndeling i landsdeler:

1. Øst-Norge (Viken og Innlandet): 97 kommuner
2. Sør-Norge (Vestfold og Telemark og Agder): 48 kommuner
3. Vest-Norge (Rogaland og Vestland): 66 kommuner
4. Midt-Norge (Møre og Romsdal og Trøndelag): 64 kommuner
5. Nord-Norge (Nordland og Troms og Finnmark): 80 kommuner
6. Oslo kommune

Den prosentvise fordelingen av kommuner etter bundne kostnader innenfor hver landsdel er vist i figur 3.20. Nord-Norge skiller seg ut som den eneste landsdelen hvor over halvparten av kommunene har høye bundne kostnader. Kommunene i Vest- og Sør-Norge fordeler seg likt i hver gruppe, mens det i Øst- og Midt-Norge befinner seg flest kommuner med lave bundne kostnader per innbygger.

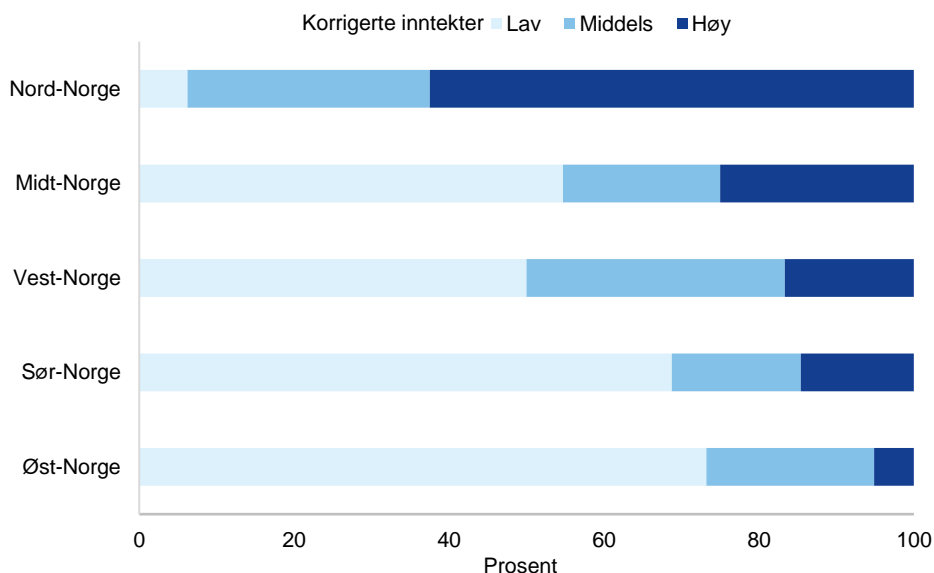
Den prosentvise fordelingen av kommuner innenfor hver landsdel på hhv. lave, middels og høye frie disponible inntekter per innbygger er vist i figur 3.21. Det er en tendens til at landsdeler med en stor andel kommuner med høye bundne kostnader også har en forholdsvis stor andel kommuner med høye frie disponible inntekter, og omvendt. Kommunene i Nord-Norge skiller seg ut ved at kun fem av disse har lave frie disponible inntekter, og ved at over 60 prosent har høye frie disponible inntekter. Dette skyldes blant annet at kommunene i Nord-Norge får et eget rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Samtlige av de andre landsdelene har relativt mange kommuner med lave frie disponible inntekter per innbygger. Øst-Norge skiller seg ut på enden av skalaen hvor kun 5 kommuner har høye inntekter og over 70 prosent lave.

Figur 3.20 Andel kommuner med lave og høye bundne kostnader etter landsdel



Merknad: Oslo kommune har lave bundne kostnader per innbygger. Figuren inkluderer alle kommuner og landsdeler unntatt Oslo.

Figur 3.21 Andel kommuner med lave, middels og høye korrigerede inntekter etter landsdel



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner og landsdeler unntatt Oslo kommune. Grunnen er at Oslo kommune har et utvidet ansvarsområde som inkluderer fylkeskommunale tjenester. Vi mangler derfor et anslag på Oslos frie disponible inntekter som er sammenliknbart på tvers av kommuner.

4. Bruk av kommunegrupperingen

Vi vil framheve følgende *forbehold* overfor brukere av grupperingen: Det vil aldri være mulig å lage en gruppering av kommuner som gir perfekt sammenliknbarhet innenfor hver gruppe, selv om graden av sammenliknbarhet bare blir vurdert ut fra de valgte klassifiseringskriteriene. Innenfor hver gruppe av sammenliknbare kommuner er det fortsatt visse variasjoner i folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Dette gjelder særlig ved sammenlikning av kommuner innenfor grupper med høye frie disponible inntekter, fordi variasjonsbredden her er forholdsvis stor. Det gjelder også ved sammenlikninger blant de aller minste eller de aller største kommunene. Generelt er det kommuner med ekstremverdier langs en dimensjon i klassifiseringen som i minst grad er sammenliknbare med andre kommuner.

Kommuner som ligger i nærheten av en grenseverdi mellom to grupper kan avvike fra den typiske kommunen innenfor sin gruppe. For slike kommuner kan det være relevant å sammenlikne seg også med gruppen som ligger på den andre siden av grenseverdien. Dessuten kan inndelingen gi ustabile resultater over tid for slike kommuner. Grunnen er at relativt små endringer i en kommunes folkemengde eller økonomiske rammebetingelser kan føre til at kommunen vil bytte gruppe ved en oppdatering av klassifiseringen med nyere data. Tilfeldige økonomiske svingninger og eventuelle rapporteringsfeil i KOSTRA kan føre til at enkelte kommuner bytter gruppe eller havner i feil gruppe.

4.1. Sammenlikning av kommunenes resultater

Grupperingen som er utarbeidet i denne rapporten kan brukes både til å foreta sammenlikninger innad i grupper og på tvers av grupper. Det kan særlig være aktuelt å sammenlikne aktivitetsmål og resultatindikatorer for kommunal tjenesteproduksjon, som for eksempel dekningsgrader, ressursinnsats per bruker og ulike kvalitetsmål. Ved sammenlikning på tvers av grupper kan en blant annet studere hvordan ulike økonomiske rammebetingelser gir seg utslag på ulike mål for aktiviteter og resultater. Ved sammenlikninger innad i grupper kan en studere forskjeller i tilpasningen mellom kommuner som står overfor tilnærmet de samme økonomiske rammebetingelser. Det kan være flere grunner til at det oppstår forskjeller i aktiviteter og resultater innenfor grupper av sammenliknbare kommuner. To viktige grunner til variasjoner i resultater innenfor sammenliknbare grupper er:

- Det kan være forskjeller i hvor effektivt ulike kommuner utnytter sine ressurser. En kommune med god ressursutnyttelse kan derfor oppnå relativt gode resultater innen ulike områder av virksomheten.
- Kommunene har mulighet til å fordele frie disponible inntekter mellom ulike tjenesteytende sektorer og ulike typer tjenester ut fra lokale prioriteringer. Dette innebærer at kommuner som satser spesielt mye på én bestemt tjeneste, vil måtte redusere tilbudet av andre tjenester for gitt nivå på de frie disponible inntektene per innbygger. Med forskjellige satsningsområder vil kommuner med ellers like rammebetingelser få ulike resultater innenfor de enkelte sektorene. Men dette vil i så fall være forskjeller som skyldes kommunenes egne prioriteringer og valg.

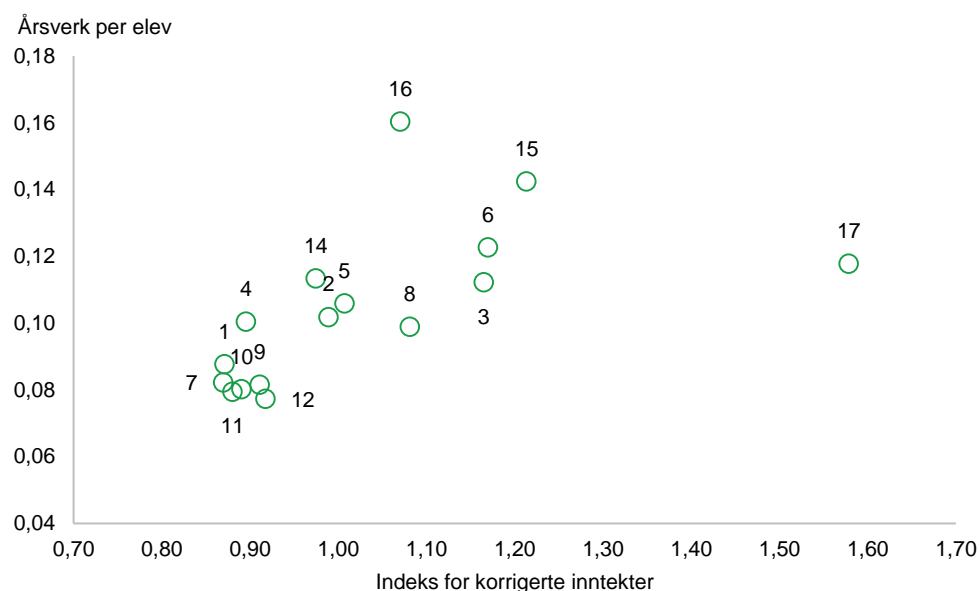
Variasjoner i resultater innenfor en gruppe av sammenliknbare kommuner kan altså skyldes ulik effektivitet eller ulike prioriteringer. I tillegg vil vi peke på et forhold som kan bidra til variasjoner innenfor grupper av sammenliknbare kommuner for visse typer av indikatorer:

- Kommunene har ulike profiler for fordelingen av bundne kostnader på ulike sektorer. Det vil være en tendens til at kommunene bruker relativt mye ressurser på sektorer der de har høye bundne kostnader. Dette kan bidra til ulike verdier på aktivitetsindikatorer.

Et eksempel på en aktivitetsindikator er sysselsettingen per innbygger i en bestemt kommunal tjenesteytende sektor. Variasjoner i denne indikatoren for et gitt nivå på bundne kostnader og frie disponible inntekter vil ikke bare være påvirket av forskjeller i effektivitet og lokale prioriteringer, men også av fordelingen av bundne kostnader på sektorer. For i størst mulig grad å rense ut effekter av fordelingen av bundne kostnader kan en benytte resultatindikatorer som er standardisert i forhold til antall brukere eller antall potensielle brukere i de ulike tjenestene. Med andre ord vil det for mange formål være relevant å bruke indikatorer som dekningsgrader og ressursbruk per mottaker til å sammenlikne kommunene i henhold til grupperingen over.

For grunnskolen kan vi benytte undervisningsårsverk per elev som en aktivitetsindikator. Figur 4.1 viser et plott av gjennomsnittet i hver KOSTRA-gruppe for årsverk per elev mot indeksen for korrigerte inntekter. Figuren viser en positiv sammenheng mellom korrigerte inntekter og årsverk per elev. Dette skyldes at høye korrigerte inntekter gir handlingsrom for å finansiere flere lærer i grunnskolen. De skatterike kommunene i gruppe 17 har imidlertid bare middels høy lærertetthet, noe som antyder at grunnskolen ikke er særlig høyt prioritert i disse kommunene.

Figur 4.1 Plott av undervisningsårsverk per elev i grunnskolen mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren inkluderer alle kommune grupper unntatt gruppe 13 (Oslo kommune). Gruppevis gjennomsnitt er beregnet for årsverk per elev og indeksen for korrigerte inntekter. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folke mengden; det vil si at gjennomsnitt er beregnet på individnivå. Undervisningsårsverk per elev er basert på GSI (grunnskolen sentrale informasjonssystem) for skoleåret 2018-2019. Undervisningsårsverk i grunnskolen beregnes på grunnlag av årstimer til undervisning, som inkluderer lærertimer til ordinær undervisning, spesialundervisning og særskilt språkopplæring i inneværende skoleår.

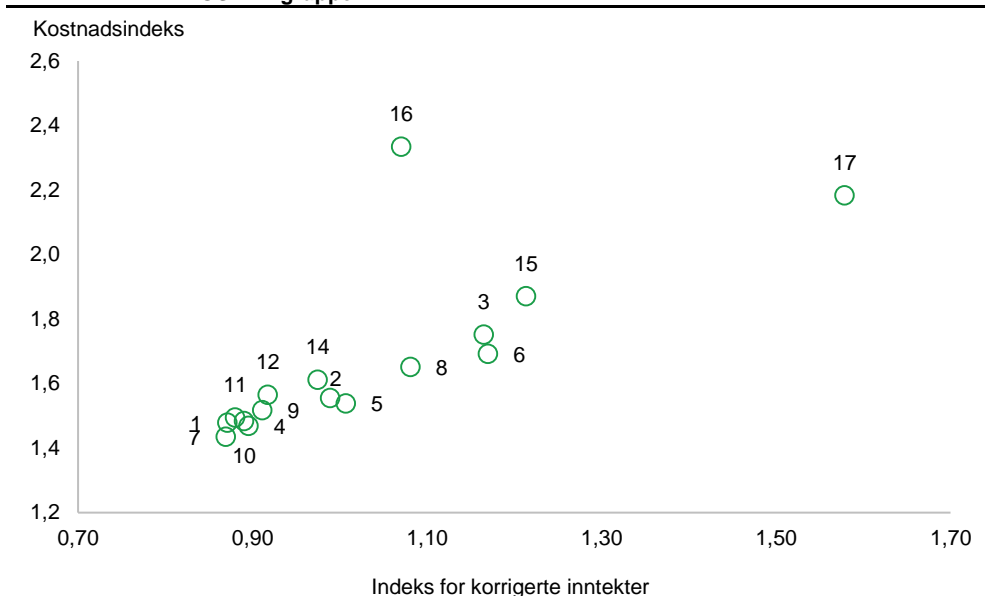
Pleie- og omsorgstjenestene er den største tjenesteytende sektoren som driftes av kommunene. Utgifter til pleie og omsorg og grunnskoler utgjør til sammen om lag halvparten av de kommunale utgiftene. Målgruppen i pleie og omsorg er imidlertid mer sammensatt enn i grunnskolen, siden brukerne av pleie og omsorg omfatter både eldre med pleie- og omsorgsbehov og andre brukere med ulike former for funksjonshemming. Blant de eldre vet vi at sannsynligheten for å være bruker og kostnaden per bruker øker med brukernes alder. I modellen KOMMODE er målgruppen sammensatt av følgende seks grupper: Eldre i aldersgruppene 67-79 år, 80-89 år, 90 år og over, samt to grupper av psykisk utviklingshemmete og en gruppe av ekstra ressurskrevende brukere. I modellen blir det estimert en minstekostnad per bruker i hver målgruppe. Vi bruker disse estimatene til å

beregne et utgiftsbehov og en kostnadsindeks for kommunale pleie- og omsorgstjenester. Kostnadsindeksen for pleie og omsorg er definert som følger:

$$(4.1) \quad KOSTINDEKS_k = \frac{UTGIFT_k}{\sum_{j=1}^6 \hat{\gamma}_j Z_{jk}}$$

der $KOSTINDEKS_k$ er kostnadsindeksen for kommune k , $UTGIFT_k$ er utgifter til pleie og omsorg i kommune k , og Z_{jk} er antall bosatte som kommune k har i målgruppe j ($j = 1, 2, \dots, 6$). Koeffisienten $\hat{\gamma}_j$ er et estimat for minstekostnaden per person i målgruppe j . Nevneren i uttrykket på høyresiden kan tolkes som samlet minstekostnad for de seks målgruppene, der målgruppene blir kostnadsberegnet ved hjelp av regresjonsbaserte kostnadsvekter. Kostnadsindeksen viser dermed forholdet mellom totale utgifter til pleie og omsorg og minstekostnader knyttet til målgruppene.¹²

Figur 4.2 Plott av kostnadsindeks for pleie og omsorg mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren inkluderer alle kommunegrupper unntatt gruppe 13 (Oslo kommune). Gruppevis gjennomsnitt er beregnet for kostnadsindeksen og indeksen for korrigerte inntekter. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folkemengden; det vil si at gjennomsnitt er beregnet på individnivå. Kostnadsindeksen er lik utgiften til pleie og omsorg dividert med anslått minstekostnad for å dekke behovet til målgruppene i pleie og omsorg. Målgruppene består av eldre i aldersgruppene 67-79 år, 80-89 år, 90 år og over, samt grupper av psykisk utviklingshemmete og ressurskrevende brukere.

Figur 4.2 viser et plott av gjennomsnittet i hver KOSTRA-gruppe av kostnadsindeksen for pleie og omsorg mot indeksen for korrigerte inntekter. Figuren viser en positiv sammenheng mellom korrigerte inntekter og kostnadsindeksen. Dette skyldes at høye korrigerte inntekter gir kommunene handlingsrom for å bruke mer penger per potensiell bruker av pleie og omsorg. Gruppe 16 bruker mye penger på pleie og omsorg i forhold til størrelsen på målgruppene. Dette har sammenheng med at de minste kommunene er relativt dyre i drift på grunn av smådriftsulemper.

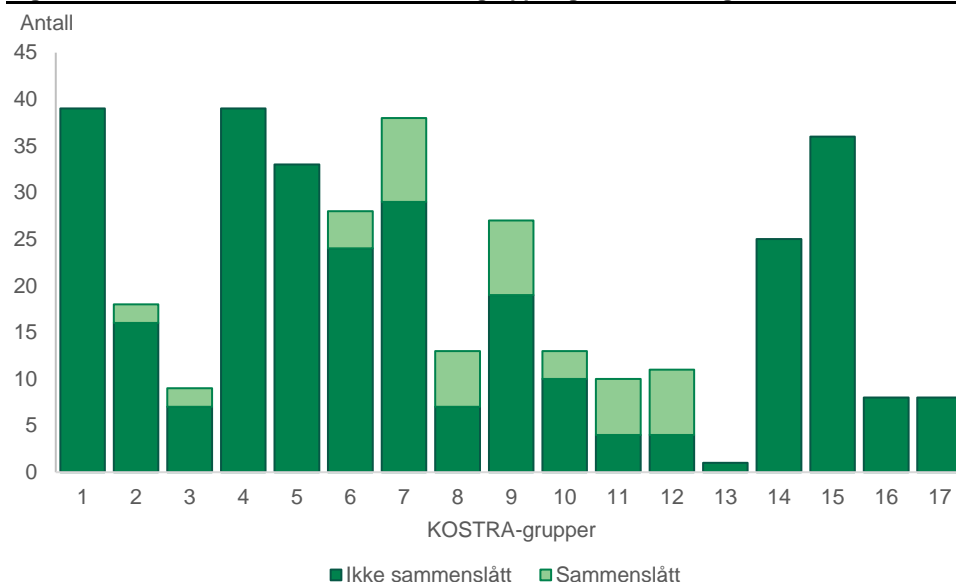
4.2. Kommunestruktur, sentralitet og reiseavstander

I kapittel 2 viste vi hvordan kommunene som er sammenslått fordeler seg etter størrelsen på kommunene før og etter strukturreformen. Det er av interesse å se nærmere på hvordan de sammenslåtte kommunene fordeler seg på de 17

¹² I modellen KOMMODE inngår også invers folkemengde og sonekriteriet blant faktorene som påvirker utgiftsbehovet i pleie og omsorg. Siden disse to faktorene er holdt utenfor i kostnadsindeksen, kan små og spredtbygde kommuner få høye verdier på kostnadsindeksen fordi de er relativt dyre i drift. I tillegg blir kostnadsindeksen påvirket av forskjeller i prioriteringer mellom ulike tjenester, samt forskjeller i økonomisk handlingsrom målt ved indeksen for korrigerte inntekter.

KOSTRA-gruppene som vi foreslår i denne rapporten. Figur 4.3 viser antall kommuner etter KOSTRA-gruppe og sammenslåingsstatus. Det er gruppene 2, 3 og 6-12 som inneholder kommuner som er blitt sammenslått per 1. januar 2020. De fleste kommunene som er sammenslått har endt opp i en kommune med over 10 000 innbyggere. Blant de sammenslåtte kommunene som har under 10 000 innbyggere finner vi først og fremst relativt velstående kommuner i gruppe 3 og 6. De mindre velstående kommunene i gruppe 1, 4 og 5 inkluderer ingen sammenslåtte kommuner, og det er ingen sammenslåtte kommuner som har under 2 000 innbyggere.

Figur 4.3 Antall kommuner etter KOSTRA-gruppe og sammenslåingsstatus



Merknad: Figuren inkluderer 356 kommuner. Antallet kommuner er basert på kommunestrukturen i 2020. Sammenslåingsstatus representerer endringer i kommunestrukturen per 1. januar 2020.

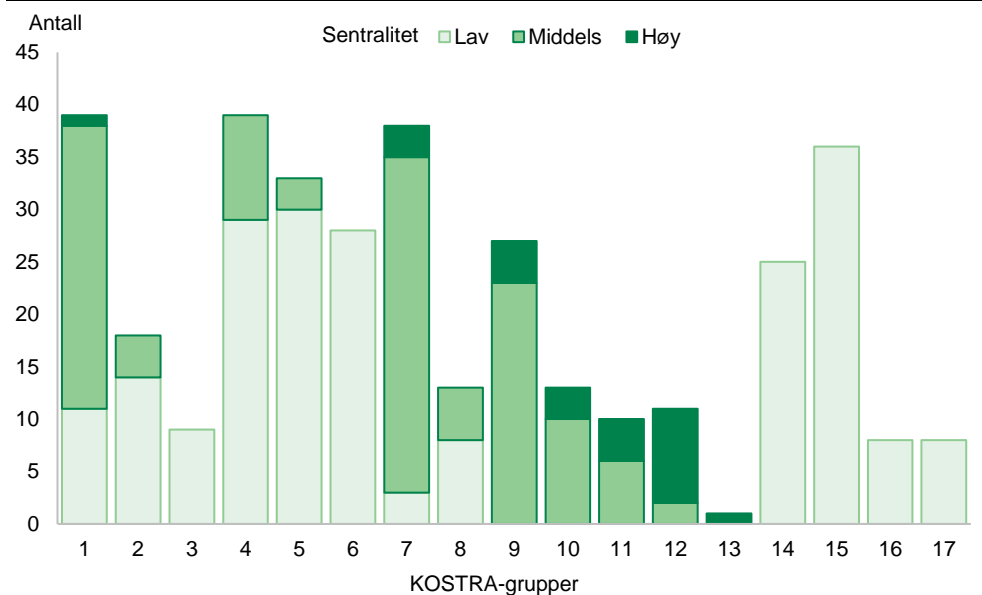
Den tidligere kommuneklassifiseringen dokumentert i Statistisk sentralbyrå (1994) var basert på de tre dimensjonene næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet. Denne klassifiseringen er nå utgått og blir ikke lenger oppdatert. Det er særlig næringsstrukturen som har endret seg mye i løpet av de siste 25 årene. Statistisk sentralbyrå har imidlertid utarbeidet en sentralitetsindeks som er tilpasset til den nye kommunegrupperingen i 2020.

Sentralitetsindeksen er dokumentert i Høydal (2020), og er basert på en sammenvektning av to delindekser: i) Indeks for reisetid til arbeidsplasser, og ii) Indeks for reisetid til servicefunksjoner. Metoden utnytter lokaliseringsdata og veidata til å beregne hvor mange arbeidsplasser og servicefunksjoner som kan nås i løpet av 90 minutter for innbyggerne som bor i hver enkelt grunnkrets. I sammenvektningen av de to delindeksene blir det lagt to-tredjedels vekt på indeksen for arbeidsplasser. Sentralitetsindeksen blir målt på en skala fra 0 til 1 000, og kommunene blir delt inn i seks grupper fra mest sentrale kommuner (nivå 1) til minst sentrale kommuner (nivå 6).

Figur 4.4 viser hvordan kommuner med lav, middels og høy sentralitet fordeler seg på de 17 gruppene i den nye KOSTRA-grupperingen som vi foreslår. Som en forenkling har vi gruppert sammen to og to nivåer i grupperingen etter sentralitet, slik at kommuner med middels sentralitet består av kommuner på nivå 3 og 4. KOSTRA-gruppe 3, 6 og 14-17 består kun av kommuner med lav sentralitet. Gruppe 2, 4, 5 og 8 har en overvekt av kommuner med lav sentralitet, mens gruppe 1, 7 og 9-11 har en overvekt av kommuner med middels sentralitet. Kommuner

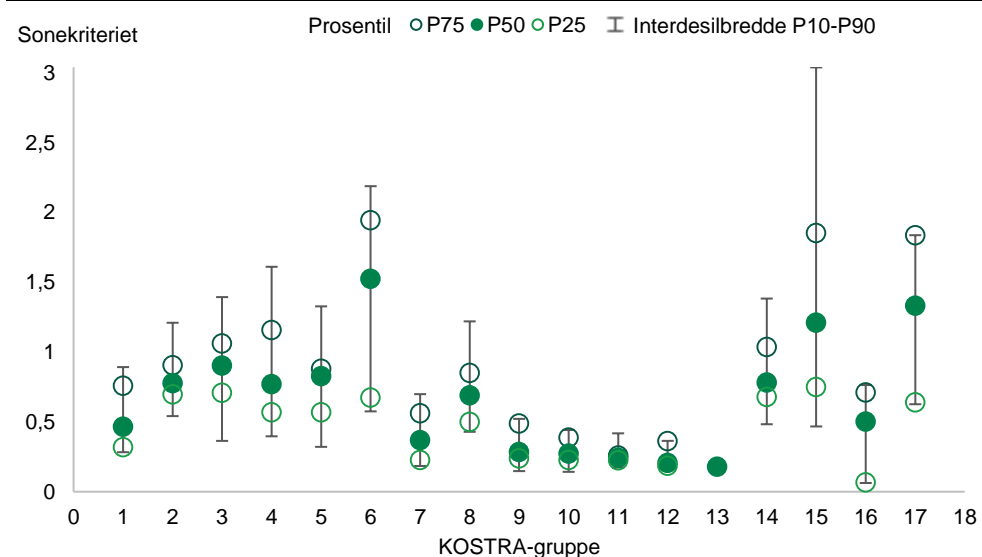
med høy sentralitet er representert i gruppe 7 og 9-13, og med Gjerdrum som den eneste kommunen med høy sentralitet i gruppe 1. Når vi setter et skille mellom lav og middels/høy sentralitet framgår det at de fleste KOSTRA-gruppene er nokså homogene etter sentralitet. Det betyr at grupperingen for en stor del plasserer kommuner med sammenliknbar sentralitet i samme gruppe, mens kommuner med forskjellig sentralitet blir plassert i forskjellige grupper.

Figur 4.4 Antall kommuner etter KOSTRA-gruppe og sentralitet



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner etter kommunestrukturen i 2020. Grupperingen etter sentralitet er basert på sentralitetsindeksen dokumentert i Høydal (2020). Høy sentralitet: De mest og nest-mest sentrale kommunene. Middels sentralitet: Mellomsentrale kommuner 1 og 2. Lav sentralitet: De nest-minst og minst sentrale kommunene.

Figur 4.5 Prosentiler i fordelingen av sonekriteriet etter KOSTRA-gruppe



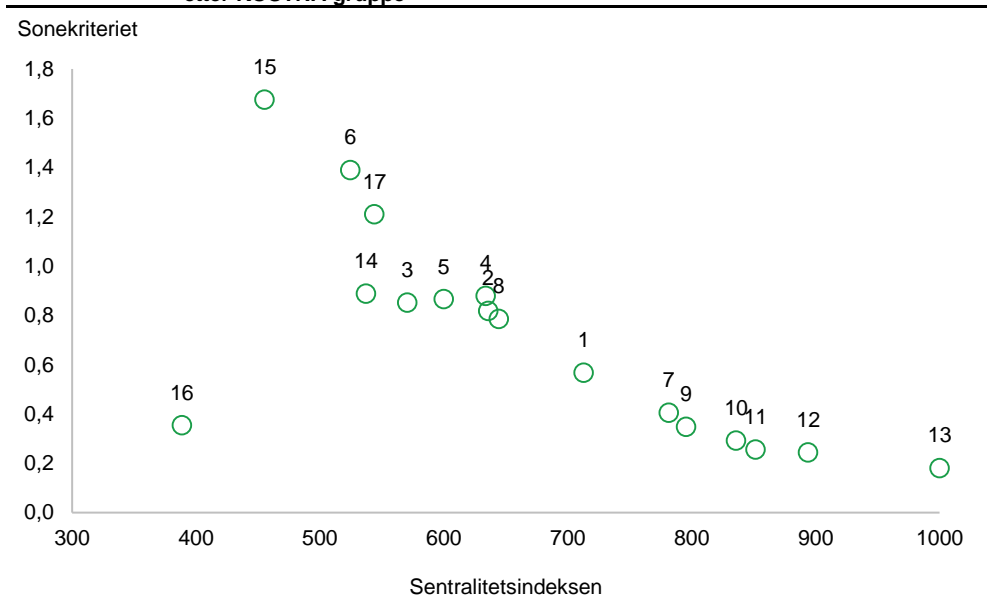
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i 2020. Måleenheten for sonekriteriet er antall mil. Gruppevis prosentiler er beregnet for sonekriteriet. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folkekemngden; det vil si at prosentiler er beregnet på individnivå. Interdesilbredden innenfor hver gruppe viser intervallet fra den 10. til den 90. prosentil. P25: Verdien hvor 25 prosent av innbyggerne i KOSTRA-gruppen bor i en kommune med samme eller lavere verdi på sonekriteriet. P50: Medianverdien blant innbyggerne i KOSTRA-gruppen. P75: Verdien hvor 75 prosent av innbyggerne i KOSTRA-gruppen bor i en kommune med samme eller lavere verdi på sonekriteriet.

I inntektssystemet for kommunene og i modellen KOMMODE blir sonekriteriet brukt som et mål på bosettingstetthet og reiseavstander innenfor hver kommune. Sonekriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til et senterpunkt i sonen der de er bosatt. Siden kriteriet inngår som en komponent i kommunenes bundne kostnader, blir grupperingen etter bundne kostnader og korrigerte inntekter

påvirket av sonekriteriet. Videre er det en tendens til at større kommuner har lavere verdier på sonekriteriet. Figur 4.5 viser prosentiler i fordelingen av sonekriteriet, der kommunene er vektet med innbyggertall og prosentiler er beregnet innenfor hver KOSTRA-gruppe. Figuren viser at de store kommunene i gruppe 9-13 har relativt lav spredning og lave verdier på sonekriteriet. I gruppene med små og mellomstore kommuner er det større spredning. Den gruppespesifikke medianen ligger særlig høyt i gruppe 6, 15 og 17, som omfatter kommuner med høye korrigerte inntekter.

Sonekriteriet og sentralitetsindeksen bygger på geografisk informasjon som gir utfyllende informasjon om bosettingsmønsteret i ulike områder av landet. Mens sonekriteriet benytter data om reiseavstander innenfor kommunene, viser sentralitetsindeksen hvor stor tetthet det er av arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor et større pendlingsomland som er tilordnet hver kommune. Det betyr at kommunenes sentralitet er målt innenfor større regioner enn de områdene som er definert av kommunegrensene. En annen forskjell er at sonekriteriet øker med økende reiseavstander, mens sentralitetsindeksen øker med tettheten av arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor pendlingsområdet. Dersom det er en positiv sammenheng mellom reiseavstander innenfor en kommune og reiseavstander til tettsteder og byer i samme region, kan vi forvente å finne en negativ samvariasjon mellom sonekriteriet og sentralitetsindeksen.

Figur 4.6 Plott av gruppevise gjennomsnitt for sonekriteriet mot sentralitetsindeksen etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren viser statistikk for de foreslåtte KOSTRA-gruppene. Gruppevise gjennomsnitt er beregnet for sonekriteriet og sentralitetsindeksen. Kommunene i hver gruppe er vektet med folke mengden; det vil si at gjennomsnitt er beregnet på individnivå. Måleenheten for sonekriteriet er antall mil, mens sentralitetsindeksen er målt på en skala fra 0 (lav sentralitet) til 1 000 (høy sentralitet).

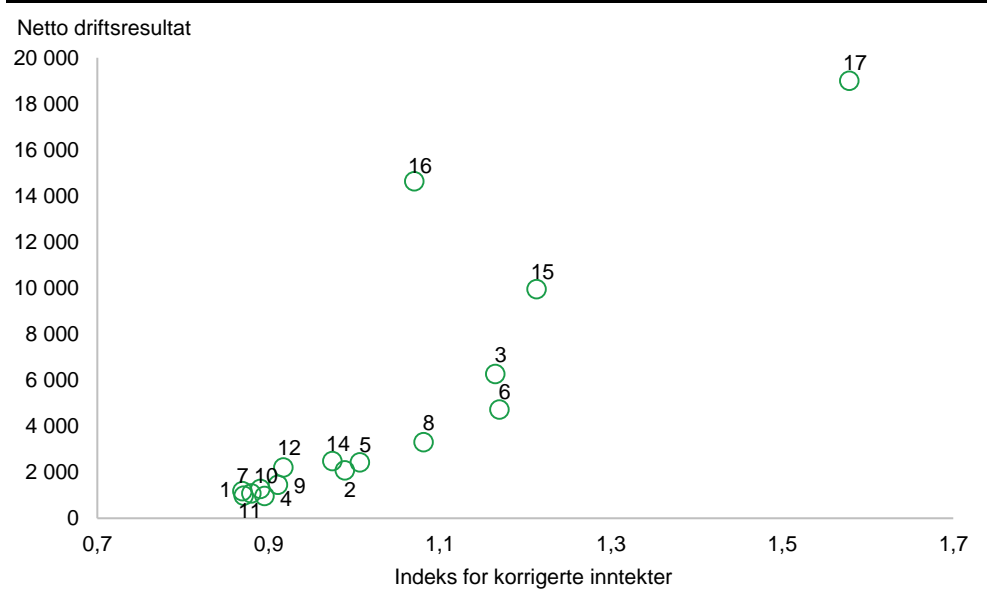
Figur 4.6 viser et plott av gjennomsnittet i hver KOSTRA-gruppe for sonekriteriet mot sentralitetsindeksen. Figuren bekrefter at det er en negativ sammenheng mellom sonekriteriet og sentralitetsindeksen på gruppenivå. De store kommunene i gruppe 9-13 har høy sentralitet og relativt små reiseavstander innenfor sonene i hver kommune. Gruppe 6, 15 og 17 omfatter relativt velstående kommuner med lav sentralitet og store interne reiseavstander. Kommunene i gruppe 8 har i gjennomsnitt lavere sentralitet og større interne reiseavstander enn kommunene i gruppe 7. Gruppe 16 skiller seg ut ved å ha lav verdi både på sonekriteriet og sentralitetsindeksen. Denne gruppen omfatter små øykommuner med lav sentralitet og relativt små reiseavstander innenfor hver enkelt kommune.

4.3. Indikatorer for balanse og økonomistyring

I dette avsnittet vil vi vise hvordan grupperingen kan brukes til å sammenlikne økonomisk balanse og økonomistyring innenfor og mellom ulike KOSTRA-grupper. Netto driftsresultat blir brukt som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Kommunenes netto driftsresultat måler overskuddet på driftsregnskapet og er lik differansen mellom inntektene og utgiftene på driftsregnskapet. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Figur 4.7 viser et plott av gjennomsnittet i hver KOSTRA-gruppe av netto driftsresultat per innbygger mot indeksen for korrigerte inntekter. Figuren viser en positiv sammenheng mellom korrigerte inntekter og netto driftsresultat. Dette skyldes at høye korrigerte inntekter gir handlingsrom for å disponere mer penger til netto driftsresultat. Et høyt netto driftsresultat i forhold til korrigerte inntekter antyder at netto driftsresultat blir prioritert i gruppe 16, men kan også ses i sammenheng med at de minste kommunene mottar store statlige overføringer per innbygger på grunn av basiskriteriet i inntektssystemet.

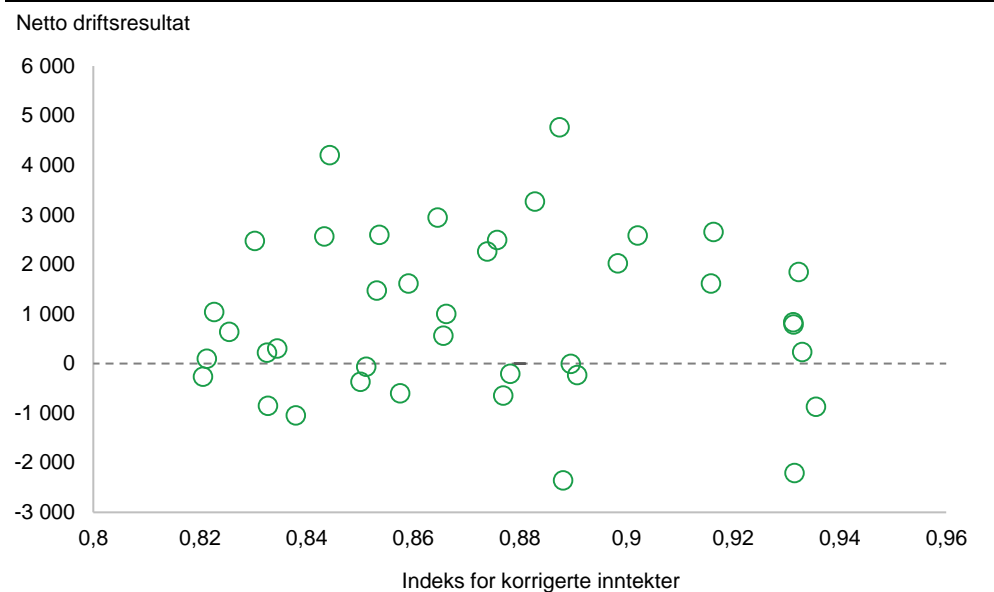
Figur 4.7 Plott av netto driftsresultat per innbygger mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren inkluderer alle kommunegrupper unntatt gruppe 13 (Oslo kommune). Netto driftsresultat er hentet fra kommuneregnskapene for 2018. Gruppevis gjennomsnitt er beregnet for netto driftsresultat per innbygger og indeksen for korrigerte inntekter. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folkmengden; det vil si at gjennomsnitt er beregnet på individnivå.

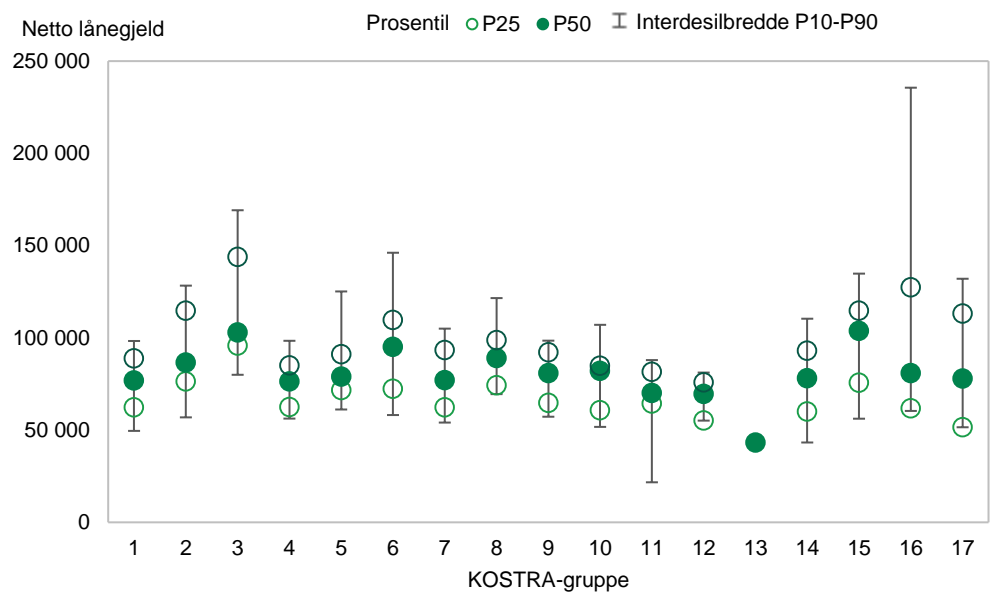
Mens figur 4.7 gir en sammenlikning mellom ulike KOSTRA-grupper, viser figur 4.8 hvordan samme type sammenlikning kan foretas innenfor en gitt KOSTRA-gruppe. Vi bruker KOSTRA-gruppe 1 som eksempelgruppe. Denne gruppen omfatter middels små kommuner (2 000-9 999 innbyggere) med lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter. Spredningen i korrigerte inntekter innenfor gruppe 1 er vesentlig mindre enn spredningen mellom KOSTRA-grupper (se forskjellig skala på den horisontale akse i de to figurene). Kommunene i samme gruppe står dermed overfor liknende økonomiske rammebetingelser. Figur 4.8 viser likevel at det er betydelige variasjoner i netto driftsresultat per innbygger innenfor gruppe 1. Disse variasjonene kan gjenspeile forskjellig økonomistyring og prioritering av pengebruk til netto driftsresultat. Dessuten kan netto driftsresultat bli påvirket av mer tilfeldige svingninger i inntektene over tid.

Figur 4.8 Plott av netto driftsresultat per innbygger mot korrigerte inntekter for kommunene i KOSTRA-gruppe 1



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i KOSTRA-gruppe 1 etter den foreslåtte grupperingen. Netto driftsresultat er hentet fra kommuneregnskapene for 2018.

Figur 4.9 Prosentiler i fordelingen av netto lånegjeld per innbygger etter KOSTRA-gruppe

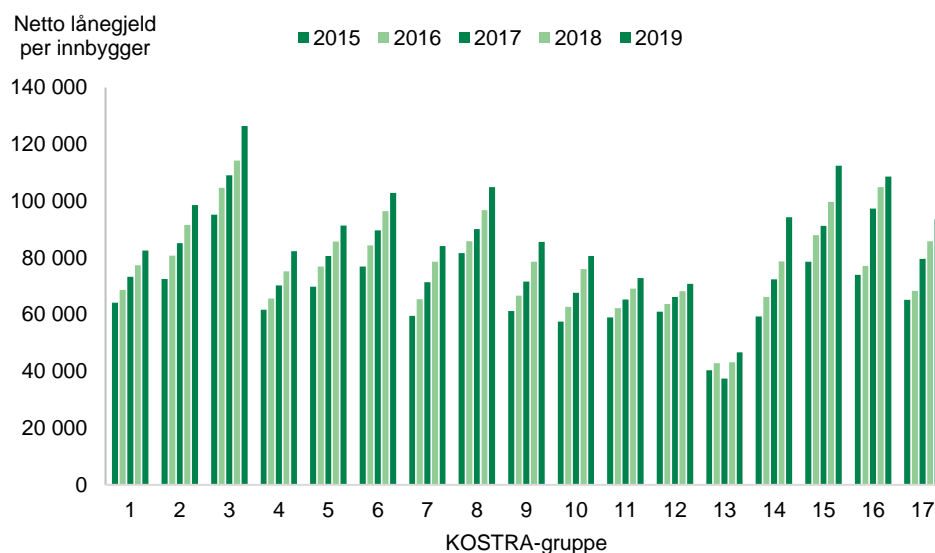


Merknad: Figuren er basert på kommuneregnskapene for 2018, men kommunene blir tilordnet sine respektive KOSTRA-grupper i 2020. Netto lånegjeld er lik langsiktig gjeld fratrukket låneopptak som står ubrukt på konto og utlån til andre. Gruppevis prosentiler er beregnet for netto lånegjeld målt i kroner per innbygger. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folkemengden; det vil si at prosentiler er beregnet på individnivå. Interdesilbredden innenfor hver gruppe viser intervallet fra den 10. til den 90. prosentil. P25: Verdien hvor 25 prosent av innbyggerne i KOSTRA-gruppen bor i en kommune med samme eller lavere verdi på netto lånegjeld per innbygger. P50: Medianverdien blant innbyggerne i KOSTRA-gruppen. P75: Verdien hvor 75 prosent av innbyggerne i KOSTRA-gruppen bor i en kommune med samme eller lavere verdi på netto lånegjeld per innbygger.

Som indikator for kommunenes økonomistyring kan vi også benytte data for låneopptak og gjeld. I kommunenes innrapporterte balanseregnskap i KOSTRA finner vi tall for langsiktig gjeld. Netto lånegjeld er definert med utgangspunkt i langsiktig gjeld, men vi trekker fra låneopptak som står ubrukt på konto, samt utlån til andre. Kommunenes adgang til å ta opp lån er avgrenset til investeringer i bygg og anlegg (varige driftsmidler). Gjeldsutviklingen vil derfor være direkte knyttet til kommunenes investeringer og hvordan de finansieres, samt hvor raskt gjelden nedbetales (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

Figur 4.9 viser prosentiler i fordelingen av netto lånegjeld per innbygger, der kommunene er vektet med innbyggertall og prosentiler er beregnet innenfor hver KOSTRA-gruppe. Figuren viser at mange kommuner med høye korrigerte inntekter også har høy netto lånegjeld per innbygger. Den gruppe-spesifikke medianen ligger relativt høyt innenfor gruppene 3, 6 og 15. Det er dermed en tendens til at kommuner med høye korrigerte inntekter har benyttet store langsiktig lån til å finansiere investeringer. De store kommunene i gruppe 11-13 har relativt lav netto lånegjeld per innbygger. Spredningen i netto lånegjeld per innbygger er størst innenfor gruppene 3, 6 og 14-17.

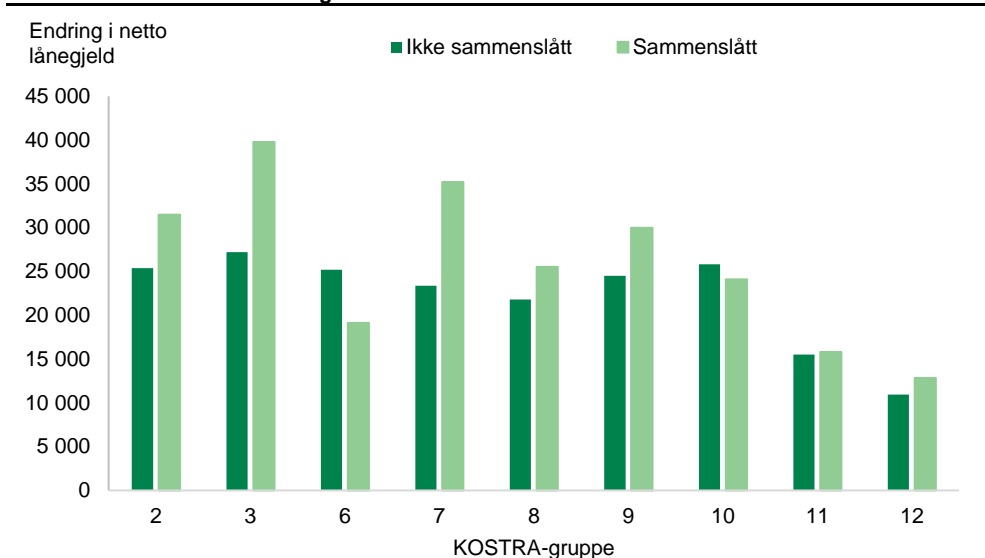
Figur 4.10 Utviklingen i netto lånegjeld per innbygger etter KOSTRA-gruppe



Merknad: Figuren er basert på kommuneregnskapene for 2015-2019, men kommunene blir tilordnet sine respektive KOSTRA-grupper i 2020. Netto lånegjeld er lik langsiktig gjeld fratrukket låneopptak som står ubrukt på konto og utlån til andre. Netto lånegjeld er målt i kroner per innbygger. Kommunene i hver av de foreslåtte KOSTRA-gruppene er vektet med folke mengden; det vil si at gjennomsnitt er beregnet på individnivå. Søylen for hver KOSTRA-gruppe viser utviklingen over tid, fra venstre mot høyre: 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

Figur 4.10 viser utviklingen i netto lånegjeld per innbygger over perioden 2015-2019. Kommunene er vektet med innbyggertall og årlige gjennomsnitt er beregnet innenfor hver KOSTRA-gruppe. Økningen i netto lånegjeld per innbygger er relativt beskjeden blant de store kommunene i gruppe 11-13. Gruppe 14 – små kommuner med lave eller middels korrigerte inntekter – har den prosentvis største økningen i netto lånegjeld over denne perioden. Flere av gruppene med et høyt nivå på netto lånegjeld i 2015 har også hatt en betydelig økning i netto lånegjeld, dette gjelder blant annet for gruppene 3, 15 og 16. For hele perioden finner vi en klar tendens til at KOSTRA-grupper med høye korrigerte inntekter også har høy netto lånegjeld per innbygger. Med andre ord er det ikke først og fremst de «fattige» kommunene som har tatt opp mye langsiktig gjeld for å finansiere investeringer i bygg og anlegg.

Når vi beregner gjennomsnittstall innenfor KOSTRA-grupper betyr det at vi i noen grupper aggregere over kommuner med forskjellig sammenslåingsstatus. Denne metoden kan imidlertid blande sammen forskjellig utvikling i netto lånegjeld blant kommuner som er sammenslått eller ikke sammenslått. En kommune har trolig ekstra insentiver til å ta opp langsiktig gjeld i forkant av en sammenslåing. Før sammenslåingen blir investeringene lokalisert i den opprinnelige kommunen, mens den langsiktige gjelden må nedbetales etterpå av den konsoliderte kommunen. Det er de relativt små kommunene som kan ha størst fordel av å dele den kommunale gjelden sin med alle innbyggerne i en konsolidert kommune.

Figur 4.11 Endring i netto lånegjeld per innbygger (2015-2019) etter KOSTRA-gruppe og sammenslåingsstatus

Merknad: Figuren er basert på kommuneregnskapene i 2015 og 2019, men kommunene blir tilordnet sine respektive KOSTRA-grupper i 2020. Hver KOSTRA-gruppe er splittet opp i to grupper etter sammenslåingsstatus per 1. januar 2020. KOSTRA-grupper hvor det ikke har vært sammenslåinger er utelatt i figuren. Netto lånegjeld er lik langsiktig gjeld fratrukket låneopptak som står ubrukt på konto og utlån til andre. Endring i netto lånegjeld fra 2015 til 2019 er målt i kroner. Endring i netto lånegjeld er summert innenfor hver gruppe av sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner. Den gruppe-spesifikke endringen er dividert på gruppens samlede folkemengde i 2019; det vil si at gjennomsnittlig endring er beregnet på individnivå.

Figur 4.11 viser økningen i netto lånegjeld per innbygger fra 2015 til 2019 for ulike KOSTRA-grupper som er splittet opp i to grupper etter sammenslåingsstatus. Figuren viser en tendens til at sammenslåtte kommuner har hatt en relativt stor økning i netto lånegjeld i forkant av reformen. Det er en relativt stor økning blant sammenslåtte kommuner i gruppe 3 og 7. Innenfor gruppe 6 er økningen i netto lånegjeld per innbygger mindre blant de sammenslåtte kommunene.

4.4. Andre anvendelser

I KOSTRA-rapporteringen er det laget verktøy som gjør det enkelt for kommunene å sammenligne seg med andre kommuner i samme KOSTRA-gruppe. Grupperingen blir også brukt av Statistisk sentralbyrå til å lage anslag på makrotall basert på foreløpige regnskapstall for kommunene som rapporteres i mars hvert år. For øvrig er det mulig å bruke grupperingen i flere typer anvendelser, som for eksempel:

- Grupperingen kan brukes i utvalgsundersøkelser til å lage stratifiserte utvalgsplaner på kommunenivå
- Grupperingen kan brukes i eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle studier til å dele inn kommuner i sammenliknbare behandlings- og kontrollgrupper

Siden kommunenes økonomi og prioriteringer påvirker atferden til individer og bedrifter, kan grupperingen også ha relevans for analyser på mikronivå. Eksempler er hvordan kommunene påvirker individenes flyttemønster og atferd i arbeidsmarkedet og boligmarkedet. For øvrig overlater vi til brukerne å utforme hensiktsmessige anvendelser. Alt i alt ønsker vi med dette å legge til rette for statistikk og forskning av god kvalitet i empiriske anvendelser hvor hensikten er å foreta sammenlikninger mellom kommuner.

Referanser

- Høye, E. (2020): *Sentralitetsindeksen, Oppdatering med 2020-kommuner*, Notater 2020/4, Statistisk sentralbyrå.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2020, Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2019-2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): *Rapport fra Den tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, Rapporter 12/2017.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2018-2019): *Kommuneproposisjonen 2020*, Prop. 113S.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015-2016): *Kommuneproposisjonen 2017*, Prop. 123S.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010): *Kommuneproposisjonen 2011*, Prop. 124S.
- Kringlebotten, M., A. Langørgen, A.B. Thorud (2020): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018*, Rapporter 2020/18, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., S. A. Løkken og R. Aaberge (2013): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 1972 – 2009*, Rapporter 2013/21, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., S. A. Løkken og R. Aaberge (2015a): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*, Rapporter 2015/19, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., S. A. Løkken og R. Aaberge (2015b): *Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE*, Notater 2015/43, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og R. Aaberge (2011): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008*, Rapporter 2011/8, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., S. Pedersen og R. Aaberge (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001 – 2008*, Rapporter 2010/25, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., T.A. Galloway og R. Aaberge (2006): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003*, Rapporter 2006/8, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*, Rapporter 2005/25, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R. og A. Langørgen (2003): *Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: Identification of Price Effects when Prices are Not Observed*, *Public Choice* 117, 125-161.
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998*, Rapporter 2001/35, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og R. Aaberge (1998): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*, Rapporter 1998/8, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering, 1994*, NOS C 192.

Vedlegg A: Forslag til ny KOSTRA-gruppering

Tabell A viser statistikk for kommunene etter forslag til ny KOSTRA-gruppering. Kommunene er sortert etter kommunenummer innenfor hver gruppe.

Tabell A 1 Forslag til ny KOSTRA-gruppering: Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
1. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter				
1160	Vindafjord	8714	0,88	0,93
1515	Herøy (Møre og Romsdal)	8900	0,85	0,82
1516	Ulstein	8571	0,90	0,87
1517	Hareid	5175	0,92	0,82
1525	Stranda	4523	0,92	0,92
1528	Sykkylven	7625	0,86	0,83
1531	Sula	9310	0,88	0,84
1532	Giske	8462	0,88	0,85
1539	Rauma	7468	0,91	0,93
1554	Averøy	5788	0,89	0,90
1566	Surnadal	5920	0,91	0,93
3013	Marker	3595	0,94	0,84
3015	Skiptvet	3805	0,93	0,82
3016	Rakkestad	8255	0,90	0,86
3017	Råde	7508	0,89	0,85
3018	Våler (Viken)	5736	0,87	0,85
3032	Gjerdrum	6890	0,87	0,83
3038	Hole	6799	0,86	0,86
3053	Jevnaker	6852	0,87	0,83
3054	Lunner	9048	0,88	0,83
3412	Løten	7674	0,86	0,84
3414	Nord-Odal	5016	0,90	0,89
3415	Sør-Odal	7905	0,87	0,88
3417	Grue	4612	0,95	0,90
3418	Åsnes	7203	0,94	0,88
3441	Gausdal	6106	0,90	0,89
3448	Nordre Land	6633	0,93	0,93
4201	Risør	6809	0,94	0,93
4206	Farsund	9691	0,89	0,88
4213	Tvedestrand	6053	0,92	0,87
4214	Froland	5951	0,90	0,86
4216	Birkenes	5226	0,93	0,89
4612	Sveio	5766	0,93	0,89
4630	Osterøy	8098	0,90	0,85
4651	Stryn	7130	0,95	0,87
5027	Midtre Gauldal	6238	0,93	0,88
5029	Skaun	8325	0,85	0,83
5053	Inderøy	6816	0,91	0,92
5419	Sørreisa	3464	0,93	0,94

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
2. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, lave bundne kostnader og middels korrigerede inntekter				
1813	Brønnøy	7917	0,95	1,00
1820	Alstahaug	7447	0,91	1,04
1841	Fauske - Fuosko	9739	0,86	0,99
1865	Vågan	9608	0,90	1,00
1868	Øksnes	4410	0,92	0,96
3011	Hvaler	4668	0,87	0,97
3427	Tynset	5578	0,95	1,02
3436	Nord-Fron	5723	0,95	0,97
3439	Ringebu	4392	0,93	0,95
3440	Øyer	5100	0,90	0,94
3451	Nord-Aurdal	6413	0,95	0,95
4625	Austevoll	5236	0,93	1,02
4643	Årdal	5193	0,94	1,05
4649	Stad	9457	0,92	0,96
5021	Oppdal	7001	0,90	0,96
5025	Røros	5581	0,88	0,98
5055	Heim	5963	0,95	1,04
5418	Målselv	6640	0,93	1,00
3. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, lave bundne kostnader og høye korrigerede inntekter				
1866	Hadsel	8061	0,91	1,11
3044	Hol	4441	0,89	1,28
5014	Frøya	5151	0,92	1,17
5056	Hitra	5050	0,95	1,14
5060	Nærøysund	9623	0,94	1,20
5404	Vardø	2029	0,94	1,10
5405	Vadsø	5788	0,95	1,21
5435	Nordkapp	3162	0,89	1,13
5436	Porsanger - Porsángu - Porsanki	3998	0,92	1,08
4. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, høye bundne kostnader og lave korrigerede inntekter				
1111	Sokndal	3280	0,97	0,87
1112	Lund	3202	0,98	0,84
1114	Bjerkreim	2787	0,97	0,83
1514	Sande	2461	1,06	0,87
1535	Vestnes	6532	1,06	0,93
1557	Gjemnes	2629	0,99	0,88
1871	Andøy	4663	1,04	0,87
3037	Hurdal	2854	0,96	0,85
3040	Nesbyen	3273	1,01	0,91
3042	Hemsedal	2486	0,98	0,90
3045	Sigdal	3467	0,99	0,89
3046	Krødsherad	2212	1,07	0,86
3050	Flesberg	2688	1,01	0,92

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3416	Eidskog	6106	0,99	0,94
3419	Våler (Innlandet)	3662	0,96	0,88
3421	Trysil	6627	1,03	0,88
3422	Åmot	4356	0,98	0,87
3431	Dovre	2553	1,01	0,94
3435	Vågå	3570	1,00	0,91
3437	Sel	5739	0,97	0,91
3447	Søndre Land	5617	1,08	0,86
3449	Sør-Aurdal	2954	1,10	0,91
3453	Øystre Slidre	3229	0,97	0,94
3812	Siljan	2340	0,98	0,82
3815	Drangedal	4060	1,00	0,91
3821	Kviteseid	2403	0,98	0,93
4207	Flekkefjord	9028	0,98	0,91
4212	Vegårshei	2097	1,09	0,92
4219	Evje og Hornnes	3634	0,96	0,86
4611	Etne	4062	1,00	0,91
4623	Samnanger	2485	0,97	0,92
4632	Austrheim	2870	1,01	0,90
4645	Askvoll	3011	1,11	0,90
4650	Gloppen	5854	1,03	0,91
5032	Selbu	4062	0,98	0,85
5036	Frosta	2627	0,99	0,86
5047	Overhalla	3884	0,98	0,91
5061	Rindal	2003	1,05	0,92
5422	Balsfjord	5559	0,99	0,94

5. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, høye bundne kostnader og middels korrigerede inntekter

1511	Vanylven	3117	1,03	1,01
1560	Tingvoll	3025	1,02	1,02
1563	Sunndal	7036	0,96	1,03
1822	Leirfjord	2294	1,10	0,97
1840	Saltdal	4671	1,12	0,99
1851	Lødingen	2034	1,18	1,07
1867	Bø	2569	1,11	1,06
3041	Gol	4608	0,98	1,03
3043	Ål	4674	0,97	1,03
3423	Stor-Elvdal	2419	1,03	0,95
3428	Alvdal	2432	1,08	0,96
3433	Skjåk	2197	1,03	1,03
3434	Lom	2228	1,05	0,96
3438	Sør-Fron	3119	0,96	0,96
3452	Vestre Slidre	2125	1,03	1,00
3816	Nome	6515	0,99	0,96

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3820	Seljord	2888	1,02	0,96
4211	Gjerstad	2428	1,07	0,97
4227	Kvinesdal	5987	1,00	0,96
4615	Fitjar	3189	0,98	1,00
4616	Tysnes	2869	1,04	1,01
4622	Kvam	8457	0,97	0,99
4628	Vaksdal	3977	1,04	0,98
4642	Lærdal	2126	1,06	1,02
4644	Luster	5174	0,98	1,06
4646	Fjaler	2802	1,10	0,95
4648	Bremanger	3629	1,15	1,07
5022	Rennebu	2486	1,01	1,03
5034	Meråker	2422	1,01	1,03
5041	Snåase - Snåsa	2063	1,06	1,02
5424	Lyngen	2794	1,15	1,07
5428	Nordreisa	4861	0,99	1,03
5437	Kárásjohka - Karasjok	2628	0,99	1,08
6. Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, høye bundne kostnader og høye korrigerede inntekter				
1133	Hjelmeland	2574	1,03	1,21
1135	Sauda	4595	0,96	1,10
1573	Smøla	2150	1,05	1,28
1576	Aure	3507	1,01	1,12
1578	Fjord	2549	1,05	1,08
1832	Hemnes	4454	1,02	1,08
1837	Meløy	6288	1,02	1,13
1848	Steigen	2608	1,08	1,17
1875	Hamarøy	2766	1,11	1,38
3052	Nore og Uvdal	2439	1,09	1,18
3818	Tinn	5691	0,96	1,14
3824	Tokke	2201	1,04	1,20
3825	Vinje	3676	1,03	1,28
4635	Gulen	2297	1,21	1,12
4638	Høyanger	4101	0,99	1,28
4639	Vik	2635	1,09	1,10
5045	Grong	2359	1,06	1,14
5058	Åfjord	4288	1,00	1,13
5411	Kvæfjord	2839	1,45	1,12
5412	Tjeldsund	4216	0,96	1,10
5416	Bardu	4005	0,97	1,12
5417	Salangen	2146	1,08	1,50
5423	Karlsøy	2200	1,08	1,28
5426	Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	2071	1,10	1,16
5427	Skjervøy	2927	0,98	1,21

Kom.nr	Navn	Folkemengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
5430	Guovdageaidnu - Kautokeino	2910	1,07	1,14
5441	Deatnu-Tana	2918	1,04	1,15
5443	Båtsfjord	2221	0,99	1,13
7. Kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og lave korrigerte inntekter				
1101	Eigersund	14811	0,90	0,84
1119	Hå	18991	0,88	0,82
1120	Klepp	19588	0,84	0,81
1121	Time	18916	0,85	0,82
1122	Gjesdal	12002	0,87	0,85
1127	Randaberg	11221	0,89	0,87
1130	Strand	12968	0,87	0,89
1520	Ørsta	10825	0,88	0,85
1577	Volda	10473	0,89	0,92
1579	Hustadvika	13279	0,87	0,91
3019	Vestby	18042	0,83	0,84
3022	Frogn	15877	0,81	0,86
3023	Nesodden	19616	0,81	0,84
3026	Aurskog-Høland	17390	0,83	0,84
3027	Rælingen	18530	0,81	0,85
3028	Enebakk	11110	0,82	0,82
3036	Nannestad	14139	0,82	0,82
3047	Modum	14115	0,86	0,83
3048	Øvre Eiker	19423	0,84	0,82
3401	Kongsvinger	17829	0,87	0,91
3442	Østre Toten	14973	0,89	0,87
3443	Vestre Toten	13427	0,84	0,88
3446	Gran	13630	0,91	0,83
3808	Notodden	13049	0,91	0,93
3813	Bamble	14061	0,87	0,89
3814	Kragerø	10380	0,88	0,93
3817	Midt-Telemark	10444	0,88	0,93
4215	Lillesand	11074	0,90	0,88
4223	Vennesla	14774	0,87	0,89
4225	Lyngdal	10365	0,96	0,93
4602	Kinn	17207	0,88	0,94
4614	Stord	18759	0,85	0,85
4621	Voss	15740	0,89	0,93
5028	Melhus	16733	0,87	0,85
5031	Malvik	14148	0,82	0,86
5038	Verdal	14948	0,84	0,89
5054	Indre Fosen	10084	0,93	0,90
5059	Orkland	18217	0,87	0,92

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
8. Kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og middels eller høye korrigerede inntekter				
1146	Tysvær	11065	0,91	1,03
1824	Vefsn	13278	0,88	0,99
1860	Vestvågøy	11433	0,91	0,97
1870	Sortland - Suortá	10566	0,88	1,02
4613	Bømlo	11957	0,89	0,96
4617	Kvinnherad	13071	0,91	1,04
4618	Ullensvang	11048	0,93	1,27
4640	Sogndal	11847	0,89	1,04
5007	Namsos	15230	0,87	1,04
5057	Ørland	10323	0,84	0,99
5406	Hammerfest	11448	0,90	1,48
5421	Senja	14851	0,99	1,13
5444	Sør-Varanger	10158	0,87	1,11
9. Kommuner med 20 000 til 29 999 innbyggere				
1124	Sola	27153	0,82	0,85
1505	Kristiansund	24179	0,81	0,91
1806	Narvik	21845	0,86	1,03
1833	Rana	26184	0,82	0,98
3006	Kongsberg	27723	0,82	0,89
3021	Ås	20439	0,79	0,86
3031	Nittedal	24249	0,82	0,88
3034	Nes	23092	0,82	0,84
3035	Eidsvoll	25436	0,80	0,83
3049	Lier	26811	0,83	0,89
3405	Lillehammer	28345	0,84	0,92
3413	Stange	21064	0,89	0,86
3420	Elverum	21254	0,87	0,88
3801	Horten	27351	0,85	0,84
3802	Holmestrand	24699	0,83	0,88
3811	Færder	26730	0,84	0,89
4202	Grimstad	23544	0,84	0,89
4205	Lindesnes	23046	0,88	0,92
4624	Bjørnafjorden	24908	0,85	0,92
4627	Askøy	29553	0,86	0,88
4631	Alver	29224	0,85	0,96
4647	Sunnfjord	22030	0,87	0,95
5006	Steinkjer	24357	0,87	0,93
5035	Stjørdal	24145	0,85	0,89
5037	Levanger	20164	0,85	0,91
5402	Harstad	24703	0,82	1,01
5403	Alta	20789	0,86	1,14

Kom.nr	Navn	Folkemengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
10. Kommuner med 30 000 til 44 999 innbyggere				
1106	Haugesund	37357	0,80	0,91
1149	Karmøy	42186	0,82	0,86
1506	Molde	31967	0,83	0,95
3001	Halden	31373	0,85	0,89
3007	Ringerike	30641	0,83	0,87
3014	Indre Østfold	44792	0,82	0,90
3029	Lørenskog	41460	0,79	0,87
3033	Ullensaker	39625	0,81	0,85
3403	Hamar	31369	0,86	0,92
3407	Gjøvik	30560	0,83	0,91
3411	Ringsaker	34768	0,87	0,86
3806	Porsgrunn	36397	0,83	0,88
4626	Øygarden	38316	0,81	0,93
11. Kommuner med 45 000 til 74 999 innbyggere				
1507	Ålesund	66258	0,80	0,89
1804	Bodø	52357	0,78	0,99
3002	Moss	49273	0,84	0,88
3003	Sarpsborg	56732	0,83	0,87
3020	Nordre Follo	59288	0,82	0,86
3803	Tønsberg	56293	0,82	0,85
3804	Sandefjord	63764	0,83	0,85
3805	Larvik	47204	0,83	0,85
3807	Skien	54942	0,84	0,87
4203	Arendal	44999	0,83	0,88
12. Kommuner med 75 000 til 300 000 innbyggere				
1103	Stavanger	143574	0,78	0,94
1108	Sandnes	79537	0,81	0,87
3004	Fredrikstad	82385	0,82	0,86
3005	Drammen	101386	0,81	0,87
3024	Bærum	127731	0,83	0,96
3025	Asker	94441	0,82	0,93
3030	Lillestrøm	85983	0,80	0,88
4204	Kristiansand	111633	0,82	0,89
4601	Bergen	283929	0,78	0,92
5001	Trondheim	205163	0,75	0,94
5401	Tromsø	76974	0,77	0,97
13. Oslo kommune				
0301	Oslo	693494	0,75	
14. Kommuner med 600 til 1 999 innbyggere og lave eller middels korrigerte inntekter				
1145	Bokn	852	1,29	0,99
1815	Vega	1200	1,09	1,01
1825	Grane	1482	1,18	1,02

Kom.nr	Navn	Folkemengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
1853	Evenes	1348	1,23	1,01
1857	Værøy	728	1,35	0,88
3012	Aremark	1325	1,10	0,82
3051	Rollag	1390	1,23	0,93
3424	Rendalen	1780	1,11	0,97
3426	Tolga	1562	1,09	0,95
3429	Folldal	1545	1,10	1,00
3430	Os	1891	1,09	0,99
3432	Lesja	1975	1,09	0,96
3450	Etnedal	1279	1,20	0,96
3819	Hjartdal	1573	1,15	1,04
3822	Nissedal	1448	1,22	1,02
3823	Fyresdal	1287	1,24	1,06
4217	Åmli	1836	1,17	0,99
4218	Iveland	1331	1,20	0,85
4220	Bygland	1162	1,22	0,94
4226	Hægebostad	1680	1,14	0,84
4620	Ulvik	1080	1,17	1,01
4634	Masfjorden	1691	1,23	1,07
4637	Hyllestad	1328	1,16	1,08
5026	Holtålen	1981	1,02	0,92
5046	Høylandet	1231	1,25	1,02
15. Kommuner med 600 til 1 999 innbyggere og høye korrigerte inntekter				
1811	Bindal	1426	1,26	1,24
1812	Sømna	1975	1,07	1,10
1818	Herøy (Nordland)	1777	1,08	1,17
1826	Hattfjelldal	1297	1,30	1,10
1827	Dønna	1371	1,20	1,22
1828	Nesna	1761	1,14	1,18
1834	Lurøy	1890	1,44	1,12
1836	Rødøy	1213	1,32	1,25
1838	Gildeskål	1950	1,14	1,21
1839	Beiarn	1017	1,31	1,13
1845	Sørfold	1926	1,09	1,33
1859	Flakstad	1272	1,17	1,10
1874	Moskenes	1015	1,26	1,13
3039	Flå	1050	1,25	1,10
3425	Engerdal	1268	1,31	1,15
3454	Vang	1578	1,18	1,20
4221	Valle	1164	1,22	1,22
4224	Åseral	932	1,24	1,18
4636	Solund	802	1,36	1,31
5020	Osen	948	1,24	1,12
5042	Lierne	1355	1,31	1,10

Kom.nr	Navn	Folkemengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
5044	Namsskogan	843	1,43	1,29
5049	Flatanger	1103	1,19	1,32
5413	Ibestad	1361	1,17	1,43
5414	Gratangen	1091	1,31	1,21
5415	Loabák - Lavangen	1034	1,36	1,11
5420	Dyrøy	1083	1,24	1,17
5425	Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono	1829	1,13	1,19
5429	Kvænangen	1191	1,30	1,19
5432	Loppa	888	1,35	1,54
5433	Hasvik	1005	1,21	1,22
5434	Måsøy	1225	1,08	1,31
5438	Lebesby	1290	1,23	1,47
5439	Gamvik	1132	1,13	1,12
5440	Berlevåg	957	1,26	1,21
5442	Unjárga-Nesseby	926	1,32	1,46
16. Kommuner med under 600 innbyggere				
1144	Kvitsøy	517	1,43	0,79
1151	Utsira	198	2,53	0,77
1816	Vevelstad	462	1,60	1,17
1835	Træna	435	1,51	0,96
1856	Røst	498	1,42	0,92
4633	Fedje	548	1,61	0,92
5043	Raarvihke - Røyrvik	461	1,73	1,37
5052	Leka	557	1,50	1,48
17. De åtte kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger				
1134	Suldal	3804	1,06	1,44
1547	Aukra	3509	1,01	1,74
4222	Bykle	965	1,22	2,09
4228	Sirdal	1822	1,08	1,47
4619	Eidfjord	906	1,20	1,59
4629	Modalen	388	1,88	1,56
4641	Aurland	1781	1,10	1,46
5033	Tydal	769	1,32	1,42

Vedlegg B: Gjeldende KOSTRA-gruppering etter ny kommunestruktur

Tabell B viser kommunene etter KOSTRA-grupperingen som er benyttet fram til 2020. Forrige versjon av denne grupperingen basert på kommunestrukturen i 2018 er dokumentert i Kringlebotten, Langørge og Thorud (2020). Kommunene er sortert etter kommunenummer i gruppe 1 – 12, etter synkende folkemengde i gruppe 13 – 15 og etter synkende indeks for korrigerte inntekter i gruppe 16.

Tabell B 1 Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter etter gjeldende KOSTRA-gruppering

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
1. Små kommuner med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter				
1111	Sokndal	3 280	0,97	0,87
1112	Lund	3 202	0,98	0,84
1114	Bjerkreim	2 787	0,97	0,83
1514	Sande	2 461	1,06	0,87
1871	Andøy	4 663	1,04	0,87
3013	Marker	3 595	0,94	0,84
3015	Skiptvet	3 805	0,93	0,82
3037	Hurdal	2 854	0,96	0,85
3046	Krødsherad	2 212	1,07	0,86
3422	Åmot	4 356	0,98	0,87
3812	Siljan	2 340	0,98	0,82
4219	Evje og Hornnes	3 634	0,96	0,86
5032	Selbu	4 062	0,98	0,85
5036	Frosta	2 627	0,99	0,86
2. Små kommuner med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter				
1511	Vanylven	3 117	1,03	1,01
1525	Stranda	4 523	0,92	0,92
1557	Gjemnes	2 629	0,99	0,88
1560	Tingvoll	3 025	1,02	1,02
1868	Øksnes	4 410	0,92	0,96
3011	Hvaler	4 668	0,87	0,97
3040	Nesbyen	3 273	1,01	0,91
3041	Gol	4 608	0,98	1,03
3042	Hemsedal	2 486	0,98	0,90
3043	Ål	4 674	0,97	1,03
3045	Sigdal	3 467	0,99	0,89
3050	Flesberg	2 688	1,01	0,92
3417	Grue	4 612	0,95	0,90
3419	Våler (Innlandet)	3 662	0,96	0,88
3423	Stor-Elvdal	2 419	1,03	0,95
3431	Dovre	2 553	1,01	0,94
3433	Skjåk	2 197	1,03	1,03
3434	Lom	2 228	1,05	0,96
3435	Vågå	3 570	1,00	0,91

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3438	Sør-Fron	3 119	0,96	0,96
3439	Ringebu	4 392	0,93	0,95
3452	Vestre Slidre	2 125	1,03	1,00
3453	Øystre Slidre	3 229	0,97	0,94
3815	Drangedal	4 060	1,00	0,91
3820	Seljord	2 888	1,02	0,96
3821	Kviteseid	2 403	0,98	0,93
4211	Gjerstad	2 428	1,07	0,97
4611	Etne	4 062	1,00	0,91
4615	Fitjar	3 189	0,98	1,00
4616	Tysnes	2 869	1,04	1,01
4623	Samnanger	2 485	0,97	0,92
4628	Vaksdal	3 977	1,04	0,98
4632	Austrheim	2 870	1,01	0,90
4642	Lærdal	2 126	1,06	1,02
5022	Rennebu	2 486	1,01	1,03
5026	Holtålen	1 981	1,02	0,92
5034	Meråker	2 422	1,01	1,03
5041	Snåase - Snåsa	2 063	1,06	1,02
5047	Overhalla	3 884	0,98	0,91
5061	Rindal	2 003	1,05	0,92
5419	Sørreisa	3 464	0,93	0,94
5428	Nordreisa	4 861	0,99	1,03

3. Små kommuner med middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter

1133	Hjelmeland	2 574	1,03	1,21
1135	Sauda	4 595	0,96	1,10
1573	Smøla	2 150	1,05	1,28
1576	Aure	3 507	1,01	1,12
1578	Fjord	2 549	1,05	1,08
1812	Sømna	1 975	1,07	1,10
1832	Hemnes	4 454	1,02	1,08
1848	Steigen	2 608	1,08	1,17
3044	Hol	4 441	0,89	1,28
3824	Tokke	2 201	1,04	1,20
3825	Vinje	3 676	1,03	1,28
4638	Høyanger	4 101	0,99	1,28
5045	Grong	2 359	1,06	1,14
5058	Åfjord	4 288	1,00	1,13
5404	Vardø	2 029	0,94	1,10
5412	Tjeldsund	4 216	0,96	1,10
5416	Bardu	4 005	0,97	1,12
5427	Skjervøy	2 927	0,98	1,21
5430	Guovdageaidnu - Kautokeino	2 910	1,07	1,14
5434	Måsøy	1 225	1,08	1,31

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
5435	Nordkapp	3 162	0,89	1,13
5436	Porsanger - Porsángu - Porsanki	3 998	0,92	1,08
5437	Kárásjohka - Karasjok	2 628	0,99	1,08
5441	Deatnu-Tana	2 918	1,04	1,15
5443	Båtsfjord	2 221	0,99	1,13
4. Små kommuner med høye bundne kostnader og lave frie disponible inntekter				
1144	Kvitsøy	517	1,43	0,79
1151	Utsira	198	2,53	0,77
3012	Aremark	1 325	1,10	0,82
4218	Iveland	1 331	1,20	0,85
4226	Hægebostad	1 680	1,14	0,84
5. Små kommuner med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter				
1145	Bokn	852	1,29	0,99
1815	Vega	1 200	1,09	1,01
1822	Leirfjord	2 294	1,10	0,97
1825	Grane	1 482	1,18	1,02
1835	Træna	435	1,51	0,96
1840	Saltdal	4 671	1,12	0,99
1851	Lødingen	2 034	1,18	1,07
1853	Evenes	1 348	1,23	1,01
1856	Røst	498	1,42	0,92
1857	Værøy	728	1,35	0,88
1867	Bø	2 569	1,11	1,06
3051	Rollag	1 390	1,23	0,93
3424	Rendalen	1 780	1,11	0,97
3426	Tolga	1 562	1,09	0,95
3428	Alvdal	2 432	1,08	0,96
3429	Folldal	1 545	1,10	1,00
3430	Os	1 891	1,09	0,99
3432	Lesja	1 975	1,09	0,96
3449	Sør-Aurdal	2 954	1,10	0,91
3450	Etnedal	1 279	1,20	0,96
3819	Hjartdal	1 573	1,15	1,04
3822	Nissedal	1 448	1,22	1,02
3823	Fyresdal	1 287	1,24	1,06
4212	Vegårshei	2 097	1,09	0,92
4217	Åmli	1 836	1,17	0,99
4220	Bygland	1 162	1,22	0,94
4620	Ulvik	1 080	1,17	1,01
4633	Fedje	548	1,61	0,92
4645	Askvoll	3 011	1,11	0,90
4646	Fjaler	2 802	1,10	0,95
5046	Høylandet	1 231	1,25	1,02

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
6. Små kommuner med høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter				
1811	Bindal	1 426	1,26	1,24
1816	Vevelstad	462	1,60	1,17
1818	Herøy (Nordland)	1 777	1,08	1,17
1826	Hattfjelldal	1 297	1,30	1,10
1827	Dønna	1 371	1,20	1,22
1828	Nesna	1 761	1,14	1,18
1834	Lurøy	1 890	1,44	1,12
1836	Rødøy	1 213	1,32	1,25
1838	Gildeskål	1 950	1,14	1,21
1839	Beiarn	1 017	1,31	1,13
1845	Sørfold	1 926	1,09	1,33
1859	Flakstad	1 272	1,17	1,10
1874	Moskenes	1 015	1,26	1,13
1875	Hamarøy	2 766	1,11	1,38
3039	Flå	1 050	1,25	1,10
3052	Nore og Uvdal	2 439	1,09	1,18
3425	Engerdal	1 268	1,31	1,15
3454	Vang	1 578	1,18	1,20
4221	Valle	1 164	1,22	1,22
4224	Åseral	932	1,24	1,18
4634	Masfjorden	1 691	1,23	1,07
4635	Gulen	2 297	1,21	1,12
4636	Solund	802	1,36	1,31
4637	Hyllestad	1 328	1,16	1,08
4639	Vik	2 635	1,09	1,10
4648	Bremanger	3 629	1,15	1,07
5020	Osen	948	1,24	1,12
5042	Lierne	1 355	1,31	1,10
5043	Raarvihke - Røyrvik	461	1,73	1,37
5044	Namsskogan	843	1,43	1,29
5049	Flatanger	1 103	1,19	1,32
5052	Leka	557	1,50	1,48
5411	Kvæfjord	2 839	1,45	1,12
5413	Ibestad	1 361	1,17	1,43
5414	Gratangen	1 091	1,31	1,21
5415	Loabák - Lavangen	1 034	1,36	1,11
5417	Salangen	2 146	1,08	1,50
5420	Dyrøy	1 083	1,24	1,17
5423	Karlsøy	2 200	1,08	1,28
5424	Lyngen	2 794	1,15	1,07
5425	Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono	1 829	1,13	1,19
5426	Gáivuotna - Káfjord - Kaivuono	2 071	1,10	1,16
5429	Kvænangen	1 191	1,30	1,19

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
5432	Loppa	888	1,35	1,54
5433	Hasvik	1 005	1,21	1,22
5438	Lebesby	1 290	1,23	1,47
5439	Gamvik	1 132	1,13	1,12
5440	Berlevåg	957	1,26	1,21
5442	Unjárga-Nesseby	926	1,32	1,46

7. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter

1120	Klepp	19 588	0,84	0,81
1121	Time	18 916	0,85	0,82
1515	Herøy (Møre og Romsdal)	8 900	0,85	0,82
1528	Sykkylven	7 625	0,86	0,83
3018	Våler (Viken)	5 736	0,87	0,85
3019	Vestby	18 042	0,83	0,84
3022	Frogn	15 877	0,81	0,86
3023	Nesodden	19 616	0,81	0,84
3026	Aurskog-Høland	17 390	0,83	0,84
3027	Rælingen	18 530	0,81	0,85
3028	Enebakk	11 110	0,82	0,82
3032	Gjerdrum	6 890	0,87	0,83
3036	Nannestad	14 139	0,82	0,82
3038	Hole	6 799	0,86	0,86
3047	Modum	14 115	0,86	0,83
3048	Øvre Eiker	19 423	0,84	0,82
3412	Løten	7 674	0,86	0,84
3415	Sør-Odal	7 905	0,87	0,88
4614	Stord	18 759	0,85	0,85
5028	Melhus	16 733	0,87	0,85
5029	Skaun	8 325	0,85	0,83
5031	Malvik	14 148	0,82	0,86

8. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader og middels frie disponible inntekter

1841	Fauske - Fuosko	9 739	0,86	0,99
3401	Kongsvinger	17 829	0,87	0,91
3443	Vestre Toten	13 427	0,84	0,88
3813	Bamble	14 061	0,87	0,89
4223	Vennesla	14 774	0,87	0,89
5038	Verdal	14 948	0,84	0,89
5057	Ørland	10 323	0,84	0,99
5059	Orkland	18 217	0,87	0,92

10. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter

1101	Eigersund	14 811	0,90	0,84
1119	Hå	18 991	0,88	0,82
1122	Gjesdal	12 002	0,87	0,85
1127	Randaberg	11 221	0,89	0,87

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
1516	Ulstein	8 571	0,90	0,87
1517	Hareid	5 175	0,92	0,82
1520	Ørsta	10 825	0,88	0,85
1531	Sula	9 310	0,88	0,84
1532	Giske	8 462	0,88	0,85
3016	Rakkestad	8 255	0,90	0,86
3017	Råde	7 508	0,89	0,85
3053	Jevnaker	6 852	0,87	0,83
3054	Lunner	9 048	0,88	0,83
3418	Åsnes	7 203	0,94	0,88
3442	Østre Toten	14 973	0,89	0,87
3446	Gran	13 630	0,91	0,83
3447	Søndre Land	5 617	1,08	0,86
4213	Tvedestrand	6 053	0,92	0,87
4214	Froland	5 951	0,90	0,86
4630	Osterøy	8 098	0,90	0,85
4651	Stryn	7 130	0,95	0,87
5027	Midtre Gauldal	6 238	0,93	0,88

11. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter

1130	Strand	12 968	0,87	0,89
1146	Tysvær	11 065	0,91	1,03
1160	Vindafjord	8 714	0,88	0,93
1535	Vestnes	6 532	1,06	0,93
1539	Rauma	7 468	0,91	0,93
1554	Averøy	5 788	0,89	0,90
1563	Sunnadal	7 036	0,96	1,03
1566	Surnadal	5 920	0,91	0,93
1577	Volda	10 473	0,89	0,92
1579	Hustadvika	13 279	0,87	0,91
1813	Brønnøy	7 917	0,95	1,00
1820	Alstahaug	7 447	0,91	1,04
1824	Vefsn	13 278	0,88	0,99
1860	Vestvågøy	11 433	0,91	0,97
1865	Vågan	9 608	0,90	1,00
1870	Sortland - Suortá	10 566	0,88	1,02
3414	Nord-Odal	5 016	0,90	0,89
3416	Eidskog	6 106	0,99	0,94
3421	Trysil	6 627	1,03	0,88
3427	Tynset	5 578	0,95	1,02
3436	Nord-Fron	5 723	0,95	0,97
3437	Sel	5 739	0,97	0,91
3440	Øyer	5 100	0,90	0,94
3441	Gausdal	6 106	0,90	0,89
3448	Nordre Land	6 633	0,93	0,93

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3451	Nord-Aurdal	6 413	0,95	0,95
3808	Notodden	13 049	0,91	0,93
3814	Kragerø	10 380	0,88	0,93
3816	Nome	6 515	0,99	0,96
3817	Midt-Telemark	10 444	0,88	0,93
4201	Risør	6 809	0,94	0,93
4206	Farsund	9 691	0,89	0,88
4207	Flekkefjord	9 028	0,98	0,91
4215	Lillesand	11 074	0,90	0,88
4216	Birkenes	5 226	0,93	0,89
4225	Lyngdal	10 365	0,96	0,93
4227	Kvinesdal	5 987	1,00	0,96
4602	Kinn	17 207	0,88	0,94
4612	Sveio	5 766	0,93	0,89
4613	Bømlo	11 957	0,89	0,96
4617	Kvinnherad	13 071	0,91	1,04
4621	Voss	15 740	0,89	0,93
4622	Kvam	8 457	0,97	0,99
4625	Austevoll	5 236	0,93	1,02
4640	Sogndal	11 847	0,89	1,04
4643	Årdal	5 193	0,94	1,05
4644	Luster	5 174	0,98	1,06
4649	Stad	9 457	0,92	0,96
4650	Gloppen	5 854	1,03	0,91
5007	Namsos	15 230	0,87	1,04
5021	Oppdal	7 001	0,90	0,96
5025	Røros	5 581	0,88	0,98
5053	Inderøy	6 816	0,91	0,92
5054	Indre Fosen	10 084	0,93	0,90
5055	Heim	5 963	0,95	1,04
5418	Målselv	6 640	0,93	1,00
5422	Balsfjord	5 559	0,99	0,94

12. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter

1837	Meløy	6 288	1,02	1,13
1866	Hadsel	8 061	0,91	1,11
3818	Tinn	5 691	0,96	1,14
4618	Ullensvang	11 048	0,93	1,27
5014	Frøya	5 151	0,92	1,17
5056	Hitra	5 050	0,95	1,14
5060	Nærøysund	9 623	0,94	1,20
5405	Vadsø	5 788	0,95	1,21
5406	Hammerfest	11 448	0,90	1,48
5421	Senja	14 851	0,99	1,13
5444	Sør-Varanger	10 158	0,87	1,11

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
13. Store kommuner utenom de fire største				
3024	Bærum	127 731	0,83	0,96
4204	Kristiansand	111 633	0,82	0,89
3005	Drammen	101 386	0,81	0,87
3025	Asker	94 441	0,82	0,93
3030	Lillestrøm	85 983	0,80	0,88
3004	Fredrikstad	82 385	0,82	0,86
1108	Sandnes	79 537	0,81	0,87
5401	Tromsø	76 974	0,77	0,97
1507	Ålesund	66 258	0,80	0,89
3804	Sandefjord	63 764	0,83	0,85
3020	Nordre Follo	59 288	0,82	0,86
3003	Sarpsborg	56 732	0,83	0,87
3803	Tønsberg	56 293	0,82	0,85
3807	Skien	54 942	0,84	0,87
1804	Bodø	52 357	0,78	0,99
3002	Moss	49 273	0,84	0,88
3805	Larvik	47 204	0,83	0,85
4203	Arendal	44 999	0,83	0,88
3014	Indre Østfold	44 792	0,82	0,90
1149	Karmøy	42 186	0,82	0,86
3029	Lørenskog	41 460	0,79	0,87
3033	Ullensaker	39 625	0,81	0,85
4626	Øygarden	38 316	0,81	0,93
1106	Haugesund	37 357	0,80	0,91
3806	Porsgrunn	36 397	0,83	0,88
3411	Ringsaker	34 768	0,87	0,86
1506	Molde	31 967	0,83	0,95
3001	Halden	31 373	0,85	0,89
3403	Hamar	31 369	0,86	0,92
3007	Ringerike	30 641	0,83	0,87
3407	Gjøvik	30 560	0,83	0,91
4627	Askøy	29 553	0,86	0,88
4631	Alver	29 224	0,85	0,96
3405	Lillehammer	28 345	0,84	0,92
3006	Kongsberg	27 723	0,82	0,89
3801	Horten	27 351	0,85	0,84
1124	Sola	27 153	0,82	0,85
3049	Lier	26 811	0,83	0,89
3811	Færder	26 730	0,84	0,89
1833	Rana	26 184	0,82	0,98
3035	Eidsvoll	25 436	0,80	0,83
4624	Bjørnafjorden	24 908	0,85	0,92
5402	Harstad	24 703	0,82	1,01

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3802	Holmestrand	24 699	0,83	0,88
5006	Steinkjer	24 357	0,87	0,93
3031	Nittedal	24 249	0,82	0,88
1505	Kristiansund	24 179	0,81	0,91
5035	Stjørdal	24 145	0,85	0,89
4202	Grimstad	23 544	0,84	0,89
3034	Nes	23 092	0,82	0,84
4205	Lindesnes	23 046	0,88	0,92
4647	Sunnfjord	22 030	0,87	0,95
1806	Narvik	21 845	0,86	1,03
3420	Elverum	21 254	0,87	0,88
3413	Stange	21 064	0,89	0,86
5403	Alta	20 789	0,86	1,14
3021	Ås	20 439	0,79	0,86
5037	Levanger	20 164	0,85	0,91
14. Bergen, Trondheim og Stavanger				
4601	Bergen	283 929	0,78	0,92
5001	Trondheim	205 163	0,75	0,94
1103	Stavanger	143 574	0,78	0,94
15. Oslo				
0301	Oslo	693 494	0,75	
16. De åtte kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger				
4222	Bykle	965	1,22	2,09
1547	Aukra	3 509	1,01	1,74
4619	Eidfjord	906	1,20	1,59
4629	Modalen	388	1,88	1,56
4228	Sirdal	1 822	1,08	1,47
4641	Aurland	1 781	1,10	1,46
1134	Suldal	3 804	1,06	1,44
5033	Tydal	769	1,32	1,42

Vedlegg C: KOMMODE-inndelingen etter ny kommunestruktur

Tabell C viser kommunegrupperingen etter KOMMODE-inndelingen som er benyttet i tidligere rapporter. Forrige versjon av denne grupperingen basert på kommunestrukturen i 2018 er dokumentert i Kringlebotten, Langørgen og Thorud (2020). Kommunene er sortert etter synkende folkemengde i kategori 1, etter synkende indeks for korrigerte inntekter i kategori 2 og etter kommunenummer innenfor de øvrige gruppene.

Tabell C 1 Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter etter KOMMODE-inndelingen

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
1. De fire største byene				
0301	Oslo	693 494	0,75	
1103	Stavanger	143 574	0,78	0,94
4601	Bergen	283 929	0,78	0,92
5001	Trondheim	205 163	0,75	0,94
2. De åtte kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger				
4222	Bykle	965	1,22	2,09
1547	Aukra	3 509	1,01	1,74
4619	Eidfjord	906	1,20	1,59
4629	Modalen	388	1,88	1,56
4228	Sirdal	1 822	1,08	1,47
4641	Aurland	1 781	1,10	1,46
1134	Suldal	3 804	1,06	1,44
5033	Tydal	769	1,32	1,42
4. Små kommuner med middels bundne kostnader				
<i>4a. Kommuner med lave frie disponible inntekter</i>				
1111	Sokndal	3 280	0,97	0,87
1112	Lund	3 202	0,98	0,84
1114	Bjerkreim	2 787	0,97	0,83
1514	Sande	2 461	1,06	0,87
1871	Andøy	4 663	1,04	0,87
3013	Marker	3 595	0,94	0,84
3015	Skiptvet	3 805	0,93	0,82
3037	Hurdal	2 854	0,96	0,85
3046	Krødsherad	2 212	1,07	0,86
3422	Åmot	4 356	0,98	0,87
3812	Siljan	2 340	0,98	0,82
4219	Evje og Hornnes	3 634	0,96	0,86
5032	Selbu	4 062	0,98	0,85
5036	Frosta	2 627	0,99	0,86
<i>4b. Kommuner med middels frie disponible inntekter</i>				
1511	Vanylven	3 117	1,03	1,01
1525	Stranda	4 523	0,92	0,92
1557	Gjemnes	2 629	0,99	0,88

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
1560	Tingvoll	3 025	1,02	1,02
1868	Øksnes	4 410	0,92	0,96
3011	Hvaler	4 668	0,87	0,97
3040	Nesbyen	3 273	1,01	0,91
3041	Gol	4 608	0,98	1,03
3042	Hemsedal	2 486	0,98	0,90
3043	Ål	4 674	0,97	1,03
3045	Sigdal	3 467	0,99	0,89
3050	Flesberg	2 688	1,01	0,92
3417	Grue	4 612	0,95	0,90
3419	Våler (Innlandet)	3 662	0,96	0,88
3423	Stor-Elvdal	2 419	1,03	0,95
3431	Dovre	2 553	1,01	0,94
3433	Skjåk	2 197	1,03	1,03
3434	Lom	2 228	1,05	0,96
3435	Vågå	3 570	1,00	0,91
3438	Sør-Fron	3 119	0,96	0,96
3439	Ringebu	4 392	0,93	0,95
3452	Vestre Slidre	2 125	1,03	1,00
3453	Øystre Slidre	3 229	0,97	0,94
3815	Drangedal	4 060	1,00	0,91
3820	Seljord	2 888	1,02	0,96
3821	Kviteseid	2 403	0,98	0,93
4211	Gjerstad	2 428	1,07	0,97
4611	Etne	4 062	1,00	0,91
4615	Fitjar	3 189	0,98	1,00
4616	Tysnes	2 869	1,04	1,01
4623	Samnanger	2 485	0,97	0,92
4628	Vaksdal	3 977	1,04	0,98
4632	Austrheim	2 870	1,01	0,90
4642	Lærdal	2 126	1,06	1,02
5022	Rennebu	2 486	1,01	1,03
5026	Holtålen	1 981	1,02	0,92
5034	Meråker	2 422	1,01	1,03
5041	Snåase - Snåsa	2 063	1,06	1,02
5047	Overhalla	3 884	0,98	0,91
5061	Rindal	2 003	1,05	0,92
5419	Sørreisa	3 464	0,93	0,94
5428	Nordreisa	4 861	0,99	1,03
<i>4c. Kommuner med høye frie disponible inntekter</i>				
1133	Hjelmeland	2 574	1,03	1,21
1135	Sauda	4 595	0,96	1,10
1573	Smøla	2 150	1,05	1,28
1576	Aure	3 507	1,01	1,12

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
1578	Fjord	2 549	1,05	1,08
1812	Sømna	1 975	1,07	1,10
1832	Hemnes	4 454	1,02	1,08
1848	Steigen	2 608	1,08	1,17
3044	Hol	4 441	0,89	1,28
3824	Tokke	2 201	1,04	1,20
3825	Vinje	3 676	1,03	1,28
4638	Høyanger	4 101	0,99	1,28
5045	Grong	2 359	1,06	1,14
5058	Åfjord	4 288	1,00	1,13
5404	Vardø	2 029	0,94	1,10
5412	Tjeldsund	4 216	0,96	1,10
5416	Bardu	4 005	0,97	1,12
5427	Skjervøy	2 927	0,98	1,21
5430	Guovdageaidnu - Kautokeino	2 910	1,07	1,14
5434	Måsøy	1 225	1,08	1,31
5435	Nordkapp	3 162	0,89	1,13
5436	Porsanger - Porsángu - Porsanki	3 998	0,92	1,08
5437	Kárásjohka - Karasjok	2 628	0,99	1,08
5441	Deatnu-Tana	2 918	1,04	1,15
5443	Båtsfjord	2 221	0,99	1,13

5. Små kommuner med høye bundne kostnader

5a. Kommuner med lave frie disponible inntekter

1144	Kvitsøy	517	1,43	0,79
1151	Utsira	198	2,53	0,77
3012	Aremark	1 325	1,10	0,82
4218	Iveland	1 331	1,20	0,85
4226	Hægebostad	1 680	1,14	0,84

5b. Kommuner med middels frie disponible inntekter

1145	Bokn	852	1,29	0,99
1815	Vega	1 200	1,09	1,01
1822	Leirfjord	2 294	1,10	0,97
1825	Grane	1 482	1,18	1,02
1835	Træna	435	1,51	0,96
1840	Saltdal	4 671	1,12	0,99
1851	Lødingen	2 034	1,18	1,07
1853	Evenes	1 348	1,23	1,01
1856	Røst	498	1,42	0,92
1857	Værøy	728	1,35	0,88
1867	Bø	2 569	1,11	1,06
3051	Rollag	1 390	1,23	0,93
3424	Rendalen	1 780	1,11	0,97
3426	Tolga	1 562	1,09	0,95
3428	Alvdal	2 432	1,08	0,96

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3429	Folldal	1 545	1,10	1,00
3430	Os	1 891	1,09	0,99
3432	Lesja	1 975	1,09	0,96
3449	Sør-Aurdal	2 954	1,10	0,91
3450	Etnedal	1 279	1,20	0,96
3819	Hjartdal	1 573	1,15	1,04
3822	Nissedal	1 448	1,22	1,02
3823	Fyresdal	1 287	1,24	1,06
4212	Vegårshei	2 097	1,09	0,92
4217	Åmli	1 836	1,17	0,99
4220	Bygland	1 162	1,22	0,94
4620	Ulvik	1 080	1,17	1,01
4633	Fedje	548	1,61	0,92
4645	Askvoll	3 011	1,11	0,90
4646	Fjaler	2 802	1,10	0,95
5046	Høylandet	1 231	1,25	1,02

5c. Kommuner med høye frie disponible inntekter

1811	Bindal	1 426	1,26	1,24
1816	Vevelstad	462	1,60	1,17
1818	Herøy (Nordland)	1 777	1,08	1,17
1826	Hattfjelldal	1 297	1,30	1,10
1827	Dønna	1 371	1,20	1,22
1828	Nesna	1 761	1,14	1,18
1834	Lurøy	1 890	1,44	1,12
1836	Rødøy	1 213	1,32	1,25
1838	Gildeskål	1 950	1,14	1,21
1839	Beiarn	1 017	1,31	1,13
1845	Sørfold	1 926	1,09	1,33
1859	Flakstad	1 272	1,17	1,10
1874	Moskenes	1 015	1,26	1,13
1875	Hamarøy	2 766	1,11	1,38
3039	Flå	1 050	1,25	1,10
3052	Nore og Uvdal	2 439	1,09	1,18
3425	Engerdal	1 268	1,31	1,15
3454	Vang	1 578	1,18	1,20
4221	Valle	1 164	1,22	1,22
4224	Åseral	932	1,24	1,18
4634	Masfjorden	1 691	1,23	1,07
4635	Gulen	2 297	1,21	1,12
4636	Solund	802	1,36	1,31
4637	Hyllestad	1 328	1,16	1,08
4639	Vik	2 635	1,09	1,10
4648	Bremanger	3 629	1,15	1,07
5020	Osen	948	1,24	1,12

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerte inntekter
5042	Lierne	1 355	1,31	1,10
5043	Raarvihke - Røyrvik	461	1,73	1,37
5044	Namsskogan	843	1,43	1,29
5049	Flatanger	1 103	1,19	1,32
5052	Leka	557	1,50	1,48
5411	Kvæfjord	2 839	1,45	1,12
5413	Ibestad	1 361	1,17	1,43
5414	Gratangen	1 091	1,31	1,21
5415	Loabák - Lavangen	1 034	1,36	1,11
5417	Salangen	2 146	1,08	1,50
5420	Dyrøy	1 083	1,24	1,17
5423	Karlsøy	2 200	1,08	1,28
5424	Lyngen	2 794	1,15	1,07
5425	Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono	1 829	1,13	1,19
5426	Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	2 071	1,10	1,16
5429	Kvænangen	1 191	1,30	1,19
5432	Loppa	888	1,35	1,54
5433	Hasvik	1 005	1,21	1,22
5438	Lebesby	1 290	1,23	1,47
5439	Gamvik	1 132	1,13	1,12
5440	Berlevåg	957	1,26	1,21
5442	Unjárga-Nesseby	926	1,32	1,46

6. Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader

6a. Kommuner med lave frie disponible inntekter

1120	Klepp	19 588	0,84	0,81
1121	Time	18 916	0,85	0,82
1515	Herøy (Møre og Romsdal)	8 900	0,85	0,82
1528	Sykkylven	7 625	0,86	0,83
3018	Våler (Viken)	5 736	0,87	0,85
3019	Vestby	18 042	0,83	0,84
3022	Frogn	15 877	0,81	0,86
3023	Nesodden	19 616	0,81	0,84
3026	Aurskog-Høland	17 390	0,83	0,84
3027	Rælingen	18 530	0,81	0,85
3028	Enebakk	11 110	0,82	0,82
3032	Gjerdrum	6 890	0,87	0,83
3036	Nannestad	14 139	0,82	0,82
3038	Hole	6 799	0,86	0,86
3047	Modum	14 115	0,86	0,83
3048	Øvre Eiker	19 423	0,84	0,82
3412	Løten	7 674	0,86	0,84
3415	Sør-Odal	7 905	0,87	0,88
4614	Stord	18 759	0,85	0,85
5028	Melhus	16 733	0,87	0,85

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
5029	Skaun	8 325	0,85	0,83
5031	Malvik	14 148	0,82	0,86
<i>6b. Kommuner med middels frie disponible inntekter</i>				
1841	Fauske - Fuosko	9 739	0,86	0,99
3401	Kongsvinger	17 829	0,87	0,91
3443	Vestre Toten	13 427	0,84	0,88
3813	Bamble	14 061	0,87	0,89
4223	Vennesla	14 774	0,87	0,89
5038	Verdal	14 948	0,84	0,89
5057	Ørland	10 323	0,84	0,99
5059	Orkland	18 217	0,87	0,92
<i>6c. Kommuner med høye frie disponible inntekter</i>				
5444	Sør-Varanger	10 158	0,87	1,11
7. Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader				
<i>7a. Kommuner med lave frie disponible inntekter</i>				
1101	Eigersund	14 811	0,90	0,84
1119	Hå	18 991	0,88	0,82
1122	Gjesdal	12 002	0,87	0,85
1127	Randaberg	11 221	0,89	0,87
1516	Ulstein	8 571	0,90	0,87
1517	Hareid	5 175	0,92	0,82
1520	Ørsta	10 825	0,88	0,85
1531	Sula	9 310	0,88	0,84
1532	Giske	8 462	0,88	0,85
3016	Rakkestad	8 255	0,90	0,86
3017	Råde	7 508	0,89	0,85
3053	Jevnaker	6 852	0,87	0,83
3054	Lunner	9 048	0,88	0,83
3418	Åsnes	7 203	0,94	0,88
3442	Østre Toten	14 973	0,89	0,87
3446	Gran	13 630	0,91	0,83
4213	Tvedestrand	6 053	0,92	0,87
4214	Froland	5 951	0,90	0,86
4630	Osterøy	8 098	0,90	0,85
4651	Stryn	7 130	0,95	0,87
5027	Midtre Gauldal	6 238	0,93	0,88
<i>7b. Kommuner med middels frie disponible inntekter</i>				
1130	Strand	12 968	0,87	0,89
1146	Tysvær	11 065	0,91	1,03
1160	Vindafjord	8 714	0,88	0,93
1535	Vestnes	6 532	1,06	0,93
1539	Rauma	7 468	0,91	0,93
1554	Averøy	5 788	0,89	0,90

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
1563	Sunndal	7 036	0,96	1,03
1566	Surnadal	5 920	0,91	0,93
1577	Volda	10 473	0,89	0,92
1579	Hustadvika	13 279	0,87	0,91
1813	Brønnøy	7 917	0,95	1,00
1820	Alstahaug	7 447	0,91	1,04
1824	Vefsn	13 278	0,88	0,99
1860	Vestvågøy	11 433	0,91	0,97
1865	Vågan	9 608	0,90	1,00
1870	Sortland - Suortá	10 566	0,88	1,02
3414	Nord-Odal	5 016	0,90	0,89
3416	Eidskog	6 106	0,99	0,94
3421	Trysil	6 627	1,03	0,88
3427	Tynset	5 578	0,95	1,02
3436	Nord-Fron	5 723	0,95	0,97
3437	Sel	5 739	0,97	0,91
3440	Øyer	5 100	0,90	0,94
3441	Gausdal	6 106	0,90	0,89
3448	Nordre Land	6 633	0,93	0,93
3451	Nord-Aurdal	6 413	0,95	0,95
3808	Notodden	13 049	0,91	0,93
3814	Kragerø	10 380	0,88	0,93
3816	Nome	6 515	0,99	0,96
3817	Midt-Telemark	10 444	0,88	0,93
4201	Risør	6 809	0,94	0,93
4206	Farsund	9 691	0,89	0,88
4207	Flekkefjord	9 028	0,98	0,91
4215	Lillesand	11 074	0,90	0,88
4216	Birkenes	5 226	0,93	0,89
4225	Lyngdal	10 365	0,96	0,93
4227	Kvinesdal	5 987	1,00	0,96
4602	Kinn	17 207	0,88	0,94
4612	Sveio	5 766	0,93	0,89
4613	Bømlo	11 957	0,89	0,96
4617	Kvinnherad	13 071	0,91	1,04
4621	Voss	15 740	0,89	0,93
4622	Kvam	8 457	0,97	0,99
4625	Austevoll	5 236	0,93	1,02
4640	Sogndal	11 847	0,89	1,04
4643	Årdal	5 193	0,94	1,05
4644	Luster	5 174	0,98	1,06
4649	Stad	9 457	0,92	0,96
4650	Gloppen	5 854	1,03	0,91
5007	Namsos	15 230	0,87	1,04

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
5021	Oppdal	7 001	0,90	0,96
5025	Rørøs	5 581	0,88	0,98
5053	Inderøy	6 816	0,91	0,92
5054	Indre Fosen	10 084	0,93	0,90
5055	Heim	5 963	0,95	1,04
5418	Målselv	6 640	0,93	1,00
5422	Balsfjord	5 559	0,99	0,94

7c. Kommuner med høye frie disponible inntekter

1837	Meløy	6 288	1,02	1,13
1866	Hadsel	8 061	0,91	1,11
3818	Tinn	5 691	0,96	1,14
4618	Ullensvang	11 048	0,93	1,27
5014	Frøya	5 151	0,92	1,17
5056	Hitra	5 050	0,95	1,14
5060	Nærøysund	9 623	0,94	1,20
5405	Vadsø	5 788	0,95	1,21
5406	Hammerfest	11 448	0,90	1,48
5421	Senja	14 851	0,99	1,13

8. Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader

8a. Kommuner med lave frie disponible inntekter

3447	Søndre Land	5 617	1,08	0,86
------	-------------	-------	------	------

9. Store kommuner med lave bundne kostnader

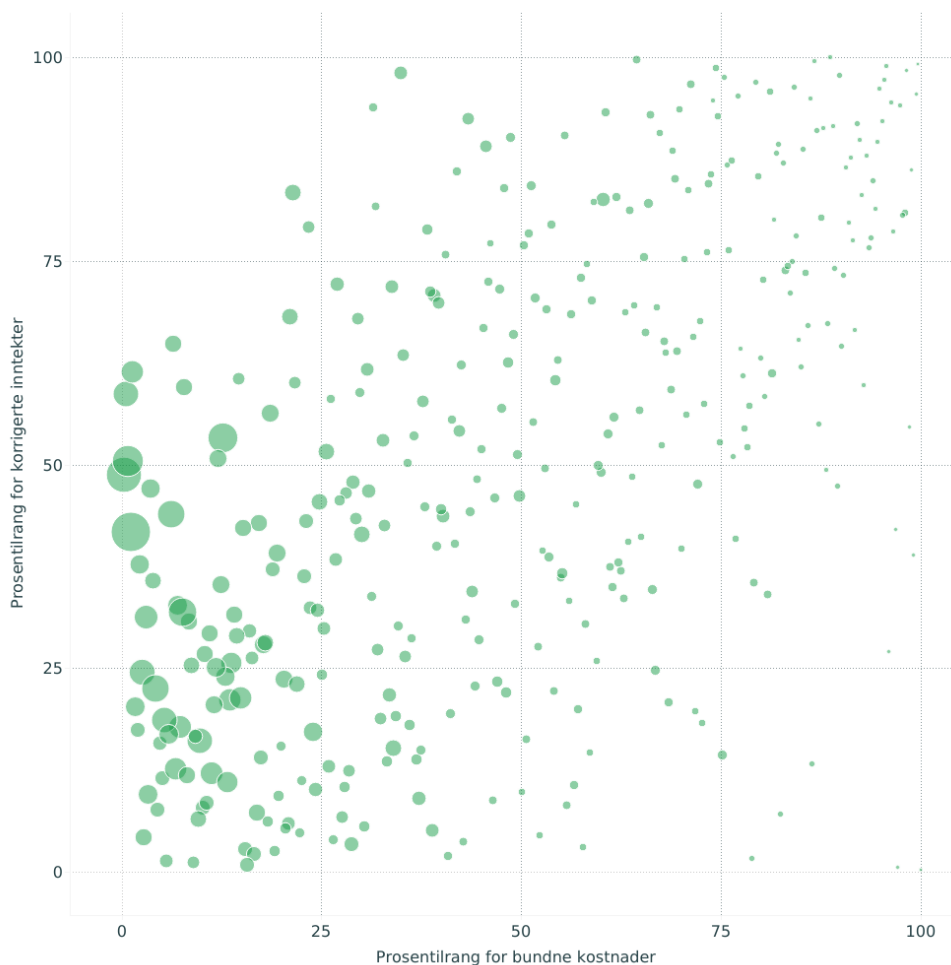
9a. Kommuner med lave frie disponible inntekter

1108	Sandnes	79 537	0,81	0,87
1124	Sola	27 153	0,82	0,85
1149	Karmøy	42 186	0,82	0,86
3003	Sarpsborg	56 732	0,83	0,87
3004	Fredrikstad	82 385	0,82	0,86
3005	Drammen	101 386	0,81	0,87
3007	Ringerike	30 641	0,83	0,87
3020	Nordre Follo	59 288	0,82	0,86
3021	Ås	20 439	0,79	0,86
3029	Lørenskog	41 460	0,79	0,87
3033	Ullensaker	39 625	0,81	0,85
3034	Nes	23 092	0,82	0,84
3035	Eidsvoll	25 436	0,80	0,83
3411	Ringsaker	34 768	0,87	0,86
3420	Elverum	21 254	0,87	0,88
3801	Horten	27 351	0,85	0,84
3803	Tønsberg	56 293	0,82	0,85
3804	Sandefjord	63 764	0,83	0,85
3805	Larvik	47 204	0,83	0,85
3806	Porsgrunn	36 397	0,83	0,88

Kom.nr	Navn	Folke- mengde	Indeks for bundne kostnader	Indeks for korrigerede inntekter
3807	Skien	54 942	0,84	0,87
4627	Askøy	29 553	0,86	0,88
<i>9b. Kommuner med middels frie disponible inntekter</i>				
1106	Haugesund	37 357	0,80	0,91
1505	Kristiansund	24 179	0,81	0,91
1506	Molde	31 967	0,83	0,95
1507	Ålesund	66 258	0,80	0,89
1804	Bodø	52 357	0,78	0,99
1806	Narvik	21 845	0,86	1,03
1833	Rana	26 184	0,82	0,98
3001	Halden	31 373	0,85	0,89
3002	Moss	49 273	0,84	0,88
3006	Kongsberg	27 723	0,82	0,89
3014	Indre Østfold	44 792	0,82	0,90
3024	Bærum	127 731	0,83	0,96
3025	Asker	94 441	0,82	0,93
3030	Lillestrøm	85 983	0,80	0,88
3031	Nittedal	24 249	0,82	0,88
3049	Lier	26 811	0,83	0,89
3403	Hamar	31 369	0,86	0,92
3405	Lillehammer	28 345	0,84	0,92
3407	Gjøvik	30 560	0,83	0,91
3802	Holmestrand	24 699	0,83	0,88
3811	Færder	26 730	0,84	0,89
4202	Grimstad	23 544	0,84	0,89
4203	Arendal	44 999	0,83	0,88
4204	Kristiansand	111 633	0,82	0,89
4624	Bjørnafjorden	24 908	0,85	0,92
4626	Øygarden	38 316	0,81	0,93
4631	Alver	29 224	0,85	0,96
5006	Steinkjer	24 357	0,87	0,93
5035	Stjørdal	24 145	0,85	0,89
5037	Levanger	20 164	0,85	0,91
5401	Tromsø	76 974	0,77	0,97
5402	Harstad	24 703	0,82	1,01
<i>9c. Kommuner med høye frie disponible inntekter</i>				
5403	Alta	20 789	0,86	1,14
10. Store kommuner med middels bundne kostnader				
<i>10a. Kommuner med lave frie disponible inntekter</i>				
3413	Stange	21 064	0,89	0,86
<i>10b. Kommuner med middels frie disponible inntekter</i>				
4205	Lindesnes	23 046	0,88	0,92
4647	Sunnfjord	22 030	0,87	0,95

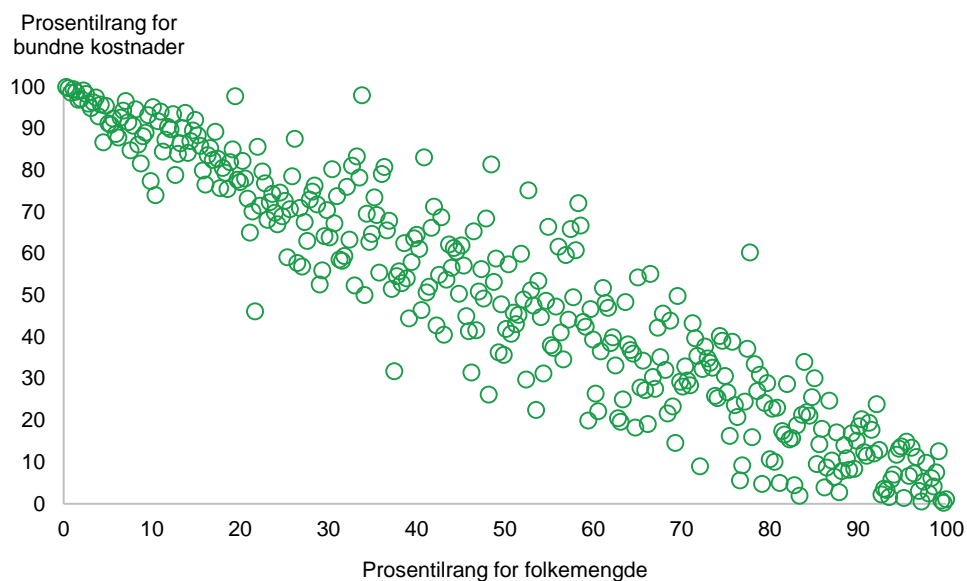
Vedlegg D: Figurer

Figur D 1 Plott av prosentilrang for korrigerte inntekter mot prosentilrang for bundne kostnader etter kommunistørrelse



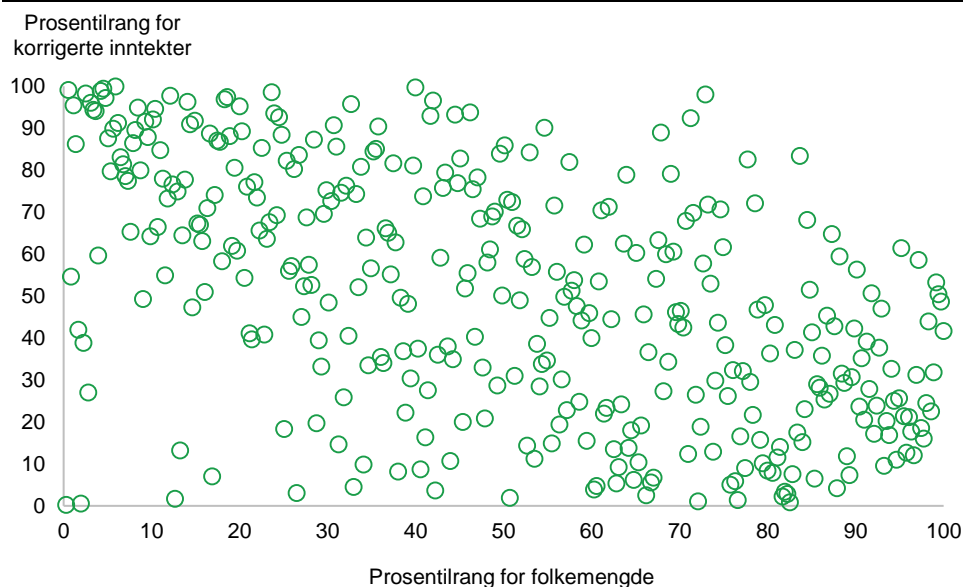
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i 2020 unntatt Oslo. Størrelsen på sirklene viser kommunenes relative befolkningsstørrelse i 2020. Kommunene er rangert etter hhv. indeksen for korrigerte inntekter og indeksen for bundne kostnader. En kommunes prosentilrang er lik den prosentvise andelen av kommunene som har samme eller lavere verdi på den aktuelle variabelen. Kommunene er gitt lik vekt ved beregning av prosentilrang; det vil si at prosentilrang er beregnet på kommunenivå.

Figur D 2 Plott av prosentilrang for bundne kostnader mot prosentilrang for folkemengde



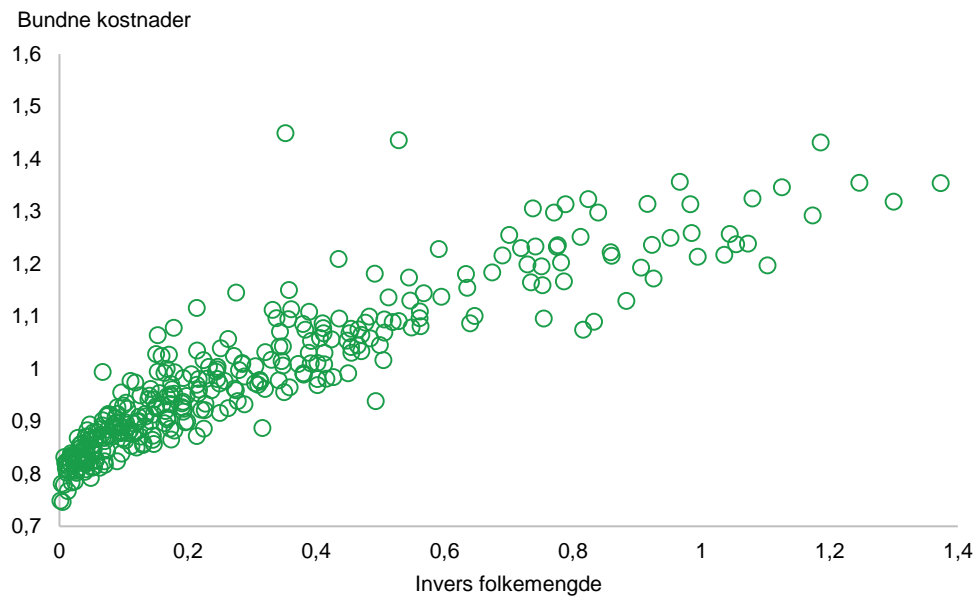
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i 2020 unntatt Oslo. Kommunene er rangert etter hhv. indeksen for bundne kostnader og folkemengden.

Figur D 3 Plott av prosentilrang for korrigerte inntekter mot prosentilrang for folkemengde



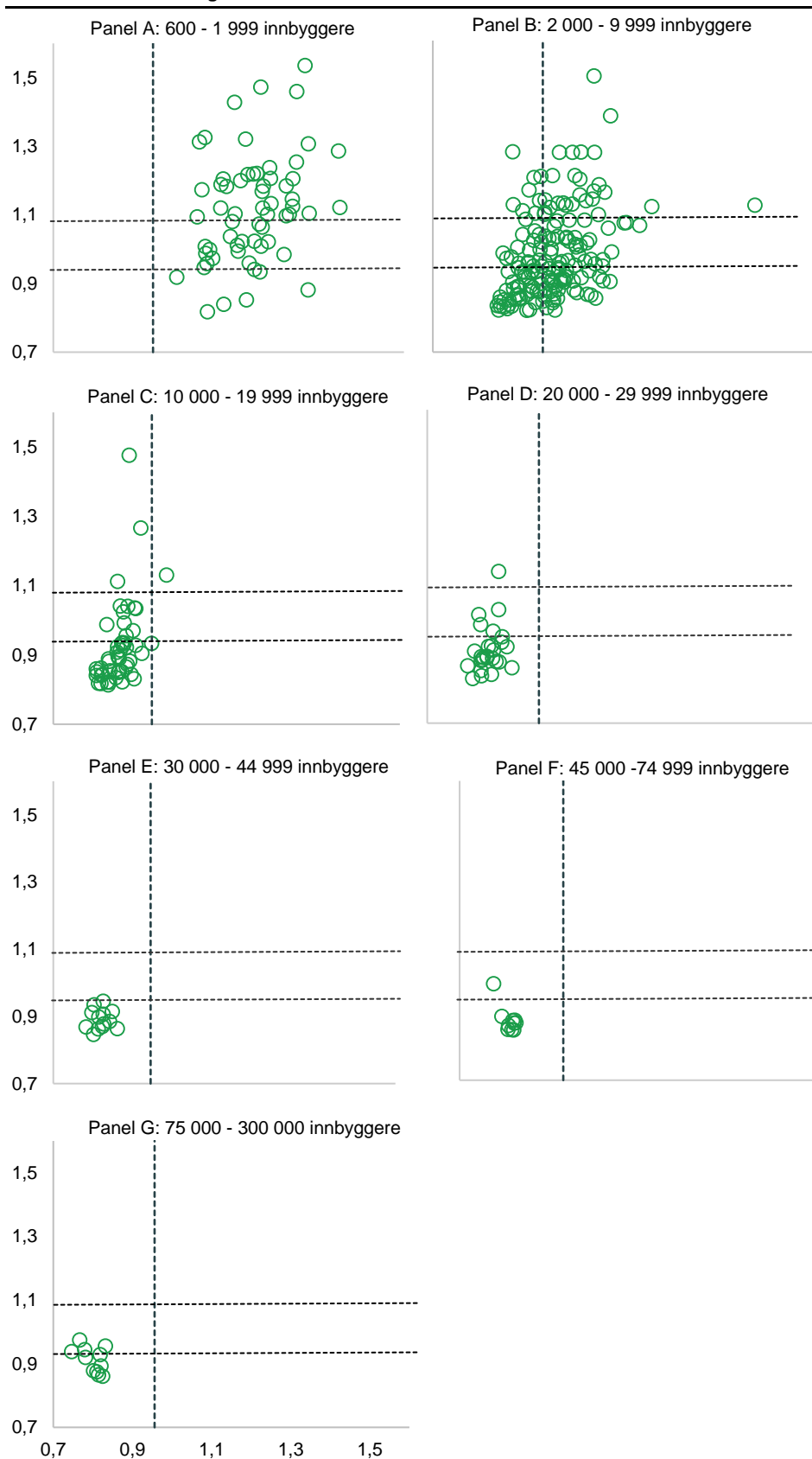
Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner i 2020 unntatt Oslo. Kommunene er rangert etter hhv. indeksen for korrigerte inntekter og folkemengden.

Figur D 4 Plott av indeks for bundne kostnader mot invers folkemengde



Merknad: Figuren inkluderer alle kommuner med over 600 innbyggere. Invers folkemengde er målt per 1 000 innbygger, og er definert ved å dividere tallet 1 000 med innbyggertallet til hver kommune. Folkemengden og kommunestrukturen er basert på situasjonen per 1. januar 2020.

Figur D 5 Plott av indeks for korrigerede inntekter mot indeks for bundne kostnader etter folkeemenge



Merknad: Figurene inkluderer alle kommuner unntatt Oslo, de 8 kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger og kommuner med under 600 innbyggere.

Figurregister

Figur 1.1	Plott av indeks for korrigerte inntekter mot indeks for bundne kostnader etter kommunestørrelse	9
Figur 2.1	Antall kommuner etter folke­mengde og sammenslåingsstatus	12
Figur 2.2	Antall sammenslåtte kommuner etter folke­mengden og kommune­strukturen før og etter reformen	13
Figur 2.3	Antall småkommuner etter strukturkriteriet og sammenslåingsstatus	14
Figur 3.1	Prosentvis fordeling av kommunene etter indeks for bundne kostnader	16
Figur 3.2	Prosentvis fordeling av kommunene etter indeks for korrigerte inntekter	17
Figur 3.3	Prosentvis fordeling av kommunene etter folke­mengde	18
Figur 3.4	Prosentvis fordeling av kommunene etter folke­mengde (logaritmisk skala) ...	19
Figur 3.5	Plott av kontrafaktisk mot gjennomsnittlig indeks for bundne kostnader i grupper av sammenslåtte kommuner	23
Figur 3.6	Plott av indeks for bundne kostnader mot folke­mengde	27
Figur 3.7	Plott av indeks for bundne kostnader mot folke­mengde (logaritmisk skala) ...	27
Figur 3.8	Antall kommuner etter indeks for bundne kostnader og kategori for folke­mengde	28
Figur 3.9	Plott av indeks for korrigerte inntekter mot folke­mengde	29
Figur 3.10	Plott av indeks for korrigerte inntekter mot folke­mengde (logaritmisk skala) .	29
Figur 3.11	Antall kommuner etter indeks for korrigerte inntekter og kategori for folke­mengde	30
Figur 3.12	Antall kommuner etter folke­mengde og kategori for bundne kostnader	31
Figur 3.13	Antall kommuner etter folke­mengde og kategori for korrigerte inntekter	33
Figur 3.14	Plott av indeks for korrigerte inntekter mot indeks for bundne kostnader	35
Figur 3.15	Antall kommuner etter korrigerte inntekter og kategori for bundne kostnader	36
Figur 3.16	Antall kommuner etter bundne kostnader og kategori for korrigerte inntekter	36
Figur 3.17	Plott av gruppe­vise medianverdier for korrigerte inntekter mot bundne kostnader i de foreslåtte KOSTRA-gruppene	37
Figur 3.18	Spredning og gjennomsnitt for bundne kostnader etter KOSTRA-gruppe	38
Figur 3.19	Spredning og gjennomsnitt for korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe	38
Figur 3.20	Andel kommuner med lave og høye bundne kostnader etter landsdel	40
Figur 3.21	Andel kommuner med lave, middels og høye korrigerte inntekter etter landsdel	40
Figur 4.1	Plott av undervisningsårverk per elev i grunnskolen mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe	42
Figur 4.2	Plott av kostnadsindeks for pleie og omsorg mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe	43
Figur 4.3	Antall kommuner etter KOSTRA-gruppe og sammenslåingsstatus	44
Figur 4.4	Antall kommuner etter KOSTRA-gruppe og sentralitet	45
Figur 4.5	Prosentiler i fordelingen av sonekriteriet etter KOSTRA-gruppe	45
Figur 4.6	Plott av gruppe­vise gjennomsnitt for sonekriteriet mot sentralitetsindeksen etter KOSTRA-gruppe	46
Figur 4.7	Plott av netto driftsresultat per innbygger mot korrigerte inntekter etter KOSTRA-gruppe	47
Figur 4.8	Plott av netto driftsresultat per innbygger mot korrigerte inntekter for kommunene i KOSTRA-gruppe 1	48
Figur 4.9	Prosentiler i fordelingen av netto lånegjeld per innbygger etter KOSTRA-gruppe	48
Figur 4.10	Utviklingen i netto lånegjeld per innbygger etter KOSTRA-gruppe	49
Figur 4.11	Endring i netto lånegjeld per innbygger (2015-2019) etter KOSTRA-gruppe og sammenslåingsstatus	50
Figur D 1	Plott av prosentilrang for korrigerte inntekter mot prosentilrang for bundne kostnader etter kommunestørrelse	79
Figur D 2	Plott av prosentilrang for bundne kostnader mot prosentilrang for folke­mengde	80
Figur D 3	Plott av prosentilrang for korrigerte inntekter mot prosentilrang for folke­mengde	80
Figur D 4	Plott av indeks for bundne kostnader mot invers folke­mengde	81
Figur D 5	Plott av indeks for korrigerte inntekter mot indeks for bundne kostnader etter folke­mengde	82

Tabellregister

Tabell 3.1	Indeks for bundne kostnader, indeks for korrigerte inntekter og folkemengde etter prosentil.....	19
Tabell 3.2	Overlappende grupper i KOSTRA-grupperingen og KOMMODE-grupperingen.....	25
Tabell 3.3	Spearman's rangkorrelasjon mellom de tre klassifiseringsvariablene.....	26
Tabell 3.4	Forslag til revidert kommunegruppering i KOSTRA	34
Tabell 3.5	Spredning og gjennomsnitt for folkemengden etter KOSTRA-gruppe	39
Tabell A 1	Forslag til ny KOSTRA-gruppering: Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter	52
Tabell B 1	Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter etter gjeldende KOSTRA-gruppering	61
Tabell C 1	Folkemengde, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter etter KOMMODE-inndelingen.....	70

© Statistisk sentralbyrå, 2020

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

ISBN 978-82-587-1236-4 (trykt)

ISBN 978-82-587-1237-1 (elektronisk)

ISSN 0806-2056