



Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling

Utviklingens betydning for inntekter, utgifter og tjenester

TROND ERIK LUNDER, MARIT KVERNENES OG AUDUN THORSTENSEN

TF-rapport nr. 557

2020

Tittel: Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling
Undertittel: Utviklingens betydning for inntekter, utgifter og tjenester
TF-rapport nr: 557
Forfatter(e): Trond Erik Lunder, Marit Kvernenes og Audun Thorstensen
Dato: 30.1.2020
ISBN: 978-82-336-0357-1
ISSN: 1501-9918
Pris: 220,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Istock
Prosjekt: Inntektsutvikling for kommuner med svak eller ingen befolkningsøkning
Prosjektnr.: 20200690
Prosjektleder: Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e): KS

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Befolkningsutviklingen påvirker kommunenes inntekter, behov for tjenester og rammene for produksjon av tjenester. Dette prosjektet har hatt som mål å kartlegge disse effektene for kommuner med svak befolkningsutvikling. Både utgifter og inntekter pr. innbygger øker når befolkningen reduseres, men det er uklart om de samlede rammene for å levere gode kommunale tjenester svekkes. Gruppen av kommuner med befolkningsreduksjon består hovedsakelig av små kommuner, og det er store forskjeller i inntektsnivået. Befolkningsreduksjonen vil øke sårbarheten til de som ikke har ekstra inntektsskilder som f.eks. kraftproduksjon.



Trond Erik Lunder er utdannet ph.d i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo. Lunder har statistiske analyser som spesialfelt og arbeider med problemstillinger innen kommunal tjenesteyting og statlig styring av kommunene. Tematiske hovedinteresser er statlig finansiering av kommunene og den offentlige styringen av barnehagesektoren.



Marit Kvernenes er statsviter fra Universitetet i Oslo med fordypning i komparativ politikk og kvantitativ metode og har vært ansatt hos Telemarksforskning siden våren 2019. Hos Telemarksforskning har Kvernenes blant annet arbeidet med ressurs- og organisasjonsgjennomganger for kommuner og sammenstilling og analyse av kvantitative data.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter fra NTNU og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 2007. Ved Telemarksforskning arbeider han tett opp mot de mange kommunene som har rammeavtale med instituttet på økonomifaglig råd og dokumentasjon. Thorstensen arbeider med forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra KS studert hvordan befolkningsutviklingen påvirker inntekter, utgifter og tjenestekvalitet i kommunene. Ved Telemarksforskning har Trond Erik Lunder vært prosjektleder. Marit Kvernenes og Audun Thorstensen har vært prosjektmedarbeidere.

Prosjektet hadde oppstart i midten av juni 2020 og avsluttes nå i november samme år. Arbeidet har i hovedsak bestått av sammenstilling og analyse av registerdata, gjennomgang av relevant litteratur og utarbeidelse av rapport. Datagrunnlaget er hentet fra Statistisk sentralbyrå, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fra Kommunal Rapports Kommunebarometer.

Fra KS har prosjektet vært fulgt opp av Sigmund Engedal, Ellen Dehli, Rune Bye og Espen Rymoen. Vi vil takke for godt samarbeid, nyttige tilbakemeldinger og konstruktive drøftinger rundt utviklingen av prosjektet.

Bø, 12.11.2020

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
Inntekter i kommuner med svak befolkningsutvikling	8
Befolkningsendringenes og inntektenes betydning for ressursbruk.....	9
Kommunaløkonomisk bærekraft.....	9
Befolkningsutviklingens betydning for kvalitet.....	9
Avsluttende konklusjoner	10
1. Innledning	11
1.1 Prosjektets problemstillinger	12
1.2 Tidligere undersøkelser	13
1.3 Leserveiledning.....	15
2. Kommuner med svak befolkningsutvikling	16
2.1 Inntekter	18
2.2 Privat inntekt.....	20
2.3 Utvikling i arbeidsmarkedet.....	20
2.4 Oppsummering	21
3. En modell for tjenestekvalitet	23
3.1 Datagrunnlag.....	24
3.1.1 Kommunebarometeret	25
3.2 Regresjonsanalyser	26
3.3 Presentasjon av resultater fra statistiske analyser	28
3.3.1 Steg 1 - Regresjon	28
3.3.2 Steg 2 - prediksjon.....	30
4. Hva påvirker kommunens inntekter?	34
4.1 Brutto driftsinntekter	34
4.2 Kraftrelaterte inntekter og Havbruksfondet.....	35

4.3	Inntektselementer.....	37
4.3.1	Variasjon	39
4.4	Regresjonsanalyser – statistisk signifikans.....	43
4.5	Prediksjoner – økonomisk signifikans	44
4.6	Oppsummering – analyse av inntekter.....	50
5.	Sektoranalyser – ressursinnsats og prioriteringer	52
5.1	Regresjonsanalyser – statistisk signifikans.....	54
5.2	Prediksjoner – økonomisk signifikans.....	57
5.3	Kommunaløkonomisk bærekraft	62
5.4	Oppsummering – ressursprioritering	67
6.	Befolkningsutviklingens betydning for kvalitet.....	69
6.1	Regresjonsanalyser – statistisk signifikans.....	72
6.2	Prediksjoner – økonomisk signifikans.....	72
6.3	Oppsummering – tjenestekvalitet	81
7.	Kommuner med kvalitet til tross for svak befolkningsutvikling	82
7.1	Kommunestørrelse.....	83
7.2	Inntekter.....	84
7.3	Utgiftsbehov	85
7.4	Forsørgerbyrde.....	85
7.5	Sentralitet.....	86
7.6	Arbeidsplassutvikling	87
7.7	Fritidsboliger.....	88
7.8	Oppsummering	89
8.	Oppsummering og diskusjon	91
	Vedlegg.....	97

Sammendrag

Over en lengre periode har det vært en sentraliseringstrend i Norge. På landsbasis økte innbyggertallet med 11 % fra 2009 til 2019, men ca. en tredjedel av kommunene hadde befolkningsnedgang i samme periode. Innbyggertallet faller i distriktskommunene og stiger på Østlandet og rundt de største byene ellers i landet. Distriktskommunene er også de kommunene som i utgangspunktet har lavest befolkningstall, så trenden innebærer at de største blir større, og de minste blir mindre. Av 148 kommuner med befolkningsreduksjon fra 2009 til 2019 hadde 21 kommuner mer enn 5000 innbyggere, og ingen hadde mer enn 15000 innbyggere.

Befolkningsreduksjon forsterker småkommuneproblematikken ved at det blir færre å fordele felleskostnader på, og det blir vanskeligere å skaffe den kompetansen som blir stadig viktigere i kommunesektoren. Dette gjelder alle små kommuner, men selve befolkningsreduksjonen kan også gi utfordringer fordi den medfører omstillingskostnader. Befolkningsnedgang medfører som oftest også at aldersfordelingen endres til en større andel eldre, noe som også har betydning for behovet for tjenester og tilgangen på arbeidskraft.

En kommune hvor befolkningsutviklingen er negativ, vil få lavere inntekter og lavere utgifter. En person som flytter ut, tar med seg skattekrone, innbyggertilskuddet fra staten overføres til den nye kommunen, og noen ganger vil også arbeidsplassene forsvinne. Samtidig beholder kommunen noen inntekter som er uavhengig av innbyggertallet, og personen som flytter, utløser ikke lenger et behov for tjenester. Et interessant spørsmål, og hovedproblemstillingen for denne rapporten, er om innsparingene i tjenester tilsvarende inntektstapet, eller om svak befolkningsutvikling har betydning for hvor gode tjenester kommunen evner å gi sine innbyggere.

Mandatet for dette prosjektet har vært å kartlegge om tjenestetilbudet i kommuner med fallende og/eller uendret folketall er skalerbart, eller om det fører til negativ realvekst som må tas ut i form av redusert tjenestekvalitet.

Følgende problemstillinger er spesifisert:

- *Hvilke variabler har størst forklaringskraft på kvaliteten på tjenestene i kommunene?*
- *Vil tjenestetilbudet i kommuner med uendret og/eller fallende folketall være skalerbart, eller vil det føre til negativ realvekst som må tas ut i form av redusert tjenestekvalitet?*
- *Er det behov for å gjøre eventuelle tilpasninger i inntektssystemet?*
- *Hvilke eventuelle tilpasninger må gjøres i inntektssystemet?*
- *Er det noen forklaringsvariabler som peker seg ut for de kommunene som lykkes med å håndtere svak befolkningsutvikling?*

Formålet med å inkludere temaet tjenestekvalitet i prosjektet er at eventuelle forskjeller i inntekter som ikke gjenspeiler forskjeller i utgiftsbehov, over tid må antas å påvirke kvaliteten. Figuren under viser vårt utgangspunkt for en analysemodell. Tjenestekvaliteten bestemmes av ressursbruken og de produksjonsforholdene som ressursene puttes inn i. Ressursbruken knyttet til en tjeneste bestemmes av kommunens samlede inntekter og hvordan disse prioriteres.

For å svare på disse spørsmålene, analyserer vi befolkningsutviklingens effekt på inntekter, ressursbruk og kvalitet, med tanke på at dette også kan gi et inntrykk av hvordan befolkningsutviklingen virker inn på prioriteringer og produksjonsforhold. Analysene gjennomføres ved bruk av tilgjengelig statistikk for kommunale inntekter og utgifter og indikatorer for tjenestekvalitet. Inntekter og utgifter er godt dokumentert gjennom KOSTRA og annen statistikk. Måling av kvalitet er derimot utfordrende, og statistiske indikatorer for tjenestekvalitet gir langt fra et fullstendig bilde. Vi har valgt å basere oss på etablerte indikatorer fra Kommunebarometeret. Dette har noen fordeler, men også klare begrensninger. Dette diskuteres i rapporten.

Gjennom hele rapporten forholder vi oss til en fast gruppering av kommuner, med fem grupper delt inn etter befolkningsutvikling i perioden 2009–2019:

- 59 kommuner med sterk befolkningsnedgang (< -5 %),
- 40 kommuner med moderat befolkningsnedgang (-5 % til -2,5 %)
- 94 kommuner med stabil befolkningsutvikling (-2,5 % til +2,5 %)
- 118 kommuner med moderat befolkningsvekst (2,5 % til 10 %)
- 91 kommuner med sterk befolkningsvekst (>10 %).

Vi bruker kommunestrukturen i 2019, men noen kommuner er utelatt på grunn av strukturendringer eller deltakelse i nasjonale forsøk som forstyrrer regnskapsføringen.

Grupperingen brukes til å illustrere hvilken betydning befolkningsutviklingen i denne tiårsperioden har hatt for kommunenes økonomi og tjenestenivå i 2019. Selv om kommunene er gruppert etter befolkningsutviklingen, er dette kun én av mange karakteristikker som skiller disse kommunegruppene. Kommuner med befolkningsnedgang har færre innbyggere, høyere inntekter, en større andel eldre innbyggere og mer spredt bosetting. De fleste kommunene har også hatt en parallell reduksjon i antall arbeidsplasser. Disse faktorene utgjør alternative forklaringer til at det er befolkningsutviklingen i seg selv som påvirker økonomien, og analysene er utformet med tanke på å skille disse forklaringsfaktorene fra hverandre.

Inntekter i kommuner med svak befolkningsutvikling

Vi har studert kommunenes samlede brutto driftsinntekter og underelementer av disse. Det er store systematiske inntektsforskjeller mellom kommuner med ulik befolkningsutvikling, og kommuner med befolkningsnedgang har gjennomgående høyere inntekter. Vi analyserer en rekke inntektselementer og finner at noen av disse påvirkes av befolkningsutviklingen, men at befolkningsstørrelse og andre sosiale og demografiske faktorer har større betydning.

Totale inntekter er ca. 21 % over landsgjennomsnittet i gruppen av kommuner med sterk befolkningsnedgang. En regresjonsanalyse viser at av disse 21 %, er det 3,5 prosentpoeng som relaterer seg til befolkningsutviklingen. Videre forklares 12,3 prosentpoeng av befolkningsstørrelse og 6,7 prosentpoeng av andre sosiale og demografiske faktorer. Omtrent ett prosentpoeng forklares ikke av modellen.

Kraftinntekter og overføringer fra Havbruksfondet er en svært viktig del av inntektene for mange distriktskommuner. Her er det imidlertid store variasjoner mellom enkeltkommuner, og

vi ser at det også gir forskjeller i driftsresultatet. Blant kommuner med sterk nedgang i folketallet finner vi ti kommuner som verken har kraftinntekter eller havbruksfond, og ytterligere ti kommuner hvor disse inntektene utgjør mindre enn én prosent av inntektene. Økonomien til gjennomsnittet kan komme til å skjule store økonomiske utfordringer hos de kommunene som ikke har slike inntekter.

Befolkningsendringenes og inntektenes betydning for ressursbruk

Når befolkningen blir mindre og inntektene reduseres, må også tjenesteomfanget reduseres. Det er ikke alle tjenester som er like enkle å nedskalere. Hvordan påvirkes prioriteringene av befolkningsutvikling, kommunestørrelse og inntektsnivå? Store sektorer som skole, barnehage og pleie og omsorg binder opp store deler av budsjettet. Disse sektorene er vanskelige å nedprioritere for kommuner med lave inntekter, og kutt må først og fremst tas i andre sektorer.

For kommuner med svak befolkningsutvikling bidrar kombinasjonen av smådriftsulemper og høyere inntekter til høyere utgifter i de fleste sektorer. Unntakene er sosialsektoren og barnevernet, hvor gjennomsnittlig ressursbruk pr. innbygger er omtrent den samme i de ulike vekstgruppene, og barnehagesektoren hvor kommuner med befolkningsnedgang bruker mindre ressurser pr. innbygger til barnehage enn kommuner med befolkningsvekst.

Det er særlig interessant å identifisere sektorer som er spesielt vanskelige å nedskalere ved befolkningsreduksjon. Vi vil anta at dette gir seg utslag i at utgiftsandelene til disse sektorene øker med befolkningsreduksjon. Vi kan se antydning til en slik effekt i noen sektorer, men ingen statistisk signifikante effekter som sier at befolkningsreduksjon gir høyere utgiftsandel for enkeltsektorer.

Kommunaløkonomisk bærekraft

Ressurser som ikke benyttes til drift, kan spares og brukes til investeringer. Analyser av netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeldsgrad og investeringer viser at kommuner med befolkningsnedgang har noe lavere gjeld som andel av brutto driftsinntekter, men høyere gjeld målt pr. innbygger. De har også høyere investeringsutgifter pr. innbygger, mens driftsresultat og disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter ikke avviker vesentlig fra andre kommuner.

Befolkningsutviklingens betydning for kvalitet

Befolkningsutviklingen påvirker inntekter, utgifter og prioriteringer mellom sektorer. Kommunene er imidlertid nødt til å tilpasse utgiftene til inntektene. Hvis en gruppe kommuner er underfinansiert i et enkelt år, kan det leses ut av høye kostnader og dårligere økonomiske resultater, men over tid vil det ikke være et alternativ å opprettholde samme kvalitet som andre kommuner. Det betyr at de samlede utgiftene ikke nødvendigvis reflekterer det underliggende utgiftsbehovet, og for en helhetlig analyse av betydningen av befolkningsutvikling blir det nødvendig å studere kvaliteten.

Utgangspunktet for våre analyser av sammenhengen mellom befolkningsutvikling og tjenestekvalitet er data fra Kommunebarometeret, som sammenlikner landets kommuner basert på 152 nøkkeltall innen 12 sektorer.

Totalt sett over alle sektorer er det lite variasjon på tvers av fire av kommunegruppene, mens kommunene med sterk vekst kommer bedre ut. Alt i alt er det begrenset hva vi kan si med sikkerhet om befolkningsutviklingens betydning for tjenestekvalitet. Vi finner noe variasjon på sektornivå, men basert på analysene beholder vi et stort forbehold knyttet til at viktige kvalitetsdimensjoner nødvendigvis mangler fra denne typen kvalitetsmål.

Vi har også sett spesielt på de av kommunene med befolkningsnedgang som gjør det best i Kommunebarometerets rangeringer. Vi finner få tegn til at det er systematiske forskjeller mellom disse gruppene.

Avsluttende konklusjoner

I prosjektet har vi gjennomført en stor mengde analyser og sammenstilling av statistikk som belyser situasjonen til kommuner med befolkningsreduksjon. Befolkningsendringer har betydning for flere elementer av kommunenes økonomi, men i det store og hele er faktorer som kommunestørrelse og demografiske forhold som allerede er en del av inntektssystemet, av større betydning for økonomien. Mange av kommunene med svak befolkningsutvikling er også preget av at de har andre inntekter som bidrar til å løfte inntektsnivået.

Alt i alt ser vi ingen klare tegn til at dagens inntektssystem må justeres for å ta mer hensyn til befolkningsendringer generelt. Kommuner med befolkningsnedgang er en gruppe som i gjennomsnitt har høyere inntekter fra flere kilder. Det er ikke nødvendigvis mer økonomiske ressurser som er behovet. De generelle småkommuneneutfordringene med små fagmiljøer og manglende tilgang på kompetanse preger også små kommuner med god økonomi.

Det er imidlertid to forhold som bør følges tett:

1. Kommuner som ikke har ekstraintekter fra kraftproduksjon eller havbruksfondet
2. Gjeldsutviklingen pr. innbygger i kommuner med befolkningsnedgang

Situasjonen for kommuner som ikke har kraftinntekter eller havbruksmidler, bør være referansepunktet for om den økonomiske situasjonen for kommuner med befolkningsnedgang er bærekraftig. Dette ser ut til å være hvor den økonomiske risikoen ligger, og det er primært økonomien som har vært fokus for dette prosjektet.

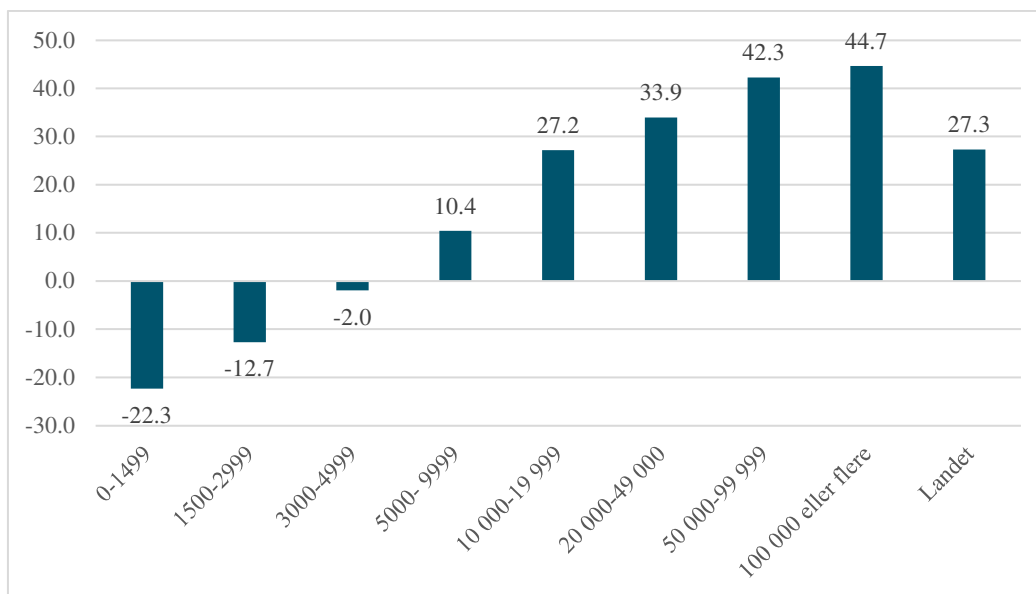
Samtidig må man ha tanke for at det er store variasjoner, og at kommuner med høyt inntektsnivå også kan ha alvorlige utfordringer. Generelt er det små kommuner vi snakker om, og disse er mer sårbare for tilfeldige variasjoner enn større kommuner. En plutselig økning i dyre barnevernssaker eller ressurskrevende brukere i omsorgstjenesten kan endre en liten kommunes økonomi betydelig. Rammetilskudd og generelle tilskuddsordninger er finansieringsordninger som er tilpasset større kommuner med mer robust økonomi. Justeringer av generelle ordninger vil ikke nødvendigvis treffe nettopp de kommunene som er mest utsatt.

1. Innledning

Over en lengre periode har det vært en sentraliseringstrend i Norge. På landsbasis økte innbyggertallet med 11 % fra 2009 til 2019, men ca. en tredjedel av kommunene hadde befolkningsnedgang i samme periode. Innbyggertallet faller i distriktskommunene og stiger på Østlandet og rundt de største byene ellers i landet. Distriktskommunene er også de kommunene som i utgangspunktet har lavest befolkningstall, så trenden innebærer at de største blir større og de minste blir mindre. Av 148 kommuner med befolkningsreduksjon fra 2009 til 2019 hadde 21 kommuner mer enn 5000 innbyggere, og ingen hadde mer enn 15000 innbyggere.

Trenden har pågått over lengre tid. Figuren nedenfor er hentet fra utredningen om små kommuner, som Telemarksforskning gjennomførte i 2019, og den viser befolkningsutviklingen i kommuner gruppert etter kommunestørrelse. Prosjektet viste at småkommunene har mange utfordringer, også knyttet til befolkningsreduksjon (Brandtzæg et al., 2019).

Befolkningsreduksjon forsterker småkommuneproblematikken ved at det blir færre å fordele felleskostnader på, og det blir vanskeligere å skaffe den kompetansen som blir stadig viktigere i kommunesektoren. Dette gjelder alle små kommuner, men selve befolkningsreduksjonen kan også gi utfordringer fordi det medfører omstillingskostnader. Befolkningsnedgang medfører som oftest også at aldersfordelingen endres til en større andel eldre, noe som har betydning for behovet for tjenester og tilgangen på arbeidskraft.



Figur 1 Prosentvis gjennomsnittlig endring i folketallet etter kommunestørrelse fra 1986 til 2018. Figur hentet fra Brandtzæg et al. (2019)

En kommune hvor befolkningsutviklingen er negativ, vil få lavere inntekter og lavere utgifter. En person som flytter ut, tar med seg skattekrone, innbyggertilskuddet fra staten overføres til den nye kommunen, og noen ganger vil også arbeidsplassene forsvinne. Samtidig beholder kommunen noen inntekter som er uavhengig av innbyggertallet, og personen som flytter, utløser ikke lenger et behov for tjenester. Et interessant spørsmål, og hovedproblemstillingen for denne

rapporten, er om innsparingene i tjenester tilsvarer inntektstapet, eller om svak befolkningsutvikling har betydning for hvor gode tjenester kommunen evner å gi sine innbyggere. Dette kan høres ut som et enkelt spørsmål, men det er mange faktorer inne i bildet.

Er det én husholdning som flytter, vil det neppe redusere kommunens kostnader noe særlig. En elev mindre vil ikke føre til innskrenkninger i staben ved skolen, antallet kommunalsjefer vil være det samme, og idrettsanlegget man har investert i, vil uansett måtte nedbetales og vedlikeholdes. Inntektene forsvinner, men kostnadene består. Ved varig og stor nedgang i folketallet må derimot kommunen gjøre endringer. Når antall skoleklasser kuttes, blir det behov for færre lærere, og etter hvert må man kanskje legge ned hele skoler. Administrasjonen må omorganiseres og slankes, og planene for kulturhus blir lagt på is. Kommunen tilpasser seg en situasjon med færre innbyggere, men samtidig mister man noe. De gjenværende elevene fra skolen som legges ned, må ta buss til en annen skole, administrasjonen mister kompetanse, ingen får glede av kulturhuset, og kostnadene ved idrettsanlegget må fordeles på færre innbyggere. Sannsynligvis må man også gjøre investeringer i skolen som skal ta imot nye elever, mens det nedlagte skolebygget trolig ikke er verdt mange kronene. Både økonomien og kvaliteten kan dermed komme til å lide.

Dette høres ganske håpløst ut, men på inntektssiden er det også en del som skjer, og inntektene faller normalt ikke proporsjonalt med reduksjonen i antall innbyggere. Basiskriteriet i inntektssystemet innebærer i praksis at en del av rammetilskuddet er uavhengig av antall innbyggere slik at inntekt pr. innbygger blir større når innbyggertallet blir mindre. I 2021 er verdien av fullt basiskriterium opptil 17,6 millioner kroner, men mange kommuner har lavere beløp på grunn av graderingen som ble innført i 2017. Andre inntekter som ikke påvirkes, eller i liten grad påvirkes, er kraftinntekter og utbetalinger fra Havbruksfondet, inntekter som tilfaller mange kommuner med befolkningsnedgang, men ikke alle. Noen av de regionalpolitiske tilskuddene gir høyere utbetalinger til kommuner med svak befolkningsutvikling, og distriktsutfordringer kan også være grunnlag for tildeling av skjønnsmidler. Totalt sett faller ikke inntektene like mye som gjennomsnittsinntekten pr. innbygger, og små kommuner har dermed generelt høyere inntekter pr. innbygger enn store kommuner.

Samlet sett er det dermed sannsynlig at reduksjonen både i inntektene og ressursbehovet er mindre enn reduksjonen i folketallet. Men faller inntektene mer enn ressursbehovet? Det vil i så fall måtte gå utover kvaliteten, med mindre kommunen kan effektivisere.

1.1 Prosjektets problemstillinger

Mandatet for dette prosjektet har vært å kartlegge om tjenestetilbudet i kommuner med fallende og/eller uendret folketall er skalerbart, eller om det fører til negativ realvekst som må tas ut i form av redusert tjenestekvalitet.

Følgende problemstillinger er spesifisert:

- *Hvilke variabler har størst forklaringskraft på kvaliteten på tjenestene i kommunene?*
- *Vil tjenestetilbudet i kommuner med uendret og/eller fallende folketall være skalerbart, eller vil det føre til negativ realvekst som må tas ut i form av redusert tjenestekvalitet?*

- *Er det behov for å gjøre eventuelle tilpasninger i inntektssystemet?*
- *Hvilke eventuelle tilpasninger må gjøres i inntektssystemet?*
- *Er det noen forklaringsvariabler som peker seg ut for de kommunene som lykkes med å håndtere svak befolkningsutvikling?*

Problemstillingene besvares gjennom bruk av tilgjengelig statistikk for kommunale inntekter og utgifter og indikatorer for tjenestekvalitet. Inntekter og utgifter er godt dokumentert gjennom KOSTRA og annen statistikk. Måling av kvalitet er derimot utfordrende, og statistiske indikatorer for tjenestekvalitet gir langt fra et fullstendig bilde. Vi har valgt å basere oss på etablerte indikatorer fra Kommunebarometeret. Dette har noen fordeler, men også klare begrensninger. Dette diskuteres i rapporten.

Gjennom hele rapporten forholder vi oss til en fast gruppering av kommuner, med fem grupper delt inn etter befolkningsutvikling i perioden 2009–2019. Vi bruker denne grupperingen til å illustrere hvilken betydning befolkningsutviklingen i denne tiårsperioden har hatt for kommunenes økonomi og tjenestenivå i 2019. Selv om kommunene er gruppert etter befolkningsutviklingen, er dette kun én av mange karakteristikker som skiller disse kommunegruppene. Kommuner med befolkningsnedgang har færre innbyggere, høyere inntekter, en større andel eldre innbyggere og mer spredt bosetting. Disse faktorene utgjør alternative forklaringer til at befolkningsutviklingen i seg selv påvirker økonomien, og analysene er utformet med tanke på å skille disse forklaringsfaktorene fra hverandre.

En alternativ innfallsvinkel kunne vært å undersøke endringer i de økonomiske variablene over tid. Dette ville imidlertid komplisert analysene ved at nasjonale politikk- og systemendringer hadde kommet inn som påvirkningsfaktorer. Målet vårt med analysene er derimot å se hvordan dagens system fungerer.

1.2 Tidligere undersøkelser

Befolkningsutviklingens betydning for kommunene har vært tema for flere tidligere FoU-prosjekter. Håkonsen, Kallager og Lunder (2017) undersøkte befolkningsendringers betydning for kommunale investeringer og kapitalkostnader for KS i 2017. Hovedfunnet var at samlede kapitalkostnader i liten grad blir påvirket av befolkningsendringene. Vekstkommuner har store investeringsbehov, særlig innen skole og barnehage, men får også flere innbyggere å fordele kapitalkostnadene på. Kommuner med befolkningsreduksjon har særlige investeringsbehov innen eldreomsorg, men analysene viser at de høye kapitalkostnadene først og fremst er knyttet til at kommunene er små heller enn at de har en negativ befolkningsutvikling. Rapporten har også en teoretisk gjennomgang av sammenhengen mellom befolkningsendringer og utgiftsbehov basert på arbeid av Oates (1988) og Ladd (1994).

Andre studier av befolkningsendringenes betydning for investeringer og kapitalkostnader er Medby og Karlstad (2008b), Langørgen og Rønningen (2002) og Kalvarskaia og Langørgen (2004). Relevant er også Haraldsvik, Hopland og Kvamsdal (2020) som studerer drivere bak investeringer i kommunene. De finner at historisk befolkningsutvikling forklarer lite av det samlede investeringsnivået, mens forventninger om framtidig befolkningsutvikling har

betydning. Inntektsnivå, disposisjonsfond og ROBEK-status er andre faktorer med betydning for investeringene.

Når det gjelder studier av driftskostnader, så er dette tema i blant annet Håkonsen og Lunder (2015). Rapporten studerer kommunenes marginale merkostnad ved en ekstra innbygger i et utvalg av sektorer. Rapporten fokuserer hovedsakelig på kommuner med befolkningsvekst, og kan dermed overse en del nyanser knyttet til svak befolkningsutvikling. Hovedkonklusjonen er at det er utfordrende å få presise anslag på marginalkostnaden, særlig i sektorer som produserer tjenester som ikke er individrettede. Kvalitetsendringer er forsøkt fanget opp gjennom å kontrollere for et mindre utvalg av kvalitetsindikatorer, men disse indikatorene har generelt lav forklaringskraft. For hjemmebaserte omsorgstjenester og kultursektoren vises det en klar forskjell i marginalkostnad som følge av kommunale inntektsforskjeller, noe som tyder på at befolkningsendringer medfører kvalitetsendringer for kommuner med lavere inntekt. De tilgjengelige kvalitetsindikatorerne fanget imidlertid ikke opp denne effekten.

Medby og Karlstad (2008a) studerer befolkningsendringers betydning for driftskostnader og skattegrunnlag. De finner at kommuner med befolkningsreduksjon har høyere kostnader pr. innbygger, både fordi de er små, men også direkte som følge av befolkningsnedgangen. De finner også at skattegrunnlaget blir svakere fordi utflyttere har høyere inntekter enn de bofaste.

Bråtå, Alnes og Lundhaug (2016) undersøker kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting. Undersøkelsen ser ikke først og fremst på effekter av befolkningsnedgang, men har gått gjennom folkehelseprofiler og Ungdata i fire casekommuner. Undersøkelsen viser at levekårene ikke nødvendigvis er dårligere i kommuner med befolkningsnedgang. Et forbehold påpekes i rapporten i og med at alle fire kommuner i ulik grad har ekstra ressurser fra kraftinntekter.

Telemarksforskings utredning om små kommuner er også interessant ettersom den i stor grad handler om den samme gruppen av kommuner (Brandtzæg et al., 2019). Rapporten belyser de små kommunenes utfordringer med å skaffe nødvendig kompetanse, særlig på spesialiserte tjenesteområder. Dette henger delvis sammen med at kommunene er for små til å bygge opp attraktive fagmiljøer for personer med høy kompetanse, og delvis at sterk konkurranse om kompetent arbeidskraft bidrar til utflytting og sentralisering av kompetansen.

Et par masteroppgaver har også sett på temaet (Andreassen & Lund, 2013; Trengereid & Authen, 2014). Førstnevnte ser kun på befolkningsendringenes betydning for inntektssiden, og kun for et utvalg av tre vekstkommuner og tre fraflyttingskommuner. Sistnevnte studerer befolkningsutviklingens betydning for driftsresultat, gjeldsutvikling og lignende indikatorer. Studien finner liten betydning av befolkningsutvikling, noe som enten kan forklares med at kommunene tilpasser seg endrede økonomiske forutsetninger, eller at inntektssystemet fungerer godt med tanke på å kompensere for endret utgiftsbehov.

Fjertorp (2014) studerer kostnadene av befolkningsendringer i svenske kommuners tekniske tjenester. Annen internasjonal forskning er i hovedsak konsentrert om utfordringer ved befolkningsvekst og trengsel i storbyområder.

Dette prosjektet vil særlig kunne bidra med et helhetlig blick på de økonomiske rammene for kommuner med befolkningsnedgang. Forsøket på å se befolkningsutvikling og økonomi opp

mot tjenesteproduksjon og kvalitet er ambisiøst og kan vise seg å gi begrensede resultatet. Det er likevel verdt et forsøk fordi problemstillingene for prosjektet ikke vil kunne besvares fullt ut uten at spørsmålet om kvalitet adresseres. Fokuset på kommuner med svak befolkningsutvikling skiller seg også fra de fleste andre studier. Nye data vil gi oppdaterte resultater som reflekterer dagens demografiske og finansielle rammebetingelser.

1.3 Leserveiledning

Rapporten har mange potensielle målgrupper, og den inneholder derfor tekniske deler som ikke nødvendigvis må studeres av leseren for å få grep om hovedkonklusjonene. Av den grunn har vi skrevet et ganske fullstendig sammendrag, og for mange vil det kunne være tilstrekkelig å lese dette. Hvert kapittel, med unntak av dette innledningskapittelet, avsluttes også med en oppsummering som skal dekke de viktigste resultatene.

Rapporten inneholder likevel mange enkeltfunn som kan være interessante uten at de får bred omtale i sammendraget. I rapporten er disse forsøkt presentert i en lett lesbar form. Analyseresultatene som beskriver hvilke kommunale kjennetegn som påvirker inntekter, utgiftsprioritering og kvalitet, er blant annet illustrert av en rekke figurer med felles format. Å forstå disse kan kreve litt innsats, men en beskrivelse av metoden og tolkningen er gitt i avsnitt 3.3.

Kapittel 2 gir en innledende oversikt over grupperingen av kommuner og kjennetegn ved kommuner med svak befolkningsutvikling. Kapittel 3 presenterer metode og datagrunnlag for de videre analysene.

I kapittel 4 presenteres analyser av kommunenes inntekter, og i kapittel 5 ser vi på ressursfordelingen mellom tjenestesektorer og i hvilken grad denne henger sammen med befolkningsutvikling. Vi studerer også et utvalg av indikatorer for den økonomiske bærekraften til kommunene. I kapittel 6 ser vi så på tjenestekvalitet, mens vi i kapittel 7 undersøker spørsmålet om det er noen forklaringsvariabler som peker seg ut for de kommunene som lykkes med å håndtere svak befolkningsutvikling.

Funnene i disse kapitlene oppsummeres og diskuteres i sammenheng i kapittel 8.

2. Kommuner med svak befolkningsutvikling

I dette kapittelet vil vi presentere kommunene med svak befolkningsutvikling. Hvordan definerer vi denne gruppen for dette prosjektet? Hva kjennetegner ellers disse kommunene?

For å få oversikt i analyser og vurderinger har vi tidlig i prosjektet lagde en gruppering av kommuner etter befolkningsutvikling. Vi valgte å basere grupperingen på befolkningsutviklingen i perioden 1.1.2009 til 1.1.2019. Nasjonal befolkningsvekst i denne perioden var 11 %, men utviklingen har samtidig variert fra 36 % vekst i Ullensaker til 16 % reduksjon på Røst.

Vi har valgt følgende inndeling av kommunene i fem grupper ut fra kommunestrukturen i 2019:

- 59 kommuner med sterk befolkningsnedgang (<-5 %),
- 40 kommuner med moderat befolkningsnedgang (-5 % til -2,5 %)
- 94 kommuner med stabil befolkningsutvikling (-2,5 % til +2,5 %)
- 118 kommuner med moderat befolkningsvekst (2,5 % til 10 %)
- 91 kommuner med sterk befolkningsvekst (>10 %).

Grupperingen innebærer at det er ulikt antall kommuner i hver gruppe, men vi har valgt å legge mest vekt på å lage grupper som dekker variasjon i befolkningsutviklingen. Siden de fleste kommunene har vekst, er det også naturlig at disse gruppene er størst. Kommunene som hadde strukturendringer i løpet av tiårsperioden 2009–2019, er ikke inkludert. Vi har også valgt å fjerne kommunene som har vært med på forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenestene og forsøket med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet, ettersom disse forsøkene har hatt regnskapsmessige konsekvenser for inntektsføringen av store statlige overføringer. Til slutt har vi også holdt Oslo kommune utenfor ettersom Oslo blant annet har en annen finansiering av barnevernsektoren. Totalt er det 402 kommuner som utgjør datasettet.

Vi vil holde på denne grupperingen gjennom hele rapporten, og vi vil ha fokus på hvordan befolkningsutviklingen i denne tiårsperioden har påvirket kommunenes situasjon målt i 2019. Vi har derfor valgt å ikke gjøre analyser med andre tidsperioder eller andre mål for befolkningsutvikling. Befolkningsutviklingen kan variere fra år til år eller over tid – for eksempel kan enkelte kommuner få høyere vekst enn normalt noen år som følge av innvandring. For å teste hvor sensitiv gruppeinndelingen er for slike variasjoner, har vi beregnet befolkningsvekst de siste fem år og kryssjekket denne med inndelingen basert på ti års vekst. Resultatene er stabile over tid; de aller fleste kommunene med nedgang i hele tiårsperioden har hatt nedgang også de siste fem årene, og tilsvarende har de aller fleste kommunene med vekst i hele tiårsperioden hatt befolkningsvekst i perioden 2015–2019 (se Vedleggstabell 1).

Svak befolkningsutvikling er et småkommuneproblem. Av 148 kommuner med befolkningsreduksjon fra 2009 til 2019 hadde kun 21 kommuner mer enn 5000 innbyggere, og ingen kommuner hadde mer enn 15000 innbyggere. Dette betyr at det gir liten mening å se

befolkningsutvikling opp mot tjenestekvalitet eller økonomi uten å ta hensyn til kommunestørrelsen.

Tabell 1 viser gjennomsnittlig antall innbyggere for de fem gruppene av kommuner, gruppert etter befolkningsvekst i perioden 2009–2019. Tabellen viser et tydelig mønster i at det er de minste kommunene som opplever befolkningsnedgang eller stagnasjon. Kommuner med sterk befolkningsnedgang har i snitt under 2000 innbyggere, og kommuner med en moderat befolkningsnedgang har i snitt under 3000 innbyggere. Tilsvarende ser vi at kommuner som har opplevd en sterk befolkningsvekst i perioden, i snitt har mer enn 27 000 innbyggere.

Tabell 1: Gjennomsnittlig antall innbyggere for kommuner gruppert etter befolkningsvekst

Befolkningsvekst 2009-2019	Gjennomsnitt, antall innbyggere (2019)
Sterk nedgang	1846
Moderat nedgang	2879
Stabil utvikling	4172
Moderat vekst	10467
Sterk vekst	27278

Antall innbyggere har betydning for tjenestekvalitet i kommunene fordi det blir færre innbyggere å dele kostnadene på. Befolkningssammensetningen i kommunene er også viktig fordi denne har betydning for etterspørselen etter kommunale tjenester. F.eks. vil en høy andel barn og unge medføre et behov for større kapasitet i barnehager og skoler.

Tabell 2 viser andelen innbyggere i aldersgruppene 0–15 år, 16–66 år og over 67 år for de fem gruppene av kommuner. Som vi ser av tabellen, er alderssammensetningen i befolkningen ulik for de ulike gruppene av kommuner. Kommuner med befolkningsvekst har en høyere andel innbyggere i aldersgruppen 0–15 år og 16–66 år enn kommunene som har hatt negativ utvikling. Tilsvarende har kommunene med negativ befolkningsvekst en høyere andel innbyggere som er 67 år eller eldre.

Tabell 2: Prosent innbyggere i ulike aldersgrupper for kommuner gruppert etter befolkningsvekst

	Befolkningsvekst 2009-2019	Sterk nedgang	Moderat nedgang	Stabil utvikling	Moderat vekst	Sterk vekst
0–15 år	2009	18 %	19 %	19 %	20 %	21 %
	2019	15 %	16 %	17 %	18 %	20 %
16–66 år	2009	63 %	64 %	65 %	66 %	67 %
	2009	62 %	63 %	63 %	64 %	67 %
Over 67 år	2009	19 %	17 %	16 %	14 %	12 %
	2019	23 %	21 %	20 %	17 %	14 %

Ser vi på endringen over tid, ser vi at det har skjedd en endring i alderssammensetningen i alle gruppene av kommuner; det har blitt færre innbyggere i aldersgruppen 0–15 år og 16–66 år og flere i aldersgruppen 66 år eller eldre. Tendensen er den samme for alle gruppene av kommuner, men endringen er størst for kommuner med negativ befolkningsvekst.

2.1 Inntekter

Inntektsnivå i kommunene vil ha betydning for nivået og kvaliteten på de tjenestene som tilbys i kommunene. I tabell 3 har vi beregnet gjennomsnittlig inntektsnivå og utgiftsbehov for de ulike gruppene av kommuner; frie inntekter, indeks for utgiftsbehov, korrigerte frie inntekter og korrigerte frie inntekter inkludert kraftinntekter, Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Inntektsvariablene gjengis som prosent av landsgjennomsnittet.

Frie inntekter er midler kommunene kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Vi ser i tabell 3 at det er en tydelig tendens til at kommuner med befolkningsnedgang i snitt har høyere frie inntekter enn kommunene med befolkningsvekst. Forskjellen er tydeligst mellom kommunene med sterk nedgang og kommunene med sterk vekst.

Tabell 3: Korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter befolkningsvekst

	Frie inntekter	Indeks for utgiftsbehov	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt, konsesjons-kraft-/ hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Sterk nedgang	129	1,24	105	118
Moderat nedgang	118	1,15	103	116
Stabil utvikling	111	1,11	100	109
Moderat vekst	100	1,02	97	98
Sterk vekst	97	0,97	100	98

Note: Gjennomsnitt er beregnet som sum(inntekt eller utgiftsbehov) pr. gruppe delt på sum(innbyggere) pr. gruppe. Siden det er forskjell på antall innbyggere i hver kommunegruppe, vil ikke gruppene veie like mye i landsgjennomsnittet. Gruppene med befolkningsvekst har mange innbyggere og trekker derfor snittet for landet ned til 100.

Ser vi på utgiftsbehov, ser vi det samme mønsteret. Indeks for beregnet utgiftsbehov beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen hvor enkeltkriterier vektet sammen i en indeks. Et tall større enn 1 betyr at kommunen har et beregnet utgiftsbehov som er høyere enn landsgjennomsnittet. Gjennom utgiftsutjevningen omfordeles de frie inntektene for å gjenspeile forskjeller i utgiftsbehov. Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning m.m. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenestytningen vil derfor varierer mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt lett-drevne kommunene og gir til mer tung-drevne kommuner. Kommunene skal med dette i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsforskjellene som de selv ikke kan påvirke. Kommunene med befolkningsnedgang har i gjennomsnitt et høyere beregnet utgiftsbehov enn kommunene med befolkningsvekst.¹

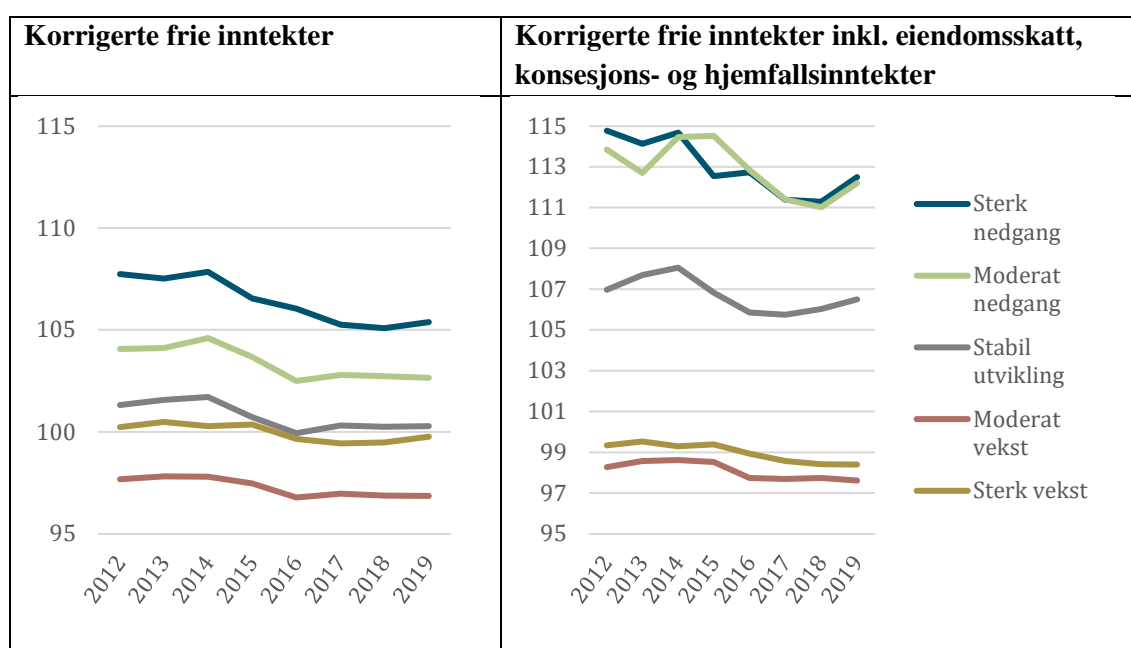
I tabell 3 har vi også beregnet korrigerte frie inntekter med og uten eiendomsskatt, konsesjonskraft, hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.

¹ Vedleggstabell 4 gir en detaljert oversikt over kriteriene i utgiftsutjevningen og hvordan disse påvirker fordelingen av midler mellom de fem gruppene av kommuner.

Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehovet. Disse indikatorene viser det samme mønsteret: kommunene med befolkningsnedgang har gjennomgående et høyere utgiftskorrigert inntektsnivå enn kommunene som har hatt befolkningsvekst. De blir dermed mer enn kompensert for sine kostnadsulempet. En grunn til dette ligger i noen av de regionalpolitiske tilskuddene som har som formål nettopp å gi bedre økonomi i kommuner med distriktsutfordringer. Som siste kolonne viser, er også kraftinntekter, havbruksfond og redusert arbeidsgiveravgift en viktig del av forklaringen.

Ordningen med redusert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere til vekst og verdiskapning i hele Norge. Kommuner som ligger i soner med lavere sats enn de ordinære 14,1 %, får isolert sett lavere lønnskostnader enn andre kommuner, noe som gir rom for økt tjenesteproduksjon. Lavere arbeidsgiveravgift har derfor tilsvarende effekt som økte frie inntekter. Alternativt kan man se ordningen som et redusert utgiftsbehov som det ikke tas hensyn til gjennom utgiftsutjevningen.

Figur 2 viser utviklingen i korrigerte frie inntekter i perioden 2012 til 2019. Vi har sett på både korrigerte frie inntekter alene og korrigerte frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter. Begge målene viser tydelig reduserte inntekter de senere årene for kommuner med befolkningsnedgang. Kraftinntektene ser imidlertid ut til å ha gitt en inntektsøkning fra 2018 til 2019.



Figur 2 Utvikling i nivå på korrigerte frie inntekter pr. innbygger fra 2012 til 2019, kommuner gruppert etter befolkningsutvikling

Faktisk har gjennomsnittlig nivå på korrigerte frie inntekter falt for alle kommunegrupper. Siden nivået måles mot landsgjennomsnittet kan imidlertid ikke inntektene falle for alle kommuner. Det som må ha skjedd, er at de største kommunene har hatt en økning. Dette påvirker landsgjennomsnittet pr. innbygger, men har liten effekt på gjennomsnittet over kommuner hvor hver kommune teller likt. Hvorfor små kommuner og kommuner med befolkningsnedgang har

hatt et så tydelig reduksjon fra 2014 til 2017, er ikke klart. Gradert basistilskudd, som kan forklare noe av effekten, ble først innført i 2017.

2.2 Privat inntekt

Inntektsnivået blant arbeidstakere i kommunen har betydning for skatteinntektene i kommunene. Medby og Karlstad (2008a) viste at de som flytter fra fraflyttingskommunene, over tid fikk høyere inntektsnivå enn de som ble boende. Økte skatteinntekter i kommuner med befolkningsvekst kan kompensere for kostnaden ved en ekstra innbygger. Antall innbyggere i arbeidsfør alder vil også påvirke snittinntekten i kommunene. Det er derfor interessant å se om det er forskjeller mellom kommunegruppene når det gjelder private inntekter. I tabell 4 har vi beregnet gjennomsnittet av medianinntekten for de fem gruppene av kommuner (2018). Vi ser at det er en tydelig tendens i at snittinntekten er høyere i kommunene som har hatt befolkningsvekst. Differansen mellom kommunene med sterk befolkningsvekst og kommuner med sterk befolkningsreduksjon er 49 268 kr.

Tabell 4: Gruppegjennomsnitt over kommunale nivåer for personlig bruttoinntekt (median bruttoinntekt). Kilde: SSB

Befolkningsvekst 2009-2019	Sterk nedgang	Moderat nedgang	Stabil utvikling	Moderat vekst	Sterk vekst
Gjennomsnitt (medianinntekt)	357 637	366 825	371 809	383 972	406 941

2.3 Utvikling i arbeidsmarkedet

Det er en nær sammenheng mellom utviklingen i arbeidsmarkedet og befolkningsutviklingen. Arbeidsplasser tiltrekker seg innbyggere, men dette påvirker norske kommuner på ulikt vis.

I tabell 6 har vi beregnet gjennomsnittlig prosentvis vekst i antall sysselsatte etter arbeidssted i perioden 2009–2019 for de fem gruppene av kommuner.

Tabell 5: gjennomsnittlig arbeidsplassvekst 2009–2019

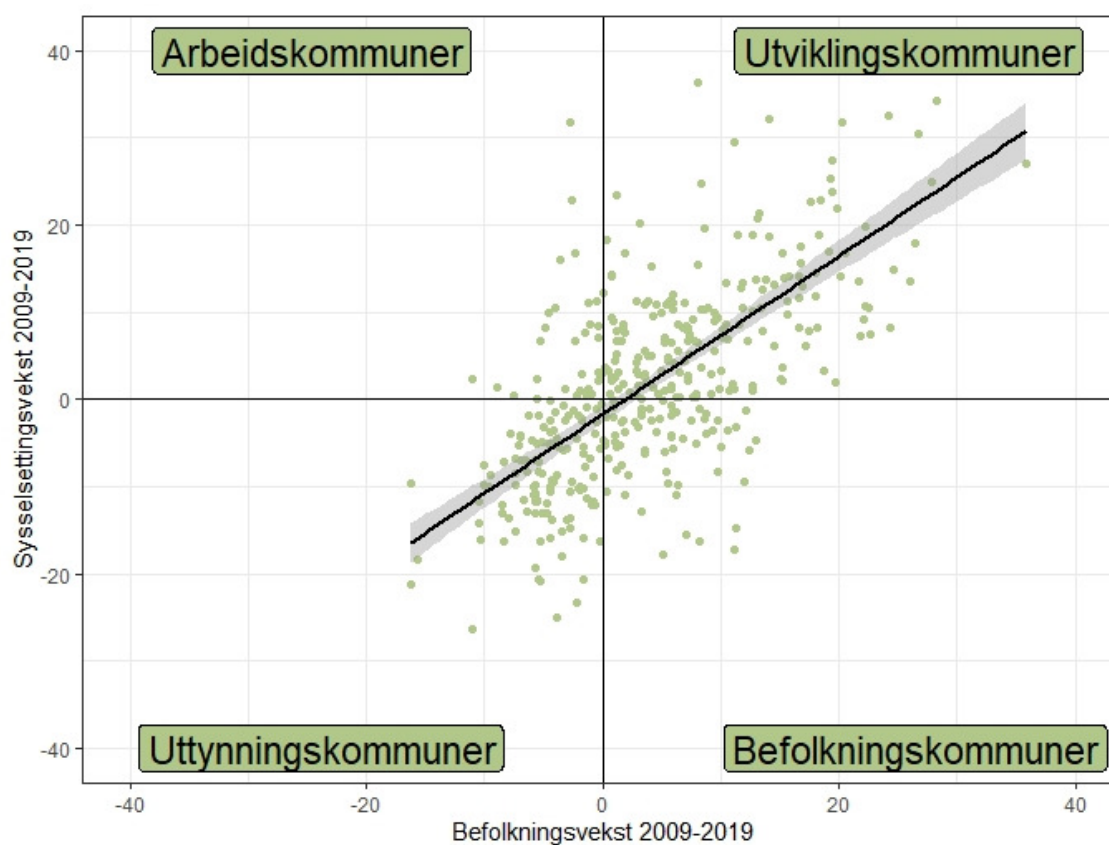
Befolkningsvekst 2009–2019	Sterk nedgang	Moderat nedgang	Stabil utvikling	Moderat vekst	Sterk vekst
Gjennomsnittlig arbeidsplassvekst i prosent	-9,24	-4,38	-0,43	2,95	13,35

Vi ser tydelig at kommunene med svak befolkningsutvikling også har opplevd en svak utvikling i arbeidsmarkedet. Kommunene med sterk befolkningsnedgang har i snitt hatt en reduksjon i antall sysselsatte på 9,24 % i perioden 2009–2019. Tilsvarende ser vi at kommunene med sterk befolkningsvekst i gjennomsnitt har hatt en vekst i antall sysselsatte i den samme perioden på 13,36 %.

I figur 1 har vi beregnet prosentvis sysselsetningsvekst og befolkningsvekst for alle landets kommuner i perioden 2009–2019, og vi kan skille mellom fire ulike typer kommuner (Bråtå et al., 2016)

- *Utviklingskommuner*: kommuner med vekst i både arbeidsplasser og befolkning
- *Uttynningskommuner*: Kommuner med stagnasjon i både antall arbeidsplasser og befolkning
- *Arbeidskommuner*: kommuner med økning i arbeidsplasser, men nedgang i befolkning
- *Befolkningskommuner*: kommuner med nedgang i antall arbeidsplasser, men økt befolkning

Figuren viser at ikke alle kommuner med befolkningsnedgang har nedgang i antall arbeidsplasser. Vi kommer tilbake til en analyse av om forskjellen i arbeidsplassutvikling har betydning i avsnitt 7.6



Figur 3: prosentvis utvikling i antall arbeidsplasser og befolkning i perioden 2009–2019.

2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi redegjort for hvordan vi har delt inn kommunene i fem grupper etter befolkningsvekst i perioden 2009–2019, og sett nærmere på hvordan disse gruppene av kommuner skiller seg fra hverandre når det gjelder kommunestørrelse, utgiftsbehov, inntektsnivå og utviklingen i arbeidsmarkedet.

Gjennomgangen viser at befolkningsnedgang først og fremst er et problem for de minste kommunene. Kommunene med sterk befolkningsnedgang i 2009–2019 har i gjennomsnitt under 2000 innbyggere. Med færre innbyggere blir det også færre å dele kostnadene på. Befolkningsnedgangen har betydning for befolkningssammensetningen, og vi ser at det blir flere eldre og færre yngre innbyggere i kommunene som har hatt befolkningsnedgang. Dermed endres etterspørselen etter kommunale tjenester.

Når vi ser på inntekter og utgifter i de fem gruppene, finner vi at kommunene med befolkningsnedgang i gjennomsnitt har et høyere beregnet utgiftsbehov, men også et høyere utgiftskorrigert inntektsnivå enn kommunene som har hatt befolkningsvekst. Det tyder på at kommunene med befolkningsnedgang har høyere inntekter utover det som kompenserer for kostnadsulempen. Blant annet har regionalpolitiske tilskudd et slikt formål. I tillegg er kraftinntekter og inntekter fra Havbruksfondet viktig for mange av disse kommunene.

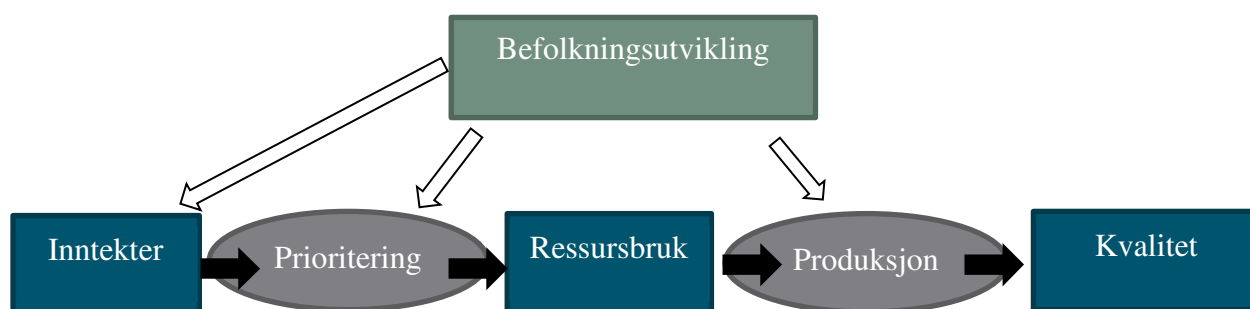
Over tid ser vi at inntektsnivået har blitt redusert de siste årene for kommuner med befolkningsnedgang, mens kraftinntekter ser ut til å ført til inntektsøkning fra 2018–2019. De største kommunene har derimot økt sin andel av kommunesektorens inntekter.

Utviklingen i arbeidsmarkedet henger tett sammen med befolkningsendringer. Kommunene med befolkningsnedgang i 2009–2019 har i gjennomsnitt hatt en markant nedgang i antall arbeidsplasser i samme periode. Likevel er det en del kommuner som har hatt vekst i antall arbeidsplasser til tross for befolkningsnedgang.

3. En modell for tjenestekvalitet

Hva bestemmer kvaliteten på kommunale tjenester? Kvaliteten varierer mellom kommuner, og den varierer også mellom tjenestesektorer innenfor samme kommune. Figur 4 viser vårt utgangspunkt for en analysemodell. Tjenestekvaliteten bestemmes av ressursbruken og de produksjonsforholdene som ressursene puttes inn i. Ressursbruken knyttet til en tjeneste bestemmes av kommunens samlede inntekter og hvordan disse prioriteres.

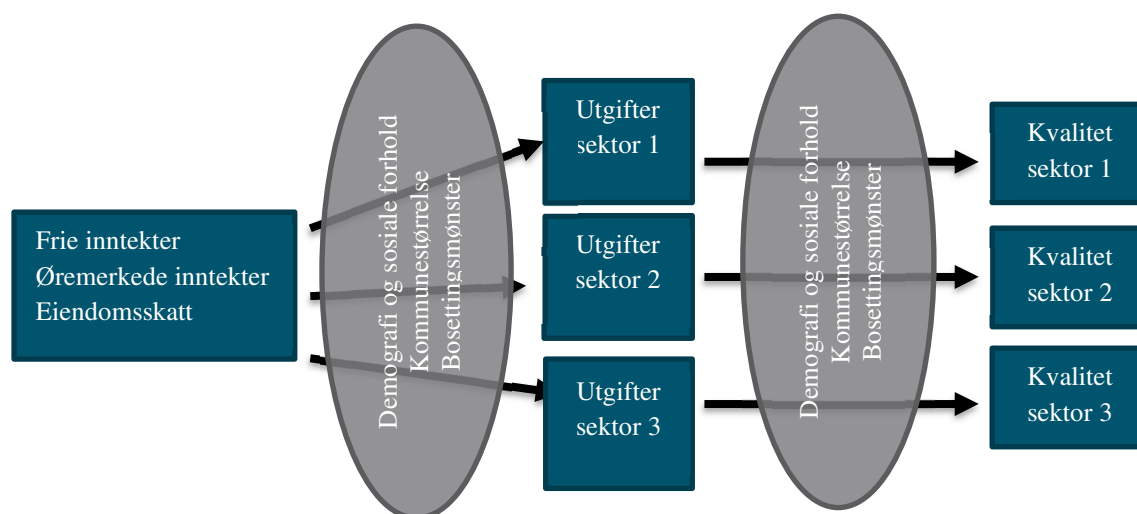
Befolkningsutviklingen vil kunne påvirke inntekter gjennom inntektssystemet, skattegrunnlaget, skjønnsmidler og fordeling av øremerkede midler. Videre vil befolkningsutvikling kunne påvirke prioriteringen av inntektene. Befolkningsendringer gir ofte en endret demografisk sammensetning og derigjennom endrede behov for ulike tjenester, og det kan gi behov for omdisponering av ressurser og nye investeringer. Demografiske endringer kan gi økt politisk makt til den gruppen som vokser, mens tregheter i tilpasningen virker i retning av økte ressurser pr. bruker i den gruppen som reduseres mest (Borge & Rattsø, 1995). Til slutt kan befolkningsendringer også påvirke sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet, her kalt produksjonsforholdene. Færre barn i skolealder kan for eksempel påvirke ressursbehovet pr. elev.



Figur 4

Figur 6 bretter ut Figur 4 for å illustrere situasjonen med flere sektorer og hvordan vi tenker å bruke modellen for å analysere betydningen av befolkningsutvikling. Vi kan måle inntekter og utgifter, og vi forsøker også å måle kvalitet. Vi kan dermed stegvis analysere effekten av befolkningsutvikling fra inntekter, gjennom prioriteringer og tjenesteproduksjon til tjenestekvalitet.

Vi vil ikke gå inn og beskrive prioriteringsprosessene og produksjonsprosessen, men vil representere denne gjennom et sett av variabler som er antatt å påvirke prioriteringer og produksjonsforholdene. I praksis benytter vi kriteriene i inntektssystemets kostnadsnøkkel som mål på produksjonsforholdene.



Figur 5

3.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget for analysene består av regnskapstall fra KOSTRA, demografivariabler fra Statistisk sentralbyrå, demografiske og sosiale indikatorer fra inntektssystemet til kommunene og indikatorer for tjenestekvalitet fra Kommunebarometeret.²

Dataene er supplert med blant annet utbetalinger fra havbruksfondet fra Fiskeridirektoratet og tall for kommunale kraftinntekter fra KS. Kraftrelaterte inntekter er fordelt utover flere arter og funksjoner i KOSTRA, hvor de delvis føres sammen med andre typer inntekter. KS har derfor gjort en jobb med å gi en samlet oversikt.³ Oversikten til KS er i hovedsak basert på tall fra 2017 og kan dermed ikke relateres direkte til regnskapstallene for 2019. De vil likevel gi relevant informasjon om hvilke kommuner som har høye kraftinntekter, og være et anslag på hvor mye disse inntektene utgjør sammenlignet med de samlede inntektene.

Regnskapstallene i analysene er basert på detaljerte rådata fra KOSTRA levert av Statistisk sentralbyrå. Dette tillater oss å konstruere egendefinerte sektorer. Sektorene vi benytter, og definisjonene av disse finnes i Vedleggstabell 2.

Både i analyser av utgifter og kvalitet forholder vi oss til kommunale tjenestesektorer. Sektorinndelingen i Kommunebarometeret er ikke nødvendigvis definert ut fra regnskapsmessige avgrensninger, og vi har derfor ikke lagt vekt på å tilpasse vår sektorinndeling til sektorinndelingen i Kommunebarometeret i et en-til-en forhold. Likevel vil det ganske sikkert være godt samsvar mellom sektorinndelingene for de største sektorene.

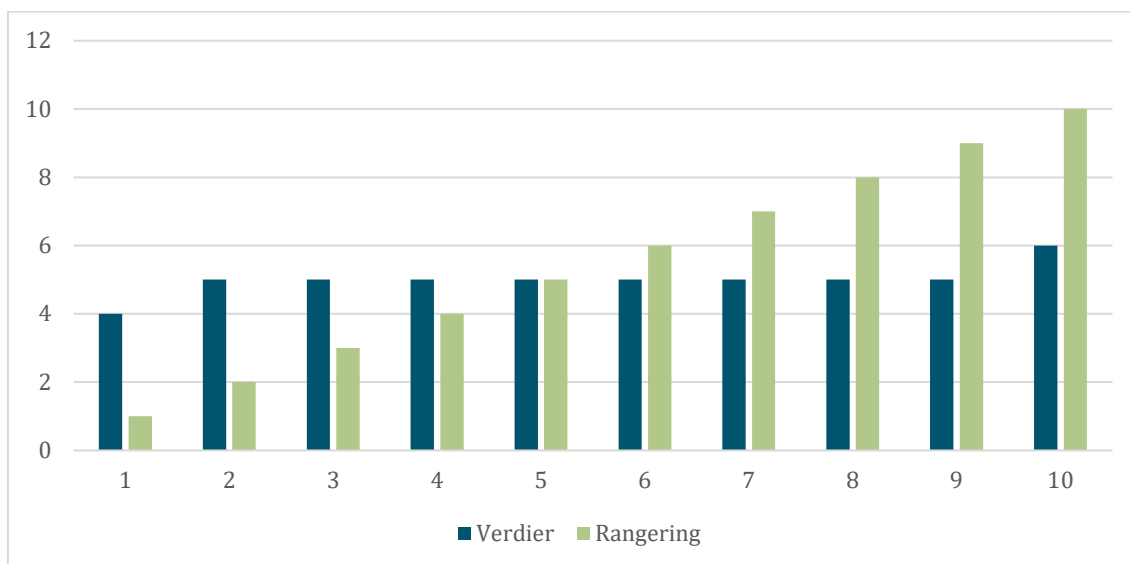
² <https://kb.kommunal-rapport.no/landing>

³ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/kraftinntekter-i-kommunesektoren/>

3.1.1 Kommunebarometeret

Utgangspunktet for våre analyser av sammenhengen mellom inntektsutvikling og tjenestekvalitet er data fra kommunebarometeret som sammenlikner landets kommuner basert på 152 nøkkeltall innen 12 sektorer. I tillegg til at det er utfordrende å måle kvalitet (som vi omtaler nærmere i kapittel 6), er det noen aspekter ved hvordan dataene for kommunebarometeret er satt sammen, som krever nærmere redegjørelse.

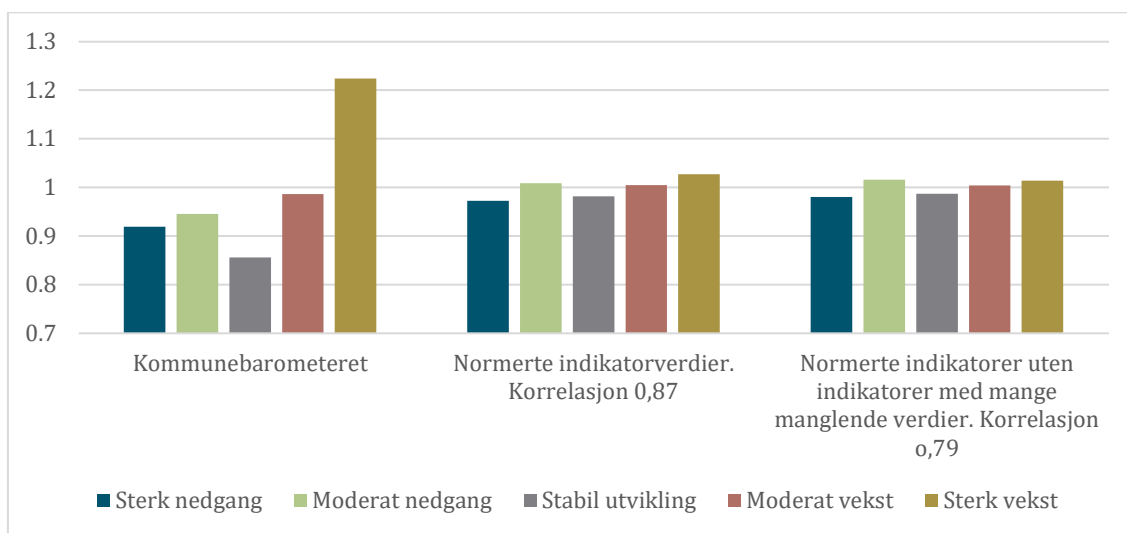
En av utfordringene med kommunebarometeret er at den reelle variasjonen i datamaterialet er liten: kommunene er relativt like hverandre. Et eksempel er indikatoren «snitt grunnskolepoeng 10-trinn siste fire år» som inngår i indeksen for grunnskole. For å unngå at tilfeldige variasjoner har spesielt store utslag i små kommuner, er indikatoren beregnet som et gjennomsnitt av de siste fire år. Standardavviket for denne indikatoren er på 1.42. Kommunene avviker altså 1.42 poeng fra gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Det må sies å være lite. For å kunne gi kommunene en totalplassering i kommunebarometeret rangeres kommunene etter hvordan de scorer på indikatorene. Rangeringen «strekker» fordelingen selv om variasjonen er liten. For eksempel kan en kommune havne langt ned på plasseringen på kommunebarometeret og fortsatt ha en verdi som ligger nært gjennomsnittet for kommunene. Hva rangeringen gjør med fordelingen, er illustrert i Figur 6.



Figur 6: Illustrasjon av hvordan rangering kan overdrive forskjellene mellom kommuner

En annen utfordring med Kommunebarometeret er manglende verdier. På enkelte av indikatorene som inngår i kommunebarometeret, er det mange verdier som mangler. Ofte er det de små kommunene som mangler verdier på enkeltindikatorer, fordi personvern hensyn i disse kommunene gjør at man ikke kan offentliggjøre dataene. I indikatoren for grunnskolepoeng er for eksempel 60 % av de manglende verdiene kommuner under 3000 innbyggere.

Vi har derfor gjort noen endringer i indeksen for å sjekke om rangering og manglende verdier har betydning for resultatet. Vi har konsentrert oss om fire utvalgte sektorer: grunnskole, pleie og omsorg, helse og kultur. Først har vi normert indikatorene slik at de varierer mellom 0 og 1. For å håndtere problemet med manglende verdier har vi forsøkt to ulike metoder. I indeks 1 har vi erstattet manglende observasjoner med gjennomsnittsverdien for alle kommuner for den enkeltindikatoren. I indeks 2 har vi fjernet enkeltindikatorer hvor manglende verdier utgjør 15 % eller mer. Resultatene for de ulike gruppene av kommuner er vist i Figur 7.



Figur 7 Illustrasjon Kommunebarometerets rangering av kommuner og alternative indekser.

Det er kanskje ikke umiddelbart synlig i figuren, men endringene i indeksen har mindre betydning for indeksens rangering av kommuner enn man skulle tro: kommunebarometeret og indeksene korrelerer sterkt med kommunebarometeret. Hovedforskjellen på kommunebarometeret og indeksene er spredningen i fordelingen, som er mindre i indeksene hvor kommunene ikke rangeres. Tester viser også at estimater i regresjonsanalyser heller ikke endres betydelig.

Vi velger derfor å bruke kommunebarometeret i de videre analysene. Utfordringen med mangelfulle kvalitetsmål er et generelt problem, og det er trolig ikke en bedre samlet kilde til etablerte kvalitetsindikatorer for et bredt spekter av kommunale sektorer.

3.2 Regresjonsanalyser

Et hovedspørsmål for dette prosjektet er om ulik befolkningsutvikling har betydning for kommunenes økonomi og tjenesteproduksjon, og siden befolkningsutvikling samvarierer med mange andre trekk ved kommunene, har vi behov for å skille effekter av befolkningsutvikling fra effekter av kommunestørrelse, alderssammensetning og andre demografiske og sosiale karakteristika. Vi velger derfor å gjennomføre en rekke regresjonsanalyser.

Regresjonsanalyser brukes for å analysere sammenhengen mellom en avhengig variabel, for eksempel brutto driftsutgifter pr. innbygger, og et sett av forklaringsvariabler som man tror påvirker den avhengige variabelen, for eksempel kommunestørrelse, befolkningsutvikling og

andel innbyggere i arbeidsfør alder. Ut av analysen får man estimater for hvordan hver enkelt forklaringsvariabel påvirker den avhengige variabelen, for gitt nivå på de andre variablene i modellen. For eksempel vil kommuner med befolkningsnedgang stort sett også være små kommuner. Regresjonsmodellen hvor begge disse forklaringsfaktorene er inkludert, måler effekten av en endring i befolkningsutviklingen, gitt at kommunene har samme innbyggertall. Vi får også et estimat på effekten av forskjeller i kommunestørrelse, gitt at kommunene har lik befolkningsutvikling. Man får dermed isolert effekten av den enkelte variabel, og man sier at man «kontrollerer for» de øvrige faktorene man har inkludert i modellen.

Forklaringsvariablene er presentert i Tabell 6. Vi bruker til sammen tre varianter av regresjonsmodeller med ulike sett av forklaringsvariabler. Hver variant vil kunne benyttes til å analysere ulike variabler som vi ønsker å studere variasjonen til. Dette vil da være ulike inntektsmål, utgifter for ulike kommunale sektorer og kvalitetsmål for ulike sektorer.

Tabell 6 Forklaringsvariabler brukt i analysene

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Gjennomsnitt 402 kommuner
Brutto driftsinntekter		X		0,00037
Basiskriteriet	X	X	X	0,000
Befolkningsvekst	X	X	X	4,070
Befolkningsvekst kvadrert	X	X	X	75,877
Innbyggere 0–1 år	X	X	X	0,019
Innbyggere 2–5 år	X	X	X	0,042
Innbyggere 6–15 år	X	X	X	0,119
Innbyggere 16–22 år	X	X	X	0,088
Innbyggere 67–79 år	X	X	X	0,131
Innbyggere 80–89 år	X	X	X	0,043
Innbyggere 90 år og over	X	X	X	0,011
Dødelighet	X	X	X	0,008
Ikke-gifte 67 år og over	X	X	X	0,082
Flyktninger uten integreringstilskudd	X	X	X	0,013
Innvandrere 6–15 år ekskl Skandinavia	X	X	X	0,011
Sone	X	X	X	7,844
Nabo	X	X	X	3,610
PU over 16 år	X	X	X	0,005
Aleneboende 30–66 år	X	X	X	0,079
Landbrukskriterium	X	X	X	0,000
Uføre 18–49 år	X	X	X	0,020
Opphopningsindeks	X	X	X	0,000
Arbeidsledige 16–59 år	X	X	X	0,010
Barn 1 år uten kontantstøtte	X	X	X	0,006
Innbyggere med høyere utdanning	X	X	X	0,186
Lavinntekt	X	X	X	0,040
Barn 0–15 med enslige forsørgere	X	X	X	0,021
Antall fritidsboliger pr. innbygger			X	0,279

Brutto driftsinntekter er inkludert som forklaringsvariabel i analysene av utgiftsprioritering og tjenestekvalitet, men naturligvis ikke i analysene av inntekt. Modell 3, som inneholder en variabel for antall fritidsboliger pr. innbygger, inngår kun i en analyse av eiendomsskatt.

Basiskriteriet er definert som $1/\text{innbyggertallet}$.

Befolkningsvekst er definert som *prosentvis vekst i innbyggertallet fra 2009 til 2019*.

Befolkningsvekst kvadrert er definert som $(\text{Befolkningsvekst} - \text{gjennomsnitt befolkningsvekst})^2$.

Videre er alle kriteriene fra kostnadsnøkkelen i inntektssystemet inkludert som forklaringsvariabler. Dette er variabler som både er funnet å påvirke utgiftene, og som gir kompensasjon for dette gjennom ekstra inntekter.

De ulike variablene vi bruker som avhengig variabel, er vist i Vedleggstabell 3.

3.3 Presentasjon av resultater fra statistiske analyser

I dette avsnittet beskriver vi hvordan vi vil presentere resultatene fra de statistiske analysene. Analysene vil gjøres med regresjonsmodeller, og disse presenteres ofte gjennom tabeller som viser estimerte regresjonsparametere og statistisk signifikans. Ofte er det vanskelig å få et godt bilde av størrelsene på de effektene man beregner ut fra slike tabeller. For bedre å synliggjøre de beregnede effektene vil vi derfor relatere estimatene til våre fem grupper av kommuner basert på befolkningsutvikling.

Kort fortalt vil vi bruke estimatene fra regresjonsanalysene til å beregne inntekter og utgifter for de fem kommunegruppene. Ved å legge inn andre verdier for befolkningsutvikling, kommunestørrelse og demografi kan vi se hvordan dette påvirker de fem gruppene.

3.3.1 Steg 1 - Regresjon

Kommunenes inntekter påvirkes potensielt av befolkningsutvikling, men også av en rekke andre faktorer. Som omtalt over bruker vi regresjonsanalyser for å kunne måle effekten av befolkningsutvikling alene. Avhengig variabel er kommunenes brutto driftsinntekt pr. innbygger, og forklaringsvariabler er befolkningsvekst og en rekke andre variabler. Analysen kan synliggjøre inntektsforskjellen mellom to tenkte kommuner som er like på alle måter bortsett fra i befolkningsveksten. Vi sier at modellen kontrollerer for andre forhold. I praksis kan vi kun kontrollere for forhold som vi kan måle. Første kolonne i Tabell 7 viser de variablene vi har lagt inn i modellen, og som vi dermed kan kontrollere for.

Andre kolonne i tabellen, parameterestimer, viser hvor stor effekt modellen sier at befolkningsvekst og andre variabler har på inntektene: Hvis verdien på variabelen øker med 1, hvor mye øker da inntekten pr. innbygger? Tallene for de ulike variablene er ikke direkte sammenlignbare, men avhenger av hvordan variablene er målt. Vi bruker derfor parameterne videre i et steg 2 av analysene, som bedre illustrerer hvor stor effekten av befolkningsvekst og andre forhold er.

I tredje kolonne vises statistisk signifikans. Det vil alltid være en grad av usikkerhet knyttet til et parameterestimat, og signifikansen viser om vi med en rimelig sikkerhetsmargin kan si at et positivt parameterestimat faktisk viser en positiv sammenheng, eller at en negativ verdi faktisk viser en negativ sammenheng. 3 stjerner angir signifikans på 1 %-nivå.⁴ Det er dermed høy sannsynlighet for at størrelsen på kommunens befolkning har betydning for inntektsnivået pr. innbygger. To stjerner angir 5 % signifikansnivå og én stjerne angir 10 % signifikansnivå, med andre ord 95 % og 90 % sannsynlighet.⁵ Variabler uten stjerner er ikke signifikante, og vi kan dermed ikke si med rimelig sikkerhet at disse faktisk har en effekt på inntektene.

Tabell 7 Parameterestimer fra regresjonsanalyse. Avhengig variabel er kommunenes brutto driftsinntekter.

	Parameterestimer	Statistisk signifikans
Konstantledd	55 671	*
Basiskriteriet (inverst befolkningstall)	31 174 857	***
Befolkningsvekst	-440	**
Befolkningsvekst kvadrert	-8.34	
Innbyggere 0–1 år	-556 370	
Innbyggere 2–5 år	74 412	
Innbyggere 6–15 år	17 524	
Innbyggere 16–22 år	161 881	
Innbyggere 67–79 år	-202 611	**
Innbyggere 80–89 år	-230 450	
Innbyggere 90 år og over	191 515	
Dødelighet	-1 403 120	
Ikke-gifte 67 år og over	263 396	**
Flyktninger uten integreringstilskudd	141 922	
Innvandrere 6–15 år ekskl Skandinavia	1 064 454	***
Sone	-191	
Nabo	3 024	***
PU over 16 år	860 412	*
Aleneboende 30–66 år	335 452	***
Landbrukskriterium	7 785 329 873	**
Uføre 18–49 år	-329 438	*
Opphopningsindeks	-140 937 254	**
Arbeidsledige 16–59 år	68 810	
Barn 1 år uten kontantstøtte	1 206 102	**
Innbyggere med høyere utdanning	39 980	
Lavinntekt	-92 549	
Barn 0–15 med enslige forsørgere	-147 015	
<i>Justert R²</i>	<i>0,6932</i>	
<i>Antall observasjoner</i>	<i>402</i>	

⁴ Strengt tatt betyr det at hvis det egentlig ikke er en effekt av variabelen, slik at den reelle parameteren er 0, er det under 1 % sannsynlighet for at vi skulle få et så høyt parameterestimat som vi har fått.

⁵ Litt avhengig av situasjonen og fagtradisjoner anses 5 % eller 10 % som grensen for hva som kan regnes som signifikant.

Alle beregnede sannsynligheter er naturligvis betinget av at modellen faktisk er en korrekt modell. Hvis en viktig variabel er utelatt, vil det kunne føre til at vi får falske signifikante estimater.

For å svare på hva som påvirker kommunens samlede inntekter, har vi analysert modell 1 med brutto driftsinntekter som avhengig variabel. Vi viser denne her som eksempel for å illustrere metoden. Betydningen av resultatene og analyser av andre variabler blir omtalt i kapittel 4.

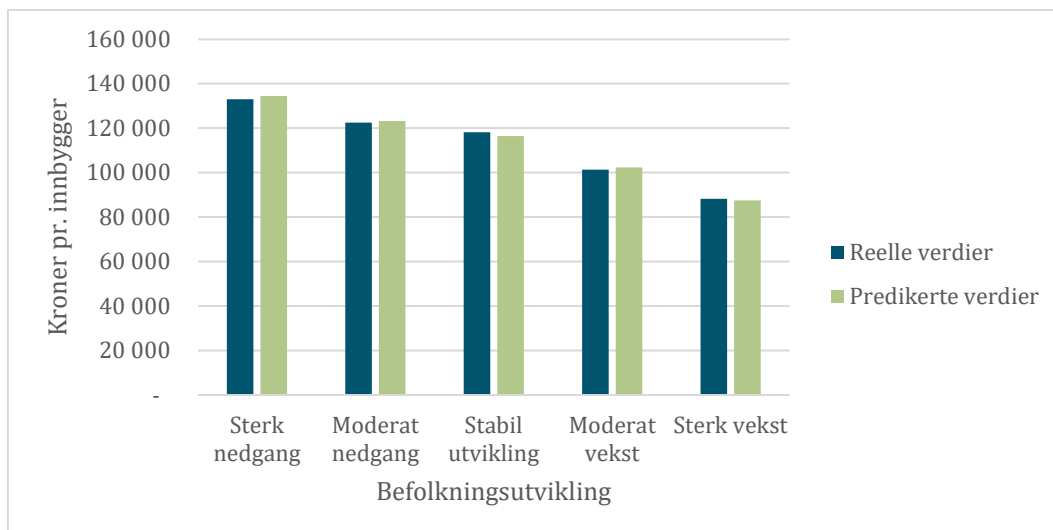
Resultatene viser at smådriftsulemper, målt ved basiskriteriet, har en sterk signifikant effekt. Basiskriteriet er regnet som $1/\text{innbyggertallet}$, og har dermed høyere verdi for små kommuner. Positiv verdi på den estimerte parameteren for basiskriteriet betyr derfor at små kommuner i gjennomsnitt har høyere inntektsnivå, gitt lik verdi på alle andre variabler i modellen. Befolkningsvekst har en signifikant negativ effekt, mens andreordensleddet av befolkningsvekst (befolkningsvekst kvadrert) ikke har statistisk signifikant effekt. Betydningen av befolkningsvekst ser dermed ut til å være tilnærmet lineær.

Noen av variablene fra inntektssystemet har en signifikant effekt, mens andre ikke har det. Dette er ikke overraskende. Når vi legger så mange variabler i en modell, kan effekten av noen av dem fanges opp av andre variabler dersom det er betydelig innbyrdes korrelasjon mellom variablene. Det å inkludere mange kontrollvariabler styrker modellen som helhet, men betyr samtidig at vi ikke bør legge for mye vekt på den estimerte effekten av de individuelle kriteriene. Slik multikollinearitet kan påvirke de variablene vi er mest interessert i å måle effekten av, men også det å utelate variabler kan gi feil estimater.

Justert R^2 angir hvor treffsikker den samlede modellen er. En verdi på 0,6932 betyr at nær 70 % av variasjonen i brutto driftsutgifter er forklart gjennom denne modellen. Dette må anses som en forholdsvis høy forklaringskraft.

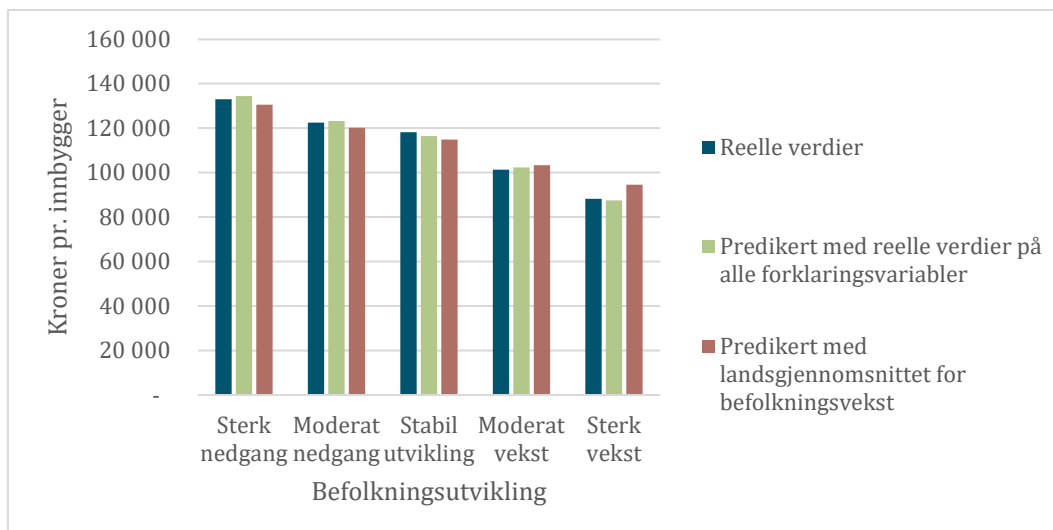
3.3.2 Steg 2 - prediksjon

De estimerte parameterne i Tabell 7 kan brukes til å beregne et sannsynlig inntektsnivå i en reell eller tenkt kommune. Ved å gange hvert parameterestimat med kommunens verdi på denne variabelen og så summere, vil vi få et estimert inntektsnivå. Fordi modellen ikke måler absolutt alle forhold av betydning, vil disse estimatene avvike noe fra det faktiske inntektsnivået. Figur 8 viser imidlertid at vi får ganske treffsikre estimater for kommunegruppene knyttet til befolkningsvekst. De grønne søylene viser gjennomsnittet av faktiske inntekter for hver kommunegruppe, mens de blå søylene viser gjennomsnittet av de predikerte verdiene for de samme kommunene. Modellen fanger dermed fint opp de faktiske inntektsforskjellene mellom disse kommunetypene.



Figur 8 Gjennomsnittlig brutto driftsinntekt 2019 i kommuner gruppert etter befolkningsutvikling

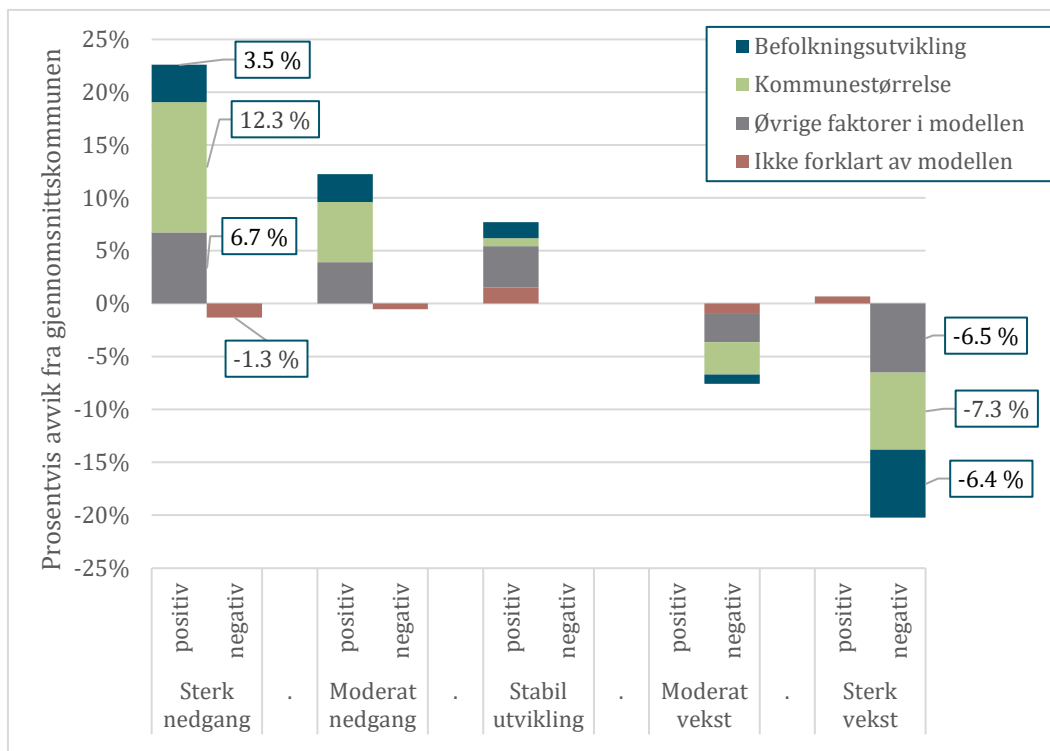
Vi kan så endre på prediksjonen ved å legge inn andre verdier for enkelte variabler. I Figur 9 har vi lagt til røde søyler som er predikert ved å legge inn landsgjennomsnittet for befolkningsvekst for alle kommuner. Den viser dermed hvordan inntekten ville vært fordelt om alle kommuner hadde samme befolkningsvekst. Alle andre variabler har fått kommunenes faktiske verdier. Vi kan dermed sammenligne inntektsnivået til disse kommunegruppene i en situasjon hvor befolkningsutviklingen varierer (de blå søylene) med en situasjon hvor befolkningsutviklingen er lik (de røde søylene). Figuren viser at dette gjør lite med inntektsforskjellene mellom disse kommunegruppene, så selv om de i utgangspunktet er gruppert etter befolkningsutvikling, så er det først og fremst andre forhold som gjør at de har ulik inntekt. En viss endring ser vi likevel. Kommunene med sterkest befolkningsnedgang ville hatt noe lavere inntekt om de hadde hatt en befolkningsutvikling lik landsgjennomsnittet, mens kommunene med høyest vekst ville hatt noe høyere inntekt. For kommunene med moderate endringer har befolkningsutviklingen svært lite å si.



Figur 9 Prediksjoner for gjennomsnittlig brutto driftsinntekt i kommuner med ulik befolkningsutvikling

Denne øvelsen kan vi så gjøre med flere av variablene i modellen for å illustrere hva som forklarer inntektsforskjellene, og hvor viktig befolkningsutvikling er relativt sett. I Figur 10 viser vi betydningen av de ulike forklaringsfaktorene som avvik fra prediksjonen basert på gjennomsnittlig verdi for alle variabler:

- *Kommuner med sterk befolkningsnedgang har 3,5 % høyere inntekt enn gjennomsnittskommunen på grunn av befolkningsutviklingen. Med befolkningsutvikling lik landsgjennomsnittet ville dermed inntekten vært tilsvarende lavere.*
- *Kommunestørrelse forklarer 12,3 % høyere inntekt enn gjennomsnittskommunen. Øvrige faktorer i modellen (kriteriene fra inntektssystemets kostnadsnøkkel) forklarer 6,7 %.*
- *Noe variasjon forklares ikke av modellen. For kommuner med sterk befolkningsnedgang bidrar disse ukjente forklaringsfaktorene til at inntekten i realiteten er 1,3 % lavere enn beregnet.*
- *For kommuner med sterk befolkningsvekst bidrar befolkningsutvikling, kommunestørrelse og øvrige faktorer i modellen til at denne gruppen har lavere inntekter enn gjennomsnittskommunene.*



Figur 10 Illustrasjon av hvilke faktorer som har betydning for variasjon i kommunenes brutto driftsutgifter. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Forklaring av figuren:

- Figuren viser hvordan relevante forklaringsfaktorer medvirker til at kommuner med ulik befolkningsutvikling har ulike verdi på en variabel, her kommuneinntekt.
- Forklaringsfaktorene er befolkningsutvikling, kommunestørrelse, øvrige faktorer i modellen (kriterier fra kostnadsnøkkelen i inntektssystemet) og forhold som ikke er forklart av modellen.
- Dette vises for hver av kommunegruppene med ulik befolkningsutvikling langs den vannrette akse.
- For hver gruppe har vi også delt faktorene i forhold som virker i positiv og i negativ retning.
- Den lodrette akse viser hvor mye de ulike faktorene påvirker gruppens gjennomsnitt sammenlignet med en nasjonal gjennomsnittskommune.

I de neste kapitlene bruker vi figurer lik Figur 10 til å presentere de samme faktorenes betydning for et sett av ulike inntektselementer (kapittel 4), ressursprioritering (kapittel 5) og tjenestekvalitet (kapittel 6).

4. Hva påvirker kommunens inntekter?

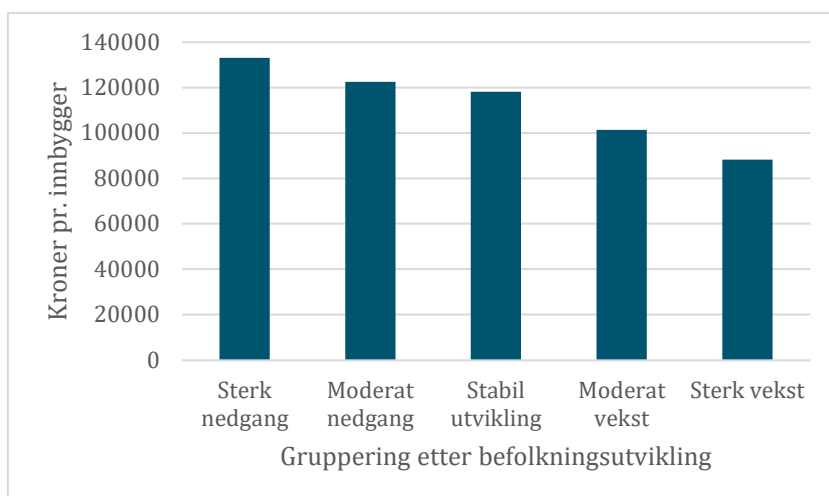
Formålet med dette kapitlet er å undersøke inntektsvariasjonen og dens tilknytning til befolkningsvekst. Vi starter med å se på hvordan samlede inntekter og ulike inntektselementer varierer med utgangspunkt i de fem kommunegruppene med ulik befolkningsutvikling. Hvor viktig er de omfordelende mekanismene i inntektssystemet sammenlignet med kommunens skattegrunnlag og ekstraintekter fra kraftinntekter og havbruksfond? Hvilken rolle spiller regionatilskudd, skjønntilskudd og inntektsgarantiordningen?

Vi vil også undersøke variasjonen innad i disse gruppene. Videre vil vi bruke regresjonsmodellen omtalt i forrige kapittel til å komme nærmere en forklaring på årsakene til de forskjellene vi observerer. Har befolkningsutviklingen betydning, eller er det kommunestørrelsen og demografiske forskjeller som er de viktigste forklaringsfaktorene?

4.1 Brutto driftsinntekter

Brutto driftsinntekter viser grovt sett hvor mye ressurser kommunen har til rådighet i løpet av et år. Dette er ressursene som kan disponeres til tjenesteproduksjon, administrasjon, utbetaling av tilskudd, sparing og så videre. I tillegg kommer netto finansinntekter, og ved eventuell negativ sparing, altså underskudd, vil man i tillegg benytte oppsparte ressurser.

Figur 11 viser gjennomsnittlig brutto driftsinntekt pr. innbygger i de fem kommunegruppene. Gjennomsnittlig brutto driftsinntekt over alle 402 kommuner i analyseutvalget er 109 000. Kommuner med sterk befolkningsnedgang har ganske nøyaktig 50 % høyere inntekt pr. innbygger sammenlignet med gruppen med sterk vekst.



Figur 11 Brutto driftsinntekter 2019 pr. innbygger, gjennomsnitt for grupper av kommuner med ulik befolkningsvekst

4.2 Kraftrelaterte inntekter og Havbruksfondet

En del av kommunene med befolkningsnedgang har ekstraintekter fra kraftproduksjon, enten som vertskommune for, eller eier av kraftverk. Vertskommuner får inntekter gjennom flere kanaler (eiendomsskatt, naturressursskatt, konsesjonsavgifter og salg av konsesjonskraft).⁶ Kommunene får også hjemfallsinntekter fra kraftverk som har hjemfalt til staten. Kraftinntektene er en kompensasjon for de ulemper det medfører å ha kraftvirksomhet i egen kommune. Kommuner med eierskap i kraftverk mottar utbytte fra kraftverkernes overskudd.

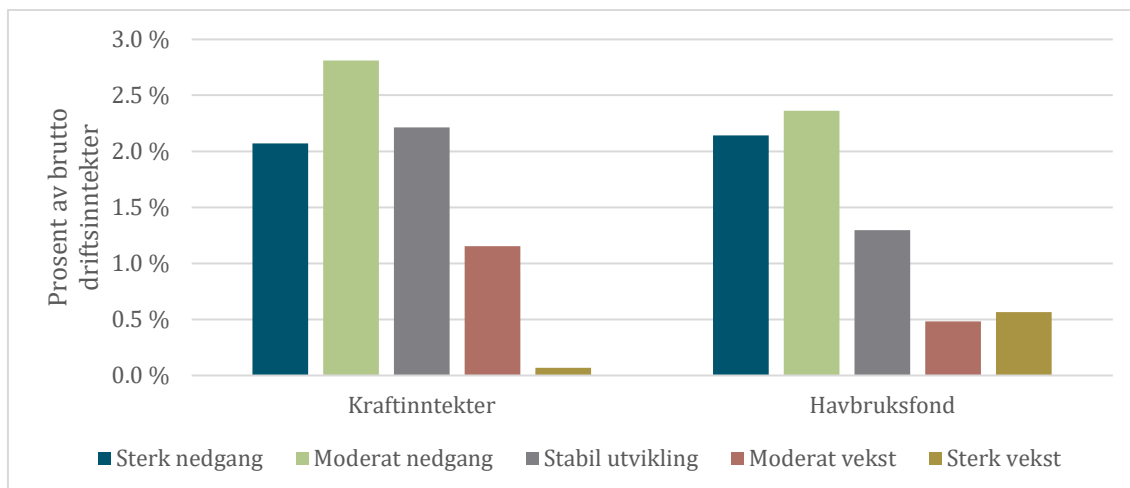
Flere av disse inntektselementene føres sammen med andre typer inntekter i KOSTRA. KS har gjort et arbeid med å sammenstille kraftinntekter, og vi har benyttet oss av disse som illustrasjon av hvor mye disse inntektene betyr. Tallene fra KS gjelder 2017, så de vil ikke gi et nøyaktig bilde av kraftinntektene i 2019. Vi anser ikke dette som noe stort problem for de konklusjonene vi trekker fra dette datamaterialet. Tallene sammenlignes med brutto driftsinntekter hvor kraftinntektene inngår slik de er ført i KOSTRA. Merk at utbytte er inkludert i tallene fra KS, men inngår i kommunenes finansinntekter, ikke driftsinntektene.

En annen type naturressurser som gir ekstraintekter til en del kommuner, er fiskeoppdrett. Havbruksfondet ble opprettet i 2016 og fordeler inntekter fra salg av tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret mellom oppdrettskommuner og -fylkeskommuner. Den første utbetalingen via Havbruksfondet kom i desember 2017 og var på 60 mill. kr. I 2018 ble det utbetalt 2,7 mrd. kr til 164 kommuner og ti fylkeskommuner. I 2019 ble det utbetalt om lag 450 mill. kr. Siden den største overføringen kom i 2018 og en større utbetaling er forespeilet for 2020, har vi i de videre tabellene brukt gjennomsnittlig utbetaling i 2018 og 2019 som anslag på et mer langsiktig forventet inntektsnivå.⁷

Både kraftinntekter og Havbruksfondet er særlig interessante fordi de i stor grad tilfaller kommuner med befolkningsnedgang. Figur 12 viser fordelingen av kraftinntekter og havbruksfond for de fem gruppene av kommuner i prosent av brutto driftsinntekter. Vi ser at som andel av totale inntekter er dette en liten post. Hver av de to inntektstypene utgjør i overkant av 2 % av totalen for kommuner med nedgang i innbyggertallet. Men siden midlene kommer i tillegg til det som er ment å skulle dekke disse kommunenes kostnader, kan det være vel så relevant å sammenligne med netto driftsresultat. En ekstraintekt på over 4 % kan utgjøre forskjellen mellom et negativt netto driftsresultat og et driftsresultat som ligger godt over det gjennomsnittlige målet for en bærekraftig kommuneøkonomi på 1,75 % av inntektene.

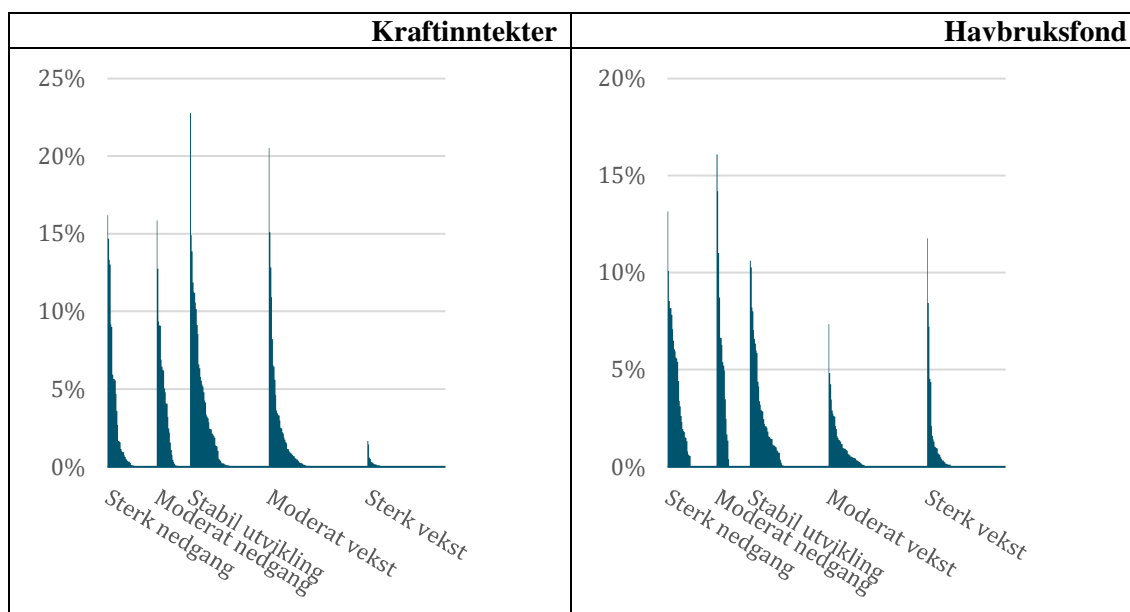
⁶ Kommunenes konsesjonskraftsinntekter og konsesjonsavgifter utgjorde om lag 1,3 mrd. kr i 2017. Naturressursskatten inngår i skatteutjevningen i inntektssystemet og utgjør om lag 1,4 mrd. kr for kommunene. Kommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på vannkraftanlegg over 10.000 kVA var om lag kr. 1,5 mrd kr i 2018.

⁷ Regjeringen la i RNB 2020 (revidert nasjonalbudsjett) frem en ny fordeling fra salg av nye laksekonsesjoner, og foreslo samtidig å innføre en produksjonsavgift fra 2021 på 40 øre pr produsert kilo laks. En statlig grunnrenteskatt ble avlyst. Regjeringen foreslo at andelen av inntektene til kommunene fra fremtidige salgs- og auksjonsinntekter reduseres til 25 prosent, fra 80 prosent. I forliket på Stortinget ble det vedtatt en fast bevilgning til kommuner og fylkeskommuner på 3,25 mrd. kr for 2020 og 2021 (2,25+1,0). I forliket ble det videre enighet om at fra 2022 økes kommunal sektors andel fra salg av kapasitet fra de opprinnelige foreslåtte 25 prosentene til 40 prosent. I tillegg innføres en produksjonsavgift (ca. 500 mill. kr årlig). Gitt at slike salg annet hvert år gir totalt proveny på 5 mrd. kr, så vil det sammen med en produksjonsavgift på 40 øre gi tilnærmet samme gjennomsnitt som for 2018-19 og 2020-2021.



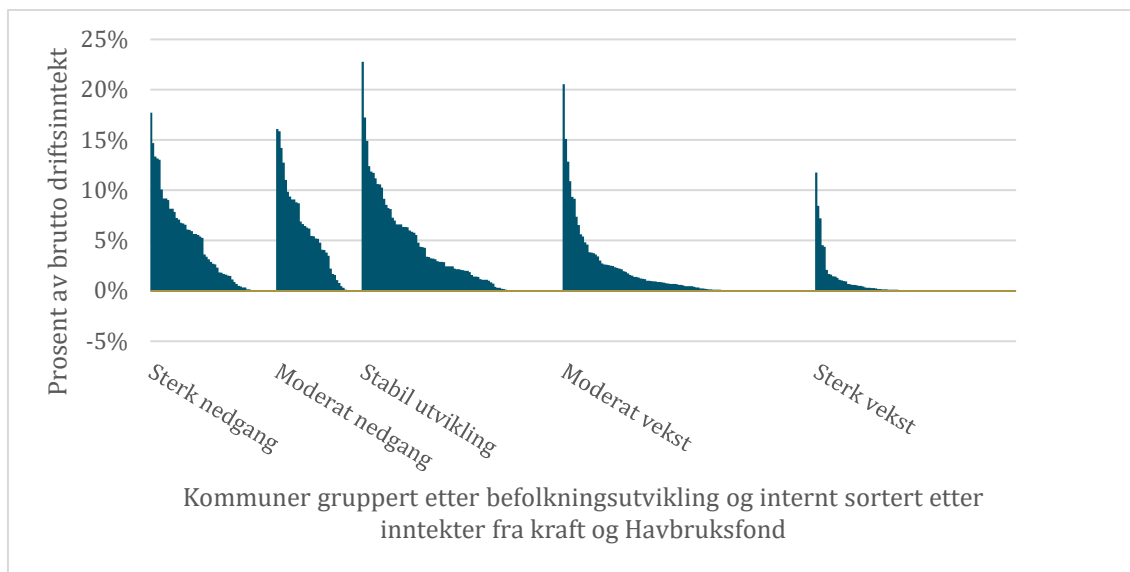
Figur 12 Fordeling av kraftinntekter og havbruksfond i prosent av brutto driftsinntekt. Kommuner gruppert etter befolkningsutvikling.

Ser vi på fordelingen mellom kommuner i Figur 13, så er det noen som ikke mottar slike midler, mens andre har inntekter som løfter kommunen til et inntektsnivå langt over gjennomsnittet.



Figur 13 Fordeling av kraftinntekter (2017) og havbruksmidler (snitt 2018 og 2019) i prosent av brutto driftsinntekt (2019). Kilde: KS og Fiskeridirektoratet

Figur 14 viser fordelingen av havbruksmidler og kraftinntekter i sum. Det ser ut til å være forholdsvis lite overlapp mellom ordningene, så summeringen innebærer at de fleste kommuner med befolkningsnedgang har inntekter fra minst én av ordningene, og maksimalnivået endres i liten grad. Blant kommuner med sterk nedgang i folketallet finner vi ti kommuner som hverken har kraftinntekter eller havbruksfond, og ytterligere ti kommuner hvor disse inntektene utgjør mindre enn én prosent av inntektene. Blant kommunene med moderat befolkningsnedgang er det fem kommuner uten slike inntekter. I den andre enden av skalaen finner vi i de to gruppene til sammen 11 kommuner hvor disse inntektene utgjør mer enn 10 % av brutto driftsinntekter, og 45 kommuner hvor andelen er over 5 %.



Figur 14 Fordeling av kraftinntekter og inntekter fra Havbruksfondet i sum (prosent av brutto driftsinntekt). Kilde: KS og Fiskeridirektoratet

4.3 Inntektselementer

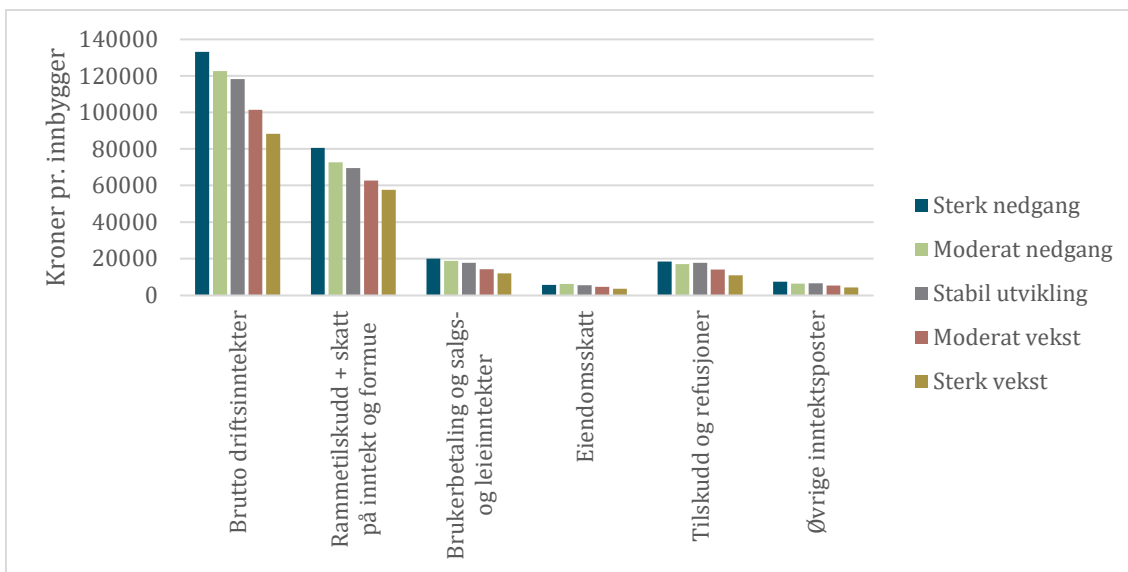
I Figur 15 er brutto driftsinntekter brutt ned på underelementer. Rammetilskudd og skatt på inntekt og formue er det som fordeles gjennom inntektssystemet, og utgjør mesteparten av inntektene. Dette er også det som i KOSTRA kalles kommunenes «Frie inntekter». Figuren viser at nivået på frie inntekter er nært knyttet til befolkningsutviklingen.

En annen inntektskategori er brukerbetaling, eiendomsskatt og salgs- og leieinntekter. Dette kan anses som innbyggernes direkte finansiering av egen kommunes drift.⁸ Eiendomsskatten skiller seg fra skatt på inntekt og formue ved at førstnevnte fastsettes av og går direkte til egen kommune, mens sistnevnte i praksis fastsettes sentralt og omfordeles mellom kommuner. Høye gebyrer og eiendomsskatt kan kompensere for manglende ressurser til å dekke nødvendige tjenester. Men for innbyggerne representerer denne inntektskategorien en negativ kvalitet ettersom det er de som må betale den. I eiendomsskatten ligger også skatt på verk og bruk, og her varierer skattegrunnlaget betydelig mellom kommuner.

Tilskudd og refusjoner kan være inntekter som utvider kommunens handlingsrom, men i mange tilfeller vil det være refusjoner for særskilte kostnader som kommunen ikke kan velge seg bort fra slik at de ikke gir noe fortrinn sammenlignet med andre kommuner.

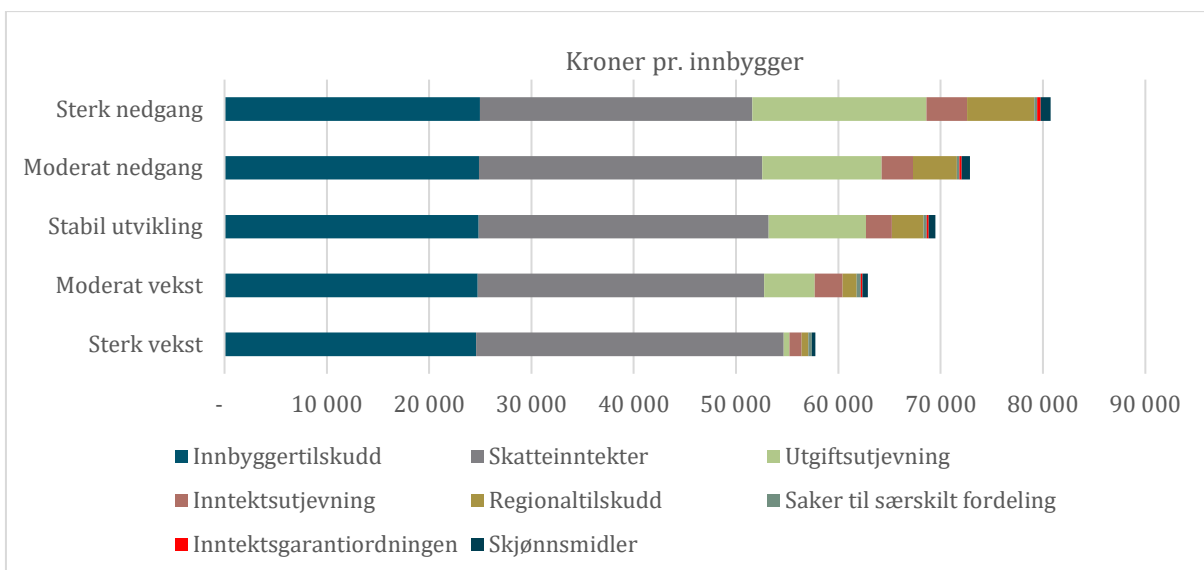
Kategorien «Øvrige inntektsposter» er tatt med for at summen av kategoriene skal utgjøre brutto driftsinntekter, og består av sykelønnsrefusjon, mva.-refusjon og netto overføringer fra IKS og kommunale foretak. Vi ser at fordelingen ikke skiller seg vesentlig fra de andre inntektspostene.

⁸ Eiendomsskatten regnes normalt også som en del av kommunenes frie inntekter, om enn ikke i KOSTRA-statistikken, men i denne rapporten er eiendomsskatten lagt i kategori med andre inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet.



Figur 15 Elementer i brutto driftsutgifter - gjennomsnitt for kommuner med ulik befolkningsutvikling

Figur 16 viser de ulike inntektselementene som fordeles via inntektssystemet, og som utgjør rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. Utgangspunktet er et innbyggertilskudd som er likt pr. innbygger for alle kommuner og skatteinntekter basert på innbyggernes skattbare inntekt og formue. Det er tydelig at utgiftsutjevningen bidrar til at kommuner med sterk nedgang i befolkningen har høyere tilskudd. En stor del av variasjonen kan knyttes til basiskriteriet, som kompenserer for smådriftsulempet. En høyere andel eldre innbyggere vil også gi høyere uttelling i utgiftsutjevningen. Se vedleggstabell 4 for effekter av de enkelte kriteriene.



Figur 16 Inntektssystemets elementer (Kilde: Grønt hefte, KS prognosemodell versjon «2002KS altskatt treaar» og KMD⁹)

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/lopende-inntektsutjevning/id548672/>

Både utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og inntektsgarantiordningen er nullsumspill som gir omfordeling mellom kommuner, men ingen ekstra midler. Figuren gir derimot inntrykk av at alle får ekstra midler fra disse ordningene. Dette skyldes at vi har beregnet gruppegjennomsnittet slik at alle kommuner teller likt. De fleste kommuner får positivt tilskudd gjennom utgiftsutjevningen, mens kommunene som blir trukket, har flere innbyggere. Storbykommunene trekkes for store totalbeløp som fordeles ut på mange små kommuner.¹⁰

Inntektsutjevningen utjevner skatteinntektene for å dempe inntektsforskjellene mellom kommuner. En forholdsvis stor andel av inntektsforskjellene utjevnes, men kommunene beholder noe gevinst/tap som følge av høyt/lavt skattegrunnlag. Skatteinntektene er i utgangspunktet høyere i gruppen av kommuner med sterk befolkningsvekst. Skatteinntektene inneholder her også naturressursskatt.

En annen post som påvirker inntektsfordelingen, er regionaltilskudd, her definert som tilskuddene på kapittel 571 post 61–62 og 64–67 i statsbudsjettet. De største beløpene er her rettet inn mot kommuner med distriktsutfordringer, og to av tilskuddene har også elementer som kompenserer direkte for svak befolkningsutvikling.¹¹ Vi ser at regionaltilskuddene har en tydelig fordelingsprofil i retning av kommuner med svak befolkningsutvikling.

Inntektsgarantiordningen i inntektssystemet er en overgangsordning som sikrer at alle kommuner har en vekst i rammetilskuddet fra ett år til det neste, som ikke ligger mer enn 400 kroner per innbygger under landsgjennomsnittet. Ordningen ble innført i 2009. Inntektsgarantiordningen (INGAR) fanger i stor grad opp endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste og gir kommunene forutsigbarhet ved at veksten i rammetilskuddet ikke vil avvike mer enn et visst beløp fra veksten på landsbasis. Store deler av rammetilskuddet omfattes av denne ordningen, men enkelte elementer som er avgrenset til spesielle formål i en begrenset periode (slik som skjønnstilskuddet og veksttilskuddet), er holdt utenom.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet disponerer årlig en del av rammetilskuddet som tildeles til kommunene etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner for lokale forhold som ikke fanges opp av inntektssystemet. Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av Fylkesmannen etter retningslinjer for skjønnstildeling gitt av departementet.

4.3.1 Variasjon

Grupperingen etter befolkningsvekst kan skjule store forskjeller mellom kommunene. En test på hvor godt finansieringssystemet fungerer, er hvordan det slår ut for de med svakest økonomi. Innenfor hver gruppe av kommuner med ulik befolkningsvekst har vi derfor plukket ut de ti kommunene med svakest økonomi og de ti kommunene med sterke økonomi for å studere

¹⁰ Fordelingen mellom kommunegruppene ser ikke veldig annerledes ut om tallene vektet med antall innbyggere, men gruppen med sterk vekst får da et trekk i utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og inntektsgarantiordningen.

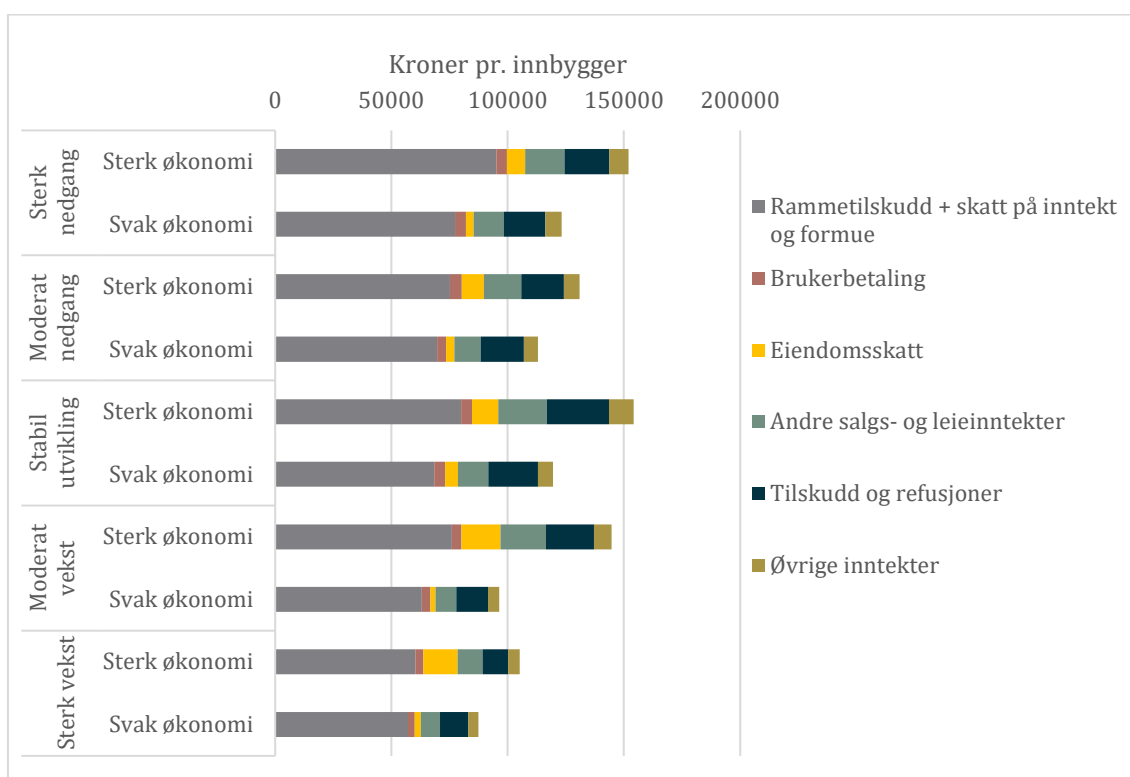
¹¹ Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge er differensiert etter distriktsindeksen, hvor befolkningsvekst siste ti år er én av fire indikatorer.

disse nærmere. Økonomisk styrke er her målt ved gjennomsnittlig netto driftsresultat i perioden 2015–2019.

Figur 17 viser de samme elementene av brutto driftsutgifter som vi viste i Figur 15. Vi noterer oss flere interessante forskjeller som peker seg ut.

For det første ser vi at høyere inntekter innenfor samme vekstgruppe generelt gir bedre økonomiske resultater.

Videre ser vi at det blant kommuner med sterk befolkningsnedgang er en betydelig forskjell i rammetilskudd og skatt på inntekt og formue, det vil si de inntektene som kommer gjennom inntektssystemet. Denne forskjellen ser også ut til å få konsekvenser for driftsresultatet. I de andre vekstkategoriene ser ikke denne delen av inntektene ut til å ha like klar betydning. Vi ser nærmere på inntektene fra inntektssystemet i en egen figur nedenfor.



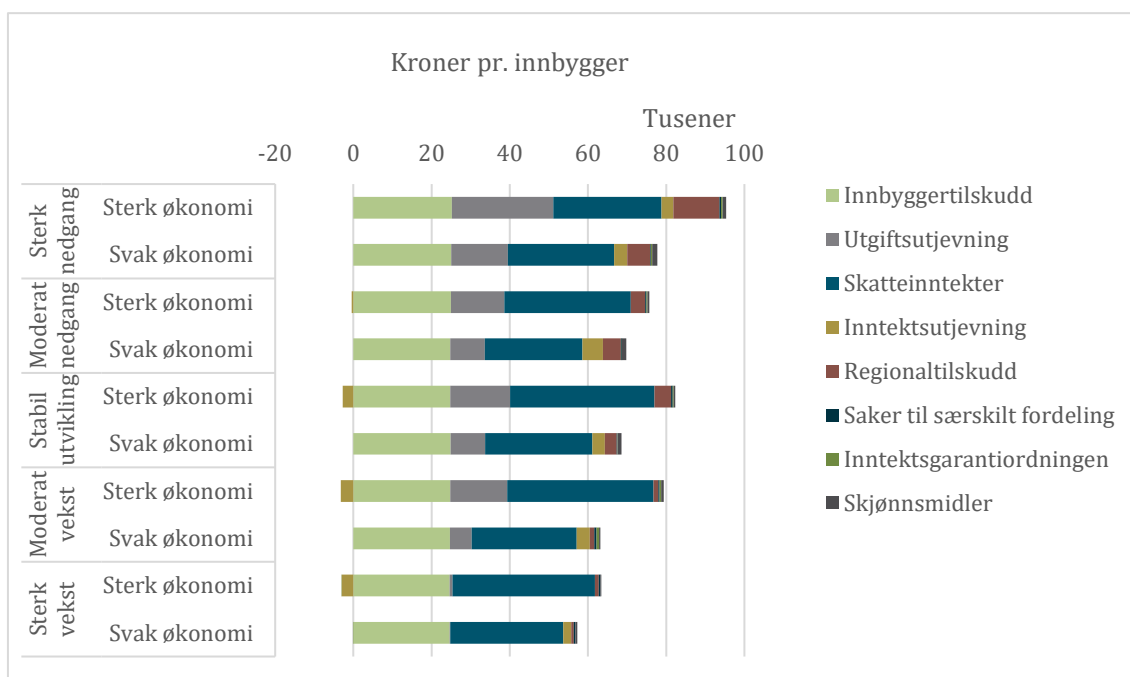
Figur 17 Brutto driftsinntekt i elementer. Skille mellom kommuner med svak og sterk økonomi innenfor gruppering etter befolkningsvekst.

Kommuner med bedre økonomiske resultater har også høyere inntekter fra eiendomsskatt. På den ene siden vil eiendomsskatten i seg selv bidra til bedre resultat, mens man på den andre siden kunne forvente at det er kommuner med svak økonomi som i større grad velger å kreve inn eiendomsskatt. Statistikken kompliseres av at eiendomsskatt på kraftverk utgjør en stor betydelig ekstraintekt for kraftkommuner, mens andre kommuner ikke har denne muligheten.

Kategorien «Andre salgs- og leieinntekter» er også større for kommuner med gode økonomiske resultater. Tilskudd og refusjoner har en mindre tydelig fordelingsprofil for vår gruppering.

De ti kommunene med svakest økonomi blant kommunene med sterk befolkningsnedgang har uansett større samlede inntekter pr. innbygger enn kommunene med sterk vekst og sterk økonomi, men dette kan nok i stor grad relateres til et tilsvarende høyere utgiftsbehov.

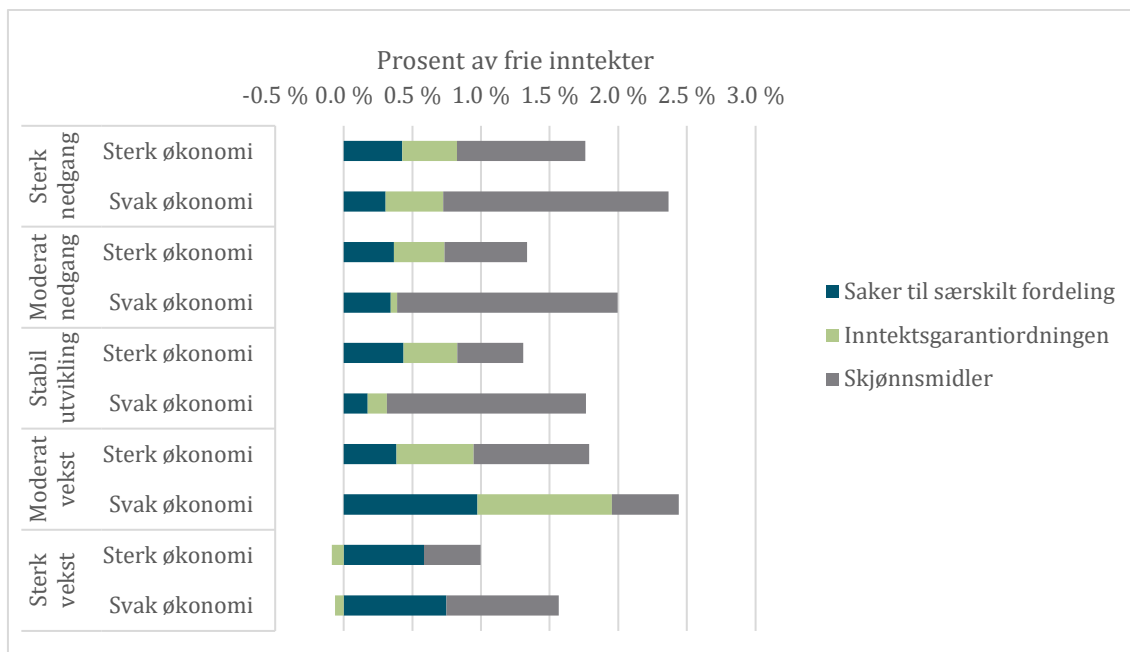
Figur 18 viser inntektselementene fra rammetilskuddet på samme måte. Vi så over at kommunene med sterkest økonomi blant de med svakest befolkningsutvikling hadde klart høyere inntekter fra inntektssystemet. Her ser vi at dette i stor grad kan knyttes til høyere utgiftsutjevning og høyere regionaltilskudd. Et mål med regionaltilskuddet er å gi kommuner med distriktsutfordringer bedre økonomi, og det ser dermed ut til at dette har en slik effekt. Regionaltilskuddet følger også i stor grad forskjellene i befolkningsutvikling, som vi har sett tidligere. Målet med utgiftsutjevningen er derimot å tilpasse inntektene til variasjonen i kommunenes behov. Det skulle tilsi at det ikke var en slik sammenheng som vi finner tegn til her.



Figur 18 Inntektssystemet i elementer. Skille mellom kommuner med svak og sterk økonomi innenfor gruppering etter befolkningsvekst.

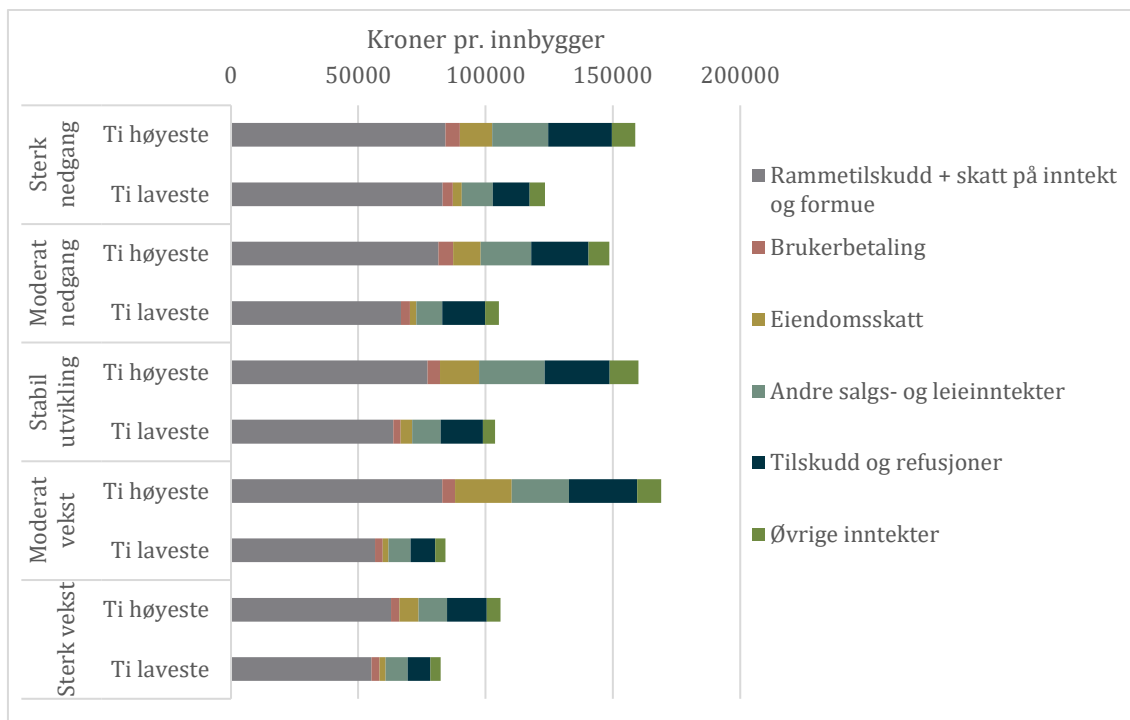
Når det gjelder skatteinntektene, er det lite som skiller kommuner med svak og sterk økonomi i gruppen med sterkest befolkningsnedgang. For de øvrige gruppene er det derimot bedre økonomi i kommuner med høyere skatteinntekter.

Inntektene fra saker til særskilt fordeling, inntektsgarantiordningen og skjønnsmidlene utgjør også med denne inndelingen svært lite av totalinntekten. Vi viser disse i en egen figur (Figur 19) for å gjøre fordelingen mer synlig. Fordelingen har ingen tydelige mønstre, og beløpene utgjør i sum mellom 1 og 2,5 % av de frie inntektene som kommer gjennom rammetilskuddet. Det tydeligste trekket er at skjønnsmidlene fordeles med en større del til kommuner med svak økonomi. Sett i forhold til variasjonen i totale inntekter utgjør likevel ikke omfordelingen via skjønnsmidlene store beløp. Inntektsgarantiordningen tilfaller ikke gruppen med sterkest befolkningsvekst, men fordeles ellers uten tydelig mønster.



Figur 19 Fordeling av mindre elementer av inntektssystemet. Skille mellom kommuner med svak og sterk økonomi innenfor gruppering etter befolkningsvekst.

Figur 20 viser forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og havbruksfond. Dette er inntekter som kommer i tillegg til det som er ansett å være tilstrekkelig til å drive kommunene. Et relevant spørsmål er om de få kommunene som har nedgang i folketallet og står uten slike ekstraintekter, faktisk har tilstrekkelige inntekter. Vi ser nærmere på dette i kapittel 5 hvor vi ser på sammenhengen mellom denne typen inntekter og netto driftsresultat, disposisjonsfond, investeringer og gjeld, og i kapittel 6 hvor vi studerer plasseringen i Kommunebarometeret.



Figur 20 Forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og havbruksfond. Kilde: KS og Fiskeridirktoratet

Figuren viser at disse inntektene kan utgjøre store forskjeller i samlede inntekter. De frie inntektene (rammetilskudd + skatt) er høyere, sannsynligvis på grunn av naturessursskatt. Naturessursskatten inngår i inntektsutjevningen, så forskjellene som følger av denne skatten ville vært betydelig høyere uten denne utjevningsmekanismen. Vi ser videre at eiendomsskatten er høyere, trolig som følge av eiendomsskatt fra kraftverk. Andre salgs- og leieinntekter omfatter salgsinntekter fra konsesjonskraft.¹² Tilskudd og refusjoner er også høyere. Her inngår konsesjonsavgift og eventuelle hjemfallsinntekter.

4.4 Regresjonsanalyser – statistisk signifikans

Det vi har vist i de foregående avsnittene, er hvordan inntektselementer varierer mellom grupper av kommuner med ulik befolkningsutvikling, men vi vet at befolkningsstørrelse kan være en vel så viktig forklaringsfaktor, og at demografiske og sosiale indikatorer også har betydning for fordeling av både rammetilskudd og skatteinntekter. For å skille effektene av disse mulige forklaringsfaktorene fra hverandre, analyserer vi dataene i en regresjonsanalyse.

Vi har gjennomført fem regresjonsanalyser med ulike inntektselementer som avhengig variabel. Hovedresultatene er kort oppsummert i Tabell 8. Statistisk signifikante estimater er markert med stjerner: Tre stjerner angir sterkt signifikant (1 % nivå eller bedre), to stjerner angir signifikant på 5 % nivå og én stjerne angir svak signifikans (10 % nivå). Der hvor p-verdien er lavere enn

¹² Denne inntektsposten vil ha en motsvarende utgiftspost i kjøp av konsesjonskraft. På landsbasis var netto inntekt fra konsesjonskraft ca. 75 % av brutto inntekt fra konsesjonskraft.

0,5, har vi oppgitt fortegn, mens estimater med høyere p-verdier er angitt med verdien 0. Se avsnitt 3.3.1 for utdypende omtale av statistisk signifikans.

Tabell 8 Hovedresultater fra regresjonsanalyser av ulike inntektsmål

Inntektselement (målt pr. innbygger)	Smådriftsulemper (basiskriteriet)	Befolknings- vekst	Befolkningsvekst kvadrert
Brutto driftsinntekter	+***	-.**	-
Rammetilskudd og skatt på inntekt og formue	+***	-	+
Eiendomsskatt	+	0	-.**
Herav skatt på verk og bruk	+*	0	-
Brukerbetaling, gebyr og andre salgs- og leieinntekter	+	-.***	0
Uten salg av konsesjonskraft	+***	-.**	0
Andre tilskudd og overføringer	+***	0	-
Kraftinntekter og havbruksfond	+*	-.**	0

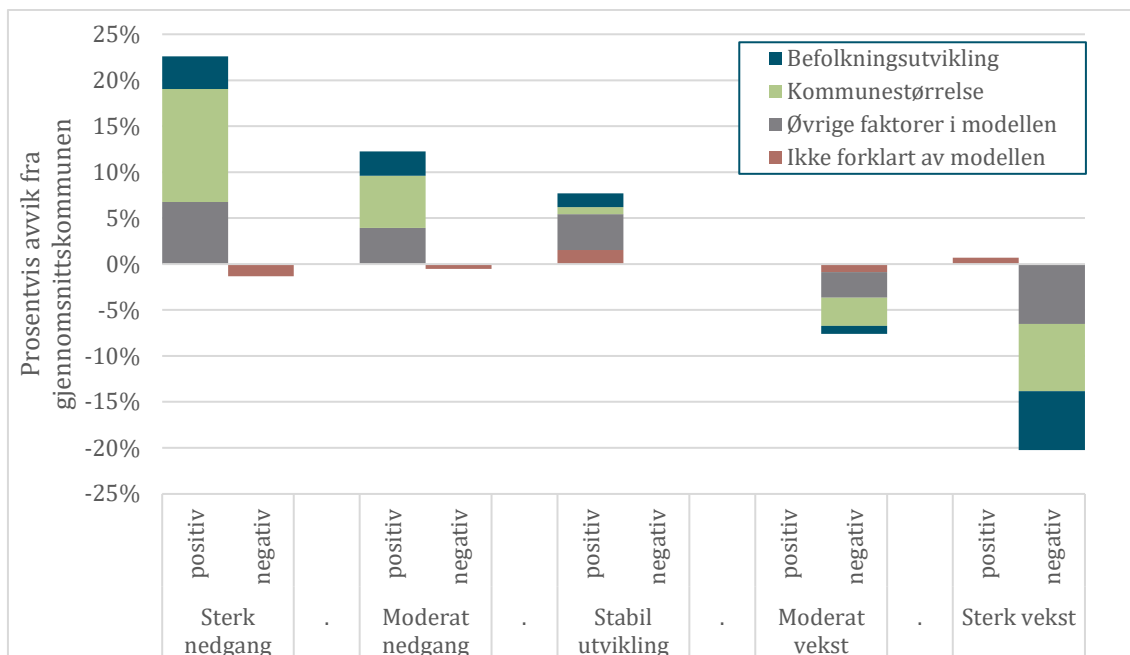
Smådriftsulemper har signifikant betydning for det samlede inntektsnivået gjennom flere av inntektselementene. Både frie inntekter, brukerbetaling, gebyr og salgs- og leieinntekter utenom konsesjonskraft og andre tilskudd og overføringer er signifikant høyere i små kommuner. Summen av kraftinntekter og havbruksfond er også svakt signifikant høyere i små kommuner.

Befolkningsutviklingen har signifikant betydning for brutto driftsutgifter ved at kommuner med befolkningsreduksjon har høyere inntekter enn kommuner med befolkningsnedgang (negativ effekt av befolkningsvekst). Denne effekten kommer i tillegg til effekten av at de fleste av disse kommunene også er små. Blant elementene av driftsinntektene finner vi igjen dette resultatet blant brukerbetaling, gebyrer og andre salgs- og leieinntekter og blant kraftinntekter/havbruksfond.

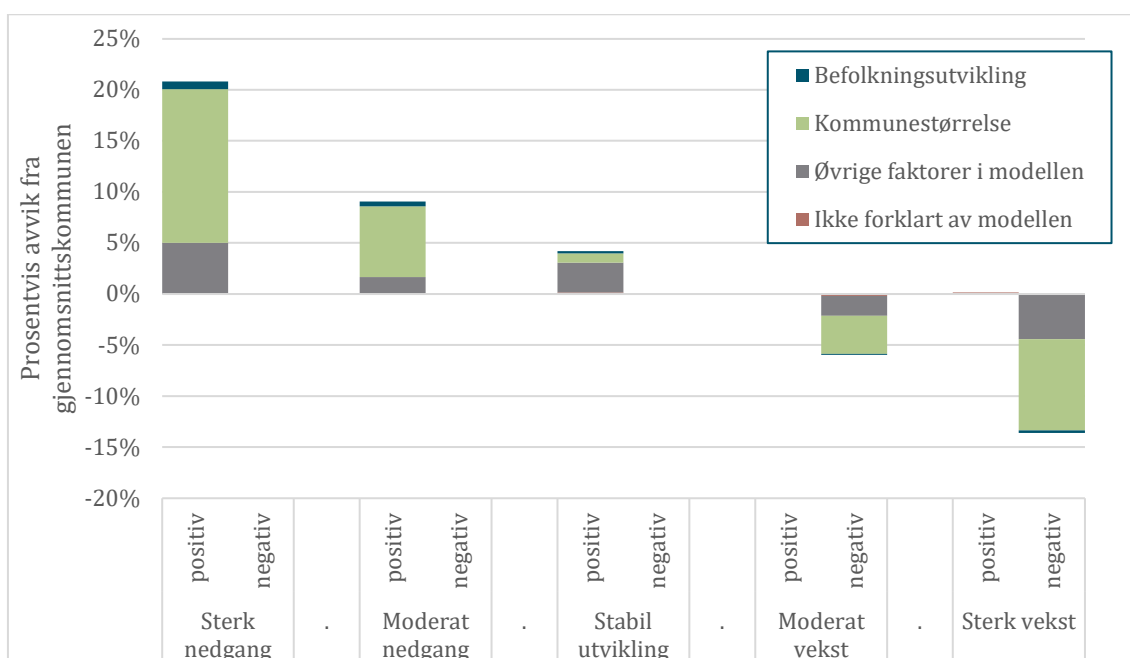
I de påfølgende figurene er de samme resultatene omsatt til figurer som viser den økonomiske betydningen av hver faktor for de fem kommunegruppene.

4.5 Prediksjoner – økonomisk signifikans

Figur 21 viser hvilken betydning befolkningsutvikling og andre faktorer har for brutto driftsinntekter ifølge regresjonsmodellen. Befolkningsutvikling, kommunestørrelse og settet av øvrige faktorer i modellen er alle forbundet med høyere inntekter i kommunegruppene med svak befolkningsutvikling. De samme faktorene bidrar til lavere inntekter i kommuner med moderat eller sterk vekst. Kommunestørrelse ser ut til å være den økonomisk viktigste faktoren bak variasjonen. En mindre del av variasjonen er ikke forklart av modellen, men dette bidrar i liten grad til å endre totalbildet.



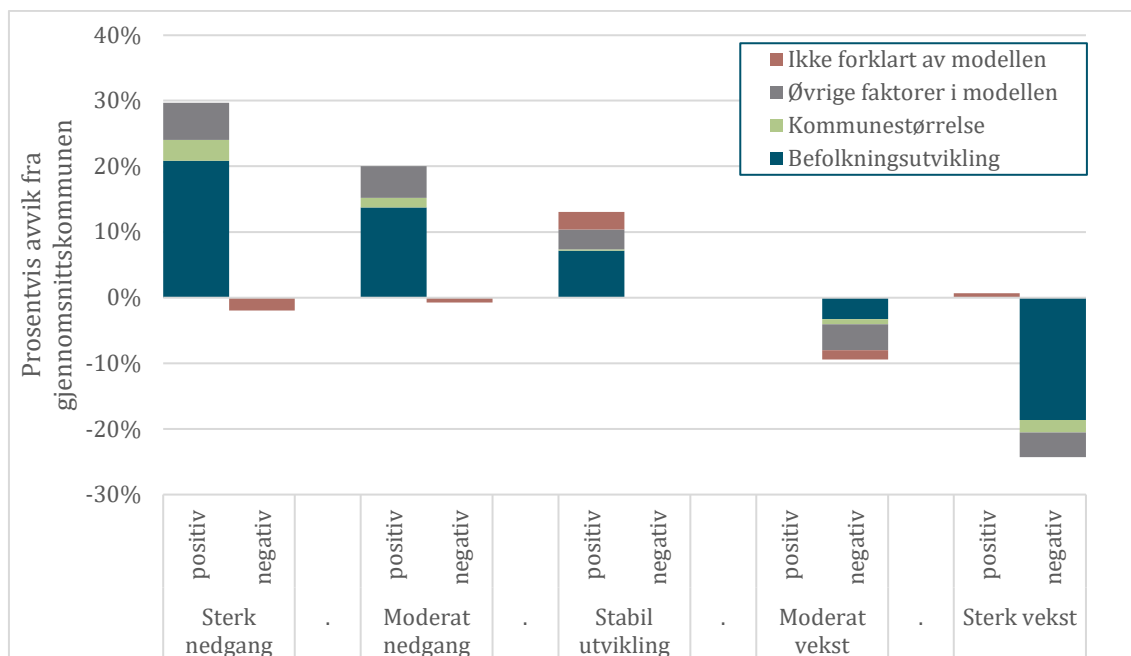
Figur 21 Faktorer med betydning for brutto driftsinntekter. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.



Figur 22 Faktorer med betydning for rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 22 viser at svak befolkningsutvikling har liten betydning for inntektene som kommer gjennom rammetilskuddet. Kommunestørrelse og de øvrige kriteriene i kostnadsnøkkelen

påvirker derimot inntektene direkte og vil selvfølgelig ha en effekt. Vi ser av figuren hvor viktig basiskriteriet er, selv etter innføringen av gradert basiskriterium.¹³

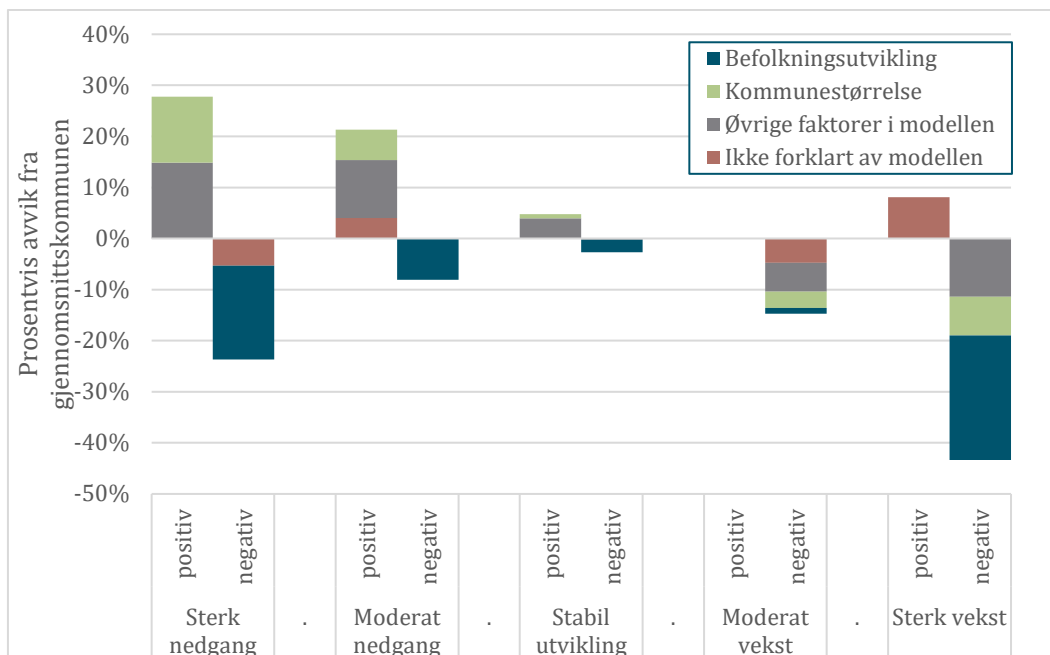


Figur 23 Faktorer med betydning for brukerbetaling, gebyrer og andre salgs- og leieinntekter. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 23 viser at befolkningsutvikling har relativt stor betydning for variasjon i brukerbetaling, gebyrer og andre salgs- og leieinntekter. Svak befolkningsutvikling bidrar til høyere inntekter av denne typen, mens særlig kommunene med sterkeste vekst har betydelig lavere inntekter. For sistnevnte gruppe bidrar sterk befolkningsvekst til 20 % lavere nivå enn gjennomsnittskommunen. For tjenester med anledning til å kreve gebyrer etter selvkost, kan gebyrene være høye og økende i kommuner med smådriftsulemper og befolkningsnedgang.

Tallene for salgs- og leieinntekter omfatter også kraftinntekter fra salg av konsesjonskraft. Bildet ser imidlertid ikke særlig annerledes ut om vi holder denne inntekten utenfor (ikke vist).

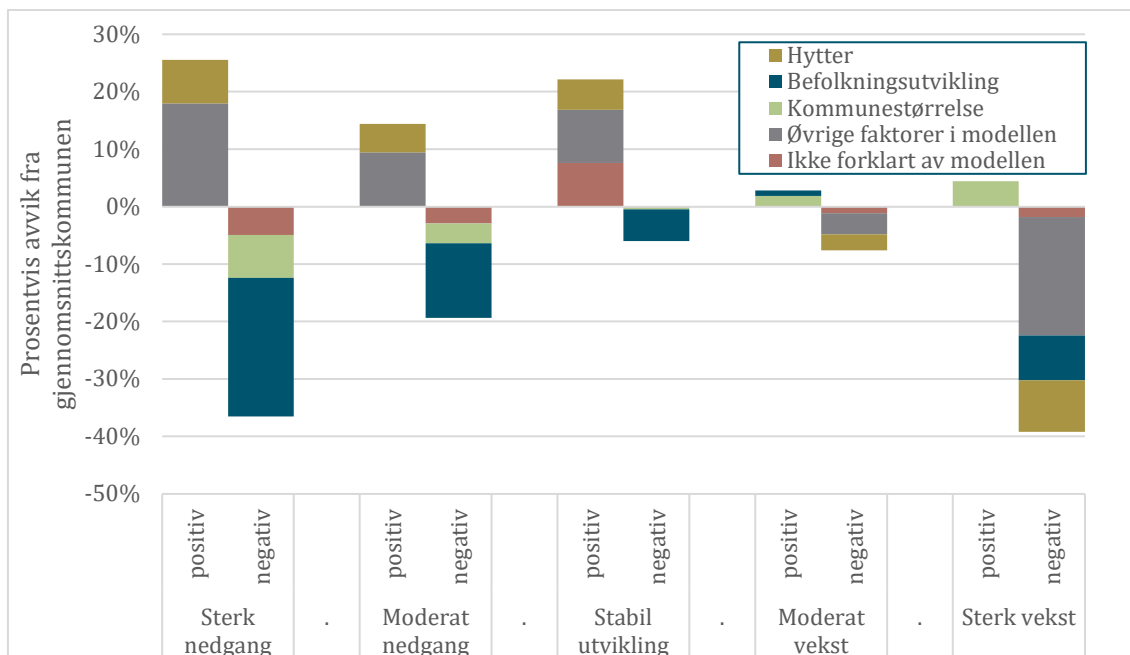
¹³ I 2019 fikk 60 % av kommunene med færre enn 3000 innbyggere full verdi på basiskriteriet, og de fleste av de øvrige hadde også høy verdi.



Figur 24 Faktorer med betydning for eiendomsskatt. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 24 viser hvilke faktorer som har betydning for inntekter fra eiendomsskatt. Eiendomsskatt kommer delvis fra skatting av boliger og hytter, men også fra næringseiendom, kraftverk m.m. Inntektene avgjøres både av skattegrunnlaget, altså om det er høy verdi på eiendommene i kommunen, og kommunens politiske valg av hva som skal beskattes og med hvilken skattesats. Kommuner med store befolkningsendringer (positive og negative) har lavere inntekter av denne typen. For kommuner med svak befolkningsutvikling virker effekten av kommunestørrelse og demografiske forhold i motsatt retning slik at inntektene samlet ligger nær landsgjennomsnittet.

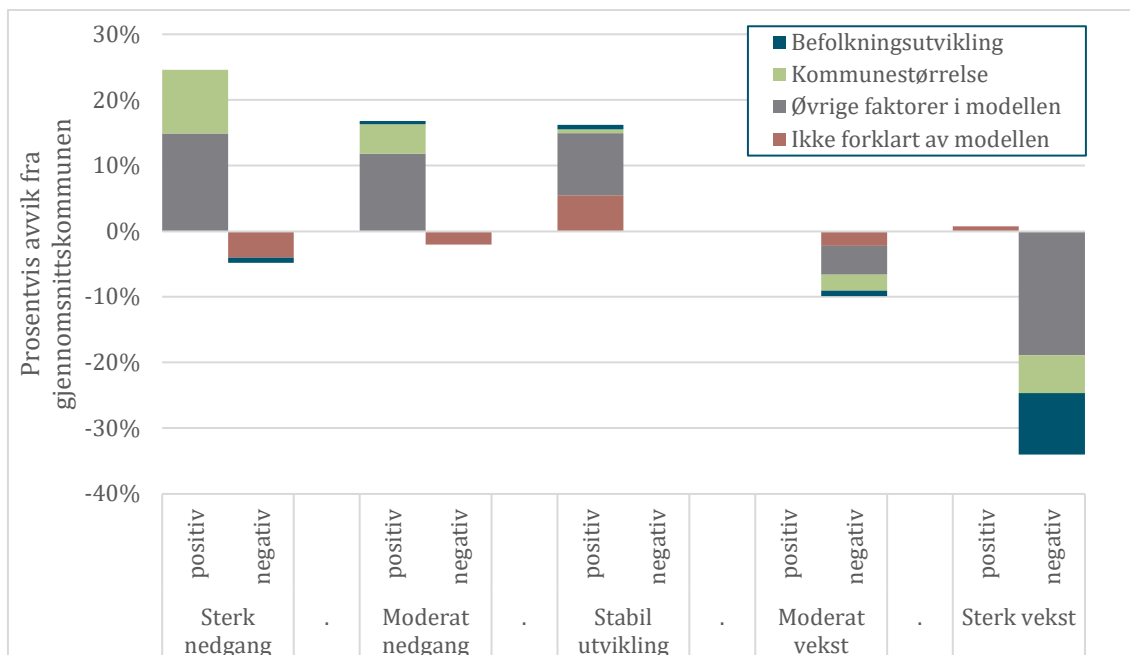
I Figur 25 viser vi hvordan det ser ut når vi bruker kun den delen av eiendomsskatten som hentes inn fra boliger og fritidseiendommer. Her har vi også lagt inn antall fritidsboliger pr. innbygger som en ekstra forklaringsvariabel. Figuren viser at det først og fremst er kommuner med stabil vekst som har inntekter over gjennomsnittet i denne kategorien. Kommuner med nedgang i befolkningen har lave inntekter på grunn av den negative befolkningsutviklingen. Dette kan være en naturlig konsekvens av at det er lite attraktivt å hente inn skatt fra boliger i en kommune som mister innbyggere, både fordi man vil ønske å snu denne utviklingen, og fordi befolkningsnedgang reduserer verdien av eiendommene. Det som trekker motsatt vei, er hytter og sosiale og demografiske forhold, hvor det er uklart hva som driver sistnevnte effekt. Skatt på hytter veier ikke opp for ulempen ved svak befolkningsutvikling for den gjennomsnittlige kommunen med befolkningsnedgang. Hytter er imidlertid svært ulikt fordelt mellom kommuner og kan tydeligvis utgjøre en betydelig kilde for eiendomsskatt. Det må påpekes at modellen viser merinntekten fra eiendomsskatt i kommuner med hytter. Dette vil delvis dreie seg om skatt fra hytter, men kan også delvis være skatt på boliger hvis hyttekommuner i større grad enn kommuner uten hytter krever inn generell eiendomsskatt.



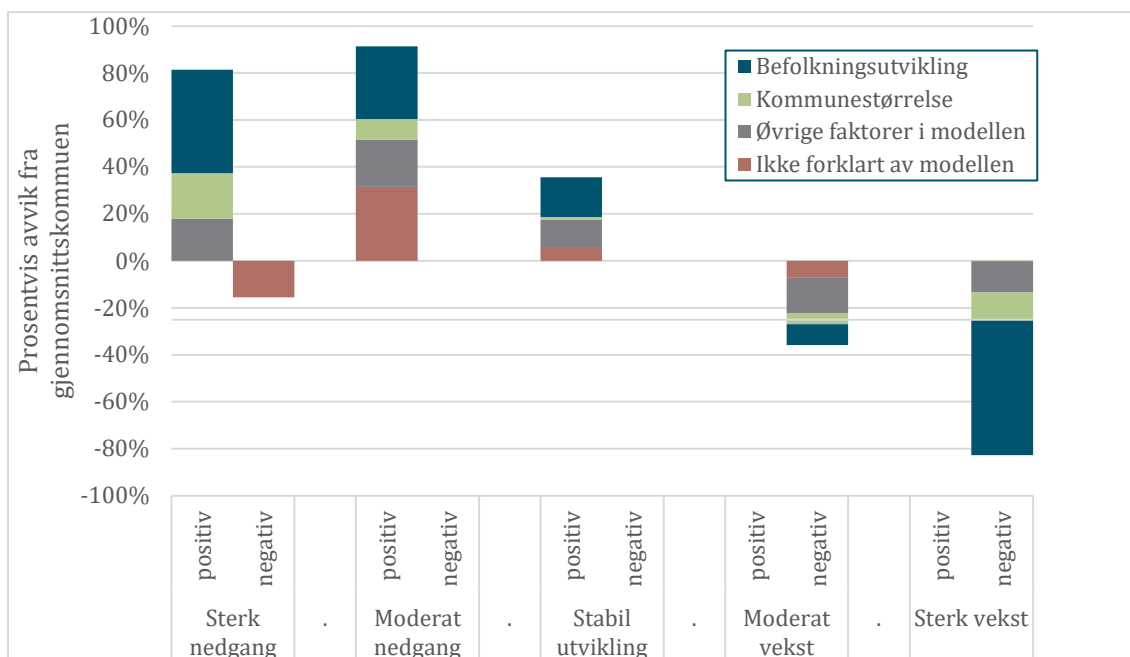
Figur 25 Faktorer bak variasjon i skatt på boliger og fritidseiendommer. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 26 viser at omfanget av overføringer og tilskudd i stor grad er påvirket av demografiske og sosiale faktorer, men også kommunestørrelse har en betydning. For kommuner med sterk økning i folketallet er disse inntektene lavere. Det kan se ut til at dette delvis er en direkte effekt av befolkningsveksten, men dette er ikke basert på statistisk signifikante resultater (jf. Tabell 8).

Figur 27 viser at befolkningsutviklingen har en klar sammenheng med nivået på inntekter fra lokal kraftproduksjon og Havbruksfondet. I Tabell 8 viste vi at dette resultatet også var statistisk signifikant. Resultatet illustrerer at det ikke alltid er direkte kausale sammenhenger vi måler selv om vi har en regresjonsmodell. Det er lite trolig at befolkningsutviklingen påvirker disse inntektene direkte, og det er heller ikke sannsynlig at kraftproduksjon eller havbruk i seg selv gir redusert folketall. Forklaringen er heller at dette er inntekter fra produksjon som først og fremst foregår i distriktskommunene, og dette er også de kommunene som sliter med svak befolkningsutvikling. Samtidig bør det påpekes at når mange flytter ut av kommunen, blir det færre å dele slike inntekter på, så skjevhetene i inntekter pr. innbygger vil fortsette å øke med økt sentralisering.



Figur 26 Faktorer med betydning for tilskudd og overføringer (ikke rammetilskudd). Estimert gjennomsnitteffekt for fem kommune grupper.



Figur 27 Faktorer med betydning for kraftinntekter og havbruksfond. Anslag på kraftinntekter er fra 2017 (Kilde: KS). Havbruksfond er gjennomsnitt av utbetaling i 2018 og 2019 (Kilde: Fiskeridirektoratet).

4.6 Oppsummering – analyse av inntekter

Det er store systematiske inntektsforskjeller mellom kommuner med ulik befolkningsutvikling. Kommuner med befolkningsnedgang har gjennomgående høyere inntekter, men dette skyldes ikke nødvendigvis befolkningsutviklingen direkte. De samme gruppene av kommuner er også små, og de har en annen demografisk og sosial sammensetning og et annet bosettingsmønster enn andre kommuner. Dette er faktorer som påvirker inntektene direkte gjennom inntektssystemet og indirekte gjennom skattegrunnlaget. Videre samvarierer også størrelsen og utviklingen i folketall med distriktstypiske inntekter fra blant annet kraftproduksjon. Negativ befolkningsutvikling er selvfølgelig med på å forsterke problemene med lavt innbyggertall og en høy andel eldre.

Inntektene pr. innbygger er delvis høyere i kommuner med svak befolkningsutvikling fordi disse kommunene har et større utgiftsbehov pr. innbygger. Utgiftsbehovet måles i praksis gjennom kostnadsnøkkelen i den delen av inntektssystemet som kompenserer for at noen kommuner er dyrere å drive enn andre. Både kommunestørrelse og de demografiske og sosiale faktorene vi bruker i analysen, inngår her. Figur 18 viste at utgiftsutjevningen hadde stor betydning for inntektsfordelingen i favør av kommuner med befolkningsnedgang, men dette er altså inntekter som skal sørge for at kommuner som er dyre å drive, har mulighet til å gi tjenester på samme nivå som andre kommuner.

Kommuner med befolkningsnedgang har lavere ordinære skatteinntekter enn andre kommuner, men en god del av forskjellen kompenseres gjennom inntektsutjevningen.

Regionalpolitiske tilskudd er også del av rammetilskuddet. Noen av de regionalpolitiske tilskuddene har som formål å motvirke distriktsproblemer som fraflytting og mangel på utvikling. Disse tilskuddene er derfor ment å heve de økonomiske forutsetningene til distriktskommuner ut over det som er normen for andre kommuner. Tilskuddene gis ut fra kriterier som indirekte, og i noen tilfeller direkte, henger sammen med befolkningsutviklingen. Disse tilskuddene utgjør en stor del av samlede inntekter for gruppene av kommuner med befolkningsnedgang. Blant de regionalpolitiske tilskuddene finnes også elementer som veksttilskuddet, storbytilskudd og regionsentertilskudd som skal kompensere for særlige utgifter som disse kommunkategoriene har eller antas å ha. Disse tilskuddene utgjør likevel lite i vår gruppering av kommuner.

Skjønnsmidler og inntektsgarantiordningen utgjør en liten andel av den samlede inntekten i gjennomsnitt. Skjønnsmidlene ser ut til i noen grad å kompensere kommuner med svak økonomi, noe som også er hensikten med disse midlene.

Av øvrige inntektskategorier utenom inntektssystemet er brukerbetaling og salgs- og leieinntekter, eiendomsskatt og tilskudd og overføringer. En del kommuner med sterk befolkningsnedgang har hatt stor vekst i antall hytter. Analysene viser at eiendomsskatt fra hyttene kan gi en del ekstra inntekter. Tidligere har utredninger også vist at hytter medfører en del kommunale utgifter (Borge, Løyland & Nyhus, 2017).

For en del kommuner, og særlig kommuner med svak befolkningsutvikling, er også kraftinntekter og overføringer fra Havbruksfondet en svært viktig del av inntektene, og de

påvirker også driftsresultatet til kommunene. Her er det imidlertid store variasjoner mellom enkeltkommuner. Økonomien til gjennomsnittet kan derfor komme til å skjule store økonomiske utfordringer hos de kommunene som ikke har slike inntekter.

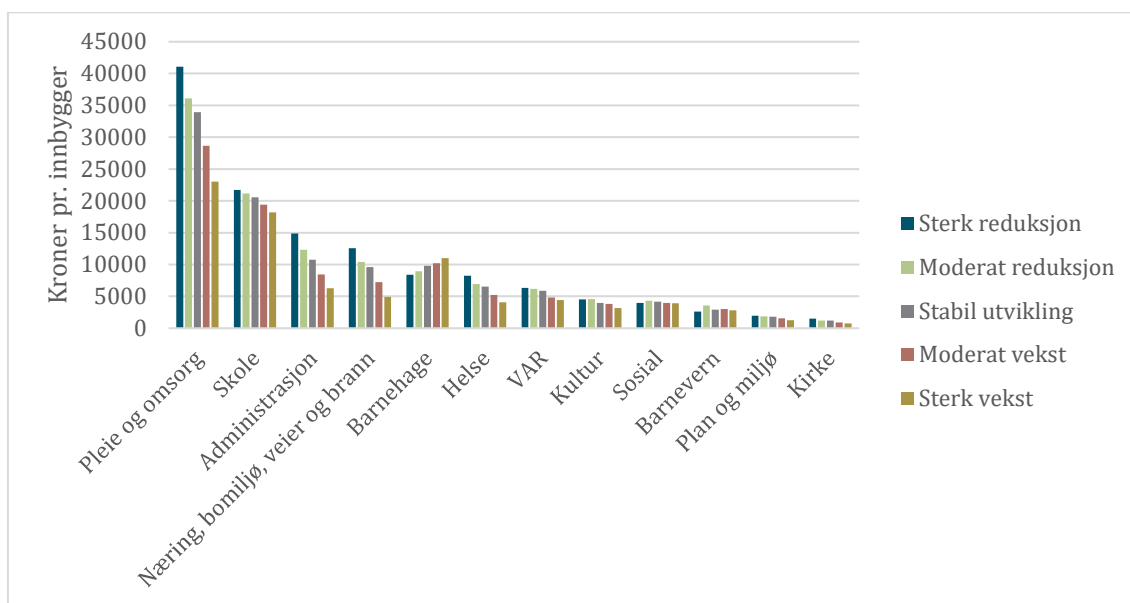
Selv om ekstrainntekter fra naturressurser skaper store inntektsforskjeller blant kommunene med befolkningsnedgang, så ser vi også at kommuner som får høye inntekter gjennom inntektssystemet har bedre økonomiske resultater. Utgiftsutjevningen skal omfordele midler etter variasjon i behov, men vi finner tegn til at kommunene med høyest netto driftsresultat også har klart høyere beregnet utgiftsbehov. Også regionalpolitiske tilskudd og eiendomsskatt bidrar til høyere driftsresultat. Skjønnsmidler virker i motsatt retning.

5. Sektoranalyser – ressursinnsats og prioriteringer

Høyere inntekter til kommuner med svak befolkningsutvikling har delvis bakgrunn i at disse kommunene har et høyere utgiftsbehov. Ressursinnsatsen vil dermed også være høyere, men ikke nødvendigvis likt fordelt mellom sektorer. I dette kapitlet sammenligner vi ressursfordelingen i kommuner med ulik befolkningsutvikling. Hvordan befolkningsutvikling påvirker ressursfordelingen mellom sektorer, kan indirekte si noe om hvilke sektorer som er vanskeligst å skalere ned.

Inntekter kan også prioriteres til sparing. Vi har derfor med netto driftsresultat som en «sektor» i noen av analysene. Mot slutten av kapitlet ser vi nærmere på kommunenes økonomiske resultat, fondsoppygging, gjeldsbelastning og investeringsnivå.

Som i kapitlet om inntekter ser vi her først på gjennomsnittsverdiene for de fem kommunegruppene med ulik befolkningsutvikling før vi viser resultater fra regresjonsanalyser som skiller betydningen av befolkningsutviklingen fra andre faktorer.



Figur 28 Brutto driftsutgifter pr. innbygger i tolv kommunale sektorer, kommuner gruppert etter befolkningsutvikling

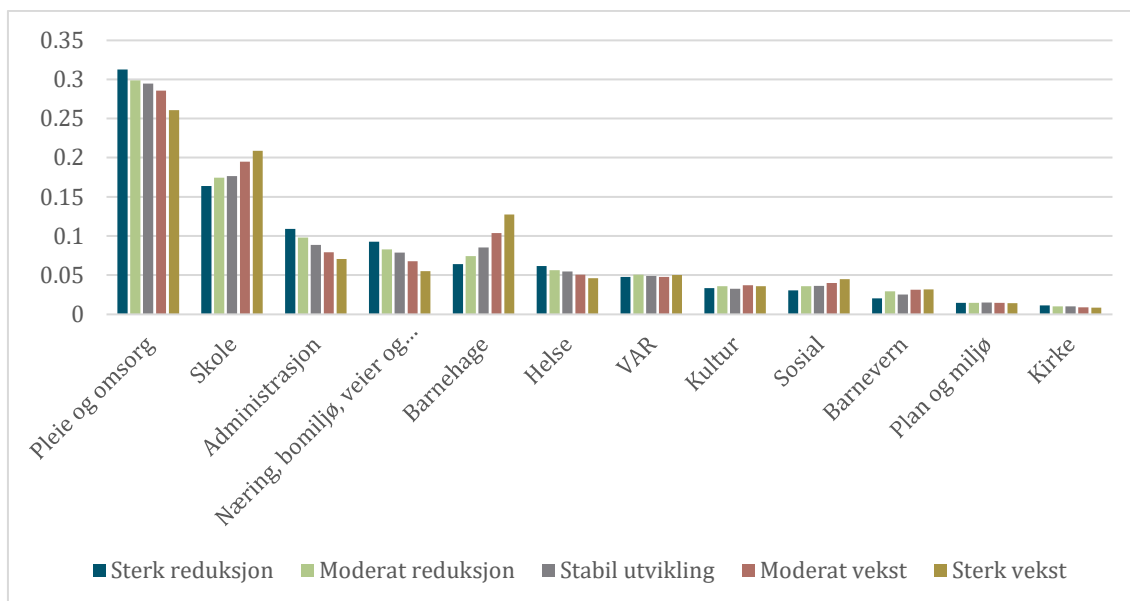
Figur 28 viser fordelingen av brutto driftsutgifter mellom sektorene. Kommuner med svak befolkningsutvikling har høyere kostnader i alle sektorer bortsett fra barnehage, barnevern og sosialektoren. I barnehagesektoren er det klart høyere utgifter i vekstkommunene.

Sektorene med størst forskjell mellom vekstkommuner og kommuner med befolkningsnedgang er pleie og omsorg, administrasjon, helse og samlektoren næring, bomiljø, veier og brann. Innen pleie og omsorg kan vi anta at en høyere andel eldre innbyggere bidrar til større

ressursbruk, mens en forklaring på høye administrasjonskostnader kan være smådriftsulemper. Dette vil vi få bekreftet eller avkreftet når vi analyserer tallene med regresjonsanalyser.

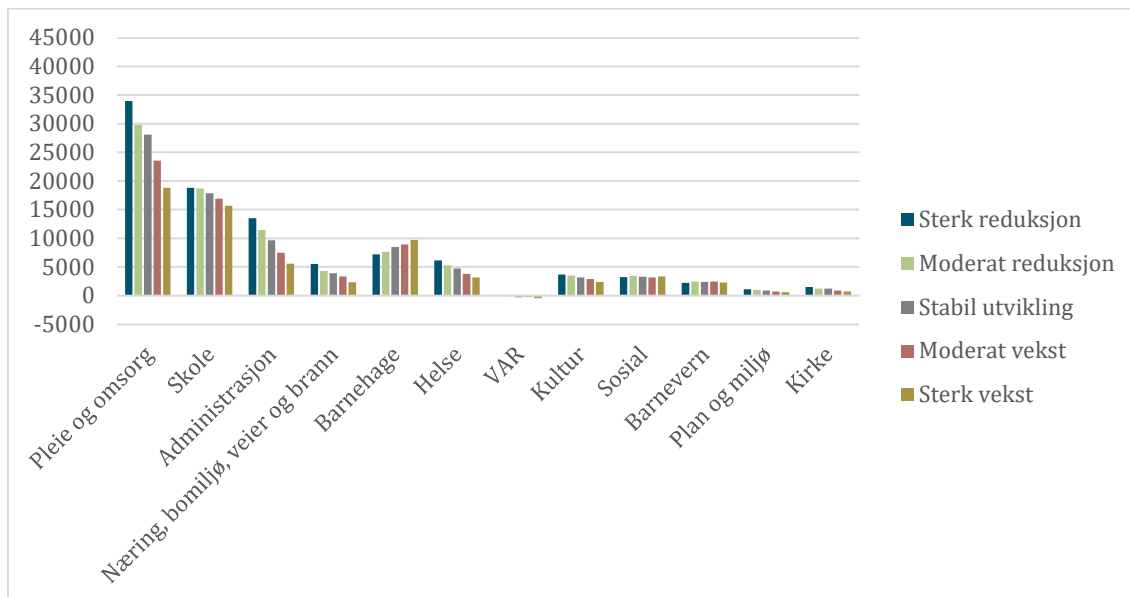
Lavere utgifter i barnehagesektoren er trolig en naturlig konsekvens av befolkningsreduksjon og lave fødselstall, men det er interessant da at skolesektoren har motsatt mønster.

Ser vi i stedet på utgifter som andel av inntektene, endrer dette seg. Ettersom kommuner med nedgang har høyere inntekter pr. innbygger, vil de bruke mer ressurser i de fleste sektorer. Utgiftsandelene tar hensyn til at de fem kommunegruppene har ulikt inntektsnivå. Tallene viser da at kommuner med nedgang i folketallet bruker en mindre andel av ressursene på skole. Dermed kan vi også konkludere med at inntektsvariasjon forklarer en del av variasjonen i ressursbruk.



Figur 29 Brutto driftsutgifter pr. sektor som andel av totale brutto driftsinntekter, kommuner gruppert etter befolkningsutvikling

Figur 30 viser fordelingen av netto driftsutgifter pr. innbygger. Her er inntekter knyttet til den enkelte sektor, for eksempel øremerkede tilskudd og brukerbetaling, trukket fra bruttoutgiftene. Nettoutgiftene viser dermed prioriteringen av kommunenes frie midler. Mønsteret er i stor grad det samme som i Figur 28, men nettoutgiftene er klart lavere innen VAR-tjenester, plan og miljø og samlesektoren næring, bomiljø, veier og brann. Vi ser tydelig at VAR-tjenestene er selvfinansiert.



Figur 30 Netto driftsutgifter pr. innbygger i tolv kommunale sektorer, kommuner gruppert etter befolkningsutvikling

5.1 Regresjonsanalyser – statistisk signifikans

Vi har gjennomført analyser av hvilke variabler som påvirker ressursnivået i hver sektor. Modellformuleringen tilsvare Modell 2 i Tabell 6. Forklaringsvariablene er de samme som i analysene av inntekter, men i tillegg er brutto driftsinntekt inkludert som forklaringsvariabel. Hovedmodellen analyserer brutto driftsutgift pr. innbygger. Tabell 9 gir en oppsummering av analyseresultater med fortegn og statistisk signifikans for brutto driftsutgifter pr. innbygger.

Smådriftsulemper bidrar til at en større andel av ressursene går til administrasjon, grunnskole og kirke i småkommunene. Større kommuner har derimot høyere utgifter til næring, bomiljø og veier, barnevern, kultur og VAR. Smådriftsulemper gir også lavere netto driftsresultat. Fordi netto driftsresultat varierer mer mellom år enn sektorutgifter, er ikke resultatet for ett år nødvendigvis representativt for mer varige effekter. Vi har derfor brukt gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 2015–2019 for denne analysen.

Tabell 9 Oppsummering av sektorvise analyser av brutto driftsutgifter¹⁴

Sektor	Smådriftsulempen (basiskriteriet)	Befolknings- vekst	Befolkningsvekst kvadrert	Brutto driftsinntekter
Administrasjon	+***	+***	-	+***
Grunnskole	+***	0	+	+***
Barnehage	-	+	***-	+***
Helse	+	-	+*	+***
Sosial	-	+**	-	+***
Pleie og omsorg	+	0	0	+***
Barnevern	**-	+**	-	+**
Kultur	*-	-	-	+***
VAR	*-	-	0	+***
Plan og miljø	0	+	*-	+***
Næring, bomiljø og veier	***-	-	+	+***
Kirke	+***	0	+	+***
Netto driftsresultat (5 års snitt)	**-	+	0	+***

Mens store kommuner bruker mindre ressurser på administrasjon, gir befolkningsvekst høyere administrasjonsutgifter. Vekstkommuner bruker også signifikant mer ressurser på sosialsektoren og barnevern.

Andreordensleddet av befolkningsutvikling (befolkningsutvikling kvadrert) er signifikant negativt i barnehagesektoren. Kommuner med store befolkningsendringer (positive eller negative) bruker mindre ressurser på barnehage. Det er svakt signifikante estimater av andreordensleddet for sektorene helse og plan og miljø.

Av særlig interesse for dette prosjektet er om det er sektorer som er spesielt vanskelige å nedskalere ved befolkningsreduksjon. I analysene over ville det ha gitt seg utslag i negativ effekt av befolkningsvekst.¹⁵ Det er ingen sektorer som peker seg ut med statistisk signifikant negativt estimat for førsteordensleddet. I sektoren helse peker andreordensleddet i retning av høyere utgifter for kommuner med sterk befolkningsnedgang (og sterk befolkningsvekst).

Effekten av inntekter

Høyere inntekter bidrar til høyere ressursbruk i alle sektorer, men noen sektorer, som for eksempel kultur, er normalt mer inntektselastisk enn sektorer som skole (se f.eks. Håkonsen og Løyland (2011)). Det vil si at kulturbudsjettet er sterkt avhengig av inntektene, mens skolebudsjettet varierer mindre med størrelsen på inntekt. Den naturlige forklaringen på dette er

¹⁴ Tre stjerner angir sterkt signifikant (1 % nivå eller bedre), to stjerner angir signifikant på 5 % nivå og én stjerne angir svak signifikans (10 % nivå). Der hvor p-verdien er lavere enn 0,5, har vi oppgitt fortegn, mens estimater med høyere p-verdier er angitt med verdien 0.

¹⁵ Som nevnt er det noen sektorer som viser høyere utgiftsandel for vekstkommuner, og det skal da også eksistere sektorer med lavere utgiftsandel. Det er imidlertid mulig at effekten fordeler seg på flere sektorer slik at ingen negative parametere fremkommer som statistisk signifikante. Sammenhengen kompliseres også av at det finnes et andreordensledd for befolkningsendringer i modellen.

at ressursbruken i skolesektoren i stor grad er bundet opp av nasjonale føringer på bemanning og plass pr. elev, mens kultursektoren i større grad er åpen for kommunale prioriteringer. Når budsjettet må kuttes, er det dermed lettere å finne innsparinger i kulturbudsjettet.

For å se om kommuner med høye inntekter bruker midlene annerledes enn kommuner med lave inntekter, har vi testet den samme modellen med brutto driftsutgifter som *andel av brutto driftsinntekt* som avhengig variabel. Selv om inntektene inngår som nevner på venstresiden, lar vi også inntektene inngå som kontrollvariabel. Dette endrer tolkningen av denne variabelen.

Når vi studerer utgiftsandler, vil en økning i én sektor måtte redusere utgiftsandelene i andre sektorer, eventuelt lede til lavere driftsresultat. Selv om vi i vårt tilfelle ikke har lagt vekt på at alle inntekter og utgifter i denne analysen må gå opp, vil summen av effekter på sektorer og netto driftsresultat tilnærmedesvis være nær null.

Tabell 10 viser de estimerte effektene av brutto driftsinntekter på sektorenes utgiftsandeler. Vi finner at høyere inntekter gir økt budsjettandel for kultur, plan og miljø og samlesektoren næring, bomiljø og veier. Motsatt effekt finner vi for grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Sistnevnte sektorer ser dermed ut til å være vanskeligere å nedskalere for kommuner med svake inntekter, men vil tilsvarende heller ikke være det første som prioriteres opp når inntektene øker. Høyere inntekter bidrar også til bedre netto driftsresultat. For kommuner med befolkningsnedgang vil den endelige prioriteringen være et resultat av smådriftsulemper, inntektsnivå og behov for tjenestene.

Tabell 10 Driftsinntektenes betydning for sektorens utgiftsandeler, statistisk signifikans¹⁶

Sektor	Brutto driftsinntekter
Administrasjon	-
Grunnskole	-.***
Barnehage	-.***
Helse	0
Sosial	0
Pleie og omsorg	-.***
Barnevern	-
Kultur	+***
VAR	+
Plan og miljø	+**
Næring, bomiljø og veier	+***
Kirke	-
Netto driftsresultat (5 års snitt)	+***

¹⁶ Tre stjerner angir sterkt signifikant (1 % nivå eller bedre), to stjerner angir signifikant på 5 % nivå og én stjerne angir svak signifikans (10 % nivå). Der hvor p-verdien er lavere enn 0,5, har vi oppgitt fortegn, mens estimater med høyere p-verdier er angitt med verdien 0.

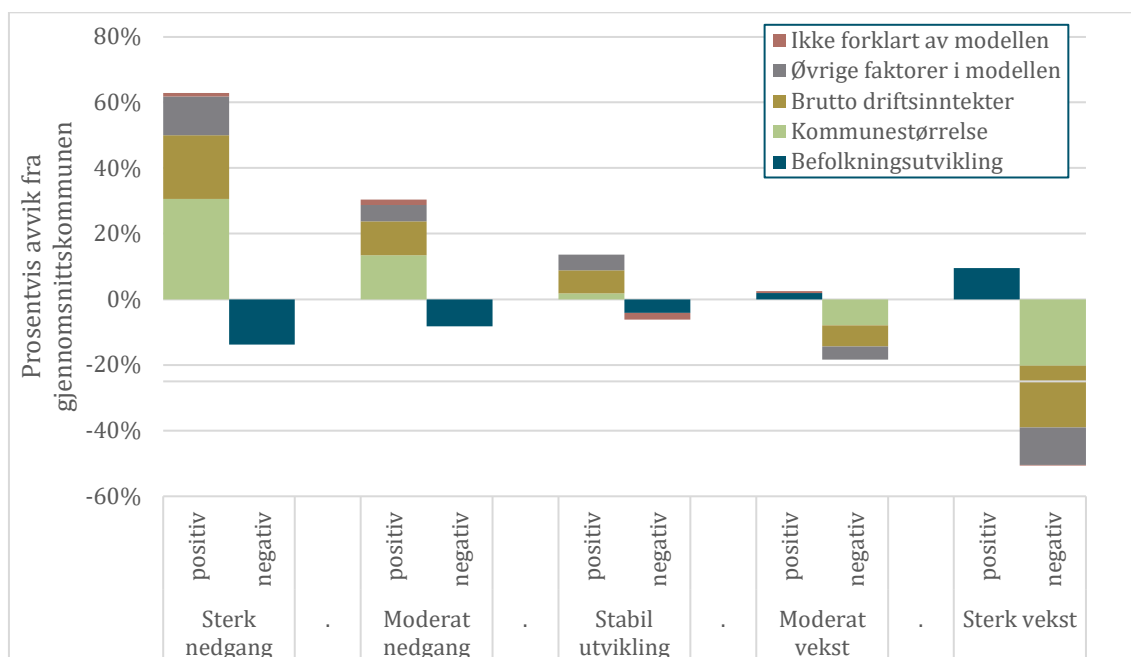
5.2 Prediksjoner – økonomisk signifikans

Hva forteller resultatene fra regresjonsanalysene samlet sett om ressursprioriteringen i kommuner med ulik befolkningsutvikling? Vi viser her figurer som illustrerer resultatene for de største og mest interessante sektorene. Prediksjonene baseres på analysen av brutto driftsutgifter pr. innbygger, som er oppsummert i Tabell 9.

Figur 31 viser betydningen av befolkningsvekst og andre faktorer for utgiftene til administrasjon. Fra Tabell 9 vet vi at befolkningsvekst bidrar signifikant til økte administrasjonsutgifter, slik at kommuner med befolkningsnedgang vil ha lavere administrasjonsutgifter. En tolkning kan være at dette er utgifter som utløses av en høyere aktivitet og behov for administrasjon i utvikling av kommunen. Det kan også være lettere å tillate vekst i administrasjonen når man vet man er en organisasjon i vekst.

Figuren viser imidlertid tydelig at andre faktorer mer enn opphever effekten av befolkningsutvikling. I kommuner med sterk befolkningsnedgang bidrar befolkningsutviklingen til ca. 14 % lavere utgiftsandel i forhold til gjennomsnittskommunen, men de andre faktorene i modellen øker utgiftene med 60 %.

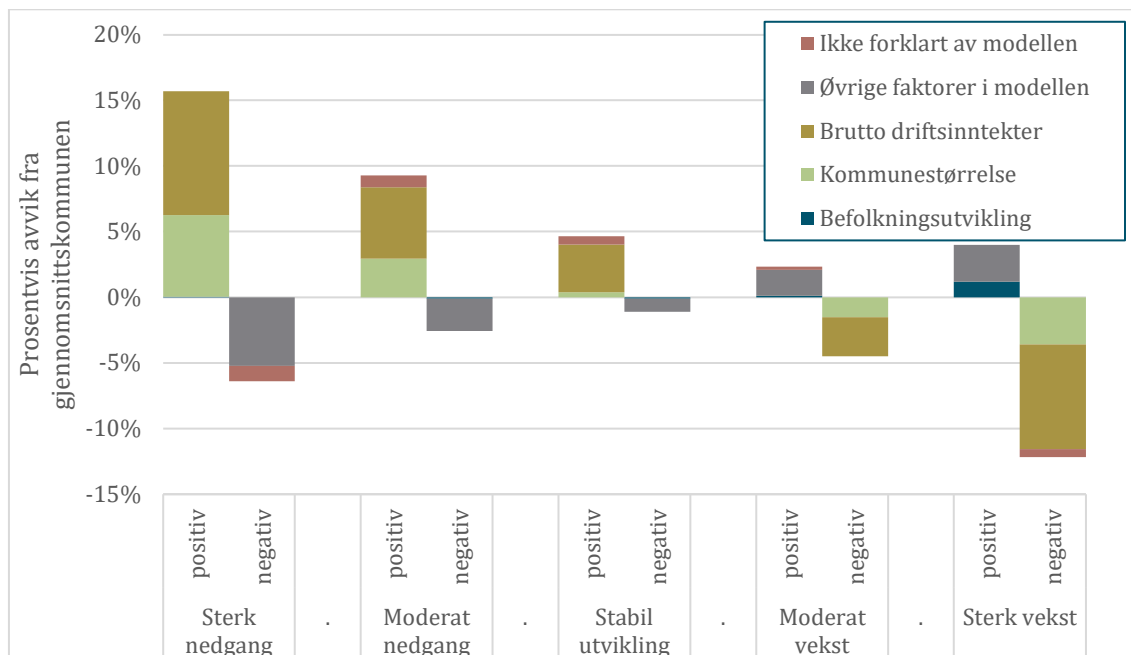
Figuren viser at inntektene har en klar betydning. Det vil dermed kunne være forskjell på den administrative kapasiteten til kommuner med samme befolkningsutvikling hvis de har ulikt inntektsnivå.



Figur 31 Faktorer bak ressursinnsats i administrasjon. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

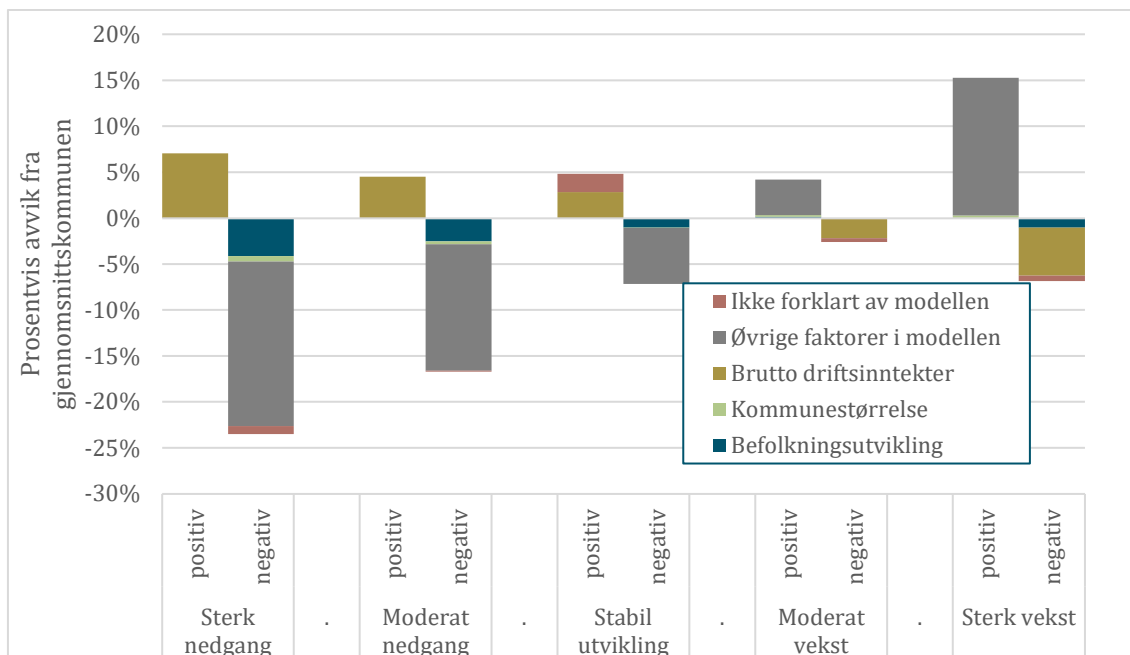
Resultatene for skolesektoren er illustrert i Figur 32. Befolkningsutviklingen er ingen viktig forklaringsfaktor for prioriteringen av skole. Høye inntekter og smådriftsulemper bidrar til å øke utgiftene til skole, mens demografien, med færre innbyggere i skolealder, bidrar til lavere

utgifter. Kommunene med høyest vekst kan se ut til å få noe høyere utgifter knyttet til befolkningsveksten, men denne effekten er ikke basert på statistisk signifikante parametere.



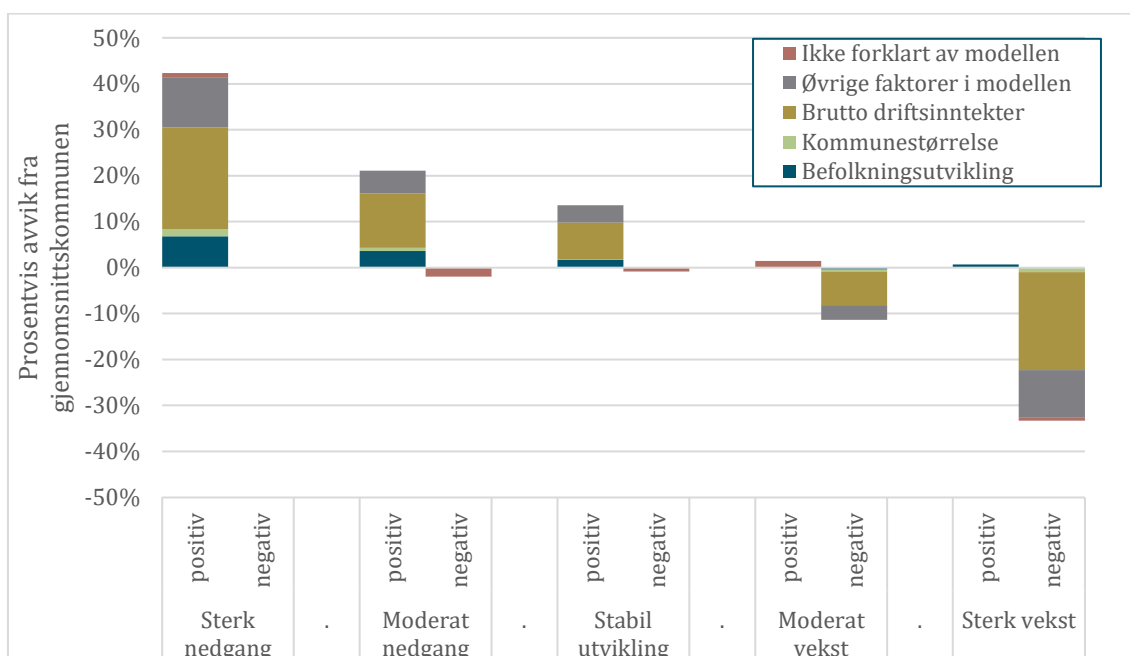
Figur 32 Faktorer bak ressursinnsats i sektoren skole. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

I barnehagesektoren (Figur 33) er det de demografiske forholdene som er dominerende årsak til variasjon. I praksis handler dette om antall barn i barnehagealder. Andreordensleddet av befolkningsutvikling har et statistisk signifikant negativt estimat, som gir lavere utgifter i kommuner med store befolkningsendringer, men dette resultatet har liten betydning økonomisk sett.

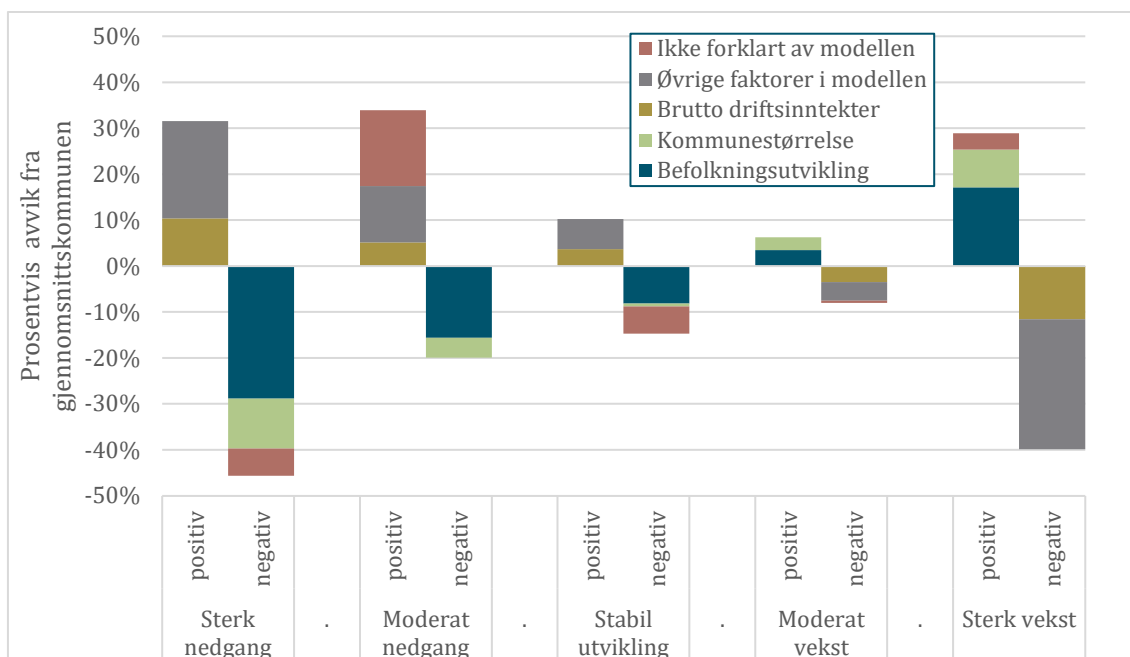


Figur 33 Faktorer bak ressursinnsats i sektoren barnehage. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 34 illustrerer resultatene for helsesektoren. Her er det en liten effekt i retning av høyere utgifter for kommuner med befolkningsnedgang. Effekten for kommuner med sterk befolkningsnedgang er ca. 6,8 % av gjennomsnittsutgiften, men den er ikke statistisk signifikant, og inntektsnivået og demografiske og sosiale variabler er viktigere forklaringsfaktorer.



Figur 34 Faktorer bak ressurser til helse. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.



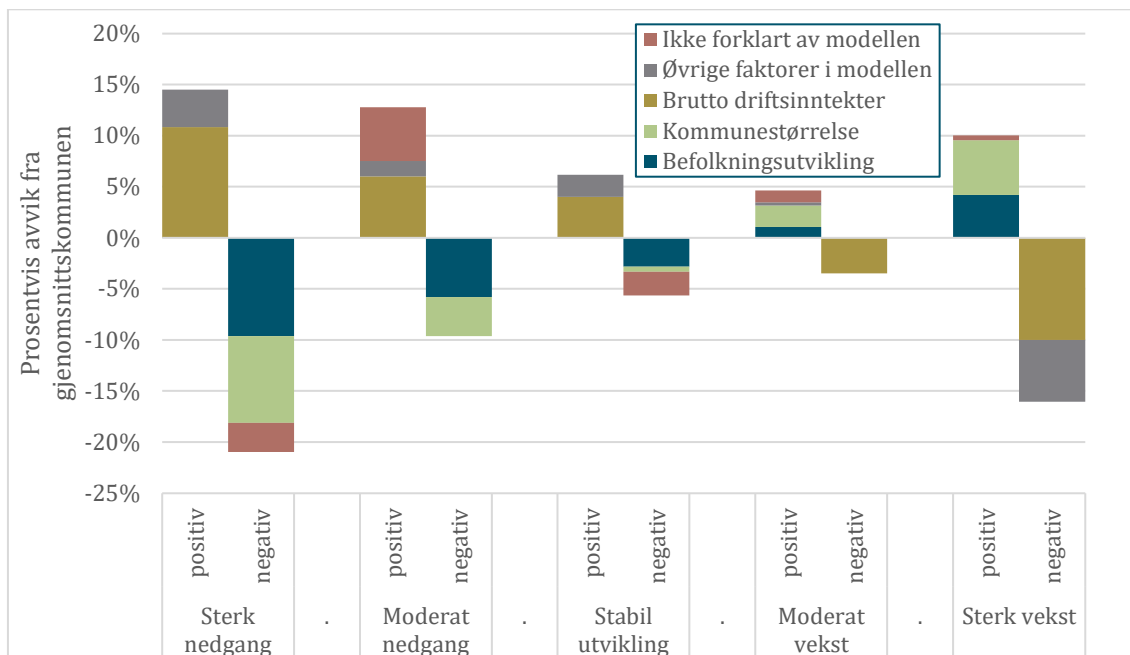
Figur 35 Faktorer bak ressursinnsats i sektoren barnevern. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

I barnevernet har befolkningsutvikling tilsynelatende svært stor betydning for brutto driftsutgifter. Befolkningsvekst kan innebære vekst i antall innbygger med sosiale utfordringer. Nå er dette delvis kontrollert for gjennom variablene i modellen, men kriteriene knyttet til sosialsektoren og barnevernssektoren er forholdsvis upresise mål på antall innbyggere med behov for bistand. Hvis det også er en annen mobilitet blant de som faktisk har behov for sosialtjenester og barneverntjenester sammenlignet med de som bare oppfyller kriteriene i kostnadsnøkkelen, kan befolkningsendringer ha betydning for det faktiske tjenestebehovet utover det som fanges opp av kriteriene. En annen mulig forklaring kan være at utgiftene blir ekstra høye når kommunen «arver» saker fra andre kommuner uten å ha hatt mulighet til å komme inn med tidlig innsats.

For barnevern må vi også trekke inn interkommunale samarbeid i diskusjonen. Små kommuner baserer seg i stadig større grad på interkommunale samarbeid for barneverntjenester. De vil likevel ha utgifter til barnevern, men det medfører at bruttoutgiftene i vertskommunene blåses opp. Sektoren har også store statlige refusjoner knyttet til fosterhjems plasseringer. Netto driftsutgifter kan derfor gi et mer korrekt bilde av utgiftsvariasjonen i barnevernet. Vi har testet en alternativ analyse av netto driftsutgifter, og effekten av befolkningsendring er da ikke lenger signifikant.

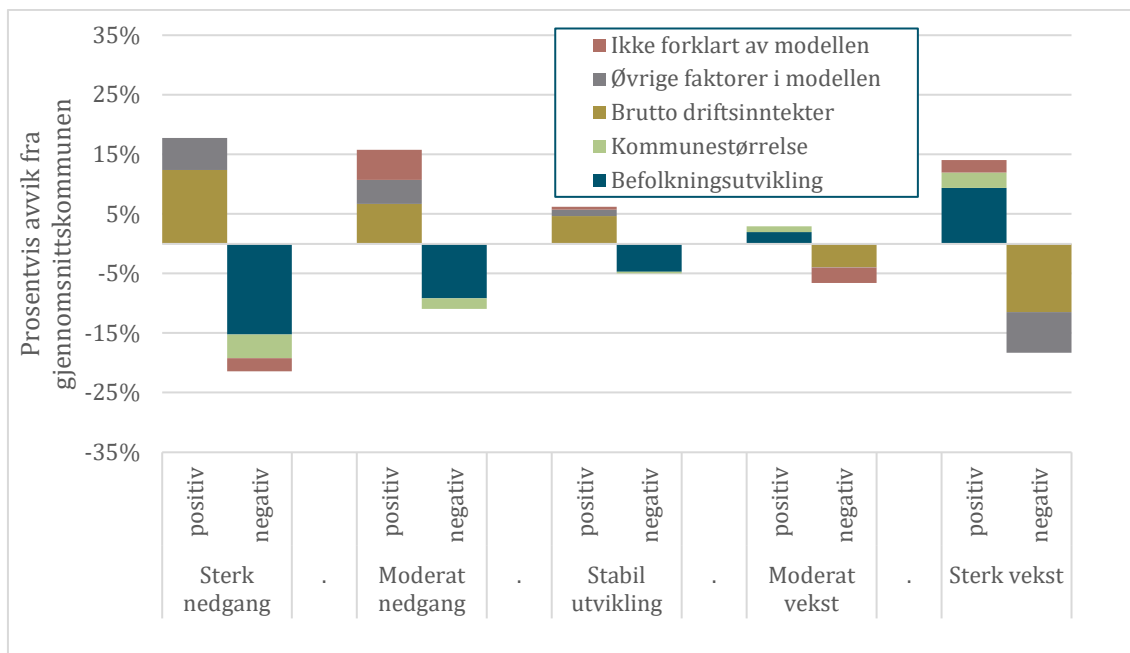
Nettoutgiftene i kommuner med sterk nedgang i befolkningen er ca. 10 % lavere enn gjennomsnittskommunen på grunn av befolkningsutviklingen. Kommunestørrelse virker i samme retning, mens inntekter og sosiale og demografiske faktorer virker i motsatt retning. Noen uforklarte forhold bidrar også til at de reelle utgiftene er lavere i kommunene med sterkest befolkningsreduksjon, mens dette uforklarte bidrar til høyere utgifter i kommuner med moderat befolkningsreduksjon. Det er generelt kjent at utgiftene til barnevern er vanskelige å modellere (Løyland, Borge & Lunder, 2013). Noe av utfordringen kan ligge i at omfanget av barn som får

tiltak, delvis varierer tilfeldig og delvis avhenger av tjenestens evne til å fange opp barn med behov nå og i tidligere år.



Figur 36 Faktorer bak prioriteringen av barnevernet. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper. (Netto driftsutgifter pr. innbygger)

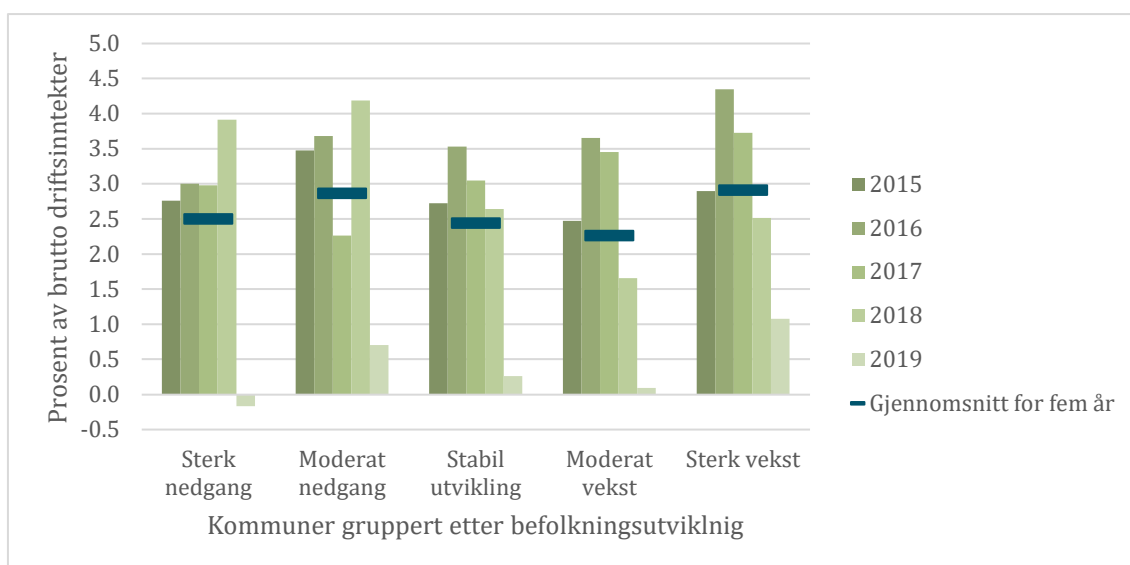
Figur 37 viser faktorene med betydning for prioriteringen av sosialsektoren. Nedgang i befolkningen medfører lavere utgifter enn gjennomsnittskommunen. Dette var også et statistisk signifikant resultat, jf. Tabell 9.



Figur 37 Faktorer bak ressursinnsats i sosialsektoren. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

5.3 Kommunaløkonomisk bærekraft

De inntektene som ikke brukes på utgifter, går til sparing. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi anbefaler at netto driftsresultat for kommunene over tid utgjør 1,75 %. Målet gjelder sektoren samlet og er ikke nødvendigvis rett nivå for alle kommuner. Kommuner med høy gjeld og lite oppsparte midler bør ha et høyere nivå (Aalen, Grimsby, Pedersen, Håkonsen & Lie, 2018). Dette henger igjen sammen med omfanget av investeringer og hvor mye kommunene allerede har spart opp. I dette avsnittet ser vi på kommunenes driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond.



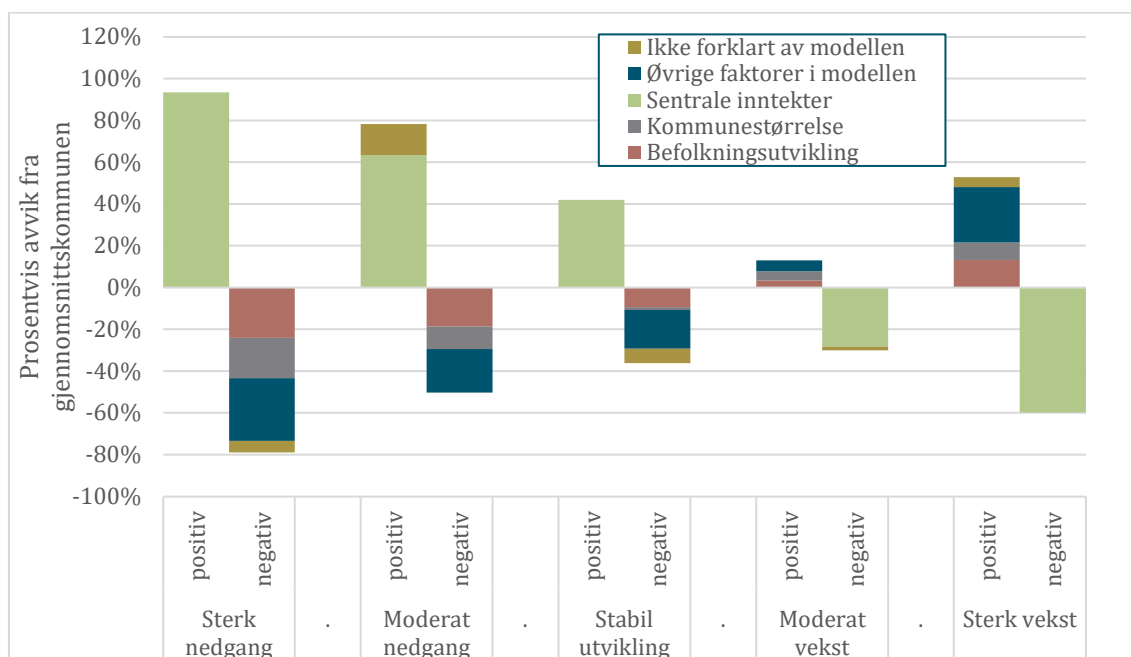
Figur 38 Netto driftsresultat

Figur 38 viser netto driftsresultat i perioden 2015 til 2019 for hver av de fem kommunegruppene. Resultatet varierer fra år til år, og det er derfor grunn til å se dette over lengre tid. Gjennomsnittet over de fem årene er også vist i figuren, og viser ingen sammenheng mellom befolkningsvekst og økonomiske resultater. I 2019 har hele sektoren klart svakere resultater enn i foregående år, og her ligger kommuner med svak befolkningsutvikling ekstra dårlig an, med negativt resultat i gjennomsnitt. Betyr dette at kommunene med befolkningsnedgang har blitt reddet i tidligere år med relativt gode rammer, og at mangelen på robust økonomi blir synlig når rammene blir strammere? Det kan være en effekt av at kommuner med vekst også har bedre muligheter til å stramme inn i tøffere år.

En kanskje mer sannsynlig forklaring er at gruppen med sterk befolkningsnedgang hadde ekstra høye inntekter i 2018. Dette var året med en stor utbetaling fra Havbruksfondet. Utbetalingen kom sent i året og var såpass stor at det vil være naturlig at bruken av midlene fordeles over tid. Bruk av tidligere års inntekter til drift vil synes som negativt resultat det året de forbrukes. Vi har gjort en regresjonsanalyse av netto driftsutgifter i 2019 og finner at utbetalingene fra Havbruksfondet i 2018 har signifikant negativ effekt på tilhørende kommunes økonomiske resultat i 2019.

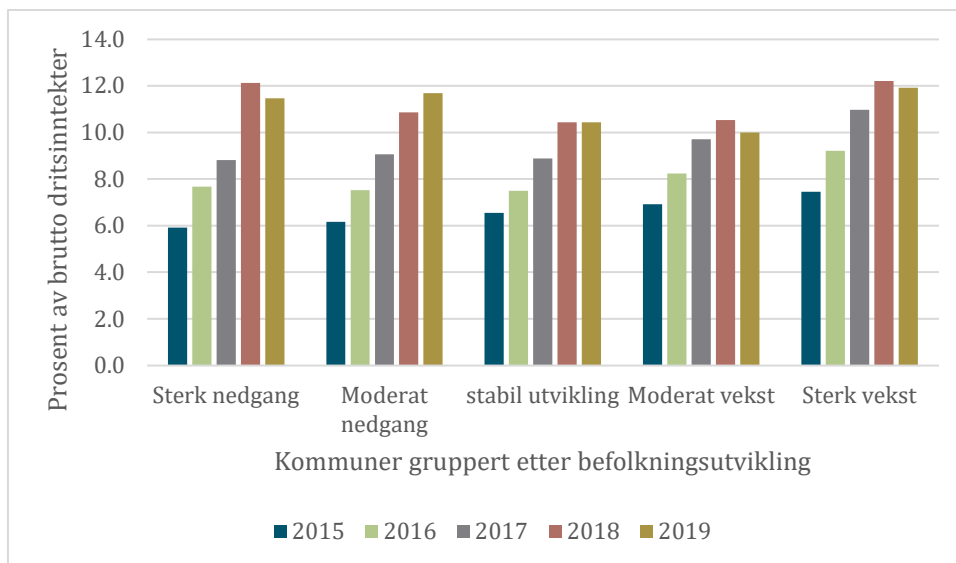
Figur 39 viser hvordan ulike faktorer har påvirket netto driftsresultatet i femårsperioden 2015 til 2019. Befolkningsutvikling, smådriftsulemper og sosiale og demografiske faktorer virker alle i retning av svakere økonomiske resultater for kommuner med svak eller stabil befolkningsutvikling. Høyere inntekter bidrar til at resultatet likevel er på samme nivå som i kommuner med vekst.

Til en viss grad vil resultatene være preget av at kommuner over tid må balansere sin økonomi, slik at høyere inntekter tillater små kommuner med svak befolkningsutvikling og høyt utgiftsbehov å bruke mer midler. Dette er også bakgrunnen for at vi i de neste kapitlene vil se på indikatorer for tjenestekvalitet.



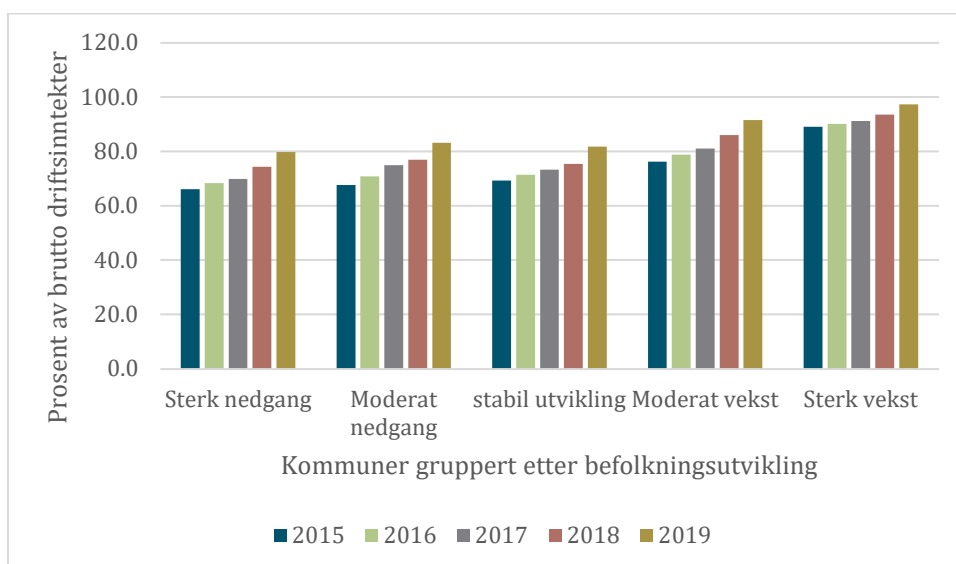
Figur 39 Faktorer med betydning for netto driftsresultat 2015-2019. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Med generelt gode økonomiske resultater de senere årene, har også kommunenes disposisjonsfond økt (Figur 40). Kommuner med svak befolkningsutvikling kommer ikke dårligere ut enn andre kommuner.

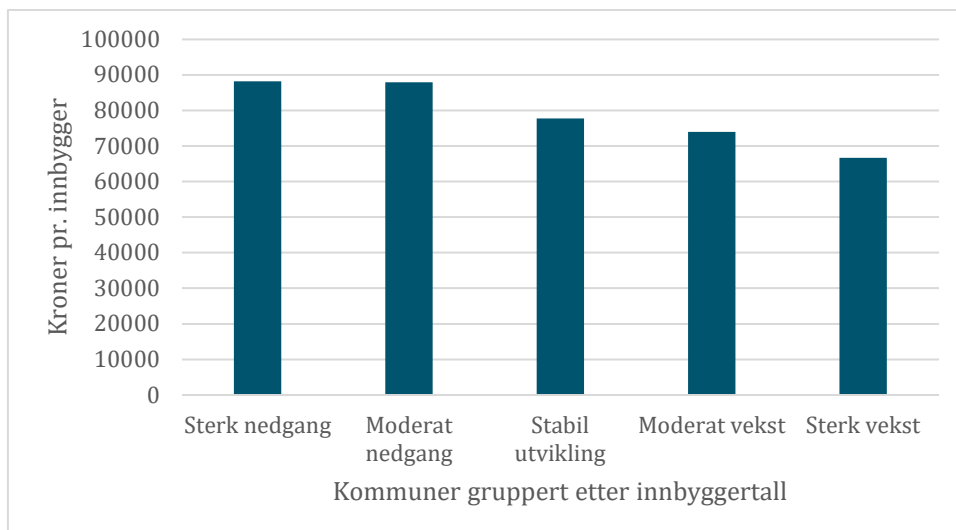


Figur 40 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter

Figur 41 viser gjeldsbelastningen i kommunene, målt ved netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Vi ser på utviklingen over femårsperioden 2015–2019 i de fem gruppene av kommuner med ulik befolkningsutvikling, og ser at gjelden har økt i alle gruppene. Gjelden er høyest i kommuner med sterk vekst, men over tid vil disse kommunene ha økende inntekter og flere å fordele gjelden på. Kommuner med befolkningsnedgang får derimot færre å fordele gjelden på, og har også høyere utgiftsnivå. Måler vi gjeld pr innbygger (ikke vist), blir bildet motsatt, og gjeldsnivået i 2019 er 22 % høyere i kommuner med sterk befolkningsnedgang sammenlignet med kommuner med sterk befolkningsvekst.



Figur 41 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Utvikling over fem år



Figur 42 Sum brutto investeringsutgifter 2015–2019

Gjeld henger delvis sammen med omfanget av investeringer. Figur 42 viser investeringsutgifter over fem år delt på innbyggertallet i 2019, og det er kommuner med befolkningsnedgang som har høyest investeringer pr. innbygger. Summeringen over fem år er gjort med tanke på at investeringsutgiftene varierer en del over år, slik at en femårsperiode vil bli mer representativ.

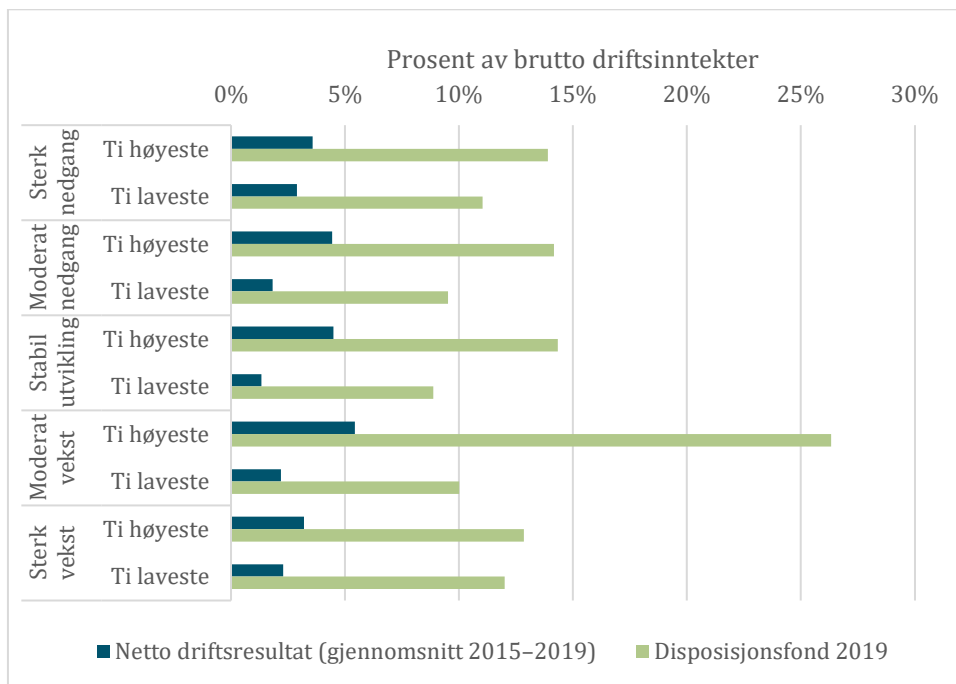
Utgiftene ved en investering gjort i ett år vil fordeles over kommende år gjennom avskrivninger og rentekostnader. En kommune med vekst i folketallet vil over tid få flere innbyggere å fordele kostnadene på, mens det motsatte vil skje for kommuner med nedgang i folketallet. Hvis to kommuner med henholdsvis 1 % økning og 1 % reduksjon i folketallet årlig investerer like stort beløp pr. innbygger i en slik femårsperiode, vil summen av investeringer være fire prosent høyere i kommunen med nedgang sett mot innbyggertallet det femte året.

En kunne anta at det årlige investeringsnivået ville være lavere i kommuner med befolkningsnedgang fordi investeringer gjøres med tanke på fremtidig utvikling, og at kommuner med nedgang ville ha mindre behov for å investere. Tidligere analyser viser derimot at historisk befolkningsutvikling totalt sett har liten betydning for investeringsnivået (Haraldsvik et al., 2020; Håkonsen, Roko Kallager & Lunder, 2017). Sistnevnte studie viser imidlertid at forventninger om framtidig befolkningsutvikling har betydning i retning av at forventninger om befolkningsvekst gir høyere totale investeringer, og forventninger om vekst i antall eldre gir høyere investeringer innen pleie og omsorg.

Håkonsen, Roko Kallager, et al. (2017) fant at kommuner med vekst investerer mer i skole og barnehage, mens kommuner med befolkningsnedgang må, på grunn av en aldrende befolkning, investere innen pleie og omsorg. Over tid kan heller ikke kommuner med nedgang la være å investere i skoler og barnehager, særlig siden befolkningsendringene utløser behov for omstrukturering av tjenestene, for eksempel ved nedlegging av grendeskoler og opprusting av sentrumsskolen. Smådriftsulempen bidrar i tillegg til et høyere investeringsnivå pr. innbygger i den typiske kommunen med nedgang i folketallet.

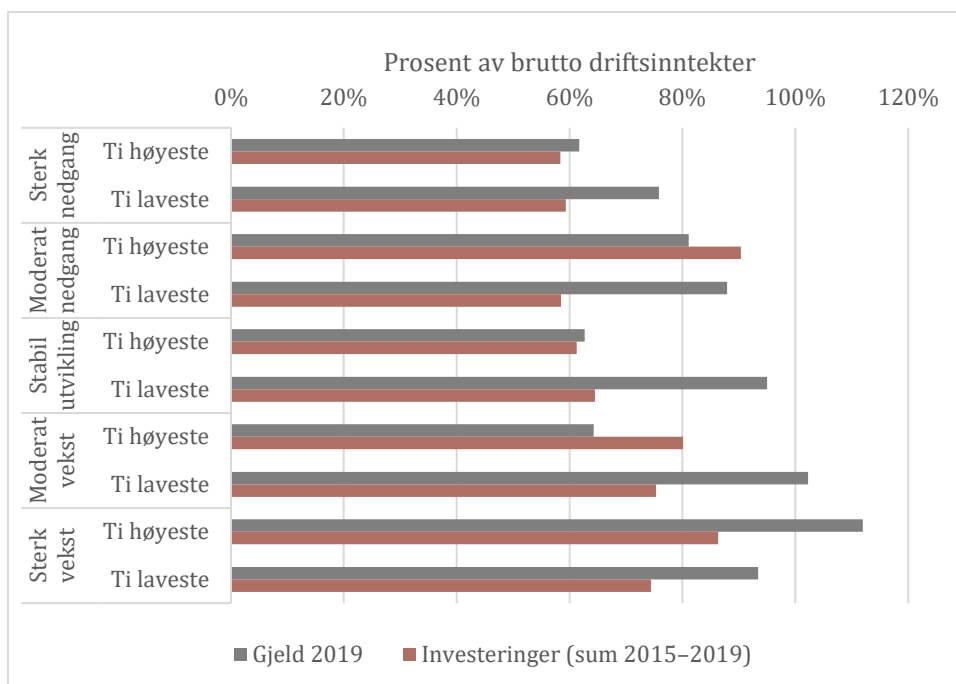
Figur 43 og Figur 44 viser betydningen av ekstraintekter fra havbruksfond og kraftproduksjon for de økonomiske indikatorene netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeld og investeringer.

Kommuner med høye ekstrainntekter har både bedre netto driftsresultat og høyere fondsreserver.



Figur 43 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og havbruksfond.

Kommuner som ikke har ekstrainntekter, har generelt høyere investeringer sett mot inntektsnivået, mens det ikke er noe klart mønster for gjeldsnivået. Her er det viktig å ta med at disse kommunene nettopp har lavere inntekter. Vi har også målt gjeld pr. innbygger (ikke vist), og da er det en tendens til høyere gjeld og investering pr. innbygger i kommuner med høye ekstrainntekter.



Figur 44 Gjeld og investeringer i prosent av brutto driftsinntekter. Forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og havbruksfond.

5.4 Oppsummering – ressursprioritering

Når befolkningen blir mindre og inntektene reduseres, må også tjenestoomfanget reduseres. Det er ikke alle tjenester som er like enkle å nedskalere. Hvordan påvirkes prioriteringene av befolkningsutvikling, kommunestørrelse og inntektsnivå?

Ettersom gruppen av kommuner med befolkningsnedgang generelt har høyere inntekter enn kommunene med vekst, har denne gruppen også høyere ressursinnsats i de fleste sektorer. Unntakene er sosialsektoren og barnevernet, hvor gjennomsnittlig ressursbruk pr. innbygger er omtrent den samme i de ulike vekstgruppene, og barnehagesektoren hvor kommuner med befolkningsnedgang bruker mindre ressurser pr. innbygger til barnehage enn kommuner med befolkningsvekst. Regresjonsanalysen av barnehagesektoren viser at dette i stor grad forklares av at kommunene med fallende folketall har en mindre andel innbyggere i barnehagealder. For kommuner med samme etterspørsel etter barnehageplasser, er det likevel slik at kommuner med høye inntekter også bruker mer ressurser på barnehage enn fattigere kommuner.

I både sosialsektoren og barnevernet medvirker negativ befolkningsutvikling til å redusere ressursbruken. Befolkningsutviklingen motvirker effekten av kommunalt inntektsnivå og demografiske og sosiale faktorer, som virker i retning av høyere utgifter for kommuner med befolkningsnedgang. Årsaken til at befolkningsvekst/befolkningsreduksjon leder til høyere/lavere utgifter i sosialsektoren og barnevernet, sier ikke analysen noe om. En forklaring kan være at det i større grad er personer med sosiale utfordringer som flytter fra nedgangskommunene til vekstkommunene, eller det kan handle om at det krever mer ressurser for innflytterkommunen å ta tak i saker som overtas fra andre kommuner sammenlignet med

saker som kan fanges opp tidlig i egen kommune. I barnevernsektoren må det også tas forbehold om at vi ikke har kontroll med innterkommunale samarbeid og betydningen av disse.

I de øvrige sektorene er utgifter pr. innbygger høyere i kommuner med nedgang i folketallet enn i kommuner med vekst. Ser vi på utgift som andel av inntekten, får vi derimot et bilde av hvordan inntektsnivået påvirker budsjettprioriteringene. Skolesektoren fremstår da med en lavere utgiftsandel i kommuner med befolkningsnedgang. Regresjonsanalysen av utgiftsandelene viser at kommuner med høyere inntekt bruker en mindre andel av budsjettet på skole, barnehage og omsorgstjenester, og en større andel på kultur, plan og miljø og samlesektoren næring, bomiljø og veier. Kommuner med høyere inntekter har også høyere driftsresultat.

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet er det særlig interessant å identifisere sektorer som er spesielt vanskelige å nedskalere ved befolkningsreduksjon. Vi vil anta at dette gir seg utslag i at utgiftsandelene til disse sektorene øker med befolkningsreduksjon. Vi kan se antydning til en slik effekt i noen sektorer, men ingen statistisk signifikante effekter som sier at befolkningsreduksjon gir høyere utgiftsandel.

Analyser av netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeldsgrad og investeringer viser at kommuner med befolkningsnedgang har noe lavere gjeld som andel av brutto driftsinntekter, men høyere gjeld målt pr. innbygger. De har også høyere investeringsutgifter pr. innbygger, mens driftsresultat og disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter ikke avviker vesentlig fra andre kommuner. Resultatet i 2019 var riktignok svært dårlig for kommunene med sterk befolkningsreduksjon, men dette bør trolig ses i lys av de store utbetalingene fra Havbruksfondet året før.

6. Befolkningsutviklingens betydning for kvalitet

Befolkningsutviklingen påvirker inntekter, utgifter og prioriteringer mellom sektorer. Kommunene er imidlertid nødt til å tilpasse utgiftene til inntektene. Hvis en gruppe kommuner er underfinansiert i et enkelt år, kan det leses ut av høye kostnader og dårligere økonomiske resultater, men over tid vil det ikke være et alternativ å opprettholde samme kvalitet som andre kommuner. Det betyr at de samlede utgiftene ikke nødvendigvis reflekterer det underliggende utgiftsbehovet, og for en helhetlig analyse av betydningen av befolkningsutvikling blir det nødvendig å studere kvaliteten på tjenestene.

Det er utfordrende å måle kvalitet. I studier av kvalitet skiller man ofte mellom strukturell kvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Strukturell kvalitet beskriver kvaliteten ved rammene rundt tjenesteproduksjonen, slik som antall årsverk eller kvadratmeter bygg eller bemanningens formelle kompetanse. Prosesskvalitet beskriver sider ved hvordan tjenestene utføres, for eksempel om kontakten mellom tjenesteutøver og tjenestemottaker er god og relevant og preget av tillit. Resultatkvaliteten er knyttet til målene ved tjenesten, for eksempel om pasientene blir friske, om elevene lærer det de skal, eller om arbeidsmarkedstiltaket leder til varig ansettelse.

Det er som oftest strukturkvaliteten som er lettest å måle. Samtidig er det flere typiske strukturmål som er problematiske som kvalitetsindikatorer. Dette kan være slikt som dekningsgrader, mål på hvor mange som mottar tjenesten. Tanken bak å bruke en slik indikator som kvalitetsmål er at det sier noe om kommunens tilbud, men problemet er at det i mange tilfeller heller kan være et mål på etterspørsel. Hvis etterspørselen er lav, kan kommunen ha et godt tilbud uten at det gir utslag i mange mottakere. Særlig blir dette problematisk hvis den lave etterspørselen skyldes godt tilbud i andre deler av tjenesten, for eksempel at god forebygging eller god samhandling med andre kommunale tjenester fører til at problemet løses på andre måter. Dette innebærer for eksempel at mange barn med tiltak kan være et dårlig mål på kvaliteten til barnevernet. Samtidig vil heller ikke få barn med tiltak være et godt kvalitetsmål ettersom det kan bety at barnevernet ikke evner å fange opp de som har behov. Problemet blir mindre hvis mange kvalitetsmål ses på i kombinasjon, men forebygging og samhandling er typisk vanskeligere å måle enn antall barnevernstiltak.

Prosesskvalitet er generelt vanskelig å måle kvantitativt. Man kan måle antall møtepunkter, hvorvidt man har gjennomført brukerundersøkelser, og om man har utarbeidet og fulgt opp planer. Likevel vil man ikke ha målt kvaliteten ved disse aktivitetene.

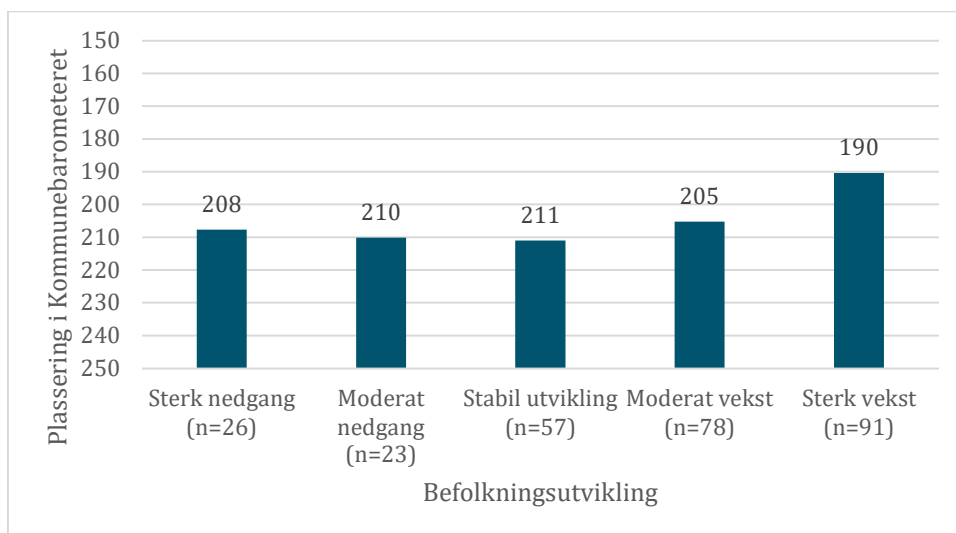
Resultatkvalitet kan tilsynelatende være enklere å måle, men i praksis kan det være utfordrende å vite hva man faktisk måler. Skolesektoren er i utgangspunktet en sektor som ligger godt an til resultatmåling fordi tjenesten har et velutviklet karaktersystem. En elevs karakterer avhenger imidlertid av mye annet enn skolens innsats. Man har derfor utviklet skolebidragsindikatoren

som tar hensyn til tidligere elevprestasjoner og foreldrebakgrunn. I andre tjenester har man ikke det samme grunnlaget for å måle resultater. Innbyggerundersøkelser hvor det måles hvor fornøyd innbyggerne er med tjenestene, er et godt alternativ, men landsomfattende undersøkelser dekker i liten grad de minste kommunene. Saksbehandlingstider kan også være en type resultatindikator, men dekker ikke kvaliteten i saksbehandlingen.

Vi står dermed stort sett igjen med strukturmål for kvalitet. Strukturkvalitet henger igjen ofte tett sammen med ressursbruk. Det er altså mange grunner til å sette et forbehold ved analysene av kvalitet. Vi mener det likevel er verdt en analyse av kommunenes plassering i Kommunebarometeret, og vi vil forsøke å se resultatene opp mot analysene av inntekter og ressursprioritering. Se for øvrig også diskusjonen om Kommunebarometeret som kvalitetsmål i kapittel 3.

Figur 45 viser hvordan kommuner med ulik befolkningsutvikling kommer ut i Kommunebarometerets rangering. Beste kommune er nr. 1, og skalaen på venstreaksen er snudd slik at lav verdi fremstår positivt i figuren. Vi har trukket ut effekten av kategorien «Kostnadsnivå». Så lenge høyere utgiftsbehov kompenseres med høyere inntekter, sier ikke kostnadsnivået noe om tjenestekvaliteten slik den oppleves av brukerne. Kategorien vil nødvendigvis forverre rangeringen av små kommuner.

Vi ser at det er forholdsvis små forskjeller mellom kommunegruppene, men at kommunene med sterk vekst skiller seg ut med noe bedre plassering.



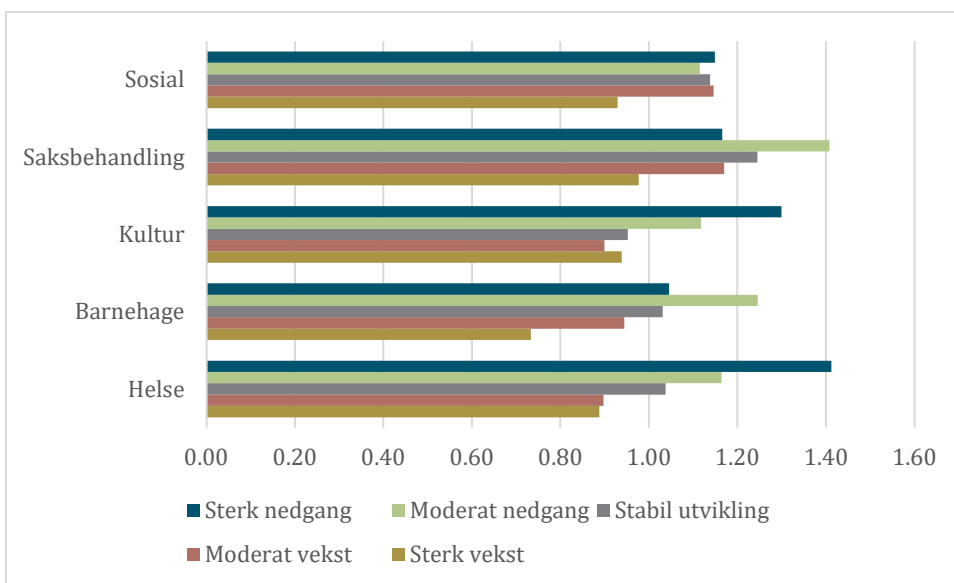
Figur 45 Gjennomsnittlig plassering i Kommunebarometeret 2018 i kommuner gruppert etter befolkningsvekst. Kategorien "Kostnadsnivå" er holdt utenfor.

Figuren viser at kommuner med sterk befolkningsvekst skiller seg noe ut ved å ha høyere samlet kvalitet. De øvrige kommunegruppene ligger på omtrent samme nivå.

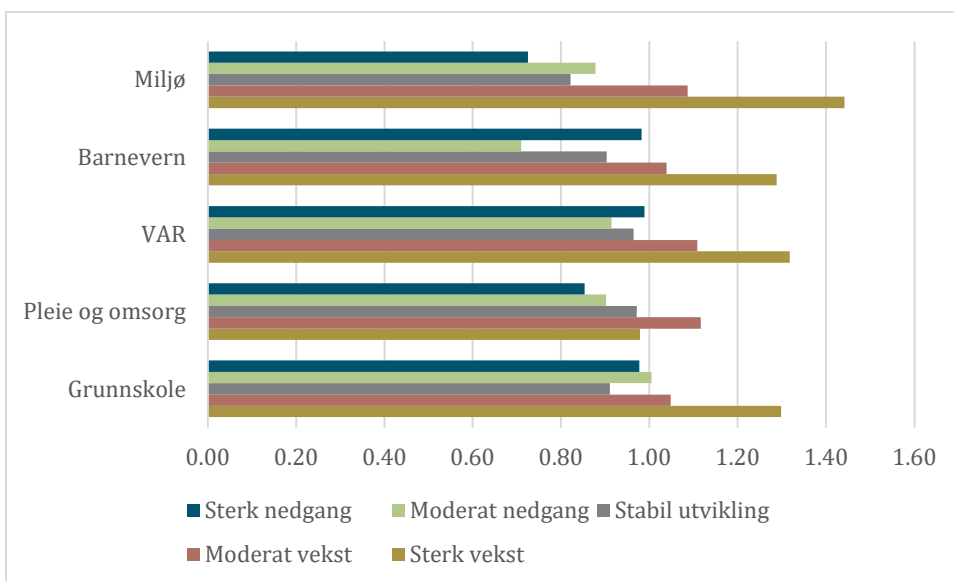
Figur 46 og Figur 47 viser hvordan kommuner med vekst eller befolkningsnedgang plasserer seg på Kommunebarometeret for enkeltsektorer. Verdien 1 er gjennomsnittlig kvalitet, og verdier over 1 er kvalitet over gjennomsnittet. Den første av de to figurene viser sektorer hvor

kommuner med befolkningsreduksjon i snitt kommer bedre ut enn kommuner med befolkningsvekst. Det er sektorene sosial, saksbehandling, kultur, barnehage og helse. Sektorer hvor kommuner med befolkningsnedgang kommer dårlig ut – miljø, barnevern, VAR, pleie og omsorg og grunnskole – er vist i den andre figuren.

Vær obs på at selv om vi har beregnet avvik fra gjennomsnittskommunen på en måte som tilsynelatende kan omsettes til prosentvise forskjeller, så gir det ingen mening på bakgrunn av Kommunebarometerets rangering å si at en kommune har X % høyere kvalitet.



Figur 46 Kommunebarometerets sektorrangering. Sektorer hvor kommuner med befolkningsnedgang kommer bedre ut



Figur 47 Kommunebarometerets sektorrangering. Sektorer hvor vekstkommuner kommer best ut

6.1 Regresjonsanalyser – statistisk signifikans

For regresjonsanalysene har vi regnet plasseringene om til avvik fra gjennomsnittsplasseringen og snudd skalaen slik at positive verdier indikerer høyere kvalitet.

Tabell 11 viser estimert fortegn og statistisk signifikans i analysene av kvalitet, begrenset til variablene for smådriftsulemper, befolkningsvekst og inntektsnivå. Det er først og fremst inntekter som har statistisk signifikant betydning for tjenestekvalitet. Dette gjelder den totale rangeringen i Kommunebarometeret, barnehage, helse, pleie og omsorg, kultur, saksbehandling og økonomi. Vi finner smådriftsulemper i sektorene grunnskole og barnehage, mens små kommuner gjør det bedre innen kultur og pleie og omsorg. For befolkningsvekst finner vi kun et par signifikante resultater for andreordensleddet (befolkningsvekst kvadrert) i sektorene helse og kultur.

Tabell 11 Oppsummering av analyser av tjenestekvalitet

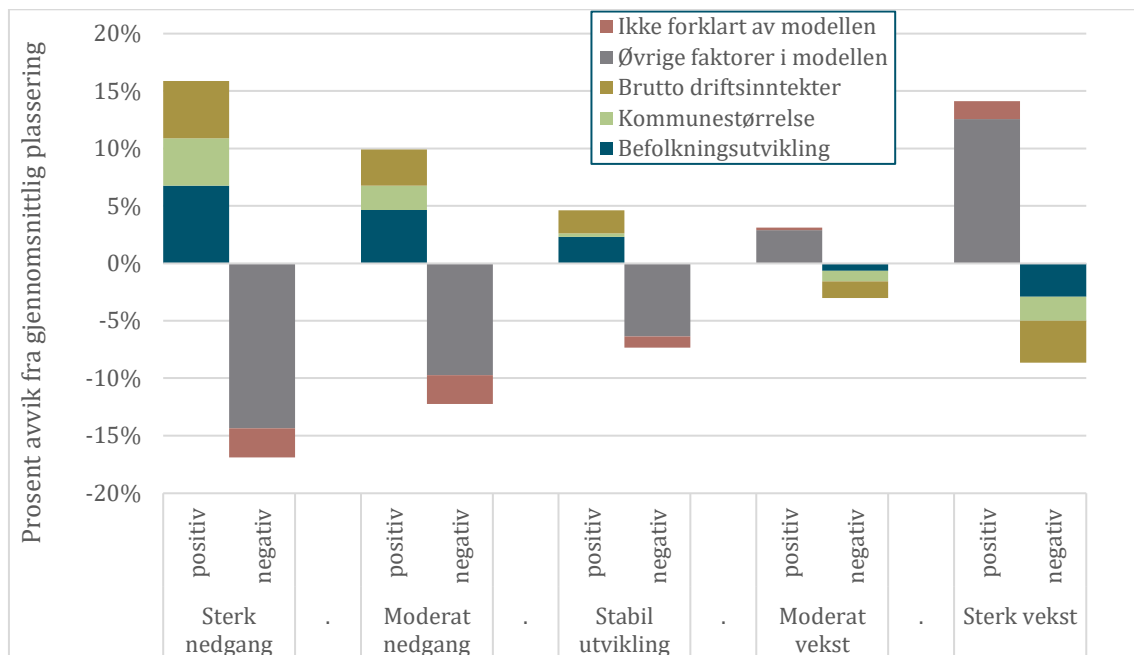
Sektor	Smådriftsulemper (basiskriteriet)	Befolkningsvekst	Befolkningsvekst kvadrert	Brutto driftsinntekter
Total rangering	+	-	0	***
Grunnskole	+**	0	0	-
Barnehage	+*	+	-	***
Helse	0	0	***	****
Sosial				
Pleie og omsorg	.*	0	0	****
Barnevern	0	-	0	0
Kultur (KB)	.*	-	+	****
Kulturindeksen	***	-	**	****
VAR	0	0	+	+
Miljø	-	0	+	-
Saksbehandling	+	0	-	**
Økonomi	+	0	0	****

6.2 Prediksjoner – økonomisk signifikans

I dette avsnittet illustrerer vi resultatene fra et utvalg av regresjonsanalysene beskrevet over.

Figur 48 illustrerer resultatene fra analysen av samlet plassering i Kommunebarometeret. Det må påpekes at de estimerte effektene av befolkningsutvikling og befolkningsstørrelse ikke er statistisk signifikante, men de esimterte parameterverdiene sier at befolkningsreduksjon bidrar til høyere kvalitet. Dette kan være et resultat av at mange av indikatorene er dekningsgrader eller lignende. Disse vil typisk være høyere i nedgangskommuner og lavere i vekstkommuner dersom tilpasningen av tjenestens kapasitet henger etter befolkningsutviklingen. Inntekter bidrar signifikant til høyere kvalitet og gir dermed kommunene med befolkningsreduksjon og høyere inntekter bedre plassering på Kommunebarometeret. Strukturen i sosiale og demografiske forhold i kommuner med svak befolkningsutvikling bidrar derimot til å redusere kvaliteten i de samme kommunene, og til sammen opphever disse faktorene hverandre for alle grupper, med

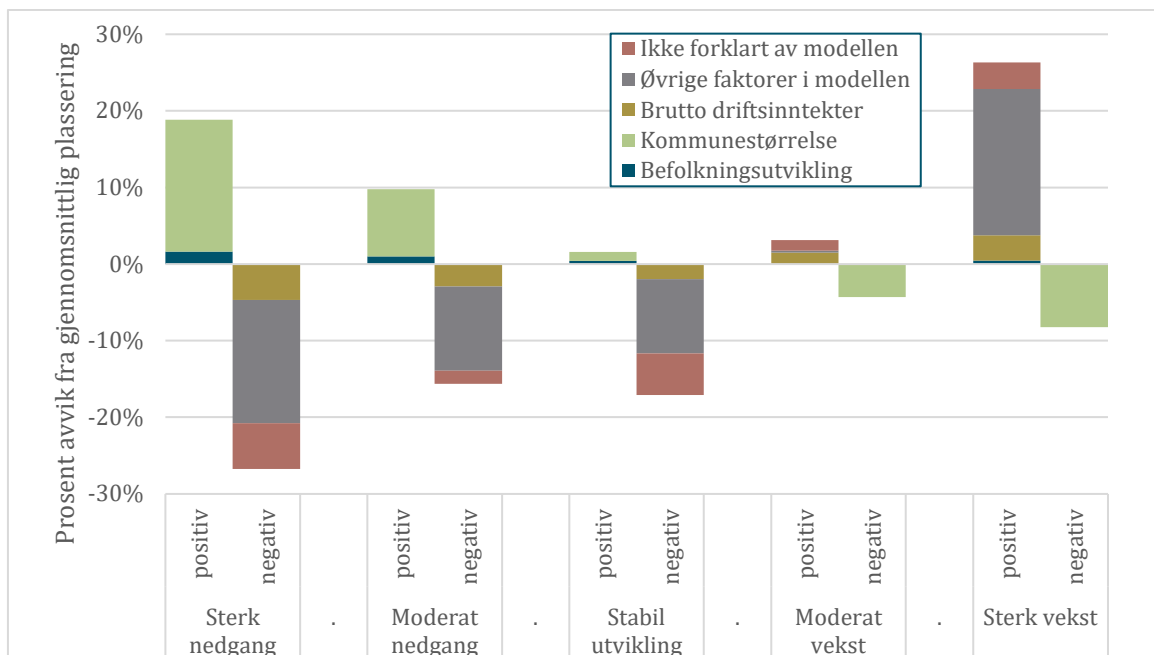
unntak av gruppen med sterk vekst. Innbyggere med høy utdanning og få arbeidsledige er blant fakorene som er forbundet med bedre resultater på kommunebarometeret.



Figur 48 Faktorer med betydning for samlet kvalitet i Kommunebarometeret (utenom kostnadsnivå). Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

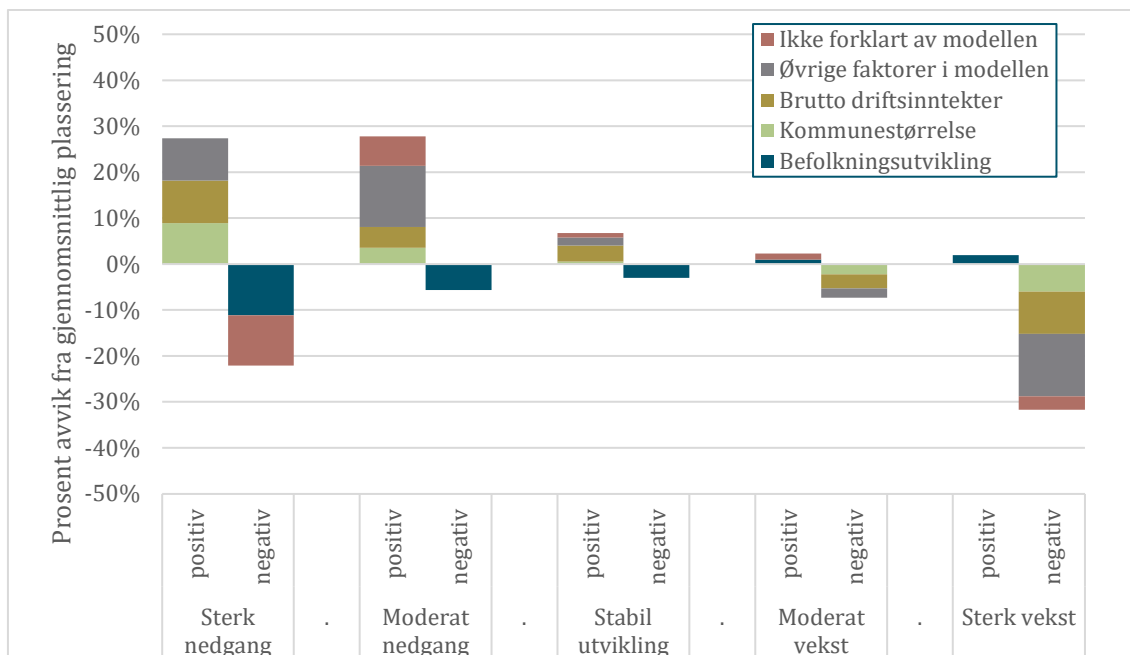
Vi presenterer videre predikerte verdier for et utvalg av disse tjenestene.

Figur 49 viser resultater for skolesektoren. Kommuner med befolkningsnedgang får dårligere plassering på grunn av sosiale og demografiske forhold. I tillegg har inntekt en negativ, ikke signifikant effekt på kvaliteten. Vi skal ikke legge for mye vekt på dette, men det kan tyde på at høye inntekter ikke er det viktigste middelet for økt skolekvalitet. Kommunestørrelsen virker i motsatt retning: små kommuner kommer ut med bedre kvalitet. Det er også en del av kvalitetsvariasjonen som ikke forklares av modellen.



Figur 49 Skole – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Kommunebarometeret. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

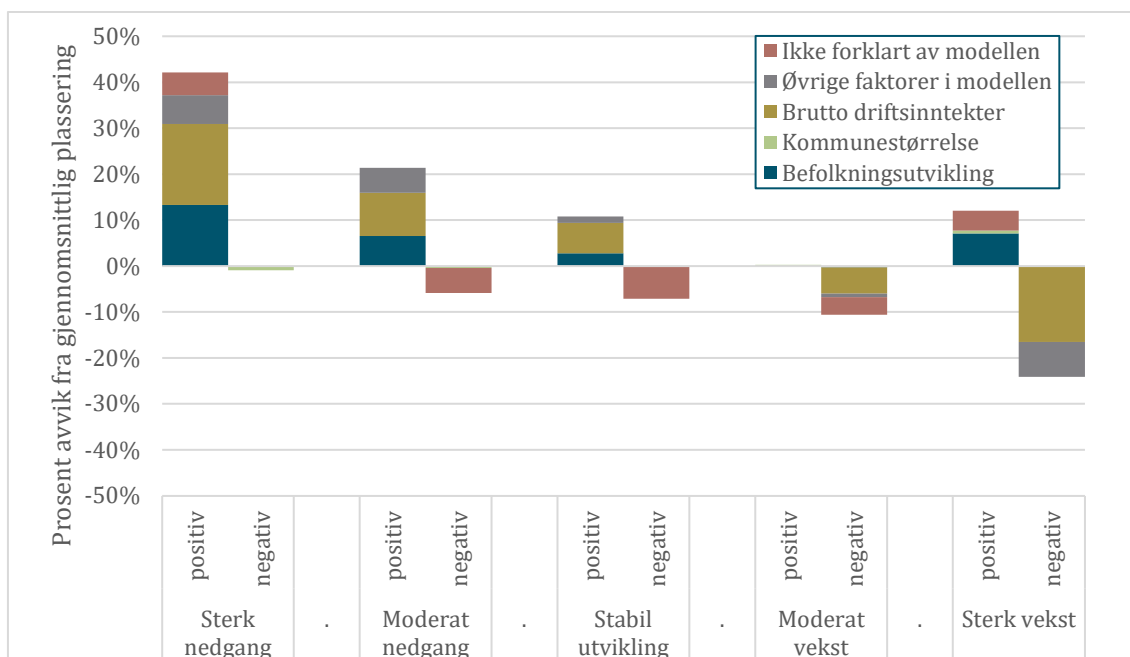
For barnehagesektoren fant vi i forrige kapittel at kommuner med befolkningsnedgang bruker mindre ressurser på barnehager enn kommuner med vekst, mens Figur 46 viste at de likevel kom noe bedre ut i Kommunebarometerets rangering. Ifølge Figur 50 ser befolkningsnedgangen i seg selv ut til å virke i retning av svakere rangering, men det må påpekes at resultatet ikke er statistisk signifikant. Det som bidrar til at gruppene med befolkningsreduksjon likevel kommer bedre ut totalt for barnehagesektoren, knyttes i stedet til inntektsnivå, at kommunene er små, og at de demografiske og sosiale faktorene er mer gunstige. Blant de demografiske faktorene som virker positivt på kvaliteten, er en lav andel innbyggere i barnehagealder.



Figur 50 Barnehage – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Kommunebarmeteret. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

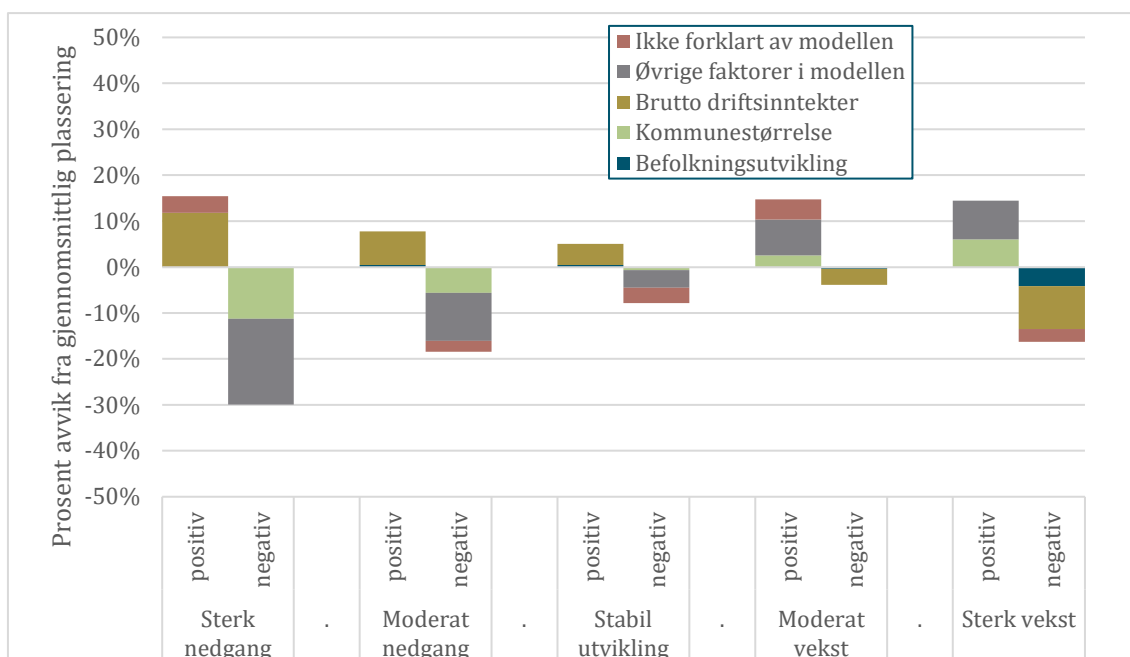
Befolkningsendringer (både positive og negative) gir ifølge modellen bedre plassering i Kommunebarmeterets indeks for helsetjenestene. Andreordensleddet er signifikant på 5 % nivå, men førsteordensleddet har verdi nær null. Det er ikke åpenbart hvordan det skal tolkes, men det må trolig være ulike forklaringer for vekstkommuner og kommuner med tilbakegang. Vel så viktig ser inntekter ut til å være, og de demografiske og sosiale faktorene peker samlet sett også i retning av bedre helsetjenester i kommunene med svak befolkningsutvikling.

Mønsteret (ikke vist i figur) ser ganske likt ut om vi benytter vår alternative utregning av kvalitetsindeksen som er omtalt i kapittel 3, men summen av de demografiske og sosiale faktorene snur i retning av lavere kvalitet for kommuner med befolkningsreduksjon. Generelt blir også spredningen i kvalitet betydelig mindre, noe som skyldes den tekniske konstruksjonen av indeksen.



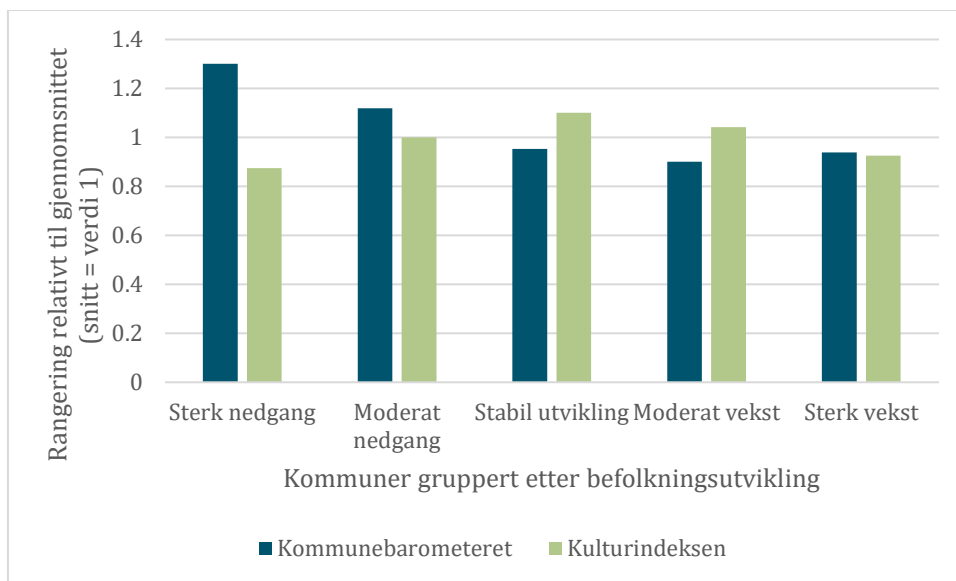
Figur 51 Helsetjenester – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Kommunebarometeret. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

Figur 52 viser at smådriftsulempene og demografiske og sosiale faktorer bidrar til lavere kvalitet innen pleie og omsorg i kommuner med befolkningsnedgang, men at høyere inntektsnivå kompensere for en del av disse ulempene. Befolkningsendring har i seg selv ingen betydning. Haraldsvik et al. (2020) viser at befolkningsfremskrivninger gir utslag på investeringene innen pleie og omsorg. Det tyder på at kommunene er i forkant når det gjelder å tilpasse seg endringer i behovet for omsorgstjenester. Eldre flytter nok også i mindre grad, så behovet er forutsigbart.



Figur 52 Pleie og omsorg – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Kommunebarometeret. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommunegrupper.

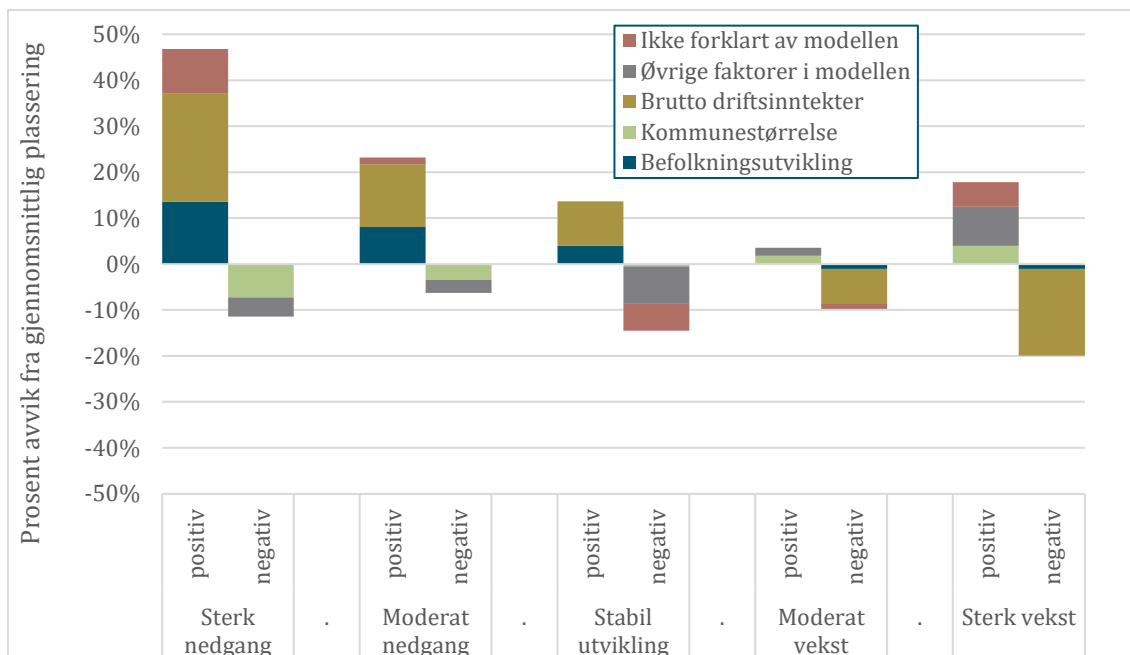
For kultursektoren har vi rangering både fra Kommunebarometeret og fra Telemarksforskings kulturindeks.¹⁷ Deler av Kulturindeksen inngår faktisk i Kommunebarometerets indikatorer, men Figur 53 viser at de to indeksene rangerer kommunene ulikt, og at dette har betydning for fordelingen mellom kommuner med ulik befolkningsutvikling. Der Kommunebarometeret rangerer kommuner med befolkningsnedgang høyt, er det kommuner med stabil utvikling som kommer best ut av Kulturindeksen. Kulturindeksen omfatter også indikatorer for kulturlivet utenom det kommunale tilbudet, og mangel på statlige eller private kulturtiltak i kommuner med befolkningsnedgang kan være noe av årsaken til forskjellene.



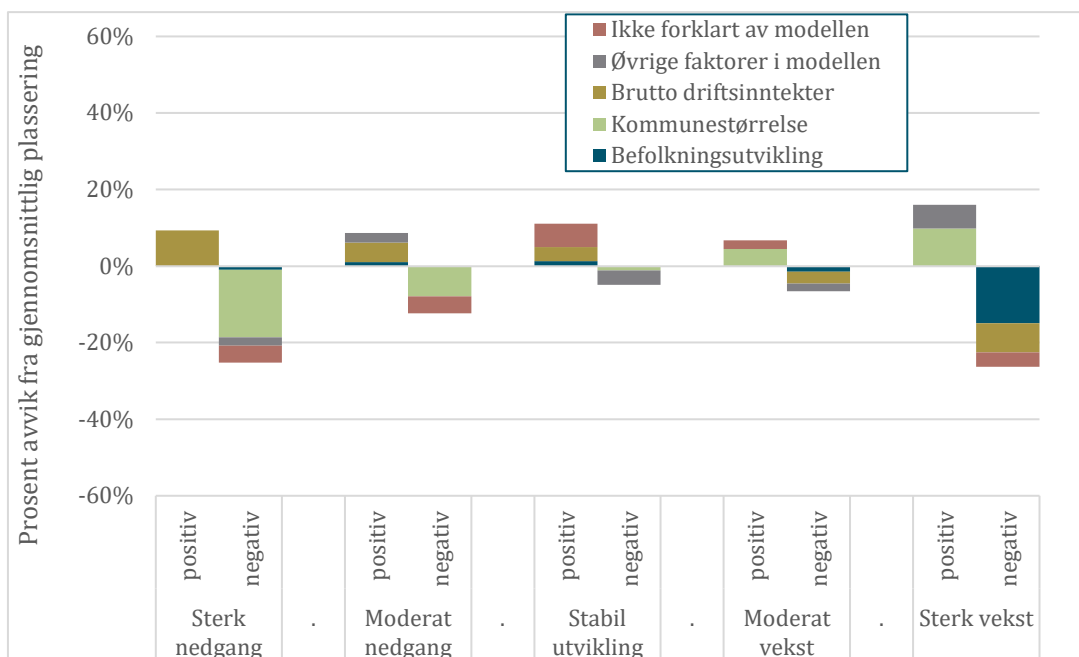
Figur 53 Sammenligning av Kulturindeksens og Kommunebarometerets rangering av kommunenes kulturtilbud (Høy verdi er lik god plassering).

Figur 54 og Figur 55 oppsummerer regresjonsresultater for de to indeksene. Mens befolkningsutviklingen har positiv betydning for nedgangskommunene i Kommunebarometeret, har den negativ effekt for vekstkommunene i Kulturindeksen. Slik sett er det ikke en direkte motsetning i resultatene. Det samme gjelder effekten av inntekter, som er positiv i begge analyser, om enn en sterkere effekt i Kommunebarometeret. Dette resultatet er også statistisk signifikant i begge analyser. Vi finner smådriftsulempen i begge rangeringer, men denne effekten er sterkere for kulturindeksen. Resultatene er dermed forholdsvis ulike, men ikke direkte motstridende.

¹⁷ <http://kulturindeks.no/>



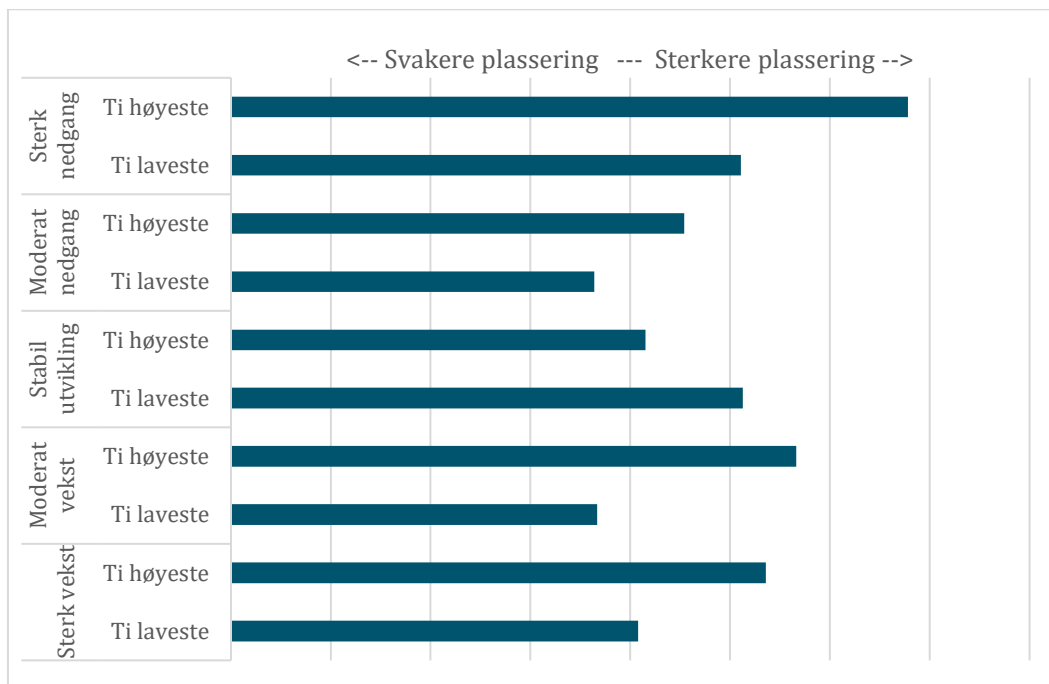
Figur 54 Kultursektoren – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Kommunebarmeteret. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommune grupper.



Figur 55 Kultursektoren – faktorer med betydning for kommunenes plassering i Telemarksforskings kulturindeks. Estimert gjennomsnittseffekt for fem kommune grupper.

Særlig for helse, pleie og omsorg og kultur har inntekter en klar betydning for kommunenes rangering i Kommunebarmeteret. Hvordan påvirkes kommunenes plasseringen av nivået på ekstrainntekter fra kraft og havbruk? De tre neste figurene viser plasseringen i disse tre

sektorene for de ti kommunene med høyest og de ti kommunene med lavest nivå på slike inntekter innenfor hver kommunegruppe.

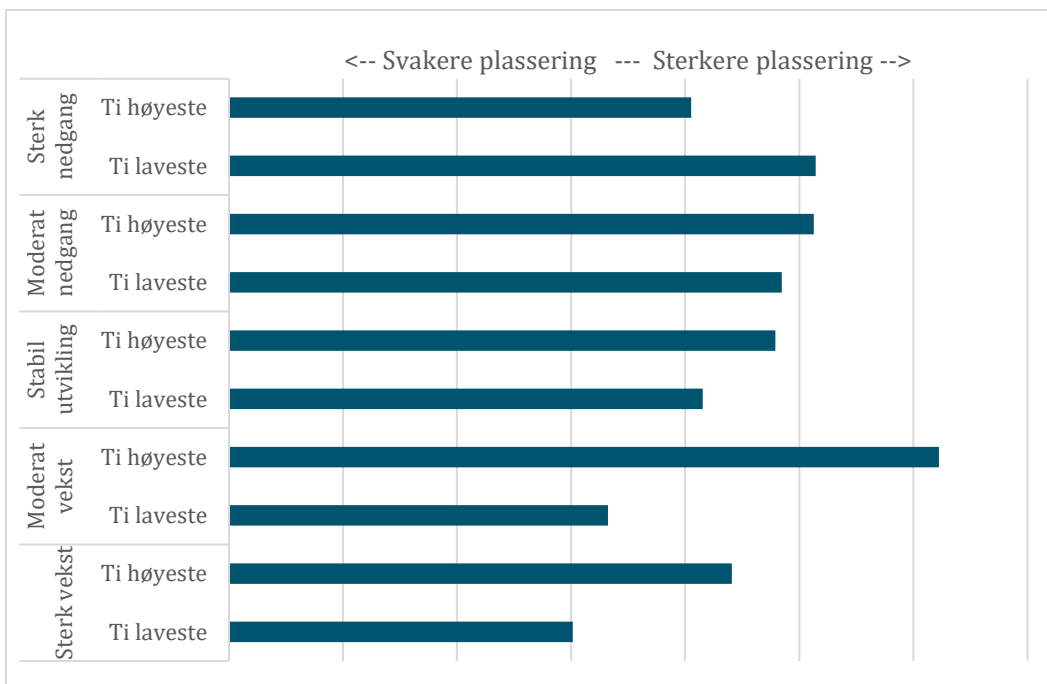


Figur 56 Helsetjenester – plassering i Kommunebareometeret forskjell mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og Havbruksfondet.

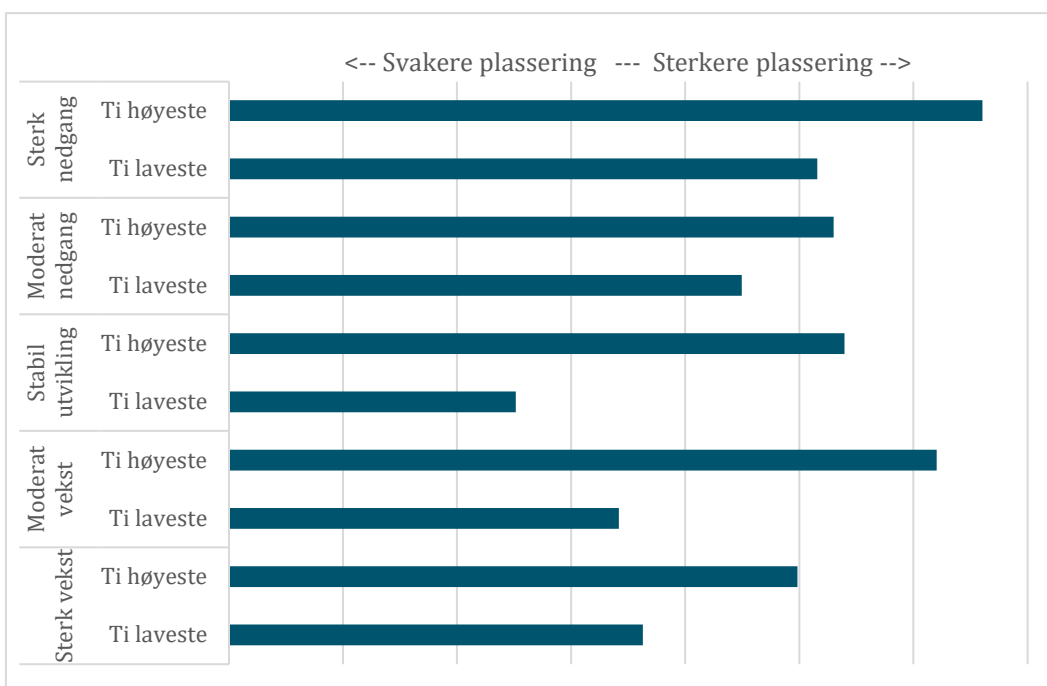
Mønsteret er noe ulikt i de tre sektorene, og for kommuner med svak befolkningsutvikling, så ser vi at slike inntekter har en positiv betydning for plasseringen innenfor tjenestene helse og kultur. For pleie og omsorg ser det derimot ikke ut til at disse høyinntektskommunene har noen fordel, og den positive inntektseffekten er først og fremst tydelig blant vekstkommunene. Dette tyder på at typiske fraflyttingskommuner har utfordringer innen pleie og omsorg som ikke nødvendigvis lar seg løse av store inntekter.

Blant kommunene som mangler ekstraintekter fra kraftproduksjon eller Havbruksfond, er det likevel ikke kommunene med befolkningsnedgang som nødvendigvis kommer dårligst ut i disse sektorene. Dette gjelder også i andre sektorer, som vi har testet men ikke viet plass til her.

Det må understrekes at det bare er et lite antall kommuner som ligger til grunn for de forskjellene vi måler i disse analysene, og at det kan være egenskaper ved indikatorene i Kommunebareometeret som gir noen av forskjellene.



Figur 57 Pleie og omsorg – plassering i Kommunebarometeret forskjell mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og Havbruksfondet.



Figur 58 Kultur – plassering i Kommunebarometeret forskjell mellom kommuner med høye og lave inntekter fra kraftproduksjon og Havbruksfondet.

6.3 Oppsummering – tjenestekvalitet

Befolkningsutviklingen påvirker inntekter, utgifter og prioriteringer mellom sektorer. Kommunene er imidlertid nødt til å tilpasse utgiftene til inntektene. Hvis en gruppe kommuner er underfinansiert i et enkelt år, kan det leses ut av høye kostnader og dårligere økonomiske resultater, men over tid vil det ikke være et alternativ å opprettholde samme kvalitet som andre kommuner.

Det er utfordrende å måle kvalitet. Vi baserer oss på Kommunebarometerets rangering ettersom dette er en etablert indeks av mange av de indikatorene som er tilgjengelig. Vi må likevel ta forbehold knyttet til at viktige kvalitetsdimensjoner nødvendigvis mangler fra denne typen kvalitetsmål.

Analysene viser at kommuner med svak befolkningsutvikling oppnår svakere rangering i sektorene skole, pleie og omsorg, VAR, barnevern og miljø. De gjør det derimot bedre i sektorene helse, barnehage, kultur, saksbehandling og sosial. Totalt sett over alle sektorer er det lite variasjon på tvers av fire av gruppene, mens kommunene med sterk vekst kommer bedre ut.

Det er imidlertid ikke befolkningsveksten i seg selv som forklarer forskjellene mellom vekstkommuner og nedgangskommuner. I store sektorer som skole og pleie og omsorg er det de sosiale og demografiske indikatorene som bidrar til at nedgangskommunene kommer dårlig ut. Det samme gjelder i totalindeksen. Høyere inntekter bidrar stort sett til å bedre kvaliteten, men det er særlig tydelig i sektorene helse, pleie og omsorg og kultur. For pleie og omsorg ser det imidlertid ut til at inntektsforskjeller ikke har særlig betydning for kommuner med befolkningsnedgang.

Alt i alt er det begrenset hva vi kan si sikkert om befolkningsutviklingens betydning for tjenestekvalitet. Vi finner en del systematisk variasjon, men tolkningen av denne variasjonen er i stor grad usikker.

7. Kommuner med kvalitet til tross for svak befolkningsutvikling

I forrige kapittel så vi at kommunene med befolkningsreduksjon i snitt får bedre plasseringer i Kommunebarometeret på sektorene sosial, saksbehandling, kultur, barnevern og helse enn kommuner med befolkningsvekst, og motsatt at kommuner med befolkningsreduksjon i snitt gjør det dårligere enn vekstkommunene på sektorene miljø, barnevern, VAR, pleie og omsorg og grunnskole. Men det er også forskjeller innad i grupper av kommuner med befolkningsreduksjon. Noen av kommunene med befolkningsreduksjon gjør det godt på Kommunebarometeret på tvers av sektorer til tross for at de har hatt befolkningsreduksjon. I dette kapitlet skal vi se nærmere på disse kommunene og hva som kjennetegner dem, og forsøke å besvare om det er noen forklaringsvariabler som peker seg ut for de kommunene som lykkes med å håndtere svak befolkningsutvikling.

For å velge ut kommuner som lykkes i kommunebarometerets måling av tjenestekvalitet til tross for befolkningsreduksjon, har vi sett på plasseringene på Kommunebarometeret i 2018 blant kommunene i de to gruppene med befolkningsreduksjon i perioden 2009–2019 (totalt 99 kommuner). Tabell 12 viser de ti kommunene som gjør det best i disse to gruppene, og deres plassering på Kommunebarometeret i perioden 2015–2019. Ettersom indikatorene som inngår i kommunebarometeret har forandret seg over tid, er disse tallene oppdatert med 2019-tallene. Plasseringene vil derfor avvike fra det som er rapportert tidligere.

Tabell 12: Ti på topp blant kommuner med befolkningsreduksjon. Kilde: Kommunebarometeret.

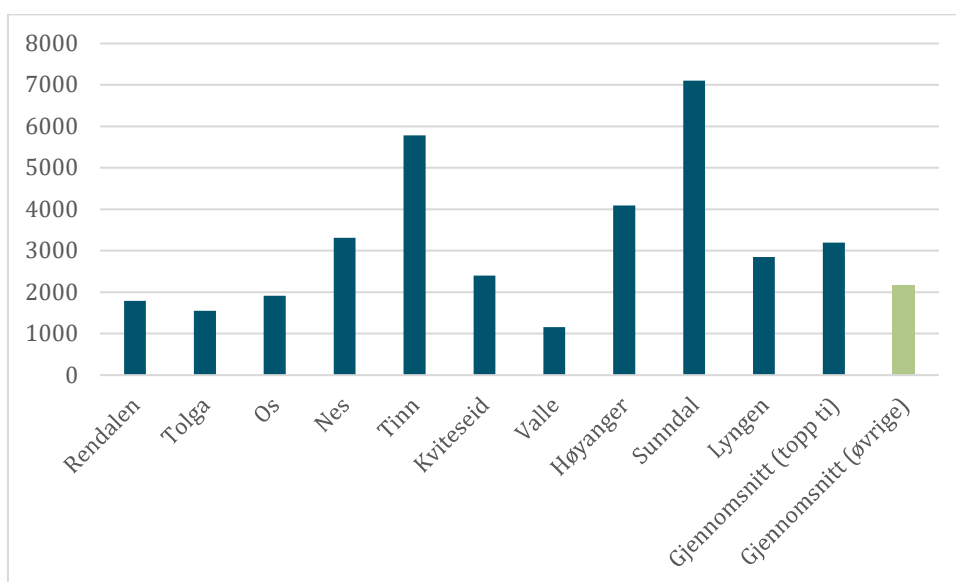
Kommune	2015	2016	2017	2018	2019
Lyngen	69	124	108	127	122
Høyanger	145	164	109	158	144
Sunndal	71	120	51	114	73
Kviteseid	57	81	37	73	14
Os	269	220	218	107	30
Tolga	150	97	46	3	3
Rendalen	78	99	148	33	7
Nes	109	35	25	31	13
Valle	9	4	10	56	80
Tinn	135	93	90	52	133

Selv om flere kommuner hopper mange plasser fra år til år, ser vi av Tabell 12 at samtlige kommuner (bortsett fra Os) ligger innenfor den beste halvdel av kommunene de siste fem årene. Kommunene Tolga og Valle utmerker seg med spesielt gode plasseringer. Av de ti kommunene er det Høyanger og Os som har de dårligste plasseringene, men i begge kommunene har plasseringene forbedret seg de siste årene.

Er det spesielle kjennetegn ved disse kommunene som gjør at de klarer å opprettholde god tjenestekvalitet til tross for befolkningsreduksjon? For å se nærmere på dette sammenlikner vi disse ti kommunene med de øvrige kommunene som har hatt befolkningsreduksjon i perioden 2009–2019 på noen utvalgte variabler. Fordi gruppa med de som gjør det best i Kommunebarometeret, kun er 10 kommuner, vil observasjoner med veldig høye eller lave verdier ha stor betydning for gjennomsnittet. Vi viser derfor enkeltverdier og gjennomsnitt for disse kommunene (topp ti) og gjennomsnitt for de øvrige kommunene.

7.1 Kommunestørrelse

Hvilken betydning har kommunestørrelse for tjenestekvalitet i kommunene med befolkningsnedgang? Tidligere undersøkelser peker på at det er krevende for små kommuner å opprettholde kompetanse og kapasitet, og at dette kan ha betydning for kvaliteten på tjenestetilbudet. Figur 59 viser kommunestørrelse (antall innbyggere) for de ti kommunene som gjør det best i Kommunebarometeret, gjennomsnittet for denne gruppen og gjennomsnittet for de øvrige kommunene.



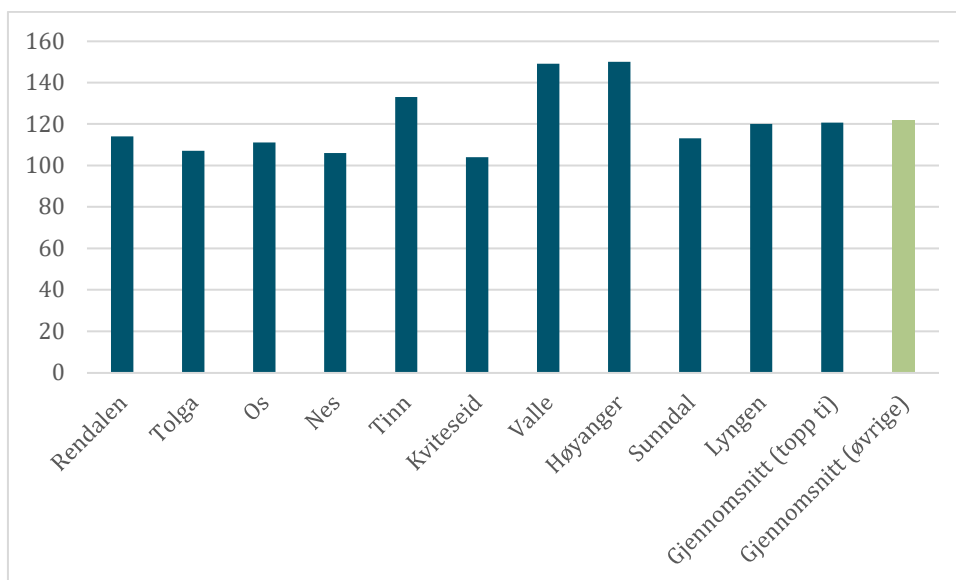
Figur 59: Kommunestørrelse i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i kommunebarometeret og øvrige kommuner.

Det ser ikke ut til å være noe klart mønster for kommunestørrelse. Dersom vi ser på gjennomsnittlig antall innbyggere, ser det ut til at de kommunene som gjør det best i kommunebarometeret, har flere innbyggere enn de som ikke lykkes. Når vi ser på enkeltverdiene for de ti kommunene er bildet mer sammensatt. Rendalen, Tolga, Os og Valle har alle under 2000 innbyggere og Tinn og Sunndal drar opp gjennomsnittet.

Dette bekreftes også når vi tester om gjennomsnittet for de to gruppene er signifikant forskjellig fra hverandre. En tosidig t-test gir en p-verdi på 0.13, altså ikke signifikant. Det ser ikke ut til at kommunestørrelse har betydning for tjenestekvalitet.

7.2 Inntekter

I kapittel 2 så vi at kommunene med befolkningsnedgang gjennomgående hadde høyere inntekter enn kommunene med befolkningsvekst. Men er det forskjeller mellom de som gjør det bra på kommunebarometeret, og de øvrige kommunene med befolkningsvekst? Høyere inntekter vil kunne bidra til å kompensere for negativ befolkningsvekst og gjøre det mulig å opprettholde et godt tjenestetilbud. Figur 60 viser korrigerte frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraft/hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift i prosent av landsgjennomsnittet.



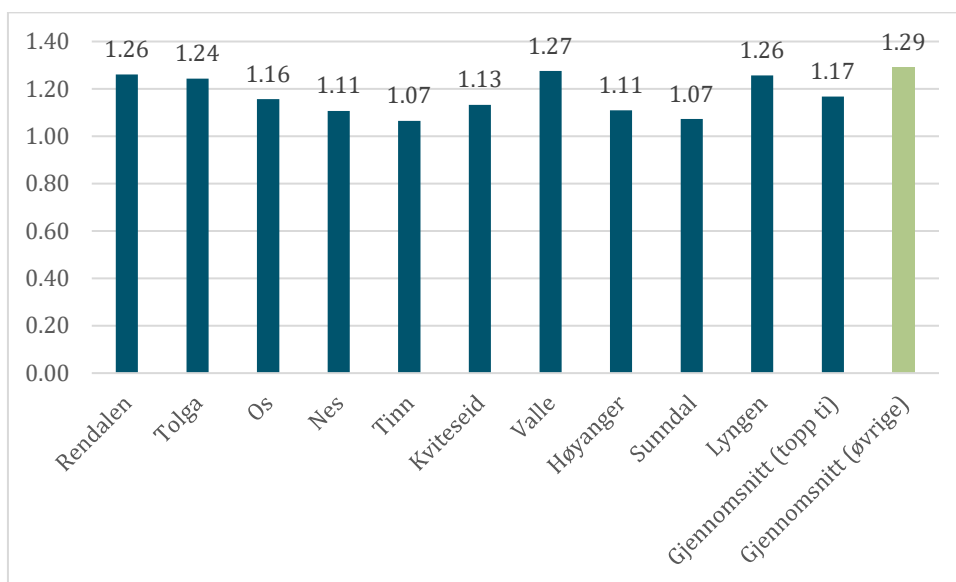
Figur 60: Korrigerte frie inntekter i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i kommunebarometeret og øvrige kommuner.

Vi ser at flertallet av kommunene som lykkes i kommunebarometeret, har et inntektsnivå som ligger under snittet for de øvrige kommunene med befolkningsreduksjon. Kommunene Tinn, Valle og Høyanger skiller seg ut med et særlig høyt inntektsnivå og bidrar til å dra opp gjennomsnittet. Det ser ikke ut til at det er noe klart mønster for inntektsnivå og tjenestekvalitet slik som vi har målt det her. Også for inntektsnivå har vi testet om forskjellen mellom gjennomsnittet for de to gruppene er signifikant. En tosidig t-test gir en p-verdi på 0.85, altså er det ingen signifikant forskjell mellom de to gruppene av kommuner.

7.3 Utgiftsbehov

Figur 61 viser indeks for beregnet utgiftsbehov for de ti kommunene som gjør det best i Kommunebarometeret, snittet for denne gruppa og snittet for de øvrige kommunene med befolkningsnedgang. Indeks for beregnet utgiftsbehov beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen hvor enkeltkriterier vektes sammen i en indeks. Et tall større enn 1 tilsvarer et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet.

Dersom vi ser på gjennomsnittet for de ti kommunene som gjør det bra på kommunebarometeret, ser vi at gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov ligger lavere enn for de øvrige kommunene med befolkningsnedgang. Ser vi på enkeltverdiene, er det Rendalen, Valle og Lyngen som peker seg ut med det høyeste utgiftsbehovet blant disse kommunene, men verdien ligger likevel under gjennomsnittlig inntektsnivå for de øvrige kommunene. Dette bekreftes også ved at forskjellen mellom gjennomsnittet for de ti kommunene og de øvrige kommunene er signifikant på 1 % nivå (p-verdi 0.002). Et lavt utgiftsbehov er dermed gunstig for plassering i kommunebarometeret.



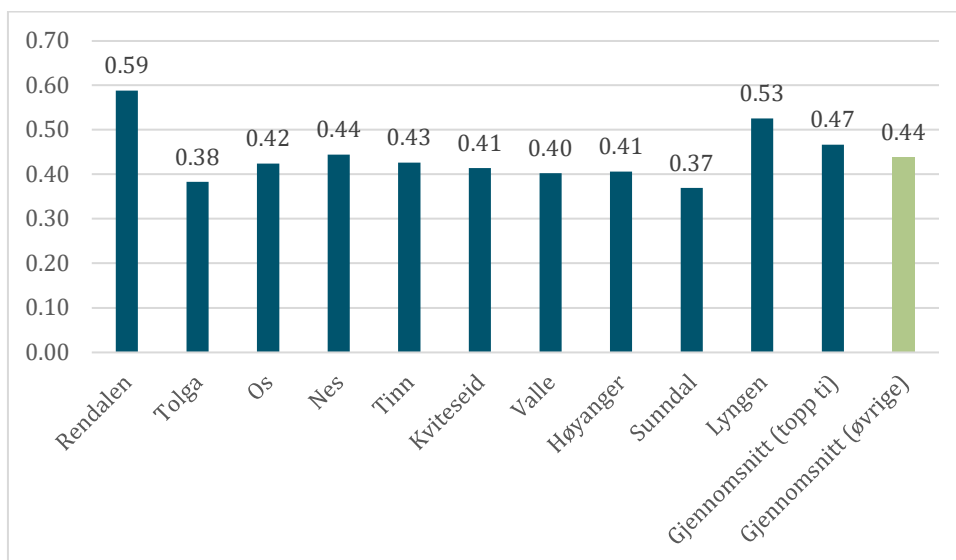
Figur 61: Indeks for utgiftsbehov i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i kommunebarometeret og øvrige kommuner.

7.4 Forsørgerbyrde

Som vi så i kapittel 2, er det forskjeller mellom kommunene med befolkningsreduksjon og vekst; kommuner med befolkningsreduksjon har en høyere andel eldre innbyggere enn kommuner med befolkningsvekst. Men det kan også være forskjeller mellom kommunene med befolkningsreduksjon. Vi har derfor beregnet forsørgerbyrde for kommunene som gjør det best i kommunebarometeret til tross for befolkningsreduksjon, og sammenlikner disse med de øvrige kommunene som har hatt negativ befolkningsvekst.

Forsørgerbyrden er forholdet mellom pensjonister og personer i arbeidsdyktig alder og måles som antall personer i alderen 65 år og eldre relativt til antall personer i alderen 20–65 år. Desto

høyere forsørgerbyrden er, desto færre personer i arbeidsdyktig alder per pensjonist. Befolkningssammensetningen i kommunen vil kunne påvirke tjenestekvaliteten gjennom at det er lettere å opprettholde et godt nivå på tjenestene i de kommunene som har flere personer i arbeidsdyktig alder. I Figur 62 har vi beregnet forsørgerbyrde for de ti kommunene som gjør det best i kommunebarometeret, gjennomsnittet for denne gruppen og gjennomsnittet for de øvrige kommunene.



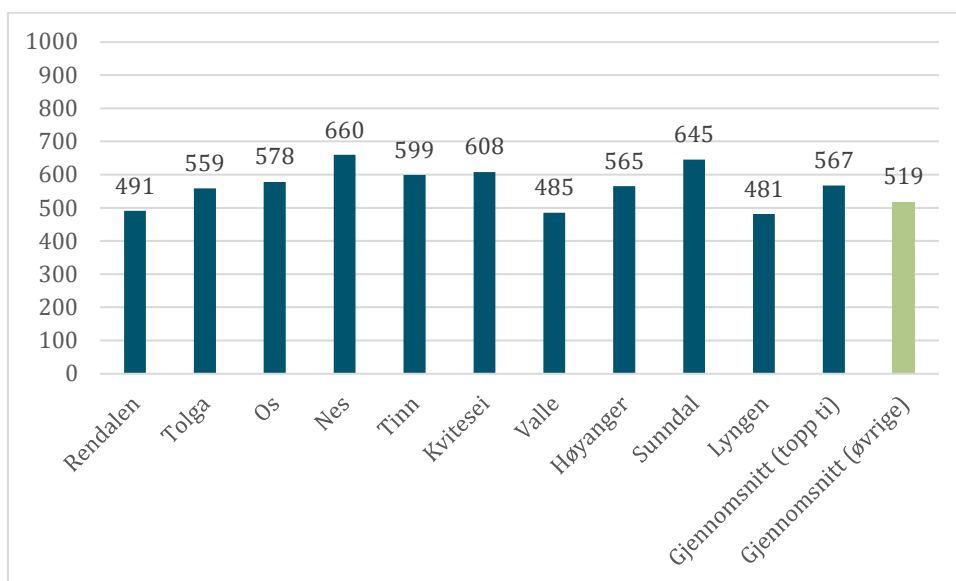
Figur 62: Forsørgerbyrde i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i Kommunebarometeret og øvrige kommuner.

Når vi ser på enkeltverdiene, ser vi at flertallet av de ti kommunene som gjør det bra i Kommunebarometeret, har flere personer i arbeidsdyktig alder per pensjonist (lavere forsørgerbyrde) enn gjennomsnittet for de øvrige kommunene med befolkningsreduksjon. Unntaket er Rendalen og Lyngen. Disse ser ut til å dra opp gjennomsnittet slik at gjennomsnittet for gruppen sett under ett er høyere enn for de øvrige kommunene. En tosidig t-test viser at gjennomsnittet for de to gruppene ikke er signifikant forskjellig med en p-verdi på 0.23.

7.5 Sentralitet

Sentralitetsindeksen fra Statistisk sentralbyrå måler antall arbeidsplasser og antall servicefunksjoner innbyggerne i hver grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter (SSB). Indeksen går fra 0 (kun teoretisk mulig) til 1000. Desto høyere verdi i sentralitetsindeksen, desto mer sentral er kommunen. Dette målet samvarierer med mange av de andre forklaringsfaktorene vi har anvendt i analysene tidligere i rapporten, og har vist seg å være en nyttig variabel for gruppering av kommuner (se f.eks. Brandtzæg et al. (2019)). Høy grad av sentralitet kan gjøre det lettere for kommunen å skaffe kompetanse gjennom pendling eller samarbeid med nabokommuner.

Figur 63 viser sentralitet for de ti kommunene som gjør det best i kommunebarometeret, gjennomsnittet for denne gruppen og gjennomsnittet for de øvrige kommunene.



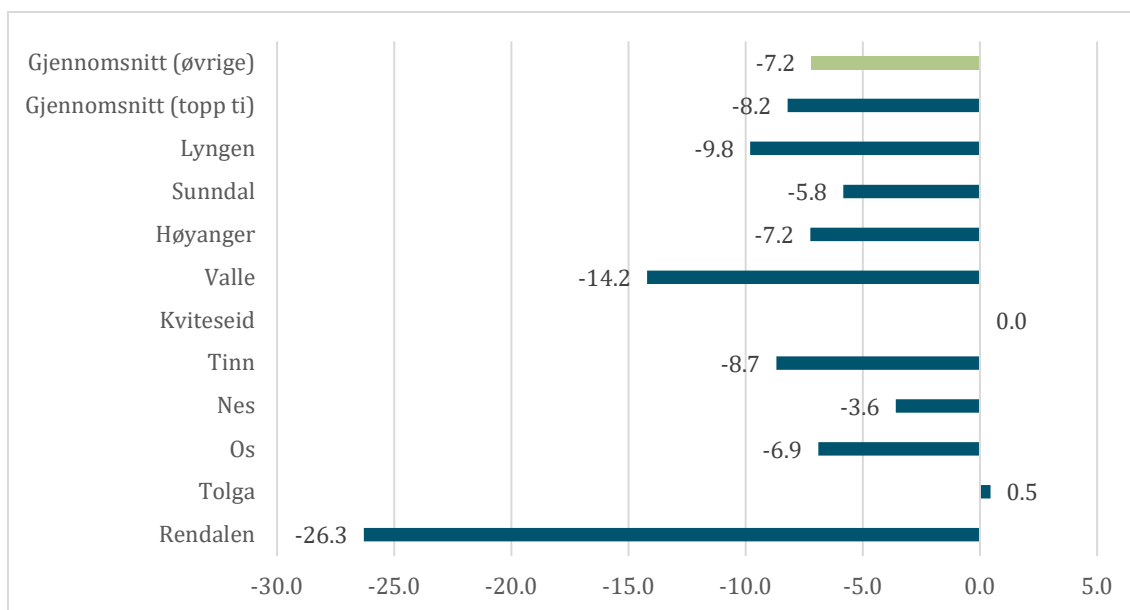
Figur 63: Sentralitet i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i kommunebarometeret og øvrige kommuner.

Sammenligner vi gjennomsnittet for de ti beste kommunene med de øvrige, ser vi at kommunene som scorer best på kommunebarometeret, i snitt er litt mer sentrale enn de øvrige kommunene. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ti kommunene når det gjelder sentralitet. Det er heller ikke slik at de kommunene som gjør det best av de ti, er mer sentrale enn de øvrige. En tosidig t-test viser at det er en svakt signifikant forskjell mellom gjennomsnittlig sentralitet for de to gruppene av kommuner. Testen gir en p-verdi på 0.05, altså signifikant på 10 % nivå.

7.6 Arbeidsplassutvikling

Kan forskjellene i tjenestekvalitet tilskrives ulik utvikling i arbeidsmarkedet? Det vil sannsynligvis være lettere å opprettholde tjenestekvaliteten i kommuner med vekst i antall sysselsatte.

Figur 64 viser arbeidsplassvekst i perioden 2009–2019 for de kommunene som gjør det best i Kommunebarometeret, gjennomsnittet for denne gruppen og gjennomsnittet for de øvrige kommunene med befolkningsreduksjon.



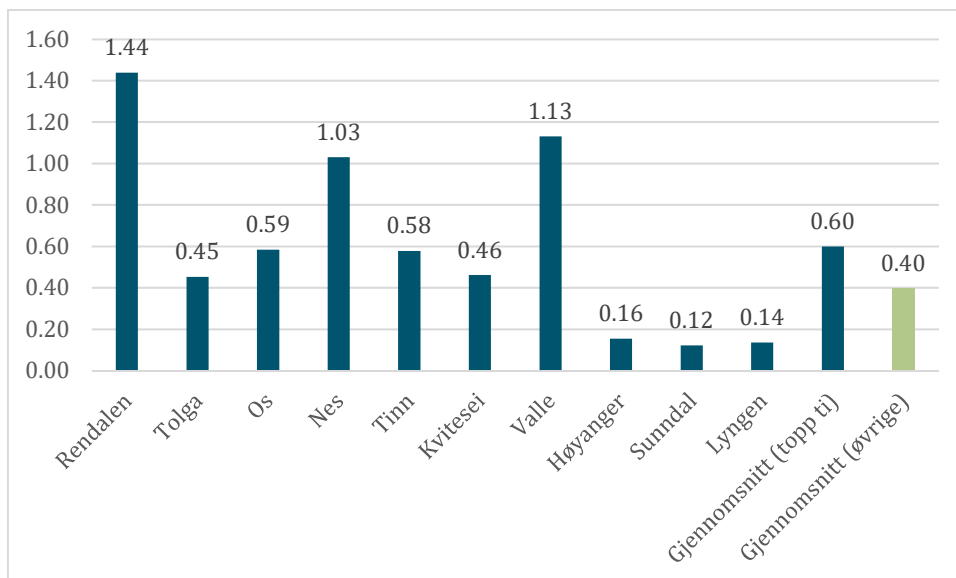
Figur 64: Prosentvis vekst i antall sysselsatte etter arbeidssted i kommuner med befolkningsreduksjon.

Vi finner heller ikke noe klart mønster for arbeidsplassvekst. Kommunene som scorer best på tjenestekvalitet, har i gjennomsnitt en dårligere utvikling i arbeidsmarkedet enn kommunene som ikke lykkes, altså motsatt av det vi ville forvente. Vi ser også at to kommuner som gjør det bra i Kommunebarometeret, skiller seg ut med en særlig negativ utvikling: Rendalen og Valle kommune. En tosidig t-test viser at det ikke er en signifikant forskjell mellom de to gruppene. Testen gir en p-verdi på 0.7.

7.7 Fritidsboliger

Et kjennetegn ved flere av de kommunene som gjør det godt i Kommunebarometeret og kommuner med befolkningsnedgang, er at de er såkalte hyttekommuner med et stort antall fritidsboliger. Gjennom brukerbetaling og avgifter knyttet til boligen, som vann og avløp, er privatpersoner med hytter med på å finansiere deler av tjenestetilbudet i kommunen. Kapasiteten i noen sektorer vil måtte skaleres opp for å ta høyde for mange besøkende, og det vil også kunne være positivt for de fastboende. Et stort antall hytter vil også være positivt for handelsutviklingen i kommunen. Vi skal derfor se nærmere på fritidsboliger og forskjellen mellom de ti beste kommunene og de øvrige kommunene.

Figur 65 viser antall fritidsboliger per innbygger for de ti kommunene, samt gjennomsnittet for disse og gjennomsnittet for de øvrige kommunene.



Figur 65 Fritidsboliger pr. innbygger i kommuner med befolkningsreduksjon. Gjennomsnitt og enkeltverdier for kommuner som lykkes i kommunebarometeret og øvrige kommuner.

Vi finner heller ikke noe klart mønster når det gjelder antall fritidsboliger i kommunene som lykkes i kommunebarometeret. Vi ser at det er relativt mange kommuner med flere hytter per innbygger enn gjennomsnittet for kommuner med befolkningsreduksjon (øvrige), men det er også kommuner som ligger under snittet: Høyanger, Sunndal og Lyngen. Det kan se ut til at det er enkeltkommuner blant de ti som drar gjennomsnittet opp. Rendalen, Nes og Valle skiller seg ut med spesielt mange hytter per innbygger. Vi har også her testet om gjennomsnittet for de to gruppene er signifikant forskjellig fra hverandre, og finner at forskjellen ikke er signifikant, med en p-verdi på 0.18.

7.8 Oppsummering

I dette kapittelet har vi forsøkt å se nærmere på hva som kjennetegner de kommunene som lykkes med å levere god tjenestekvalitet til tross for befolkningsreduksjon. Vi har definert det å lykkes som å gjøre det bra på Kommunebarometeret og plukket ut ti kommuner som har fått gode plasseringer over lengre tid. Disse har vi så sammenliknet med de øvrige kommunene med befolkningsreduksjon gjennom å se på enkeltverdier og gjennomsnitt for de to gruppene på variablene *kommunestørrelse*, *inntekter*, *utgiftsbehov*, *forsørgerbyrde*, *sentralitet*, *arbeidsplassutvikling* og *antall fritidsboliger*.

Oppsummert kan vi si at vi finner få tegn til at det er systematiske forskjeller mellom disse gruppene. Kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov og kommuner med høy verdi på sentralitetsindeksen kommer signifikant bedre ut enn andre kommuner med befolkningsnedgang. Det første resultatet kan skyldes at disse kommunene er enklere å drifte, men det kan også være at noen av indikatorene i Kommunebarometeret tolker høyt behov for tilrettelagte tjenester som lav kvalitet. Effekten av sentralitet kan muligens knyttes til at sentrale kommuner har bedre tilgang på kompetanse (Brandtzæg et al., 2019).

Det er ingen signifikante forskjeller mellom gruppene når vi ser på antall innbyggere, korrigerede frie inntekter, forsørgerbyrde, arbeidsplassutvikling eller antall fritidsboliger. Det er flere mulige forklaringer på dette. For det første har vi valgt å kun definere 10 kommuner i gruppen for de som lykkes. Dette gir et tynt grunnlag for statistiske analyser. For det andre kan det tenkes at kommunene vi her har definert som suksessfulle, egentlig ikke er så forskjellige fra de øvrige kommunene med befolkningsreduksjon. Som vi omtaler i kapittel 3, er variasjonen på indikatorene i Kommunebarometeret relativt liten, men rangeringen bidrar til å strekke fordelingen utover. Dette gir inntrykk av en større avstand i kvalitet enn hva som egentlig er tilfellet.

8. Oppsummering og diskusjon

Hvilke konsekvenser har befolkningsnedgang for kommunene? Hvordan påvirkes inntekter, ressursfordeling og tjenester når innbyggerne blir færre og den demografiske sammensetningen endrer seg?

Når vi ser på de kommunene som har hatt befolkningsnedgang i løpet av det siste tiåret, så ser vi at de skiller seg vesentlig fra kommuner med befolkningsvekst. Kommunene er små og ligger i stor grad i distriktene. De har lave skatteinntekter, men høy kompensasjon fra inntektssystemet. Mange av kommunene har også høye inntekter fra naturressurser. Den demografiske sammensetningen av befolkningen er preget av at innbyggerne eldes, og at de unge flytter ut. Dette vrir tjenestebehovet over fra barnehager og skoler mot pleie- og omsorgstjenester.

Befolkningsreduksjonen forsterker mange av disse forskjellene i og med at kommunene blir mindre og får en overvekt av eldre innbyggere. Kompensasjonen fra inntektssystemet øker i kroner pr. innbygger, og ekstraintektene må deles på færre innbyggere. Det er derimot ikke åpenbart at befolkningsutviklingen har store direkte effekter på de økonomiske forutsetningene for tjenesteproduksjon. En liten kommune som klarer å snu nedgang til befolkningsvekst, vil fortsatt være liten i mange år framover og bli kompensert for dette gjennom inntektssystemet. Vi vet generelt at kommunestørrelse har stor betydning for kostnadsnivået, og da særlig at de minste kommunene har store smådriftsulemper. Det samme gjelder den demografiske og sosiale sammensetningen av befolkningen. Hvorvidt befolkningsutvikling har en selvstendig betydning i tillegg til de nevnte effektene, er derimot uklart i tidligere utredninger.

Problemstillingen er av betydning for framtidig utvikling av inntektssystemet til kommunene. Svak befolkningsutvikling vil trolig være en uunngåelig realitet for mange kommuner i kommende år, og mens dagens inntektssystem kompenserer smådriftsulemper og demografisk profil med basis i formaliserte analyser, gir befolkningsutvikling mer skjønnsmessig uttelling. I dette prosjektet har vi forsøkt å ha en helhetlig og detaljert tilnærming til problemstillingen. Målet har vært å få et klarere bilde av hvordan svak befolkningsutvikling og andre kjennetegn ved denne gruppen påvirker kommunenes evne til å levere gode tjenester.

Gjennom rapporten har vi sett på hvordan befolkningsutviklingen påvirker inntektene, og hvordan befolkningsutviklingen og inntektene påvirker ressursprioriteringene. Hvis fallet i inntekter ved befolkningsreduksjon er større enn mulighetene for innsparing, vil kommunene over tid måtte redusere tjenestenivået. Til slutt har vi derfor forsøkt å se om befolkningsutviklingen påvirker kommunenes evne til å levere gode tjenester til innbyggerne.

Inntekter

Kommuner med sterk befolkningsnedgang har som gruppe 50 % høyere inntekt pr. innbygger sammenlignet med kommuner med sterk befolkningsvekst. Forskjellen skyldes først og fremst høyere rammetilskudd på grunn av smådriftsulemper og andre demografiske og sosiale faktorer som gir utslag på utgiftsutjevningen. Kommunene med befolkningsnedgang mottar også en stor

andel av de regionalpolitiske tilskuddene, og mange av dem har høye inntekter fra kraftproduksjon og fra Havbruksfondet. Lavt innbyggertall er en mer fremtredende forklaring på inntektsforskjellene enn fallende innbyggertall.

Kommuner som får høye inntekter gjennom inntektssystemet har bedre økonomiske resultater. Utgiftsutjevningen skal omfordele midler etter variasjon i behov, men vi finner tegn til at kommunene med høyest netto driftsresultat også har klart høyere beregnet utgiftsbehov. Også regionalpolitiske tilskudd og eiendomsskatt bidrar til høyere driftsresultat. Skjønnsmidler virker i motsatt retning.

Inntekter fra kraftinntekter og Havbruksfondet korrelerer imidlertid mer med svak befolkningsutvikling enn med kommunestørrelse, men dette handler trolig mer om samvariasjon av faktorer enn om en årsaksforklaring. Inntekter fra naturressurser er størst i de minst sentrale delene av landet, og det er også disse områdene som er mest utsatt for befolkningsnedgang. Vi har ikke kontrollert for sentralitet i analysene våre, og dette kan godt være en mellomliggende forklaring. Det at folketallet faller mest i kommuner med store naturressursbaserte inntekter, betyr både at disse kommunene er forholdsvis skjermet mot økonomiske konsekvenser av fraflytting, og at forskjellene i naturressursbaserte inntekter pr. innbygger øker.

Ikke alle kommuner med befolkningsnedgang har høye ekstraintekter, og disse kommunene har dermed inntekter mer på linje med andre kommuner. De er ikke mange, kun 5 kommuner blant de med sterk eller moderat befolkningsnedgang har null kraftinntekter og null havbruksmidler, men de er i en utsatt posisjon. Skjønnsmidlene ser ut til å være den inntektspotten som klarest omfordeler midler fra kommuner med god økonomi til kommuner med svak økonomi, men de utgjør en marginal del av de samlede inntektene.

Kommuner uten særlige ekstraintekter vil være helt avhengig av at de ordinære inntektene som gis gjennom inntektssystemet, er tilstrekkelige til å dekke det nødvendige utgiftsnivået. Det nødvendige utgiftsnivået er ukjent, men det anslås som et statistisk beregnet utgiftsbehov i inntektssystemets utgiftsutjevning som videre får reelle utslag i inntektene. Små kommuner, som de med befolkningsnedgang er, vil være særlig sårbare i dette systemet ettersom statistiske feilmarginer er større for mindre enheter, og tilfeldigheter får relativt større betydning.

Utgifter

En kommunes utgifter påvirkes først og fremst av inntektene. Analysene viser at så lenge alt annet holdes likt, vil kommunene bruke ekstra inntekter til å øke ressursbruken innen alle tjenestesektorer samtidig som noe settes av til økt sparing. Den relative fordelingen mellom sektorene vil likvel endres. I sektorer som skole, barnehage og omsorgstjenester er ressursbruken i stor grad bundet opp av nasjonale minstestandarder og behov som må dekkes uansett hvor dårlig økonomi kommunen har. Innsparinger må skje i andre sektorer. Kommuner som får høyere inntekter vil derfor prioritere disse i retning av sektorer som ikke allerede er sikret høy prioritet, slik som kultur, plan, miljø og samfunnsutvikling. Andelen ressurser som går til sparing gjennom netto driftsresultat, er også høyere i kommuner med høye inntekter.

Smådriftsulemper har også betydning for ressursfordelingen. Administrasjon, grunnskole og utgifter til kirke og andre livssynsorganisasjoner får en høyere andel av inntektene i små kommuner, mens barnevern, kultur og samlesektoren næring, bomiljø, veier og brann får en lavere andel.

Vi finner også noen signifikante resultater av befolkningsutviklingen. Befolkningsnedgang bidrar til lavere prioritering av administrasjon, sosiale tjenester og barnevern, mens det er noe tegn til høyere ressursbruk innen helse. Kommuner med store endringer (både positive og negative) bruker mindre ressurser på barnehager og på plan og miljø, men disse resultatene har relativt liten økonomisk betydning.

I sum, også inkludert effekter av demografiske og sosiale faktorer, ser vi at kommuner med befolkningsnedgang som gruppe bruker mer ressurser i de aller fleste sektorer fordi de har et høyere inntektsnivå. Unntaket er barnehagene hvor en lavere etterspørsel gir lavere ressursbruk. Ser vi på ressursbruken som andel av samlede ressurser, finner vi at også skole, sosial og barnevern får en lavere prioritering i kommuner med befolkningsnedgang.

Økonomiske resultater

Inntekter som ikke brukes, gir positivt driftsresultat og kan disponeres i senere år gjennom kommunens disposisjonsfond. Kommunesektoren er anbefalt å ha et netto driftsresultat på 1,75 % av inntektene på sikt. For enkeltkommuner vil anbefalt nivå avhenge av blant annet nivået på gjeld og disposisjonsfond (Aalen et al., 2018).

Tall for de siste fem årene tyder ikke på at netto driftsresultat er systematisk dårligere i kommuner med befolkningsnedgang. I siste tilgjengelige regnskapsår, med dårligere resultater for alle kommuner, er riktignok resultatet ekstra svakt i kommunene med sterk befolkningsnedgang. Dette kan være tilfeldig, men det kan også være et tegn på at denne gruppen av kommuner har færre muligheter til å gjøre ytterligere innsparinger. Noe av forklaringen ser uansett ut til å ligge i den store utbetalingen av havbruksfondsmidler i 2018. Kommuner som fikk høye utbetalinger i 2018, har lavere resultat i 2019, noe som rimer med at midlene delvis er tatt i bruk året etter. Netto driftsresultat for ulike grupper av kommuner er likevel noe det bør det følges med på i kommende år.

Størrelsen på disposisjonsfondet er heller ikke dårligere i kommuner med befolkningsnedgang. Når det gjelder gjeldsnivået, så har gruppen av kommuner med befolkningsnedgang lavere gjeld målt mot inntekter, men høyere gjeld pr. innbygger. Utviklingen i disse kommunene er da også at innbyggertallet blir mindre over tid, mens inntekt pr. innbygger økes for å kompensere for stadig større smådriftsulemper. Kommuner med vekst vil derimot få stadig flere innbyggere å fordele gjelden på. Forskjellen i gjeld pr. innbygger må derfor ventes å øke i årene som kommer, med mindre kommunene med befolkningsnedgang reduserer investeringsnivået. I perioden 2015–2019 var det derimot kommunene med befolkningsnedgang som hadde de høyeste investeringsutgiftene pr. innbygger.

Tjenestekvalitet

Hva vet vi om kvaliteten på de kommunale tjenestene og hvordan denne påvirkes av befolkningsutviklingen? Dette prosjektet har vært fokusert på statistiske analyser, og vi har brukt informasjon fra Kommunebarometeret i vurderingen av tjenestekvalitet.

Analyseresultatene tyder på at kommuner med befolkningsvekst er bedre på noen sektorer, mens kommuner med befolkningsnedgang var bedre innen sektorer som helse, kultur, barnehage og saksbehandling. Faktisk viser analysene også at befolkningsvekst og høyt innbyggertall som separate faktorer, virker negativt for den samlede plasseringen i Kommunebarometeret, men at forskjeller i sosiale og demografiske faktorer fører til at kommunene med sterkest vekst likevel kommer bedre ut totalt sett.

Vi har en diskusjon om hvor godt disse dataene reflekterer reell kvalitet og kvalitetsforskjeller. Konklusjonen er at så lenge vi er ute etter kvalitetsmål som kan sammenlignes på tvers av alle kommuner, så er det trolig ikke en bedre samlet kilde til dette. Samtidig er det klart at det er viktige sider ved kvalitet som ikke fanges opp gjennom tilgjengelig statistikk.

Kommuner med befolkningsnedgang vil naturlig oppnå gode tall på indikatorer som måler kapasitet i tjenestene. Med små barnekull vil skolene ha små klasser og små grupper i barnehagene, samtidig som man må opprettholde et visst antall lærere og pedagoger for å få dagen til å gå opp. Fra et kvalitetssynspunkt betyr det at skolen og barnehagen har god bemanning, mens fra et økonomisynspunkt betyr det at man har smådriftsulemper. Gjennom inntektssystemet mottar kommunene kompensasjon for slike smådriftsulemper, slik at de små kommunene har råd til å ha en tilstrekkelig stor lærerstab. Men selv om små skoler har mange lærere i forhold til elevtallet, utgjør likevel lærerstaben ikke et stort antall. Et lite fagmiljø kan være uheldig for kvaliteten, og dette fanges ikke like godt opp av tilgjengelige indikatorer. I Telemarksforskings utredning om små kommuner trekkes dette fram som en klar utfordring for små kommuner.

Et lite fagmiljø kan være utfordrende i seg selv. Det gir færre å lære av og færre å diskutere problemstillinger med. Kvaliteten kan være høy, men den blir svært personavhengig og kan dermed også være for lav. I tillegg er manglende fagmiljø en faktor som gjør det vanskelig å tiltrekke seg nye ansatte med kompetanse. For å bøte på utfordringene med manglende kapasitet og kompetanse har omfanget av interkommunale samarbeid økt betydelig de senere årene. Gjennom samarbeid kan fagmiljøene bli større og tilgangen på kompetanse bli bedre. De interkommunale samarbeidene fanges ikke opp i Kommunebarometeret og våre analyser.

Vi må derfor være svært forsiktige med å trekke konklusjoner om kvalitet kun ut fra de analysene vi har gjort i dette prosjektet.

I kapittel 7 har vi sett på de ti kommunene med befolkningsnedgang som kommer best ut i rangeringen til Kommunebarometeret. Alle kommunene har vært rangert blant de 50 % beste kommunene i 2019 og flere år tilbake. Er det noe som skiller disse ti kommunene fra andre kommuner med befolkningsnedgang? Her har vi trukket inn andre faktorer enn de som er analysert tidligere i rapporten: Forsørgerbyrde, arbeidsplassutvikling, sentralitet og omfanget av hytter. Generelt er det en del variasjon blant de 10 kommunene, og selv om det er noen forskjeller i gjennomsnitt, er det kun sentralitet og utgiftsbehov som gir statistisk signifikante

utslag. Mangelen på statistisk signifikans vil være et resultat av at den ene gruppen kun består av 10 kommuner, så vi skal heller ikke legge for stor vekt på det i retning av å avvise forskjeller.

Et signifikant resultat er at kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov kommer bedre ut. Det kan bety at økonomisk kompensasjon ikke fullstendig dekker opp for ulempene med en uheldig demografisk profil, men det kan også være at indikatorene i Kommunebarometeret mistolker stort behov for tjenester som negativ kvalitet. I de økonomiske analysene fant vi at kommuner med høyt utgiftsbehov hadde bedre økonomiske resultater. Sentrale kommuner kommer også marginalt bedre ut enn usentrale kommuner. Nærheten til større kommuner kan gi bedre tilgang på kompetanse.

Avsluttende konklusjoner

I prosjektet har vi gjennomført en stor mengde analyser og sammenstilling av statistikk som belyser situasjonen til kommuner med befolkningsreduksjon. Befolkningsendringer har betydning for en del elementer av kommunenes økonomi, men i det store og hele er faktorer som kommunestørrelse og demografiske forhold, som allerede er en del av inntektssystemet, av større betydning for økonomien. Mange av kommunene med svak befolkningsutvikling er også preget av at de har inntekter som bidrar til å løfte inntektsnivået.

Alt i alt ser vi ingen klare tegn til at dagens inntektssystem må justeres for å ta mer hensyn til befolkningsendringer generelt. Kommuner med befolkningsnedgang er en gruppe som i gjennomsnitt har høyere inntekter fra flere kilder. Det er ikke nødvendigvis mer økonomiske ressurser som er behovet. De generelle småkommuneneutfordringene med små fagmiljøer og manglende tilgang på kompetanse preger også små kommuner med god økonomi.

Det er imidlertid to forhold som bør følges tett:

1. Kommuner som ikke har ekstraintekter fra kraftproduksjon eller Havbruksfondet
2. Gjeldsutviklingen pr. innbygger i kommuner med befolkningsnedgang

Situasjonen for kommuner som ikke har kraftinntekter eller havbruksmidler, bør være referansepunktet for om den økonomiske situasjonen for kommuner med befolkningsnedgang er bærekraftig. Dette ser ut til å være hvor den økonomiske risikoen ligger, og det er primært økonomien som har vært fokus for dette prosjektet. Tidligere i rapporten stilte vi spørsmålet om kommuner som har befolkningsnedgang og samtidig mangler slike ekstra inntekter, har tilstrekkelige ressurser til å levere tilfredsstillende tjenester. De påfølgende analysene viser at disse kommunene har svakere netto driftsresultat og mindre midler avsatt til disposisjonsfond. Effekten for tjenestekvalitet målt ved Kommunebarometeret gir derimot ingen entydige konklusjoner.

Samtidig må man ha tanke for at det er store variasjoner, og at kommuner med høyt inntektsnivå også kan ha alvorlige utfordringer. Generelt er det små kommuner vi snakker om, og disse er mer sårbare for tilfeldige variasjoner enn større kommuner. En plutselig økning i dyre barnevernssaker eller ressurskrevende brukere i omsorgstjenesten kan endre en liten kommunes økonomi betraktelig. Rammetilskudd og generelle tilskuddsordninger er finansieringsordninger som er tilpasset større kommuner med mer robust økonomi. Justeringer av generelle ordninger vil ikke nødvendigvis treffe nettopp de kommunene som er mest utsatt.

Referanser

- Aalen, P., Grimsby, G., Pedersen, S., Håkonsen, L. & Lie, K. (2018). Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner. I *Menon Economics og Telemarksforskning på oppdrag for KS*. Menon Economics.
- Andreassen, K. & Lund, P. O. (2013). *Befolkningsendringer–hvordan omfordeles inntektene til kommunene?: Dagens inntektssystem–representerer den ønsket politikk?*
- Borge, L.-E., Løyland, K. & Nyhus, O. H. (2017). Hyttekommunenes økonomi. *SAMFUNNSØKONOMEN*, 1, 53.
- Borge, L.-E. & Rattsø, J. (1995). Demographic shift, relative costs and the allocation of local public consumption in Norway. *Regional Science and Urban Economics*, 25(6), 705-726. [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(95\)02088-8](https://doi.org/10.1016/0166-0462(95)02088-8)
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner. *Telemarksforskning. TF-rapport*, (473).
- Bråtå, H., Alnes, P. & Lundhaug, K. (2016). Kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting. *ØF-rapport*, 6, 2016.
- Fjertorp, J. (2014). Population Changes in Swedish Municipalities. What are the Reported Economic Impacts on Fee Financed Local Technical Services? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18(2), 49-62.
- Haraldsvik, M., Hopland, A. O. & Kvamsdal, S. (2020). Drivere bak investeringer i norske kommuner. I: Senter for økonomisk forskning.
- Håkonsen, L., Kallager, P. K. R. & Lunder, T. E. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer* (TF-rapport nr. 399). Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. & Lunder, T. E. (2015). Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon. I: Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. & Løyland, K. (2011). *Er øremerking treffsikkert?* . Telemarksforskning.
- Håkonsen, L., Roko Kallager, P. K. & Lunder, T. E. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer - Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?*
- Kalvaraskaia, M. & Langørgen, A. (2004). Capital costs in municipal school buildings. I: Statistisk sentralbyrå.
- Ladd, H. F. (1994). Fiscal impacts of local population growth: A conceptual and empirical analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6), 661-686.
- Langørgen, A. & Rønningen, D. (2002). Kapitalkostnader i kommunene. I: Statistisk sentralbyrå.
- Løyland, K., Borge, L.-E. & Lunder, T. E. (2013). Utgiftsutjevningen i inntektssystemet– Delkostnadsnøkkel for barnevern.
- Medby, P. & Karlstad, S. (2008a). *Driftskostnader og skattegrunnlag: virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene* Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Medby, P. & Karlstad, S. (2008b). Infrastruktur og investeringer. I *Virkininger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene*.
- Oates, W. E. (1988). On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), 85-94.
- Trengereid, K. & Authen, S. (2014). *En kvantitativ analyse av norske kommuners økonomi. Hvordan vil befolkningsendringer påvirke en kommunes økonomi.*

Vedlegg

Vedleggstabell 1 Sammenligning av fem og ti års befolkningsvekst

		Kommuner rangert etter befolkningsvekst 2015-2019				
		<20. prosentil	20. – 40. prosentil	40. – 60. prosentil	60. – 80. prosentil	80. – 100. prosentil
Kommuner rangert etter befolkningsvekst 2009-2019	<20. prosentil	54	20	6	1	0
	20. – 40. prosentil	23	35	16	5	1
	40. – 60. prosentil	4	19	36	19	2
	60. – 80. prosentil	0	6	19	41	14
	80. – 100. prosentil	0	0	3	14	64

Tabellen viser at befolkningsutviklingen er forholdsvis stabil. De fleste kommunene som hadde befolkningsnedgang i periode 2009 til 2019, hadde også befolkningsnedgang om vi kun ser på de siste fem årgangene. Grupperingen av kommuner er ikke den samme som er brukt ellers i rapportene ettersom vi sammenligner perioder med ulik samlet befolkningsvekst og dermed må gruppene uavhengig av absolutt utvikling.

Vedleggstabell 2 Sektordefinisjoner

Sektor	Definisjon (KOSTRA-funksjoner)
Administrasjon	100, 110, 120, 121, 130, 180
Skole	202, 213, 215, 222, 223
Barnehage	201, 211, 221
Helse	232, 233, 241
Sosial, arbeid, integr. og bolig	242, 243, 273, 275, 276, 281, 283
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 255, 256, 261
Barnevern	244, 251, 252
Kultur	231, 365, 370, 373, 375, 377, 380, 381, 383, 385, 386
VAR	340, 345, 350, 353, 354, 355
Plan og miljø	301, 302, 303, 304, 305, 360, 363
Næring, bomiljø og veier	265, 315, 320, 325, 329, 330, 332, 335, 338, 339
Kirke	390, 392, 393
Fellesposter	170, 171, 172, 173, 190, 285, 290, 321

Vedleggstabell 3 Variabler brukt i analysene

		Gjennomsnitt over kommuner	Minimum	Maksimum
Inntekter pr. innbygger	Brutto driftsinntekt	109 078	72 116	335 689
	Rammetilskudd og skatteinntekter	66 741	51 756	169 327
	Brukerbetaling og andre salgs- og leieinntekter	15 811	4 787	86 038
	Brukerbetaling og andre salgs- og leieinntekter uten konsesjonskraft	14 515	4 787	56 962
	Eiendomsskatt	4 859	-2	72 846
	Tilskudd og refusjoner	15 933	5 355	66 421
	Kraftinntekter og Havbruksfond	3 603	-	76 410
	Skatt på boliger og fritidseiendommer	1 686	-43	8 019
Brutto driftsutgifter pr. innbygger	Administrasjon	9 822	3 278	44 505
	Grunnskole	19 901	13 991	43 801
	Barnehage	9 890	4 286	21 571
	Helse	5 896	2 243	19 583
	Sosial	4 033	346	9 851
	Pleie og omsorg	31 164	13 978	68 608
	Barnevern	2 945	-10	19 775
	Kultur	3 892	933	25 448
	VAR	5 342	-	28 664
	Plan og miljø	1 631	- 88	11 269
	Næring, bomiljø og veier	8 370	2 177	46 870
	Kirke	1 058	406	3 182
Øvrige økonomivariabler i prosent av brutto driftsinntekt	Netto driftsresultat (snitt 2015–2019)	2.5	-2.7	23.2
	Netto lånegjeld	10.9	-1.3	107.1
	Disposisjonsfond	88.0	10.7	185.9
	Sum Brutto investeringsutgifter (sum 2015–2019)	70.2	10.0	192.6

Vedleggstabell 4 Utgiftsutjevning for kommuner med ulik befolkningsutvikling, kroner pr. innbygger

	Sterk nedgang	Moderat nedgang	Stabil utvikling	Moderat vekst	Sterk vekst	Øvrige kommuner
Innbyggere 0-1 år	-88	-69	-53	-27	12	42
Innbyggere 2-5 år	-1990	-1481	-972	-409	432	218
Innbyggere 6-15 år	-1843	-1222	-686	136	661	-1200
Innbyggere 16-22 år	-8	21	19	41	27	-129
Innbyggere 23-66 år	-381	-291	-287	-177	17	371
Innbyggere 67-79 år	1322	919	818	377	-238	-461
Innbyggere 80-89 år	2546	1872	1350	483	-370	-725
Innbyggere 90 år og over	1308	1060	795	256	-275	-221
Basistillegg	7271	3941	2341	116	-619	-810
Sone	1054	747	740	81	-159	-207
Nabo	821	547	547	88	-115	-199
Landbrukskrummerium	324	268	191	52	-55	-72
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia	53	61	20	1	-4	-13
Flyktninger uten integreringstilskudd	-311	-280	-263	-99	10	273
Dødelighet	276	282	168	85	-93	-7
Barn 0-15 med enslige forsørgere	-148	-63	-89	64	-10	6
Lavinntekt	-101	-93	-139	-99	-39	299
Uføre 18-49 år	51	52	52	82	-20	-84
Opphopningsindeks	-244	-223	-246	-101	-15	315
Aleneboende 30-66 år	30	-6	-48	-69	-77	296
PU over 16 år	1754	1133	1041	407	-284	-546
Ikke-gifte 67 år og over	1458	1038	797	274	-298	-202
Barn 1 år uten kontantstøtte	-324	-168	-156	-64	44	89
Innbyggere med høyere utdanning	-354	-325	-292	-199	57	301
<i>Sum omfordeling kr pr. innbygger</i>	<i>12476</i>	<i>7722</i>	<i>5647</i>	<i>1299</i>	<i>-1410</i>	<i>-2665</i>
Sum innbyggere	109 825	115 853	396 148	1 236 475	2 468 178	986 029
Sum omfordeling i mill. kr	1 370	895	2 237	1 607	-3 481	-2 628

Tabellen viser hvilken gevinst og fratrekk de ulike kommunegruppene oppnår i utgiftsutjevningen.