

**Kjetil Vik**

---

**Penger er dog ikke alt...**  
**Kommuners økonomiske handlingsroms betydning for ønske om  
kommunesammenslåing.**

**Masteroppgave i Styring og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2016**

## **Sammendrag**

Det gjennomføres i disse dager en kommunereform i Norge. Den skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Reformen har økonomiske insentiver som dominerende virkemidler.

Det er store forskjeller mellom norske kommuner. De har stor variasjoner i økonomi, utbredelse, innbyggertall og utvikling siste 10 år. Samtidig opprettholder vi i Norge et generalistkommuneprinsipp, som innebærer at alle innbyggere skal kunne forvente samme kommunale tjenester uavhengig av hvilke kommuner de bor i.

Denne studien undersøker om kommunenes økonomiske handlingsrom har betydning for ønsket om å slå seg sammen med andre kommuner. Gjennom en kvantitativ analyse ser jeg om det er sammenheng mellom kommuners økonomiske handlingsrom og hvor langt de har kommet i prosessen knyttet til kommunereformen. Hypotesen min sier at kommuner med lite økonomisk handlingsrom har kommet lengst.

Den teoretiske tilnærmingen har et virkemiddelperspektiv og tar utgangspunkt i Howlett (2011) sin modell, som synliggjør sammenhengen mellom styringsressurser, egenskaper ved mottakeren og effekten av myndighetenes bruk av styringsressurser.

Hypotesen min får støtte. Det er signifikant sammenheng mellom kommunenes økonomiske handlingsrom og hvor langt de har kommet i prosessen, også når jeg kontrollerer for andre variabler. De med minst økonomisk handlingsrom har kommet lengst. Studien viser også at hvilket fylke kommunen tilhører virker å ha en betydning for hvor langt den har kommet i prosessen.

Studien har ingen uttømmende liste med variabler som kan forklare hvor langt kommunene har kommet i prosessen.

## **Abstract**

*Does money matter?*

*The influence and importance of financial leeway in municipal amalgamation.*

A municipality reform is currently deployed in Norway, the aim is to facilitate amalgamation of more municipalities to form larger and more robust entities. The use of economical incentives is the dominating approach to reach this goal.

Norwegian municipalities have large differences in parameters such as economy, land area size, number of inhabitants and development over the last ten years. At the same time, the generalist municipal system is kept as a guiding principle. The ambition is to ensure that all inhabitants should expect the same local municipal services across Norway, regardless of the municipality they live in.

This work investigates whether the municipal local economic situation and financial leeway has an importance for and an influence on the desire and intention to merge with other municipal entities. Using a quantitative analysis, I investigate if there is a correlation between the municipality's financial leeway and how far they have reached into the process related to the municipality reform. The hypothesis states that municipalities with limited financial leeway have progressed furthest.

The theoretical approach uses an instrumental perspective, based on the model in Howlett (2011), where the relationship between management resources, characteristics of the receiver and the effect of how the authorities use management resources.

The hypothesis is supported by the findings. There is a significant correlation between the financial leeway of the municipalities and how far they have reached in the process, this is still valid when using other parameters for verifying the results. The municipalities with least financial leeway have progressed furthest. Additionally, the work in this report shows that what county municipality the municipality is part of seems to have an influence on how far in the process this entity has come.

The work in this report has no exhaustive list of parameters and variables to explain how far the municipalities have progressed in the reform process.

## Forord

Møtet med offentlig forvaltning var fascinerende. Å få inntektssiden i budsjettet vedtatt i desember året før, var nærmest som en drøm.

Om jeg hadde drevet privat barnehage eller golfbaneanlegg hadde inntekter og utgifter hatt sin helt egne dynamikk gjennom regnskapsåret. Nærmest som en urytmisk dans. Nå fikk jeg plutselig en vedtatt ramme jeg skulle forvalte etter beste evne.

Etter å ha vært med i noen budsjettprosesser, og opplevd at kommunens budsjettvinner etter hvert var den som måtte kutte minst, ble jeg nysgjerrig på hvordan de andre hadde det. De andre kommunene. Hvor store administrasjoner hadde de? Hvor små og spredte tilbud hadde de? Hva samarbeidet de med andre kommuner om? Jeg oppdaget at det var store forskjeller. Så kom kommunereformen, med sine økonomiske virkemidler og varsel om nye oppgaver til kommunene. Jeg tenkte raskt mine tanker på vegne av kommunen jeg jobbet i. Men, hva med de andre, hva tenkte de? Hvordan opplevde de dagens situasjon? Hvor fristende var de økonomiske virkemidlene som fulgte reformen? Siden da har tanken om tema for masteroppgaven vært klar.

En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

Den første takken går til en forståelsesfull kone. Tusen takk for at du har støttet meg i ambisjonen i å ta en mastergrad, og hatt forståelse for tiden det krever.

Så en stor takk til min veileder Sissel Hovik, for nøkterne, praktiske og konstruktive tilbakemeldinger. Hun har vært tålmodig og vist forståelse for når det har vært behov for utfordringer, og når det har vært behov for hjelp. Også en takk til miljøet ved HiOA som gjør dette erfaringsbaserte deltidsstudiet mulig, og som har gjort det til en glede å sette seg på toget for å reise på samlinger.

Jeg vil også takke Lardal kommune som har latt meg få holde på med disse studiene, og ikke minst takk til det kreative miljøet på Fritzøe Gård. De har bidratt til troen på at alt går, og vært med å finansiere denne moroa.

Tusen takk også til Jan Inge Krossli og Kommunal Rapport som var villige til å dele sine data. Det har vært til uvurderlig hjelp.

Tusen takk!

29. april 2016, Kjetil Vik

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
Abstract .....	3
Innholdsfortegnelse .....	5
Liste over tabeller .....	7
Liste over figurer .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Kommunereformen .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Økonomiske virkemidler i kommunereformen .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Teori.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Styresmaktens styringsvirkemidler.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Christopher C. Hood sin NATO modell .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1 Finanser som virkemiddel .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3 Evert Vedung om Gulrøtter, pisk og overtalelse .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 Schneider og Ingram .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5 Hard eller myk bruk av styringsvirkemidler .....</b>	<b>19</b>
<b>2.6 Om egenskaper ved mottakeren.....</b>	<b>20</b>
<b>2.7 Problemstillingen og teorien .....</b>	<b>20</b>
<b>2.8 Variabler som setter økonomisk handlingsrom i perspektiv.....</b>	<b>22</b>
<b>2.8.1 Innbyggertall og kommunestørrelse .....</b>	<b>22</b>
<b>2.8.2 Befolkningsutvikling .....</b>	<b>23</b>
<b>2.8.3 Politikk .....</b>	<b>24</b>
<b>2.8.4 Fylke .....</b>	<b>24</b>
<b>2.8.5 Andre faktorer .....</b>	<b>25</b>
<b>3 Metode .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Valg av forskningsdesign og metode .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Enheter .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3 Variabler.....</b>	<b>27</b>
<b>3.3.1 Operasjonelle definisjoner .....</b>	<b>28</b>
<b>3.4 Reliabilitet og validitet .....</b>	<b>32</b>
<b>4 Analyse .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1 Innsamlede data .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.1 Ståsted i prosessen .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.2 Økonomisk handlingsrom .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.3 Innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet og folketilvekst .....</b>	<b>34</b>
<b>4.1.4 Politisk ledelse og Fylke .....</b>	<b>35</b>

<b>4.2</b>	<b>Skjeve variabler og ekstremverdier .....</b>	<b>35</b>
4.2.1	Oslo .....	36
4.2.2	Logaritmer .....	36
4.2.3	Multikolaritet.....	36
<b>4.3</b>	<b>Multipel regresjonsanalyse .....</b>	<b>37</b>
<b>4.4</b>	<b>Sammenligning av gjennomsnitt, og krystabeller .....</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Diskusjon.....</b>	<b>43</b>
<b>5.1</b>	<b>Betydningen av økonomisk handlingsrom .....</b>	<b>43</b>
<b>5.2</b>	<b>Andre faktorer .....</b>	<b>46</b>
<b>5.3</b>	<b>Frivillighet .....</b>	<b>48</b>
<b>6</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>50</b>
<b>6.1</b>	<b>Oppsummering av funn .....</b>	<b>50</b>
<b>6.2</b>	<b>Implikasjoner .....</b>	<b>51</b>
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>52</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>53</b>
<b>Vedlegg 1</b>	.....	<b>53</b>
<b>Vedlegg 2</b>	.....	<b>54</b>
<b>Vedlegg 3</b>	.....	<b>55</b>
<b>Vedlegg 4</b>	.....	<b>57</b>

## Liste over tabeller

Tabell 1 Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner).....	12
Tabell 2 Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).....	12
Tabell 3 Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse.....	19
Tabell 4 Kategorier på variabelen «Økonomisk handlingsrom».....	29
Tabell 5 Kommunenes ståsted i prosessen 21.1.16 og 19.2.16, fordelt på kategorier.....	33
Tabell 6 Kommunenes økonomiske handlingsrom 2014.....	33
Tabell 7 Kommunenes innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet og folketilvekst.....	34
Tabell 8 Norske ordførere fordelt på parti.....	35
Tabell 9 Multikolaritet – Tolerance og VIF verdier.....	37
Tabell 10 Multippel regresjonsanalyse.....	38
Tabell 11 Sammenligning av gjennomsnitt.....	40
Tabell 12 Krysstabell – Ståsted i prosessen og Politisk ledelse.....	41
Tabell 13 Krysstabell – Ståsted i prosessen og Fylke.....	41

## Liste over figurer

Figur 1 Offentlig styringsevne, styringsressurser og effektivitet.....	20
Figur 2 Oversikt over enheter og variabler.....	28

# 1 Innledning

I Norge har vi et generalistkommuneprinsipp. Som innbygger skal du kunne forvente de samme kommunale tjenestene, uavhengig av hvilken kommune du bor i. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lansert en kommunereform som skal sørge for gode og helhetlige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Reformen har kommunesammenslåing som et sentralt tiltak og økonomi er et av reformens dominerende virkemidler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har kommet med sin tilrådning av nye oppgaver til større kommuner og det er sendt ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. (Prop 95 S (2013-2014))

Kommunenes økonomi varierer. Vi hører om såkalte rike kraftkommuner og vi hører om kommuner som må kutte i tjenestetilbudet så det smerter. Samtidig poengteres det at frivillighet er et viktig moment i reformen. Det er også et ris bak speilet. Du risikerer at staten går inn og bestemmer dersom du som kommune blokkerer en sammenslåing som har åpenbare samfunnsmessige fordeler.

Små kommuner har bedre økonomi enn større kommuner (Prop 95 S (2013-2014)). De har høyere inntekter pr innbygger. Det kan komme av ulike statlige overføringer, konsesjonsinntekter og boligskatt. Innbyggernes tilfredshet med kommunenes tjenester er også større i de små kommunene<sup>1</sup>.

Med utgangspunkt i dette bakteppet kan det være betimelig å spørre om hvor styrende blir de økonomiske virkemidlene? Og virker de i tilfelle like styrende på alle?

Denne oppgaven skal undersøke om kommunenes nåværende økonomi har betydning for hvordan de responderer på kommunereformen.
--

Jeg lanserer også en rekke andre variabler som kan tenkes å ha betydning for kommunenes ønske om å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Disse vil være med å sette betydningen av opplevd økonomisk handlingsrom i perspektiv. Det er innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet, folketilvekst, politisk ledelse og hvilket fylke de tilhører.

---

<sup>1</sup> Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)



Kommunenes forhold til en eventuell sammenslåing påvirkes også av en rekke forhold som ikke er like lette å kvantifisere. Dette går jeg nærmere inn på i kapittel 2.8.5.

Ulike kommuners ulike respons på kommunereformens virkemidler vil være interessant av flere årsaker. Fra et virkemiddelperspektiv vil det belyse betydningen av egenskaper ved mottakeren. Fra et kommuneperspektiv vil det synliggjøre kommunemangfoldet og utfordringer ved dette i relasjon til generalistkommuneprinsippet. I et kommunereformperspektiv vil det gi innsyn i effekten av akkurat denne reformens virkemidler. Jeg skriver min oppgave i reformperioden. De endelige resultatene av reformen vil komme på et senere tidspunkt. Oppgavens funn vil likevel kunne være med å gi økt kunnskap om egenskaper ved mottakeren sin betydning for effekten av virkemidlene.

## **1.1 Kommunereformen**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterte i en egen meldingsdel Kommuneproposisjonen (Prop 95 S (2013-2014)) behovet for en kommunereform, målene for en reform og en plan for gjennomføringen av reformen. I Norge var det 428 kommuner ved inngangen til 2014. De varierer betydelig i innbyggertall og geografisk utbredelse. Det varierer fra 206 innbyggere i Utsira til 647 676 i Oslo.

I Norge har vi et generalistkommuneprinsipp (Prop 95 S (2013-2014), pp. 23,29,55). Alle kommunene skal således møte de samme kravene relatert til tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i samfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner, uavhengig av antall innbyggere, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin melding til Stortinget om nye oppgaver til større kommuner, videreføres prinsippet om generalistkommunen. Det poengteres at kommunene må ha en viss størrelse for å få overført en del oppgaver, og at det vil være en sammenheng mellom økt ansvar til kommunene og redusert statlig styring. Samtidig legges det til grunn at overføringer til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet (Meld. St. 14 (2014-2015), pp. 81-82) .

I proposisjonen presenteres fire mål for kommunereformen; gode og helhetlige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Regjeringen inviterte gjennom reformen landets

kommuner til å delta i prosesser der de skal vurdere og avklare om det er aktuelt med sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Reformen inneholder slik en utredningsplikt. Fylkesmann fikk rollen som igangsetter, tilrettelegger og koordinator for disse prosessene.

Det ble lagt opp til at prosessene startet høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det tas høyde for ulik framdrift i kommunene og det skisseres to ulike løp i reformperioden:

*1; Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: Kongelig resolusjon våren 2016.*

For kommuner som gjør kommunestyrevedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015 vil departementet legge til rette for at det kan gjøres nasjonale vedtak i løpet av våren 2016. Da vil en sammenslåing kunne tre i kraft fra 1.1.2018.

*2: Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017.*

Det legges opp til at regjeringen skal fremme en samlet proposisjon om kommunestruktur for stortinget våren 2017. Det varsles at det her vil kunne foreslås sammenslåinger av kommuner, som avviker fra lokale vedtak. Sammenslåinger etter løp to vil i utgangspunktet iverksettes senest fra 1.1.2020.

Regjeringen legger stor vekt på at positive økonomiske virkemidler skal stimulere til kommunesammenslåinger i reformperioden. Med reformperioden menes sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Det legges opp til dekning av engangskostnader i reformperioden, reformstøtte og en videreføring av inndelingstilskudd i 20 år. Samlet vil de økonomiske virkemidlene få vesentlig økonomisk betydning. Virkemidlene vil tre i kraft så snart nasjonale vedtak fattes. Slik vil det kunne variere med to år, avhengig av hvilket løp kommunene velger, når de økonomiske virkemidlene trer i kraft.

Det er også et vesentlig moment i kommunereformens fremdriftsplan og innretning at initiativ og handlekraft belønnes med grad av selvbestemmelse. Der kommuner fatter lokale vedtak i tråd med målene i reformen innen sommeren 2016, vil disse vedtakene komme med i regjeringens samlede proposisjon til Stortinget våren 2017. Unntakene er der regjeringen vurderer det til at enkeltkommuner stanser endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale eller nasjonale hensyn (Prop 95 S (2013-2014), p. 51). Kommunene kan ved å fatte lokale vedtak om sammenslåing, med en eller flere nabokommuner innen sommeren 2016 i stor grad påvirke kommunereformens utfall for egen kommunes del.

Gjennom Stortingets behandling av Innst. 300 S (2013-2014) om kommuneproposisjonen 2015 kommer det til syne en bred politisk enighet om hovedlinjene i reformen. Flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) ser behovet for en reform, er positive til oppstart av prosessen og er opptatt av det skal være en reell frivillighet for de kommuner som deltar i sammenslåingsprosesser (Meld. St. 14 (2014-2015), p. 5).

De politiske partiene har likevel et varierende syn på og holdning til kommunereformen. Ved stortingets behandling av Kommuneproposisjonen 2015 18. juni 2014, kom det fram ulike forslag til endringer, både fra Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk venstreparti (Sv).<sup>2</sup>

Kommunereformen vil kunne få ulik betydning for de ulike kommuner. Hvordan politikerne opplever reformen vil derfor kunne påvirkes av lokale forhold. Slik vil det kunne være variasjoner mellom hvordan politikerne for et gitt parti forholder seg til reformen om de er stortingspolitikere eller lokalpolitikere.

## **1.2 Økonomiske virkemidler i kommunereformen**

Kommunereformen inneholder tre konkrete økonomiske virkemidler; «Dekning av engangskostnader», «Reformstøtte» og «Inndelingstilskudd». Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Således virker de å ha en tidsbegrenset gyldighet, noe som vil kunne påvirke kommuners ønske om framdrift i reformprosessen.

### *«Dekning av engangskostnader»*

Departementet legger opp til å dekke kommunenes engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert tabell. Støtten setter 20 millioner som et grunnbeløp per sammenslåing. Det forventes at kostnadene vil øke med antall kommuner som er med i sammenslåingen og det antall innbyggere som er berørt. Støtten differensieres derfor som vist i tabell 1.

---

<sup>2</sup> [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

Tabell 1 Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner) (Prop 95 S (2013-2014), p. 53)

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 - 19 999 innbyggere	20 - 49 999 innbyggere	50 - 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

«Reformstøtte»

Kommuner der det fattes nasjonalt vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte dersom sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere. Støtten gis uten videre søknad fra kommunene og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Kommunene kan benytte reformstøtten til det den selv anser som mest hensiktsmessig. Støtten har 5 millioner som minstebeløp og differensieres som vist i tabell 2.

Tabell 2 Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner) (Prop 95 S (2013-2014), p. 53)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 10 000	0
10 000 – 14 999	5 000 000
15 000 – 29 999	20 000 000
30 000 – 49 999	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter Stortingets behandling endret dette virkemidlet slik at alle kommuner som slår seg sammen får reformstøtte, også de som får under 10 000 innbyggere (Meld. St. 14 (2014-2015), p. 6).

«Inndelingstilskudd»

Ordningen der nye sammenslåtte kommuner får beholde tilskudd som om den fortsatt var to eller flere kommuner videreføres for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Tilskuddet beholdes i 15 år, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. En kommune som eksempelvis får småkommune tilskudd på 5 millioner pr år vil være sikret at den nye kommunen får minimum 75 millioner (15 år med 5 millioner) pluss 5 år med nedtrapping av

tilskuddet. Samlet nær 90 millioner kroner. Samtidig varsles det at ordningen etter reformperioden vil bli strammet inn. Da vil både omfang og innretning på ordningen bli vurdert.

I tillegg har det vært vurdert et lovforslag som vil innebære at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmann for å være gyldige. Departementet besluttet å ikke fremme lovforslaget for Stortinget. Kommunene ga uttrykk for at de selv ville sørge for at låneopptak og investeringer ble vurdert ut fra framtidens kommunestruktur (Meld. St. 14 (2014-2015), p. 6).

Det ble i brev av 28.10.15 til alle landets kommunestyre varslet at regjeringen vil vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Samtidig fremheves forutsigbarheten i kommunereformen og for alle kommuner som slås sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet skal ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet.

I tillegg har kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt ut et høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene<sup>3</sup>, med høringsfrist 1.3.16. Forslaget foreslår eller varsler endringer både innenfor innbyggertilskuddet, de regionalpolitiske tilskuddene og skatteelementene. Departementet ønsker å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon etter om smådriftulempene anses som frivillige eller ikke. Dette foreslås gjort ved å innføre et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander. Jo større avstander jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige og jo høyere blir kompensasjonen. Småkommunetilskuddet som gis kommuner med under 3 200 innbyggere foreslås også i større grad fordeles pr innbygger.

Forslagene til endringer i inntektssystemet har skapt engasjement og blåst liv i debatten om frivillighet i kommunereformen<sup>4</sup>. 260 av 428 ordførere har også skrevet under på et opprop som beskylder kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner for å tvinge norske kommuner til sammenslåing, med utgangspunkt i forslaget til nytt inntektssystem.<sup>5</sup>

I desember 2015 delte kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) ut en ekstraordinær økonomisk belønning til de kommunene som går i front i kommunereformen.

---

<sup>3</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Forslag til nytt inntektssystem for kommunene». 16.12.2015

<sup>4</sup> NRK P2, Politisk kvarter 26.2.16

<sup>5</sup> [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no) 24.2.16

Tilskuddet ble utdelt til de kommunene som kom med i løp en av reformen. Det var Stokke/Andebu/Sandefjord, Lardal/Larvik, Hof/Holmestrand, Rissa/Leksvik og Tjøme/Nøtterøy. Det ble gitt to millioner kroner per sammenslåing. Midlene var ikke øremerket.<sup>6</sup>

Samlet sett vil de økonomiske virkemidlene i reformen, og de varslede endringene i kommunenes inntektssystem, kunne få vesentlig betydning for den enkelte kommune.

---

<sup>6</sup> Jørgen Teslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 2 Teori

Kommunereformen har mange fasetter og kan betraktes fra mange ulike ståsteder. I denne oppgaven vil jeg, i lys av problemstillingen, se den i et virkemiddelperspektiv. Hvordan responderer kommunene på reformens økonomiske virkemidler. Mitt utgangspunkt for tilnærmingen til virkemiddelteori er Michael Howlett, og hans antagelser om sammenhengen mellom egenskaper ved mottakeren og responsen på ulike styringsvirkemidler (Howlett, 2011). Howlett sin modell, som presenteres senere, bygger på Christopher C. Hood og hans NATO skjema (Hood & Margetts, 2007). Også andre forskere har skrevet grunnleggende om virkemidler og pekt på sammenhengen mellom virkemidlene, virkemiddeffekten og egenskaper ved mottakerne. Det gjør Evert Vedung når han presenterer «Carrots, sticks & sermons» (Vedung, Bemelmans-Videc, & Rist, 1998) og Anne Schneider og Helen Ingram gjør det i sin artikkel «Behavioral Assumptions of Policy Tools» (Schneider & Ingram, 1990).

Jeg vil først gjennomgå ulike sider ved styresmaktens bruk av styringsvirkemidler. Deretter vil jeg presentere Christopher C. Hood sitt NATO skjema og Vedungs «Carrots, sticks & sermons». Jeg vil så vise til Schneider og Ingram før jeg introduserer Michael Howlett sitt syn på sammenhengen mellom egenskaper ved mottakeren og responsen på ulike styringsvirkemidler. Til slutt vil jeg relatere teorien til problemstillingen.

Jeg vil i det videre benytte de norske begrepene for Vedungs inndeling og Hoods typologi. Vedungs carrots, sticks og sermons blir gulrot/økonomiske insentiver, pisk/regulering og overtalelse/normativ overbevisning. Hoods nodality, authority, treasure og organization, som oppsummeres i akronymet NATO erstattes med de norske begrepene nodalitet, autoritet, finanser og organisasjon (Røiseland & Vabo, 2012, pp. 60,61)

### 2.1 Styresmaktens styringsvirkemidler

«Styring er et lederskaps forsøk på å (...) påvirke adferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter (...)» (Røvik, Roness, Lægreid, & Christensen, 2009, p. 121). Det finnes ulike innfallsvinkler for å se på styresmaktens styringsvirkemidler. En av disse er den mer generelle varianten der en søker å katalogisere virkemidlene uavhengig av organisering og den politikken som ligger i valg av virkemidler. Hood presenterer allerede i 1983 en generell ramme for å forstå og analysere de virkemidlene styresmaktene rår over. Han deler virkemidlene inn i nodalitet, autoritet, finanser og organisasjon. Også Anne

Schneider og Helen Ingram og Evert Vedung har bidratt til utviklingen av denne generelle forståelsen av styringsvirkemidler. Schneider og Ingram i 1990 med en femfoldig kategorisering. De lanserte “authority tools, incentive tools, capacity tools, symbolic or hortatory tools and learning tools”. Evert Vedung utviklet og introduserte «gulrot, pisk og overtalelse» som kriterier for inndeling av styringsvirkemidlene.

Jeg velger å presentere sider ved alle disse bidragsyterne, da de bidrar med relevante nyanser i forståelsen av sammenhengen mellom styringsvirkemidler og egenskaper ved mottakeren. Hood har utviklet typologien for styringsvirkemidler som Howlett bygger sin modell på. Vedung ser på hvilke muligheter myndighetene har når handling er påkrevd og påpeker at kategoriseringen av styringsvirkemidlene representerer basistyper. Schneider og Ingram påpeker visse antagelser knyttet til bruken av positive insentiver (min oversettelse).

Jeg benytter i denne oppgaven styringsinstrumenter, styringsvirkemidler og styringsverktøy om hverandre. Formålet er i denne sammenhengen den samme, nemlig å påvirke adferd.

## **2.2 Christopher C. Hood sin NATO modell**

Hood presenterer fire basisressurser som myndighetene innehar, ved å være myndigheter.

*Nodalitet* betegner de ressursene myndighetene besitter ved og stå i sentrum for informasjonsflyt og sosiale og politiske nettverk. Myndighetene har en svært strategisk stilling og kan benytte informasjon basert på at de har oversikt, ser hele bildet.

*Autoritet* betegner de ressursene myndighetene innehar ved å kunne pålegge, forby, garantere og avgjøre.

*Finanser* betegner de ressursene myndighetene innehar ved å besitte lett omsettelige verdier. Ofte, men ikke nødvendigvis, økonomiske virkemidler som penger. Det kan også være andre omsettelige verdier som lisenser, sertifikater, titler eller informasjon (Hood & Margetts, 2007, p. 78).

*Organisasjon* betegner de ressursene myndighetene innehar ved å ha kapasitet til å handle direkte. Ha tilstrekkelig med egne ressurser slik at en ikke er avhengig av andre. Det være seg menneskelige eller materielle ressurser. Disse fire ulike ressursene er ikke uavhengige av hverandre og myndighetene vil ofte benytte dem i ulike kombinasjoner. Ressursene kan også benyttes spesifikt og være retta mot individer, organisasjoner eller elementer eller benyttes generelt og således treffe enhver eller ingen. I mellom den spesifikke og den generelle bruken finnes det også en bruk rettet mot ulike grupper (Hood & Margetts, 2007, pp. 5-9).



### **2.2.1 Finanser som virkemiddel**

Finanser, som penger eller annet fritt omsettelig, er et kraftfullt virkemiddel. Det er ofte virkemiddelet som gir myndighetene mulighet til å skaffe seg verdier, kjøpe tjenester, skape popularitet og som gir muligheten til å få andre til å kjempe sin kamp. Myndighetene oppnår også en sterk stilling ved å være en aktør som kjøper varer og tjenester i stor skala, samt er en stor arbeidsgiver. Myndighetene kan benytte «finanser» på to ulike måter, enten som et byttemiddel for varer eller tjenester eller som en utbetaling til de som oppfyller visse kriterier. Samtidig kan myndighetene utbetale til spesifikke eller generelle mottakere. En rekke ordninger og utbetalinger er skreddersydde. De benyttes for å oppnå spesifikke effekter i gitte omstendigheter. Dette kan gjøres som (mine oversettelser) «kontrakter» eller «overføringer».

«Kontrakter» er utbetalinger til et individ eller en organisasjon, samtidig som de er knyttet til lovnader fra mottakeren. Myndighetene vil naturlig benytte slike betingede overføringer for å sikre oppnåelse av hensikten bak utbetalingen. «Overføringer» er utbetalinger til spesifikke mottakere uten krav til spesielle gjenytelser. Dette er utbetalinger som i større grad baserer seg på hvem myndighetene ønsker å prioritere eller hvilke løfter de har gitt (Hood & Margetts, 2007, pp. 85-89). De økonomiske virkemidlene i kommunereformen er begrenset til å gjelde kommunene som målgruppe. Det er også slik at virkemidlene utbetales til de kommunene som oppfyller gitte kriterier, uavhengig av hvem de er. Kommunene kvalifiserer seg til utbetalingene gjennom fattede vedtak. Virkemidlene denne oppgaven forholder seg til, vil være det Hood betegner som «kontrakter». Virkemidlene er knyttet til spesielle krav til vedtak kommunene har fattet og staten overholder sin del av kontrakten.

### **2.3 Evert Vedung om Gulrøtter, pisk og overtalelse**

Evert Vedung presenterer en tredelt kategorisering av styringsvirkemidler; gulrøtter, pisk og overtalelse (Vedung et al., 1998, pp. 30-34). Han søker å kategorisere de ressursene myndighetene rår over etter at det er slått fast at en inngripen er påkrevd. Disse typene er også basistyper slik at en ikke kan fjerne en av dem uten tap av innsikt. Vedung har også fokus på hvilke muligheter mottakeren av virkemidlene har eller får.

*Gulrøtter* eller økonomiske insentiver handler om å dele ut eller fjerne materielle ressurser; penger eller andre ressurser som eksempelvis gratis medisinsk behandling. For mottakeren blir gitte handlinger mer eller mindre kostbare. Mottakeren står også fritt til å velge hvordan den vil respondere.

*Pisk* eller regulering handler om myndighetenes anledning til å utforme regler og direktiver som gir mottakeren å handle i tråd med disse. Disse reglene og direktivene vil følges av et sett med sanksjoner som i praksis vil gi at reguleringen følges opp av mottakeren.

*Overtalelse* handler om å påvirke gjennom overføring av kunnskap, fornuftige resonneringer og overbevisning. Mottakeren opplever hverken forpliktelser eller tvang, kun et tilbud om data, fakta, kunnskap, argumenter og moralske appeller.

Virkemidler kan komme i pakker. I vertikal pakking, brukes ett virkemiddel til å fremme eller dempe et annet. Horisontal pakking impliserer bruk av to eller flere virkemidler for samme formål (Vedung et al., 1998, p. 262). Denne studien tar utgangspunkt i kommunereformen og ser spesielt på bruken av økonomiske virkemidler. Vedung vil da kunne tas til inntekt for at virkemidlene er valgt etter at myndighetene har sett at kommunestrukturen ikke er som ønsket og at endring må skje. Det vil også være interessant å se på virkemidlene i reformen som pakker. Vedung påpeker da at en ikke kan se bort fra enkeltvirkemidler eller bare fokusere på en virkemiddelkategori, uten å tape innsikt. Således må de økonomiske virkemidlene sees i sammenheng med reformens øvrige virkemidler.

## **2.4 Schneider og Ingram**

Politikkutforming handler nærmest alltid om å få folk til å gjøre ting de ikke ellers ikke ville gjort, eller gjør det mulig for dem å gjøre ting de ellers ikke ville kunne gjort (Schneider & Ingram, 1990, p. 513). Schneider og Ingram påpeker at hvis innbyggerne ikke gjør det som trengs for å bøte på sosiale, økonomiske eller politiske utfordringer, finnes det fem årsaker som kan knyttes til politikk. Det kan være at innbyggerne ikke tenker at loven påvirker dem, de kan mangle insentiver eller kapasitet, de kan være uenige med implisitte verdier, det kan være så stor usikkerhet at problemet ikke er kjent eller det kan være usikkerhet knyttet til hva innbyggerne bør gjøre eller hva som vil motivere dem (Schneider & Ingram, 1990, p. 514). Slik ser Schneider og Ingram at styringsvirkemidlene ikke bare krever tilgang på tilstrekkelige ressurser, men også krever sammenfallende «belief or endowment» hos mottakerne, for effektiv utnyttelse av ressursene (Howlett, 2011, p. 54).

Schneider og Ingram deler styringsvirkemidlene inn i fem typer, etter hva som er grunnen til at målgruppene for styringen ikke responderer med nødvendig aktivitet (mine oversettelser); autoritet, insentiver, kapasitet, symbolske og formanende, opplysning (Schneider & Ingram, 1990, pp. 514-522). De kobler sammen egenskaper ved mottakeren og effekten av de ulike virkemidlene. I denne studien er det spesielt aktuelt å se på «insentiver». Schneider og Ingram

påpeker at positive insentiver skal oppfordre til ønsket aktivitet. De baserer seg på en antagelse om at individet kan velge mellom alternativer, har tilstrekkelig informasjon og har beslutningsevnen som kreves for å velge det mest verdifulle alternativet. De er også opptatt av at insentiver er håndgripelig, i motsetning til eksempelvis kapasitets virkemidler (Schneider & Ingram, 1990, pp. 515,516).

## 2.5 Hard eller myk bruk av styringsvirkemidler

De politiske partiene er opptatt av at prinsippet om frivillighet i kommunereformen. Bruk av styringsvirkemidler kan sees i sammenheng med graden av maktbruk myndighetene er villige til å benytte (Vedung et al., 1998, p. 34). Røiseland og Vabo (2012, p. 63) kategoriserer Hoods styringsvirkemidler og graden av tvang i bruken av disse som «harde» eller «myke» som illustrert i tabell 3.

Tabell 3 Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse (Røiseland & Vabo, 2012, p. 63)

Grad av tvang i typen styringsvirkemidler		Grad av tvang i bruken av styringsvirkemidlet	
		Myk	Hard
Myk	Nodalitet	Informasjonsmessig supplement	Informasjonsmonopol
	Finanser	Flere kilder	En kilde
Hard	Autoritet	Ikke-bindende regulering	Bindende regulering
	Organisasjon	Indirekte handling	Direkte handling

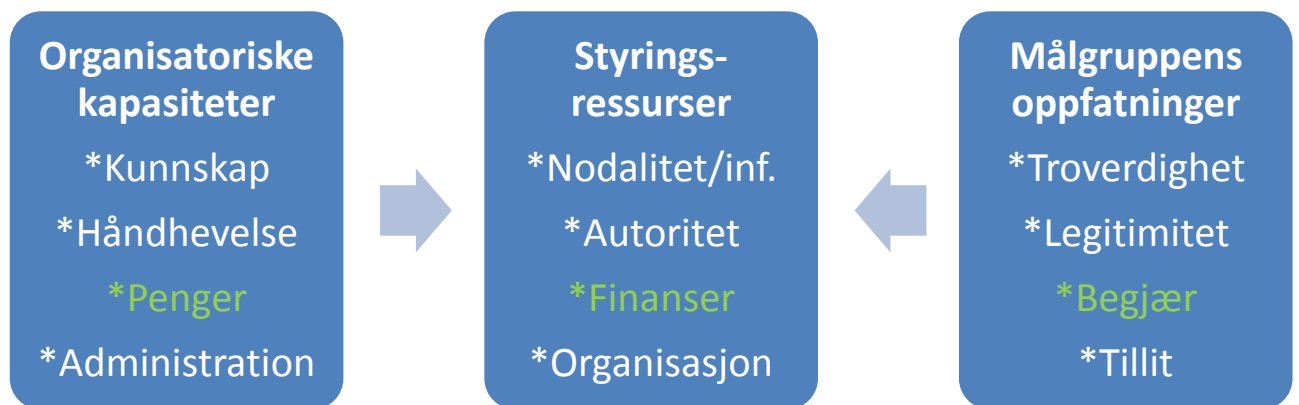
Hard bruk av finanser handler om økonomiske insentiver der mottakeren er eller blir helt avhengig av en økonomisk kilde. Hvis mottakeren derimot har flere finansieringskilder vil den ha større grad av frihet til selvbestemmelse, og bruk av finanser vil være mer eller mindre myk bruk av styringsvirkemidler (Røiseland & Vabo, 2012, p. 63). Vedung på sin side graderer inndeling av virkemidlene etter grad av autoritativ makt. Der regulering er mer begrensende for mottakeren enn det økonomiske insentiver vil være. Disse vil igjen være mer begrensende enn overtalelse (Vedung et al., 1998, p. 35).

Kommunene har en dominerende inntektskilde i staten. Enten ved at staten direkte overfører ressursene eller regulerer tilgangen på disse. Kommuner med lite økonomisk handlingsrom vil kunne være mer sårbare for endringer, og vurdere bruken av finanser som hardere bruk av styringsvirkemidler enn det kommuner med stort økonomisk handlingsrom gjør.

## 2.6 Om egenskaper ved mottakeren

Michael Howlett viser i «Designing Public Policies» (Howlett, 2011, pp. 53-55) til hvordan studier på slutten av 1990-tallet dreide fra å se på virkemidlene en etter en, til å se på bruken av kombinasjoner av virkemidler. Og videre, hvorfor visse kombinasjoner var foretrukket i spesifikke sektorer. Han identifiserer at effektiv bruk av myndighetenes ressurser slik Hood presenterer de, både krever visse kapasiteter hos myndighetene og visse egenskaper ved målgruppene. Howlett sier at effektiv bruk av finanser som virkemiddel krever et begjær (cupidity) eller villighet til å enten gjennomføre utbetalinger eller motta disse.

Sammenhengene mellom Hoods NATO skjema og egenskaper ved mottakeren presenterer han slik:



Figur 1 Offentlig styringsevne, styringsressurser og effektivitet (Howlett, 2011, p. 55)

I kommunereformen har myndighetene vist vilje til å gjøre sine utbetalinger. Hvor stor begjærighet for, eller villighet til å motta disse overføringene den enkelte kommune har, vil kunne påvirke hvor effektive virkemidlene er. Treffsikkerheten til styringsvirkemidlene er videre et nøkkelkriterium for innretningen av disse. De finansielle virkemidlene har den egenskapen at de kan skreddersys og tilpasses ned til den minste detalj (Howlett, 2011, pp. 55,101-102). I hvor stor grad reformens styringsvirkemidler treffer den enkelte kommune vil kunne påvirke virkemidlenes effektivitet.

## 2.7 Problemstillingen og teorien

Teorien gir en anledning til å identifisere og kategorisere styringsvirkemidlene i kommunereformen. Bruken av økonomiske virkemidler i reformen er sammenfallende med Hoods «finanser», Schneider/Ingrams «incentive tools» eller Vedungs «gulrøtter». Schneider/Ingram tar utgangspunkt i at offentlig politikk nær alltid handler om å få folk til å

gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Og, at styringsvirkemidlene kan kategoriseres utfra hva som vil motivere mottakeren til endring. Slik at økonomiske virkemidler i kommunereformen er forventet å ha effekt på de som motiveres av disse. Howlett gir videre anledning til å forvente at bestemte egenskaper ved mottakerne av virkemidlene, vil påvirke virkemidlenes effekt. Ser en spesifikt på effekten av økonomiske virkemidler kan en forvente at mottakerens grad av begjær etter de økonomiske virkemidlene vil ha betydning. En kan således forvente at de økonomiske virkemidlene i kommunereformen vil ha ulik virkning på kommunene og variere med deres økonomiske begjær. Med utgangspunkt i Howlett kan vi også se på hvor godt de ulike virkemidlene vil treffe kommunene. Dette er spesielt interessant i lys av det mangfoldet kommunene representerer.

Kommunereformen er en nasjonal reform. Alle kommunene får informasjon fra sentrale hold. Det kan være fra stortinget, departementer eller politiske partier. Informasjon er en forutsetning for alle reformer. Mottakelsen av denne informasjonen kan også påvirkes av egenskaper ved mottakeren som eksempel politisk ståsted. Det kan være slik at det betyr en forskjell om mottakeren er ordfører fra Høyre eller Senterpartiet.

Schneider og Ingrams poengterer også at positive insentiver skal oppfordre til ønsket aktivitet og baserer seg på en antagelse om at individet kan velge mellom alternativer, har tilstrekkelig informasjon og har beslutningsevnen som kreves for å velge det mest verdifulle alternativet. Det setter krav til informasjonsflyten i prosessen og at beslutningstagerne, kan få tilgang til, sortere og håndtere den nødvendige informasjonen for å kunne velge det som for de er det mest verdifulle alternativet.

Stortinget er opptatt av at reformen baseres på reell frivillighet. Røiseland og Vabo (2012) kategoriserer styringsvirkemidler som harde eller myke og videre skiller de på om bruken av disse er hard eller myk. Virkemidler og bruken av disse, vil kunne innebære ulik bruk av tvangsmakt. Slik kan en se på kategorisering og bruk av styringsvirkemidlene i kommunereformen og vurdere i hvilken grad tvangsmakt benyttes. Det vil kunne være hensiktsmessig å se kommunenes respons på reformens virkemidler, i lys av at stortingsflertallet var opptatt av at det skulle være reell frivillighet for de kommunene som deltok i sammenslåingsprosesser. Det er rimelig å forvente at betydningen av egenskaper ved mottageren reduseres, hvis graden av tvang øker. Bruken av formaninger og trusler, slik som tvangssammenslåing, endring av finansieringsmodell og nye oppgaver til kommunene utfordrer frivillighetsbegrepet.

Basert på redegjort teori, aktuell problemstilling og kommunereformens innretning har jeg utformet følgende hypotese:

***H1: Kommuner med lite økonomisk handlingsrom har kommet lengst i prosessen knyttet til kommunereformen.***

## **2.8 Variabler som setter økonomisk handlingsrom i perspektiv**

Selv om hovedfokuset i denne oppgaven er på økonomiske forhold, så vil også andre faktorer ha betydning for kommunenes respons på reformens virkemidler. I meldingsdelen i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) pekes det på en rekke forhold som kan ha betydning for kommuners eventuelle ønske om å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Jeg vil benytte disse som kontrollvariabler eller alternative forklaringer. De vil være med å sette betydningen av den uavhengige variabelen «økonomisk handlingsrom» i perspektiv. Tidligere forskning viser til ytterligere faktorer som kan forklare innbyggere og kommuners respons på forslag om kommunesammenslåing. Jeg vil referere et utvalg av disse i kapittel 2.8.5.

### **2.8.1 Innbyggertall og kommunestørrelse**

Norske kommuner har stor variasjon i innbyggertall og geografisk utbredelse (SSB).

#### *Innbyggertall*

Innbyggertall kan knyttes til innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester, økonomiske rammer og kommunenes vilkår for god oppgaveløsning. Innbyggerundersøkelsen 2015 viser at innbyggerne i de mindre kommunene (innbyggertall) gir høyere skår til tjenester innenfor omsorg og tjenester rettet mot barn, mens innbyggerne i de større kommunene i større grad har inntrykk av at kollektivtransporten i kommunen og tilbudet innen kulturfeltet er godt<sup>7</sup>. Innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet behøver ikke utelukkende henge sammen med kommunestørrelse, men kan også knyttes til innbyggernes alder og utdanningsnivå i tillegg til kommunens inntekter. Små kommuner (få innbyggere) har høyere inntekter pr innbygger enn større kommuner. Det kan komme av statlige overføringer som småkommunetilskuddet, tilskudd til distriktskommuner og Nord-Norge-Tilskudd og av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter (Prop 95 S (2013-2014), p. 40).

---

<sup>7</sup> Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Ekspertutvalget<sup>8</sup> er også opptatt av innbyggertall. De anbefaler at kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Begrunnelsen knyttes til behovet for fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse og kvalitet for å sikre god oppgaveløsning, en kommunestruktur som nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder (Prop 95 S (2013-2014), pp. 33-37).

Hvilken retning sammenhengen mellom innbyggertall og hvor langt kommunene har kommet i prosessen knyttet til kommunereformen vil ha, er det vanskelig å ha en entydig forventning til.

### *Kommunestørrelse*

Kommunens geografiske utbredelse vil kunne knyttes til innbyggernes nærhet til kommunesenteret, til sentrale tjenestetilbud og følgelig til vilkår for representativitet i kommunale organ og politisk deltagelse generelt. Kommunene har varierende flateinnhold, og en varierende avstand til kommunesenteret. Ved en kommunesammenslåing vil det naturlig måtte velges et kommunesenter for den nye kommunen. Kommunesenteret inneholder normalt sentrale funksjoner og det vil kunne ha symbolverdi knyttet til innbyggernes identitet. Det kan være stedsnavnet, møtested for den kommunale elite, kirken, kulturhuset, idrettslaget eller andre lokale symboltunge elementer. Frykten for at det blir store avstander til symboler for den kommunale identiteten, eller at nye symboler erstatter de eksisterende, vil kunne påvirke en kommunes valg. Ekspertutvalget peker på at reiseavstand kan gi utfordringer for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltagelse (Prop 95 S (2013-2014), p. 48).

Min vurdering er at kommuner med lang avstand til nærmeste nabokommunesenter i mindre grad ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner, og er kommet kortere i prosessen.

## **2.8.2 Befolkningsutvikling**

Innbyggertallet i Norge øker, men endringen fordeler seg ulikt på de ulike kommunene. I denne oppgaven vil sentralisering, økonomi og attraktivitet være sentrale begreper å knytte til disse endringene.

---

<sup>8</sup> Et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 3. januar 2014 for å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsning i kommunene. Utvalget ble ledet av Signy Vabo.

Befolkningsutviklingen i Norge er preget av sentralisering. Stadig større del av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Halvparten av befolkningsveksten i 2013 kom i de 14 kommunene som hadde over 50 000 innbyggere. Et av reformens mål knyttes til en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner (Prop 95 S (2013-2014), pp. 26,39).

Noen kommuner opplever netto tilflytting andre netto fraflytting. Innbyggertall har betydning for kommunens inntekter, og kan påvirke mulighetene for å oppnå stordriftsfordeler. Samtidig kan økning i innbyggertall potensielt gi vesentlig økte kostnader. Det igjen handler om hvem de nye innbyggerne er. Endring i innbyggertall, folketilvekst, kan også være et tegn på attraktivitet og styrke troen på eksisterende status.

Jeg tror en hovedtendens vil være at kommuner som opplever å være attraktive gjennom befolkningstilvekst, i mindre grad ønsker å slå seg sammen med andre kommuner. Samtidig vil det være rimelig å anta at enkelte kommuner med stor attraktivitet har begrensende areal og ser det hensiktsmessig å slå seg sammen med omkringliggende kommuner.

### **2.8.3 Politikk**

Kommunereformen er en nasjonal reform, en ovenfra og ned reform der Stortinget legger føringene. Hvilke hensyn som ligger til grunn for politiske valg lokalt og sentralt kan variere. Det kan være spesielt interessant å se om regjeringspartiene får større gjennomslag for sin politikk/reform i kommuner med ledelse fra regjeringspartiene. Det vil også være interessant å se forskjeller mellom Senterpartiet og Arbeiderpartiet. De er to store ordførerpartier. Arbeiderpartiet var en del av stortingsflertallet som vedtok kommunereformen. Senterpartiet stemte imot

### **2.8.4 Fylke**

Fylkesmann er gitt rollen som igangsetter, tilrettelegger og koordinator for de enkelte kommunenes prosesser i kommunereformen. Fylkesmann har således en sentral rolle og dennes innsats vil både være et styringsvirkemiddel, og vil kunne påvirke effekten av andre virkemidler. Fylkene representerer også historiske geografiske inndelinger. De kan tenkes å kjennetegnes ved topografiske egenskaper, demografiske tendenser, tradisjoner og/eller en særegen kultur.



### 2.8.5 Andre faktorer

Tidligere forskning har bidratt med ulike vinklinger og ulike funn knyttet til endring eller mulig endring av kommunestruktur.

Hansen gir i 2003 en empirisk vurdering av hvilken sammenheng det er mellom kommunestørrelse og ulike mål på lokal forankring, institusjonell tillit og politisk deltagelse. Han finner at betydningen av kommunestørrelse er beskjeden når det gjelder innbyggernes forankring i og indentifisering med den kommunen de bor i. Han finner heller ikke at størrelsen på bokommune har vesentlig innvirkning på respondentenes sosiale kapital, slik som tillit til andre mennesker og deltagelse i frivillige organisasjoner (Hansen, 2003).

I sin hovedoppgave i statsvitenskap fra 2004 undersøker Monkerud blant annet kommunestyrerepresentantenes holdninger til egen kommune og kommunesammenslåing og finner at «Respondentene blir signifikant mer skeptiske til sammenslåing jo mer egen kommune må dele sine inntekter med andre, og jo høyere skatte- og avgiftsnivå i nabokommunene sammenlignet med eget» (Monkerud, 2004, p. 62).

Johnsen og Klausen ser i 2006 på velgeradferd i forbindelse med rådgivende folkeavstemninger. De ser dette i et ressursavhengighetsperspektiv, og argumenterer for at holdningene i stor grad er materialistisk motivert. De innfører også tettstedsregelen. «Særlig synes stemmegivning for sammenslåing å være motivert ut fra antakelser om at dersom en bor i en kommune som har et stort tettsted, så vil en sammenslåing kunne innebære bedre tjenester og flere arbeidsplasser» (Klausen & Johnsen, 2006, p. 41).

Monkerud og Sørensen ser i 2010 på sammenhenger mellom kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. De finner at færre kommuner samlet vil øke tilfredsheten i samfunnet noe. De sier at kommunesammenslåinger i hovedsak har tre effekter; en negativ og to positive. Den negative effekten er at innbyggerne i større kommuner er litt mindre tilfreds med tjenestetilbudet. Den ene positive er at sammenslåinger vil motvirke effekten av kostnadsulempen ved små kommuner og slik kunne friggi ressurser til tjenesteproduksjon. Den andre positive er at økte inntekter øker tilfredsheten, men i avtakende grad. Slik vil betydelig reduksjon i tilfredshet hos en liten rik kommune oppveies av vesentlig økt tilfredshet i den store fattige kommunen (Monkerud & Sørensen, 2010, p. 287).

Frisvoll og Almås slår i sitt notat fra 2014 om kommunesammenslåing og identitet, fast at identitet spiller en rolle; «Type identitet og styrke i tilhørigheten til kommunenivået kan spille en avgjørende rolle i folkeavstemninger, særlig dersom tema om nytt sentrum er uavklart eller omstridt» (Frisvoll & Almås, 2014, p. 2).

## **3 Metode**

Problemstillingen er førende for valg av metode og forskningsdesign.

### **3.1 Valg av forskningsdesign og metode**

Gitt av problemstillingen ønsker jeg å finne om det er sammenhenger mellom kommuners økonomiske handlingsrom og hvor langt de har kommet i prosessen knyttet til kommunereformen. Enhetene jeg vil undersøke er de 428 norske kommunene. Variablene knyttet til disse enhetene vil i første omgang være økonomisk handlingsrom og hvilken status de har i prosessen knyttet til kommunereformen. Jeg ønsker også å undersøke hvor stor betydning det økonomiske handlingsrommet har, og velger å ta med flere variabler som setter økonomisk handlingsrom i perspektiv.

Kvantitativ forskningsstrategi bygger på en ide om at sosiale fenomener viser så stor stabilitet at måling og kvantitativ beskrivelse er meningsfylt. Den er gjerne teoristyrte eller deduktive. Forskeren stiller spørsmål og avleder analyser fra teoretiske perspektiver. Variabler sees på som målinger av begreper hentet fra teorier. Årsaksforklaringer er det sentrale. I kvantitativ metode er det gjerne store utvalg som skal studeres, og forskeren er gjerne langt fra de som skal studeres (Ringdal, 2013).

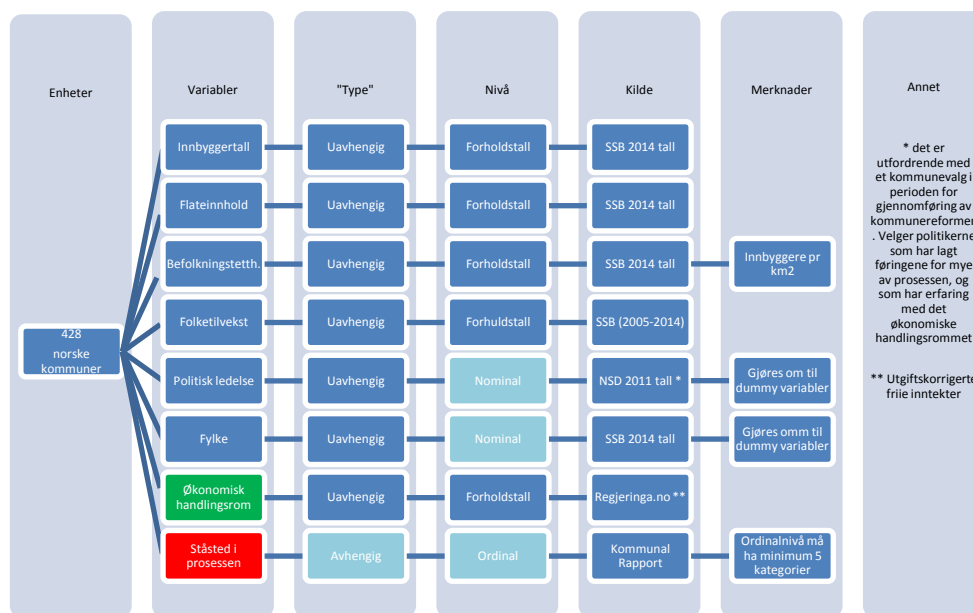
### **3.2 Enheter**

428 norske kommuner.

Kommunereformen er en nasjonal reform. Et vesentlig forhold er ulikhetene ved de norske kommunene sett i lys av at vi har et generalistkommuneprinsipp.

### **3.3 Variabler**

Den avhengige variabelen er Ståsted i prosessen. De uavhengige variablene er Økonomisk handlingsrom, Innbyggertall, Flateinnhold, Folketetthet, Folketilvekst, Politisk ledelse og Fylke.



Figur 2 Oversikt over enheter og variabler

### 3.3.1 Operasjonelle definisjoner

#### *Ståsted i prosessen knyttet til kommunereformen*

Kommunal og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veileder knyttet til kommunereformen; «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner». Denne angir framdriften for prosessene i de enkelte kommunene. Kommunal Rapport<sup>9</sup> har utarbeidet et «Reformkart». Kategoriene i reformkartet er basert på framdriften Kommunal og moderniseringsdepartementets veileder beskriver, og angir den enkelte kommunes ståsted i prosessen. Kommunal Rapport baserer reformkartet på flere kilder; møteprotokoller fra møter i formannskap og kommunestyre, statusoppdateringer fra fylkesmenn, overvåking av lokale medier og egne undersøkelser blant ordførere og rådmenn.

Kommunal Rapport oppdaterer sitt reformkart ukentlig. På den ene siden kunne det være interessant å måle ståsted tidlig i reformen og identifisere de som responderte raskt på virkemidlene. På den annen side vil det være interessant å måle ståsted sent i prosessen og i stor grad få med de valgene kommunene til slutt gjør. Det ville også kunne være interessant å måle status 31.12.15, da fristen for å delta i reformens løp en gikk ut. I januar og februar eskalerte prosessene i kommune-Norge. Jeg må ta hensyn til masteroppgavens innleveringsfrister og velger 19. februar som min måledato. Da får jeg med så mye av

<sup>9</sup> [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no)

prosessen som mulig, en rekke kommuner har gjort sine endelige valg samtidig som jeg får tid til å bearbeide og analysere dataene.

Det er kommunestyret i kommuner som har, formelt eller uformelt, tatt et standpunkt om at en ikke ønsker å ta del i en kommunesammenslåing. Har de kommet langt eller kort i prosessen? På den ene side har de utredet og avgjort saken og således kommet langt i prosessen. På den andre side har de, i lys av reformens målsettinger kommet svært kort. Med utgangspunkt i denne oppgavens fokus på kommunenes respons på økonomiske virkemidler rangerer jeg vedtak om at en ikke ønsker å delta i en kommunesammenslåing som laveste nivå. Det sammenfaller med Kommunal Rapport sine vurderinger.

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. En forutsetning som må være tilstede er at vedtakene i de ulike kommunene må være likelydende. Således kan en kommunes ståsted i prosessen påvirkes av, og mulig være helt avhengig av, både framdrift og innhold i prosessene til en eller flere nabokommuner.

*Tabell 4 Kategorier på variabelen «Økonomisk handlingsrom»*

Nivå	Kategori	<i>Merknad</i>
1	Ønsker ikke sammenslåing	Har vedtatt at de ikke ønsker å ta del i en kommunesammenslåing
2	Sonderer	
3	Utredet	Kommuner står i utredningsfasen inntil de vedtar å sette ned et forhandlingsutvalg og starte arbeidet med en intensjonsavtale
4	Forhandler	Har nedsatt forhandlingsutvalg og arbeider med en intensjonsavtale
5	Gjennomfører	Har vedtatt kommunesammenslåing

Hvis verdiene kan rangordnes meningsfylt er variabelen målt på ordinalnivå (Ringdal, 2013, p. 90). Avhengige variabler i regresjonsanalyse bør være kontinuerlige, slik de er når målt på intervall- og forholdstallsnivå. Det er vanlig å behandle ordinale variabler med fem eller flere kategorier som kontinuerlige hvis det er teoretisk meningsfylt (Ringdal, 2013, p. 390).

### *Økonomisk handlingsrom*

Politikerne styrer den kommunale prosessen knyttet til kommunereformen. Jeg ønsker derfor å benytte en variabel som ligger opp til politikernes opplevde økonomiske handlingsrom. Det er flere variabler som kan beskrive dette handlingsrommet. Når en skal vurdere kommunenes økonomiske handlingsrom er det relevant å ta hensyn til både inntekter og utgiftsnivå.

Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd, og skatteinntekter på inntekter og formue. Enkelte kommuner har i tillegg eiendomsskatt og/eller konsesjonsinntekter. Landets kommuner har ulik kostnadsstruktur, demografisk sammensetning, geografisk struktur og størrelse. Det påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester og kommunenes kostnader ved å levere disse.

«Utgiftskorrigerte frie inntekter» angir frie inntekter korrigert for antatt tjenestebehov i prosent av landsgjennomsnittet (=100) per innbygger. Det vil hensynta både kommunenes varierende inntektsgrunnlag og deres varierende kostnadsdrivende faktorer. Enkelte kommuner har i tillegg fordeler knyttet til redusert arbeidsgiveravgift og/eller mottar skjønnsmidler gjennom året. Disse kommer ikke med i beregningen av utgiftskorrigerte frie inntekter. Regjeringen publiserer en oversikt over «Utgiftskorrigerte frie inntekter» for hver kommune. Oversikten viser inntekt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet. Siste oppdaterte tall er fra 2014.

### *Innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet og folketilvekst*

Innbyggertall: SSB 31.12.14 Totalt antall innbyggere, fordelt på kommuner

Flateinnhold: SSB 31.12.15 Kommunenes geografiske utbredelse som kvadratkilometer landareal

Befolkningstetthet: SSB 31.12.15. Totalt antall innbyggere pr kvadratkilometer landareal

Folketilvekst: SSB 01.01.15. Prosentvis folketilvekst i perioden 01.01.05 – 01.01.15 pr kommune.

### *Politisk ledelse*

Kommuneloven §§6-8 regulerer kommunens øverste politiske ledelse. Kommunestyret velges direkte av kommunens innbyggere og skal minimums antall medlemmer; for kommuner med inntil 5 000 innbyggere skal det være minimum 11 medlemmer, for kommuner over 100 000 innbyggere skal det være minimum 43 medlemmer. Kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen. Kommunestyrene vil ha stor variasjon fra kommune til kommune både i størrelse og sammensetting. Hvilke partier eller representanter som til enhver tid utgjør et flertall vil

varierte. Kommunestyret velger selv ordfører. Denne leder kommunestyremøtene, er rettslig representant for kommunen og signerer på vegne av kommunen der myndigheten ikke er tildelt andre. Ordføreren behøver ikke komme fra det partiet med flest representanter i kommunestyret, men den kan anta å representere kommunens samlede politiske ståsted. Jeg velger ordførers partitilhørighet som verdi på variabelen politisk ledelse.

Det er gjennomført et kommunestyrevalg i kommunereform perioden. Det utfordrer valg av måletidspunkt. På den ene siden er det interessant å benytte den politiske ledelsen som skal gjøre valgene for kommunene nå og som kan være valgt for å gjøre akkurat det. På den andre side er det interessant å benytte den politiske ledelsen som har erfart det økonomiske handlingsrommet de siste 4 år, og langt på vei lagt føringene for kommunens håndtering av kommunereformen. Siste tilgjengelige oversikt fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) er etter kommunestyrevalget i 2011. Jeg velger ordførers partitilhørighet etter kommunestyrevalget 2011 som verdi på denne variabelen. Dataene hentes fra NSD kommunedatabase; Kommunestyrevalget 2011, ordførers partitilhørighet.

Politisk ledelse er en uavhengig variabel på nominalnivå, med fler enn to verdier, og det er ingen naturlig rangering av verdiene. Jeg velger derfor å gjøre variabelen politisk ledelse om til et sett med dummyvariabler. Jeg velger Høyre som referansekategori. Høyre er det partiet som har ordførere som i gjennomsnitt representerer kommuner som har kommet lengst i prosessen knyttet til kommunereformen, og er statsministerpartiet.

Etter 2011 er det gjennomført en kommunesammenslåing. Fra 1.1.2013 ble kommune nummer 1915 Bjarkøy og kommune nummer 1901 Harstad slått sammen til kommune nummer 1903 Harstad. Jeg benytter den sammenslåtte kommunen med dens ordfører i 2013 som verdien for denne enheten på denne variabelen.

#### *Fylke*

Fylke er en uavhengig variabel på nominalnivå, med fler enn to verdier, og det er ingen naturlig rangering av verdiene. Jeg velger derfor å gjøre variabelen Fylke om til et sett med dummyvariabler. Jeg velger Nordland som referansekategori. Nordland representerer to ytterpunkt. Fylket har flest kommuner, og det er fylket med kommuner som har kommet kortest i prosessen knyttet til kommunereformen. Dataene er hentet fra SSB 01.01.15; Kommunenes fordeling på fylke.

### 3.4 Reliabilitet og validitet

Undersøkelsens validitet og reliabilitet sier noe om kvaliteten på undersøkelse. Reliabilitet eller pålitelighet sier noen om hvorvidt en ville fått det samme resultatet hvis undersøkelsen hadde blitt gjennomført på samme måte en gang til. Validitet eller gyldighet vil på sin side angi i hvilken grad en måler det en faktisk vil måle. Høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal, 2013, p. 96).

Jeg vurderer studien til å ha høy reliabilitet. Dataene til 6 av 8 variabler er hentet fra SSB, dataene til en variabel fra NSD kommunedatabasen og en variabel får dataene fra Kommunal Rapport. Kommunal Rapport er organisert som et aksjeselskap (Kommunal Rapport A/S) eid av Kommunenes Sentralforbund (KS). Kommunal Rapport er medlem av Den norske fagpresses forening, og redigeres i tråd med Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Kommunal Rapport sitt reformkart er tilgjengelig for allmennheten og følges naturlig tett av ledelsen i kommune Norge. Det vil være reliabilitetsdrivende med tilgjengelighet, med kommentarfelt i artiklene og at datafangst også baseres på innspill fra leserne. Jeg har direkte tilgang til kildefila til reformkartet. Studien inneholder en rekke data som må registreres. Det utgjør en feilkilde. Jeg har jevnlig gjennomført stikkprøver under registreringer.

Den umiddelbare validiteten virker å være bra. Ståsted i prosessen relateres til regjeringens veileder for prosessen ved kommunesammenslåinger og har et avklart forhold til grensen mellom kategoriene. Økonomisk handlingsrom tar hensyn til variasjon både i kommunenes inntekter og forventede kostnadsnivå.

Det kan i større grad stilles spørsmål ved innholdsvaliditeten. Variablene som påvirker en kommunes valg knyttet til sammenslåinger er betydelig flere enn de denne studien har med. Studiens resultater må derfor vurderes i lys av hvor mye av variansen i den avhengige variabelen, analysemodellen kan forklare. Studien vil kunne gi uttrykk for betydningen av økonomisk handlingsrom. Den vil også kunne avdekke om en rekke konkrete variabler som innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet, folketilvekst, politisk ledelse og fylke er med og forklarer kommunenes ståsted i prosessen. Studien måler ikke forhold knyttet til identitet, kultur og tilhørighet, forhold som en må forvente at påvirker kommunenes valg.

Kommunereformen er en pågående prosess. Kommunenes ståsted i prosessen vil være i endring i hele reformperioden. Dataene for ståsted i prosessen vil være gyldige for et enkelt tidspunkt i prosessen, 19. februar 2016.

Studien har alle norske kommuner med i utvalget. Det styrker studiens validitet.



## 4 Analyse

### 4.1 Innsamlede data

Jeg vil her presentere resultatene for de ulike variablene.

#### 4.1.1 Ståsted i prosessen

Ståsted i prosessen er i endring. Fra 21.1.16 til 19.2.16 var den største endringen knyttet til kommuner som gikk fra utredning til forhandlinger. En kommune vedtok at den ikke ønsket kommunesammenslåing. Jeg benytter ståsted i prosessen 19.2.16 som mitt måletidspunkt. Ståsted i prosessen 21.1.16 er med for å illustrere det dynamiske ved denne variabelen.

*Tabell 5 Kommunenes ståsted i prosessen 21.1.16 og 19.2.16, fordelt på kategorier*

Kategori	Ståsted i prosessen 21.1.2016		Ståsted i prosessen 19.2.2016	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1 (ønsker ikke)	50	11,7	51	11,9
2 (sonderer)	5	1,2	7	1,6
3 (utreder)	239	55,8	148	34,6
4 (forhandler)	123	28,7	211	49,3
5 (gjennomf.)	11	2,6	11	2,6
Sum	428	100	428	100

Variabelen har 85,5 % av kommunene i kategori to, tre og fire, sonderer, utreder og forhandler.

#### 4.1.2 Økonomisk handlingsrom

Kommunenes økonomiske handlingsrom har stor spredning, fra 18 kommuner med utgiftskorrigerte inntekter på 92 % av landsgjennomsnittet til Eidfjord med 247 %, Modalen med 248 % og Bykle med 278 %. Med en median på 102 og et gjennomsnitt på 108 er det mer typisk å ha 102 enn 108. Noen få kommuner med stort økonomisk handlingsrom drar opp gjennomsnittet.

*Tabell 6 Kommunenes økonomiske handlingsrom 2014*

n=	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	Maksimum
428	108,81	102,00	20,950	92	278

Fordelingen er høyreskjev med tyngdepunkt til venstre for midten i normalfordelingskurven

### 4.1.3 Innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet og folketilvekst

Tabell 7 Kommunenes innbyggertall, flateinnhold, befolkningstetthet og folketilvekst

	n=	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Innbyggertall	428	12069,63	4674,50	37405,475	206	647676
Innbyggertall uten Oslo	427	10581,09	4634,00	21257,632	206	275112
Flateinnhold	428	710,73	450,95	840,109	6	8969
Befolkningstetthet	428	58,47	9,00	160,948	0	1942
Folketilvekst	428	4,262	2,900	9,9458	-20,9	43,1

Innbyggertallet i Norge har stor spredning fra Utsira sine 206 innbyggere til Oslo med 647676 (Bergen 275112). Med en median på 4675 og et snitt på 12070 kjennetegnes Norge ved mange kommuner med relativt få innbyggere og noen få med mange innbyggere. Nær tre av fire kommuner har mindre enn 10000 innbyggere og mer en to av fire kommuner har under 5000 innbyggere. Innbyggertallet har et tyngdepunkt nær midten av normalfordelingskurven, med noen få ekstremverdier til høyre.

Kommunenes flateinnhold har også stor spredning fra Utsira og Kvitsøy med sine seks km<sup>2</sup> til Kautokeino med 8969 km<sup>2</sup> flateinnhold. Også når det kommer til kommunenes geografiske utbredelse er det mange små og få store. Gjennomsnittet er 711 km<sup>2</sup> og median 451 km<sup>2</sup>. Fordelingen har tyngdepunkt til venstre for midten på normalfordelingskurven og er høyreskjev.

Befolkningstettheten er oppgitt som innbyggere pr km<sup>2</sup> landareal. Da kommer Lebesby, Kautokeino og Røyrvik ut med null mens Stavanger har 1942. Med en median på ni og et gjennomsnitt på 58 har vi igjen mønsteret. Vi har mange kommuner med lav befolkningstetthet og noen få med svært høy befolkningstetthet. Jeg har kontrollert om tre kommuner med verdien null påvirker resultatet i regresjonen. Jeg beregnet befolkningstetthet som innbyggertall/flateinnhold og anga resultatet med desimaler. Det ga ingen endring og jeg benytter tallene hentet direkte fra SSB. Fordelingen har et tyngdepunkt til venstre for midten på normalfordelingskurven og er høyreskjev.

Folketilveksten viser seg å være mer normalfordelt. *Vedlegg 1*. Mellom ytterpunktene Loppa, med en netto reduksjon i innbyggertall på 20,9 % og Rennesøy, som har hatt en økning i innbyggertall på 43,1 % siste 10 år, fordeler kommunene seg mer lik en normalfordeling. De

fleste kommuner har opplevd en befolkningsøkning. Fordelingen er svakt høyreskjev og med et tyngdepunkt til venstre for normalfordelingskurvens midtpunkt.

#### 4.1.4 Politisk ledelse og Fylke

Det er tre store ordførerpartier; Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet. Sett i forhold til % av stemmene ved kommunevalget 2011 har Senterpartiet mange av ordførerne. Med 6,7 % av stemmene på landsbasis får de 20 % av ordførerne.

Tabell 8 Norske ordførere fordelt på parti

Parti	Antall ordførere	Prosent av ordførerne	Prosent stemmer ved kommunestyrevalget 2011 <sup>10</sup>
Høyre	119	28	28,0
Fremskrittspartiet	11	3	11,4
Venstre	6	1	6,3
Kristelig folkeparti	17	4	5,6
Senterpartiet	87	20	6,7
Arbeiderpartiet	153	36	31,7
Sosialistisk Venstreparti	3	1	4,1
Andre partier	32	7	6,2*
SUM	428	100	100

\* summen av andre partier og lister er 6,3 i SSB.

Norges fylker har stor variasjon i antall kommuner fra Oslo i sin særstilling med en kommune, seg selv, til Nordland med 44 kommuner. *Vedlegg 2.*

## 4.2 Skjeve variabler og ekstremverdier

Regresjonsanalysen bygger på lineære sammenhenger mellom variablene (Ringdal, 2013, p. 391). Slik vil svært skjeve variabler og ekstremverdier kunne bli problematiske.

Regresjonsmodellen bygger også på forutsetninger om multikolaritet; korrelasjonen mellom to uavhengige variabler ikke må være perfekt (Ringdal, 2013, p. 417).

<sup>10</sup> SSB

### **4.2.1 Oslo**

Oslo representerer en ytterliggående verdi på flere variabler. Oslo er i denne sammenhengen både kommune og fylke. Oslo er som fylke et fylke med bare en kommune. Oslo har et ekstremt folketall og representerer sammen med Stavanger en ytterliggående befolkningstetthet. Jeg har etablert et datasett uten Oslo og gjennomført analysene også med dette. Resultatene gir minimale forskjeller. Jeg vil benytte dataene med Oslo, i alle sammenhenger unntatt ved bruk av gjennomsnitt for innbyggertall, sett i sammenheng med «ståsted i prosessen».

### **4.2.2 Logaritmer**

Økonomisk handlingsrom, innbyggertall, flateinnhold og befolkningstetthet er alle variabler som kjennetegnes av skjevhet og ekstremverdier. Transformasjon av variabler kan redusere problemene med skjeve fordelinger og ekstremverdier ved å gjøre fordelingene mer symmetriske. Det kan gjøres ved en logaritmisk transformasjon (Ringdal, 2013, p. 424).

Jeg gjennomførte en logaritmisk transformasjon av de uavhengige variablene på forholdstallsnivå, unntatt folketilvekst. Folketilvekst hadde en tilnærmet normalfordeling, vedlegg 2, og variabelen har verdier under 0. Når jeg så gjennomførte nye regresjonsanalyser fikk jeg variasjoner i resultatet. Hele modellens justerte R Square er for det originale datasettet ,141, datasettet med logaritmiske transformasjoner ,143. Den logaritmiske transformasjonen gir at kategorien «Andre partier» er signifikant i regresjonsanalysen. Ut over det er det ingen endringer i hvilke variabler som er signifikante. Det er også små endringer i standardiserte og ustandardiserte koeffisienter.

Jeg ønsket i utgangspunktet å benytte logaritmiske transformasjoner av variablene økonomisk handlingsrom, innbyggertall, flateinnhold og befolkningstetthet. Basert på vurderingene i

4.2.3 Multikolaritet, var det ikke hensiktsmessig.

### **4.2.3 Multikolaritet**

En av forutsetningene for regresjonsanalysen er at det ikke er perfekt lineær sammenheng mellom de uavhengige variablene. Multikolaritet går på at denne sammenhengen er for sterk. For sterk sammenheng kan gi kunstig høy R Square (Ringdal, 2013, p. 417).

Jeg sjekket for multikolaritet for verdiene utenom politisk ledelse og fylke. Politisk ledelse og fylke er variabler på nominalnivå med mer enn to verdier. Kontrollen av multikolaritet gir høye VIF verdier når jeg benytter de logaritmiske verdiene for innbyggertall, flateinnhold,

og befolkningstetthet. Logaritmisk transformasjon gjør at regresjonen måler proporsjonale effekter, ikke effekten av endring i eksempelvis flateinnhold uttrykt i km<sup>2</sup> (Ringdal, 2013, p. 424). Resultatene av regresjon med logaritmisk transformerte variabler vil være mer utfordrende å tolke.

Jeg velger å benytte de originale datasettene (ikke transformerte). Det gir følgende Toleranse og VIF verdier

*Tabell 9 Multikolaritet – Tolerance og VIF verdier*

Lineær regresjon.		
Avhengig variabel; Ståsted i prosessen 19. februar 2016		
	Collinearity Statistics	
	Tolerance	VIF
Økonomisk handlingsrom	,868	1,152
Innbyggertall	,488	2,050
Flateinnhold	,851	1,174
Befolkningstetthet	,446	2,241
Folketilvekst	,747	1,339

Det er svært lave toleranser (Tolerance), under 0,1, som kan gi utfordringer (Ringdal, 2013, p. 426). Modellen er således uproblematisk.

### **4.3 Multippel regresjonsanalyse**

Regresjonsanalyse viser hvor mye av variasjon i en variabel som kan forklares av en annen variabel. Multippel regresjonsanalyse har minst to uavhengige variabler. Hensikten er å gjøre modellen realistisk, kontrollere for andre variabler og redusere residualene.

Justert R Square forklarer hvor mye av variasjonen som kan forklares av gitte variabler. Den blir benyttet som et mål på hvor god regresjonsmodellen er. Den standardiserte regresjonskoeffisienten (Beta) benyttes til å sammenligne styrken i de uavhengige variablenes effekter (Ringdal, 2013, pp. 401, 402).

Tabell 10 Multippel regresjonsanalyse

Avhengig variabel: Ståsted i prosessen 19. februar 2016			
Referanse variabler: Høyre (politisk ledelse) og Nordland (fylke)			
Metode = enter			
	Ustandardisert koeffisient (B)	Standardisert koeffisient (Beta)	Sig.
(Konstant)	3,678		,000
<b>Økonomisk handlingsrom</b>	<b>-,006</b>	<b>-,126</b>	<b>,018</b>
Innbyggertall	-3,426E-6	-,128	,261
Flateinnhold	-8,122E-5	-,0,68	,223
Befolkningstetthet	,001	,100	,189
Folketilvekst	-,010	-,095	,145
Fremskrittspartiet	-,319	-,050	,294
Venstre	-,326	-,038	,414
Kristelig folkeparti	-,214	-,042	,397
<b>Senterpartiet</b>	<b>-,356</b>	<b>-,143</b>	<b>,016</b>
<b>Arbeiderpartiet</b>	<b>,287</b>	<b>-,137</b>	<b>,022</b>
Sosialistisk Venstreparti	-,585	-,049	,299
Andre partier	-,397	-,104	,053
Østfold	,466	,093	,095
Akershus	,056	,012	,844
Oslo	-,548	-,026	-,764
Hedmark	,322	,073	,183
<b>Oppland</b>	<b>,563</b>	<b>,134</b>	<b>,019</b>
Buskerud	,002	,000	,993
<b>Vestfold</b>	<b>1,157</b>	<b>,205</b>	<b>,000</b>
<b>Telemark</b>	<b>,540</b>	<b>,108</b>	<b>,044</b>
Aust-Agder	,410	,075	,162
<b>Vest-Agder</b>	<b>,952</b>	<b>,175</b>	<b>,001</b>
Rogaland	,428	,102	,108
<b>Hordaland</b>	<b>,755</b>	<b>,201</b>	<b>,001</b>
<b>Sogn og Fjordane</b>	<b>1,018</b>	<b>,242</b>	<b>,000</b>

<b>Møre og Romsdal</b>	<b>1,002</b>	<b>,277</b>	<b>,000</b>
<b>Sør-Trøndelag</b>	<b>,862</b>	<b>,202</b>	<b>,000</b>
<b>Nord-Trøndelag</b>	<b>1,009</b>	<b>,227</b>	<b>,000</b>
<b>Troms</b>	<b>,946</b>	<b>,217</b>	<b>,000</b>
<b>Finnmark</b>	<b>,703</b>	<b>,144</b>	<b>,012</b>
Justert R Square	,141		

Hele modellen forklarer 14,1 % av den statistiske variansen i Ståsted i prosessen. Det er andre variabler som forklarer 85,9 %.

Økonomisk handlingsrom er signifikant og har en Beta verdi på  $-,126$ . Det betyr at det er en statistisk sammenheng mellom ståsted i prosessen og økonomisk handlingsrom. Større økonomisk handlingsrom gir at du har kommet kortere i prosessen. Sammenhengen har en ustandardisert koeffisient på  $-,006$ .

For de politiske partiene er Høyre (referanse variabel) og forskjellen mellom Høyre og Arbeiderpartiet og forskjellen mellom Høyre og Senterpartiet som har signifikante sammenhenger. Kommuner med ordfører fra Høyre har kommet lengre i prosessen enn kommuner med ordførere fra andre partier.

Hvilket fylke kommunen ligger i har betydning for hvor langt en har kommet i prosessen. For fylkene er Nordland referanse variabel. Alle fylkene har kommet lenger i prosessen enn Nordland. Ser en på Beta verdiene til de fylkene der resultatene er statistisk signifikante på et  $,050$  nivå, fremstår betydningen av fylke som vesentlig.

#### **4.4 Sammenligning av gjennomsnitt, og krysstabeller**

Med tanke på kommuners økonomiske handlingsroms betydning kan det også være interessant å se på forholdet mellom de som allerede nå har tatt et standpunkt om de ønsker, eller ikke ønsker å delta i en kommunesammenslåing.

Ved å gjennomføre en analyse av gjennomsnittsverdiene for de uavhengige variablene fordelt på avhengig variablers kategorier vil jeg få innsikt i egenskaper ved disse gruppene.

Tabell 11 Sammenligning av gjennomsnitt

Kategori	n	Økonomisk handlingsrom	Innbygger-tall uten Oslo n=427	Flate-innhold	Befolknings-tetthet	Folketilvekst
<b>1</b>	<b>51 (50)</b>	<b>115,20</b>	<b>8059,52</b>	<b>730,82</b>	<b>66,69</b>	<b>4,690</b>
2	7	106,00	46232,14	386,11	195,86	9,514
3	148	108,95	10144,81	928,38	43,12	4,278
4	211	108,00	10099,88	589,14	59,77	3,817
<b>5</b>	<b>11</b>	<b>94,73</b>	<b>14456,18</b>	<b>228,06</b>	<b>114,45</b>	<b>7,264</b>
Totalt	428 (427)	108,81	10581,09	710,73	58,47	4,262

For den uavhengige variabelen Økonomisk handlingsrom ser vi at det er vesentlige forskjeller mellom de som har vedtatt sammenslåing, kategori 5, og de som har vedtatt at de ikke ønsker en kommunesammenslåing, kategori 1. De 11 kommunene som ønsker sammenslåing har gjennomsnittlige utgifts korrigerede frie inntekter pr innbygger på 94,73 % av landsgjennomsnittet. Tilsvarende prosent for de 51 kommunene som ikke ønsker en kommunesammenslåing er 115,20. 29 av disse 51 kommunene har videre utgifts korrigerede inntekter pr innbygger likt eller over median (102). Fire av landets 10 kommuner med høyeste utgifts korrigerede inntekter pr innbygger, har vedtatt at de ikke ønsker å delta i en kommunesammenslåing. *Vedlegg 3 og vedlegg 4.*

De som har vedtatt sammenslåing har gjennomsnittlig flere innbyggere og mindre areal enn de som har vedtatt at de ikke ønsker en kommunesammenslåing. Ser en på de gjennomsnittlige verdiene for de som er i kategori to, tre og fire er det liten grad av sammenheng mellom disse og ståsted i prosessen.

For variabelen befolkningstetthet, er det et gjennomsnitt på 195,86 innbyggere pr km<sup>2</sup> for de syv kommunene som fortsatt driver med sonderinger. Landsgjennomsnittet er på 58,47. Årsaken er tre folketette kommuner og et lite utvalg.



Tabell 12 Krysstabell – Ståsted i prosessen og Politisk ledelse

Crosstabulation									
Ståsted i prosessen 19. februar 2016 * Politisk ledelse									
Count									
Kategori	N	H	Frp	V	Krf	Sp	Ap	SV	Andre
<b>1</b>	<b>51</b>	<b>6</b>	-	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
2	7	3	1	-	-	2	-	-	1
3	148	41	6	2	4	25	55	1	14
4	211	62	4	3	11	45	73	11	12
<b>5</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	-	-	-	<b>2</b>	<b>2</b>	-	-
Totalt	428	119	11	6	17	87	153	3	32

13 ordførere fra Høyre representerer kommuner som har fattet endelige vedtak. Syv av kommunene har vedtatt sammenslåing. Seks har vedtatt at de ikke ønsker sammenslåing. Av de 11 kommunene som har vedtatt sammenslåing har syv en ordfører fra Høyre.

Av de ordførerne fra Senterpartiet og Arbeiderpartiet, som representerer kommuner som har fattet endelige vedtak er det færre som har fattet vedtak om sammenslåing enn de som har fattet vedtak om ikke slå seg sammen andre kommuner. Fire har fattet vedtak om kommunesammenslåing, 36 har fattet vedtak mot kommunesammenslåing

Tabell 13 Krysstabell – Ståsted i prosessen og Fylke

Crosstabulation																				
Ståsted i prosessen 19. februar 2016 * Fylke																				
Count																				
Kat	N	Ø	A	Os	He	Op	B	V	Te	AA	VA	R	Ho	SF	MR	ST	NT	N	Tr	F
<b>1</b>	<b>51</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	-	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	-	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	-	-
2	7	1	-	-	-	-	1	-	-	1	-	1	2	-	-	-	-	-	-	1
3	148	6	11	-	22	2	10	2	5	4	2	14	7	1	7	8	4	20	9	14
4	211	9	6	-	-	18	5	1	10	7	12	9	21	23	29	14	16	12	15	4
<b>5</b>	<b>11</b>	-	-	-	-	-	-	<b>9</b>	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>1</b>	-	-	-
Tot	428	18	22	1	22	26	21	14	18	15	15	26	33	26	36	25	23	44	24	19

Den fylkesvise oversikten viser at Vestfold har 9 av de 11 kommunene som har vedtatt sammenslåing, i Hedmark er alle 22 kommunene i kategori 3 utreder. Nordland har en stor

andel i kategori 1, de som har vedtatt at de ikke ønsker noen kommunesammenslåing. Det er en tendens til at kommunene fordelt på fylke opptrer i klynger. I Hedmark, Møre og Romsdal, Troms og Finnmark er det ingen kommuner som har tatt endelige valg. En kommune i Sør Trøndelag (Rissa) og en kommune i Nord Trøndelag (Leksvik) ønsker å slå seg sammen på tvers av fylkesgrensa.

## 5 Diskusjon

Jeg har gjort mine målinger i reformperioden. Kommunereformens innretning legger opp til at kommunene gjennomfører en prosess som ender i et vedtak, enten om kommunesammenslåing eller at en ikke ønsker å være del av en slik sammenslåing. Jeg måler hvor langt kommunene har kommet i prosessen på et tidspunkt da en vesentlig del av kommunene er i bevegelse. Resultatene basert på målinger 19. februar 2016 vil fremstå som foreløpige. Sett i lys av reformens målsetting om kommunesammenslåinger, var det interessant å gå nærmere inn på de 62 kommunene som på måletidspunktet hadde gjort et endelig vedtak. De fleste kommunene vil fatte slike vedtak i løpet av reformperioden. Mine data vil gi et bilde av de som brukte kortest tid til endelig vedtak.

Usikkerhet knyttet til vesentlige forhold kan ha virket hemmende på de handlingsimpulsene reformen har i seg. Hvordan ville regjeringen forholde seg til ekspertutvalgets anbefalinger? Hvilke nye oppgaver vil tilfalle kommunene de neste årene. Hvordan vil den varslede omleggingen av kommunenes inntektssystem slå ut for den enkelte kommune? Usikkerhet knyttet til vesentlige forhold som hvilke oppgaver, skal hvor store kommuner løse innenfor hvilke økonomiske rammer gjør det vanskelig å gjøre endelige valg. Det gjelder alle kommuner.

### 5.1 Betydningen av økonomisk handlingsrom

Hypotesen sier at kommunene med lite økonomisk handlingsrom har kommet lengst i prosessen knyttet til kommunereformen. Hypotesen får støtte. Det er statistisk sammenheng mellom kommunenes økonomiske handlingsrom og hvor langt de har kommet i prosessen knyttet til kommunereformen. Sammenhengen er signifikant også når jeg kontrollerer for andre variabler. De med minst økonomisk handlingsrom har kommet lengst.

Når jeg ser på gruppen med 62 kommuner som har gjort endelige valg, er det også slik at de kommunene som har kommet lengst i prosessen, sett i lys av kommunereformens målsetting, har vesentlig mindre økonomisk handlingsrom enn de som har kommet kortest. De 11 kommunene som hadde vedtatt kommunesammenslåing hadde alle lite økonomisk handlingsrom. Dette kan tyde på at lite økonomisk handlingsrom er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for tidlig vedtak om kommunesammenslåing. For de 51 kommunene som ikke ønsket kommunesammenslåing er bildet mer sammensatt. Gjennomsnittlig økonomisk handlingsrom er godt over gjennomsnittet. Det påvirkes av at enkelte av

kommunene har svært stort økonomisk handlingsrom. 29 av disse 51 kommunene har større økonomisk handlingsrom enn median for landet og fire av 10 av de kommunene i landet med størst økonomisk handlingsrom ønsker ikke kommunesammenslåing. Fem av kommunene hadde økonomisk handlingsrom lavere enn gjennomsnittet for de som ønsker kommunesammenslåing. Nordland har 12 kommuner som ikke ønsker å delta i en kommunesammenslåing. Selv om Nordland har 44 kommuner totalt er dette en vesentlig gruppe. Dette tyder på at det også er andre årsaker til at disse ikke ønsker kommunesammenslåing, enn økonomisk handlingsrom.

Teorien gir hold for at egenskaper ved mottakeren påvirker styringsvirkemidlenes effekt. Hvis mottakeren begjærer de økonomiske virkemidlene (Howlett, 2011) og er tilstrekkelig opplyst vil den gjøre valg som maksimerer verdien for en selv (Schneider & Ingram, 1990). Slik vil teorien være spesielt relevant å benytte på kommunene som har gjort endelige valg. For de som fortsatt er i prosess er det ikke like åpenbart. For de kommunene som fant det hensiktsmessig å være med i løp en og komme raskt med i tilskuddsordningene, eller fant det avgjørende å ta aktive valg i forhold til hvem de ønsket slå seg sammen med, vil teorien støtte at de er kommet langt i prosessen. På samme måte som teorien vil støtte de som har stort økonomisk handlingsrom og ikke ønsker å slå seg sammen med noen andre kommuner.

Ståsted i prosessen i kategoriene 3, 4 og 5, krever samhandling med minst en annen kommune. Det er 7 kommuner som fortsatt er i kategori 2. I perioden fra 21.1.16 til 19.2.16 gikk nær 80 kommuner fra kategori 3 til kategori 4. Både utredninger og forhandlinger kan avsluttes uten enighet og følgende vedtak om kommunesammenslåing, eller uten vedtak om å fortsette som egen kommune. I ytterste konsekvens kan kommuner blir stående i kategori 3, uten å komme videre. Det vil være enklest å se for seg at kommuner med lite økonomisk handlingsrom kommer i denne situasjonen. Et eksempel er Tønsberg kommune i Vestfold. Ut over våren vil en kunne identifisere om flere kommuner blir stående ufrivillig alene.

Howlett nevner treffsikkerhet som et viktig kriterium for effekten av de økonomiske virkemidlene. Treffer de mottakeren på riktig sted, med riktig fart og retning? Kommunereformens økonomiske virkemidler legger opp til å dekke kommunenes engangskostnader ved sammenslåingen, gi reformstøtte til fri hensiktsmessig benyttelse, samt sikre videreføringen av nåværende tilskuddsordninger i minimum 15 år.

Reformstøtten kobles opp mot at kommunene ofte har samferdsel og infrastruktur med i vurderingene av kommunestrukturen. En kan beskrive de økonomiske virkemidlene som massive, da de for små kommuner kan representere opp mot 100 millioner kroner. Eller en kan beskrive det som en kostnadsdekning og sikring av dagens nivå i en periode på 15 år. Mottakerens økonomiske ståsted kan påvirke beskrivelsen. På den ene siden vil en liten kommune med lite eller middels økonomisk handlingsrom kunne se på det som en sikring av nivå eller medgift i en kommunesammenslåing. På den andre siden vil det kunne virke som en sementering av en situasjon som oppleves som utfordrende. 11 av 428 kommuner gjorde nødvendige tiltak og vedtak for å komme med i reformens løp en. Ut fra dette kan vi legge til grunn at de økonomiske virkemidlene hadde en begrenset effekt i første fase.

Monkerud (2004) finner i sin undersøkelse at kommunestyrerepresentantene blir signifikant mer skeptiske til sammenslåing jo mer egen kommune må dele sine inntekter med andre, og jo høyere skatte- og avgiftsnivå i nabokommunene er sammenlignet med eget. Denne studien ser ikke på skatte- og avgiftsnivå, men en kan legge til grunn at kommunestyrerepresentantene har innsikt i nabokommunenes økonomiske situasjon. Slik vil mine funn kunne få støtte hos Monkerud, da kommunene med størst økonomisk handlingsrom med størst sannsynlighet vil komme i en situasjon der de må dele sine inntekter med andre.

I perioden fra utløpet av løp en, til mitt måletidspunkt har det vært endringer i kommunenes ståsted. Det kan knyttes til at de regionale prosessene har tatt tid og at mange kommuner i den perioden kom til en forhandlingsfase. I min fylkesvise oversikt virker kommunene å gå i flokk. Det støttes når en ser nærmere på prosessene i de enkelte fylkene. Det utredes regionsvis en rekke steder. Eksempelvis deltok 13 kommuner i utredningen av regionkommune Sunnmøre, det er utredet felles for Nordfjorderrådet, Telemarksforskning utredet for 9 kommuner i Sunnfjord og Sogn, Telemarksforskning gjennomførte en utredning for Sør-Helgeland regionråd, Midt-Troms regionråd og for Nordmøre og Romsdal. Listen er ikke utfyllende. Utredningen av og mulig etableringen av store regionkommuner vil kunne påvirke en regions tyngde og påvirkningskraft. Det vil igjen kunne påvirke kommunenes motivasjon for sammenslåing. Kommuner som nå er regionale tyngdepunkt vil utfordres av mulig etablering av nye store nabokommuner.

Bevegelsen i ståsted i prosessen sammenfaller også med at forslag til nytt inntektssystem for kommunene har vært ute på høring. Det kan også påvirke kommunenes motivasjon for handling og det vil naturlig knyttes til kommunenes økonomiske handlingsrom. Høringen

knyttet til nytt inntektssystem for kommunene aktualiserer også bruken av harde eller myke virkemidler. Det kommer jeg tilbake til.

## 5.2 Andre faktorer

Det kan være slik at det å si nei til kommunesammenslåing vil kunne være enklere og raskere enn å si ja. I en ovenfra og ned reform vil det være mindre kontroversielt å si nei til kommunesammenslåing da innbyggerne har en dominerende identitet knyttet til eksisterende kommune (Frisvoll & Almås, 2014). En vil også kunne fatte et slikt vedtak uten å være avhengig av andre kommuner og etter en mindre omfattende prosess enn for sammenslåing. Kommunene har gjennom reformen en utredningsplikt, men det er ikke spesifisert hvilket omfang denne må ha. Kommunene kunne komme raskere til et nei til kommunesammenslåing, og således påvirke resultatet av undersøkelsen.

### *Innbyggertall og tilfredshet med kommunale tjenester*

Tidligere undersøkelser påpeker at innbyggerne i små kommuner (få innbyggere) er mer tilfreds med det kommunale tjenestetilbudet enn innbyggerne i store kommuner<sup>11</sup>. På den ene siden vil en kunne regne med at små kommuner ønsker å opprettholde eget tjenestenivå og således ha kommet kort i prosessen. På den andre side er det gjennom en kommunesammenslåing de vil sikre at de beholder småkommunetilskuddet i mer enn 15 år.

Det er kommunestyret som fatter de nødvendige vedtakene i reformprosessen. Det står nært, og under påvirkning av den kommunale elite slik som rådmann, kommunalsjefer og politiske ledere. «De kommunale lederne ser først og fremst økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler med kommunesammenslåinger, ettersom det vil frigjøre administrative midler til bl.a. de kommunale tjenester (rasjonelle argument)» (Frisvoll & Almås, 2014). Det er også nærliggende å tenke at de er opptatt av kommunens samlede administrative kompetanse og således ønsker større kommuner og større fagmiljøer.

### *Politisk ledelse*

Kommuner med Høyre ordførere har kommet lenger i prosessen enn kommuner med ordførere fra andre partier. Det kan naturlig skyldes at de representerer det største regjeringspartiet og at de gjennom det får rikelig med informasjon. Det kan også være slik at de ved tilhørigheten til regjeringen får trygghet og gjennom det økt beslutningsevne. På den andre side er resultatene annerledes for ordførere fra det andre regjeringspartiet

---

<sup>11</sup> Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Fremskrittspartiet. De har kommet kortere i prosessen og seks av 11 ordførere representerer kommuner som fortsatt er i en utredningsfase. Slik kan resultatene indikere at det er andre forhold ved de Høyre styrte kommunene enn tilknytningen til regjeringen som gir framdrift i reformprosessen

Det er statistisk sammenheng mellom at kommunen har ordfører fra Senterpartiet eller Arbeiderpartiet og ståsted i prosessen. Disse kommunene har kommet kortere i prosessen enn kommuner med ordfører fra Høyre. Senterpartikommunene noe kortere enn Arbeiderpartikommunene. Senterpartiet og Arbeiderpartiet er store ordfører partier utenfor regjeringen. Arbeiderpartiet var med i flertallet som vedtok reformen. Senterpartiet var imot.

### *Fylke og fylkesmann*

Vedung sier at virkemidlene kan være pakket, enten horisontalt eller vertikalt, og at en ikke kan se på et virkemiddel alene uten å tape innsikt (Vedung et al., 1998). Schneider og Ingram legger til grunn at mottakeren av positive økonomiske insentiver har tilstrekkelig informasjon til å ta de avgjørelser som maksimerer verdien for en selv (Schneider & Ingram, 1990).

Når enn ser på kommunereformens innretning i et slikt lys blir det interessant å se på koblingen mellom bruk av positive økonomiske insentiver og bruken av fylkesmannen. Det kan sees på som horisontal pakking da begge virkemidlene underbygger kommunereformens overordnede målsetting. Samtidig som det kan sees på som vertikal pakking da fylkesmannens rolle posisjonerer han strategisk som fremmer av andre virkemidler, herunder de økonomiske. Fylkesmannens rolle blir også vesentlig for å sikre at kommunene er tilstrekkelig opplyst til å gjøre riktige valg. Slik kan fylkesmanns tolking av oppdraget og bidrag i de kommunale prosessene tenkes å ha vesentlig betydning.

Kommunenes tilhørighet til fylke har signifikant statistisk betydning for hvor langt de har kommet i prosessen. Fylkesmannen er gjennom reformen tildelt rollen som igangsetter, tilrettelegger og koordinator. Han har ansvaret for å påvirke kommunene til å starte prosessen, hjelpe kommunene med gjennomføringen av de nødvendige prosessene og koordinere reformaktiviteten innenfor sitt område. Det er derfor rimelig at fylkesmannens rolle kommer til syne i februar 2016.

Det er ulikt hvor langt de forskjellige fylkene har kommet. Hvis en ser bort fra Oslo, har alle kommet lenger enn kommunene i Nordland. Lengst har kommunene i Vestfold, Sogn og

Fjordane og Møre og Romsdal kommet. Ni av de 11 kommunene som har vedtatt kommunesammenslåing ligger i Vestfold fylke.

På den ene siden har fylkesmann stor påvirkningskraft gjennom sin sentrale plassering og tilgang på informasjon. Det kan slik tenkes at nodalitet får betydning. På den andre siden er det så store forskjeller mellom fylkene at nodalitet alene ikke kan forklare disse. Det kan tenkes at kommunene i fylkene har regionale likhetstrekk, eller at det over tid har utviklet seg en egen kultur i fylket. Eksempelvis at fylker har tradisjoner for interkommunalt samarbeid eller at kommunene i fylket har en sterk regional identitet.

Hvilket valg kommunene til slutt gjør knyttet til kommunesammenslåing kommer først til endelig til syne etter en tid. Da kan en tenke at fylkesmanns betydning som igangsetter, tilrettelegger og koordinator reformen i mindre grad vil være synlig og andre variabler komme sterkere fram

### **5.3 Frivillighet**

Kommunereformen poengteres som en frivillig reform. Kommunene skal ha reelle valg. Samtidig presiserer kommunal- og moderniseringsdepartementet at kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større kommuner som kan møte morgendagens utfordringer (Meld. St. 14 (2014-2015)).

Reformens innretning legger opp til bruk av myke styringsvirkemidler slik Vabo og Røiseland definerer det. Det legges vekt på positive økonomiske insentiver og bruk informasjonsflyt og veiledning, finanser og nodalitet. Bruken av nodalitet fremstår på den ene siden som myk da kommunene og politikerne har tilgang til informasjon fra mange kilder. På den andre siden er fylkesmannen som stortingets forlengede arm sentralt plassert i reformen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utformer også en rekke veiledere som; Formelle rammer i byggingen av nye kommuner, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser i forbindelse med kommunereformen, Rammeavtale for gjennomføring av innbyggerundersøkelser, Utredningsverktøyet NY KOMMUNE, Veien mot en ny kommune - veileder for utredning og prosess og en Lokaldemokrativeileder.

Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd, og skatteinntekter på inntekter og formue. Enkelte kommuner har i tillegg eiendomsskatt og/eller konsesjonsinntekter. Slik er kommunenes inntekter avhengige av statlige tilskudd eller statlig regulering. Bruk av finanser blir da i denne sammenhengen hard bruk av et mykt styringsvirkemiddel fordi kommunene er



avhengige av denne ene inntektskilden. Når regjeringen foreslår endringer i kommunenes inntektssystem som vil redusere inntektene til de som defineres som frivillig små økes graden av maktbruk og graden av frivillighet reduseres. Kommunene med lite økonomisk handlingsrom kan i større grad være avhengig av de statlige overføringene, enn de med stort økonomisk handlingsrom. Det kan således tenkes at de med lite økonomisk handlingsrom opplever bruken av økonomiske virkemidler som hardere styring, enn de med stort økonomisk handlingsrom.

I det stadiet av prosessen som kommunene befinner seg på ved mitt måletidspunkt virker nodalitet gjennom bruken av fylkesmann å ha større effekt enn finanser gjennom positive økonomiske insentiver. Det kan skyldes at det er ståsted i prosessen som måles. Etter som kommunene gjør sine endelige valg kan effekten av hard bruk av finanser komme mer til syne.

## 6 Konklusjon

Jeg startet med en ide om at norske kommuner ville respondere ulikt på virkemidlene i kommunereformen, og at kommunenes opplevde økonomiske situasjon ville påvirke de valgene de skulle gjøre.

### 6.1 Oppsummering av funn

Hypotesen sa at kommuner med lite økonomisk handlingsrom hadde kommet lengst i prosessen knyttet til kommunereformen. Hypotesen får støtte.

Det er en sammenheng mellom ståsted i prosessen og økonomisk handlingsrom.

Regresjonsanalysen gir at hele modellen samlet forklarer 14 % av variasjonen i kommunenes ståsted i prosessen. Økonomisk handlingsrom får en standardisert koeffisientverdi på  $-0,126$  (retning og styrke). Det betyr at kommunene med lite økonomisk handlingsrom har kommet lenger i prosessen knyttet til kommunereformen enn kommunene med større økonomisk handlingsrom.

Når jeg ser på sammensetningen av kommunene som har kommet lengst i prosessen og de kommunene som har kommet kortest, er det forskjeller i økonomisk handlingsrom. De kommunene som har kommet lengst og vedtatt sammenslåing har gjennomsnittlige utgiftskorrigerede frie inntekter pr innbygger på 94 % av landsgjennomsnittet. De kommunene som har vedtatt at de ikke ønsker å delta i en kommunesammenslåing har gjennomsnittlige utgiftskorrigerede frie inntekter pr innbygger på 115 % av landsgjennomsnittet. De kommunene der det er fattet vedtak om sammenslåing har vesentlig svakere økonomisk handlingsrom enn de som har bestemt seg for at de ønsker å stå alene.

Studien viser også at det er sammenheng mellom hvilket fylke kommunen er en del av og hvor langt de har kommet i prosessen knyttet til kommunereformen. Det kan knyttes til den rollen fylkesmann er gitt i prosessen og studiens måletidspunkt, men også til trekk ved fylket slik som topografi, og kultur.

Det er trolig en rekke andre faktorer som også påvirker kommunenes respons på virkemidlene i kommunereformen. Denne studien har ikke en uttømmende liste over variabler som kan forklare ståsted i prosessen. Det må kunne forventes at forhold som identitet, kultur og tilhørighet påvirker en kommunes valg. Det er krefter som kan tenkes å overstyre og gå på tvers av de variablene jeg måler.

## 6.2 Implikasjoner

Kommunereformens innretning gir kommunene valg. De kan velge tempo i fremdriftsplanen, de kan velge i hvilken retning de ønsker å søke samarbeid og de kan velge i hvilket omfang de ønsker å utrede sammenslåing. Kommunenes valg av fremdriftsplaner vil koble dem på, det som i kommunereformen benevnes som ulike løp. Hvilket løp som velges vil påvirke både grad av påvirkning av hvem en vil slå seg sammen med, og hvilke økonomiske virkemidler en vil få ta del i. Min studie måler status i prosessen 19. februar 2016. Det vil være interessant å se på status sommeren 2016, da fristen for løp to går ut. Mye tyder på flere har kommet lengre i prosessen sett i lys av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder. Fler har gjort valg og vil plasseres i kategori 1 eller kategori 5. Hvilke egenskaper kjennetegner da de ulike gruppene? Det vil også være interessant å se om sammenhengen mellom de uavhengige variablene og status i prosessen endrer seg i reformperioden. Det vil være aktuelt å måle både 1.7.2016 og rett i forkant av at det legges fram en proposisjon for Stortinget om en helhetlig kommunestruktur våren 2017.

Et mantra i kommunereformen har vært større og mer robuste kommuner. Det vil det nødvendigvis bli så lenge noen slår seg sammen. Men, hvor mange slår seg sammen? Hvor konsistent blir kommunestrukturen? Og hvordan går det i de flerkommunale byområdene? Det vil være interessant å se på status ved utgangen av løp 2 i lys av reformens målsettinger om funksjonelle bo- og arbeidsregioner. Og så koble dette opp mot proposisjonen vår 2017 og om denne tvinger frem sammenslåinger mot kommunestyrenes vilje.

Våren 2016 blir preget av folkeavstemninger. Nær 200 kommuner vil gjennomføre rådgivende folkeavstemninger som en del av kommunereformens innbyggerhøring<sup>12</sup>. Det kan gjøre det spesielt interessant å undersøke om det er spesielle sammenhenger som støtter opp under «tettstedsregelen» slik den lanseres av Klausen og Johnsen (2006) i deres studie av velgeradferd i rådgivende folkeavstemninger.

Mer enn 85 % av variansen i ståsted i prosessen forklares av andre variabler enn de jeg har med i min analyse. Det ville være interessant å se videre på identitet sin betydning for holdninger til kommunesammenslåing. Mulig slik Frisvoll og Almås (2014) skisserer det.

---

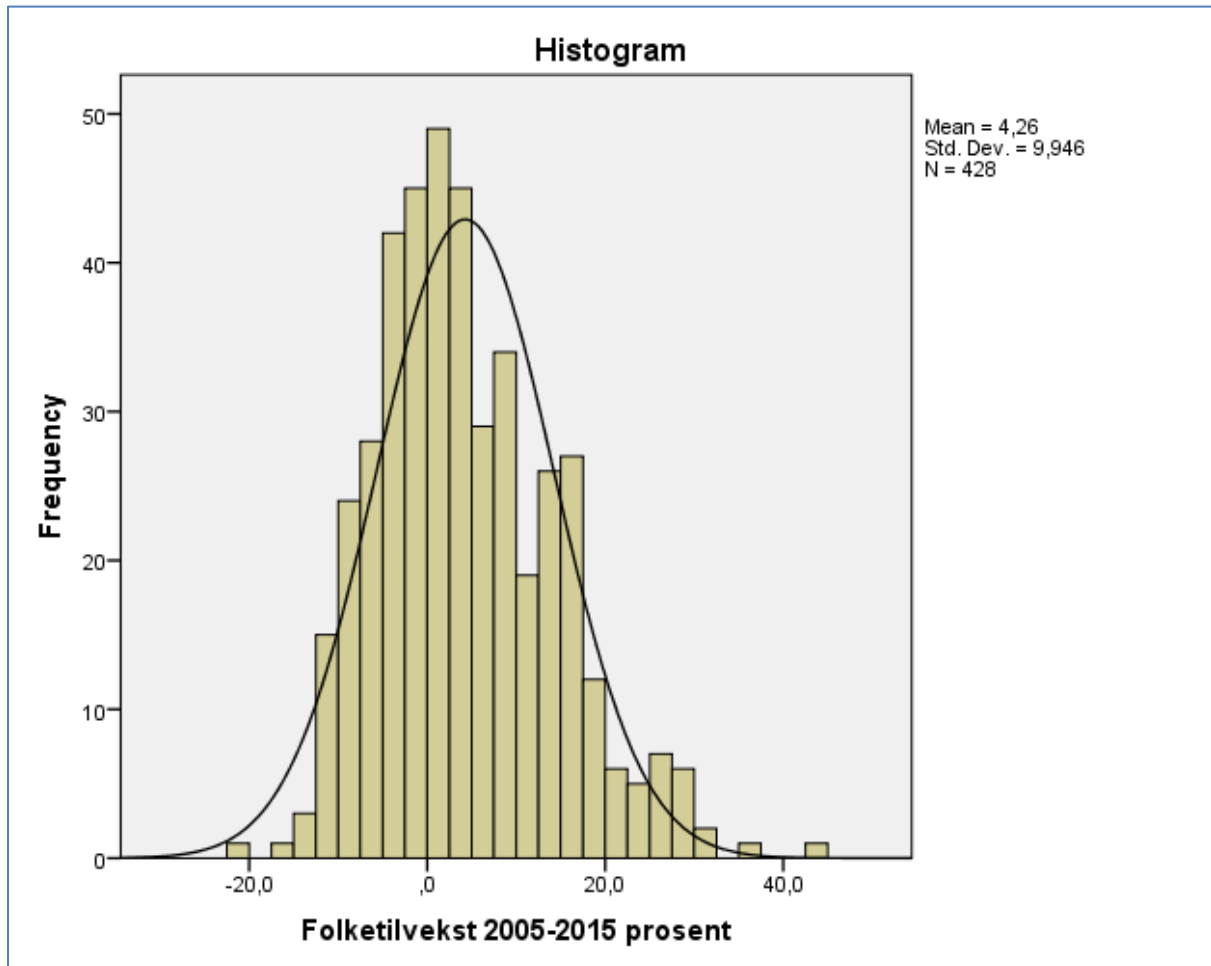
<sup>12</sup> [www.komunal-rapport.no](http://www.komunal-rapport.no)

## Litteraturliste

- Frivoll, S., & Almås, R. (2014). *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind?* Paper presented at the Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling - forskerworkshop.
- Hansen, T. (2003). "Lokal forankring og politisk deltagelse" i *Kommunenes Sentralforbund (red.): Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? : om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen* (s. Kommunenes Ed.). Oslo: Kommuneforl.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age* (2nd rev. ed. ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. London: Routledge.
- Klausen, J. E., & Johnsen, Å. (2006). Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22 E(01).
- Meld. St. 14 (2014-2015), D. k. K.-o. m. Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner.
- Monkerud, L. C. (2004). Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger - en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere Universitetet i Oslo.
- Monkerud, L. C., & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? : kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (trykt utg.)*.
- Prop 95 S (2013-2014), D. k. K.-o. m. *Prop 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 Prop. ... S*,
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring : governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Røvik, K. A., Roness, P. G., Lægreid, P., & Christensen, T. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(02), 510-529. doi:doi:10.2307/2131904
- Vedung, E., Bemelmans-Vidéc, M.-L., & Rist, R. C. (1998). *Carrots, sticks & sermons : policy instruments & their evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

# Vedlegg

## Vedlegg 1



## Vedlegg 2

Norske kommuner fordelt på fylker, n=428		
Fylke	Antall kommuner	Prosent av antall kommuner
Østfold	18	4
Akershus	22	5
Oslo	1	0
Hedmark	22	5
Oppland	26	6
Buskerud	21	5
Vestfold	14	3
Telemark	18	4
Aust-Agder	15	4
Vest-Agder	15	4
Rogaland	26	6
Hordaland	33	8
Sogn og Fjordane	26	6
Møre og Romsdal	36	8
Sør-Trøndelag	25	6
Nord-Trøndelag	23	5
Nordland	44	10
Troms	24	6
Finnmark	19	4
SUM	428	99*

\* få desimaler og avrundinger gir sum som avviker fra 100

### Vedlegg 3

#### Kommuner som har sagt nei til kommunesammenslåing

Kommunennummer	Kommune	Fylke	Kategori	Økonomisk handlingsrom
127	Skiptvet	Østfold	1	100
137	Våler	Østfold	1	98
211	Vestby	Akershus	1	94
230	Lørenskog	Akershus	1	99
233	Nittedal	Akershus	1	96
234	Gjerdrum	Akershus	1	96
236	Nes	Akershus	1	94
301	Oslo kommune	Oslo	1	101
501	Lillehammer	Oppland	1	98
521	Øyer	Oppland	1	101
522	Gausdal	Oppland	1	102
533	Lunner	Oppland	1	96
534	Gran	Oppland	1	94
545	Vang	Oppland	1	124
604	Kongsberg	Buskerud	1	103
621	Sigdal	Buskerud	1	98
622	Krødsherad	Buskerud	1	101
632	Rollag	Buskerud	1	130
633	Nore og Uvdal	Buskerud	1	152
713	Sande	Vestfold	1	93
716	Re	Vestfold	1	95
805	Porsgrunn	Telemark	1	97
826	Tinn	Telemark	1	137
834	Vinje	Telemark	1	140
904	Grimstad	Aust-Agder	1	99
940	Valle	Aust-Agder	1	167
941	Bykle	Aust-Agder	1	278
1026	Åseral	Vest-Agder	1	168

1129	Forsand	Rogaland	1	175
1133	Hjelmeland	Rogaland	1	121
1219	Bømlo	Hordaland	1	98
1224	Kvinnherad	Hordaland	1	114
1242	Samnanger	Hordaland	1	112
1426	Luster	Sogn og Fjordane	1	123
1438	Bremanger	Sogn og Fjordane	1	114
1633	Osen	Sør-Trøndelag	1	103
1663	Malvik	Sør-Trøndelag	1	93
1755	Leka	Nord-Trøndelag	1	126
1756	Inderøy	Nord-Trøndelag	1	102
1818	Herøy	Nordland	1	108
1820	Alstahaug	Nordland	1	100
1822	Leirfjord	Nordland	1	104
1824	Vefsn	Nordland	1	105
1825	Grane	Nordland	1	115
1826	Hattfjelldal	Nordland	1	112
1827	Dønna	Nordland	1	110
1832	Hemnes	Nordland	1	131
1839	Beiarn	Nordland	1	150
1857	Værøy	Nordland	1	109
1867	Bø	Nordland	1	102
1868	Øksnes	Nordland	1	97
Gjennomsnitt				115,20



## Vedlegg 4

### Kommuner som har vedtatt kommunesammenslåing

Kommunennummer	Kommune	Fylke	Kategori	Økonomisk Handlingsrom
702	Holmestrand	Vestfold	5	95
706	Sandefjord	Vestfold	5	92
709	Larvik	Vestfold	5	92
714	Hof	Vestfold	5	96
719	Andebu	Vestfold	5	93
720	Stokke	Vestfold	5	92
722	Nøtterøy	Vestfold	5	95
723	Tjøme	Vestfold	5	95
728	Lardal	Vestfold	5	97
1624	Rissa	Sør-Trøndelag	5	97
1718	Leksvik	Nord-Trøndelag	5	98
Gjennomsnitt				94,73