

# Kommunereform og gjeldsvekst

Kommuners økonomiske posisjonering i en sammenslåingsprosess

**Preben Grøtteland Jakobsen**

## **Veileder**

Dag Ingvar Jacobsen

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

# Forord

Denne oppgaven er avslutningen på mastergraden i offentlig politikk og ledelse og teller 40 studiepoeng. Den er skrevet i løpet av to semestre ett par år etter at jeg tok de 80 første studiepoengene med skolefag på mastergraden. Men oppgaven er for meg mye mer enn en avslutning av et studie. Det har først og fremst vært en mulighet til å gjøre et dypdykk i noe som interesserer meg, og en mulighet til å få ny innsikt.

Jeg har «alltid» vært en samfunnsinteressert person. I grunnskolen var samfunnsfag favorittfaget, på videregående valgte jeg å ta samfunnsfaglinja, og da jeg skulle søke meg inn på universitetet i 2005 var det et naturlig valg å søke meg inn på statsvitenskap. Jeg er politisk aktiv både i kommunestyret og på fylkesnivå og ansatt i mellomlederstilling i offentlig sektor.

Som følge av min samfunnsinteresse følger jeg mye med i media, leser mye nyheter og sakspapirer. Kommunereform og gjeldsvekst er sentrale temaer i nyhetsbildet og politikken. Jeg ser på masteroppgaven som en gylden anledning til å undersøke sammenhengen mellom de to temaene.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Dag Ingvar Jacobsen, instituttleder og professor ved Universitetet i Agder, som har vært konstruktiv og ærlig i tilbakemeldingene gjennom hele prosessen! Særlig takknemlig er jeg for at han, nesten uten at jeg merket det, overtalte meg til å gjøre en kvantitativ undersøkelse istedenfor en kvalitativ undersøkelse som jeg først hadde tenkt. Det har gjort oppgaven mye bedre, og det har gjort at jeg har måttet lære meg å bruke SPSS på nytt, mange år etter at jeg trodde det var et tilbakelagt kapittel i livet.

Jeg vil også takke Camilla Bruno Dunsæd, rådmann i Kvinesdal kommune og styreleder i Sørlandet sykehus HF. Da jeg startet på oppgaven i høst brukte hun av sin dyrebare tid på å gi meg en grundig opplæring i SSB og KOSTRA.

Sist men ikke minst: Takk til kona Elisabeth som har holdt ut kvelds- og helgeskrivingen min, og det til tider overfylte stuebordet som til hennes irritasjon har vært fylt opp av bøker, artikler, utskrifter og PC de siste månedene. Nå lover jeg å rydde!

Preben Grøtteland Jakobsen

Kvinesdal, mai 2015

## Sammendrag

Siden regjeringen la frem regjeringserklæringen senhøstes 2013 har det vært tydelig at kommune-Norge er inne i en prosess som skal føre frem mot massive kommunesammenslåinger. Frivillighetslinja fremstår mye mindre frivillig nå enn de to forrige stortingsperiodene, og det er innført en utredningsplikt for kommunene. I hele landet foregår det samtaler og drøftinger mellom kommuner som muligens vil slå seg sammen.

Samtidig vet vi ut fra data i SSB at gjeldsveksten i kommunene har vært betydelig de siste årene. I tillegg planlegger mange kommuner store investeringer i de kommende årene, og undersøkelsene mine viser at gjeldsveksten vil fortsette også etter 2013, og særlig eskalere i årene frem mot 2016. Regjeringens lovforslag om å føre kontroll med kommunenes låneopptak ble trukket. Fokuset i denne studien er først og fremst om kommunene strategisk tilpasser seg i forkant av kommunereformen ved å øke lånegjelden for å ikke komme tapende ut av en eventuell sammenslåing med nabokommunen eller -kommunene.

Den teoretiske tilnærmingen er økonomisk teori der grunntanken er at alle mennesker handler slik at de forsøker å maksimere sin egen nytte. Dermed er det sannsynlig at truslene om kommunesammenslåing vil føre til ønske om nyttemaksimering i form av å investere og bygge i dagens geografiske kommune mens kostnadene vil kunne fordeles også på innbyggerne i nabokommunene når en ny og større kommune senere skal betale tilbake gjelden.

Jeg har utviklet fire hypoteser ut ifra at jeg forventer at gjeldsgraden vil utvikle seg mer negativ etter 2013 enn før og at kommuner som har høye frie inntekter, små kommuner og randkommuner vil øke gjeldsgraden mer enn de andre kommunene.

Resultatene av undersøkelsene mine tyder på at både Bitzer og Mr. Sleary har rett i dette utdraget fra *Hard Times* av Charles Dickens:

”*Bitzer*: I am sure you know that the whole social system is a question of self-interest. What you must always appeal to is a persons self-interest.  
*Mr. Sleary*: There is love in the world, not only self-interest after all, but something very different.” (Torsvik, 2003, s. 189)

Bitzer har rett, for etter 2013 intensiverer «gjennomsnittskommunen» låneopptaket betydelig. Gjeldsøken i norske kommuner er betydelig større etter at regjeringen presenterte kommunereformen enn før, men med enorme variasjoner. Mens jeg ikke får signifikante resultater hva gjelder befolkningsstørrelse og frie inntekter, så viser mine undersøkelser at randkommunene, kommunene som geografisk grenser til regionsentrene, øker gjelden mer enn regionsentrene og de mer perifere kommunene.

Forskjellene mellom kommunene i låneopptak og eventuell strategisk tilpasning er så enorme at det for mange kommuner også kan virke som om Mr. Sleary har rett. Det kan ikke bare være egeninteresse, men også andre motiv enn egoisme som er motivasjonsfaktorer når kommuner planlegger låneopptak.

# Innholdsfortegnelse:

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
Innholdsfortegnelse: .....	5
Liste over tabeller: .....	7
Liste over figurer: .....	8
1 Innledning.....	9
2 Strategisk tilpasning til kommunereformen: .....	10
2.1 En høyaktuell kommunereform .....	10
2.2 Økonomisk teori: Kommuner som nyttemaksimerere.....	12
2.3 Et blikk på Danmark.....	13
2.4 Forberedelser til sammenslåingsprosessen i Norge .....	16
2.5 Økonomi: Kommuner med ulike frie inntekter. ....	18
2.6 Størrelse: Kommuner med under og over 15.000 innbyggere.....	19
2.7 Ulik sentralitet i en funksjonell region: Kommuner som grenser til et regionsenter .....	20
2.8 Mulighetsrommet.....	21
3 Metode:.....	23
3.1 Metodevalg .....	23
3.1.1. Utvalg av enheter .....	23
3.1.2 Operasjonalisering.....	24
3.1.3 Datainnsamling.....	27
4 Analyse:.....	29

4.1 Generell utvikling i låneopptak i norske kommuner: .....	29
4.2 Bivariat analyse av kommuner med ulike frie inntekter:.....	32
4.3 Bivariat analyse av kommuner med under og over 15.000 innbyggere: .....	36
4.4 Bivariat analyse av kommuner med ulik sentralitet i en funksjonell region: .....	40
4.5 Multivariat analyse: .....	43
4.6 Gjennomgang av 5-6 «avvikere».....	46
4.6.1 Fedje kommune .....	47
4.6.2 Hå kommune .....	48
4.6.3 Sandnes kommune.....	49
4.6.4 Iveland kommune .....	51
4.6.5 Finnøy kommune.....	51
4.6.6 Forsand kommune .....	53
5 Strategisk tilpasning eller...? .....	55
5.1 Oppsummering av funn .....	55
5.2 Enorm variasjon.....	56
5.3 Annen motivasjon enn egoisme? .....	57
6 Kildeliste .....	61

## Liste over tabeller:

Tabell 1 Gjennomsnitt for utvalget av kommuner sammenliknet med landet som helhet i 2013 .....	24
Tabell 2 Oversikt over randkommuner .....	27
Tabell 3 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 totalt for de 99 kommunene i utvalget .....	29
Tabell 4 Deskriptiv analyse av lån per innbygger i 2013.....	30
Tabell 5 Kommunenes gjeld per innbygger i 2013 .....	31
Tabell 6 Konsumprisindeks prosentvis årsendring 2010-2014.....	32
Tabell 7 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til frie inntekter.....	33
Tabell 8 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til frie inntekter per innbygger.....	34
Tabell 9 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til frie inntekter per innbygger.....	35
Tabell 10 Bivariate korrelasjoner .....	36
Tabell 11 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til antall innbyggere.....	37
Tabell 12 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til antall innbyggere .....	38
Tabell 13 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til antall innbyggere .....	38
Tabell 14 Bivariate korrelasjoner .....	39
Tabell 15 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til sentralitet.....	40
Tabell 16 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til sentralitet .....	41
Tabell 17 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til sentralitet .....	42
Tabell 18 Bivariate korrelasjoner .....	43
Tabell 19 Korrelasjonsmatrise .....	44
Tabell 20 Multivariat regresjonsanalyse. ....	45
Tabell 21 Prosentvis endring av gjeld 2013-2018 for kommunene i utvalget .....	46
Tabell 22 Gjeldsgrad .....	52

## Liste over figurer:

Figur 1 Antall kommuner 1838-2008	10
Figur 2 Danske kommuners likvide midler og langsiktig gjeld per innbygger 2001-2006	15
Figur 3 Kausalmodell	23
Figur 4 Investeringer og gjeldsutvikling i kommuneforvaltningen 1990-2013.	29
Figur 5 Lån per innbygger 2010-2018 totalt for de 99 kommunene i utvalget	30
Figur 6 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til frie inntekter	33
Figur 7 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til antall innbyggere	37
Figur 8 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til sentralitet	40



# 1 Innledning

Det virker som om det er to sannheter som er i ferd med å etablere seg i forhold til norske kommuner. Det ene er at gjelden i norske kommuner øker kraftig og det andre er at kommunene skal bli større og mer robuste. Som kommunestyrerepresentant var jeg med på en dialogkonferanse i Kvinesdal kommune der seniorrådgiver Håvard Moe fra KS var foredragsholder. I forbindelse med at kommunen planlegger å bygge en svømmehall til ca. 140 millioner uttalte han at «Hvis jeg tar av meg KS-hatten så vil jeg anbefale norske kommuner å ta opp så mye lån dere kan klare før dere blir sammenslått med naboen! Men hvis jeg tar på meg KS-hatten igjen, så må jeg jo si at det er totalt uansvarlig!»

Med bakgrunn i overnevnte, hadde jeg et sterkt ønske nå som jeg skulle skrive masteroppgaven og fullføre mastergraden i offentlig politikk og ledelse om å gå i dybden på norske kommuners gjeldsutvikling i forkant av en ventet og høyst aktuell kommunesammenslåing. Ved å studere kostratall fra SSB viser det seg raskt at gjelden i landets kommuner øker. Det jeg ønsker å finne ut av er om kommunene planlegger en fortsatt gjeldsvekst, og om en av grunnene til den økonomiske utviklingen i kommune-Norge de siste årene og planleggingen av de kommende årene kan skyldes at kommunene ønsker å posisjonere seg i forkant av en kommunesammenslåing ved å øke gjelden. Det har over lang tid blitt signalisert at en kommunereform vil komme, men det ble for alvor reelt etter regjeringsskiftet høsten 2013.

Jeg startet med å hente inn tall for Agderkommunene fordi det er disse kommunene jeg på forhånd har best kjennskap til, og fordi de rent geografisk er nærmest. Jeg utvidet raskt med Rogaland for å få ett større datagrunnlag, før jeg også tok med meg kommunene i Telemark og Hordaland. Kommunene i disse fem fylkene har stor variasjon og spredning. Befolkningmessig er Bergen i Hordaland landets nest største kommune med 267.950 innbyggere i 2013, og Utsira i Rogaland landets minste kommune med 209 innbyggere. De 99 kommunene i tallmaterialet mitt (7 er kuttet ut) varierer også geografisk fra sentrale byregioner til perifere øy- og fjellkommuner. I tabell 1 i metodekapitlet viser jeg at utvalget er sammenliknbart med landet som helhet i forhold til befolkning, frie inntekter og gjeld i 2013.

Problemstillingen jeg har jobbet ut ifra lyder som følgende: Skjer det en strategisk økonomisk tilpasning i kommune-Norge i forkant av kommunereformen?

## 2 Strategisk tilpasning til kommunereformen:

### 2.1 En høyaktuell kommunereform

Jeg vil bruke følgende definisjon på en kommune (Hagen & Sørensen, 2006, s. 14):

*Med en kommune mener vi en offentlig myndighet med tre kjennetegn:*

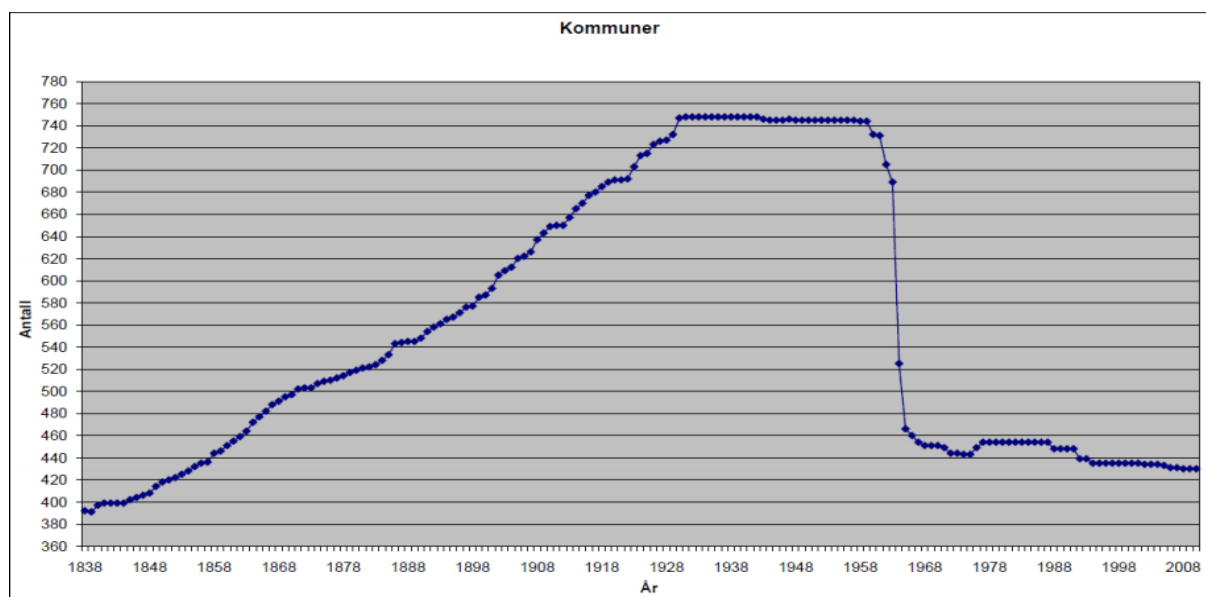
*Kommunen har ansvaret for et geografiske avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser.*

*Kommunen har ansvar for løsningen av en eller flere offentlige oppgaver.*

*Kommunen styres av lokalbefolkningen gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av representantene til en forsamling.*

Dersom man tar utgangspunkt i definisjonens tre kjennetegn, vil alle disse bli endret i mer eller mindre grad, dersom reformen gjennomføres som varslet. Kommunenes geografiske område vil bli større som følge av at kommunene skal bli færre. Kommunene vil bli tilført flere offentlige oppgaver. Som følge av større og mer robuste kommuner, er det et mål at demokratiet skal bli styrket, da det vil bli mindre behov for å sette oppgaver ut til interkommunale selskaper. Definisjonen er så vid at den uansett vil passe både på dagens kommuner, og på kommunene i uoverskuelig fremtid.

Figur 1 Antall kommuner 1838-2008



(Brandtzæg, 2014)

Som figuren over viser var det i 1838 392 kommuner i Norge. I 1930 var antallet kommuner økt til 747. Mellom 1957 og 1964 ble antallet redusert til 454 kommuner, som ble ytterligere redusert til 435 frem til 1994. I 1995 gjorde Stortinget et vedtak som slo fast at endringer i kommunestrukturen skulle være frivillige og lokalt styrte. De siste to tiårene har det vært syv frivillige sammenslåinger, og det finnes i dag 428 kommuner i Norge (Frisvoll, Farstad, Flø, Storstad, & Vik, 2014, s. 11).

Siden forrige store kommunereform på 60-tallet har kommunene fått flere og mer komplekse oppgaver, og det mangler ikke på utvalg og ekspertvurderinger som tilrår omfattende endringer i kommunelandskapet i Norge. Da Høyres Erna Solberg satt som kommunal- og regionalminister fra 2001 til 2005 hadde hun en visjon om å redusere kommuneantallet med 100 kommuner frivillig og ved hjelp av gulrøtter. Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes sentralforbund hadde et prosjekt fra 2003 til 2005 der 40 kommuner søkte om utredningsmidler, men ikke en eneste av utredningene førte til sammenslåing (Brandtzæg, 2014). Fra 2005 til 2013 satt Senterpartiet med kommunal- og regionalministeren, og kommunereformen ble fullstendig lagt på is, selv om den var frivillig. I 2013 inntok igjen Høyre regjeringskontorene. Denne gangen ble Jan Tore Sanner kommunal- og moderniseringsminister i Solbergregjeringen.

Den parlamentariske situasjonen i Stortinget tilsier at frivillighetslinja fortsatt består, men det er ikke utenkelig at dagens kommunereform vil basere seg på lokale initiativ, men at Stortinget likevel kan vedta sammenslåinger når lokale forsøk stoppes av en eller flere motvillige kommuner (Frisvoll, Farstad, Flø, Storstad, & Vik, 2014, s. 13). I regjeringserklæringen ble det uttalt at Solbergregjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Begrunnelsen er at større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner. I regjeringserklæringen sa regjeringen videre at den vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten for å kunne overføre mer makt og myndighet til større og mer robuste kommuner. Regjeringen vil også endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes (Regjeringen, 2013, ss. 6-7). Det at tilskuddsordningen skal revideres og at små kommuner kan miste eller ikke få tilført nye oppgaver er elementer der innslag av tvang er betydelig i forhold til hva som har vært praktisert de siste tiårene.

## 2.2 Økonomisk teori: Kommuner som nyttemaksimerere

Grunntanken i økonomisk teori er at alle mennesker handler slik at de forsøker å maksimere sin egen nytte. De setter seg selv først og forsøker å oppnå sitt eget beste. Aktørene er suverene og nyttemaksimerende og aktørenes atferd påvirkes i liten grad av sosiale rammer (Jacobsen, 1997, s. 123-124). Det er ikke bare konsumenter som handler nyttemaksimerende på et marked. Teorien kan også overføres til å gjelde for politikere og offentlige ansatte som i dette perspektivet kan ses på som rasjonelle aktører som ønsker å maksimere sine egne interesser gjennom sin posisjon.

Torsvik skriver i boka «Menneskenatur og samfunnsstruktur» som handler om økonomisk teori at i ni av ti økonomiske modeller er aktørene renheklede egoister. Videre tar ni av ti økonomiske modeller utgangspunkt i at aktørene kun bryr seg om egen gevinst. Uansett om gevinsten er penger, status eller posisjoner som aktørene ønsker å oppnå eller hardt arbeid og omsorg de ønsker å unngå, så er atferden til aktørene hele tiden kalkulert og innoverrettet. Det sentrale spørsmålet er «Hva kan jeg få ut av dette?» (Torsvik, 2003, s. 168) I forkant av en kommunereform tenker jeg at det er naturlig at kommunene vil forsøke å komme best mulig ut av prosessen. En kommune som har en gammel idrettshall kan spørre seg selv om det er størst sjans for å få vedtatt nybygging eller omfattende renovering mens de fortsatt bestemmer selv eller på et senere tidspunkt etter at kommunen har blitt slått sammen med nabokommunene. Da vil de muligens konkurrere med nabobygda som sårt trenger en ny svømmehall, og deres idrettshall vil kanskje ikke bli prioritert.

Spillteori er en form for økonomisk teori. For at man skal kunne karakterisere og analysere en sosial aktivitet som et spill må det være innfridd to vilkår (Torsvik, 2003, s. 95-96):

1. Hver aktør handler konsekvent for å realisere veldefinerte mål og interesser. Aktørene er instrumentelt rasjonelle som maksimerer en nyttefunksjon.
2. Det er relativt få aktører på banen, slik at det er en direkte vekselvirkning mellom individuelle valg.

Hver aktør må tenke gjennom hva de andre kommer til å gjøre før han selv gjør en strategisk handling. Lokaliseringsproblem er et typisk spill, og det oppstår mange lokaliseringsdebatter i forkant, under og etter en kommunereform.

Dersom man tar utgangspunkt i presentasjonen av økonomiske modeller slik de blir fremstilt i avsnittene overfor, kan det forventes at kommunene i et sammenslåingsperspektiv også vil være egoistiske aktører som vil søke mest mulig nyttemaksimering for egen del.

For en nyttemaksimerende kommune vil det kunne være rasjonelt å

- Investere maksimalt i nåværende kommune for å unngå senere kamper om geografisk plassering og behov for realisering.
- Investere i nye bygninger for å unngå at tjenester i en storkommune sentraliseres.
- Øke gjelden nå for å senere kunne spre kostnadene på flere i en større kommune.

En kombinasjon av disse punktene vil føre til et kappløp mellom kommunene om å opparbeide seg mest mulig gjeld før en kommune blir slått sammen med nabokommunen eller nabokommunene. I tillegg til at det vil være bedre å øke gjelda for å gjennomføre store investeringer nå enn å vente, kan vi også forvente at nyttemaksimerende kommuner vil bruke opp alle oppsparte midler og fond.

I et tenkt eksempel vil gjerne en liten kommune som grenser til en stor kommune bygge ny idrettshall før en sammenslåing. Da sikrer de seg at idrettshallen blir liggende i dagens kommune og i deres bydel/grend i fremtidens storkommune. Videre vil de kunne være nyttemaksimerende og strategiske aktører ved å bygge nye skole, barnehage og eldreheim. Det er mindre sannsynlig at kommunale tjenester sentraliseres dersom de fysiske bygningene er nye og moderne. Dersom en kommune regner med å slå seg sammen med mindre eller jevnstore kommuner vil de i tillegg kunne påvirke en fremtidig plassering av rådhuset ved å bygge stort og nytt rådhus før en sammenslåing.

## **2.3 Et blikk på Danmark**

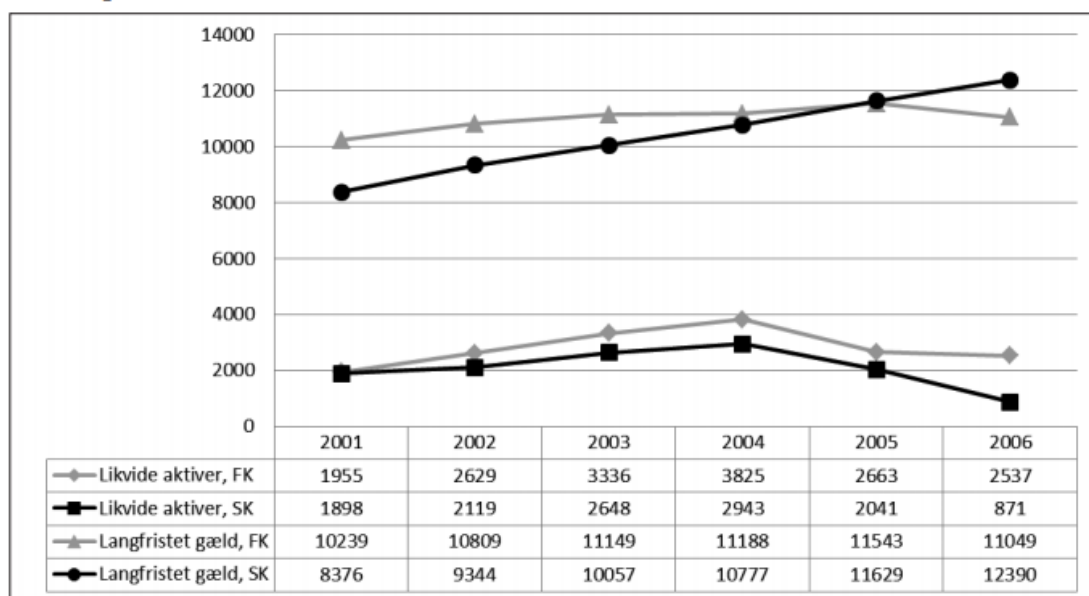
I Danmark har de nylig vært gjennom en storstilt sammenslåingsprosess. Forholdene er ikke helt sammenlignbare, men norske myndigheter har likevel til en viss grad sett til Danmark for å se hva vi kan lære av deres prosess. Danmark har en helt annen geografi å forholde seg til, og det kunne settes et minimumsmål for innbyggertall uten at de geografiske avstandene ville blitt i nærheten av norske tilstander. Prosessen gikk mye raskere i Danmark enn det norske myndigheter har lagt opp til. Så sent som i juni 2002 uttalte det danske indenrigs- og

sundhedsministeriet at regjeringen ikke hadde noen planer om å endre kommunestrukturen. I oktober samme år satte regjeringen ned en strukturkommissjon som kom med sin anbefaling januar 2004. Juni samme år inngikk regjeringen med støtte fra Dansk folkeparti en avtale om strukturreform som innebar at danske kommuner allerede innen 1. januar 2005 måtte finne sammen med andre kommuner for å sikre seg at de fikk et innbyggertall på minimum 30.000 innbyggere. Allerede 1. januar 2007 ble 271 danske kommuner redusert til 98. 32 kommuner fortsatte som før sammenslåingsprosessen, mens 239 kommuner ble slått sammen til 66 nye kommuner (Houlberg, 2014, s. 8).

Det at en strukturkommissjon ble nedsatt kan ha antydnet at det vil komme en reform. Men Houlberg hevder at det først og fremst er i årene 2004-2006 det er sannsynlig at økonomiske disposisjoner som følge av kommunereformen ble foretatt (Houlberg, 2014, s. 8). Hansen peker også på årene 2004-2006 som de årene kommunene med sikkerhet visste at sammenslåing ville komme, og at de derfor hadde sterke insentiver til å oppføre seg opportunistisk ved å utnytte den felles økonomien (common pool) i de fremtidige, nye kommunene (Hansen, Houlberg, & Pedersen, 2014, s. 201). Houlberg viser til at kommunereformen i Danmark gav grobunn for mange spekulasjoner om i hvor stor grad kommunesammenslåingene ble påvirket av at det for kommunepolitikerne kan fremstå lite attraktivt å gå inn i en kommunesammenslåing med finansielt overskudd og penger på bok. Samtidig var tanken på hvordan kommunene brukte penger i tiden rundt reformen på 1970-tallet skremmende (Houlberg, 2014, s. 1).

I Danmark innførte staten en omfattende godkjenningsordning for anleggsprosjekter i 2004 og 2005. I 2006 ble denne godkjenningsmyndigheten overført til lokale politisk valgte sammenslåingsutvalg som også fikk myndighet til godkjenning av tilleggsbevilgninger til drift. Videre ble det fra 2005 gjennomført en tvungen oppsparing av kommunenes økonomiske kassebeholdning og skattene ble for hver enkelt kommune frosset på 2005-nivå, samt at staten kunne ta fra kommunene tilskudd dersom de overskred budsjettene (Houlberg, 2014, s. 9).

Figur 2 Danske kommuners likvide midler og langsiktig gjeld per innbygger 2001-2006



Note: Uvægtede gjennomsnitt for 29 fortsætterkommuner (FK) og 234 sammenlægningskommuner (SK).

Til tross for disse restriksjonene som ble innført, økte gjelda i Danske kommuner i årene i forkant av sammenslåingsprosessen, i kombinasjon med at likviditeten sank. Figuren over viser at gjelden økte mest og likviditeten sank mest i kommunene som ble sammenslått, mens utviklingen ikke var like negativ i kommunene som fortsatte uten å bli sammenslått (Houlberg, 2014, s. 11). Mens det for gjeldsveksten kan se ut som en langsiktig trend at gjelden i stor grad også økte årene før 2006, er det for likviditeten en tydelig endring i 2004 fra at kommunene har bygget opp fondene årene i forkant til at de plutselig tapper fondene de to neste årene frem til sammenslåingen var et faktum ved årsskiftet 2007.

I Sverige er det også forsket på kommunesammenslåing i perioden 1942-87. Også der ble det slått fast at tvangssammenslåing er assosiert med økt forbruk i kommunene (Hansen, Houlberg, & Pedersen, 2014, s. 201). Frykten hos den norske regjeringen, som jeg kommer tilbake til i neste avsnitt, er altså velbegrunnet. De kan se til nabolandene der det har vært kommunereformer. Der har gjelden i kommunene økt i forkant i kombinasjon med at likviditeten har gått ned. Det er ingen grunn til å tro at ikke det samme vil skje i Norge.

## 2.4 Forberedelser til sammenslåingsprosessen i Norge

Den norske regjeringen, ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, frykter at kommunene skal øke gjelden i tiden som kommer, mens sammenslåingsprosessen pågår, på samme måte som man så i Danmark og Sverige. I perioden 2007 til 2009 var det en ordning for fylkeskommunene for å forebygge strategiske økonomiske tilpasninger, i forkant av reformen som hadde til mål å gjøre landets fylker om til ett mindre antall regioner. Den gang ble det uttalt fra regjeringen at «Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at statlig kontroll og tilsyn styrkes noe frem til forvaltningsreformen trer i kraft for å sikre at fylkeskommunene ikke foretar uheldige økonomiske disposisjoner og strategiske tilpasninger i perioden fram mot reformen» (Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, 2006, s. 1). Den statlige kontrollen med fylkeskommunene ble den gang innført og gjennomført uten at lovforslaget først var ute på høring, men senere ble reformen i sin helhet trukket.

14. mai 2014 sendte regjeringen ut en høring der de vurderte en ordning for statlig godkjenning av kommunale låneopptak og leieavtaler frem mot iverksetting av kommunereformen. I innledningen til høringsforslaget av 14. mai 2014 står det at kommunal- og moderniseringsdepartementet med bakgrunn i at det skal gjennomføres en kommunereform har utarbeidet et forslag til lovendring som skal styrke den statlige kontrollen med kommuneøkonomien. Som for regionreformen var begrunnelsen for lovendringen å «sikre at kommunene ikke gjennomfører uheldige økonomiske disposisjoner og strategiske tilpassingar i forkant av kommunereforma.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Lovforslaget gikk ut på at kommunale vedtak om å øke gjelden eller inngå langsiktige leieavtaler måtte godkjennes av fylkesmannen for å bli gyldige. I den videre vurderingen skriver regjeringen at det per mai 2014 er 51 kommuner som er registret i ROBEK. Dermed står de aller fleste kommunene frie til å ta opp lån, med forbehold om at låneopptaket knytter seg til et lovlig låneformål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 3). Regjeringen frykter derfor at lånegjelden vil øke i forkant av kommunereformen på grunn av at kommunene innser at dersom de får gjennomført investeringstiltak nå, vil kommunene kunne ha full kontroll på prosessen, samtidig som de om få år kan fordele kostnadene på flere. Med bakgrunn i dette så departementet behov for en sterkere statlig kontroll med hvilke økonomiske forpliktelser kommunene tar på seg i forkant av kommunereformen.



Også i kommuneproposisjonen 2015 kommer denne frykten frem (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 50):

*I forbindelse med sammenslåinger kan lånegjelden øke fordi det sittende kommunestyret kan investere og velte kostnadene over på den nye, større kommunen. For å sikre sammenslåtte kommuner etter kommunereformen best mulig vilkår for driften og utviklingen videre, kan det være behov for å styrke den statlige kontrollen i forkant av reformen. I forkant av forvaltningsreformen i 2007 til 2009 gjaldt et midlertidig krav om lånegodkjenning for fylkeskommunene. Dette er bakgrunnen for et lovforslag som nå sendes på høring og som vil innebære at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige.*

Men ordningen som ble beskrevet i kommuneproposisjonen ble denne gangen raskt trukket etter høringsrunden, blant annet på grunn av en massiv motstand ute i kommunene i høringsvarene.

Det er uansett verdt å merke seg at regjeringene i begge tilfellene, både under regionreformen og kommunereformen, anså det som en fare at fylkeskommunene/kommunene kan bli fristet til å gjøre strategiske beslutninger for å komme best mulig ut av en ventet reform. I odelstingsproposisjonens forslag til endringer i kommuneloven argumenterte den rødgrønne regjeringa i 2007 ut ifra den samme frykt for at fylkeskommunene skal foreta uheldige økonomiske disposisjoner og strategiske tilpasninger, som det den borgerlige regjeringa i 2014 beskriver i kommuneproposisjonen og høringen til lovforslag om statlig godkjenning av kommunale låneopptak og leieavtaler før iverksetting av kommunereformen.

Kommentator Drude Beer i Nationen refererer ordfører Ole André Myhrvold i Trøgstad kommune lørdag 28. mars 2015 i forbindelse med et informasjons- og dialogmøte om kommunereformen. Myhrvold forteller at alle landets kommuner høsten 2014 ble «invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.» (Beer, 2015, s.2-3). Myhrvold framhever ordet prosess. Grunnlaget for prosessen er arbeids- og bostedsregioner, pendlingsmønster og sårbarhetsindikatorer, særlig i næringslivet. I tillegg sier han at det vil bli sett på nabokommunenes driftsresultat og lånegjeld når kommunen skal finne en eller flere nabokommuner å slå seg sammen med. Alle vil helst ha en rik fetter, men i Trøgstad er det ingen som har en «bykleaktig» kraftkommune som nabo (Beer, 2015). Her sier ordføreren rett ut at økonomien i nabokommunene er noe som spiller inn blant flere ting når man ser seg om etter kommuner å slå seg sammen med i nabolaget.

Hypotese 1:

Gjeldsgrad vil utvikle seg negativt i alle norske kommuner, og det vil komme ett brudd i 2013 der gjeldsgraden vil utvikle seg mer negativt etter enn før kommunereformen ble annonsert.

Med negativt gjeldsgrad mener jeg i denne sammenhengen at gjeldsgraden vil øke, det vil egentlig si at gjeldsgraden vil ha en «positiv» utvikling.

Fortsatt er kommunesammenslåingen i Norge så tidlig i prosessen at det er uvisst hvilke kommuner som skal slås sammen og hvilke kommuner som skal fortsette uten å bli berørt av kommunereformen. I det videre arbeidet mitt vil jeg derfor gjøre en del antakelser ut fra ulik teori om hvilke kommuner som står mest i fare for å tape på å bli sammenslått ut fra økonomiske faktorer som frie inntekter, samt demografiske og geografiske faktorer som innbyggertall og sentralitet.

## **2.5 Økonomi: Kommuner med ulike frie inntekter.**

Hoveddelen av kommunenes inntekter bestemmes av staten. Frie inntekter er både inntekts- og formueskatt, samt statlig rammetilskudd. Alle norske kommuner benytter maksimalt tillatte satser for inntekts- og formueskatt. I tillegg bestemmes rammetilskuddet av objektive kriterier, slik som folketall, befolknings sammensetning, reisetid til kommunesenteret i kommunen, osv. Som hovedregel har de små kommunene høyere frie inntekter enn de store kommunene. Dette gjelder også når det tas hensyn til ulik befolkningsstruktur, bosettingsmønster og stordriftsfordeler knyttet til å produsere tjenester i en folkerik kommune. Dermed er innbyggerne mer tilfredse i de små kommunene enn det innbyggerne er i de store kommunene. En forklaring på variasjonen i brukertilfredsheten mellom små og store kommuner kan være at de små kommunene har høyere frie inntekter per innbygger enn det de store kommunene har (Monkerud & Sørensen, 2010, s. 267).

Det at innbyggerne er mer tilfredse med de kommunale tjenestene i kommuner med lavt folketall enn i folkerike kommuner kan skyldes kommunestørrelsen i seg selv. Små kommuner er mer homogene. Dermed representerer politikerne lokalbefolkningen på en bedre måte i små kommuner med få innbyggere enn i store kommuner med mange innbyggere (Monkerud &

Sørensen, 2010, s. 266). Dersom rike kommuner har mer tilfredse innbyggere, vil muligens administrasjon og politikere at denne tilfredsheten beholdes lengst mulig. Når man nå står overfor en tvangssammenslåing med en (fattigere) nabokommune eller nabokommuner, kan man ikke sikre seg mot en høyere eiendomskatt og dårligere tjenestetilbud. Men dersom man bruker opp fondene og belåner kommunen til pipa kan man i hvert fall sikre seg at barnehagene, skolene og eldreomsorgen har topp lokaliteter og man kan gjerne få satt opp ett signalbygg eller to, for eksempel kulturhus, idrettshall eller svømmehall. Med rent egoistiske øyne for sine egne innbyggere i dagens kommune, vil en fysisk bygning stå i nabolaget i uoverskuelig tid uansett om man blir sammenslått med en fattigere nabokommune.

Hypotese 2:

Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som har mest å tape på en sammenslåing, dvs. kommuner som har best økonomi (frie inntekter per innbygger).

## **2.6 Størrelse: Kommuner med under og over 15.000 innbyggere.**

«Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår fremover.» (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 23). Som mål for reformen uttaler regjeringen at kommunereformen skal danne grunnlag for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Dette skal på sin side føre til bedre kapasitet og at kommunene kan ivareta og videreutvikle de lovpålagte oppgavene. Videre skal lokalsamfunnene utvikles til å bli bedre og mer bærekraftige, og kommunene skal lettere kunne ivareta frivillige oppgaver. Som utgangspunkt for reformen ligger generalistkommuneprinsippet. Et viktig prinsipp er at reformen skal legge til rette for at alle kommunene skal kunne løse de lovpålagte oppgavene selv uten å måtte samarbeide i interkommunale selskaper (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 29). Under anbefalinger konkluderer utvalget med at de anbefaler at kommunene bør ha minimum 15.000-20.000 innbyggere for at kommunestrukturen skal bli god slik at det sikres en god oppgaveløsning (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 33). Ut ifra signalene fra regjeringen kan man tenke seg at de kommunene med under 15.000 innbyggere står i størst fare for å måtte slå seg sammen. Dersom man legger dette til grunn, er

det de minste kommunene som har mest grunn til å frykte en tvangs sammenslåingsprosess, og som vil ha størst nytte av å strategisk tilpasse seg med å ta opp lån.

Hypotese 3:

Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si små kommuner.

## **2.7 Ulik sentralitet i en funksjonell region: Kommuner som grenser til et regionsenter**

Kommuneproposisjonen 2015 argumenterer for at byområdene er områder som bør være egnet for sammenslåing, også i en del tilfeller der kommunestørrelsen er over minste anbefalingen på 15.000-20.000 innbyggere. «I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner på 15.000-20.000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.» (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 34-35).

Det at en kommune skal være en samfunnsutvikler gjennom å planlegge helhetlige areal- og transportløsninger kan være særlig utfordrende i byområder som består av mange små kommuner som må samarbeide. Dessuten er mange bykommuner avhengig av at nabokommunene er med å utvikler boligområder for å håndtere den store befolkningsveksten ettersom bykommunene mange ganger har begrenset areal. Dersom store deler av befolkningen bor i en kommune og jobber i en annen kommune, kan det også være utfordrende å begrense transportveksten, fordi ting ikke ses i sammenheng. For å styrke lokaldemokratiet vil en kommunereform kunne flytte makt fra interkommunale selskaper, organisasjoner og møter til mer robuste kommuner. Da vil kommunene kunne ha råderett over sitt eget areal samtidig som det vil ivareta helhetlige areal- og transportløsninger. Fordi samarbeidsformene ikke gir gode helhetlige løsninger og ikke ivaretar lokaldemokratiet, anbefaler utvalget at det bør gjennomføres kommunesammenslåinger i byområder som består av flere kommuner. «Dette vil

si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene.» (Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 34-35).

Ut ifra dette kan man tenke seg at kommuner som er randkommuner til et regionsenteret står i større fare for å bli «spist opp» av «storebror». Altså kan man tenke seg at det er kommunene som geografisk grenser til regionsenteret som står overfor press for sammenslåing, og som dermed vil ta opp mye lån for å posisjonere seg i forkant av en sammenslåing. For Kristiansand sin del vil det være Søgne, Songdalen, Vennessla, Birkenes (Aust-Agder) og Lillesand (Aust-Agder) som er randkommuner og som vil være aktuelle til å bli «spist opp» av storebroren. Dermed er det de som vil være i størst fare for å posisjonere seg med å øke lånene mest i forkant av kommunereformen.

Hypotese 4:

Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si kommuner som er randkommuner til et regionsenter.

## 2.8 Mulighetsrommet

Hvor mye en kommune allerede har i lån per innbygger vil kunne påvirke hvor store muligheter de har til å øke gjelden videre. Mulighetsrommet sier noe om hvor stor anledning eller hvor god råd en kommune har til å øke gjelden videre. Denne variabelen forventer jeg at også vil ha betydning for den planlagte gjeldsutviklingen i 2013-2018. Den multivariate analysen vil derfor også kontrollere for muligheten til å ta opp nytt lån. Jeg forventer at de kommunene som har mye lån i 2013 vil låne mindre i perioden 2013-2018 enn de kommunene som har lite lån i 2013.

Hypotese 1: Gjeldsgrad vil utvikle seg negativt i alle norske kommuner, og det vil komme ett brudd i 2013 der gjeldsgraden vil utvikle seg mer negativt etter enn før kommunereformen ble annonsert.

Hypotese 2: Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som har mest å tape på en sammenslåing, dvs. kommuner som har best økonomi (frie inntekter per innbygger).

Hypotese 3: Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si små kommuner.

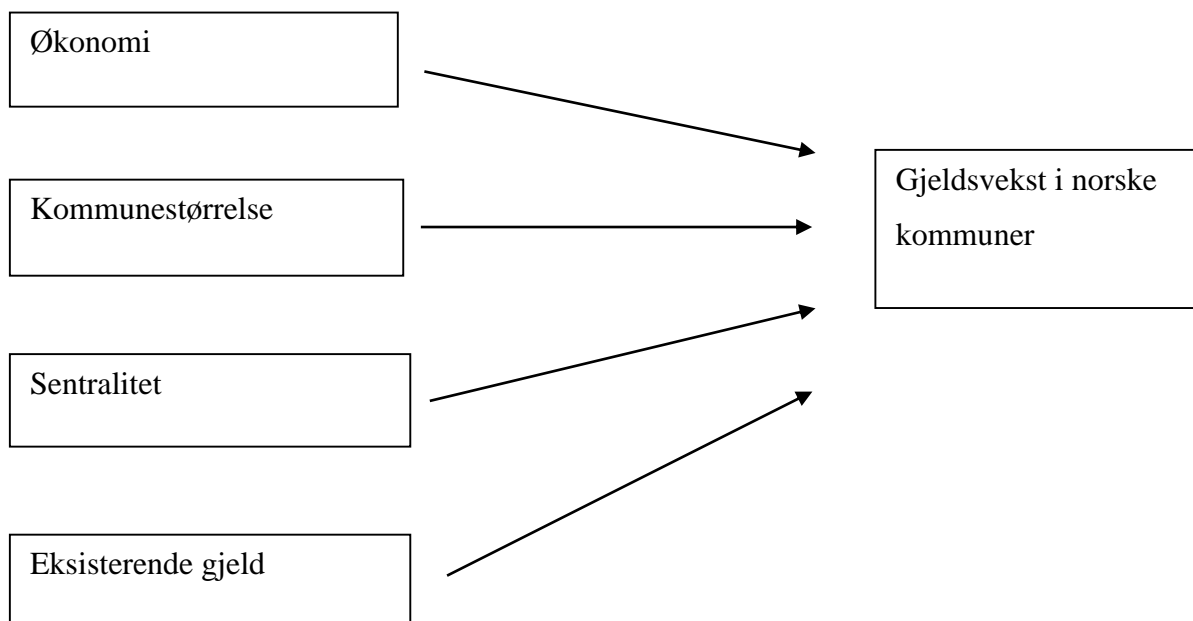
Hypotese 4: Gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si kommuner som er randkommuner til et regionsenter.

## 3 Metode:

### 3.1 Metodevalg

Jeg ønsker i denne oppgaven å kartlegge hvorvidt kommuner strategisk tilpasser seg i forkant av kommunereformen med å øke lånene, og om det er forskjeller mellom kommuner. Når det gjelder å undersøke forskjellene så har jeg følgende kausalmodell der de tre uavhengige variablene er forankret i hypotese 2 til hypotese 4. I tillegg har jeg satt inn en fjerde variabel, eksisterende gjeld, som jeg vil kontrollere mot i den multivariate analysen.

*Figur 3 Kausalmodell*



#### 3.1.1. Utvalg av enheter

I utgangspunktet trenger jeg ett bredt utvalg av enheter. Jeg startet med Agderfylkene, men innså fort at jeg burde utvide med Rogaland også. For å få enda flere enheter, valgte jeg å også inkludere Hordaland og Telemark, slik at jeg kom opp i 107 kommuner. Videre måtte jeg utelate åtte av kommunene fra tallmaterialet. Grimstad, Arendal, Froland, Kvitsøy, Fjell og Meland måtte utelates fordi avdragstallene (og lånebeløpet for Kvitsøy sin del) for årene 2016-2018 ikke var å finne i økonomiplanene. Videre utelot jeg Eidfjord fordi en del utregninger i dataprogrammet SPSS ble feil når kommunen ifølge SSB hadde negativ netto lånegjeld i årene

2010-2013. Videre utelot jeg Stord kommune, fordi det sannsynligvis er feilrapporteringer i SSB på netto lånegjeld i 2010-2013 når man sammenligner netto lånegjeld SSB operer med på 68, 110, 85 og 85 millioner mot Stord kommunes egen økonomiplan for perioden som kan tyde på at det i det minste skulle vært det tidoble (Stord kommune, 2015). Totalt gjenstår det i tallmaterialet mitt da 99 kommuner fordelt på de sørligste fylkene i landet, fra Hordaland i vest til Telemark i øst.

For å se om utvalget av kommuner er representativt har jeg satt opp følgende tabell med gjennomsnittet på utvalget og landet som helhet.

*Tabell 1 Gjennomsnitt for utvalget av kommuner sammenliknet med landet som helhet i 2013*

	Utvalget (99 kommuner)	Landet som helhet (428 kommuner)
Kommunestørrelse (innb.)	13.027	11.802
Frie innt. (kroner pr. innb.)	55.085	55.070
Lån (kroner per innbygger)	51.505	54.105

Alle tallene i tabellen over er hentet ut fra KOSTRA på Statistisk sentralbyrå (SSB) sin nettside. Som tabellen viser er utvalget representativt i forhold til landet som helhet på disse tre variablene. Det er ingen store avvik verken når det gjelder kommunestørrelse, frie inntekter eller lån per innbygger. I utvalget er kommunene litt større enn i landet som helhet og utvalget har litt lavere gjeld enn landet som helhet, men differansen er så liten at utvalget likevel skal være representativt for landet som helhet.

### **3.1.2 Operasjonalisering**

I denne oppgaven har jeg valgt ut variabelen gjeldsvekst for å måle strategisk tilpasning før kommunesammenslåing. For årene frem til 2013 er tallene hentet fra KOSTRA på SSB sin nettside. Dette er tall som er rapporterte og reelle. Gjeldsveksten for årene 2014-2018 er hentet fra økonomiplanene på nettsidene til hver enkelt kommune. Dette er tall som er budsjettert og stipulerte. Likevel må man anta at kommunene i ganske stor grad greier å budsjettere forholdsvis riktig for å unngå avvik fra revisjonen. Selv om de økonomiske tallene til og med 2013 er sikrere enn tallene etter 2013, gjenspeiler de budsjetterte tallene etter 2013 hva



kommunene har til intensjon å realisere. Hva kommunene ønsker å gjøre er uansett interessant i forhold til problemstillingen.

SSB peker på at det er mange typer gjeld kommunene har tatt opp de siste årene, og at ikke all type gjeld trenger være så bekymringsfullt.

*Kommunene og fylkeskommunene har økt sin gjeld kraftig de siste årene. Ikke alle gjeldsposter belaster kommunebudsjettene, i det en stor del er knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, påfører kommuneforvaltningen økte renteutgifter. Noe videreformidles til privatpersoner og selskaper, for eksempel boliglån fra Husbanken. Andre er forbundet med kompensasjonsordninger for skole og kirker, der staten dekker renteutgiftene. En del gjeld er knyttet til tjenester som finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, særlig innenfor vann-, avløps- og renovasjonstjenestene. I tillegg til dette har kommuneforvaltningen bankinnskudd og diverse andre plasseringer, for eksempel knyttet til ubrukte lånemidler, som reduserer rentebelastningen ved at de bidrar med renteinntekter. (Statistisk sentralbyrå, 2015).*

Til tross for det Statistisk sentralbyrå påpeker her, så har jeg valgt å inkludere all gjeld i mine undersøkelser. En grunn til mitt valg er at om kommunen investerer i vann- og avløp eller i skoler/eldrehjem, så er det uansett varige verdier som geografisk ligger fast til den opprinnelige kommunen når det kommer en sammenslåing. En annen grunn er at ikke alle kommune skiller mellom den type investeringer i økonomiplanen, særlig når det gjelder avdragstallene, så det ville vært vanskeligere å hentet inn dataene. Det viktigste er uansett at det er de samme dataene som er hentet inn fra alle kommunene, slik at sammenligningsgrunnlaget er likt.

Netto lånegjeld sier ikke alt om kommunenes økonomi. Netto lånegjeld tar for eksempel ikke hensyn til eventuelle fordringer som bankinnskudd, fond og aksjer kommunene måtte sitte med (Nodeland, 2015, s. 6-7). I denne oppgaven har jeg ikke undersøkt likviditeten. Det ville etter all sannsynlighet vært en fordel å sett på kommunenes likvide midler i tillegg til gjeldsutvikling. De historiske dataene er å finne på SSB, men fondsutvikling er nok i enda større grad enn gjeldsutvikling usikre estimater i økonomiplanene i og med at det er så mange usikre momenter som påvirker de likvide midlene både på inntekts- og utgiftssiden. Når det om fire-fem års tid kan gjennomføres nye undersøkelser på gjeldsveksten i forbindelse med kommunesammenslåingen i etterkant av selve reformen bør man ta med likviditeten i tillegg til at man også har fasiten på hvilke kommuner som slo seg sammen og derfor kan gjøre analyser på den bakgrunnen.

Det finnes også andre faktorer enn strategisk tilpasning som kan ha ført til at kommunene øker gjelden. Andre faktorer som kan spille inn er at renta er historisk lav, har vært det over lang tid og at mange fortsatt venter at renta skal være lav i uoverskuelig framtid. Det er dermed liten risiko for at investeringene som gjennomføres nå for belånte penger skal velte kommuneøkonomien med det første. Videre kan den økte gjelden skyldes at kommunene har utsatt nødvendig vedlikehold som har ført til at det har samlet seg opp et etterslep, slik at det til slutt har blitt nødvendig å foreta store investeringer. Dette er generelle, nasjonale forhold som slår likt ut for alle kommuner. Dermed kan de eventuelt bare være med å forklare den generelle låneveksten i hypotese 1, men er lite egnet til å forklare forskjellene mellom kommunene i hypotese 2-4. Kommunene med stor befolkningsvekst kan også ha reelle behov for å foreta investeringer som følge av at innbyggertallet stiger. Gjeldsvekst kan derfor ikke sies å være ensbetydende med strategiske tilpasninger, men det er en veldig god indikator.

Befolkningsvariabelen sier ganske enkelt noe om hvor mange innbyggere det er i kommunene i 2013.

Frie inntekter består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter. Øremerkede midler og gebyrer kan kun brukes på bestemte formål, mens kommunene fritt kan bestemme over de frie inntektene innenfor gjeldende lover og regler. De frie inntektene tar utgangspunkt i et innbyggertilskudd før det gjøres en inntektsutjevning hvor skattesvake kommuner får ekstra midler på bekostning av de skattersterke kommunene og en utgiftsutjevning hvor kommuner med høyt utgiftsbehov får ekstra midler på bekostning av kommunene med lavt utgiftsbehov. I tillegg er det egne distriktstillegg, småkommunetilskudd, storbytilskudd, skjønnstilskudd og veksttilskudd. Alt dette er for at innbyggerne i størst mulig grad skal få et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bokommune. Selv om frie inntekter kanskje ikke er et optimalt mål på økonomien i kommunene, er det vertfall det beste målet tilgjengelig til denne typen undersøkelser.

For å definere hvilke kommuner som grenser til regionsenteret, tok jeg først en avgjørelse på hvilken/hvilke kommuner som utgjør regionsenteret i fylket. Der valgte jeg «fylkeshovedstaden» der fylkesadministrasjon og fylkesmann er plassert. For Rogaland sin del regnet jeg både Stavanger og Sandnes som regionsenter og for Telemark sin del regnet jeg både Porsgrunn og Skien som regionsenter. Disse kommunene har vokst sammen, og er ifølge SSB å regne som ett tettsted. Regionsenteret kodet jeg med verdien 1. Deretter fant jeg ut av hvilke

kommuner som grenser geografisk til regionsenteret, og kodet disse kommunene med verdien 2. Sist kodet jeg de perifere kommunene som ikke er regionsenter og ikke grenser til regionsenter med verdien 3.

*Tabell 2 Oversikt over randkommuner*

Fylke	Regionsenter	Randkommuner
Telemark	Porsgrunn og Skien	Bamble, Siljan, Larvik (Vestfold), Sauherad, Drangedal, Nome og Kongsberg (Buskerud)
Aust-Agder	Arendal	Grimstad, Froland og Tvedestrand.
Vest-Agder	Kristiansand	Søgne, Songdalen, Venesla, Birkenes (Aust-Agder) og Lillesand (Aust-Agder).
Rogaland	Stavanger og Sandnes	Sola, Randaberg, Rennesøy, Gjesdal, Time, Klepp, Forsand og Strand
Hordaland	Bergen	Vaksdal, Samnanger, Os, Austevoll, Sund, Fjell, Askøy, Meland, Lindås og Osterøy.

(Wikipedia, 2015) (Store norske leksikon, 2015) På grunn av Wikipedias noe omdiskuterte troverdighet som kilde har jeg også kontrollert grensekommunene opp mot store norske leksikon.

### **3.1.3 Datainnsamling**

Først hentet jeg inn tallene for netto lånegjeld 2010-2013, befolkningsgrunnlaget i 2013 og frie inntekter i 2013 på SSB (Statistisk sentralbyrå, 2015).

For å finne ut hva kommunene planlegger å ha i netto lån i årene 2014-2018 har jeg gått gjennom kommunenes budsjett for 2015 og økonomiplaner/handlingsplaner for årene 2015-2018. De aller fleste kommunene opplyser også om tallene for 2014 i budsjettet for 2015. I de kommunene som ikke gjorde det, har jeg tatt utgangspunkt i tallene for det sist reviderte budsjettet for 2014.

Fordi innsamlingen av dataene startet før kommunene hadde gjort endelig vedtak i kommunestyret, har jeg tatt utgangspunkt i rådmannens innstilling/ forslag til vedtak. Noen få kommuner har ikke rådmannens forslag liggende på nett. Da har jeg brukt formannskapetets innstilling eller vedtatt budsjett.

For å finne netto lånegjeld for 2014 har jeg tatt netto lånegjeld i 2013 pluss budsjettert låneopptak i 2014 minus budsjettert avdrag i 2014 og sitter da igjen med det som blir forventet lånegjeld i 2014. Både for gjeld og avdrag har jeg inkludert både startlån og VAR-sektoren i tillegg til egne investeringer. Samme fremgangsmåte har blitt benyttet for årene 2015-2018. Til sammen vil det si at jeg har hentet inn 1070 beløp fra 107 kommuner sine budsjett/økonomiplaner, som til sammen blir anslagsvis på 10.000 sider ettersom snittet på økonomiplanene er rundt 100 sider hver. Nesten samtlige kommuner bruker budsjettskjema 1A til drift og 2A til investeringer. I budsjettskjema 2A brukte jeg posten «bruk av lånemidler» for å se hvilket beløp kommunene budsjetterer å ta opp i lån og i budsjettskjema 1A fant jeg hva de budsjetterer i avdrag i budsjettposten «avdrag på lån».

For å finne lån per innbygger i årene 2010-2018 har jeg tatt netto lånebeløp til kommunen og delt på innbyggertallet i 2013.

For å finne ut av hva den prosentvise veksten eller nedgangen i lån per innbygger i perioden 2013 til 2018 er, har jeg tatt lån per innbygger i 2018 minus lån per innbygger i 2013 og delt det på lån per innbygger i 2013 før jeg ganget det med hundre.

For å finne den prosentvise endringen i lån per innbygger per år fra 2010 til 2013 har jeg tatt lån per innbygger i 2013 minus lån per innbygger i 2010, delt det på lån per innbygger i 2010, ganget med 100 og delt på tre. Grunnen til at det deles på tre er at det over de fire årene 2010-2014 er tre perioder; 2010-2011, 2011-2012 og 2012-2013. For å finne den prosentvise endringen i lån per innbygger per år fra 2013 til 2018 har jeg tatt lån per innbygger i 2018 minus lån per innbygger i 2013, delt det på lån per innbygger i 2013, ganget med 100 og delt på fem.

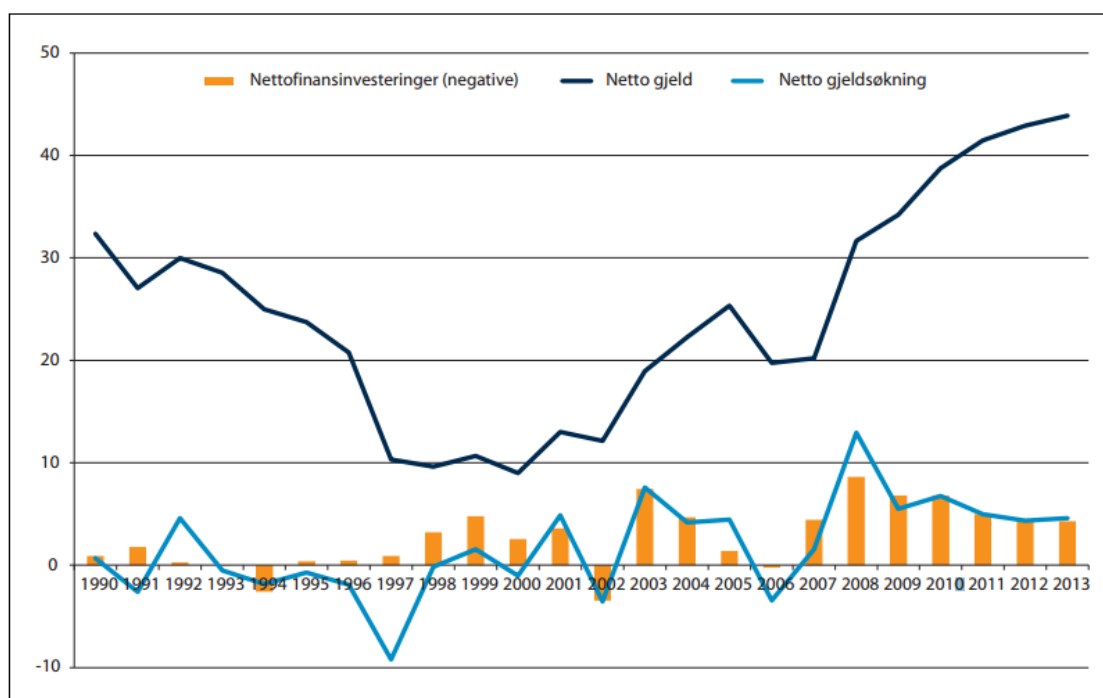
Til den bivariante korrelasjonsanalysen av sentralitet i forhold til regionsenter og den multivariate analysen er randkommune kodet til 1 mens regionsenter og perifere kommuner er kodet til 0. Dette skyldes at jeg i forhold til hypotesen ønsker å måle randkommunene i forhold til kommunene som er både mer og mindre sentrale.

## 4 Analyse:

### 4.1 Generell utvikling i låneopptak i norske kommuner:

Som man kan se i figuren under, har gjelden i kommune-Norge økt med mellom 4 og 13 % årlig siden 2007.

Figur 4 Investeringer og gjeldsutvikling i kommuneforvaltningen 1990-2013.



Figur 12.4 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld og netto gjeldsøkning i kommuneforvaltningen 1990-2013. Pst. av inntekter

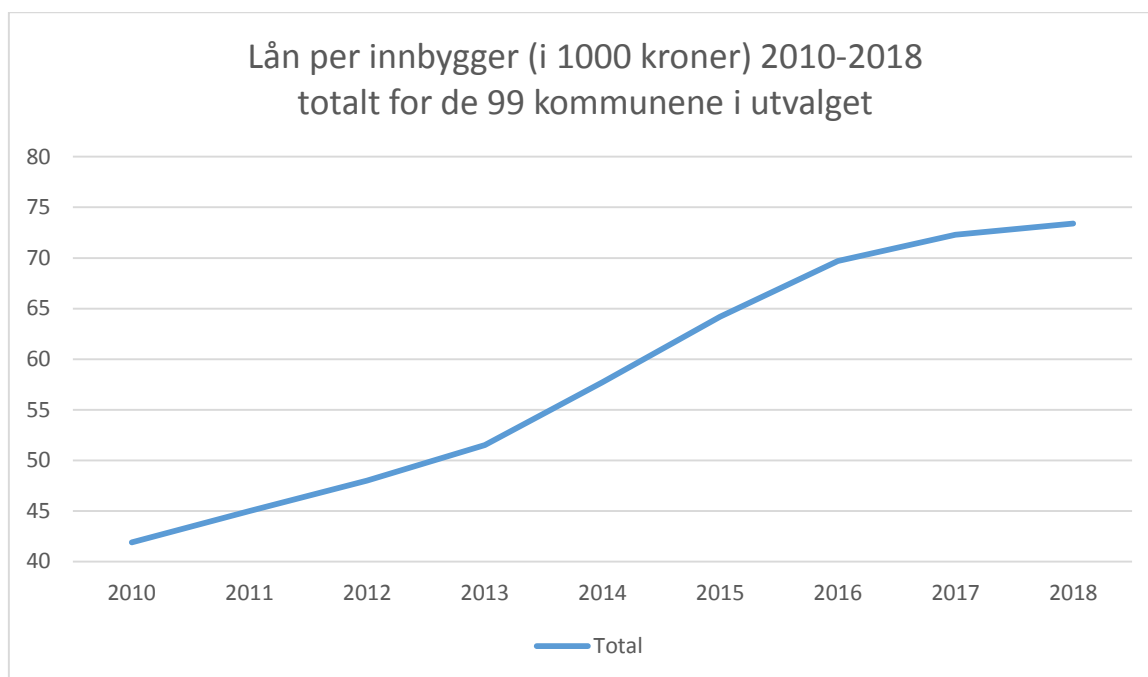
(Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement, 2014, s. 116)

Mine undersøkelser viser at de aller fleste kommunene fortsatt planlegger å øke gjelden fremover, og for gjennomsnittet av kommunene er gjeldsveksten ganske betydelig:

Tabell 3 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 totalt for de 99 kommunene i utvalget

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totalt	Gjennomsnitt	41,9	45,0	48,0	51,5	57,7	64,2	69,7	72,3	73,4
99 kommuner	Standardavvik	16,3	18,0	19,6	20,5	21,9	23,4	26,4	27,8	28,5

Figur 5 Lån per innbygger 2010-2018 totalt for de 99 kommunene i utvalget



Som man kan se av tabellen og figuren over øker gjelden hvert år fra 2010 til 2018. I 2013 kommer det et omslag og det planlegges å øke gjelden mer målt i kroner per innbygger frem til 2016 enn for årene frem til 2013. Etter 2016 ser gjeldsøkningen igjen ut til å flate ut.

Ved å ta en deskriptiv analyse av lån pr innbygger i 2013 ser man at gjeldsbyrden i 2013 varierer enormt.

Tabell 4 Deskriptiv analyse av lån per innbygger i 2013

Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Standardavvik
7.680	115.920	51.510	20.485

Kommunen med minst lån hadde kun 7.680 kroner i gjeld per innbygger mens den kommunen med mest lån hadde 115.920 kroner i gjeld per innbygger. Gjennomsnittet er 51.510, men standardavviket er på hele 20.485 kroner. De aller fleste kommunene har altså en lånegjeld i spennet mellom 31.000 og 72.000 kroner per innbygger.

Til bruk når jeg senere skal gå i dybden på noen enkeltkommuner, har jeg også tatt en frekvensanalyse av variabelen som viser netto lån per innbygger i 2013 og tatt en analyse der

jeg sammenligner gjennomsnittet i kommunene der netto lån per innbygger i 2013 er avhengig variabel og kommunenavn er uavhengig variabel. Denne informasjonen har jeg satt sammen i denne tabellen som viser hvor mye gjeld hver av kommunene har i 2013 (i 1000 kroner):

*Tabell 5 Kommunenes gjeld per innbygger i 2013*

1265 Fedje	7,68	1223 Tysnes	40,96	0828 Seljord	59,58
0831 Fyresdal	9,84	1251 Vaksdal	41,33	1021 Marnardal	59,90
1233 Ulvik	13,49	1141 Finnøy	42,79	0938 Bygland	60,23
1119 Hå	18,03	1231 Ullensvang	43,20	0819 Nome	60,70
0935 Iveland	20,06	1018 Søgne	43,25	0805 Porsgrunn	61,06
0811 Siljan	24,28	1219 Bømlo	43,60	1002 Mandal	62,19
1149 Karmøy	25,42	1106 Haugesund	44,34	1243 Os (Hord.)	62,56
1145 Bokn	27,16	0814 Bamble	44,64	1001 Kristiansand	63,31
1103 Stavanger	28,10	1264 Austrheim	44,93	1003 Farsund	63,82
1134 Suldal	28,73	1127 Randaberg	45,30	1146 Tysvær	64,47
1130 Strand	28,82	1112 Lund	45,55	1017 Songdalen	65,49
0827 Hjartdal	29,65	1244 Austevoll	45,60	1228 Odda	65,52
1252 Modalen	30,09	1032 Lyngdal	46,21	1135 Sauda	65,76
1102 Sandnes	30,19	1211 Etne	46,66	1130 Hjelmeland	69,24
0829 Kviteseid	30,34	1241 Fusa	47,39	0807 Notodden	70,75
1253 Osterøy	30,46	1227 Jondal	48,04	1224 Kvinnherad	71,62
1120 Klepp	30,63	0833 Tokke	49,04	0815 Kragerø	72,81
0941 Bykle	31,04	1234 Granvin	49,70	1142 Rennesøy	73,07
1121 Time	32,62	1029 Lindesnes	51,91	0901 Risør	73,72
0914 Tvedestrand	35,55	1034 Hægebostad	51,95	1247 Askøy	73,99
1201 Bergen	35,70	1004 Flekkefjord	52,43	1151 Utsira	74,11
1235 Voss	35,82	1122 Gjesdal	52,46	1111 Sokndal	74,18
1124 Sola	36,67	1037 Kvinesdal	52,58	0928 Birkenes	75,66
1266 Masfjorden	36,81	0830 Nissedal	54,01	0821 Bø (Telem.)	79,22
1216 Sveio	37,17	1263 Lindås	54,25	1026 Åseral	80,34
1114 Bjerkreim	37,58	0806 Skien	54,50	1238 Kvam	83,53
1101 Eigersund	38,08	1259 Øygarden	54,63	0834 Vinje	87,49
1245 Sund	39,08	1242 Samnanger	54,99	0817 Drangedal	88,47

1014 Vennesla	39,39	1222 Fitjar	55,09	0940 Valle	88,67
0937 Evje og Hornnes	40,38	0912 Vegårshei	56,25	0929 Åmli	90,33
0826 Tinn	40,38	1027 Audnedal	57,28	0926 Lillesand	93,32
1260 Radøy	40,86	1129 Forsand	58,00	0911 Gjerstad	105,09
1160 Vindafjord	40,96	0822 Sauherad	59,42	1046 Sirdal	115,92

Som tabellen under viser, er ikke pris- og kostnadsveksten de siste årene høyere enn Norges Banks inflasjonsmål på 2,5 %. En galopperende prisvekst kan derfor utelukkes som en forklaringsgrunn for gjeldsveksten.

*Tabell 6 Konsumprisindeks prosentvis årssendring 2010-2014*

<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<i>2,5</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>

(Statistisk sentralbyrå, 2015)

Ved hjelp av en del ulike analyser, vil jeg undersøke en del sammenhenger mellom kommunene som planlegger gjeldsvekst i forkant av den varslede sammenslåingsprosessen.

## **4.2 Bivariat analyse av kommuner med ulike frie inntekter:**

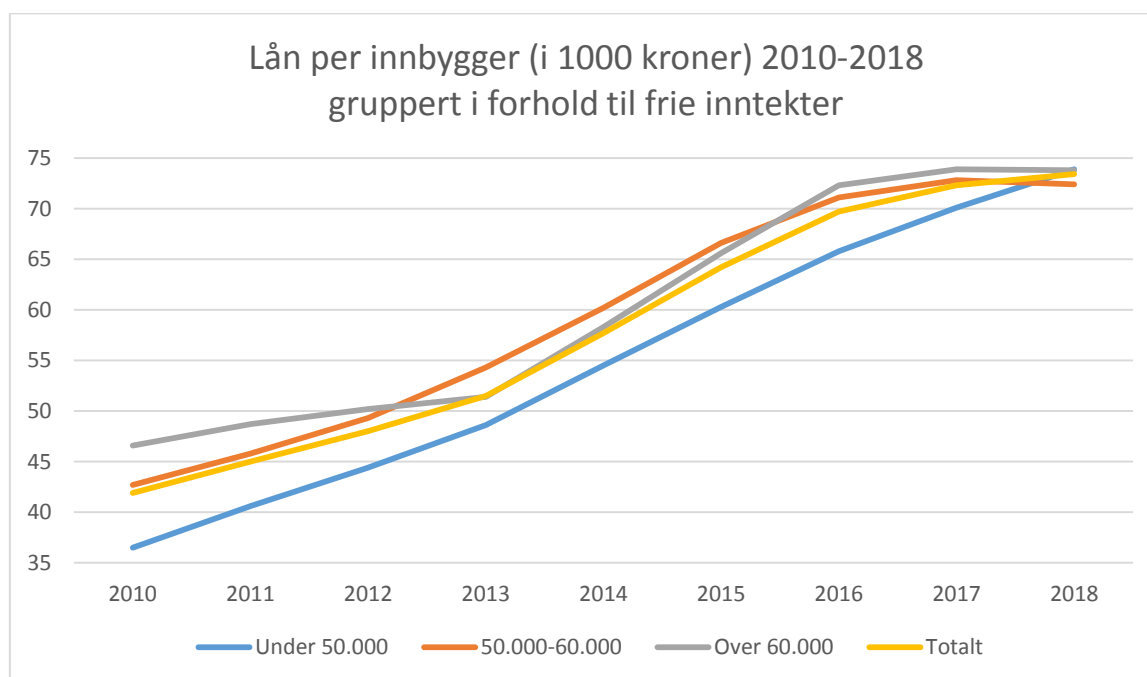
Ved å sammenlikne gjennomsnittet der lån per innbygger i 2010-2018 er avhengig variabel og frie inntekter per innbygger i 2013 gruppert i lav, middels og høye inntekter er uavhengig variabel, får man følgende resultater:



Tabell 7 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til frie inntekter

Frie innt.		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Under 50.000	Gjennomsnitt	36,5	40,6	44,4	48,6	54,5	60,3	65,8	70,1	73,9
33 kommuner	Standardavvik	13,7	14,9	16,0	17,8	17,4	17,0	18,5	20,1	22,4
50.000-60.000	Gjennomsnitt	42,7	45,8	49,3	54,3	60,2	66,6	71,1	72,8	72,4
35 kommuner	Standardavvik	15,8	16,4	17,5	18,4	18,8	22,2	23,8	24,0	23,6
Over 60.000	Gjennomsnitt	46,6	48,7	50,2	51,4	58,3	65,6	72,3	73,9	73,8
31 kommuner	Standardavvik	18,1	22,1	24,9	25,1	28,6	29,9	35,4	37,7	38,6
Totalt	Gjennomsnitt	41,9	45,0	48,0	51,5	57,7	64,2	69,7	72,3	73,4
99 kommuner	Standardavvik	16,3	18,0	19,6	20,5	21,9	23,4	26,4	27,8	28,5

Figur 6 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til frie inntekter



Resultatet er at kommunene som hadde lavest frie inntekter per innbygger øker lån per innbygger fra 36.500 kroner i 2010 til planlagte 73.940 kroner i 2018. Kommunene med middels frie inntekter per innbygger øker lån per innbygger fra 42.720 kroner i 2010 til

planlagte 72.400 kroner i 2018. De kommunene med høyest frie inntekter per innbygger øker lån per innbygger fra 46.640 kroner i 2010 til planlagte 73.830 kroner i 2018.

I 2010 hadde de rikeste kommunene, altså kommunene med høyest frie inntekter, mest lån, mens de middels rike lå midt på og de fattigste kommunene hadde lavest lån. Dersom man ser på 2013, da det for alvor ble snakk om sammenslåing, hadde de middels rike kommunene passert de rikeste, mens de fattigste fortsatt hadde lavest lån. Når man ser på planlagt lånebeløp i 2018 er forskjellene helt visket ut, og de fattigste kommunene planlegger en gjeld på 73.940 kroner, de middels rike kommunene på 72.400 kroner og de rikeste på 73.830 kroner. Når man ser på det forventede gjeldsnivået i 2018 ser det ikke ut til å være grunn til å si at det er noen sammenheng mellom frie inntekter og gjeldsbelastning, siden alle tre gruppene med ulike frie inntekter kommer ut ganske likt i 2018. Men som linjediagrammet viser øker de rikeste kommunene gjelden lite fra 2010 til 2013. Da kommer det en kraftig gjeldsvekst frem til 2016 før det igjen flater ut.

Nærmere analyse av utviklingen over tid kan gi et annet eller forsterket bilde. Ved å ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån fra 2010 til 2013 som avhengig variabel og frie inntekter per innbygger i 2013 gruppert i lav, middels og høye inntekter som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

*Tabell 8 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til frie inntekter per innbygger*

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Under 50.000	33	12,1	8,1
50.000-60.000	35	10,8	13,1
Over 60.000	31	5,5	17,9
Totalt	99	9,6	13,7

Ved å også ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån i perioden fra 2013 til 2018 som avhengig variabel og frie inntekter per innbygger i 2013 gruppert i lav, middels og høye inntekter som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

*Tabell 9 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til frie inntekter per innbygger*

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Under 50.000	33	12,5	10,3
50.000-60.000	35	7,5	7,5
Over 60.000	31	10,3	12,0
Totalt	99	10,0	10,1

For perioden før 2013 er resultatet at det er de kommunene med lavest frie inntekter som økte gjelden mest i prosent per år. Hypotesen var at gjeldsgraden vil utvikle seg mest negativt i kommunene som har høyest frie inntekter. Også i perioden etter 2013 er det de fattigste kommunene som øker gjelden mest, men kommunene med høyest frie inntekter passerer de middels rike kommunene i prosentvis låneopptak. De rikeste kommunene økte gjelden årlig med 5,5 % frem til 2013. Årene etter 2013 planlegger de å øke gjelden med nesten det dobbelte, 10,3 %! Endringen i prosentvis låneopptak er definitivt størst for denne gruppa. Likevel klarer de ikke å ta igjen kommunene med lavest frie inntekter som øker gjeldsveksten fra 12,1 % til 12,5 % årlig. Hypotesen kan dermed delvis se ut til å få støtte. Standardavviket viser at det er stor variasjon innen alle tre gruppene, både innen gruppa for lave frie inntekter, middels frie inntekter og høye frie inntekter.

Dersom man tar en bivariat korrelasjonsanalyse med variablene frie inntekter per innbygger i de tre kategoriene som er brukt på å sammenlikne gjennomsnittene, prosentvis endring lån per innbygger fra 2010 til 2013 og prosentvis endring lån per innbygger fra 2013 til 2018, gir det følgende resultat.

Tabell 10 Bivariate korrelasjoner

Bivariate korrelasjoner.		
Antall kommuner er 99. Pearson's r ** = sig LE .01, * = sig LE .05		
	Endring lån i prosent per år fra 2010 til 2013	Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018
Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018	,079  ,435	1
Frie inntekter per innbygger	-,246*  ,014	,066  ,519

Høyere frie inntekter gir lavere stigning på endringen av lån i prosent per år i perioden 2010 til 2013. I perioden 2013 til 2018 er utviklingen motsatt. Da er det en liten stigning som indikerer at høyere frie inntekter gir høyere stigning på endring av lån. For frie inntekter kommer det altså et brudd da den nye regjeringen erklærte at det ville komme en kommunereform i 2013, men som man ser av tallene er det kun tallene for 2010-2013 som er signifikante, og det kan derfor ikke legges for mye i resultatene.

Hypotesen om at gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som har mest å tape på en sammenslåing, dvs. kommuner som har best økonomi (frie inntekter per innbygger) ser dermed ut til å bare delvis få støtte. Det kommer et brudd i 2013 og de fattigste kommunene er de som øker gjelden mest prosentvis frem til 2018, i tråd med hypotesen. Men så lenge resultatet ikke er signifikant, kan det ikke legges for mye i resultatene.

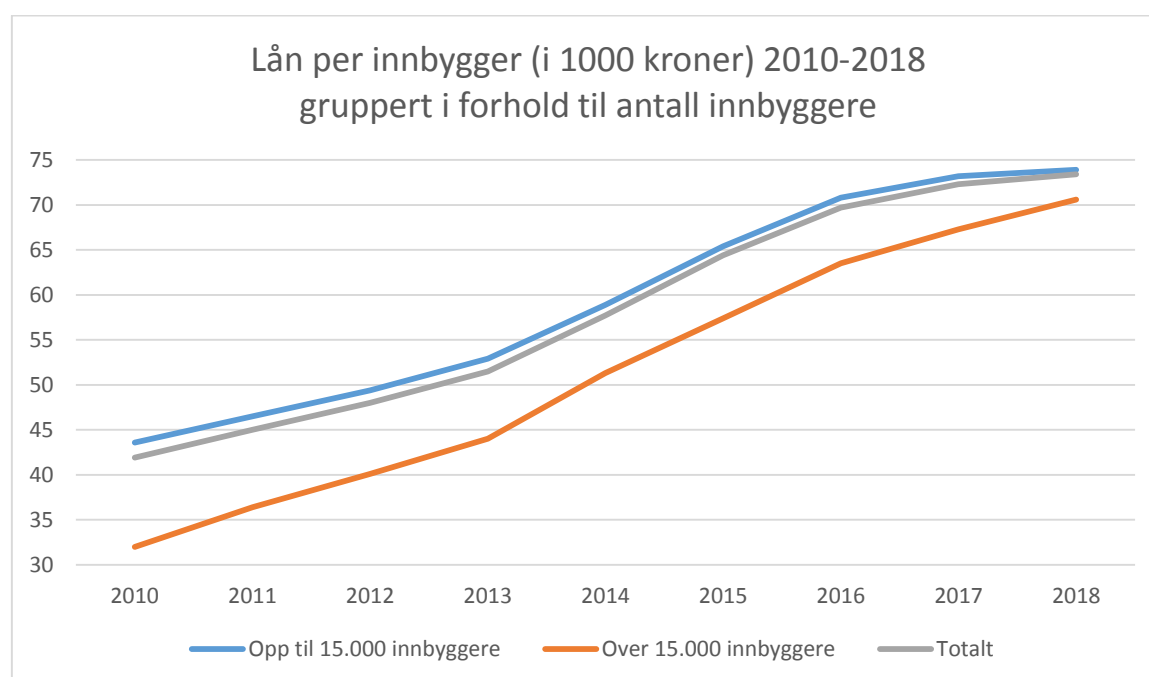
### **4.3 Bivariat analyse av kommuner med under og over 15.000 innbyggere:**

Ved å sammenlikne gjennomsnittet der lån per innbygger i 2010-2018 er avhengig variabel og over og under 15.000 innbyggere er uavhengig variabel, får man følgende resultater:

Tabell 11 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til antall innbyggere

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Opp til 15.000 innbyggere. 84 kommuner	Gjennomsnitt	43,6	46,5	49,4	52,9	58,9	65,4	70,8	73,2	73,9
	Standardavvik	16,2	18,3	19,9	20,8	22,6	24,3	27,4	28,5	29,0
Over 15.000 innbyggere 15 kommuner	Gjennomsnitt	32,0	36,4	40,1	44,0	51,3	57,4	63,5	67,3	70,6
	Standardavvik	13,4	14,4	16,7	17,4	16,6	16,8	20,0	23,3	26,3
Totalt 99 kommuner	Gjennomsnitt	41,9	45,0	48,0	51,5	57,7	64,2	69,7	72,3	73,4
	Standardavvik	16,3	18,0	19,6	20,5	21,9	23,4	26,4	27,8	28,5

Figur 7 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til antall innbyggere



Som man ser hadde kommunene med under 15.000 innbyggere i snitt 43.640 kroner i gjeld per innbygger i 2010. Til sammenlikning hadde kommunene med mer enn 15.000 innbyggere i snitt 31.960 kroner i gjeld per innbygger samme år, som er betydelig mindre. I 2013 var differansen omtrent like stor når de minste kommunene hadde 52.860 kroner i lån per innbygger, mens de største kommunene hadde 43.950 kroner i lån per innbygger. Dersom låneopptaket blir som planlagt, vil differansen bli mer enn halvert i 2018, når kommunene med under 15.000

innbyggere planlegger å ha 73.850 kroner i lån per innbygger, mens kommunene med over 15.000 innbyggere planlegger å ha 70.590 kroner i lån per innbygger.

I 2010 hadde de minste kommunene allerede mer gjeld per innbygger enn de større kommunene. Denne trenden holdt seg også i 2013. Også i 2018 er det forventet at de minste kommunene har mer lån per innbygger enn de større kommunene, men de større kommunene har tatt godt innpå dem. Det ser dermed ikke ut til at mindre kommuner øker gjelden mer enn store kommuner.

Ved å ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån fra 2010 til 2013 som avhengig variabel og todelt gruppe for over eller under 15.000 innbyggere som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

*Tabell 12 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til antall innbyggere*

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Opp til 15.000 innb.	84	8,8	14,5
Over 15.000 innb.	15	13,6	6,9
Totalt	99	9,6	13,7

Ved å også ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån i perioden fra 2013 til 2018 som avhengig variabel og todelt gruppe for over eller under 15.000 innbyggere som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

*Tabell 13 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til antall innbyggere*

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Opp til 15.000 innb.	84	9,2	9,3
Over 15.000 innb.	15	14,7	13,3
Totalt	99	10,0	10,1

Her er resultatet motsatt av hypotesen. Den relative veksten i låneopptak er kraftigst i kommunene med over 15.000 innbyggere, mens kommunene med under 15.000 innbyggere har betydelig lavere gjeldsvekst. Resultatet gjelder både for perioden frem til 2013 og perioden etter 2013. Standardavviket viser at det er stor variasjon innen begge gruppene, både innen gruppa for kommunene opp til 15.000 innbyggere og for gruppa over 15.000 innbyggere.

Dersom man tar en bivariat korrelasjonsanalyse med verdiene over/under 15.000 innbyggere, netto lån relativ endring fra 2013 til 2018 og netto lån relativ endring fra 2010 til 2018, gir det samme resultat.

*Tabell 14 Bivariate korrelasjoner*

Bivariate korrelasjoner. Antall kommuner er 99. Pearson's r ** = sig LE .01, * = sig LE .05		
	Endring lån i prosent per år fra 2010 til 2013	Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018
Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018	,079 ,435	1
Befolkningsgrunnlag 2013	,074 ,467	,114 ,263

Flere innbyggere gir stigning på endringen av lån i prosent per år. Utviklingen er sterkere fra 2013 til 2018 enn for 2010 til 2013. I store kommuner stiger altså gjeldsveksten mer enn i små kommuner, og styrken på denne retningen er sterkere etter at kommunereformen ble annonsert i 2013 enn før. Hypotesen får dermed ikke støtte. Som man ser av tallene er de ikke signifikante, og det kan derfor heller ikke legges for mye i resultatene.

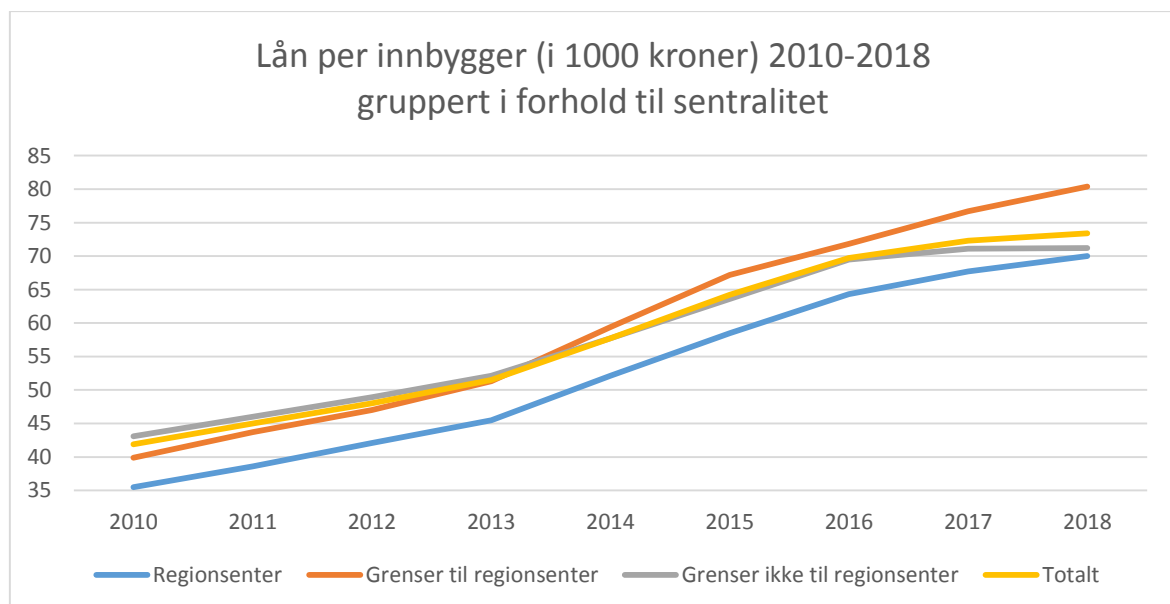
## 4.4 Bivariat analyse av kommuner med ulik sentralitet i en funksjonell region:

Ved å sammenlikne gjennomsnittet der lån per innbygger i 2010-2018 er avhengig variabel og sentralitet i forhold til regionsenter er uavhengig variabel, får man følgende resultater:

Tabell 15 Lån per innbygger (i 1000 kroner) 2010-2018 i forhold til sentralitet

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Regionsenter	Gjennomsnitt	35,5	38,6	42,1	45,5	52,1	58,5	64,3	67,7	70,0
6 kommuner	Standardavvik	14,1	14,5	16,5	16,0	13,9	13,1	13,4	15,7	16,9
Grenser til regionsenter	Gjennomsnitt	39,9	43,7	47,0	51,3	59,4	67,2	71,8	76,7	80,4
24 kommuner	Standardavvik	15,4	15,9	16,5	19,2	20,0	21,4	21,6	21,1	22,7
Grenser ikke til regionsenter	Gjennomsnitt	43,1	46,0	48,9	52,1	57,7	63,6	69,5	71,1	71,2
69 kommuner	Standardavvik	16,7	19,0	21,0	21,4	23,1	24,8	28,8	30,5	30,9
Totalt	Gjennomsnitt	41,9	45,0	48,0	51,5	57,7	64,2	69,7	72,3	73,4
99 kommuner	Standardavvik	16,3	18,0	19,6	20,5	21,9	23,4	26,4	27,8	28,5

Figur 8 Lån per innbygger 2010-2018 i forhold til sentralitet





Som man ser hadde de perifere kommunene mest lån i snitt med 43.120 kroner i gjeld per innbygger i 2010. Til sammenlikning hadde randkommunene i snitt 39.900 kroner i gjeld per innbygger samme år, og regionsentrene hadde lavest gjeld per innbygger, 35.470 kr. I 2013 hadde fortsatt regionsentrene lavest gjeld, 45.480 kroner per innbygger. Randkommunene var i samme året oppe i 51.300 kroner per innbygger og har nesten tatt igjen de perifere kommunene som hadde 52.110 kroner i gjeld per innbygger. I 2018 vil randkommunene også ha passert de perifere kommunene, og har desidert mest lån med 80.370 kroner per innbygger. Regionsentrene har fortsatt lavest gjeld per innbygger med 69.970 kroner per innbygger. De perifere kommunene planlegger å ha 71.220 kroner per innbygger i lån i 2018.

I 2010 ser det ut til at gjelda er høyere desto lenger bort man kommer fra regionsenteret. I 2013 holder trenden seg, men differansen mellom randkommunene og de perifere kommunene er minimale. Når vi kommer til 2018 vil trenden være brutt. Da kommer randkommunene til å ha passert både regionsentrene og de perifere kommunene. Det kan dermed i denne analysen se ut til at randkommunene øker gjelden mer enn regionsentrene og de perifere kommunene.

Ved å ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån fra 2010 til 2013 som avhengig variabel og sentralitet i forhold til regionsenter som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

*Tabell 16 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2010-2013 i forhold til sentralitet*

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Regionsenter	6	10,2	3,7
Grenser til regionsenter	24	11,2	13,7
Grenser ikke til regionsenter	69	8,9	14,3
Totalt	99	9,6	13,7

Ved å også ta en sammenlikning av gjeldsutviklingen per innbygger i prosentvis endring per år i lån i perioden fra 2013 til 2018 som avhengig variabel og sentralitet i forhold til regionsenter som uavhengig variabel, får man følgende resultater:

Tabell 17 Prosentvis endring lån per innbygger per år 2013-2018 i forhold til sentralitet

	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standardavvik
Regionsenter	6	13,6	14,2
Grenser til regionsenter	24	12,9	6,7
Grenser ikke til regionsenter	69	8,7	10,6
Totalt	99	10,0	10,1

Når jeg for sentralitet her tar utgangspunkt i gjelda som kommunene allerede har, og ser hvor mange prosent gjelda stiger med hvert år i perioden fra 2010 til 2013 og i perioden fra 2013 til 2018, blir resultatet som vist i de to tabellene over. Frem til 2013 er det kommunene som grenser til regionsentrene som øker gjelden mest. De perifere kommunene planlegger å øke gjelda litt mindre etter 2013 enn før 2013, men nedgangen er kun på 0,2 prosentpoeng fra 8,9 % til 8,7 %. Både regionsentrene og kommunene som grenser til regionsentrene planlegger å øke gjelda mer etter 2013 enn før, men det er for regionsentrene at endringen er størst. Randkommunene økte gjelden med 11,2 % årlig før 2013 til å planlegge en gjeldsvekst på 12,9 % årlig etter 2013. Det er regionsentrene som planlegger å øke gjelden mest, fra å ha økt gjelden med 10,2 % årlig før 2013 til å planlegge en gjeldvekst etter 2013 på 13,6 % årlig. Hypotesen ser dermed ikke ut til å få støtte ut fra denne analysen.

Dersom man tar en bivariat korrelasjonsanalyse med verdiene sentralitet i forhold til regionsenter (der regionsentre og perifere kommuner er kodet med 0 og randkommunene er kodet med 1), netto lån relativ endring fra 2010 til 2013 og netto lån relativ endring fra 2013 til 2018, gir det følgende resultat.

Tabell 18 Bivariate korrelasjoner

Bivariate korrelasjoner.		
Antall kommuner er 99. Pearson's r ** = sig LE .01, * = sig LE .05		
	Endring lån i prosent per år fra 2010 til 2013	Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018
Endring lån i prosent per år fra 2013 til 2018	,079 ,435	1
Sentralitet i forhold til regionsenter	,067 ,507	,162 ,109

Denne bivariate korrelasjonsanalysen viser at gjeldsøken er større i randkommunene enn i de perifere kommunene og regionsentrene. Forskjellen er større i perioden 2013 til 2018 enn i 2010 til 2013. Men resultatet er ikke statistisk signifikant. Retningen kan likevel antyde at hypotesen styrkes. Sett i sammenheng med de andre analysene, kan hypotesen sies å delvis ha blitt styrket, men ikke fullt ut på grunn av signifikansnivået.

#### 4.5 Multivariat analyse:

Mens korrelasjonsanalysene over avdekker sammenhengen mellom variabler, skiller regresjonsanalyse mellom variabler som forklarer, og variabler som blir forklart. Dessuten flyttes oppmerksomheten fra størrelsen på sammenhengen til styrken på årsakseffekten. Tabell 19 viser bivariate korrelasjoner mellom de uavhengige variablene.

Tabell 19 Korrelasjonsmatrise

	Lån per innbygger 2013	Frie innt. per innbygger 2013	Befolkning 2013	Sentralitet
Lån per innbygger 2013	1			
Frie innt. per innbygger 2013	,005 ,960	1		
Befolkning 2013	-,133 ,190	-,259** ,010	1	
Sentralitet	-,006 ,954	-,277** ,006	-,052 ,611	1

Det er sterke og negative korrelasjoner mellom frie inntekter per innbygger og folketall og sentralitet, noe som indikerer lavere frie inntekter i store kommuner enn i små, samt lavere frie inntekter i senterkommuner enn i randkommuner. Ingen av korrelasjonene er så høye at det foreligger noen kollinearitet, noe som også minker faren for multikollinearitet.

I regresjonsanalysen er endring av lån per innbygger i prosent per år i 2013-2018 den avhengige variabelen, siden det er den jeg vil finne forklaringer på. Som uavhengige variabler vil jeg kontrollere for netto lånebeløp per innbygger i 2013. Jeg forventet at de kommunene som har mye lån i 2013 vil låne mindre i perioden 2013-2018 enn de kommunene som har lite lån i 2013. Videre er befolkning i 2013, frie inntekter per innbygger i 2013 og sentralitet i forhold til regionsenter lagt inn som uavhengige variabler. For sentralitetsvariabelen har jeg kodet regionsentre og perifere kommuner med 0 og randkommunene er kodet med 1 for å se forskjellen på randkommunene i forhold til de kommunene som er både mer og mindre sentrale. Da får man følgende resultater:

Tabell 20 Multivariat regresjonsanalyse.

Avhengig variabel: Endring i lån per innbygger i prosent per år fra 2013 til 2018. Metode = enter.		
	Standardiserte koeffisienter	Signifikansverdi
Netto lån per innbygger i 2013	-,375	,000
Frie inntekter per innbygger 2013	,155	,125
Befolkning 2013	,115	,240
Sentralitet i forhold til regionsenter	,209	,034
Justert R <sup>2</sup>	,170	
F-verdi	6,006	

De uavhengige variablene i modellen viser 17,0 % av variasjonen i den avhengige variabelen siden justert R<sup>2</sup> er på ,170.

Modellen er signifikant med en F-verdi på 6,006. Det er ingen tegn til multikollinearitet i modellen (høyeste VIF-verdi = 1,7).

Her ser vi at to av de uavhengige variablene er signifikante, netto lån per innbygger i 2013 og sentralitet i forhold til regionsenter. Den standardiserte koeffisientverdien til netto lån per innbygger i 2013 er negativ på -,375. Det vil si at antakelsen min stemmer om at de kommunene som hadde høyt lån regnet i kroner per innbygger i 2013 låner mindre i perioden 2013-2018 enn de kommunene som hadde lavt lån i 2013. I den uavhengige variabelen sentralitet i forhold til regionsenter viser betaverdien at gjelden stiger mer i randkommunene enn i de sentrale kommunene og i de perifere kommunene. Det er med på å gi støtte til hypotese fire og gir samme resultater som den bivariante analysene der resultatet ikke var signifikant.

For frie inntekter per innbygger i 2013 og befolkning i 2013 vil jeg se på retningen til stigningstallene selv om de ikke er signifikante. Jeg vil da kunne se en tendens, selv om jeg må være ytterst forsiktig med å trekke konklusjoner. Den standardiserte koeffisientverdien til frie inntekter 2013 viser at høyere frie inntekter gir høyere økning av gjeld enn lavere frie inntekter. Det gir samme resultatet som i den bivariate analysen, og er med på å styrke hypotese to, selv om verken den bivariate analysen eller den multivariate variabelen var signifikant. Befolkningsvariabelen viser at større kommuner øker gjelda mer enn mindre kommuner. Det gir samme resultat som i den bivariate analysen, og er med på å svekke hypotese tre, selv om verken den bivariate analysen eller den multivariate variabelen var signifikant.

## 4.6 Gjennomgang av 5-6 «avvikere»

Ved å ta en frekvensanalyse av variabelen som viser endringen i netto lån per innbygger fra 2013 til 2018 og ved å ta en analyse der jeg sammenligner gjennomsnittet i kommunene der endringen i netto lån fra 2013 til 2018 pr innbygger er avhengig variabel og kommunenavn er uavhengig variabel, setter jeg informasjonen sammen i denne tabellen som viser hvor mange prosent hver av kommunene planlegger å øke gjelden med fra 2013 til 2018:

*Tabell 21 Prosentvis endring av gjeld 2013-2018 for kommunene i utvalget*

1114 Bjerkreim	-25,88	1032 Lyngdal	26,34	1103 Stavanger	53,61
0831 Fyresdal	-25,63	0829 Kviteseid	26,55	1242 Samnanger	57,10
1252 Modalen	-22,31	1264 Austrheim	28,81	1130 Strand	58,17
1111Sokndal	-15,38	1241 Fusa	29,57	1026 Åseral	58,22
1235 Voss	-14,07	1228 Odda	30,28	1046 Sirdal	59,13
0821 Bø (Telemark)	-11,50	1142 Rennesøy	31,49	0941 Bykle	60,70
1021 Marnardal	-7,59	0828 Seljord	32,82	0937 Evje og Hornnes	62,40
0833 Tøkke	-2,57	1238 Kvam	33,01	1145 Bokn	63,55
1160 Vindafjord	0,96	1259 Øygarden	33,74	Os (Hordaland)	65,20
1234 Granvin	4,42	0805 Porsgrunn	35,15	1244 Austevoll	66,73
0826 Tinn	6,41	0819 Nome	35,21	1263 Lindås	69,93
0911 Gjerstad	9,42	1004 Flekkefjord	35,80	1211 Etne	70,93
1002 Mandal	9,61	1251 Vaksdal	37,03	0912 Vegårshei	77,83
0928 Birkenes	11,22	0926 Lillesand	37,74	0807 Notodden	79,93
1135 Sauda	12,12	1231 Ullensvang	39,17	0814 Bamble	82,89

0806 Skien	12,69	1027 Audnedal	40,87	1124 Sola	83,21
1017 Songdalen	13,51	1219 Bømlo	41,17	1151 Utsira	87,45
1112 Lund	14,08	0938 Bygland	41,32	1201 Bergen	87,76
0940 Valle	14,48	0822 Sauherad	41,54	1245 Sund	89,08
1106 Haugesund	16,14	1260 Radøy	44,13	1233 Ulvik	89,84
1216 Sveio	16,94	1037 Kvinesdal	44,52	1247 Askøy	90,40
1224 Kvinnherad	17,07	0834 Vinje	46,61	1121 Time	96,70
1266 Masfjorden	17,08	1149 Karmøy	46,90	1127 Randaberg	98,21
1034 Hægebostad	17,69	1101 Eigersund	47,07	0914 Tvedestrand	115,21
1001 Kristiansand	17,86	1146 Tysvær	47,56	0811 Siljan	120,58
0901 Risør	17,86	1014 Vennesla	49,04	1223 Tysnes	123,42
0929 Åmli	17,96	1122 Gjesdal	49,36	1253 Osterøy	131,07
0815 Kragerø	18,58	1120 Klepp	49,75	1134 Suldal	131,42
1222 Fitjar	19,55	1003 Farsund	49,87	1141 Finnøy	155,69
0830 Nissedal	23,06	1029 Lindesnes	50,60	0935 Iveland	170,98
0827 Hjartdal	23,29	1227 Jondal	53,13	1102 Sandnes	201,62
0817 Drangedal	23,87	1129 Forsand	53,27	1119 Hå	236,50
1133 Hjelmeland	26,12	1018 Søgne	53,30	1265 Fedje	275,74

Den viser at det fra 2013 til 2018 er åtte av de 99 kommunene i datagrunnlaget hvor gjelden går ned. Nedgangen varierer fra 2,57 % til 25,88 %. Det store flertall av kommuner, 78 stk. planlegger å øke gjelden inntil 90 % høyere i 2018 enn det den var i 2013 regnet i lån per innbygger. Åtte kommuner planlegger å øke gjelden mellom 90 % og 150 % mens fem kommuner planlegger å øke gjelden mellom 150 % og 275 %.

Jeg vil først gå i dybden på de fem kommunene som planlegger å øke gjelden mest; Fedje, Hå, Sandnes, Iveland og Finnøy, før jeg også tar for meg Forsand kommune som hadde en spesiell kommentar i økonomiplanen som jeg la merke til.

#### 4.6.1 Fedje kommune

Fedje kommune som er en øykommune helt nord i Hordaland med 569 innbyggere i 2013 er den kommunen som planlegger å øke gjelda mest fra 2013 til 2018 med 275,74 %. Lånebeløpet i 2013 er på beskjedne 7.680 kroner per innbygger og planlegges økt til 28.858 kroner per

innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er 4.370.000 kroner i 2013 og 16.420.000 kroner i 2018. Kommunen er verken regionsenter eller randkommune, men regnes som perifer i sentralitet i forhold til regionsenter.

Fedje kommune har ifølge økonomiplanen negativ folketallsutvikling og har som økonomisk mål å fremstå som en veldreven kommune (Fedje kommune, 2015). Rådmannen skriver i sin innstilling at «Etter fleire aktive år, er det nødvendig å dempa investeringsnivået. Det vert lagt opp til ein forsiktig utbyggingstakt i siste del av planperioden for å unngå for sterk opplåning og uheldig tapping av oppsparte fond.» (Fedje kommune, 2015) Videre kan det leses at det er investert i/planlegges investert i kommunale bygg, nytt boligfelt, IKT-investeringer ut fra en fellessatsing i regionen og ombygging til enkeltrom med eget bad innen pleie og omsorg. De største enkeltpostene i investeringsregnskapet viser at ombygging av sykehjemmet er bevilget ca. 15,5 mill og at det skal investeres i kommunale boliger med ca. 5 mill i årene 2014-2018 (Fedje kommune, 2015). Ved første øyekast virker ikke investeringene som øker gjelden veldig «lukseriøse» eller unødvendige. Kanskje kan likevel kommunale boliger og oppussing av sykehjemslokalene være strategisk. Nye sykehjemslokaler og kommunale boliger vil bli vanskeligere å forsvare å legge ned eller selge i en ny storkommune.

#### **4.6.2 Hå kommune**

Hå kommune på Jæren i Rogaland med 17.635 innbyggere i 2013 er den kommunen som planlegger å øke gjelda nest mest fra 2013 til 2018 med 236,50 %. Lånebeløpet i 2013 er på 18.030 kroner per innbygger og planlegges økt til 60.671 kroner per innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er på 317.964.000 kroner i 2013 og 1.069.935.000 kroner i 2018. Kommunen er verken regionsenter eller randkommune, men regnes som perifer i sentralitet i forhold til regionsenter. Selv om den ikke geografisk grenser til regionsenteret, har kommunen en umiddelbar nærhet til Stavanger-Sandnesregionen via randkommunene Time og Klepp.

Økonomiplanens første overskrift er «Rigging for vekst». Det virker treffende. Fra 17.635 innbyggere i 2013 forventer man å passere 20.000 innbyggere innen 2018. Det pekes på at ei slik folkeøkning øker forventningene til velferdstjenester, og knapphet på ressurser vil være utfordringer i årene fremover. Investeringsbudsjettet i perioden 2014-2018 er på 1,68 milliarder kroner. I kommuneplanen presiseres det at «Hå kommune skal ha økonomisk handlefridom. Ein skal ikkje ha periodar med overforbruk og la etterkomarane måtte gjenvinne



handlefridomen.» (Hå kommune, 2015). Hvorvidt de greier å etterleve dette målet kan diskuteres. Videre kan det leses i økonomiplanen at det investeres i/planlegges investert i å bygge to nye skoler for til sammen 529,5 millioner, bygge, renovere og utvide tre barnehager for til sammen 77 millioner, det bygges på to nye etasjer på et sykehjem for 140 millioner. Ikke-lovpålagte oppgaver som kultur blir tilgodesett med beskjedne 11,5 millioner til investeringer i femårsperioden. At det brukes 204,1 millioner på å tilrettelegge for nye boligfelt og 199,7 millioner på kommunale veger og trafikkisikring er poster som det kan stilles spørsmålsteget ved om delvis kan skyldes strategiske tilpasninger. Et tiltak som nok hadde blitt stoppet av fylkesmannen dersom godkjenningsordningen for kommunale låneopptak hadde blitt innført, er posten på 22,1 millioner til å renovere rådhuset. Låneopptakene til barnehage, skole og eldreomsorg er det svært vanskelig å si om det er et prekært behov for, eller om de ønsker å ligge i forkant av en kommunesammenslåing med å ha nye og flotte lokaliteter som dermed vil ha en minimal sannsynlighet for å bli nedlagt. Men den forventede innbyggerveksten taler for at det er stor sannsynlighet for at det vil bli behov for tiltakene. Ifølge sjeføkonom i kommunesektorens organisasjon KS, Per Richard Johansen, kan en kommune med sterk vekst vokse seg ut av gjelda (Nodeland, 2015, s. 6-7). Dette kan være tilfelle for Hå kommune.

### 4.6.3 Sandnes kommune

Sandnes kommune i Rogaland med 70.046 innbyggere i 2013 er den kommunen som planlegger å øke gjelda 3. mest fra 2013 til 2018 med 201,62 %. Lånebeløpet i 2013 er på 30.193 kroner per innbygger og planlegges økt til 91.067 kroner per innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er på 2.114.887.000 kroner i 2013 og 6.378.874.000 kroner i 2018. Kommunen er sammen med Stavanger regionsenter.

*Sandnes kommune har økonomiske utfordringer i perioden. Høy befolkningsvekst krever store investeringer i nye bygg og anlegg. Dette gir svært høy vekst i lånegjelden. Sandnes har lave inntekter og har hittil prioritert de store tjenesteområdene. Høy lånegjeld vil gi høyere rente- og avdragsutgifter framover, på bekostning av tjenestetilbudet i kommunen. Lavt netto driftsresultat, nye innsparingskrav, økende lånegjeld og usikkerhet i arbeidsmarkedet gir økt risiko for at kommunen kan gå med underskudd. (Sandnes kommune, 2015)*

Slik beskriver rådmannen situasjonen i sin innledning til økonomiplanen for 2015-2018. Om situasjonen frem til 2013 skriver rådmannen (Sandnes kommune, 2015):

*Økonomien i Sandnes har de siste årene vært preget av en meget høy befolkningsvekst. Selv om skatteinntektene per innbygger har økt mye de siste årene, har Sandnes lave disponible inntekter sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette kommer hovedsakelig av at Sandnes ikke har eiendomsskatt, og at talletidspunktet i inntektssystemet er basert på for gamle innbyggertall. Sandnes har hittil hatt relativt lav lånegjeld med lave rente- og avdragsutgifter.*

Om den økonomiske situasjonen i 2015-2018 skriver rådmannen at en grunn til at investeringsnivået er svært høyt i planperioden er at befolkningsveksten er forventet å fortsette. Lånegjelden øker kraftig som følge av at investeringsnivået er høyt i kombinasjon med at netto driftsresultat er lavt. Fra 2014 til 2018 vil netto rente- og avdragsutgifter øke med 160 millioner kroner. I tillegg til økt investering og økt lånegjeld vil befolkningsveksten også føre til økte driftsutgifter til årsverk i skoler, barnehager og botiltak (Sandnes kommune, 2015). Mens befolkningsveksten i landet som helhet er forventet å gjennomsnittlig være på 1,1 %, forventer Sandnes å ha en befolkningsvekst på mellom 2,2 og 2,6 % frem til 2018. Fra 2013 til 2018 forventes det at Sandnes kommune kommer til å øke fra 70.046 til 79.275 innbyggere.

Ut fra budsjettskjema 2B i rådmannens forslag til økonomiplan 2015-2018 kan man se at Sandnes kommune frem til 2018 planlegger å investere for 5.818.448.000. Av dette planlegges 1.885.800.000 brukt på skole og 504.900.000 på barnehager, 921.500.000 på levekår, 625.788.000 på teknisk hvorav 267.080.000 planlegges brukt på en ny idrettshall, en ny idrettspark og rehabilitering av en idrettshall og 150.000.000 på svømmehall. 372.500.000 på VAR og 260.710.000 på «eiendom». 76.300.000 planlegges brukt på kultur og byutvikling og 1.170.950 på kommunens fellesområde hvorav hele 553.750.000 planlegges brukt på et nytt rådhus (Sandnes kommune, 2015).

Om eventuell fremtidig kommunesammenslåing skriver rådmannen kun at regjeringen har igangsatt arbeidet med en ny kommunereform som fører til at kommunene har fått en plikt til å utrede kommunesammenslåinger. Sandnes har startet utredning sammen med kommunene i Jærrådet (Time, Hå, Klepp, Gjesdal og Sandnes). Det ventes en stortingsmelding om oppgavefordelingen våren 2015 og i løpet av stortingsperioden vil inntektssystemet til kommunene bli revidert. «Disse sakene vil kunne få stor betydning for kommuneøkonomien», skriver rådmannen (Sandnes kommune, 2015). Samtidig som kommunereform, oppgavefordeling og inntektssystem kan få stor betydning for kommuneøkonomien og

kommunens eksistens, planlegger altså Sandnes kommune å investere for nærmere seks milliarder, hvorav en halv milliard er tenkt brukt på nytt rådhus!

#### **4.6.4 Iveland kommune**

Iveland kommune i Aust-Agder med 1.283 innbyggere i 2013 er den kommunen som planlegger å øke gjelda 4. mest fra 2013 til 2018 med 170,98 %. Lånebeløpet i 2013 er på 20.025 kroner per innbygger og planlegges økt til 54.348 kroner per innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er på 25.732.000 kroner i 2013 og 69.729.000 kroner i 2018. Kommunen er verken regionsenter eller randkommune, men regnes som perifer i sentralitet i forhold til regionsenter. Den har likevel en nærhet til Kristiansand via randkommunene Vennesla og Birkenes.

Rådmannen innleder økonomiplanen 2015-2018 med å peke på at Iveland kommune over flere år har hatt en positiv befolkningsvekst og en sunn kommuneøkonomi. Kommunene har fått utfordringer innen demografi, bygninger, infrastruktur og økonomi som følge av befolkningsutviklingen. Disse utfordringene fører igjen til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden må foreta en del større investeringer (Iveland kommune, 2015). Om kommunereformen sier rådmannen følgende (Iveland kommune, 2015):

*Regjeringen igangsatte en ny kommunereform som har til hensikt å etablere nye og robuste kommuner. Alle landets kommuner har et utredningsansvar som skal avklare om kommunen kan klare de påtenkte kommunale oppgavene de skal betjene i framtiden. Kommunen ved politikerne skal lede dette arbeidet, samt ta de nødvendige avgjørelser som reformen vil kreve. For Iveland vil det være naturlig å utrede flere alternativer for framtidig kommuneform, alt fra en selvstendig kommune til en storkommune i Knutepunkt Sørlandet. Kommunereformen vil prege de politiske og administrative valgene i hele økonomiplanperioden 2015-2018, og om mulig til 2020.*

Av 119.050.000 kroner planlagt investert i 2015-2018, er 30 millioner avsatt til utbygging av skolen og 60 millioner avsatt til omsorgs-demensavdeling på eldrehjemmet. Om Iveland blir bestående som selvstendig kommune, sammenslått med Vennesla eller blir en storkommune, vil uansett dette være varige verdier som først og fremst vil komme de som bor i dagens geografiske Iveland kommune til nytte.

#### **4.6.5 Finnøy kommune**

Finnøy kommune, en øykommune utenfor Stavanger i Rogaland med 3.015 innbyggere i 2013, er den kommunen som planlegger å øke gjelda 5. mest fra 2013 til 2018, med 155,69 %.

Lånebeløpet i 2013 er på 42.786 kroner per innbygger og planlegges økt til 109.399 kroner per innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er på 129.000.000 kroner i 2013 og 329.839.000 kroner i 2018. Kommunen er verken regionsenter eller randkommune, men regnes som perifer i sentralitet i forhold til regionsenter. Likevel har den en nærhet til Stavanger-Sandnesregionen via randkommunen Rennesøy.

Rådmannen bruker mye av økonomiplanen til å forklare politikerne og innbyggerne at «Den økonomiske situasjonen for Finnøy kommune vil i 2015 vere strammare enn kva den har vore dei siste åra.» (Finnøy kommune, 2015). Grunnen er blant annet at veksten i frie inntekter er lavere enn snittet i fylket og landet, at kommunen mister småkommunetilskuddet og at finanskostnadene (avdrag og renter) øker. Rådmannen foreslår å omstrukturere tjenesteproduksjonen, redusere rammen til noen av tjenesteområdene og omorganisere sykehjemmet og toppledelsen i kommunen. Til sammen foreslås en reduksjon på 14,9 årsverk av ca. 241 årsverk, altså en reduksjon på i overkant av 6 % av de samlede årsverkene i kommunen.

*Rådmannen er oppteken av at konsekvensane av omstillinga ikkje skal underkommuniseras. Det vil vere slik at nokre tenesteområde får ein lågare kvalitet på tilbodet. Det vil òg medføre at ein innafor einskilde område vil oppleve at dei tilsette må arbeide på ein annan måte eller med andre oppgåver. Det vil òg bety at omdisponerings-/nedbemanningsprosessar. (Finnøy kommune, 2015)*

I kombinasjon med disse forholdsvis omfattende tiltakene på drift skriver rådmannen om gjeldsgraden og investeringene at forslaget til budsjett for 2015 og økonomiplan for 2015-2018 gir følgende gjeldsgrad i prosent:

*Tabell 22 Gjeldsgrad*

	<b>R-2013</b>	<b>B-2015</b>	<b>B-2016</b>	<b>B-2017</b>	<b>B-2018</b>
<b>Gjeldsgrad</b>	65,79 %	102,32 %	108,15 %	111,34 %	107,63 %

Det økonomiske måltallet for kommunen er at den langsiktige gjelden ikke skal være høyere enn 85 % gjeldsgrad. Som en kan se av tabellen over vil Finnøy allerede i 2015 ha passert det økonomiske måltallet på 85 % med god margin når gjeldsgraden er oppe i 102,3 %. I løpet av økonomiplanperioden greier kommunen heller ikke å få gjeldsgraden betydelig ned igjen, men ligger godt over 100 %. Rådmannen viser til at måltallet i seg selv er relativt høyt og at

gjeldsgraden utover i økonomiplanperioden er urovekkende høy. Det er investeringer gjennomført de siste årene og foreslått i økonomiplanen som fører til økningen. Investeringer slår direkte ut i høyere gjeldsgrad ettersom Finnøy kommune sin økonomiske situasjon er at de må lånefinansiere alle investeringene (Finnøy kommune, 2015). Den desidert største enkeltinvesteringen er nybygg og rehabilitering av Finnøy sentralskule på hele 93,1 millioner i perioden 2014-2016. Ellers er de største enkeltinvesteringene i perioden 10 millioner til bibliotek og kontorlokaler, 8 millioner til ombygging av gammel skole til barnehage, 5 millioner til nybygg brannstasjon, 4,8 millioner til nye kommunale boliger 3,7 millioner til rehabilitering av sykehjemmet og 2,7 millioner til rehabilitering av trygdeboliger foruten 50,2 millioner til VAR i samme periode.

#### **4.6.6 Forsand kommune**

Forsand kommune i Rogaland med 1.227 innbyggere i 2013 er den kommunen som planlegger å øke gjelda 35. mest fra 2013 til 2018 med 53,27 %. Lånebeløpet i 2013 er på 58.004 kroner per innbygger og planlegges økt til 88.901 kroner per innbygger i 2018. De totale lånebeløpene er på 71.171.000 kroner i 2013 og 109.081.000 kroner i 2018. Kommunen er en randkommune i sentralitet i forhold til regionsenter, da den har sjøgrense til Sandnes.

Tallene presentert ovenfor er ikke oppsiktsvekkende store. Det som er spennende å se på er et avsnitt rådmannen skriver i økonomiplanen. Jeg skal komme tilbake til det, men først se på endringene fra økonomiplanen 2014-2017 til 2015-2018. I den førstnevnte økonomiplanen planla Forsand kommune å investere 29.066.000 i 2014, 36.848.000 i 2015, 9.200.000 i 2016 og 5.300.000 i 2017 (Forsand kommune, 2015). Ett år senere planlegger de å investere 70.458.000 i 2015, 11.150.000 i 2016, 5.550.000 i 2017 og 1.650.000 i 2018 (Forsand kommune, 2015). Bruk av lån i perioden 2014-2017 var beregnet til 30.005.000, mens det for perioden 2015-2018 har økt til 55.005.000 kroner. Økningen her er heller ikke dramatisk, selv om den er en tydelig trend.

Det mest oppsiktsvekkende har rådmannen skrevet i økonomiplanen for 2015-2018 (Forsand kommune, 2015):

*Rådmannen sitt forslag til investeringsbudsjett er å rekne som eit «tradisjonelt» investeringsbudsjett. Kommunestyret har samtidig gitt signaler om at det er ønskeleg at det byggas varige verdiar fram mot en sannsynleg kommunesamanslåing. I samband med at Forsand kommune har starta en prosess om ny kommunestruktur med Strand og*

*Hjelmeland vil rådmannen jobba vidare med strategiar og planar for en auke i investeringstakten. Rådmannen vil leggje til rette for involvering av kommunestyret slik at føringane frå det politiske nivået kan bli meir konkrete.*

Her har vi ett eksempel på en kommune som bevisst strategisk tilpasser seg en ventet sammenslåing som følge av den annonserte kommunereformen og som i tillegg er åpen om det.

## 5 Strategisk tilpasning eller...?

Jeg startet ved å anta at det skjer en strategisk økonomisk tilpasning i kommune-Norge i forkant av kommunereformen, og at frie inntekter, befolkning og sentralitet var variabler som hadde betydning for hvor mye en kommune økte gjelda.

### 5.1 Oppsummering av funn

Hypotese 1 om at gjeldsgrad vil utvikle seg negativt i alle norske kommuner, og det vil komme ett brudd i 2013 der gjeldsgraden vil utvikle seg mer negativt etter enn før kommunereformen ble annonsert fikk støtte. Det kom et tydelig brudd i 2013, men det ser ut til å flate ut igjen etter 2016. Det kan finnes flere grunner til utflatingen. Mange kommuner fokuserer mest på hva de skal investere i de første årene av en økonomiplan ettersom det som er lenger ut i økonomiplanen lett kan endres og ikke oppleves like bindende. En annen grunn kan være at det er valg høsten 2015, og at politikerne ønsker å få gjennomført saker de har gått til valg på før nytt valg, for å kunne vise velgerne at de gjennomfører det de lover. En tredje grunn kan være at de kommunene som raskest vedtar sammenslåinger allerede kan være en ny og større kommune fra 1. januar 2017.

Hypotese 2 om at gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som har mest å tape på en sammenslåing, dvs. kommuner som har best økonomi (frie inntekter per innbygger) fikk ikke støtte. Verken resultatet i den bivariante analysen eller den multivariate analysen var signifikant. Begge analysene viser at høyere frie inntekter gir høyere økning av gjeld enn lavere frie inntekter. Retningen er med på å støtte hypotese to, selv om hypotesen ikke kan bekreftes på grunn av signifikansnivået.

Hypotese 3 om at gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si små kommuner fikk ikke støtte. Verken resultatet i den bivariante analysen eller den multivariate analysen var signifikant. Begge analysene viser at større kommuner øker gjelda mer enn mindre kommuner. Retningen er med på å svekke hypotese tre, selv om signifikansnivået gjør at jeg ikke kan trekke bastante konklusjoner.

Hypotese 4 om at gjeldsgrad vil utvikle seg mest negativt i kommuner som opplever sterkest press for sammenslåing, det vil si kommuner som er randkommuner til et regionsenter fikk støtte. Både den bivariante og den multivariate analysen viser at gjelden stiger mer i

randkommunene enn i de sentrale kommunene og i de perifere kommunene. Den bivariate analysen var ikke signifikant, men det var den multivariate analysen, og hypotese fire fikk derfor støtte.

Norske kommuner øker altså gjelda mer etter 2013 enn før. Men det er ikke slik at det er de små eller rike kommunene som øker gjelda mest, men de som ligger geografisk plassert slik til at de sannsynligvis vil bli sammenslått med en større bykommune, og at de dermed kan overføre gjelden til andre.

## **5.2 Enorm variasjon**

I tabell 21 viste jeg hvor stor variasjonen var i hvor mye kommunene planlegger å øke gjelden i prosent til 2018 med 2013 som utgangspunkt. Det varierte fra Bjerkreim kommune som planlegger en negativ vekst på 25,88 % til Fedje kommune som planlegger en gjeldsvekst på 275,74 %. I tillegg til denne variasjonen vil jeg også påpeke at kommunene har enormt ulik økonomisk utgangspunkt, som man kan se i tabell fire og tabell fem. Noen kommuner har allerede høy gjeld, mens andre har vært forsiktige med gjeldsveksten de forutgående årene. Det kan være med på å forklare at noen kommuner har en enorm gjeldsvekst mens andre faktisk senker gjelden i perioden 2013-2018.

Da jeg gikk gjennom de fem kommunene som planlegger å øke gjelden mest i 2013-2018, viste det seg at det er liten sammenheng mellom dem. Det kan tyde på at lokale behov er viktige for gjeldsutviklingen. De fem kommunene spenner fra den lille og perifere øykommunen Fedje med 569 innbyggere til store og sentrale regionsenteret Sandnes kommune med 70.046 innbyggere. Ellers er den perifere i forhold til regionsenter Hå kommune med 17.635 innbyggere, perifere i forhold til regionsenter Iveland kommune med 1.283 innbyggere og perifere i forhold til regionsenter Finnøy kommune med 3.015 innbyggere blant de fem kommunene som planlegger å øke gjelden mest. Det spenner altså fra en av de minste til en av de største kommunene og fra perifere kommuner til regionsenter.

Fire av de fem kommunene som økte gjelden mest er perifere i forhold til regionsenter. Totalt sett er likevel de perifere kommunene de som øker gjelden gjennomsnittlig minst. Standardavviket var også stort. Det sier mye om at det er enorme forskjeller innad i gruppene og at gjennomsnittet kan være svært misvisende.



Andre observasjoner som det kan være verdt å peke på er at Hå kommune var den kommunen som planlegger å øke gjelden nest mest av utvalget på 99 kommuner. I motsatt ende av skalaen finner vi Bjerkreim kommune som er den kommunen som planlegger å senke gjelden mest. Kommunene grenser geografisk til hverandre. Hå kommune planlegger å øke gjelden med 236,50 % mens Bjerkreim kommune planlegger å senke gjelda med 25,88 %. Bjerkreim kommune planlegger å senke gjelden fra 37.584 kroner per innbygger i 2013 til 27.858 kroner per innbygger i 2018. I den andre ytterkanten planlegger Hå kommune å øke gjelden fra 18.030 kroner per innbygger 2013 til 60.671 kroner per innbygger i 2018. Bjerkreim hadde i 2013 53.645 kroner i frie inntekter per innbygger mens Hå hadde 44.836 kroner i frie inntekter per innbygger. I og med at Bjerkreim og Hå kommune geografisk grenser til hverandre, kan det være en mulighet at de vil inngå i en felles storkommune, selv om de tradisjonelt har tilknytning til ulike regionsentre. Dersom administrasjon og politikere i Bjerkreim blir oppmerksomme på denne utviklingen i gjeldsgrad mellom kommunene er det ikke lett å si om de kaster seg på trenden om å øke gjelden for å ikke komme tapende ut, om de avviser Hå som fremtidig kandidat til å slå seg sammen med eller om de holder fast på strategien om å senke gjelden.

Tre av de fem kommunene som i tabell 21 planlegger å øke gjelda prosentvis mest fra 2013 til 2018 er blant de fem kommunene som vi kan se i tabell fem at hadde minst lån per innbygger i 2013. Alle fem kommunene som i tabell 21 planlegger å øke gjelda mest i prosent per innbygger fra 2013 til 2018 tilhører faktisk den nedre halvdel av tabell fem som er de kommunene med lavest gjeld per innbygger i 2013. Det er den eneste fellesnevneren med de fem kommunene. I den multivariate analysen var det et funn at kommunene med lav gjeld i 2013 økte gjelden mer enn kommunene med høy gjeld. Det var også et funn som var statistisk signifikant. Det kan med rette stilles spørsmål ved om det gjør noe at en kommune som kun har 7.860 kroner i gjeld per innbygger planlegger å øke gjelda med 275,74 % den neste femårsperioden.

### **5.3 Annen motivasjon enn egoisme?**

Det kunne vært fristende å si at alle kommuner tilpasser seg strategisk ut ifra at hypotese 1 fikk støtte. Men selv om det er trenden, er det som jeg har vært inne på en enorme variasjon. Det er mange kommuner som planlegger en ubetydelig gjeldsvekst og til og med gjeldsnedgang. Undersøkelsene tyder derfor på at det ville vært en for lettvinntilnærming til problemstillingen.

Den enorme spennvidden og variasjonen mellom kommunene som planlegger å øke gjelda mest kan tyde på at det for noen kommuner kan det være ønske om en nyttemaksimering, mens det for andre kommuner kan være lokale behov, mulighetsrommet eller sosiale og kulturelle normer som avgjør hvor mye de tar opp i lån etter 2013.

Houlberg setter ord på et dilemma som kommunepolitikerne står overfor ved en kommunereform: «En kollektiv handlingslogik tilsiger, at den nye sammenlagte kommunes økonomiske og politiske handlemuligheter vil være større, hvis de gamle kommuner bringer størst mulig økonomisk overskud ind i sammenlægningen. Men for den enkelte kommune i sammenlægningen kan det være mere rationelt at dræne pengekassen inden lukketid.» (Houlberg, 2014, s. 1-2). En positiv kassebeholdning kan overfor innbyggerne gi et inntrykk av at skatteleggingen har vært unødvendig stor. Det kan for lokalpolitikere være et viktig politisk signal at pengene er brukt opp til å gagne kommunens egne innbyggere mens det fremdeles er de lokale politikere som bestemmer. Lokalpolitikere vet også at et eventuelt overskudd som vil bli overført til en ny storkommune vil bli fordelt på hele den nye kommunen og at pengene vil måtte deles på mange flere enn kommunens egne innbyggere (Houlberg, 2014, s. 1-2). Ut fra denne motsetningen mellom å ta hensyn til fellesskapet i den nye storkommunen eller først og fremst skape mest mulig nyttemaksimering for egne innbyggere i dagens kommune, kan man tenke seg at det mer eller mindre er tilfeldig hvordan administrasjon og lokalpolitikere velger å prioritere mellom disse to ytterpunktene.

Særlig innenfor økonomisk teori har egoismen en sentral plass. Men det å ivareta egen gevinst er nok ikke det eneste som har betydning i menneskelig motivasjon. Ofte kan det være flere motivasjonsfaktorer som preger og driver handlingene våre enn snever egeninteresse. De sosiale og kulturelle rammene for samhandling kan påvirke hvilke verdier vi vektlegger og hvor mye vi vektlegger dem. Dette er en ide som bryter radikalt med den økonomiske teorien som forutsetter at motivasjonen til aktørene er uavhengig av sosiale strukturer (Torsvik, 2003, s. 168). Egoisme og egeninteresse er heller ikke helt det samme. Det kan faktisk være i ens egeninteresse å ikke være egoistisk. Egeninteresse er et videre begrep enn egoisme.

Når man skal foreta et valg kan valget også stå mellom det å være strategisk for å sikre sin egen økonomiske gevinst på den ene siden eller det å oppføre seg sosialt passende. De inoverrettede og egoistiske hensynene er motstridende i forhold til de utoverrettede sosiale hensynene (Torsvik, 2003, s. 175). Kanskje økonomisk teori rett og slett passer bedre i forhold til studier

på et stort og anonymt marked enn på politikere og offentlige ansatte som jevnlig har kontakt med og sosial samhandling med de i nabokommunen gjennom innterkommuneale selskaper, møter, kurs og konferanser? Kanskje den økonomiske teorien er for unyansert i forhold til menneskelig motivasjon i arenaer som politikk og offentlige organisasjoner? Enkelte av kommunene fremsto riktignok egoistiske, men det finnes nok også andre motivasjonsfaktorer, slik som blant annet lokale behov.

Kanskje det også er en kamp mellom langsiktig og kortsiktig egeninteresse. Det kan være i ens langsiktige egeninteresse å oppføre seg sosialt passende på kort sikt. Dersom en kommune låner og bruker alt det den kan make, så kan det hende at kommunen eller kommunene den blir slått sammen med vil bruke det imot den aktuelle kommunen og «straffe» den i så lang tid at de på sikt vil tape på å oppføre seg egoistiske her og nå.

Det kan hende at statens styringsforsøk har fungert overfor noen av kommunene. Det fremstår som om det ikke ble et vellykket signal, all den tid høringsforslaget ble trukket. Til tross for at lovforslaget om statlig godkjenning av låneopptak og langsiktige leieavtaler ble trukket og dermed ikke ble vedtatt, kan det hende at fokuset regjeringen rettet på problematikken likevel har fungert overfor noen av kommunene. Dersom man ser på kommunepolitikere som egoistiske aktører, ville nok de kommunene som ikke planla å øke gjelden fått en god ide når de las om regjeringens bekymring i høringen, og de kunne dermed ha hevet seg på gjeldskarusellen for å ikke komme tapende ut i forhold til de andre kommunene. Selv om gjeldsveksten øker etter 2013 viser undersøkelsene mine at det fortsatt er en del kommuner som planlegger å senke gjelden eller å øke gjelden forholdsvis lite i perioden fra 2013 til 2018. Det kan være et signal om at i noen av kommunene er administrasjonen og politikerne i vel så stor grad er opptatt av å oppføre seg i tråd med normene for hva som er sosialt passende.

Det kan også tenkes at en del kommuner ikke ser på kommunereformen som truende nok. En del kommuner er tilbakeholdne og utreder fordi det er en utredningsplikt, men det er fremdeles lite konkret hvilken sanksjonsmulighet det vil brukes mot de kommunene som bestemmer seg for å fortsette uten å slå seg sammen med noen. I regjeringsplattformen står det riktignok at «regjeringen vil endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes» (Regjeringen, 2013, s. 7) i forbindelse med kommunereformen. Regjeringen påpeker til og med at de vil gjennomføre endringene gradvis og på en forutsigbar måte. (Regjeringen, 2013, s. 47) Tidsplanen om at

sammenslåingsvedtakene skal fattes i denne regjeringsperioden er muligens litt optimistiske, og når regjeringen ikke fikk til et bredt forlik i Stortinget, kan det hende at mange kommuner forventer at det hele renner ut i sanden dersom de bare sitter stille og venter lenge nok.

Houlberg sine undersøkelser i Danmark konkluderte med at kommunene som ble slått sammen brukte mer penger enn kommunene som fortsatte som før sammenslåingsprosessen. Dessuten viste undersøkelsen at av kommunene som utgjorde en liten andel av den nye kommunen i høyere grad brukte penger enn de større kommunene som ble sammenslått (Houlberg, 2014, s. 1). Hvilke kommuner som vil bli sammenslått vet vi fortsatt ikke, så den samme sammenlikningen har vi ikke mulighet til å foreta i Norge. Både undersøkelsen mellom kommuner som fortsetter som før og kommuner som blir sammenslått, samt mellom store og små kommuner som blir sammenslått vil det være spennende å foreta også i Norge når vi får greie på hvilke kommuner som slås sammen.

Jeg vil konkludere med at det er utbredt i norske kommuner at de strategisk tilpasser seg kommunereformen med å øke gjelden. En kommune skriver det også helt åpenlyst i økonomiplanen. Men for noen kommuner kan det tyde på at det dreier seg om lokale behov. Det var ikke folketall eller inntekter som gav signifikant utslag på gjeldsvekst, men de kommunene som kan påføre et større fellesskap utgiftene etter sammenslåing, randkommunene. Tross alt er muligens den viktigste variabelen hva kommunen allerede har i lån per innbygger i 2013 for hvor mye de planlegger å øke gjelden frem til 2018. Mange ønsker nok å låne mer, men frykter ROBEK. Og variasjonen er enorm, jamfør de fem «avvikende» kommunene. Det kan også være verdt å påpeke at 83 % av grunnen til gjeldsveksten i perioden 2013-2018 forklares av noe annet enn det som er målt i oppgaven her.

## 6 Kildeliste

- Beer, D. (2015, Mars 28). Kommunereform - hvorfor det? *Nationen*, ss. 2-3.
- Brandtzæg, B. (2014, 1 31). *Kommunesammenslåing og konsekvenser*. Hentet fra [www.stfk.no/Arkiv/Plan%20og%20miljo/Kommunekonferanse2014/Bent%20A.%20Brandtz%C3%A6g,%20Telemarksforskning,%20Kommunesammensl%C3%A5ing%20og%20konsekvenser\\_BAB.pdf](http://www.stfk.no/Arkiv/Plan%20og%20miljo/Kommunekonferanse2014/Bent%20A.%20Brandtz%C3%A6g,%20Telemarksforskning,%20Kommunesammensl%C3%A5ing%20og%20konsekvenser_BAB.pdf)
- Det kongelige kommunal- og regionaldepartement. (2006, desember 8). OT.prp. nr. 14 (2006-2007) Om lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse).
- Det kongelige kommuneal- og moderniseringsdepartement. (2014). Prop. 95 S (2013-2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Kommuneproposisjonen 2015.
- Fedje kommune. (2015, april 3). *Fedje kommune*. Hentet fra Budsjett for 2015: <http://www.fedje.kommune.no/budsjett-for-2015.5608248-308922.html>
- Finnøy kommune. (2015, april 5). *Finnøy kommune*. Hentet fra Budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018: <http://www.finnoy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Midl=4&FilId=1588>
- Forsand kommune. (2015, april 3). *Forsand kommune*. Hentet fra Budsjett 2014 og økonomiplan 2014-2017: <http://www.forsand.kommune.no/budsjett-2014-og-okonomiplan-2014-2017.5532149-200112.html>
- Forsand kommune. (2015, april 3). *Forsand kommune*. Hentet fra Budsjett 2015 og Økonomiplan 2015-2018: <http://www.forsand.kommune.no/budsjett-2015-og-okonomiplan-2015-2018.5618923-157531.html>
- Frisvoll, S., Farstad, M., Flø, B., Storstad, O., & Vik, J. (2014). Kommunefloka - skjer det noe uten tvang? *Plan nr. 2*, ss. 10-15.
- Hagen, T., & Sørensen, R. (2006). *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). Do Municipal Merge Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies, Vol. 37 - No. 2,* ss. 196-214.
- Houlberg, K. (2014). David og Goliat i kassen før lukketid - danske kommuners likviditets- og gældsutvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica 46. årgang nr. 2,* ss. 1-21.
- Hå kommune. (2015, april 3). *Hå kommune*. Hentet fra Budsjett og økonomiplan 2015-2018: <https://www.ha.no/Handlers/fh.ashx?MIId=9137&FilId=28265>
- Iveland kommune. (2015, april 4). *Iveland kommune*. Hentet fra Budsjett 2015 - Økonomiplan 2015-2018: <http://www.iveland.kommune.no/budsjett-2015-okonomiplan-2015-2018.5615534-294428.html>
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, mai 14). Høyring av lovframlegg om statleg godkjenning av kommunale låneopptak og leigeavtaler før iverksetjing av kommunereforma.
- Monkerud, L., & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 04,* ss. 265-295.
- Nodeland, R. (2015, mars 20). Fædrelandsvennen . *Sjeføkonom: -En gjeldsvekst som ikke kan fortsette,* ss. 6-7.
- Regjeringen. (2013, oktober 7). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra [www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf).
- Sandnes kommune. (2015, april 4). *Sandnes kommune*. Hentet fra Økonomiplan 2015-2018: <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Okonomiplan-2015-20181/Forslag-til-vedtak-og-hovedtall/Hovedtall/Budsjettskjema-2B-Investeringsprosjekter/>

- Sandnes kommune. (2015, april 4). *Sandnes kommune*. Hentet fra Økonomiplan 2015-2018, Innledning: <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Okonomiplan-2015-20181/Presentasjon/Forslag-til-vedtak-og-hovedtall/>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, april 2). *Statistikkbanken folkemengde*. Hentet fra Tabell: 06913: Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret (K): <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Folkemengd1951&KortNavnWeb=folkendrkv&PLanguage=0&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, april 2). *Statistikkbanken frie inntekter*. Hentet fra Tabell: 04681: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 3 (K): <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Kostra3KAFinansi&KortNavnWeb=kommregnko&PLanguage=0&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, mai 28). *Statistikkbanken konsumprisindelsen*. Hentet fra Tabell: 03014: Konsumprisindeks: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=kpi&CMSSubjectArea=priser-og-prisindekser&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, April 2). *Statistikkbanken netto lånegjeld*. Hentet fra Tabell: 04681: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 3 (K): <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Kostra3KAFinansi&KortNavnWeb=kommregnko&PLanguage=0&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, april 6). *Statistisk sentralbyrå offentlig forvaltning*. Hentet fra Økonomisk utsyn Økonomiske analyser 1/2013: [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/101115?\\_ts=13d3d290010](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/101115?_ts=13d3d290010)
- Statistisk sentralbyrå. (2015, april 6). *Statistisk sentralbyrå sentralitet*. Hentet fra Korrespondansetabell Sentralitet 2008, Kommuner 2014: <http://stabas.ssb.no/CorrTabFrames.asp?ID=9101563&Language=nb>
- Stord kommune. (2015, april 2). *Stord kommune*. Hentet fra <http://stord.kommune.no/Documents/sekretariat/formannskapet/budsjett-taldel.PDF>

Store norske leksikon. (2015, april 6). *Store norske leksikon*. Hentet fra Sandnes:  
<https://snl.no/Sandnes>

Torsvik, G. (2003). *Menneskenatur og samfunnsstruktur. Ein kritisk introduksjon til økonomisk teori*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Porsgrunn:  
<http://no.wikipedia.org/wiki/Porsgrunn>

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Skien: <http://no.wikipedia.org/wiki/Skien>

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Arendal:  
<http://no.wikipedia.org/wiki/Arendal>

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Kristiansand:  
<http://no.wikipedia.org/wiki/Kristiansand>

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Stavanger:  
<http://no.wikipedia.org/wiki/Stavanger>

Wikipedia. (2015, april 6). *Wikipedia*. Hentet fra Bergen: <http://no.wikipedia.org/wiki/Bergen>