

Kommunesammenslåing – en kamp mellom fornuft og følelser

"De som har stemt, de har stemt ut fra følelser. Ikke fordi de har satt seg ned og gjort kalkulasjoner og den typen vurderinger. De har sagt at tar dere landet fra oss, så skal det bli krig."

Ordføreren i Tjelsund etter folkeavstemmingen i 2003

Forskningsrapporten *"Kommunestruktur mellom fornuft og følelser"* konkluderer med at beslutningstakere som vil lykkes med kommunesammenslåing må ta innbyggernes følelser på alvor. Den slår fast at det må bygges en ny interkommunal identitet for å lykkes i prosessen frem mot en ny kommune.

Som dere er kjent med skal innbyggerne tas med på råd i spørsmålet om kommunesammenslåing. Det er riktig og viktig, men vi mener at meningsmålingene kan og bør gi mer kunnskap enn innbyggernes ja eller nei til en ny kommunestruktur. Ordkraft har derfor utviklet ideen om et Identitetsbarometer for å tilby et verktøy som kan gi kunnskap om innbyggernes stedsidentitet, og for å identifiserer faktorer som kan fremme og hemme prosessene. Kunnskap som har verdi før vedtaket fattes, men ikke minst etterpå, når en ny kommune og identitet skal utvikles.

I forarbeidet til Identitetsbarometeret har vi vært i dialog med KS Agder og Fylkesmannen i Vest-Agder, som har gitt nyttige innspill og støtte.

Ordkraft inviterer nå norske kommuner til å gjennomføre Identitetsbarometeret for å spørre sine innbyggere om råd i kommunesammenslåingsprosessene, og for å skaffe seg kunnskap om innbyggernes identitet og tilhørighet. I vedlagte notat finner dere mer informasjon om bakgrunn for og gjennomføring av barometeret.

Med vennlig hilsen,



Rune Røiseland
 Daglig leder
 Ordkraft

Kort om Ordkraft

Ordkraft er et kommunikasjonsselskap som arbeider med kunnskap som utgangspunktet for alle våre rådgivende og kompetansebyggende tjenester. Kunnskapsinnhenting og analyse skjer på ulike måter, og metodisk både kvantitativt og kvalitativt. Ordkraft samarbeider blant annet med analyseselskapet Oxford Research og Respons Analyse.

NOTAT

Identitetsbarometeret:

Innbyggerne og kommunereformen: fornuftige følelser?

Forsøkene på å slå sammen norske kommuner har i all tid vært en øvelse i å håndtere motstand – også når motstanden kan virke irrasjonell og styrt av følelser. Mange forsøk på frivillig sammensmelting av kommuner har havarert, og mange nye kommunekonstellasjoner har i lange tider etter vedtak om sammenslåing hatt praktiske og identitetsmessige utfordringer knyttet til sammenslåingen. Da regjeringen i Kommuneproposisjonen 2015 presenterte en helhetlig plan for kommunereformen, var det med mindre rom for frivillighet enn tidligere. Reformen kommer, og mange nye kommuner ligger på tegnebrettet – klare til å forme konstellasjoner som kan møte de utfordringene som venter. Selv om reformen vil bli gjennomført, så skjer det ikke uten snublesteiner – og utfordringer knyttet til sammensmelting av identiteter. Ordkraft har utviklet Identitetsbarometeret for å skape et verktøy som gir kommunene kunnskap om innbyggernes stedsidentitet, og for å identifiserer faktorer som kan fremme og hemme prosessen frem mot både vedtak og utvikling av de nye kommunene.

Bakgrunn

I desember 2004 kom rapporten *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser*.¹ Rapporten var sluttrapport for prosjektet "*Identitet og tilhørighet i kommunene*", gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning (Bygdeforskning) på oppdrag fra KS. Prosjektets formål var å skaffe tilveie kunnskap om hvilken rolle befolkningens opplevelse av identitet og tilhørighet spiller i (frivillige) sammenslåingsprosesser, og hvordan disse faktorene kan være mulighetsbærere for nye kommunestrukturer. Resultatene baserer seg på data fra tre case-studier og en nasjonal spørreundersøkelse.

Kort oppsummert konkluderer prosjektet med at kommunal identitet spiller en viktig rolle i kommunesammenslåingsprosesser, og at det er avgjørende å bygge en ny interkommunal identitet for å få til en vellykket sammenslåing. Interkommunal identitet kan bygges, og vokser frem som en følge av samhandling på tvers av grensene. Rapporten peker på at kommunesammenslåing er langt mer enn en fusjon av to eller flere administrasjoner. Selv om det er viktig å lete etter økonomiske og organisatoriske fordeler ved en sammenslåing, så må man, for å lykkes i prosessen og få legitimitet i befolkningen, også forholde seg til innbyggernes både irrasjonelle og rasjonelle opplevelse av trussel mot identiteten.

Da ekspertutvalget for kommunereformen la frem en liste over ti kriterier som kommunene måtte jobbe med i den kommende reformprosessen,² var et av dem lokal identitet. I departementets veileder; *Veien mot en ny kommune*³, sies det: "*Identitet er ofte et spørsmål i diskusjonen om kommunestruktur. Her er det viktig å kartlegge hva en har felles, som for eksempel lokalaviser, idrettslag, handelssenter og skoler.*" En kommune er et administrativt avgrenset område, men for innbyggerne er det mest av alt en sosial konstruksjon. Det folk er stolte av og identifiserer seg med, finnes både innenfor og utenfor dagens administrative kommunegrenser.

¹ http://regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2003/0206/ddd/pdfv/231631-bygdeforskning_tilhorighet_og_identitet.pdf

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Rapport-fra-ekspertutvalget-for-kommunereformen-overlevert.html?id=754197>

³ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess.html?id=767597>

Departementets veileder⁴ sier: "Erfaringer viser at ny identitet kan bygges uten at dette går på bekostning av innbyggernes identitet til lokalsamfunnet de bor i." Det krever at man tar innbyggernes stedsidentitet – om den er faktisk eller følt – på alvor i strukturprosessen, og det viser at regjeringen har tatt inn over seg de tydelige resultatene som kom fra prosjektet om identitet og kommunesammenslåing i 2004.

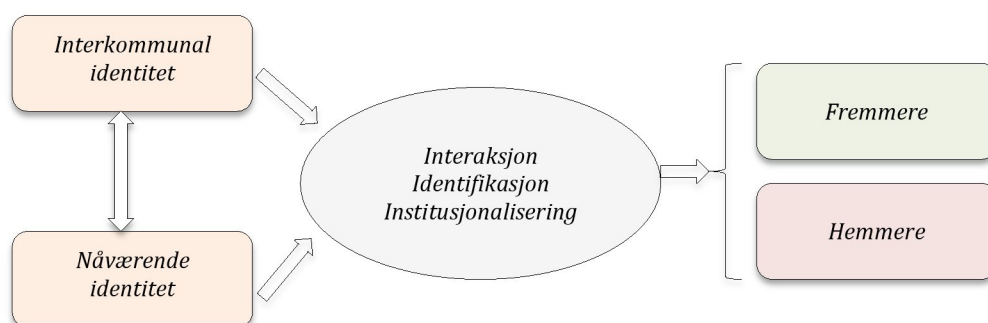
Teoretisk tilnærming

Det eksisterer lite forskning på identitetsdimensjonen i kommunesammenslåingsprosesser. I arbeidet med Identitetsbarometeret støtter vi oss på den allerede nevnte rapporten fra Bygdeforskning, som det nyeste og mest relevante teoretiske utgangspunktet for å studere identitet i sammenslåingsprosesser. Teoretisk benytter rapporten regionaliseringsteorien som den mest relevante for et hittil ustudert felt. Begrepene identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering er hentet fra nettopp regionaliseringsteorien, og vi har valgt å ta de tre med videre inn i utviklingen av Identitetsbarometeret som et viktig rammeverk, både for analysen og utviklingen av et spørsmålsbatteri. Enkelt kan de tre begrepene – som henger tett sammen – forstås som følgende i en kommunereformprosess:

- **Interaksjon:** Samhandling som krever reise – funksjonelle hverdagsregioner (arbeid, bolig, konsum, offentlige tjenester)
- **Identifikasjon:** Elementer knyttet til følelsen av tilhørighet og samhörighet – oss og de andre – gammelt fremfor nytt (historie, kultur, bygg, natur)
- **Institusjonalisering:** Fremveksten av nye enheter – prosesser som gjør at et område blir oppfattet som én enhet (offentlige tjenester, media, demokratiske organer)

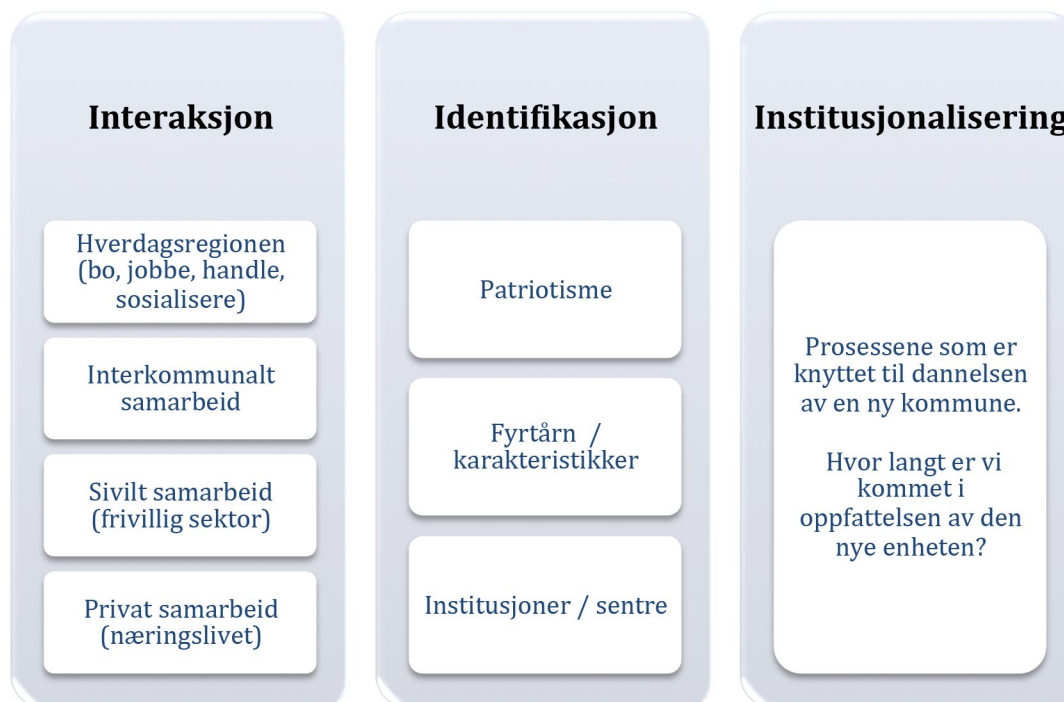
Analysemodell

Den enkle analysemodellen under viser hva slags type kunnskap vi i hovedsak har som mål å hente ut gjennom å kartlegge de tre identitetsdimensjonene, *interaksjon*, *identifikasjon* og *institusjonalisering*. Analyse målet kan sies å være todelt. For det første skal kunnskapen kunne benyttes til å beskrive hva innbyggerne knytter sin identitet til, og gjennom det definere hvor sterk både den nåværende identiteten er, og hvor langt på vei kommunene har kommet mot en felles interkommunal identitet. Styrkeforholdet mellom nåværende identitet og en interkommunal identitet er i følge rapporten fra 2004 avgjørende for hvor vellykket en sammenslåing vil kunne bli. For det andre skal kunnskapen kunne brukes til å identifisere på hvilken måte identitet representerer fremmere og hemmere i sammenslåingsprosessen.



⁴ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess.html?id=767597>

Vi tror ikke at det samme spørsmålsbatteriet passer til alle kommuner, kontekster og situasjoner. Derfor ber vi kommunene med inn i et samarbeid der vi utarbeider og skreddersyr et undersøkelsesopplegg som gir best mulig informasjon i hvert enkelt tilfelle. Vi tror likevel det er klokt å benytte seg av et felles rammeverk, og vi tror det er riktig å knytte det opp mot det forskningen allerede vet, og som vi tidligere har beskrevet som tre ulike deler som samlet danner et bilde av identiteten: *interaksjon*, *identifikasjon* og *institusjonalisering*. I figuren under har vi vist ulike temaer som kan sortere under de tre delene, og som kan være nyttige rettesnorer når vi skal utvikle spørsmålsbatteriet til den enkelte undersøkelsen. For en befolkningsundersøkelse er det særlig temaene under overskriften *identifikasjon* som vil være sentrale.



Kunnskap med nytteverdi

Med Identitetsbarometeret får beslutningstakere objektiv og anvendbar kunnskap innbyggernes stedsidentitet og grad av interkommunal identitet, og om faktorer som kan hemme og fremme prosessen frem mot de nye kommunene – både i tiden før og etter vedtaket er gjort.

Nåværende identitet versus interkommunal identitet:

Utvikling av en ny og interkommunal identitet konkurrerer med innbyggernes nåværende stedsidentitet, enten den er knyttet til kommunen, bygda, regionen, gata eller andre geografisk avgrensede områder. Styrkeforholdet mellom de to identitetene kan ha betydning for hvor lett eller vanskelig sammenslåingsprosessen blir, både før og etter et endelig vedtak. Kunnskap om styrkeforholdet kan derfor være et godt verktøy for på en best mulig måte å bidra til å bygge den interkommunale identiteten, og å forutse de utfordringer som kan komme knyttet til identitet og tilhørighet. De tre dimensjonene legger til rette for å stille tre ulike og overordnede spørsmål:

- Interaksjon: I hvilken grad har kommunene allerede vokst sammen?
- Identifikasjon: Finnes det et "vi" mellom kommunene?
- Institusjonalisering: Har det dannet seg en forestilling om den nye kommunen?

Fremmere og hemmere:

Kunnskap om nåværende identitet og interkommunal identitet gir også kunnskap om avstanden mellom de to, og bevissthet rundt hvor veien frem mot en dominerende interkommunal identitet er. Identitetsbarometeret vil fortelle kommunene hvilke faktorer under de to dimensjonene *interaksjon* og *identifikasjon* som er sterke og hvilke som er svake indikatorer på nåværende og interkommunal identitet. Det vil også kunne gi en samlet oppfatning av hvor langt innbyggerne er kommet i oppfattelsen av den nye kommunen (*institusjonalisering*). Denne type kunnskap har vi kalt fremmere og hemmere i prosessen, fordi det forteller oss noe om på hvilke områder kommunene må jobbe med å skape en felles identitet, og på hvilke de allerede har kommet langt på vei. Særlig sterke nåværende identiteter kan oppfattes som potensielle hemmere i prosessen, mens sterke interkommunale identiteter kan oppfattes som potensielle fremmere i prosessen.

Gjennomføring av Identitetsbarometeret

En meningsmåling kan fortelle oss hvilke av nabokommunene innbyggerne vil og ikke vil slå seg sammen med. Den kan også gi svar på hva de frykter og hva de liker med ulike kommunekonstellasjoner. Slik informasjon er i stor grad et resultat av den identiteten hver enkelt innbygger føler til sin by, sitt sted eller sin kommune, og vi tror kommunene har større nytte av å vite hva som er de underliggende faktorene. Hva som skaper motstanden, og hva som fremmer positive holdninger. En vellykket prosess må ta med innbyggerne i det som betyr noe for dem, og sammen bygge en ny interkommunal identitet.

Identitetsbarometeret kan gjennomføres og ha nytte på flere stadier i prosessen, og Ordkraft inviterer nå til dialog med interesserte kommuner for å se på hvilke muligheter en slik undersøkelse kan gi. Vi har bred kompetanse og lang erfaring med lignende målinger og analyser. Ordkraft står blant annet bak det nasjonalt anerkjente Omdømmebarometeret™, som har målt regioners attraktivitet siden 2006.

En identitetsundersøkelse vil kunne gjennomføres som en rasjonell elektronisk eller telefonbasert spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen i én eller flere kommuner samtidig. Ordkraft samarbeider med Respons Analyse på datainnsamling, noe som sikrer høy kvalitet og validitet i undersøkelsene.

Ved valg av antall respondenter veies flere hensyn opp mot hverandre, der kostnad er en naturlig faktor. Enkelt sagt vil et større antall respondenter gi flere mulighet for analyser av utvalgte grupper, og dermed et bedre grunnlag for å forstå avgrensede befolkningsgrupper. På den andre siden kan behovet først og fremst knytte seg til å forstå et samlet bilde, som ikke trengs brytes ned på for eksempel alder og kjønn. Da er det ikke nødvendig å intervju flere respondenter enn at mer overordnede bilder kan presenteres innenfor akseptable feilmarginer.

Her følger et eksempel på hvordan en undersøkelse kan gjennomføres i praksis:

1) Utvikle spørsmålsbatteri til undersøkelsen.

Dette er den viktigste jobben i enhver undersøkelse, og krever tett involvering fra kommunen(e). Det kan også være hensiktsmessig å vurdere å benytte ei referansegruppe bestående av representanter for ulike grupper i befolkningen, for bedre å fange opp problemstillinger som er særlig relevante i den enkelte kommune og region.

2) Valg av undersøkelsesopplegg

Størrelsen på kommunen(e) avgjør hvorvidt det er mulig å gjennomføre undersøkelsen ved elektronisk datafangst, eller om det mest hensiktsmessige er telefonintervjuer. I mange tilfeller vil det sistnevnte være det eneste aktuelle for å nå et representativt utvalg av befolkningen.

3) Analyse og rapportering

Når undersøkelsen er gjennomført, får vi tilgang på resultatene gjennom enkle frekvenser og der

det er mulig vil krysstabellanalyser fortelle oss hva grupper av befolkningen mener. Analyse av tallenes betydning og drøfting opp mot eventuelle problemstillinger, vil bli gjort av Ordkraft, og bli presentert i en enkel rapport, delvis som tekst og delvis via grafiske fremstillinger. Om ønskelig kommer vi og presenterer resultatene for dere.

4) Kostnader

Pris for å gjennomføre en Identitetsundersøkelse vil avhenge av mange faktorer. En elektronisk undersøkelse er mindre kostnadskrevende enn en telefonisk, men sistnevnte er den som oftest benyttes for å oppnå representativitet i utvalget. Antall spørsmål er en annen faktor som spiller inn på kostnadsnivået. Det samme gjør omfang på analyse og rapportering. Dersom flere kommuner går sammen om undersøkelsen, vil det selvsagt senke kostnadene betraktelig. Vi setter gjerne opp et prisforslag i hvert enkelt tilfelle, men kan antyde en kostnad for hver kommune på mellom 110 000,- og 130 000,- eks. mva., alt inkludert.

5) Fremdrift

Avhengig av pågang på undersøkelser hos Respons Analyse vil en standard gjennomføring fra en undersøkelse starter til den er avsluttet, ta fra 2 til 4 uker. Avhengig av fremdriften ellers vil rapporten kunne være klar rundt 2 måneder etter oppstart.