



Kommunesammenslåing og regional utvikling

Betydning av identitet og tilhørighet

Bent Aslak Brandtzæg

TF-notat nr. 29/2014

Tittel: Kommunesammenslåing og regional utvikling
Undertittel: Betydning av identitet og tilhørighet
TF-notat nr: 29/2014
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg
Dato: 10.6.2014
ISBN: 978-82-7401-716-0
ISSN: 1891-053X
Pris: Kr 100 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Betydning av identitet og tilhørighet i kommunesammenslåingsprosesser
Prosjektnr.: 20140770
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Distriktssenteret

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

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

Resymé:

Dette notatet er et bidrag til et forskerseminar på Gardemoen 16. juni 2014 i regi av Distriktssenteret. Bakgrunnen for seminaret er at kunnskapsgrunnlaget for å si noe om den eventuelle betydningen av «identitet» i kommunereformarbeidet, er tynt. Distriktssenteret ønsker å bygge opp et kunnskapsgrunnlag for om identitet/tilhørighet er viktig, hvorfor det eventuelt er viktig, og hvilken betydning identitet/tilhørighet har for prosessene og resultatene av den igangsatte kommunereformen. I notatet blir problemstillingene belyst med erfaringer fra gjennomførte sammenslåingsprosesser, og spesielt ut fra utfordringer knyttet til lokalt- og regionalt utviklingsarbeid.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen, og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforsking siden 1995.

Forord

Dette notatet er et bidrag til et forskerseminar på Gardemoen 16. juni 2014 i regi av Distriktssenteret. Bakgrunnen for seminaret er at kunnskapsgrunnlaget for å si noe om identiteten sin eventuelle betydning i kommunereformarbeidet er tynt. Distriktssenteret ønsker å bygge kunnskap om identitet/tilhørighet er viktig, hvorfor det eventuelt er viktig og hvilken betydning den har for prosessene og resultatene av den igangsatte kommunereformen.

Det har vært stilt begrenset med tid og ressurser til rådighet for utarbeidelse av notatet, og arbeidet er gjennomført i løpet av noen få dager i begynnelsen av juni 2014. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg hatt ansvar for arbeidet.

Bø, 10.6.2014

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

1. Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn for notatet	6
1.2 Formål og tilnærming	6
2. Nærmere om identitet og tilhørighet.....	7
3. Erfaringer fra sammenslåingsprosesser.....	9
3.1 Resultater fra folkeavstemninger	9
3.2 Nærmere om årsaker til skepsis i befolkningen.....	10
3.3 Hva kjennetegner kommuner som sier ja til kommunesammenslåing?	12
4. Kommunesammenslåing som regional utviklingsstrategi	15
4.1 Utfordringsbilder	15
4.2 Verktøy og strategier for regional utvikling	15
4.2.1 Attraktivitetsmodellen	15
4.2.2 Integrert stedsutvikling og bred verdiskaping som utviklings-strategi.....	16
5. Sammenfattende vurderinger. Kunnskaps- og forskningsbehov	19
Litteratur.....	21

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for notatet

Dette notatet er et bidrag til et forskerseminar på Gardemoen 16. juni 2014 i regi av Distriktssenteret. Bakgrunnen for seminaret er at kunnskapsgrunnlaget for å si noe om identiteten sin eventuelle betydning i kommunereformarbeidet er tynt. Distriktssenteret ønsker å bygge kunnskap om identitet/tilhørighet er viktig, hvorfor det eventuelt er viktig og hvilken betydning den har for prosessene og resultatene av den igangsatte kommunereformen.

Telemarksforskning er bedt om bidra med innspill fordi instituttet har gjennomført mange utredninger og evalueringer knyttet til sammenslåingsprosesser. Disse inkluderer også utredninger og/eller evalueringsarbeid knyttet til seks av de sju frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995. De aktuelle kommunesammenslåingene omfatter Våle og Ramnes (Re), Bodø og Skjerstad, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Inderøy og Mosvik. Instituttet har deltatt i en følgeevaluering av fire av disse kommunesammenslåingene på oppdrag fra KS. På oppdrag fra KRD har Telemarksforskning også foretatt en kartlegging av konsekvenser og effekter i etterkant av sammenslåingene.

1.2 Formål og tilnærming

Vi vil her forsøke å se på hvordan forholdet til identitet og tilhørighet er håndtert i noen av sammenslåingsprosessene som er gjennomført de senere årene, og vurdere hvordan identitet har virket inn på prosessene, både direkte og indirekte. Målet er å trekke ut, sammenstille og vurdere resultater og erfaringer som kan være av relevans for de forestående prosessarbeidet knyttet til kommunereformen.

Som grunnlag for vurderingene vil vi innledningsvis se nærmere på identitetsbegrepet, og hvordan dette er håndtert i to utredninger som har direkte fokus på forholdet mellom kommunestruktur, tilhørighet og identitet.

Notatet er utarbeidet på svært kort tid, og baserer seg kun på sammenstilling av eksisterende utredninger og erfaringer. Ved å sammenstille og vurdere erfaringer fra utredninger med ulike faglige tilnærminger og perspektiver, har det likevel vært en ambisjon å bidra bedre innsikt og forståelse av hva slags betydning identitet og tilhørighet har for kommunesammenslåingsprosesser. Avslutningsvis har vi også forsøkt å peke videre kunnskapsbehov og problemstillinger og forsknings spørsmål som kan være av spesiell relevans med tanke på det framtidige reformarbeidet.

2. Nærmere om identitet og tilhørighet

Identitet er et begrep som gir uttrykk for hvem vi er i forhold til andre. Det innebærer at identitet ikke eksisterer og dannes i et vakuum, men må forstås i forhold til sosiale relasjoner. Identitet dannes på grunnlag av sosiale, kulturelle og/eller fysiske skiller mellom oss og de andre. Frisvoll og Almsås (2004) bruker «identitetens tre i-er» – identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering – som en tilnærming til å forstå identitet og tilhørighet i kommunesammenslåingsprosesser. *Interaksjon* knyttes til samhandling som innebærer at folk må reise. ABS-regioner nevnes som eksempel på geografiske klassifiseringer hvor reising og interaksjon står i sentrum. *Identifikasjon* peker mot grunnmeningen med identitet, og at dette er selve kjernen i skillet mellom «oss» og de «andre». Identifikasjon skapes gjennom prosesser som gir en følelse av enhet eller samhörighet med noen eller noe, og interaksjon og tid framheves som to kjernefaktorer i prosessene hvor tilhørighet dannes. Dannelse av tilhørighet og samhörighet kan være langvarige prosesser. I forbindelse med *institusjonalisering* refereres det til prosesser som gjør at et område, f.eks. en ny sammenslått kommune, blir oppfattet som en geografisk enhet av befolkningen. I disse prosessene får området også en ny identitetsmessig egenart knyttet til seg (identifikasjon). Det vises til at de tre dimensjonene knyttet til identitet henger tett sammen, og det kan være vanskelig å skille dem fra hverandre i den virkelige verden.

Frisvoll og Almsås (2004) gir videre uttrykk for at identifikasjon, dvs. samhörighet og følelsen av å være «i samme båt», kan skapes. Den interkommunale samhörighetsfølelsen omtales om *interkommunal identitet*, og det konkluderes med at en sterk interkommunal identitet er avgjørende for at en frivillig kommunesammenslåing skal lykkes. Interkommunal identitet har bl.a. sammenheng med interaksjonen på tvers av kommunegrensene mellom kommunene som tenkes sammenslått. Når samhandlingen pågår over tid, skapes en tilhørighetsfølelse med dem man samhandler sammen med – en følelse av å høre sammen *til tross for* kommunegrensen. Eksempler på ulike faktorer som bidrar til å bygge interkommunal identitet, er bl.a. felles arbeidsmarked, felles handelssenter, felles «skolemarked», felles institusjoner som lokalaviser, kulturhus, lag og foreninger, interkommunalt samarbeid og felles infrastruktur. Samtidig vises til at de faktorene som fungerer som *fremmere* av interkommunal identitet også kan fungere som *hemmere* dersom de liten grad gjør seg gjeldende. Her vises det også til at sterke stedsnavn, jevnstore kommuner og mangel på «stedshierarki», kan være til hinder for utvikling av interkommunal identitet. I dette ligger det av jevnstore steder vil være rivaler og prøve å sørge for at det ene ikke vokser på bekostning av det andre. Videre nevner Frisvoll og Almsås tilstedeværelse av bygdelister som en hemmer for utvikling av interkommunal identitet. «Når selv ikke innbyggerne innenfor kommunen opplever at de er i samme båt, vil de i enda mindre grad oppleve at de er i samme båt med innbyggere i nabokommuner.» Topografiske barrierer og geografisk avstand trekkes også fram som hindringer for utvikling av en interkommunal identitet. Slike barrierer kan i noen tilfeller overvinnes ved bygging av ny infrastruktur – tunneler, bruer etc.

I forbindelse med undersøkelse foretatt av Nord-Trøndelagsforskning (Nortug et al. 2014), ble det også sett nærmere på hvordan befolkningens identitet, tilhørighet og ønsker kan påvirke kommunestrukturen. Problemene blir belyst gjennom tre case-studier som omfattet Stjørdalsregionen (Meråker, Selbu, Tydal, Malvik, Stjørdal og Frosta), INVEST-samarbeidet (Inderøy, Verran og Steinkjer) og Midtre Namdal (Fosnes, Namsos, Overhalla, Namdalseid og Flatanger).

I sin tilnærming til steder og identitet forsøker Nortug et al. (2004) å bygge bro mellom funksjonelle tilnærminger som kan sies ha en positivistisk "objektiv" tilnærming til kvantitativt målbare forhold. Denne tilnærmingen blir kritisert fordi den legger for lite vekt på menneskers subjektive opplevelse av steder, og hvordan folk definerte seg selv i forhold til steder. Denne humanistiske orienterte kritikken flyttet derfor fokus over på subjektive følelser for steder. Denne tilnærmingen har igjen fått kritikk for en subjektiv og ensidig fokusering på folks individuelle opplevelser og oppfatninger. Nortug et al. (2004) viser til at selv om steder fysisk sett fremtrer likt, kan ulike individ bruke stedenes egenskaper ulikt, samtidig som at stedene kan ha ulik romlig rekkevidde for forskjellige personer. Videre pekes det på at ulike individ lever ulike liv, deltar i ulike sosiale relasjoner, har ulik historie og forutsetninger. Ulike individer bruker også ulike romlige egenskaper og har ulik romlig sosiale interaksjon. Dette kan gi ulike opplevelser og ulike bånd til steder.

Implikasjonen av dette er at selv om man kritiserer et funksjonalistisk syn på kommunestruktur basert på sentrerte funksjonelle regioner, så vil det være like galt å anta at det finnes en fastlagt gitt stedsidentitet som man kan bygge kommunestrukturen på. Det vises til at det er nødvendig med et helhetlig og dynamisk syn på steder dersom man skal få grep på forholdet mellom folks stedstilhørighet og deres holdning til kommunestruktur. Identitet skapes gjennom levende individ sine liv på fysiske steder i sosiale relasjoner med hverandre, og det er nødvendig med et perspektiv som knytter funksjonelle og sosiale forhold sammen med folks følelsesmessige bånd til steder.

Resultatene viste at identitet og stedsfølelse varierte mellom ulike individer ut fra både rolle og livsfase. Undersøkelsen viste også at folk som oftest var tilknyttet stedet der de bodde som sådan, og ikke til en kommune. Ofte var dette et mer lokalt sted enn selve kommune som geografisk enhet, selv om dette også kunne være sammenfallende. I hvilken grad en hadde selvtillit på stedets vegne, eller følte at stedet var sårbart, varierte også mellom de ulike kommunene. Det var i Flatanger at stedet ble sett på som mest sårbart, mens Meråker var den av distriktskommunene hvor man hadde størst selvtillit på stedets vegne. Når det gjelder stedets integrasjon med omgivelsene, varierte denne også. Inderøy var det stedet der folk følte seg mest regionalt integrert, mens igjen var Meråker det stedet man følte var mest naturlig avgrenset fra omliggende regioner. Syn på regional integrering varierte også ut fra folks livssituasjon og profesjon. Nortug et al. (2004) sin konklusjon er derfor blant annet at folks levde liv i et dynamisk forhold påvirker deres tilhørighet til steder, men at dette bare indirekte påvirkes av kommunestrukturen. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes derfor av hvordan folks levde liv og de stedene de bor på, kommer til å bli påvirket av denne strukturen. Undersøkelsen viste også at motstanden mot kommunesammenslåing var størst i distriktskommunene. Dette fordi det er i distriktskommunene man lettest kan tenke seg til at endringer i kommunestrukturen vil påvirke den sosiale kontekst der folks identitet formes, og der det er størst frykt for at en kommunesammenslåing vil bidra til utarming av lokalmiljøet. Dette kommer til syne gjennom frykt for tap av arbeidsplasser, økt sentralisering og utflytting, lengre avstand til beslutningstakere og nøkkelpersoner samt mindre kommunalt engasjement for lokalmiljøet. I sentrumskommunene var det et mer avslappet forhold til kommunesammenslåing. Om grensene for senterkommunene blir utvidet, vil ikke disse kommunene bli mindre senterkommuner av den grunn.

Sammenlignet med undersøkelsen til Frivoll & Alamås (2004), hvor det konkluderes med at en sterkt interkommunal identitet er en forutsetning for en vellykket kommunesammenslåingsprosess, tyder resultatene til Nortug et al. (2004) på at utsiktene til å sikre livskraftige bygder i hele den sammenslåtte kommunen, og ikke bare positiv utvikling i kommunesenteret, er vel så viktig. Dette synes også å være en viktig erfaring i forbindelse med flere av de sammenslåingsprosessene som har vært forsøkt eller gjennomført de senere årene. Vi skal i det påfølgende avsnitt se nærmere på noen av disse erfaringene.

3. Erfaringer fra sammenslåingsprosesser

3.1 Resultater fra folkeavstemninger

Folkeavstemningene som er gjennomført de senere år, viser at det er vanskelig å få flertall for sammenslåing av kommuner (jf. Tabell 1). I de tilfellene utfallet av folkeavstemningene har blitt ja til sammenslåing, har ja-flertallet vært med knappst mulig margin, ofte med bare noen få stemmers overvekt. I noen av de kommuner hvor det har blitt et knapt ja-flertall, har det ligget svært godt til rette for en sammenslåing. Det har gjerne vært snakk om små kommuner og/eller kommuner som har vært tett integrert fra tidligere og som har klare felles utfordringer.

Ellers viser tabellen at ikke alle kommuner har gjennomført folkeavstemninger. Dette gjelder Bodø, Harstad og Inderøy. Dette er de største kommunene i sine sammenslåingskonstellasjoner, og samtidig de kommunene som har vært det naturlige kommunesenteret i den nye kommunen. Her har man vurdert det slik at en sammenslåing vil ha så liten betydning for kommunens innbyggere at det ikke vil være nødvendig med en folkeavstemning.¹ Dette er samsvar med Nortug et al. (2004) sine erfaringer med at senterkommuner har et mer avslappet i forhold til kommunesammenslåinger. Poenget understrekes ytterligere gjennom det faktum at der det er gjennomført folkeavstemninger er det stort sett et klart «ja» i kommuner som får kommunesenteret, mens det som oftest blir «nei» i omegnskommunene.

Tabell 1 Resultater fra noen folkeavstemninger som er gjennomført de senere årene. Basert på Bolkesjø & og Brandtzæg (2005). Oppdatert med resultater fra folkeavstemningene i Mosvik/Inderøy og Ørland/Bjugn.

Folkeav- Stemming (år)	Kommuner	Resultat			Frammøte %
		Ja	Nei	Blanke	
Valdres (2004) NEI	Sør-Aurdal	23,5%	76%		60,4%
	Nord-Aurdal	61,2%	38,3%	0,5%	49,2%
	Vestre Slidre	16,7%	83%	0,3%	64,6%
	Øystre Slidre	13,8%	86%	0,2%	67,5%
Re (1999) JA	Våle	50,4%	49,6%	ikke med	
	Ramnes	79,3%	20,7%	ikke med	
Harstad/Bjarkøy (2002) JA	Harstad	--			K.styrevedtak 64,3%
	Bjarkøy	90,1%	9,9%	ikke med	
Ølen/Vindafjord (2003) JA	Ølen	63,5%	36,5%	ikke med	54,5%
	Vindafjord	50,1%	49,9%	ikke med	52,7%
Ål/Hol (2003) NEI	Ål	42,5%	56,1%	1,4%	54,3%
	Hol	16,8%	82,7%	0,5%	59,2%
Bodø/Skjerstad (2003) JA	Bodø	--			K.styrevedtak 79,4% %
	Skjerstad	50,2%	49,8%	Ikke med	

¹ I henhold til inndelingsloven er det ikke krav om folkeavstemninger, men det står at innbyggerne bør høres. Ulike høringsformer kan være aktuelle.

Aure/Tustna (2003)	Aure	64,8%	34,3%	0,9%	61,7%
JA	Tustna	52,3%	47,0%	0,7%	75,7%
Indre Sunnfjord (2003)	Førde	50,3%	43,8%	5,9%	51,3%
NEI	Gaular	30,2%	67,9%	1,9%	60,8%
	Jølster	28,8%	69,5%	1,6%	66,5%
	Naustdal	38,5%	58,0%	3,6%	61,9%
Skånland/Tjeldsund (2004)	Skånland	56,3%	43,7%	0,0%	49,2%
NEI	Tjeldsund	20,4%	79,6%	ikke med	59,7%
Hobøl/Spydeberg (2003)	Hobøl	76,4%	22,9%	0,7%	38,7%
NEI	Spydeberg	23,5%	76,1%	0,3%	49,6%
Kristiansund/Frei (2004)	Kristiansund	95,5%	4,5%		39,5%
JA	Frei	51,1%	48,9%		67,6%
Gol/Hemsedal (2005)	Gol	56%	44%		23,4%
NEI	Hemsedal	20,7%	79,3%		42,5%
Mosvik/Inderøy	Mosvik	57,6%	41,8 %	0,6%	76,5 %
JA	Inderøy	--			K.styrevedtak/ opinionsundersøkelse
Bjugn/Ørland	Bjugn	35,2%	64,2%	0,6%	64,7%
Nei	Ørland	63,1%	35,6%	1,3%	54,1%

Klausen (2004) har gjennomført den mest omfattende empiriske studien knyttet til argumenter for og mot kommunesammenslåing i kommuner hvor det er gjennomført folkeavstemming. I alt ble over 2300 respondenter intervjuet pr. telefon. Klausen har sett på sannsynligheten for å stemme ja til sammenslåing under forutsetning av at en mente at kommunesammenslåingen ville få visse konsekvenser. De som hadde størst sannsynlighet for å stemme ja var de som mente at: *Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksomhet*. Derneft fulgte følgende grupper (med avtagende sannsynlighet for å stemme ja):

- *En kommunesammenslåing vil gi den nye kommunen bedre økonomi*
- *Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunene som den er foreslått slått sammen med*
- *Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune*

Klausen konkluderer med at det han kaller materialistiske argumenter er dominerende. Dette uttrykkes slik: «*Resultatene er noe overraskende i forhold til en del vanlige oppfatninger av spørsmålet. Det viser seg ganske entydig at velgerne først og fremst har lagt vekt på de «materialistiske» argumentene knyttet til en kommunesammenslåing. Det er troen på en positiv næringsutvikling, bedret kommuneøkonomi og kommunalt tjenestetilbud som er tettest knyttet til en kommunesammenslåing. ...Argumenter knyttet til lokaldemokratiet viser seg alt i alt å ha meget liten sammenheng med oppgitt stemmegivning. Dette gjelder både frykten for at en ny storkommune vil gjøre det vanskeligere å komme i kontakt med kommunepolitikere, og for at det vil bli vanskeligere å påvirke politikken. Heller ikke oppgitt grad av tilknytning til kommunene slår ut i analysene.*» Samtidig som Klausen trekker denne konklusjonen, framgår det av hans undersøkelse at tilhørigheten til bostedskommunen er sterk, og at det er et flertall som mener at lokaldemokratiet vil bli svekket.

3.2 Nærmere om årsaker til skepsis i befolkningen

Dersom vi går tilbake og ser på Tabell 1, viser den at valgdeltakelsen varierer ganske mye fra tilfelle til tilfelle. Et gjennomgående trekk er imidlertid at valgdeltakelsen er lavere i de kommunene

som går inn for sammenslåing enn de som ikke gjør det. Dette gjelder f.eks. i Valdres, hvor Nord-Aurdal har lavere valgdeltakelse enn de øvrige kommunene. Tilsvarende finner vi i Førde, Skånland, Hobøl og Gol. Dette indikerer også at befolkningen synes spørsmålet om kommunesammenslåing er av mindre betydning enn i de kommunene hvor det er nei-flertall. Ja-kommunene er som nevnt de kommunene som vanligvis ligger an til å få kommunesenteret i en ny storkommune.

De som bor i kommunene som får kommunesenteret, vil oppleve dette som positivt i forhold til utsiktene for framtidig utvikling. De delene av befolkningen som ikke får senteret, frykter sentralisering og utarming av lokalsamfunnet. Det som ofte framheves som viktige argumenter for å slå sammen kommuner, er at en sammenslåing bidrar til effektivisering, og bedre og mer robuste fagmiljøer. Dette blir igjen sett på som en forutsetning for å opprettholde eller styrke det kommunale tjenestetilbudet. Dersom man skal realisere stordriftsfordeler, vil imidlertid dette måtte innebære en viss grad av sentralisering – man får i det minste ett kommunestyre og en administrasjon. Selv om det i forbindelse med sammenslåingsprosessen gjerne blir tatt til orde for at tjenestetilbudet stort sett blir opprettholdt som før, oppleves dette gjerne ikke som noen garanti for at etableringen av større kommune ikke vil bidra til å forsterke sentraliseringen. Argumentet om at en sammenslåing bidrar til økonomiske innsparinger som skal bidra til å styrke tjenestetilbudet, slår sjelden an i kommuner som ikke får kommunesenteret. Selv om det som oftest er et flertall om ser at en større kommune vil få større fagmiljøer, blir mindre sårbar, får bedre tjenester og vil stå sterkere rustet med tanke på håndtere framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling, er det likevel ofte et klart flertall, spesielt i de minste kommunene, som mener at en kommunesammenslåing vil slå negativt ut med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn (f.eks. Brandtzæg et al. 2011, 2013). Det er frykt for flytting av makt og påvirkningskraft, og at engasjementet og oppmerksomheten for utviklingen av eget sted skal forsvinne. Evalueringen av forsøket på kommunesammenslåing i Valdres viste at det var stor usikkerhet knyttet til effektene av en sammenslåing (Bolkjesjø & Brandtzæg 2005). Her var det flere som ga uttrykk for at det var lett å peke på konkrete negative effekter av en sammenslåing, men at det var vanskelig å finne konkrete positive effekter. Disse respondentene kom fra kommuner som ikke fikk kommunesenteret. Enkelte pekte på at en sammenslåingsprosess ville bidra til å forsterke sentraliseringen, en trend som man ellers jobbet for å motvirke, og helst snu i positiv retning. I Valdres var mange enige i at en sammenslåing ville bidra til at Fagernes ville bli en regional drivkraft i utviklingen som ville komme hele Valdres til gode. Men det var vanskelig å få folk til å konkretisere hvordan dette skulle skje.

Vi har i dag en stor andel små kommuner som sliter med ensidig og sårbart næringsgrunnlag, strukturendringer i primærnæringene, fraflytting og aldrende befolkning. Mange av disse kommunene vil ha problemer med å møte de framtidige utfordringene som kommunene står overfor når det gjelder krav til kompetanse, opprettholdelse av tjenestetilbud og evne til å ta på seg nye kommunale oppgaver. Så lenge man føler at en kommunesammenslåing kun vil bidra til å framskynde en negativ utvikling for eget lokalsamfunn, vil det likevel være krevende å skape lokalt oppslutning om et slikt tiltak. Dersom man skal lykkes med frivillige kommunesammenslåinger, synes det å være et tydelig behov for et sterkere fokus på å sette opp klare utviklingsmål som alle kommunene ser seg tjent med. Det innebærer også behov for å synliggjøre hvordan en kommunesammenslåing kan bidra til utvikling av livskraftige bygder i tillegg til styrkning av kommunesenteret.

3.3 Hva kjennetegner kommuner som sier ja til kommunesammenslåing?

I henhold til diskusjonen i foregående avsnitt, kan det være av interesse å se nærmere hva som kjennetegner kommuner hvor alle kommunene i den aktuelle sammenslåingskonstellasjonen har sagt ja til sammenslåing. I den første frivillige sammenslåingen som er foretatt under frivillighetslinja, sammenslåingen mellom Våle og Ramnes til Re kommune, var det en felles følt trussel utenfra som var en viktig drivkraft. Det var frykt for at kommunene på sikt kunne bli innlemmet og bli en utkant i de tilgrensende bykommunene. Ved sammenslåing var mulighetene mye større for å kunne bestå som en selvstendig landkommune i indre Vestfold. Dette var noe begge kommunene så seg tjent med framfor en sammenslåing med en bykommune. Det lå for øvrig godt til rette for en sammenslåing ved at kommunene var god integrert fra tidligere og hadde et felles handelssenter på grensen mellom kommunene.

I sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad var det bare Skjerstad som holdt folkeavstemming. I Bodø ble det kun fattet vedtak om kommunesammenslåing i kommunestyret. I og med at sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad i liten grad berører innbyggerne i Bodø kommune, ble det ikke sett behov for å gjennomføre noen folkeavstemming. For Bodøs vedkommende var det snakk om at Skjerstad skulle bli en del av Bodø. Hvorfor så Skjerstad kommune seg tjent med å la seg innlemme i en stor kommune? Viktige årsaker til dette var at Skjerstad kommune var en liten kommune med dårlig økonomi. Som følge av sammenslåingen fikk man dekt opp underskudd på budsjettet, man fikk lovnad om bygging av ny skole og at det skulle gjennomføres en strategisk målrettet satsing på utvikling av ny næringsvirksomhet. Det ble satt i gang et tettstedsutviklingsprosjekt, og det ble lagt bredbånd. Man hadde med andre ord definert konkrete tiltak som kunne bidra til å snu en negativ utvikling over i en mer positiv retning. Sammenslåingen er også et eksempel på viktigheten av at "storebror" viser raushet i slike sammenslåingsprosesser.

Bjarkøy og Harstad sa ja til sammenslåing under forutsetning av at Bjarkøyforbindelsen ble realisert.² På tilsvarende måte som Bodø og Skjerstad, ble det kun holdt folkeavstemming i Bjarkøy kommune. Ved sammenslåing av kommunene og etablering av Bjarkøyforbindelsen forventet man en stabilisering av -øking i folketallet, og derigjennom en styrking av inntektsgrunnlaget i Bjarkøysamfunnet. Dette ved at Bjarkøyforbindelsen dels åpner for dagpendling, dels gjør Bjarkøysamfunnet mer attraktivt for næringsetablering, og derigjennom øker mulighetene for bedre utnyttelse av naturressursene med gevinst for både Bjarkøy og Harstad.

I Ølen og Vindafjord var den viktigste målsetningen med sammenslåingen å få en slagkraftig kommune på Indre Haugalandet. Her var det to relativt like store kommuner som valgte å slå seg sammen for å utgjøre et kraftigere tyngdepunkt og markere seg i forhold til omkringliggende bykommuner. Målet var med andre ord å snu negative tendenser knyttet til næringsliv og bosetting over mot en mer positiv utvikling for kommunene. Man erkjente at man ville stå sterke ved å kjenpe sammen enn å konkurrere seg imellom.

Aure og Tustna sa ja til sammenslåing under forutsetning av etablering av Imarsundforbindelsen (2 broer på riksveg 680 på Nordmøre). Det er verdt å merke seg at forut for sammenslåingen hadde det vært lite pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Aure hadde vært orientert nordover mot Hemne i Sør-Trøndelag, mens Tustna har vært orientert sørover mot Kristian-

² Bjarkøyforbindelsen ble imidlertid utsatt og vedtatt sener enn forventet.

sund. Selv om Imarsundforbindelsen ble sett på som nødvendig for at kommunene i det hele tatt kunne slå seg sammen, ble det også fokusert på at dette brosystemet ville være et viktig element for ny næringsutvikling og styrking av bosettingen i regionen. Bo- og arbeidsmarkedsregionen ville bli større, og nye muligheter for framtidig vekst og utvikling var altså de viktigste motivene.

I Kristiansund og Frei var det muligheten for å drive en mer helhetlig areal- og næringspolitikk som var det viktigste formål med sammenslåingen. Halvparten av de yrkesaktive i Frei jobbet i Kristiansund. Kristiansund måtte på grunn av knapphet på areal regulere boligområder til industri og friområder til boligområder. Næringslivet truet med å flytte ut av regionen på grunn av areal-knapphet. Ved en sammenslåing lå altså mulighetene til rette for en mer helhetlig og langsiktig nærings- og arealpolitikk i området, noe som ville komme begge kommunene til gode.

I Mosvik var nedgang i folketallet, trang økonomi og små og sårbare fagmiljø en viktig motivasjon for initiativet til sammenslåing med Inderøy. Men minst like viktig var mulighetene for positive samfunnsutviklingstiltak og det å bli en del av Inderøy sitt samfunnsutviklingsprogram «Inderøy 2020». De sentrale delmålene som programmet skal bidra til nå, er:

- Økt bolyst, bokraft, og tilflytning
- Flere, varierte og lønnsomme arbeidsplasser
- En varig nyskappings- og utviklingskultur

Målsetninger om utviklingstiltak i Mosvik var nedfelt i intensjonsplanen for kommunesammenslåingen, noe som også har resultert i et eget stedsutviklingsprosjekt knyttet Mosvik sentrum. I intensjonsplane er det også presisert at kommunesenteret skal tjene alle deler av kommunen, og ha et utviklingspotensial i samarbeid og konkurranse med andre sentre i Innherred, - «*et hjerte som slår i sentrum gir spredning og synergier i alle grender*». Man har med andre ord lagt vekt på en balansert utvikling for å skape et sterkere kommunesenter i kombinasjon med mer attraktive bygder.

Det som går igjen blant kommuner som sier ja til sammenslåing, er at alle kommunene ser at en sammenslåing vil være gunstig i forhold til framtidig næringsutvikling, sysselsetting og bosetting. Dersom man ikke klarer å synliggjøre konkrete gevinster i forhold til dette, er sannsynligheten stor for at det blir nei til sammenslåing. Som grunnlag for flere av sammenslåingene, er det også utarbeidet visjoner og mål for hva som skal bli resultatet, og det er nedfelt prinsipper for lokalisering og prioritering av framtidige utviklingstiltak. I Ørland og Bjugn, hvor det i utgangspunktet lå svært godt til rette for å hente ut positive gevinster i forhold til samfunns- og næringsutvikling som følge av en sammenslåing, klarte man ikke å komme fram til en intensjonsplan for framtidig utvikling. I stedet endte sammenslåingsprosjektet i en lokaliseringsdebatt, der det blant annet ble hevdet at det ble «mørkt» i Bjugn dersom kommunesenteret ble lagt til Brekstad i Ørland.

Påvisning av at en kommunesammenslåing vil bidra til effektivisering og økte statlige rammeoverføringer som kan bidra til å opprettholde eller styrke tjenestetilbudet, er et argument som ikke har gjennomslagskraft så lenge dette innebærer sentralisering, og uten at dette gir positiv effekt på andre måter. Kommuner som sier nei til sammenslåing er kommuner som ikke får kommunesenteret, som frykter sentralisering av kommunal virksomhet, og som frykter av eksisterende og nye næringer vil konsentreres til kommunesenteret. Det er med andre ord en frykt for at en kommunesammenslåing vil bidra ytterligere utarming av lokalsamfunn som allerede er strekt preget av fraflytting og forgubbing. Ser man derimot at en kommunesammenslåing kan bidra til å "utløse" strategier og tiltak som kan bidra til å styrke lokalsamfunnene på sikt, er man i større grad villig til å godta en viss sentralisering av kommunal virksomhet. Spørsmålet blir da i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, det vil være mulig å betrakte en kommunesammenslåing som virke-

middel i en helhetlig og målrettet utviklingsstrategi for regionen. Som grunnlag for slike vurderinger, vil det være nødvendig å etablere et felles utfordringsbilde. Dette vil igjen være en forutsetning for å kunne diskutere om, og eventuelt på hvilken måte, en kommunesammenslåing kan bidra til å styrke utviklingsarbeidet og skape livskraftige lokalsamfunn.

I påfølgende avsnitt skal vi se nærmere på noen tilgjengelige verktøy som kan inngå i slike prosesser.

4. Kommunesammenslåing som regional utviklingsstrategi

4.1 Utfordringsbilder

Det er mange kommuner både i Nord-Norge, i Trøndelag, på Vestlandet, på Østlandet og på Sørlandet som er preget av spredt bosetting, fraflytting og aldrende befolkning. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4000 innbyggere (Vabo et al. 2014). I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 prosent i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2000 og 4000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 prosent i folketallet i denne perioden.

Dette er gjerne kommuner med stor andel sysselsetting i primærnæringene, og som har blitt rammet av strukturendringer i landbruk, fiskeri og ensidig industri, og som har behov for omstilling og utvikling av nye næringer. Samtidig vil mange av disse kommunene ha store utfordringer knyttet til å løse de oppgaver og utfordringer som kommunene står overfor i framtiden. Her vil det da også være naturlig å stille seg spørsmålet om en kommunesammenslåing kan inngå som en del av en bredt forankret utviklingsstrategi, og hvilken grad en kommunesammenslåing kan bidra til å snu negative utviklingsstrekk. At en kommunesammenslåing inngår som en bredt forankret utviklingsstrategi er naturligvis ingen garanti for en positiv utvikling, men en klargjøring av utfordringsbildet og potensialet som ligger i en bedre regional samhandling, vil uansett være viktig som grunnlag for å vurdere sentrale spørsmål i en sammenslåingsprosess.

4.2 Verktøy og strategier for regional utvikling

4.2.1 Attraktivitetsmodellen

De fleste regioner har et ønske om å stimulere til både befolknings- og arbeidsplassvekst. Noen kommuner og regioner har klare og eksplisitte mål for dette. Andre har mål for hvilke typer befolkning og arbeidsplasser de ønsker mer av, f.eks. bosetting og arbeidsplasser for personer med høyere utdanning eller arbeidsplasser i vekstbransjer. Dersom kommunesammenslåing skal kunne fungere som en bredt forankret utviklingsstrategi, vil det være nødvendig med en felles virkelighetsoppfatning og at man identifiserer utfordringer som med fordel kan løses i fellesskap som én kommune.

Telemarksforskning har bl.a. gjennom utvikling av attraktivitetsmodellen (f.eks. Vareide et al. 2013) utviklet et verktøy for å kartlegge utfordringsbildet og utforme utviklingsstrategier. Attraktivitetsmodellen er bygget med en forutsetning om at alle steder kan påvirke egen utvikling gjennom å blir mer attraktive. De kan stimulere arbeidsplassvekst gjennom å blir mer attraktive for bedrifter og besøk, eller øke bostedsattraktiviteten med økt innflytting som resultat. I henhold til Vareide et al. (2013) bør styrking av et steds attraktivitet stå sentralt i strategier for stedsutvikling og regional utvikling. Ut fra attraktivitetsmodellen kan summen av steders attraktivitet for bedrif-

ter, besøk og bosetting, forklare et steds, en kommunes eller en regions vekst eller nedgang. Dette betyr at attraktiviteten henger sammen med egenskaper ved stedet, og dermed kan attraktiviteten påvirkes gjennom stedsinnovasjon. Stedsinnovasjon blir enkelt forklart definert som noe nytt som virker på stedsnivå. At det virker, betyr at effekten av tiltak kan avleses i økt attraktivitet. Innovasjonsarbeidet omfatter altså prosesser som skal bidra til økt attraktivitet for bedrifter, bosetting eller besøk, og som skaper vekst og utvikling. Stedsinnovasjon skiller seg dermed fra stedsutvikling, som ikke nødvendigvis trenger å påvirke et steds attraktivitet på en slik måte. Om stedet er mest attraktivt for bedrifter, bosetting eller besøk vil kunne, eller burde kunne, utløse ulike strategier for utvikling. Sikre strategiske valg forutsetter gode modeller som forklarer attraktiviteten, og som kan danne kunnskapsbasert grunnlag for ulike framtidsscenarioer.

Attraktivitetsmodellen er konstruert med tanke på strategisk relevans, og resultatene vil dermed kunne brukes til å definere regionale strategier på bakgrunn av faktiske utviklingstrekk og regionenes egne styrker og svakheter. Etter en avklaring av hva som er endogene og hva som er eksogene faktorer, kan det utvikles scenarier basert på ulike utviklingsretninger av endogene faktorer, som grunnlag for utvikling av strategier for stedsinnovasjon. Programteorien peker også på ulike faktorer som skaper attraktivitet. Disse knytter seg blant annet til areal og bygninger, ameniteter (ulike typer stedlige tilbud, tjenester og goder av fysisk karakter), stedlig identitet og kultur og omdømme. I forhold til kommunestruktur, er det et spørsmål om hvilke forutsetninger som må være på plass for å realisere strategier og tiltak for økt attraktivitet og hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til realisere disse på en bedre måte eller ikke.

4.2.2 Integrert stedsutvikling og bred verdiskaping som utviklingsstrategi

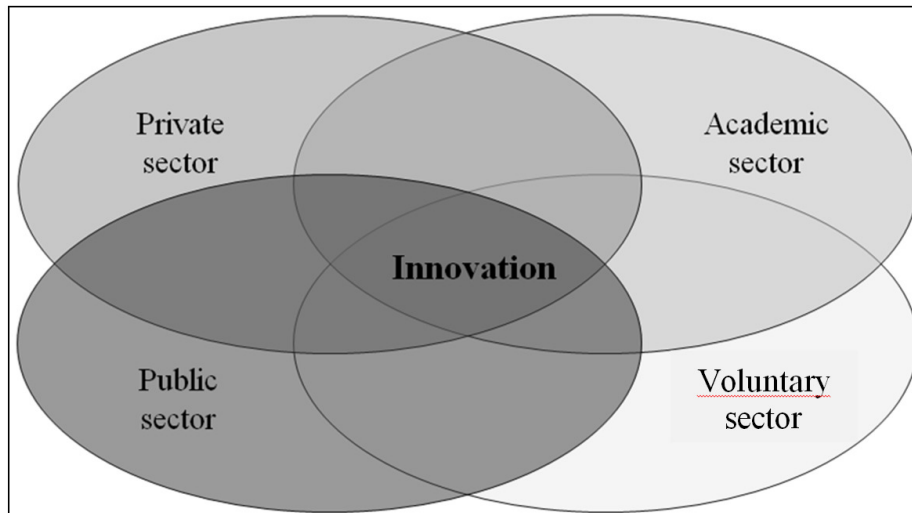
Stedsutvikling er et tema som har fått økende interesse de senere årene, både i Norge og resten av Europa. Ulike akademiske disipliner og fagtradisjoner er gjerne opptatt av ulike dimensjoner knyttet til stedsbegrepet og stedsutviklingen, og mange ulike forskningsmiljø i Norge har vært involvert i stedsutviklingsprosesser på en eller annen måte de siste årene. Det som kjennetegner utviklingen internasjonalt er at den kulturelle og menneskelige dimensjonen i steder og landskap har fått større fokus i forsknings- og stedsutviklingsprosjekter (Hall & Page 2006). Perspektiver som fokuserer på mangfold, forskjeller og nyanser knyttet til kulturelle fenomener, framstår som en motsats til tidligere logiske positivistiske tilnærminger med fokus på generaliserbare modeller, sammenhenger og mønstre knyttet til romlige fenomener. I følge Mose 2010, er det ett perspektiv som framstår som spesielt interessent, og dette perspektivet omtales om *integrert stedsutvikling*.

Kjernen i denne handlingstilnærmingen er stedsutviklingskonseptenes fokus på sektorovergrep og desentrale handlingstilnærminger. Samtidig skal ikke-statlige aktører, i form av regionale nettverk, i større grad enn tidligere involveres i beslutnings- og handlingsprosessene, og den lokale befolkningens interesser ivaretas gjennom egnede former for deltakelse. Videre er intensjonen å rette seg målrettet mot tidligere forsømte og spesielt uheldige regioner med politiske støttetiltak og åpne nye utviklingsperspektiver for disse regionene. Mose (2010) peker på at det til tross for mange ulike faglige bidrag på området, ikke finnes noen enhetlig og generell anerkjent definisjon av integrert stedsutvikling. Med henvisning til ulike internasjonale forfattere, bl.a. Shortall & Shucksmith (1998), Shucksmith (1999), Marsden & Bristow (2000), Mose (2005) og Grabski-Kieron & Krajewski (2007), peker Mose på at følgende konsepter kan forstås som integrert stedsutvikling:

- konsepter med en sektor- eller stedsovergripende handlingstilnærming til utvikling
- konsepter som er forbundet med en forflytting av tidligere sentrale politiske beslutningsstrukturer til et regionalt og lokalt nivå
- konsepter som fokuserer på uttalte subsidierte områder
- konsepter som forutsetter en målrettet og gjennomgående deltakelse fra den berørte befolkningen "på stedet"
- konsepter som er basert på en konsekvent oppbygging og utnyttelse av regionale partnerskap og nettverk av private, offentlige og frivillige aktører
- konsepter som er forbundet med implementering av egnede former for regional aktivering og motivering, regional rådgivning og regional forvaltning

Det er interessant å merke seg at konsepter som kjennetegner integrert stedsutvikling i stor grad er sammenfallende med den utviklingen som skjer i Norge, bl.a. med tanke på nyorienteringen av vernepolitikken og det helhetlige fokuset på vern og utvikling gjennom tverrsektoriell samhandling. Mose (2010) etterlyser imidlertid et konseptuelt grunnlag for bærekraftig utvikling forankret i integrerte stedsutviklingsstrategier. Ut fra prosjektene som er gjennomført både gjennom Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet og gjennom Naturarven som verdiskapinger, er erfaringene at bred verdiskaping som utviklingsstrategi kan være et bidrag med et slikt konseptuelt, metodisk og strategisk grunnlag (f.eks. Haukeland & Brandtzæg 2009, Haukeland et al. 2010, Haukeland & Brandtzæg 2011 og Brandtzæg & Haukeland 2013). Verdiskaping forbindes som oftest med økonomisk verdiskaping, men «bred verdiskaping» utvider begrepet til også å omfatte det som styrker miljømessige, kulturelle og sosiale verdier når natur- og kulturarven tas i bruk. For å oppnå bred verdiskaping kan ikke en form for verdiskaping gå bekostning av en annen. Dette forutsetter at man gjennom bred verdiskaping klarer å få til et gjensidig forsterkende samspill mellom de ulike formene for verdiskaping.

Når det gjelder involvering av aktører i lokalt utviklingsarbeid, er det ofte referert til den såkalte triple-helix-modellen, f.eks. Porter (1990) og Etzkowitz & Leydesdorff (1998). Her beskrives det hvordan innovasjon og utvikling er avhengig av et samarbeid mellom aktører i privat sektor, offentlig sektor og kompetansemiljøer. I arbeidet med bred verdiskaping står samhandlingen mellom disse sektorene også sentralt, men i tillegg viser erfaringene at den frivillige sektoren spiller en viktig rolle. Frivillige lag, organisasjoner og foreninger, f.eks. idrettslag, historielag, ornitologiske foreninger, kulturminneforeninger osv., sitter gjerne med verdifull kunnskap, og de kan være sentrale bidragsytere i mange ulike sammenhenger. Involvering av frivillig sektor er også en viktig inngang for å få fram et steds særpreget og kvaliteter, og involvering av frivillig sektor er også med på å skape lokalt engasjement og løfte fram lokale ambassadører. Den frivillige sektoren bidrar således til å skape deler av det miljømessige, kulturelle og sosiale grunnlaget som gjør et sted attraktivt, noe som videre gir grobunn for den økonomiske utviklingen. Arbeidet med bred verdiskaping gjennom verdiskapingsprogrammene synliggjør således behovet for å utvikle triple-helix-modellen til en *quadruple-helix-modell* der samspillet mellom aktører både i privat sektor, offentlig sektor, kompetansesektoren og frivillig sektor vektlegges (jf. Figur 1).



Figur 1 Quadruple-helix modell. Basert på Haukeland & Brandtzæg (2009).

Erfaringene fra arbeidet med bred verdiskaping i verdiskapingsprogrammene viser at dersom man skal lykkes med et slikt positivt gjensidig forsterkende samspill, så er man også avhengig av bred deltakelse og involvering av et bredt spekter av aktører. Det som trekkes fram som suksessfaktorer for å lykkes med bred verdiskaping, er samhandling, koordinering, dialog, gjøre hverandre gode, involvere, bygge felleskap, etablere møteplasser, skape tverrfaglig forståelse, etablere felles begrepsapparat, informere, bygge kunnskap, skape felles verdiforståelse osv. (Brandtzæg & Haukeland 2013). Det uttrykkes med andre ord et behov for å bygge felles forståelse, tillit og felles engasjement og samspill mellom ulike aktører, og sosial verdiskaping er naturligvis en nøkkelfaktor for å lykkes med dette. Det kreves imidlertid betydelige ressurser for å involvere og trekke med aktuelle aktører, og behovet for slike ressurser har vært undervurdert i flere av de evaluerte prosjektene.

I henhold til attraktivitetsmodellen til Vareide & Nygaard (2014) vises det også til at regional samhandling mellom kommuner kan være viktig for å kunne styrke og forbedre de ulike attraktivitetsfaktorene (jf. avsn. 4.2.1). Det vises til at areal og bygninger kan være elementer som med fordel kan ses på et regionalt perspektiv. Det kan også være gevinster knyttet til å maksimere regionens samlede ameniteter, i stedet for at hver enkelt kommune skal se på sine isolert. I den forbindelse nevnes komplementaritet som et stikkord. Hvis en kommune bygger kulturhus, vil det samlet sett for regionen være bedre om en annen kommune bygde idrettsanlegg eller badeland, i stedet for at alle kommunene bygde ut likeartede og konkurrerende tilbud. Vareide & Nygaard (2014) antar at det er kritisk at en over tid bygger opp en felles regional identitet. Dersom det ikke er en felles regional identitet, mener man det vil være vanskelig å få til et virkelig regionalt samarbeid, der en ser på framgang i en kommune som en gevinst for hele regionen. Alternativet er at hver enkelt kommune konkurrerer om bosetting, besøk og bedrifter med sine nabokommuner i regionen. Det blir ikke definert nærmere hva som ligger i den felles identiteten, men utfra erfaringer med de andre utredningene som er diskutert i notatet, er det også her nærliggende å anta at dette også her dreier seg om å bygge opp en felles forståelse av utfordringer som den enkelte kommune og regionen samlet sett står overfor. Dersom man ser felles utfordringer – «at man er i samme båt» – vil det være lettere å meisle ut felles utviklingsstrategier i stedet for å konkurrere mot hverandre.

5. Sammenfattende vurderinger. Kunnskaps- og forskningsbehov

Gjennomgangen i dette notatet viser at identitet og tilhørighet i større grad er knyttet til stedet der man bor enn til kommunen som sådan. Mye tyder også på at kommunestrukturens betydning for identitet og tilhørighet er indirekte. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes derfor hvordan folks levde liv og de stedene de bor på påvirkes av denne strukturen. Motstanden mot kommunesammenslåing er størst i distriktskommuner fordi det her størst frykt for at en kommunesammenslåing skal føre til utarming av lokalmiljøet. Det er grunn til å anta at alle som bor på et sted, ønsker en positiv utvikling for sitt sted. Det er naturlig at det vil være motstand mot endring er som kan virke truende eller oppleves negative for framtidig utvikling. Klausens undersøkelse fra 2004 viste også at de som mener den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksomhet, har størst tilbøyelighet til å stemme ja. Gjennomførte folkeavstemninger viser at det er størst ja-flertall i kommuner som får kommunesenteret og at valgdeltakelsen gjennomgående er lavere i kommuner som går inn for kommunesammenslåing enn de som ikke gjøre det. Befolkningen som ikke får senteret frykter sentralisering og utarming av lokalsamfunnet. Dersom man er usikker på effektene, øker også sannsynligheten for å stemme nei; «man vet hva man har, men ikke hva man får». I alle de frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995, har man imidlertid greid å sannsynliggjøre at en kommunesammenslåing vil bidra en positiv utvikling for hele kommunen, og ikke bare i kommunesenteret. Man har også vært konkret på hvordan det skal gjøres og nedfelt dette i en intensjonsavtale som blitt lagt til grunn for folkeavstemmingen.

Forutsetningene og mulighetene for framtidig utvikling kan variere for område til område, og det er ingen garanti for at med felles utviklingsstrategier klarer å skape en utvikling som alle steder ser seg tjent med. Likevel vil det være viktig å kartlegge, analysere og synliggjøre i hvilken grad, og ev. på hvilken måte, man gjennom en kommunesammenslåing kan bidra til et styrket og balansert nærings- og stedsutviklingsarbeid som kan komme hele den nye kommunen til gode. Uten en slik kartlegging må disse vurderingene baseres på antakelser, og dermed usikkerhet om effektene. Slike kartlegginger og analyser kan imidlertid være krevende. Vi har i notatet vist til attraktivitetsmodellen og tanker rundt bred verdiskaping som aktuelle to aktuelle verktøy som grunnlag for analyse, utvikling og gjennomføring av regionale utviklingsstrategier. Begge tilnærmingene synliggjør behov for samhandling mellom et bredt spekter av aktører på ulike nivåer, og det er behov for involvering og aktiv medvirkning fra kommuner og offentlige instanser, næringslivet, kompetansmiljøer og frivillig sektor. Alle erfaringer med prosessarbeid tilsier at det er viktig at berørte parter blir involvert så tidlig som mulig i prosessen, ellers kan prosessen i seg selv bidra til å skape negativitet og motstand. Det er også viktig at involverte parter innspill blir hørt, synliggjort og behandlet på en ryddig måte i prosessene.

Det viktigste kunnskapsbehovet når det gjelder de forestående prosessene, vil således dreie seg om hvordan man så langt som mulig kan enes om et felles utfordringsbilde og behov for strategier og tiltak for framtidig utvikling.

Det vil også være behov for kunnskap om gjennomføring involverende prosesser med bred virkning. Samhandling mellom kommuner, og mellom ulike aktører, er også viktig for å utvikle tillit og gjensidig forståelse. Å lykkes med gode prosesser vil slik sett også være viktig for å styrke iden-

titet og tilhørighet til den nye kommunen i den forstand at man identifiserer felles utfordringer som skaper en forståelse av gjensidig avhengighet og at man er i «samme båt».

Sentrale forskningsspørsmål i forkant av at prosessene i kommunene skal gjennomføres, vil være:

- Hvordan skal prosessene legges opp på en best mulig måte?
- Hvilke aktører bør være med og hvordan skal de involveres?
- Hvilke faktorer er av betydning for å skape gode samhandlingsarenaer for ulike aktører?
- Hva finnes av ulike former for innbyggermedvirkning, og hvilke fordeler og ulemper er forbundet med disse?
- Hvordan etablere et omforent utfordringsbilde for den enkelte kommune og kommunene samlet sett?
- Hvordan synliggjøre fordeler og ulemper med tanke på framtidig steds- og lokalsamfunnsutvikling med utgangspunkt i ulike utfordringsbilder og ulike kommunestrukturalternativer?
- Hvordan etablere en best mulig plattform og intensjonsavtale for en framtidig kommunesammenslåing som grunnlag for en balansert regional utvikling, og hvordan sikre best mulig forankring og tillitt til en slik plattform?

Det vil ikke være mulig med omfattende forskningsprosjekter for å besvare de skisserte problemstillingene i forkant av de planlagte prosessene i kommunene. Det mest aktuelle vil være foreta en gjennomgang, sammenstilling og analyse av foreliggende kunnskap. Samlet sett finnes det bredt kunnskapstilfang fra ulike fagområder som kan være av relevans, men det vil være behov for å trekke ut den kunnskap og de erfaringer som er av spesiell relevans for de prosesser som skal gjennomføres i forbindelse med kommunereformen.

Ellers vil det være viktig at det i forbindelse med kommende sammenslåingsprosessene legges til rette for god dokumentasjon av prosessene og god informasjon underveis. Dette vil være viktig for å tilfredsstille et løpende informasjonsbehov, men prosessene vil også være av forskningsmessig interesse. Prosessene vil høyst sannsynlig bidra med verdifulle erfaringer som kan ha overføringsverdi til prosesser og utviklingsarbeid i mange andre sammenhenger enn de som angår kommunereformen.

Litteratur

- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslåing i Valdres i 2004. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Haukeland, P.I. 2013. Naturarven som verdiskaper. Statusrapport 2012. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 22/2013.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslåinger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2013. Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. – Telemarksforskning. Rapport nr. 315.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A. & Vareide, K. 2014. Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland. – Telemarksforskning. Rapport nr. 335.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. 1998. The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations. *Minerva* 36, 203–208.
- Frisvoll, S. & Almås, R. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. – Norsk senter for bygdeforskning og KS.
- Grabski-Kieron, U. & Krajewski, C. 2007. Ländliche Raumentwicklung in der erweiterten EU. In: *Geographische Rundschau* 59, H. 3, S. 12-19. Porter (1990)
- Hall, C.M., & Page, S.J. 2006. *The geography of Tourism & Recreation. Environment, place and space.* Third edition. Routledge, Tylor & Francis Group, Great Britain. Mose 2010
- Haukeland, P.I. & Brandtzæg 2012. Den verdiskapende naturarven. Midtveisanalyse av verdiskapingsprogrammet. naturarven som verdiskaper. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 92/2012.
- Haukeland, P.I. & Brandtzæg, B.A. 2009. Den brede verdiskapingen. Et bærekraftig utviklingsperspektiv. – Telemarksforskning. TF-notat nr. 20 2009.
- Haukeland, P.I., Svardal, S. Brandtzæg, B.A., Clemetsen, M., Krogh, E., Bjørnstad, K., Mose, I., Siegrist, D. Hammer, T. & Weixlbaumer, N. 2010. *Landskapsøkonomi. Bidrag til bære-*

- kraftig verdiskaping, landskapsbasert entreprenørskap og stedsutvikling. Med eksempler fra regionalparker i Norge og i Europa. – Telemarksforskning. TF-rapport nr. 263.
- Klausen, J.E. (2004a): Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter. – Norsk institutt for by og regionforskning. NIBR-rapport 2004:5.
- Marsden, T. & Bristow, G. 2000. Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sectoral Policies. In: *Regional Studies* 34, No. 5, S. 455-469. Mose (2005)
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- Shortall, S. & Shucksmith, M. 1998. Integrated rural development: Issues arising from the Scottish experience. In: *European Planning Studies* 6, Nr. 1, S. 73-88. Shucksmith (1999)
- Vabo, I. m.fl. 2014. Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg. - Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Vareide, K, Kobro, I. og Storm, H. 2013. Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepelsnotat 2. Telemarksforskning. Tf-notat nr. 11/2013.
- Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforskning. TF-notat nr. 27/2014.