



**Svein Frisvoll og Reidar Almås**

# **Kommunestruktur mellom fornuft og følelser**

Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning



# Sammendrag

Denne rapporten er sluttrapporten for prosjektet ”Identitet og tilhørighet i kommunen” som Norsk senter for bygdeforskning har gjennomført på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund (KS). Gjennom en sammenlignende casestudie av tre studieenheter – hvorav den første har lyktes med sammenslåingen, den andre ikke har lyktes, og den tredje er i startgropen for en sammenslåingsprosess – belyser undersøkelsen følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelser i kommunesammenslåingsprosesser?
- Hvordan kan identitet og tilhørighetsfølelse bli mulighetsbærere for nye kommunestrukturer?

Vi finner at:

## **Kommunale identiteter spiller viktige roller i kommunesammenslåingsprosesser**

Identitet har spilt (og spiller) viktige roller i de tre prosessene vi har studert. I den ene studieenheten var identitet én av flere årsaker til at sammenslåingstanken kom opp. I den andre studieenheten var det derimot mangelen på en tilhørighetsfølelse som strakk seg utenfor egen kommune som var årsak til at man ønsket å slå sammen. De interkommunale samarbeidsstrukturene var lite stabile – en stabilitet som til syvende og sist skrev seg fra at innbyggerne i kommunene i liten grad følte at de var i ”samme båt” som innbyggerne i nabokommunen. Denne følelsen er etter vårt syn grunnlaget for vellykkede frivillige kommunesammenslåinger. Derfor var dette et sammenslåingsforsøk som var dømt til å mislykkes. I den tredje studieenheten har identitet og tilhørighet stoppet sammenslåingsprosessene tidligere, da sterke identitetsmessige forestillinger står mot hverandre. De vi har intervjuet forventer at disse identitetsforestillingene også vil prege fremtidige sammenslåingsprosesser.

## **Kommunesammenslåinger er ønsket av og drevet av den kommunale ledelsen**

Det er rådmennene som sterkest ønsker å slå sammen kommunen med én eller flere nabokommuner. Men også ordførerne synes å være mer positive til sammenslåing enn de øvrige politikerne vi har intervjuet.

## **Kommunesammenslåing er langt mer enn en fusjon av kommuneadministrasjoner**

De kommunale lederne ser først og fremst økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler med kommunesammenslåinger, som vil frigjøre midler til bl.a. de kommunale tjenestene (rasjonelle argument). Motstanderne derimot – slik eliten ser det – argumenterer ut fra følelser. Motstanderne – mener eliten – kan overvinnes bare man når fram til dem med de rasjonelle argumentasjonen. Med andre ord: Utfallet av sammenslåingsprosessen avhenger av informasjonsstrategien.

Så enkelt er det dessverre ikke. Innbyggernes følelser er ikke bare reelle, de kan også være rasjonelle: Vi vet hva vi har, ikke hva vi får. Særlig gjelder dette små kommuner, hvor kommunenes tjenesteapparat, enn så svakt det kan være, er det eneste innbyggerne føler er ”deres” etter mange tiår med sentralisering. Og det er gjerne innbyggernes frykt for å miste lokale tjenester som fremstilles som den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing. Årsaken for denne redselen stikker imidlertid dypere enn det at ens barn må fraktes noe lengre for å gå på skolen. På ulike måter betyr kommunale institusjoner, som

eksempelvis skoler, mye for hvem folk oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med. Kanskje særlig er dette tilfelle i små bygdepregede kommuner.

### **Interkommunal identitet: Grunnlag for en vellykket sammenslåing**

Vi lanserer begrepet *interkommunal identitet* som fundamentet alle vellykkede kommunesammenslåinger hviler på. Begrepet viser til at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått, føler at de er i samme båt. At innbyggerne føler at de hører sammen – til tross for kommunegrensen(e) mellom dem. Slik kan kommuner kategoriseres etter om de er identitetsmessig modne for å slås sammen: Kommuner som deler en interkommunal identitet er identitetsmessig modne for å slås sammen. Kommuner hvor den interkommunale identiteten er fraværende eller svak, er ikke identitetsmessig modne for å slås sammen.

### **Interkommunal identitet vokser fram**

Interkommunal identitet vokser fram som en følge av samhandling (interaksjon) på tvers av kommunegrensen mellom kommunene som tenkes sammenslått. Pendling (reising over kommunegrensen i forbindelse med arbeid, handel og skole) og vellykket interkommunalt samarbeid er gode eksempler på slik samhandling.

### **Interkommunal identitet ”konkurrerer” med eksisterende identiteter**

Interkommunal identitet vokser frem i konkurranse med eksisterende identiteter som er knyttet til den gamle kommunen, innbyggernes bosted etc. I begynnelsen vil disse være sterkere, og dermed dominere over den interkommunale identiteten. Dette betyr at om kommunesammenslåinger settes i gang før kommunene er identitetsmessig modne for å slås sammen, vil mest sannsynlig de sterkere eksisterende identitetene kvele den fremvoksende kimen av interkommunal identitet.

### **Interkommunal identitet kan bygges**

Da den interkommunale identiteten vokser frem, kan man (til en viss grad) også påvirke byggingen av den. Denne utredningen har vært et første skritt mot utviklingen av et ”gjør det selv”-verktøy som vil gjøre kommunale ledere og andre aktører involverte i kommunesammenslåingsprosesser i stand til ikke bare å vurdere om kommunene som tenkes sammenslått er identitetsmessig modne for det, men også hvor det må settes inn tiltak for å styrke den interkommunale identiteten, samt hvilke tiltak dette må være.

### **Nasjonal spørreundersøkelse om kommunesammenslåing**

I tillegg til intervjuer med ordførere, rådmenn, opposisjonspolitikere og ledere i lag og foreninger i studiekommunene har vi gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse med nasjonal representativitet (N=1000). Resultatene fra denne er i sin helhet presentert i rapportens vedlegg 2.

## Summary

The debate about the geographical re-organisation of the municipal political and administrative level is a key political debate in Norway. Between 1950s and late 1980s a significant number of municipalities were forced by the Government to merge – but not without considerably local resistance. After 1990 the Government thus shifted its approach, stating that the merges should be voluntary, relying on political and economical pressure. However, most of the merges set in motion after the voluntary approach was implemented did not succeed. In most of the cases the municipalities remained status quo, due to the result of local referendums.

It is believed that the inhabitants' sense of belonging – or identity – is partly the reason why the merger is turned down by the voters. In this research project, commissioned by The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), we investigate this matter through a comparative qualitative case study of three cases. The first case experienced a successful merge, the second one failed, and the third is considering a merge. We also conducted a quantitative survey, significant on a national level (1000 respondents). The results from the survey are presented in appendix 2 (*vedlegg 2*).

The research questions are:

- What role plays identity and the inhabitants' sense of belonging in the process of municipal mergers?
- How can identity and the inhabitants' sense of belonging enable the formation of new municipalities?

The study's main findings are:

### **Municipal identities play key roles in municipal merger processes**

Identity and sense of belonging plays important roles in the three processes investigated. In the first case, this was one of the main reasons why the local political and administrative elites in the two municipalities wanted a merger. They wanted to secure that their municipalities' identity as rural communities were to survive – fearing a forced merger with one of the neighbouring cities.

In the second case, identity and the sense of belonging also played in the forefront of the merger processes. Indirectly it was the reason why the local elites wanted to merge the two municipalities. They were frustrated by the oscillation in the will to cooperate across the municipal borders – hampering the two municipalities' chances to cope with their challenges through cooperation. The local elites saw a merge as a way to avoid the oscillations, failing to acknowledge that the difficulties were stemming from a lack of a shared sense of belonging between the two municipalities' inhabitants in the first place. In this study we find that a shared sense of belonging between the municipalities (an intermunicipal identity) that is to merge is a necessity for a successful merger. This is one of the main reasons why this attempt failed.

In the third case we learnt that identity and the two municipalities' strong sense of belonging within each municipality not only have stopped earlier attempts to merge the two municipalities, but also prevented their attempts on cooperation.

### **A municipal merge is more than just an organisational merger**

The political and administrative elite fail to recognise that the inhabitants – who do not struggle with making municipal services meet the Government's requirements with ever

tighter municipal budgets – do not find economic rational arguments about scale advantages and efficiency as appealing as they do. The voters have instead a rational argument of their own: We know what we have, but not what we are going to get. In small rural municipalities this feeling is enhanced – after decades of centralisation – by a close relation between the community’s municipal institutions (e.g. schools) and the inhabitants’ perception of who they are and where they belong. Our findings suggest that some of the local resistance actually stem from a fear of losing a part of one’s self identity.

### **Intermunicipal identity – the foundation for successful voluntary municipal mergers**

We launch the concept of intermunicipal identity as the foundation for successful mergers. The concept refers to the inhabitants in the municipalities that are to be merged and their common sense of belonging – they feel that they are in it together. This shared identity is established by interaction across the municipal borders, but certain features – such as strong pre-existing identities and well known place names that the inhabitants “care” about – hamper the development of an intermunicipal identity.

Being aware of the intermunicipal identity and the processes that build it and the features that hold it back, the municipal leaders could (at least to some degree) influence its development – nurturing it, if they are given a tool that makes it visible, and (to some extent) measurable. Such a tool would not only make them able to investigate the likelihood of a successful merger, but also give the intermunicipal identity’s development a final push. This project however is far from extensive enough in order to make such a tool, but rather a first step shedding light on the role that identity and the inhabitants’ sense of belonging plays in the merger of municipalities.

## Forord

Norsk senter for bygdeforskning har gjennomført prosjektet "Identitet og tilhørighet i kommunen" på oppdrag fra KS Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Prosjektet har vært et delprosjekt innenfor KS og Kommunal- og regionaldepartementets nasjonale satsing om framtidens kommunestruktur. Formålet med prosjektet "Identitet og tilhørighet i kommunen" har vært å skaffe tilveie kunnskap om hvilken rolle befolkningens følelse av identitet og tilhørighet spiller i frivillige sammenslåingsprosesser.

Prosjektet kom i gang fra sommeren 2004, med planlagt avslutning i desember 2004. Den stramme tidsfristen skyldtes KS sitt kommunestrukturprosjekt. Dersom resultatene skulle ha noe innvirkning på prosessen, måtte de foreligge før dette prosjektet gikk inn i sin avsluttende fase fram mot videre beslutninger våren 2005. De økonomiske og tidsmessige rammene for prosjektet har i seg selv lagt begrensninger på utvalget av antall case og dybden i drøftinger av tema. Men som oppdragsforskere er vi innforstått med at dette er en type begrensning vi må leve med, hvis en skal kunne bidra med forskning i den løpende samfunnsdebatten. På den andre siden håper vi at dette første spadestikket i et omfattende tema, skal danne utgangspunkt for et bredt spekter av forskning rundt betydningen av tilhørighet og identitet i utformingen av politisk-administrativ inndeling av kommuner og regioner i Norge.

Professor Arild Blekesaune (NTNU og Norsk senter for bygdeforskning) har bistått i bearbeidingen og tolkningen av undersøkelsens kvantitative data.

Trondheim desember 2004

Reidar Almås, professor og daglig leder Norsk senter for bygdeforskning





# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>III</b>
<b>FORORD</b>	<b>V</b>
<b>INNHold</b>	<b>VII</b>
<b>FIGURER</b>	<b>VIII</b>
<b>TABELLER</b>	<b>VIII</b>
<b>KART</b>	<b>IX</b>
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 RAPPORTENS DISPOSISJON	3
<b>2 BEGREPSMESSIG ANGREPSVINKEL</b>	<b>5</b>
2.1 KOMMUNESAMMENSLÅINGER SOM REGIONALISERING	5
2.2 IDENTITETENS TRE I-ER	6
2.2.1 INTERAKSJON – GJENTATTE SAMHANDLINGSMØNSTRE SKAPER TILHØRIGHET	6
2.2.2 IDENTIFIKASJON – SYMBOLER OG FANER SOM SIGNALISERER TILHØRIGHET	7
2.2.3 INSTITUSJONALISERING – HVORDAN NYE KOMMUNER BLIR UROKKELIGE FAKTUM	8
2.2.4 OPPSUMMERING OG OPERASJONALISERING AV IDENTITETENS TRE I-ER	9
<b>3 METODISK TILNÆRMING</b>	<b>11</b>
3.1 DEN KVALITATIVE UNDERSØKELSEN	11
3.1.1 SAMMENLIGNENDE CASESTUDIE AV STRATEGISK VALGTE STUDIEENHETER	11
3.1.2 KVALITATIVE INTERVJU AV STRATEGISK VALGTE INFORMANTER	12
3.1.3 DOKUMENTANALYSE	12
3.1.4 GJENNOMFØRING AV FELTARBEID	12
3.1.5 INFORMERT SAMTYKKE TIL OFFENTLIGGJØRING AV INFORMANTER OG STUDIEENHETER	13
3.2 KVANTITATIV STUDIE	13
<b>4 PRESENTASJON AV STUDIEOMRÅDENE</b>	<b>15</b>
4.1 RE KOMMUNE	15
4.2 TJELDSUND OG SKÅNLAND KOMMUNER	17
4.3 ØRSTA OG VOLDA KOMMUNER	19
<b>5 IDENTITET OG TILHØRIGHET I SAMMENSLÅINGSPROSESSER</b>	<b>23</b>
5.1 INTERAKSJON – Å VOKSE SAMMEN	23
5.1.1 PENDLING	23
5.1.2 SAMARBEID OVER KOMMUNEGRENSEN	25
5.1.3 SAMKVEM OVER KOMMUNEGRENSEN	27
5.1.4 KOMMUNENE VOKSER SAMMEN	28
5.2 IDENTIFIKASJON – FINNES DET ET ”VI” MELLOM KOMMUNENE?	28
5.2.1 PATRIOTISME	28
5.2.2 IDENTITETSMESSIGE FYRTÅRN	31
5.2.3 VIKTIGE IDENTITETER I STUDIEOMRÅDENE	32
5.3 INSTITUSJONALISERING – DANNELSEN AV FORESTILLINGEN OM DEN NYE KOMMUNEN	32
5.3.1 BAKGRUNN FOR ØNSKET OM Å SLÅ SAMMEN	33
5.3.2 TILHENGERE OG MOTSTANDERE AV SAMMENSLÅINGEN	34
5.3.3 KOMMUNALE IDENTITETER I SAMMENSLÅINGSPROSESSENE	37
5.4 JA, IDENTITET HAR SPILT EN ROLLE	40
<b>6 IDENTITET SOM MULIGHETSBÆRER FOR EN NY KOMMUNESTRUKTUR?</b>	<b>43</b>

<b>6.1</b>	<b>BYGGERE AV INTERKOMMUNAL IDENTITET</b>	<b>44</b>
<b>6.2</b>	<b>HEMMERE I UTVIKLINGEN AV INTERKOMMUNAL IDENTITET</b>	<b>45</b>
<b>6.3</b>	<b>FRA UMODEN TIL MODEN FOR SAMMENSLÅING?</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b><u>KOMMUNESAMMENSLÅING – ET SPØRSMÅL OM FORNUFT OG FØLELSER</u></b>	<b>49</b>
<b>7.1</b>	<b>OPPSUMMERING AV VIKTIGE FUNN</b>	<b>50</b>
<b>7.2</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>52</b>
<b>8</b>	<b><u>LITTERATUR</u></b>	<b>55</b>
	<b><u>VEDLEGG 1 – LISTE OVER INFORMANTER</u></b>	<b>59</b>
	<b><u>VEDLEGG 2 – FREKVENSER OG UTVALGTE KRYSSSTABELLER FRA NASJONAL SURVEY.</u></b>	<b>61</b>
	<b><u>VEDLEGG 3 – SURVEYENS SPØRRESKJEMA</u></b>	<b>83</b>

## Figurer

<i>Figur 1. Kommunevåpen Re kommune</i>	16
<i>Figur 2. Kommunevåpnene til Tjeldsund og Skånland</i>	19
<i>Figur 3. Kommunevåpnene til Ørsta og Volda</i>	21

## Tabeller

<i>Tabell 1. Er du for eller imot at kommunen du bor i blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene? Prosent.</i>	61
<i>Tabell 2. I hvor stor eller liten grad er du opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing? Prosent.</i>	61
<i>Tabell 3. Ved sammenslåing med nabokommune(r): Kommuneøkonomien. Prosent.</i>	62
<i>Tabell 4. Ved sammenslåing med nabokommune(r): De kommunale tjenestene. Prosent.</i>	62
<i>Tabell 5. Ved sammenslåing med nabokommune(r): Samholdet mellom innbyggerne. Prosent.</i>	63
<i>Tabell 6. Tror du at en eventuell kommunesammenslåing vil øke, svekke eller ikke endre innflytelsen over kommunen blant kommunens innbyggere? Prosent.</i>	63
<i>Tabell 7. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenestetilbudet i din kommune? Prosent.</i>	64
<i>Tabell 8. Hvilket av de geografiske områdene som jeg nå leser opp vil du si at du føler størst grad av tilhørighet til? Prosent.</i>	64
<i>Tabell 9. Ved en eventuell kommunesammenslåing; Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes kommunenavn beholdes? Prosent.</i>	65
<i>Tabell 10. Ved en eventuell kommunesammenslåing; Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes sentrum blir administrasjonssentrum i den nye kommunen? Prosent.</i>	65
<i>Tabell 11. Avstand til kommunesenteret. Prosent.</i>	66
<i>Tabell 12. Jobber eller går du på skole i kommunen du bor i, nabokommunen eller en kommune lengre unna? Prosent.</i>	66
<i>Tabell 13. Reiser du ofte, av og til eller sjelden til en av nabokommunene for å handle? Prosent.</i>	67
<i>Tabell 14. I hvilken grad har du venner og/eller familie som bor i en eller flere nabokommuner? Prosent.</i>	67
<i>Tabell 15. I hvilken grad føler du samhörighet med folk i en eller flere nabokommuner? Prosent.</i>	68
<i>Tabell 16. Kjønn. Prosent.</i>	68
<i>Tabell 17. Alder. Prosent.</i>	68
<i>Tabell 18. Hva er din høyeste fullførte utdanning? Prosent.</i>	69
<i>Tabell 19. Er du kommunalt ansatt? Prosent.</i>	69
<i>Tabell 20. Har du vært eller er du aktiv i kommunepolitikken? Prosent.</i>	69
<i>Tabell 21. Har du vokst opp i kommunen, eller har du flyttet til kommunen? Prosent.</i>	70
<i>Tabell 22. Hvis det hadde vært kommunestyrevalg kommende mandag; Hvilket parti ville du stemme på? Prosent.</i>	70
<i>Tabell 23. Er du for eller imot at kommunen du bor i blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene? Prosent.</i>	71

Tabell 24. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter i hvilken grad informantene er du opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing. Prosent.	71
Tabell 25. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter hvor informanten har vokst opp. Prosent.	72
Tabell 26. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter om informantene har vokst opp i kommunen eller har flyttet til kommunen. Prosent.	72
Tabell 27. Gjennomsnittlig avstand til kommunesenteret. Antall kilometer.	73
Tabell 28. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter avstand til kommunesenteret. Prosent.	73
Tabell 29. Gjennomsnittlig kommunestørrelse. Antall innbyggere.	74
Tabell 30. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter størrelsen på informantens kommune. Prosent.	74
Tabell 31. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.	75
Tabell 32. Gjennomsnittsalder etter syn på kommunesammenslåing. Alder.	75
Tabell 33. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter alder. Prosent.	76
Tabell 34. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter hvilket geografisk område informantene føler størst grad av tilhørighet til. Prosent.	76
Tabell 35. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter om informantene føler de primært har lokal eller annen tilhørighet. Prosent.	77
Tabell 36. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter partipreferanse. Prosent.	77
Tabell 37. Gjennomsnittlig avstand i luftlinje til Oslo for informanter med ulike svar på spørsmålet om kommunesammenslåing. Prosent.	78
Tabell 38. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter kjønn. Prosent.	78
Tabell 39. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter utdanning. Prosent.	79
Tabell 40. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter landsdel. Prosent.	79
Tabell 41. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i kommuneøkonomien. Prosent.	80
Tabell 42. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i de kommunale tjenestene. Prosent.	80
Tabell 43. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i samholdet mellom innbyggerne. Prosent.	81
Tabell 44. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatt endring i samholdet blant kommunens innbyggere. Prosent.	81
Tabell 45. Holdning til kommunesammenslåing fordelt hvor fornøyde informantene er med tjenestetilbudet i kommunen Prosent.	82

## Kart

Kart 1 Re kommune	16
Kart 2. Tjeldsund og Skånland kommuner	17
Kart 3. Ørsta og Volda kommuner	19



# 1 Innledning

Denne rapporten er sluttrapporten for prosjektet ”Identitet og tilhørighet i kommunen” som Norsk senter for bygdeforskning har gjennomført på oppdrag av KS Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Prosjektet har vært del av en større nasjonal satsing om framtidens kommunestruktur som KS har tatt initiativ til sammen med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Formålet med satsingen er at kommunene selv skal utrede og debattere sin egen framtidige struktur.

Kommunal- og regionalministeren har i flere sammenhenger (St.prp.nr. 64 (2003-2004)) uttalt at en reduksjon i antall kommuner er ønskelig for å få mer robuste kommuner som kan produsere mer effektive og bedre tjenester. Flere utvalg har sett nærmere på problemstillinger knyttet til bl.a. kommunestruktur og tatt til orde for en reduksjon i antall kommuner – eksempelvis Scheikomiteen som tegnet nytt kart over Kommune-Norge på 1960 tallet, Christiansenutvalget (NOU 1992:15) og nå sist Distriktskommisjonen (NOU 2004:19). Det er to måter målsetningen om færre kommuner kan nås på – enten gjennom tvangssammenslåinger (sammenslåing ovenfra) eller frivillige sammenslåinger (sammenslåing nedenfra/kommuneinitierte sammenslåinger).

Det har vært flere runder med kommunesammenslåinger i Norge. De store sammenslåingsrundene var på 1950- og 1960-tallet, hvor mange kommuner på bakgrunn av Scheikomiteens innstilling ble tvunget til å inngå ekteskap – til høylydte protester fra noen av dem det gjaldt. Noen sammenslåinger, slik som f.eks. Tolga og Os, var så turbulente at Regjeringen til slutt måtte gi dem medhold i at ekteskapet var feilslått og la ektefolket få gå hver til sitt igjen (NOU 1974:14, St.prp.nr. 68 (1974-1975), NOU 1992:15). I andre kommuner lærte man seg å leve sammen. Eksempelvis i Skånland kommune hvor Astafjord kommune ble inkludert. Senere (på slutten av 1980-tallet) ble en del by- og omlandskommuner slått sammen med tvang, eksempelvis Horten og Borre i Vestfold. Kjennetegnet for mange av disse tvangssammenslåtte kommunene er at de gamle kommunegrensene er synlige i kommunepolitikken i lang tid. I f.eks. Ørsta kommune, som ble slått sammen med to nabokommuner i 1964, er kommunegrensene av 1963 den dag i dag synlige i kommunepolitikken gjennom kumuleringer og politiske kompromiss. Tidligere – da man hadde lov til å stryke kandidater på stemmeseddelen – var grensene også synlige gjennom ”strykeaksjoner” hvor politikere fra de gamle nabokommunene ble strøket av listen, mens politikere fra ens egen kommune ble kumulert. I den nevnte sammenslåtte kommunen Horten/Borre skal det i følge en av informantene i vår studie ha blitt dannet et eget Hortenparti.

Det at de gamle kommunegrensene er synlige i lang tid etter at sammenslåingen har funnet sted, vitner om at tvangssammenslåing av kommuner kan skape lite robuste kommunale enheter som preges av interne dragkamper om kommunale goder (som lokalisering av kommunehus, sykehjem og skoler). Denne interne knivingen gjør det politiske arbeidet i kommunene vanskelig og de politiske vedtakene framstår ofte som lite bærekraftige kompromisser. I slike tilfeller løser ikke kommunesammenslåingene de utfordringene som de i utgangspunktet var ment å løse.

Det kunnskapsmessige grunnlaget som disse nevnte tvangssammenslåingene hvilte på, har nok vært preget av en ensidig vektlegging av effektivitetsdimensjoner. Kommunesammenslåinger som skal gi robuste kommuner, må derimot hvile på faglige utredninger som vektlegger tre faktorer: *Effektivitet, legitimitet og identitet*. Disse henger etter vårt skjønn sammen med hverandre og forsterker hverandre gjensidig. En ensidig vektlegging

av én av disse faktorene, vil derimot automatisk mobilisere til en politisk utmattende strid med usikkert utfall.

Tidligere kommunalforskning i Norge har etter det vi har vært i stand til å avdekke, i stor grad vært opptatt av bare to av dimensjonene – effektivitet og demokratisk legitimitet (eksempelvis Rattsø og Kalseth 1994, Aarethun og Bukve 1996, Rattsø 1997, Nesheim og Vatne 2000, Hansen 2003, Kvello og Wendelborg 2003, Myrvold og Toresen 2003, Rose og Pettersen 2003). Så vidt vi vet finnes ingen studier som ser på identitetens betydning ved kommunesammenslåing.

Etter de nevnte tvangsrundene, har frivillighetslinjen fått råde – det vil si at det er opp til kommunene selv å finne ut om de vil slås sammen – noe som presumptivt betyr at sammenslåingene blir mer fruktbare. De siste 10 årene har en rekke kommuner vært involvert i sammenslåingsprosesser, men med varierende resultat. I et mindretall av prosesser som eksempelvis Bodø og Skjærstad, samt Aure og Tustna, har man sagt ja til sammenslåing, kanskje mye takket være politiske ”gulrøtter”. I Aure og Tustna satte innbyggerne f.eks. fram krav om broforbindelse, et krav som ble imøtekommet (Klausen 2004). I andre prosesser, f.eks. Hobøl og Spydeberg, Tjeldsund og Skånland og nå sist i Valdres-kommunene Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vestre Slidre og Østre Slidre, har befolkningen vendt den kalde skuldra til sammenslåingstanken i folkeavstemmingene (Kommunal Rapport 25.11.03, Kommunal Rapport 17.09.03, Nationen 27.10.04a). Det er disse prosessene hvor sammenslåingstanken strander, som blir trukket fram som de typiske eksemplene på sammenslåingsprosesser styrt nedenfra (Rose og Pettersen 2003). Hvorfor blir det slik, når argumentene for å slå sammen én kommune med en annen kan synes gode? Hvorfor blir det så sterke negative reaksjoner blant folk flest på sammenslåingstanken? Det er dette kunnskapshullet som er utgangspunktet for prosjektet *”Identitet og tilhørighet i kommunene”*.

Om man følger den offentlige debatten om kommunestruktur, får man inntrykk av at kommunespørsmålet i stor grad handler om hva som gir den mest rasjonelle driftsstrukturen og det beste lokaldemokratiet. Representantene fra de politiske elitene (ordførere og rådmenn) som vi intervjuet i arbeidet med denne undersøkelsen, argumenterte alle for sammenslåing ut fra en rasjonell eller en fornuftsbasert tekning. De ønsket kommunesammenslåinger velkommen ut fra en forventning om å effektivisere kommuneadministrasjonene for å frigjøre midler til tjenesteproduksjon o.l. Folket – mente disse representantene for eliten – stemmer ut fra følelser. Ordføreren i Tjeldsund sa det på denne måten: *”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.”*

Det synes med andre ord å være et gap mellom kommunenes politiske eliter, som ofte argumenterte for sammenslåingen ut fra rasjonelle argument som effektivisering av administrasjonene, mer penger til kommunale tjenester o.l., og folk flest, som ikke er så opptatt av disse sidene ved sammenslåingen. De er f.eks. mer opptatt av om tjenestene på deres hjemsted får leve videre etter sammenslåingen. Denne spenning fant også Klausen (2004) i sin studie av lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåinger. På overflaten kan det altså virke som at folk flest er redde for å miste tjenestetilbudet sitt. Men dette er en redsel som stikker dypere en at man ikke ønsker å kjøre 2 mil lengre for å oppsøke de kommunale tjenestene.

Kommunene, og kanskje særlig distriktskommunene, er kulturelle holdepunkter for menneskene som bor i dem. Kommunen er i stigende grad med på å holde oppe et lokalt sivilt samfunn. Den bidrar for eksempel til vedlikehold av grendehus, og den holder liv i det lokale musikklivet gjennom kommunale musikkskoler. Skolen står ofte i en særstilling i

lokalsamfunnene, som en av informantene i denne undersøkelsen så treffende sa: ”*Tar du vekk skolen, da er det ingen ting igjen.*”

På ulike måter og i ulik grad betyr kommunen altså noe for hvem innbyggerne oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med. Slik har kommunene en spesiell mening på et ”nært” og personlig plan for folk, og da er det kanskje ikke først og fremst det at ungene må ta buss noen ekstra kilometer for å komme på seg på skolen som mobiliserer motstanden mot kommunesammenslåingen. Det er heller det at man risikerer å miste en del av seg selv. Og her ligger svaret på hvorfor forslag om kommunesammenslåinger synes å møte så sterk lokal motstand.

Et viktig overordnet utgangspunkt for dette utredningsoppdraget, har vært å undersøke nærmere de lokale utfordringer som innbyggernes identitets- og tilhørighetsfølelser representerer.

Vi har belyst følgende to problemstillinger:

- Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelser i kommunesammenslåingsprosesser?
- Hvordan kan identitet og tilhørighetsfølelse bli mulighetsbærere for nye kommunestrukturer?

Vi har valgt en sammenlignende kvalitativ metode for dette, da en slik metode muliggjør en utforskning av forskjellige utfall av de samme prosessene (her kommunesammenslåinger) (Ragin 1987). Vi har gjort undersøkelser i tre studieområder: Re kommune i Vestfold som har vært gjennom en vellykket sammenslåingsprosess, Tjeldsund og Skånland i henholdsvis Nordland og Troms hvor sammenslåingsprosessen havarerte, og Ørsta og Volda i Møre og Romsdal som har vært i søkelyset for kommunesammenslåinger ved flere anledninger. Nå har sammenslåingstanken kommet opp på dagsordenen igjen. Studienehetene er valgt i samråd med oppdragsgiver.

Vi har også gjennomført en nasjonal spørreundersøkelse hvor vi har testet ut noen av funnene fra den kvalitative undersøkelsen. Vi referer til resultatene fra surveyen der det er hensiktsmessig. Frekvensene fra denne undersøkelsen er gjengitt i rapportens vedlegg 2.

På bakgrunn av våre funn lanserer vi begrepet *interkommunal identitet* som fundamentet alle vellykkede kommunesammenslåinger hviler på. Begrepet viser til at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått, føler at de er i samme båt. At innbyggerne føler at de hører sammen til tross for kommunegrensen(e) som skiller dem. Det er viktig å utvikle et verktøy som gjør beslutningstakerne i stand til (1) å vurdere styrken på den interkommunale identiteten og (2) å arbeide målrettet for å styrke den interkommunale identiteten.

Denne undersøkelsen har på langt nær vært omfattende nok til at vi har kunnet avdekke alle sider ved den interkommunale identiteten. Det kan også være andre forhold som ikke kommer fram i vårt datamateriale som er viktigere enn de forhold vi peker på, eller har spilt en viktigere rolle i andre sammenslåingsprosesser. Denne studien er imidlertid et viktig første skritt for å utvikle et verktøy som vil gjøre beslutningstakere i stand til å planlegge for den interkommunale identiteten.

## 1.1 Rapportens disposisjon

Rapportens disposisjon er som følger: I kapittel 2 følger en begrepsmessig gjennomgang hvor vi med utgangspunkt i regionaliseringstenen stiller opp tre i-er (interaksjon, identifikasjon og institusjonalisering) som nøkkelen til å forstå identitet og tilhørighet. Dernest – i kapittel 3 –

følger en gjennomgang av studiens design og metodiske avveininger, før prosjektets tre studieområder presenteres i kapittel 4. I kapittel 5 svarer vi på undersøkelsens første problemstilling gjennom en analyse av de tre i-ers betydning for sammenslåingsprosessene vi har studert, for deretter i rapportens kapittel 6 å se nærmere på den andre problemstillingen. Her identifiserer vi ”byggere” og ”hemmere” av den interkommunale identiteten. Prosjektet ”Identitet og tilhørighet i kommunene” har på langt nær ”løst” gåten identitet og tilhørighet, men med dette prosjektet har vi tatt et viktig første skritt mot å kunne forstå viktige prosesser. Avslutningsvis i kapittel 7 trekker vi derfor også opp noen teoretiske implikasjoner, i tillegg til å gi konkrete anbefalinger til kommuner, sentrale myndigheter og andre aktører som er involvert i sammenslåingsprosesser.



## 2 Begrepsmessig angrepvinkel

All identitet er dannet på grunnlag av sosiale, kulturelle og/eller fysiske skiller mellom "oss" og "de andre". Identitet står slik i sentrum for vår følelse av tilhørighet, og den gir en følelse av å eksistere naturlig i et individ, i en befolkning eller et område. Men identitet er egentlig konstruert gjennom skjulte og svært komplekse prosesser (Fossåskaret 1996, Salomonsson 1996, Paasi 2002). Å forske på slike komplekse og lite håndfaste fenomener, stiller store krav til så vel forskingsdesign og metode som begrepsforståelse. Vi anser det vi velger å kalle "identitetens tre i-er" – identifikasjon, interaksjon og institusjonalisering – for å være nøkkelen til å forstå identitet og tilhørighet i forhold til prosjektets to problemstillinger. Dette er begreper hentet fra regionaliseringsteorien.

Å se en kommune som en *region*, vil virke fremmed for de fleste. De to vanligste betydningene av begrepet, er da også enten som et geografisk mellomnivå (mellom stat og kommune), eller om et samfunnsmessige og/eller økonomisk mønster avgrenset innenfor et geografisk område – eksempelvis arbeids-, bosteds- og serviceregioner (ABS-regioner) (Selstad 2003, 2004). En tredje betydning – og det er den som gjør kommuner til regioner – er regioner som sosialt produserte kategorier. Det vil si at en region er en avgrensning av bl.a. sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle prosesser som ikke bare endres over tid, og som også endrer selve avgrensningen (regionens geografiske nedslagsfelt) (Lysgård 2004, Paasi 1986). Dette betyr at en kommune er en region fordi kommunegrensene er en avgrensning av gitte sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle prosesser (eksempelvis kommunestyrets jurisdiksjon, tjenestenes nedslagsfelt, valgkretser etc.). Disse prosessene endrer seg av ulike årsaker – det være seg endrede kommunikasjoner, internasjonal utvikling, eller nasjonale myndigheters omprioriteringer.

Å benytte regionbegrepet på kommuner, åpner for en spennende og fruktbar tilnærming til kommunesammenslåing – å se kommunesammenslåinger som delprosess i en mer allmenn regionalisering. Da det ikke finnes en forskningstradisjon som ser på kulturelle dimensjoner ved endringer av kommunegrensene, blir vi nødt til å støtte oss begrepsmessig på den forskningstradisjonen som studerer disse enheter på et høyere geografisk nivå.

I dette kapitlet gjør vi først kort rede for regionaliseringstenen som peker på tre viktige faktorer/momentene i endringen av geografiske enheters grenser: interaksjon, identifikasjon og institusjonalisering. Disse tre henger sammen. Vi velger dernest å gjøre rede for det vi velger å kalle identitetens tre i-er.

### 2.1 Kommunesammenslåinger som regionalisering

Regionalisering referer til dannelsen eller defineringen av regioner. Forskere skiller gjerne mellom to typer regionalisering i analytisk sammenheng. Den første, regionalisering ovenfra (også kalt regionalisering gjennom disintegrasjon), knyttes til overordnede økonomiske og samfunnsmessige utviklinger assosiert med globaliseringen. Begrepet referer til at regioner vokser fram på bekostning av nasjonalstaten. Framveksten av den europeiske union, er eksempler på en slik regionalisering. Den andre typen, regionalisering nedenfra (også kalt regionalisering gjennom integrasjon), knyttes også til globaliseringen. Dette kan sees som "grasrotnivåets" respons på globaliseringsprosessene. Tesen er at nasjonalstaten ikke lengre er i stand til å møte "grasrotnivåets" behov, som dermed forsøker å møte behovene sine gjennom å danne mer slagkraftige enheter (Selstad 2003, 2004a). Både Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22), Maktutredningen (NOU 2003:19) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) peker på nødvendigheten av å overføre makt og myndighet fra sentrale myndigheter til lokale og regionale myndigheter for å gjøre dem mer slagkraftige.

Kommuneinitierte sammenslåinger er med andre ord eksempel på regionaliseringer nedenfra (gjennom integrasjon av tidligere ”selvstendige” kommuner), og ifølge litteraturen om regionalisering nedenfra, er det tre begrep som er viktige å diskutere i denne sammenheng: Interaksjon, identifikasjon, institusjonalisering (Selstad 2003).

## 2.2 Identitetens tre i-er

Interaksjon, identifikasjon og institusjonalisering refererer til tre prosesser som henger tett sammen, men tradisjonelt brukes hver av disse begrepene i forskningen om hver sin type region. *Interaksjon* er den viktigste analysedimensjonen i analysen av funksjonelle regioner som ABS-regionene. *Identifikasjon* er den viktigste dimensjonen for klassifiseringer av homogene regioner (kulturelle regioner). Disse to tilnærmingene til å analysere regioner er statiske, det vil si at de analyserer et stillbilde fryst i tid. *Institusjonalisering* referer derimot til selve prosessen med å danne/endre en region, noe som nødvendigvis vil ha en tidsdimensjon (Frisvoll 2003b).

### 2.2.1 Interaksjon – gjentatte samhandlingsmønstre skaper tilhørighet

Som vi skjønner av gjennomgangen av identitet, er identifikasjon og interaksjon tett sammenbundet. I denne sammenhengen refererer interaksjon til samhandling mennesker i mellom som krever at menneskene må reise. Arbeidsmarkedet, bostedene våre og konsumet vårt handler om nettopp dette, og det sentrale punktet her er viljen vi har til å forflytte oss for å arbeide eller handle. ABS-regioner er som nevnt eksempler på geografiske klassifiseringer hvor det er menneskenes bevegelse og interaksjon som står i sentrum. Den arealmessige utstrekningen til området innenfor en slik klassifisering, bestemmes således av befolkningens vilje til å forflytte seg for å arbeide og kjøpe varer og tjenester (Selstad 2003).

Forskere peker gjerne på ett viktig trekk når de diskuterer dagens regionalisering, og det er dette trekket som aktualiserer interaksjon i forbindelse med regionalisering: Befolkningens evne og vilje til mobilitet er i dag større enn før. Vi reiser oftere enn før, vi reiser lengre – ikke bare for å jobbe, men også for å handle og oppsøke tjenester – og det tar kortere tid å reise en gitt avstand i dag enn før. Befolkningens mobilitet økte gjennom hele det 20. århundret, med det resultat at byenes eller sentrenes ”rekkevidde” har økt. Dette betyr at områdene hvor menneskene arbeider og kjøper sine varer og tjenester innenfor, har vokst. Forvaltningsenhetene kan slik bli både lite effektive og utgjøre hindringer for folk om de er for små (Selstad 2003, 2004). Prosesser som dette bidrar altså til å gjøre ABS-regionene større, noe som gjerne betyr at de vokser på bekostning av tidligere selvstendige geografiske enheter (som kommuner).

Det er imidlertid viktig å presisere at påstand om at pendling setter kommunegrensene under press må nyanseres, da mange kommuner ikke har noe ”naturlig” pendlingsomland. Det vil si at det ikke finnes noen by eller større tettsted innenfor den overkommelige reiseavstanden for dagpendling – og pendlingens omfang er dermed lavt (Juvkam 2002).

Så langt har vi fokusert på pendling, men interaksjon handler om langt mer. Mange av kommunenes oppgaver fører til eller forutsetter samhandling mellom mennesker som krever reising. Mennesker må reise for å oppsøke ligningskontor, sosialkontor, rådgivere for næringsutvikling, aldershjem osv. Ulike typer tjenester har varierende følsomhet for sentralisering og ulikt potensial for effektiviserings- og kvalitetsgevinster (Myrvold og Toresen 2003). Den geografiske utstrekningen til ulike kommunale tjenesters omland varierer – både på grunn av økte transportkostnader ved sentralisering (Høyen m.fl. 2003) og ulike

behov for nærhet mellom tjeneste og brukere. Slik vil det geografiske interaksjonsområdet kunne variere fra kommune til kommune, og fra sak til sak.

Forholdet mellom interaksjon og grenser er ”levende” og uoversiktlig. Administrative grenser og planlegging kan være med på å styre retningen på en befolknings interaksjon, men samtidig setter befolkningens interaksjon de administrative grensene under press. For å utforske dette forholdet nærmere, må vi over på det andre av identitetens tre i-er: *Identifikasjon*.

### **2.2.2 Identifikasjon – symboler og faner som signaliserer tilhørighet**

Identifikasjon viser til grunnmeningen med identitet. Dette er selve kjernen i skillet mellom ”oss” og ”de andre”, og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhørighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er ett sentralt stikkord her. Elementer som vi kjenner oss igjen i – for eksempel i landskapet i hjembygda eller bygninger i hjembyen – bidrar til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhørighet.

Identifikasjon skapes gjennom prosesser som gir en følelse av enhet eller samhørighet med noen eller noe, og interaksjon er én av to kjernefaktorer i prosessene hvor tilhørighet dannes. Tid er den andre. Dannelsen av tilhørighet og samhørighet er imidlertid svært langsom, og noen forskere snakker sågar om at dette går over generasjoner (Selstad 2003, Lysgård 2001, Salomonsson 1996). Selv om forskning gjort ved Norsk senter for bygdeforskning tyder på at etableringen av identitet ikke nødvendigvis trenger å ta generasjoner (Frisvoll 2003b og Rye m.fl. 2003), peker Salomonsson (1996) på farene ved å undervurdere tidsfaktoren. Samtidig overlever identiteter de materielle vilkårene som var grunnlaget for dem. Deler av en bergmannsidentitet lever fortsatt videre i Røros-regionens kulturelle identitet lenge etter at gruvedriften ble nedlagt, og en fiskermentalitet ligger under i den kulturelle identiteten i kystregionen Hitra-Frøya som heller preges av moderne oppdrettsaktivitet enn tradisjonelt fiske (Almås 2003: 176, Frisvoll 2003a). Kimer til kulturelle ”nye” identifikasjoner kan likevel sees i en befolkning og utvikles innenfor et langt kortere tidsspenn (Frisvoll 2003b). Mange festivaler, historiske ”spel” og andre lignende arrangement tjener nettopp en slik identifikasjonsfunksjon i dagens kulturbilde. Poenget er nettopp at identiteten kan utvikles og styrkes over tid, men den kan også dø hen.

Vi velger å kalle elementene som gjenkjennbarheten er knyttet til for *identifikasjonsfyrtårn*. Identifikasjonsfyrtårnene er symboler og faner som signaliserer tilhørighet og samhørighet med en gruppe mennesker (her; en kommunes innbyggere) og et geografisk område (her; en kommune). Noen slike fyrtårn kan f.eks. ha fått plass i dagens kommunevåpen, andre har fått plass i myter og forestillinger, og dyrkningen av disse anses å være fundamentalt i det å skape og vedlikeholde skillet mellom ”oss” og ”dem”. Da identiteten er situasjonsbetinget, kan identifikasjonsfyrtårnene aktiviseres og virke mobiliserende i stridsspørsmål (Fossåskaret 1996, Salomonsson 1996, Paasi 2002).

En befolkning – både de som bor innenfor en kommune og de som bor utenfor – benytter naturlige eller kulturelle elementer for å skille mellom ”sitt” geografiske område og andre geografiske områder. Dette er elementer som har blitt klassifisert – ofte stereotypisk – som kommunens bestanddeler (Paasi 2002, Lysgård 2001). I Trondheim står f.eks. Nidarosdomen, middelalderhistorien rundt erkebispesetet, Rosenborg og ”trønderen” sentralt, ikke bare for innbygges egen identifikasjon med – og av – byen, men også for den identifikasjonen folk utenfor Trondheim gjør. I Røros er det bergverkshistorien samt fjellnaturen som er sentrum for identifikasjonen, mens Bergen har arven fra Hansatiden, Fløybanen, Grieghallen og ”bergenseren”. Hvem som står for denne klassifiseringen varierer, men som regel er det

aktivister, utviklingsaktører, institusjoner og organisasjoner (Rye m.fl. 2003, Paasi 2002, Lysgård 2001).

At identifikasjonsfyrtårnene og identitet kan dyrkes fram, er et viktig poeng. Det er ikke slik at identiteten ligger naturlig latent, verken i et individ, en befolkning eller et område, selv om den framstår slik. I konstruksjonen av nye identiteter finnes en svært viktig elitedimensjon: Den geografiske bevisstheten innad i befolkningen er hierarkisk. Sagt svært enkelt, så orienterer eliten i befolkningen sin geografiske tilknytning på et høyere geografisk nivå enn det andre lag av befolkningen gjør. Samspillet mellom private aktører som for eksempel media og fotballag, ulike næringsaktørers nettverk og den offentlige forvaltningsenhet er sentralt i identitetskonstruksjon (Frisvoll 2003bb, Rye m.fl. 2003). Folk flest er imidlertid ofte i opposisjon til nye samarbeidsformer, ny forvaltningsorganisering og nye geografiske former som kommuneinndeling. I stedet konserveres gamle identiteter gjennom å se på nye samarbeidsformer som en trussel mot lokalsamfunnet og kommunen (op.cit.). Dette kan sees på som uttrykk for kulturelle etterslep.

Viktig er også identitetskonstruksjonens to tidsdimensjoner, som begge har en forsterkende effekt på ”opposisjonen” mot en ny identitet og det geografiske området identiteten er bundet til: (1) Gamle symboler, eksempelvis Nidarosdomen, vitner om soliditet og bestandighet, og gir oss følelsen av tilhørighet til noe som er større enn oss selv som enkeltindivid. Symboler som er gamle, eller som framstår som gamle (slik Nidarosdomen gjør), gir en historisk tilhørighet man ikke må undervurdere styrken til. (2) Et framsatt forslag om en sammenslått kommune framstår som noe kunstig og oppkonstruert for dens innbyggere fordi befolkningens identitet er bundet til den gamle kommunens form. For å si dette noe forenklet framstår den gamle kommunens ”naturlighet” og innbyggernes ”naturlige” tilhørighet til akkurat denne kommunen som et urokkelig faktum for dem som bor der. Den gamle kommunen framstår som et faktum nettopp fordi den er eldre enn den nylig sammenslåtte kommunen. Det tredje begrepet – institusjonalisering – gir oss noen pekepinner på hvordan nettopp dette skjer.

### **2.2.3 Institusjonalisering – hvordan nye kommuner blir urokkelige faktum**

Som vi var inne på i kapittel 2.2.1 om identifikasjon, så handler institusjonalisering om prosessene som får en geografisk enhet (her en kommune) til å framstå som noe naturlig hvis eksistens alle tar forgitt – både innbyggerne som bor i kommunen og innbyggerne i andre kommuner.

Dannelsen av identitet har en tidsdimensjon, og institusjonaliseringsbegrepet omhandler nettopp denne<sup>1</sup>. Begrepet *institusjonalisering* er tett knyttet til den finske geografen Paasis arbeider (1986, 1996, 2002) og referer til prosesser som gjør at et område (her en ny sammenslått kommune) blir oppfattet som én geografisk enhet av befolkningen. I disse prosessene får området også en identitetsmessig egenart knyttet til seg (identifikasjon). Institusjonalisering innebærer også prosesser som gjør at den nye enheten lever videre som én geografisk enhet.

Paasi deler institusjonaliseringen inn i fire stadier. (1) *Dannelsen av den territorielle formen* er det første stadiet hos Paasi, og det refererer til lokaliseringen av sosial praksis gjennom grensedragningen mellom ”vårt” geografiske område og ”de andres” geografiske område. Det

---

<sup>1</sup> Kort fortalt refererer ordet ”institusjon” til noe som har blitt etablert. Ordet institusjonalisering refererer slik til prosessene som bidrar til at noe etableres, eller blir til ”det etablerte” (Korsnes m.fl. 1997).

er med andre ord defineringen av grensene som binder visse sosiale praksiser innenfor området, som skjer i dette stadiet. En forestilling om regionens (kommunens) grenser oppstår eller etableres hos befolkningen. Det andre stadiet er (2) *formuleringen av regionen (kommunen) i form av begrep og eller symboler*. Dette stadiet refererer med andre ord til utviklingen av et begrepsapparat og en symbolbruk. Symbolene og begrepene kan skille regionen fra andre regioner og brukes gjerne til å konstruere identitetsmessige fortellinger. Dette er en klar parallell til identifikasjonsfyrtårnene som vi gjorde rede for i kapittel 2.2.1. Det å gi den nye kommunen et navn og et nytt kommunevåpen, er gode eksempler på slik symbolbruk. (3) *Etableringen av institusjoner* er det tredje stadiet, og dette stadiet refererer til den formelle etableringen av institusjoner som har den nye geografiske enheten (kommunen) som sitt nedslagsfelt. Eksempler på dette er kommunestyre, media, skolesystem, helse- og omsorgssystem etc.

Dette stadiet refererer ikke bare til institusjoner som er rettet innover i kommunen. Også etableringen av kommunen i relasjon til ikke-lokale institusjoner som nasjonale og regionale økonomiske systemer, den nasjonale lovgivningen og den nasjonale politikken, er viktig. I tillegg har institusjonsbyggingen også en uformell side – nemlig det å få befolkningen til å tenke på regionen som en viktig enhet. Altså – selve reproduseringen av både kommunen gjennom sosial praksis over tid, men også reproduksjonen av forestillingene om ”oss” og ”dem”. (4) Det fjerde og siste stadiet er *etableringen av en bevissthet i samfunnet knyttet mot den nye regionen* (kommunen), både innenfor og utenfor kommunen. Det vil si at kommunen etableres og aksepteres som en arealenhet med en egenart som har en rolle i et større nasjonalt og internasjonalt system av regionale formasjoner. Den nye kommunen får i dette stadiet også en etablert identitet som henspeler dens særpreg. Dette er fyrtårn og forestillinger om dens innbyggere.

Dette er nok ikke ment fra Paasis side å være en oppskrift på hvordan vi skal bygge en ny kommunestruktur i Norge. I den empiriske verden vil rekkefølgen på stadiene variere. Dessuten vil ulike stadier opptre samtidig med ulik grad av konkretisering og intensitet (op.cit.). Dette er en analytisk tilnærming som er ment å avdekke kompleksiteten på prosessene som er involvert i institusjonaliseringen.

Det er viktig å poengtere at kommunen som til slutt blir resultat av institusjonaliseringen ikke nødvendigvis ser ut slik den gjorde på ”tegnebrettet”. Det er mange ”stemmer” som skal høres i institusjonaliseringen og mange samvirkende, skjulte og kaotiske prosesser som bringer institusjonaliseringen framover.

#### **2.2.4 Oppsummering og operasjonalisering av identitetens tre i-er**

Som vi ser, så henger de tre i-ene tett sammen. Det vil være vanskelig å skille dem fra hverandre i den virkelige verden. Men for analytiske formål og for å komme nærmere en forståelse av identitetens og tilhørighetens betydning i kommunesammenslåingsprosesser, er det etter vårt skjønn nyttig å gjøre denne tredelingen.

I forhold til å svare på rapportens to problemstillinger, er det viktig å se nærmere på interaksjonen over kommunegrensen mellom kommunene som tenkes sammenslått. Den daglige samhandlingen som gjentas over tid, skaper en tilhørighetsfølelse med dem man samhandler sammen med – en følelse av å høre sammen til tross for kommunegrensen(e). Vi ser i rapportens kapittel 5.1 nærmere på samhandlingen mellom kommunene som ble/skulle/tenkes sammenslått i undersøkelsens tre studieområder. Vi ser nærmere på pendling over kommunegrensa (i forbindelse med jobb, handel og skole), samt samarbeid over kommunegrensa (både samarbeid kommunene imellom og mellom lag og foreninger i

kommunene som ble/skulle/tenkes sammenslått), samt det sosiale samkvemmet over kommunegrensa.

Identifikasjonsbegrepet forteller oss at følelsen av å høre sammen – å være i samme båt – kan skapes. ”Problemet” er at en ny interkommunal samhørighetsfølelse – en følelse av å være i samme båt som innbyggerne i kommunene som er aktuelle for sammenslåing – må konkurrere med allerede eksisterende identitetsmessige forestillinger (som for eksempel innbyggernes tilhørighet til den allerede kommunen, eget bosted etc.). Vi kaller denne interkommunale samhørighetsfølelsen for *interkommunal identitet*. I rapportens kapittel 5.2 ser vi nærmere på denne dimensjonen i de tre studieområdene.

Institusjonaliseringsbegrepet forteller oss hvordan nye geografiske enheter (som kommuner) vokser fram og etableres som en naturlig enhet hos befolkningen. I rapportens kapittel 5.3 setter vi søkelyset på hvilken rolle identitetsdimensjonen har spilt i selve sammenslåingsprosessene.

## 3 Metodisk tilnærming

Vi valgte en todelt metodisk tilnærming i arbeidet med undersøkelsen for å styrke studiens *pålitelighet*: En *sammenlignende kvalitativ casestudie* utgjør hoveddelen av studien, mens en *kvantitativ survey* på nasjonalt nivå benyttes som supplement. Kriteriene for hva som gjør en kvantitativ undersøkelse og en kvalitativ undersøkelse pålitelig, skiller seg fra hverandre: En kvalitativ studie må overbevise leseren om at den rekonstruerer virkeligheten på en adekvat måte for å være pålitelig. En kvantitativ undersøkelse må ha en objektiv og strukturert innsamling av empiri (reliabilitet), må finne årsaksforhold som er kausale (indre validitet) og som derfor kan generaliseres (ytre validitet). På grunn av disse forskjellene, benyttes ofte begrepet *troverdighet* og hertil hørende kriterier som mål på en kvalitativ studies pålitelighet, til forskjell for kvantitative undersøkelsers validitet og reliabilitet. Metodetriangulering (dvs. å benytte mer enn én metode), er ett av kriteriene som hører til troverdighetsbegrepet (Lincoln og Guba 1985, 1989, Thagaard 1998).

### 3.1 Den kvalitative undersøkelsen

#### 3.1.1 *Sammenlignende casestudie av strategisk valgte studieenheter*

En sammenlignende analysemetode er fruktbar når man skal utforske ulike resultat assosiert med én spesifikk prosess (Ragin 1987), her ulike resultat av frivillige kommunesammenslåingsprosesser. Da velger man selvsagt studieenheter som tilkjenner de fenomener man skal studere, såkalt *strategisk valg av studieenheter* (Flyvbjerg 1991, Patton 2002). Å velge studieenheter hvor fenomenet man skal studere varierer maksimalt, er en god metode for valg av studieenheter til en slik sammenlignende casestudie (Patton 2002). To av studieenheterne i denne undersøkelsen oppfyller dette: Re kommune som har vært gjennom en vellykket sammenslåingsprosess, og Tjeldsund og Skånland kommuner som ikke lyktes med sitt sammenslåingsforsøk. Dette var studieenheter hvor man kunne anta at befolkningens identitet og tilhørighetsfølelser var mobiliserte – i og med at man hadde vært gjennom prosessene – og dermed synlige (og forskbare). Det tredje studieområdet – kommunene Ørsta og Volda – ble valgt for å også ha et område hvor eliteprosessen rundt sammenslåing var i gang, mens befolkningens identitet knyttet til sammenslåing presumptivt ikke var mobilisert.

De endelige studieenheterne ble valgt i samråd med oppdragsgiver. Re pekte seg raskt ut som ”suksesscasen”. Vi lette deretter etter studieenheter som ikke lå alt for langt unna Re ut fra prosjektøkonomiske vurderinger. Valget vårt falt på Spydeberg og Hobøl hvor befolkningen sa nei til sammenslåing i folkeavstemningen. Oppdragsgiver ønsket imidlertid nasjonal spredning på studien og foreslo Tjeldsund og Skånland i stede. Da også denne studieenheten oppfylte vårt krav om at studieenheterne måtte ha en maksimal indre variasjon når det gjaldt resultatet av prosessen, men ellers var ganske like, har ikke oppdragsgivers ”innblanding” i valg av studieenheter hatt noen konsekvenser for studiens forskningsmessige pålitelighet. Kommunesammenslåing har vært oppe på dagsordenen i Ørsta og Volda før, og da har Ørsta sagt bastant nei til selv å utrede dette, senest i 1998/1999. Et par år etterpå vedtok imidlertid kommunen at man skulle bli med på en slik utredning. Dette stemningsskiftet hos de politiske elitene – sammen med at prosessen ikke hadde blitt tatt ut til folket enda – gjorde at Ørsta og Volda pekte seg ut som studieenhet. Prosjektets økonomiske ramme tillot ikke flere studieenheter enn disse tre.

### **3.1.2 Kvalitative intervju av strategisk valgte informanter**

Vi gjorde intervju med ordførere og rådmenn i kommunene i de tre studieenhetene. Disse ble valgt fordi vi på forhånd forventet at dette var aktører som hadde vært sentrale i sammenslåingsprosessene – noe de viste seg å være. Da nåværende ordfører i Re også hadde vært den siste ordføreren i Våle, intervjuet vi også tidligere ordfører i Ramnes i den første studieenheten. Dette for å identifisere eventuelle forskjeller mellom de to tidligere selvstendige kommunene.

Vi intervjuet også en opposisjonspolitiker i hver av kommunene i de tre studieenhetene for å balansere informasjonen fra ordførerne og rådmennene. Vi ønsket å undersøke hvor bred legitimitet ønsket om å slå kommunene sammen hadde. Opposisjonspolitikere ble med unntak av informanten i Ørsta, plukket ut ved at vi fikk en liste over de tre mest sentrale opposisjonspolitikere fra ordførerne. I Ørsta henvendte vi oss til kommunens sentralbord for å få en slik liste.

Det ble også intervjuet sivile informanter med signifikante representanter fra lokalbefolkningen (ledere i lag og foreninger). Dette for å balansere informasjonen fra den politiske og administrative eliten, samt å ”lodde” folkestemningen i sammenslåings spørsmålet i de tre studieområdene. Disse informantene ble valgt fra kommunenes oversikt over lag og foreninger. Vi la opp til å intervju fire sivile informanter i hver kommune (i Re: To informanter fra Våle og to fra Ramnes), men dette lot seg bare gjennomføre i Volda. I de andre kommunene ble det bare gjennomført tre slike intervju. Med unntak av intervjuene i Re var intervjuene med de sivile informantene telefonintervju (se vedlegg 1 for liste over informanter).

### **3.1.3 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er også en strategi som kombinert med intervju anses å styrke kvalitative undersøkelsers pålitelighet (Lincoln og Guba 1985, 1989, Schoenberger 1991, Baxter og Eyles 1997, Thagaard 1998, Valentine 2001). Dokumentstudier har av tidsmessige årsaker ikke spilt noen sentral rolle i vår studie, men utredningsrapportene sammenslåingsforslaget hvilte på, har vært viktige supplement til intervjuempirien i to av studieenhetene (Tjeldsund og Skånland, samt Ørsta og Volda). Videre har artikler og leserbrev i lokalavisene i alle de tre studieenhetene vært sentrale i tolkningen av intervjumaterialet.

### **3.1.4 Gjennomføring av feltarbeid**

Intervju og gjennomgang av avisartikler, grunnlagsdokumenter etc. ble gjennomført under feltarbeidet i de tre kommunene, med unntak av intervjuet av opposisjonspolitikeren i Volda. Han hadde ikke anledning til å snakke med oss da feltarbeidet ble gjennomført, i stedet ble det foretatt et telefonintervju 20.09.04.

Feltarbeidet i Re ble gjennomført av forsker Svein Frisvoll 23.08.04-27.08.04. Feltarbeidet i Tjeldsund og Skånland (30.08.04-02.09.04) og Ørsta og Volda (13.09.04-14.09.04) ble gjennomført av professor Reidar Almås og forsker Svein Frisvoll.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Feltarbeidet i Ørsta og Volda ble kortere enn planlagt fordi at en av informantene ikke hadde tid til å møte oss (ble gjennomført telefonintervju i stedet), samt at den politiske prosessen ikke hadde kommet i gang enda. Et søk i avisartikler ville derfor være fånyttet. I stedet opprettet vi et abonnement på de to lokalavisene i området slik at vi har fulgt prosessen fram mot vår prosjektavslutning.



Vi la forøvrig vekt på å kjøre rundt i studiekommunene under oppholdet for å danne oss et inntrykk av den bosettingsmessige strukturen, reisetid o.l.

### **3.1.5 Informert samtykke til offentliggjøring av informanter og studieenheter**

Informert samtykke er et prinsipp rotfestet i erkjennelsen av individenes råderett over egne liv. Det er med andre ord informantene selv som skal kontrollere informasjonen de deler med andre (Thagaard 1998). Informert samtykke krever at informantene informeres fullstendig om målet for forskningsprosjektet, hovedtrekkene i prosjektplanen – og om mulig – fordeler og ulemper ved å delta i studien (Kvale 1997, Valentine 2001).

Da studieenheterne ikke skulle anonymiseres, var det umulig å anonymisere ordfører og rådmann. Likeså hadde det også vært vanskelig å kunne anonymisert opposisjonspolitikere fullverdig. Vi la derfor heller ikke opp til at disse skulle anonymiseres. Unntaket var opposisjonspolitikeren i Ørsta som ikke ønsket å være i undersøkelsen med mindre vedkommende ble anonymisert. Dette lot seg gjøre da vi ikke hadde rekruttert opposisjonspolitikere i Ørsta gjennom ordføreren.

Alle informantene – med unntak av opposisjonspolitikeren i Ørsta og ”de sivile” informantene – ble informert om hvorfor anonymisering vanskelig kunne la seg gjennomføre og godtok offentliggjøringen (muntlig).

## **3.2 Kvantitativ studie**

Det ble gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant tilfeldig utvalgte respondenter over 18 år, med nasjonal representativitet (med unntak av storbyene Oslo, Bergen og Trondheim). Det ble gjennomført 1000 intervju (1000 fullstendige svar). Spørsmålene og undersøkelsens hypoteser ble formulert på bakgrunn av den kvalitative undersøkelsen.

Surveyen ble gjennomført av Norfakta Markedsanalyse AS, og professor Arild Blekesaune (NTNU og Norsk senter for bygdeforskning) bistod i bearbeidingen og tolkningen av dataene. Frekvensfordeling og spørreskjema er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2 og vedlegg 3.



## 4 Presentasjon av studieområdene

I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av undersøkelsens studieområder. Som vi gjorde rede for i forrige kapittel, har vi valgt en komparativ tilnærming, og vi ser nærmere på tre sammenslåingsprosesser: *Re kommune* er "suksesshistorien" hvor de lokale formannskapene lykkes med å gjennomføre kommunesammenslåingsplanene sine. *Tjeldsund og Skånland* er Res rake motsetning, hvor de lokale initiativtakerne ikke fikk med seg lokalbefolkningen i sine planer om å slå de to kommunene sammen. I den tredje studieenheten – *Ørsta og Volda* – har spørsmålet om kommunesammenslåing kommet og gått de siste 30 årene, og man kan stille spørsmål om ringen nå er i ferd med å sluttes. De to kommunene var felles kommune fram til 1883 (Volda kommune). Da røyk man i følge en av våre informanter uklar om vedlikeholdet på en bygdevei. Nå foreligger en utredning om kommunestrukturen på Søre Sunnmøre, hvor en sammenslåing av de to gamle "kamphanene" var ett av alternativene man undersøkte.

### 4.1 Re kommune

Re kommune i Vestfold (se Kart 1) er et godt eksempel på det man kan kalle en *kommunesammenslåing nedenfra*<sup>3</sup>. Re kom i stand etter at kommunene Våle og Ramnes i et felles formannskapsmøte fant ut at man skulle undersøke om ikke de skulle slås sammen. Daværende Kommunal- og arbeidsminister Kjell Opseth ønsket seg færre kommuner. Han hadde derfor et program som bl.a. finansierte utredninger av sammenslåingsalternativ på trappene og fanget opp Våle og Ramnes sine lokale initiativ. Han inviterte Våle og Ramnes til å bli med på ordningen. 19 kommuner var med i programmet. Da utredningen var ferdig i 1998, gjennomførte man en rådgivende folkeavstemming (mai 1999) hvor 50,4% av innbyggerne i Våle ønsket sammenslåingen velkommen, mens hele 79,3% av innbyggerne i Ramnes var positive (Kommunal Rapport 16.05.00). De to kommunene satte dermed i gang arbeidet med å bygge de to kommunene sammen. Re kommune så "dagens lys" 1. januar 2002, og når det nye rådhuset står ferdig i februar 2005, blir Revetal administrasjonssentrum for kommunen.<sup>4</sup>

Våle var i følge våre informanter en landbrukskommune med viktige industri- og handelsbedrifter som sikret at kommunen ikke bare hadde en høy egendekning av arbeidsplasser, men også en betydelig innpendling<sup>5</sup>. Våle hadde 4175 innbyggere fordelt på 85 km<sup>2</sup> og skal også i følge våre informanter ha hatt Vestfolds høyeste befolkningsvekst. Landbrukskommunen Ramnes manglet Våles industriarbeidsplasser. Det fantes heller ingen handelsnæring, og Ramnes var således en kommune med betydelig utpendling. Ramnes hadde derimot den eneste videregående skolen blant innlandskommunene i Vestfold. Ramnes hadde 3766 innbyggere fordelt på 139 km<sup>2</sup>.

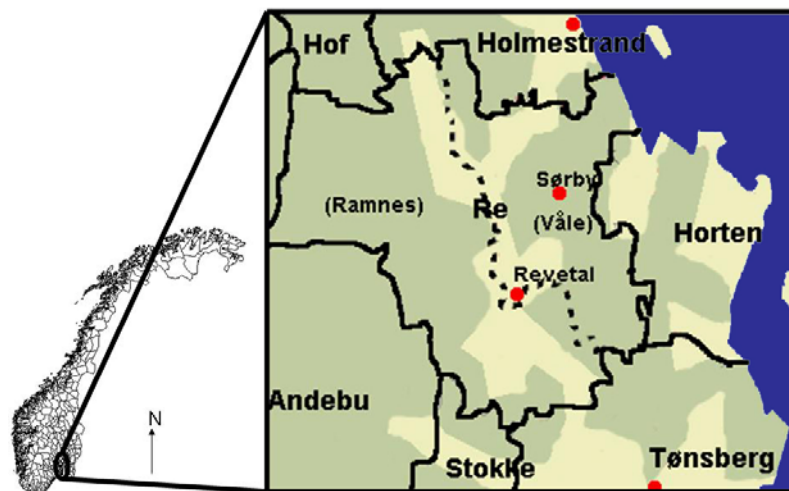
---

<sup>3</sup> Med begrepet kommunesammenslåing nedenfra mener vi kommunesammenslutninger som kommer i stand fordi kommunene som slås sammen selv tar initiativ til sammenslåingen.

<sup>4</sup> Fram til det nye rådhuset er klart har Re hatt en delt administrasjonsløsning. I rådhuset til Våle på Sørby har teknisk enhet og enheten for kultur- og kirke vært lokalisert. Resten av kommuneadministrasjonen har hatt tilhold i rådhuset til Ramnes på Tingvoll.

<sup>5</sup> I denne studien forstår vi pendling som kryssing av kommunegrense til og fra arbeid, skole eller i forbindelse med handel.

## Kart 1 Re kommune



Grunnlagskart: <http://www.visveg.no>

Kartet viser Re kommune i forhold til sine nabokommuner. Den gamle kommunegrensen mellom Ramnes og Våle er inntegnet som med en stiplet linje. Revetal er kommunenes handelssted og blir fra vinteren 2005 også administrasjonssenter. Sørby var gamle Våles kommunesenter. Ramnes sitt kommunehus lå like sør for Revetal.

Re har 8 194 innbyggere fordelt på 224,0 km<sup>2</sup>. 40 % av befolkningen bor i tettbygde strøk, og kommunen har hatt en positiv folketilvekst. Den næringsmessige sysselsettingsstrukturen følger omtrentlig landsgjennomsnittet med 7,4 % ansatt i primærnæringer, 28,1 % i sekundærnæringer og 64,5 % i tertiær (Statistisk sentralbyrå). Kommunen hører til Tønsberg ABS-region (Juvkam 2002), men våre informanter peker på at mange bosatt i den nordlige delen av kommunen også pendler til Holmestrand og Horten. Revetal er handelssentrum i kommunen med et bra utbygd handels- og servicetilbud.

Våle og Ramnes har tradisjonelt vært ”senterpartikommuner”, og Re har i dag en direktevalgt senterpartiordfører. Senterpartiet (Sp) er det største partiet i kommunestyret med åtte representanter. Fremskrittspartiet (Frp) er nest størst med fem representanter. Dernest følger Arbeiderpartiet (Ap) og Kristelig Folkeparti (Krf) med tre representanter hver. Sosialistisk Venstreparti (SV) har to representanter, mens Venstre (V) har én. Alle partiene unntatt V er representert i formannskapet. Flertallskonstellasjonene varierer i følge ordfører Thorvald Hillestad fra sak til sak.

Re kommune havnet i 2003 i en svært vanskelig økonomisk situasjon og måtte gjennom en relativt omfattende nedbemanning. I følge våre informanter er det kommuneøkonomien som er Res største utfordring i dag.

**Figur 1. Kommunevåpen Re kommune**



Figur 1 viser kommunevåpenet til Re. Våpenet spiller på Re som historisk slagsted. Det var på Re i 1177 at Magnus Erlingsson slo Birkebeinerne, og kommunevåpenet symboliserer dette med å avbilde en liljehaspel, som krigerne i middelalderen ofte dekorerte sine skjold med.

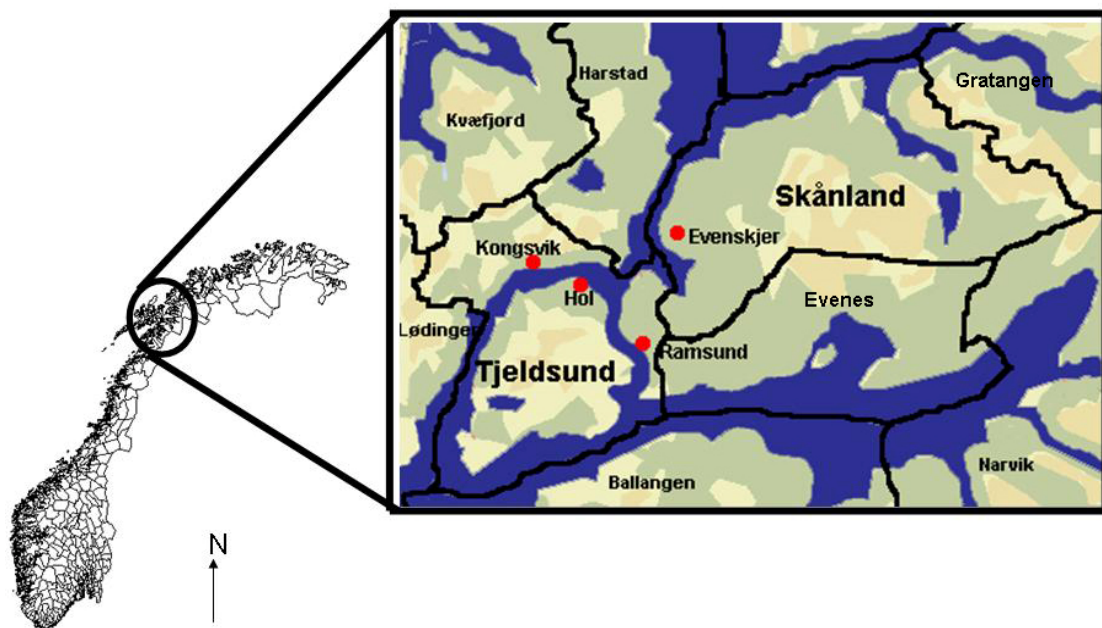
Kommunevåpenet symboliserer også de 5 gamle kirkesognene i Re. Man kan også lese Revetal inn i våpenets midtsirkel

## 4.2 Tjeldsund og Skånland kommuner

Om Re kunne karakteriseres som suksesshistorien for de frivillige kommunesammenslåingene, så må Tjeldsund og Skånland kommuner i henholdsvis Nordland og Troms (se Kart 2) trekkes fram som det typiske eksemplet på en prosess hvor sammenslåingstanken strander når innbyggerne skal si sitt gjennom stemmeseddelen.

Tjeldsund og Skånland har sammen med Evenes hatt en interkommunal samarbeidsarena i mer enn 15 år (ETS-samarbeidet). Ordfører i Tjeldsund, Bjørnar Pettersen (Høyre), lanserte i 2001 forslaget om at de tre kommunene skulle utrede en sammenslåing. Daværende ordfører i Skånland, (Terje Fjordbakk, Sp) var positiv, mens ordfører i Evenes, Brynjulf Hansen (Sp), ikke ville være med. Tjeldsund og Skånland gikk alene videre og satte i gang en utredning med økonomisk støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). September 2003 la de to kommunene spørsmålet om sammenslåing i hendene på innbyggerne. 54% stemte ja i Skånland, mens hele 80% sa nei i Tjeldsund (Kommunal Rapport 17.09.03).

Kart 2. Tjeldsund og Skånland kommuner



Grunnlagskart: <http://www.visveg.no>

Kartet viser Tjeldsund og Skånland i forhold til sine nabokommuner. Kommunehuset til Tjeldsund ligger på Hol, mens Evenskjer er Skånland sitt administrasjonssenter.

Tjeldsund har 1448 innbyggere fordelt på 317 km<sup>2</sup>. 43% av befolkningen bor i tettbygde strøk, og kommunen har de siste 15-20 årene opplevd en mer eller mindre kontinuerlig nedgang i folketallet. Den viktigste arbeidsgiveren i Tjeldsund er orlogsbasen i Ramsund, som sammen med statens brannskole sørger for en betydelig pendling inn til kommunen. Hele 86 % av de sysselsatte i Tjeldsund arbeider i tertiærnæringen. Landbruks- og fiskerisektoren og industrisektoren sysselsetter henholdsvis 4,8% og 8,8%. (Statistisk sentralbyrå). Kommunen hører til Harstad ABS-region (Juvkam 2002).

Rådmann i Tjeldsund Geir Halvorsen forteller at kommunen er preget av å være en oppstykket kommune. Et karakteristisk trekk ved Tjeldsund er f.eks. at kommunen ikke har noe senter som peker seg ut som et tyngdepunkt, verken i forhold til befolkningsantall eller handel. I stedet kan man si at befolkningen er spredd mellom 4-5 jevnstore bygder. Hol er imidlertid valgt som administrativt sentrum. Et annet særtrekk som Halvorsen referer til når han karakteriserer kommunen som oppstykket er at kommunepolitikken har vært dominert av bygdelister. Det var først på 1980-tallet at rene partilister begynte å få betydning i kommunepolitikken. Men fortsatt kan man si at kommunepolitikken preges av bygdelister, noe ordfører Pettersen mener vanskeliggjør det politiske arbeidet i Tjeldsund. I mange saker står Høyre (H), Ap og Sp sammen mot bygdelistene og Frp. Pettersen er ikke direktevalgt som ordfører.

Den økonomiske situasjonen i Tjeldsund skal pr i dag i følge ordføreren være ”*grei nok*”. Han forteller at man selv har valgt å opprettholde en dyr skolestruktur, og således redusert kommunens økonomiske handlingsrom. Rådmannen forteller imidlertid at han ser svært mørke skyer i horisonten når det gjelder kommunens framtidige økonomi.

Skånland har 3005 innbyggere fordelt på 494 km<sup>2</sup>. 38% av kommunens befolkning bor i tettbygde strøk, og kommunen har på samme måte som Tjeldsund opplevd betydelig nedgang i folketallet de siste 15-20 årene. Industri er en viktigere sysselsetter for Skånland enn for Tjeldsund (19,5%) og Skånland har et noe lavere antall sysselsatte i tertiærnæringer (76,5%). Sysselsettingen i primærnæringene er omtrent den samme i de to kommunene (Statistisk sentralbyrå). Kommunen hører som Tjeldsund til Harstad ABS-region (Juvkam 2002).

Mens Tjeldsund var en oppstykket kommune uten et utpreget kommunesenter, så har Skånland et ekspansivt kommunesenter, Evenskjer. Evenskjer er det største tettstedet i Skånland og er ikke bare administrasjonssentrum for Skånland kommune, men også handelssenter for Tjeldsund, Evenes, Skånland og for deler av Harstad kommune. Politisk så styrer Ap (5 representanter) sammen med SV (2 representanter). Opposisjonen består av Sp (2 representanter), H (3 representanter), Frp (1 representant) og KrF (1 representant). Ordfører Svein Berg fra Ap er forøvrig direktevalgt.

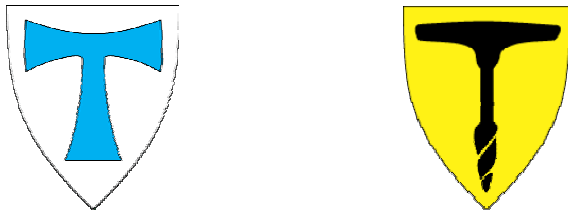
Den økonomiske situasjonen i Skånland betegnes å være på vei opp fra en bølgedal. I 1997 fikk kommunen et stort underskudd og kommunen havnet på den såkalte ROBEK-lista<sup>6</sup>. Man startet da en omstillingsprosess som både reduserte antall administrativt ansatte i kommunen og samlet kommunens administrative funksjoner på Evenskjer. I 2003 gikk kommunen med et driftsmessig overskudd igjen, noe man da denne undersøkelsen ble gjennomført i august/september, også lå an til å gjøre for 2004. Om Skånland klarer å nå sine økonomiske mål for 2004, strykes kommunen fra ROBEK-lista i 2005. Likefullt beklager ordfører Berg seg over at man ikke har penger til å gjennomføre de tiltak man anser som nødvendige.

Kommunevåpenet til Tjeldsund bygger både på sagnet om en omreisende vandrer som leget folk og særtrekk ved naturlandskapet (øyer og hav). Kommunen henter også navnet sitt fra et landskapstrekk – Tjeldsundet. Kommunevåpenet til Skånland symboliserer båtbyggertradisjonen i kommunen.

---

<sup>6</sup> Register over kommuner som er satt under administrasjon, noe som betinger godkjenning og kontroll av budsjetter og investeringer (Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser etter KommuneLovens § 60).

**Figur 2. Kommunevåpnene til Tjeldsund og Skånland**

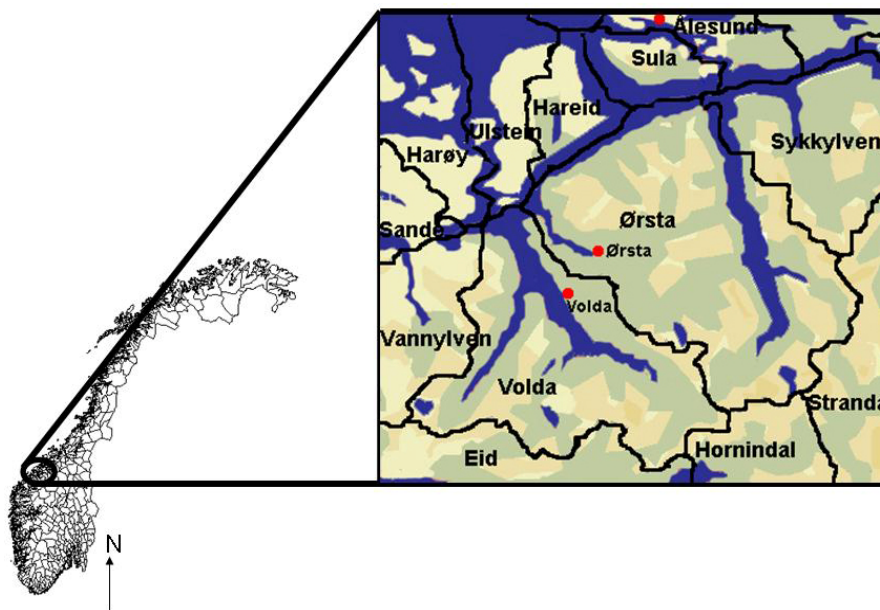


Våpenet til venstre er Tjeldsunds kommunevåpen. Våpenet til høyre er Skånlands.

### 4.3 Ørsta og Volda kommuner

De to foregående studieenheterne er eksempler på sammenslåingsprosesser som var kommet til veis ende. Den tredje studieenheten – kommunene Ørsta og Volda i Møre og Romsdal (se Kart 3) – er muligens i startgroppen på en slik prosess. Spørsmålet om kommunesammenslåing har vært oppe til diskusjon med jevne mellomrom i Ørsta og Volda. Da har det vært politikerne i Volda som har tatt opp spørsmålet, mens politikerne i Ørsta har avvist det. Våren 2003 sa imidlertid den politiske ledelsen i Ørsta ja til å være med på å utrede kommunesammenslåingsalternativ på Søre Sunnmøre i regi av regionrådet for Søre Sunnmøre.<sup>7</sup> Alle informantene våre innrømmer at spørsmålet om kommunesammenslåing er et ømfintlig spørsmål i de to kommunene.

**Kart 3. Ørsta og Volda kommuner**



Grunnlagskart: <http://www.visveg.no>

Kartet viser kommunene Ørsta og Volda i forhold til sine nabokommuner.

Nå foreligger resultatet fra utredningen, som er gjennomført av Møreforskning (Amdam m.fl. 2004), og sammenslåing av Ørsta og Volda var ett av flere alternativ som ble utredet. Utredningen konkluderer med at det er lite å hente på å slå sammen Ørsta og Volda til én

<sup>7</sup> Regionrådet for Søre Sunnmøre er et samarbeidsorgan hvor Hareid, Ulstein, Sande, Herøy og Vanylven, Ørsta og Volda i fellesskap arbeider for å fremme felles interesser.

kommune. Utredningen anbefaler i stedet at det opprettes en "bydelmodell" hvor hver enkelt kommune forsetter som administrative enheter (bydeler), men at visse funksjoner flyttes opp til en "overkommune" (utredningen kaller denne løsningen 1+7). Da vi gjennomførte vår studie, var utredningen i liten grad diskutert. Kommunene hadde følgelig heller ikke behandlet den politisk, men det skulle skje etter at det var gjennomført folkemøter. Imidlertid kan det virke som rådmennene er avventende til 7+1 løsningen. De kjenner seg heller ikke igjen i konklusjonen om at en sammenslåing mellom Ørsta og Volda ikke vil "lønne seg". Ordførerne synes derimot i første omgang å være mer åpne for 7+1 løsningen. En av våre informanter forklarte politikernes velvilje ovenfor 1+7 med at et slikt alternativ i realiteten betyr at man utsetter spørsmålet om kommunesammenslåing i 10-15 år til, og at de således slipper å ta stilling til det vanskelige spørsmålet om kommunesammenslåing mellom Ørsta og Volda.

Ørsta har 10267 innbyggere fordelt på 803 km<sup>2</sup>. 64 % av befolkningen bor i tettbygde strøk, og kommunen har de siste årene hatt en svak negativ folketallsutvikling. Ørsta er en av de største landbrukskommunene i Møre og Romsdal. Videre har kommunen lang tradisjon med fiskeri og havbruk, og 9,3 % av arbeidsstyrken er sysselsatt i primærnæringer. Ørsta kan først og fremst karakteriseres som en industrikommune, med både stålindustri, plastindustri og møbelindustri (27,7 % er sysselsatte i sekundærnæringer). Ørsta har også en bred handelssektor og 63 % av arbeidstyrken er sysselsatte i tertiærnæringer (Statistisk sentralbyrå). Av disse er mange ifølge rådmann Per Hovden ansatte i kommunal sektor. Ørsta kommune utgjør sammen med Volda en egen ABS-region (Juvkam 2002).

Ørsta karakteriseres av et sterkt kommune- og handelssenter (Ørsta), og det er en betydelig flyttestrøm fra kommunens bygder inn mot tettstedet Ørsta. Noe av årsaken plasseres av våre informanter i en restriktiv fradelingspolitikk, og man jobber aktivt med å forsøke å snu denne trenden, og "ta hele kommunen i bruk", som ordfører Hans Olav Myklebust ordla seg. Et annet særtrekk ved Ørsta kommune er at de gamle kommunegrensene fra før sammenslåingene i 1964 fortsatt er synlig i kommunepolitikken – først og fremst gjennom kumuleringer. Men dette er ifølge rådmannen en avtagende trend.

Tradisjonelt har Ørsta vært en kommune hvor Sp og Krf har byttet på å ha ordføreren. I 2003 ble imidlertid Hans Olav Myklebust fra Frp direktevalgt som ordfører. Frp har ikke flertall i kommunestyret.

Kraftkommunen Ørsta har tradisjonelt hatt en god kommuneøkonomi, kanskje mye takket være nøysomhet. I 2003 brukte man imidlertid opp kommunens reservefond (for å dekke inn underskudd), og kommunen havnet i ROBEG-registeret. Ørsta kommune er imidlertid største eier i det kommunale kraftselskapet og har per i dag ikke solgt noen aksjer.<sup>8</sup>

Volda har 8377 innbyggere fordelt på 547 km<sup>2</sup>. 63 % av befolkningen er bosatt i tettbygde strøk, og kommunen har hatt en svak folketilvekst de siste årene. Volda preges av at en høyskole og et sykehus er lokaliserte i kommunen, noe sysselsettingsstatistikken gjenspeiler: 6,9 % er sysselsatte i primærnæringer, 19,1 % i sekundærnæringer og 74,1 % i tertiærnæringer (Statistisk sentralbyrå).

Som Ørsta, kan man si at også Volda karakteriseres av et sterkt kommune- og handelssenter (Volda) med omliggende bygdesamfunn. Det kommunale tjenestetilbudet, med unntak av skolesektoren, er stor sett sentralisert inn til tettstedet Volda. Ellers preges Volda av et stort antall tilreisende studenter.

---

<sup>8</sup> Ørsta kommune eier 26,57% av Tussa kraft.



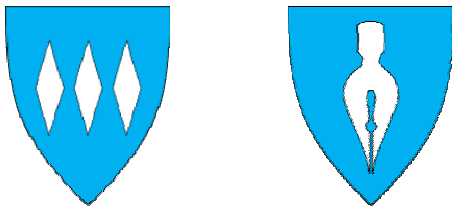
De siste 16 årene har Volda vært en "Høyrekommune", men i dag styres kommunen av en venstre-sentrum koalisjon bestående av Ap (3 representanter), SV (5 representanter), Sp (4 representanter) og V (2 representanter). "Opposisjonen" består av H (5 representanter), Krf (5 representanter) og Frp (3 representanter). Flertallskonstellasjonen varierer imidlertid fra sak til sak. Ragnhild Aarflot Kalland fra Sp er ordfører (ikke direktevalgt).

Den økonomiske situasjonen til Volda betegnes av våre informanter som svært vanskelig. Kommunen har tre år med budsjettunderskudd og store investeringer bak seg. Kommunen er følgelig inne i ROBEK-registeret, og man er inne i en omstillingsprosess som kan føre til kutt i det kommunale tjenestetilbudet. Volda har 500 millioner kroner i gjeld og må spare inn 16 millioner på driftssiden.

Også Volda er en kraftkommune og er sammen med bl.a. Ørsta medeier i Tussa kraft. Men i motsetning til Ørsta, har Volda solgt seg ned i kraftselskapet og sitter i dag igjen med en eierandel på 12,18%. Pengene fra nedsalget satte Volda inn i et aksjefond i 2000. Dette fondet gikk med tap de første årene, men i følge rådmann Jarle B. Krumsvik har aksjemarkedet steget såpass at man per dags dato går i null i forhold til pengene man investerte i 2000.

Ørstas kommunevåpen symboliserer naturlandskapet med mektige alpine fjell og trange fjorder (se Figur 3). Kommunevåpenet i Volda bygger på kommunens akademiske tradisjon hvor skriftkyndige bønder allerede på 1700-tallet var regelen, snarere enn unntaket (Nerbøvik 2004). Kommunevåpenet symboliserer dette med å avbilde en skrivende pennesplitt (se Figur 3).

**Figur 3. Kommunevåpnene til Ørsta og Volda**



Kommunevåpenet til venstre er Ørsta sitt, det til høyre er Voldas kommunevåpen.



## 5 Identitet og tilhørighet i sammenslåingsprosesser

I dette kapittelet skal vi undersøke nærmere den første problemstillingen denne studien tok opp: *Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelser i kommunesammenslåingsprosesser.* Dette gjør vi gjennom først å undersøke i hvilken grad kommunene i de tre studieområdene har vokst sammen. Vi undersøker pendlingsomfanget (arbeid, skole og handel), vi undersøker samarbeidet over kommunegrensen (både interkommunalt og sivilt), og vi undersøker det sosiale samkvemmet over kommunegrensene. Dernest ser vi nærmere på de identitetsmessige fyrtårnene (identifikasjon) i studieområdene, før vi ser mer konkret på hvordan identitet og tilhørighet gjorde seg gjeldene i de tre sammenslåingsprosessene. Til slutt sammenfatter vi funnene og presenterer et svar på problemstillingen.

### 5.1 Interaksjon – å vokse sammen

Som vi var inne på i kapittel 2.2.1, er det viktig å undersøke interaksjonen i et område for å finne ut hvilken betydning identitet og tilhørighet har i sammenslåingsprosesser. Dette fordi samhandling som gjentas daglig over lang tid skaper en samhørighet med dem man samhandler med. Vi har undersøkt tre ulike former for interaksjon mellom kommunene i denne undersøkelsen – *pendling* (reising over kommunegrensa i forbindelse med arbeid, skole eller handel), *samarbeid* (interkommunalt samarbeid, samt sivilt samarbeid (lag og foreningsarbeid) over kommunegrensa), og *samkvem* (sosial samhandling over kommunegrensa). Alle de tre studieområdene har en stor grad av interaksjon over sine respektive kommunegrenser, men med viktige forskjeller.

#### 5.1.1 Pendling

##### Arbeid

I følge Dag Juvkam (2002) hører Re kommune til Tønsberg ABS-region, og det er da også mange som pendler inn til Tønsberg for å jobbe, gå på videregående skole eller for å handle – særlig de som bor sør i kommunen (gamle Ramnes kommune). I nord (gamle Våle kommune) er det ifølge rådmann Trond Wifstad mange som pendler inn mot Holmestrand eller Horten. Det som etter vårt syn er mest iøynefallende med Re er ikke at det pendles mot både Tønsberg, Holmestrand og Horten, men derimot den omfattende bevegelsen over den gamle kommunegrensen mellom Våle og Ramnes. Som vi beskrev i kapittel 4.1, så hadde Våle takket være sine industri- og handelsbedrifter ikke bare en høy grad av sysselsetting innenfor egen kommune, men også omfattende innpendling. Ramnes derimot manglet i stor grad slike bedrifter. Mange reiste derfor over kommunegrensen fra Ramnes til Våle for å arbeide.

Også mellom Tjeldsund og Skånland er det en stor grad av pendlingstrafikk over kommunegrensa. I Tjeldsund ligger to viktige arbeidsgivere som ikke bare sysselsetter folk bosatt i Tjeldsund, men også hele Harstad ABS-region – Norges Brannskole og orlogsbasen i Ramsund. En annen viktig arbeidsgiver i området er Evenes lufthavn (lokalisert i Evenes kommune). Man kan ut fra det våre informanter fortalte oss si at Tjeldsund er en kommune som opplever en relativt stor grad av innpendling, mens Skånland opplever utpendling til både Harstad, Evenes og Tjeldsund. Skånland er på mange måter en transittkommune som mange arbeidstakere kjører gjennom på vei til jobb.

Ørsta og Volda utgjør sin egen ABS-region (Juvkam 2002), og arbeidspendlingen over kommunegrensen mellom de to kommunene er følgelig stor:

”Det drar 8000 personbiler hvert døgn over broen her borte, altså mellom Ørsta og Volda. (...) Du vet det at det er veldig mange av de som jobber på høyskolen og sjukehuset i Volda som bor i Ørsta, og mange som jobber i industrien i Ørsta kommune, de reiser fra Volda. Det er en veldig slik vekselvirkning, pendling ut og inn og mellom kommunene.” Per Hovden, rådmann i Ørsta.

## Handel

Arbeidspendlingen mellom Våle og Ramnes var omfattende, noe trafikken i forhold til handel også var. *”Ramnes hadde verken butikk, bensinstasjon eller postkontor, ikke en gang en eneste kiosk”* som en av våre informanter sa det. Derfor måtte folk fra Ramnes enten dra de knappe 2 milene (en vei) inn til Tønsberg for å handle, eller de kunne reise over til handelssenteret Revetal i Våle som *”lå som en tunge midt inne i Ramnes”* (Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes). Avstanden mellom Revetal og innbyggerne i Ramnes var så godt som ikke eksisterende, da man ifølge ordfører Hillestad kunne *”(...) stå på Revetal og kaste stein over til Ramnes (...).”* Revetal vokste i løpet av en 30-40 års tid fram som et naturlig handlested for hele Ramnes og deler av Våle.

I Tjeldsund og Skånland går som vi viste arbeidspendlingen ut av – og tildels gjennom Skånland – og inn til Tjeldsund. Når det gjelder ferdsel knyttet til forbruk av varer og tjenester (private), er bildet motsatt. Da går trafikken ut av Tjeldsund og inn til kommunesenteret i Skånland, Evenskjer – et tettsted som også er handelssenter for deler av Harstad og Evenes kommuner:

”Vi har jo både Prix, Rimi og Rema 1000 som jo har vært en magnet på mange måter. Vi har sportsbutikk, apotek, post, skobutikk og klesbutikker. Vi har også en stor byggvareforretning, vi har også tilbud innenfor småmaskiner og reparasjoner. Vi har jo en betydelig spredning på servicesiden, og den har jo forsterket seg i løpet av de siste 5 årene.” Birger Strøm, rådmann i Skånland.

Når det gjelder handel i det tredje studieområdet, utpeker tettstedene Volda og Ørsta seg ved at de begge konkurrerer om å være det dominerende handelssenteret i området. Det forhindrer likevel ikke folk fra den ene kommunen i å dra til den andre for å handle. Heller tvert om. Området oppleves å være ett marked hvor innbyggerne drar mellom de to kommunesentrene for å sjekke ut det beste utvalget og de beste prisene. Informantene i Ørsta mener at deres tettsted i øyeblikket har overtaket over Volda, særlig nå når man har rustet opp sentrumsområdet med gågate og et kjøpesenter som er under oppføring.

## Skole

Skoleungdom har reist daglig over kommunegrensen mellom Ramnes og Våle i mange år før de to kommunene ble slått sammen. Helt siden 1968/69, da den 9-årige grunnskolen ble innført, har man hatt felles ungdomsskole i de to kommunene: *”Vi var jo to forholdsvis små kommuner hvor avstandene i mellom ikke var så store. Vi fant ut at det å drifte én ungdomsskole på begge sider, det ble ganske kostbart”*. (Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes). Fra 1982/83 slapp ungdommen i de to kommunene å dra til f.eks. Tønsberg for å gå på videregående skole. Da stod Re vgs. ferdig i Ramnes kommune.

I Tjeldsund og Skånland har skoleungdommen tradisjonelt reist ut av kommunen og søkt seg til Harstad, Narvik, Bodø eller Tromsø for å gå på videregående skole. Dette så kommunepolitikerne i Skånland, Tjeldsund og Evenes seg lei på, og politikerne innledet et arbeid mot fylkeskommunene i Troms og Nordland som resulterte i etableringen av Skånland videregående skole i 1992. Skånland og Tjeldsund deler ikke grunnskoleinstitusjoner slik Ramnes og Våle gjorde.

I forhold til handel så vi at Ørsta og Volda var ett marked. De to kommunene er også et felles omland for videregående skole, selv om de har "hver sin" skole. Skolen i Ørsta er yrkesrettet, mens skolen i Volda er allmennfaglig. Det betyr at elever fra Volda som ønsker en yrkesrettet utdanning, reiser til Ørsta, mens ungdom fra Ørsta som ønsker en allmennfaglig utdanning, drar til Volda. De to kommunene samarbeider i likhet med Tjeldsund og Skånland ikke om grunnskoleinstitusjoner.

## **5.1.2 Samarbeid over kommunegrensen**

### **Interkommunalt samarbeid**

I forkant av sammenslutningen mellom Våle og Ramnes hadde de to kommunene et langvarig og velfungerende interkommunalt samarbeid på en rekke områder. Samarbeidet om byggingen og driften av den felles ungdomsskolen er allerede nevnt, et samarbeid som førte til at de to kommunene etter hvert også delte skolesjef. De to kommunene hadde videre et utstrakt interkommunalt samarbeid, bl.a. når det gjaldt vann/kloakk, landbrukskontor, næringsutvikling, pp-tjeneste etc.

Også Skånland og Tjeldsund har hatt et langvarig interkommunalt samarbeid. Men om samarbeidet i Våle og Ramnes var velfungerende, er inntrykket et annet for de to nordnorske kommunene. Ordfører i Tjeldsund Bjørnar Pettersen beskriver f.eks. det interkommunale samarbeidet som "*forferdelig vanskelig*", selv om Tjeldsund, Skånland og Evenes har hatt et interkommunalt samarbeid i omlag 15 år (ETS-samarbeidet, oppkalt etter kommunenes navn). Dessverre, i følge ordføreren i Skånland Svein Berg, har man "*ikke maktet å komme dit man egentlig ønsket*" med samarbeidet. Årsaken til problemene med ETS-samarbeidet plasseres i at samarbeidet har for dårlig legitimitet i de tre kommunenes kommunestyre og administrasjoner. Ordfører- og rådmannsnivået ser nytten, men lengre ned i det politiske og byråkratiske hierarkiet møter samarbeidet motstand:

"I iveren etter å finne fram til løsninger, så har politikerne en evne til å glemme at samarbeid vil få konsekvenser for deres posisjon: At de må avgi makt og la noen andre ta beslutninger på vegne av kommunestyret. Det oppdager de først etter at utredningen er ferdig og ser at dette faktisk organiseres politisk på en måte som gjør at de ikke kan ha formeninger om veistikkene og piassavakostene i sin kommune. Da skyver man samarbeidet bort." Informant i Tjeldsund og Skånland.

Det første samarbeidet i ETS var felles lobbyvirksomhet for å få til en videregående skole innenfor ETS-området, noe man lyktes med. Skånland videregående skole ble etablert som en følge av dette samarbeidet. Videre har man lyktes med å få til en felles musikkskole, og man har fortsatt et samarbeid på renovasjon og legevakt. Mens forsøk på å få til felles kulturkontor og felles landbrukskontor mislykkes. Men selv om det praktiske samarbeidet ofte strandet, har ETS-rådet fungert som et viktig treffsted for beslutningstakerne i området.

Som for Tjeldsund og Skånland går mange av de interkommunale samarbeidene mellom Ørsta og Volda gjennom et regionråd, regionrådet for Søre Sunnmøre. Volda og Ørsta samarbeider i dag om tiltak innenfor skogsforvaltningen, brannvern, pp-tjeneste, psykiatri og norskopplæring for flyktninger. Volda kommune har uttalt at de ønsker å styrke det interkommunale samarbeidet med Ørsta. Bl.a. mangler Volda pr i dag en godkjent reservevannskilde og ønsker å koble sammen vannforsyningene mellom de to kommunene. Volda ønsker også at man går sammen og bygger en felles idrettshall og får i stand et tettere samarbeid innenfor brannvesenet. Kommunestyrerepresentant Jan Heltne i Volda opplever imidlertid Ørsta som lite interessert i et tettere interkommunalt samarbeid:

”(…) vi har en nabokommune som er lite interessert i interkommunalt samarbeid. Volda har jo et interkommunalt selskap når det gjelder renovasjon og slike ting, men vi har jo prøvd i 10 år nå å slå sammen brannvesenet. Det har blitt avvist i Ørsta hele tiden, og likedan når det gjelder vannverket. Vi har egne vannverk begge to, men mattilsynet stiller jo krav om reservevannforsyning. Det mangler bare et par hundre meter og en ventil nær sagt for å koble opp disse to vannverkene, slik at vi hadde oppfylt kravene om reservevannforsyning. Men nei da, Ørsta har stått på bakbeina hele tida og nektet.”

Heltne støttes av sin ordfører og rådmann i denne karakteristikken på det interkommunale samarbeidet mellom Ørsta og Volda.

I Ørsta snakker imidlertid ordføreren varmt om at kommunen må samarbeide tettere med Volda, noe også Ørstas rådmann Per Hovden gjør. Rådmannen trekker riktig nok fram vann og brann han også som eksempler på at samarbeidet ikke er så tett og godt som han skulle ønske at det var. Rådmannen peker imidlertid på at han personlig har et svært tett og godt samarbeid med Voldas rådmann:

”Vi låner saker mellom oss på e-post og slike ting. Av og til skriver rådmannen i Volda sakene og jeg bare bytter ut Volda med Ørsta, og han bruker mine utredninger. Slik låner vi mellom oss i dag, så administrativt har det vært et veldig godt samarbeid.”

Motstanden mot ytterligere interkommunale samarbeid mellom Ørsta og Volda (som brann og felles vannforsyning) synes med andre ord ikke å ligge hos kommunens topledere. Som i Tjeldsund og Skånland finnes en elitedimensjon i viljen til interkommunalt samarbeid (i alle fall i Ørsta): Det er kommunetoppene som ønsker mer og tettere samarbeid, mens politikere og byråkrater lengre ned i systemet synes å være bremseklossene. Politikerne og byråkratene vi har intervjuet i Ørsta og Volda er enige i at utfordringen med de to kommunenes interkommunale samarbeid ligger i at det mangler en bred samarbeidsvilje og at samarbeidstiltakene er vanskelige å styre. Rådmennene i Volda og Ørsta mener imidlertid at man kan spore at viljen til interkommunalt samarbeid er i ferd med å styrkes.

### **Sivilt samarbeid**

Lag og foreninger i Våle og Ramnes skal ha samarbeidet over kommunegrensen også før sammenslåingen, men det fantes ingen lag og foreninger fra de to kommunene som hadde slått seg sammen. Det skal heller ikke være noen foreninger som har slått seg sammen etter at kommunene ble slått sammen. Unntaket her er selvfølgelig de politiske partiene i de to kommunene.

Heller ikke i Tjeldsund og Skånland skal det ifølge våre informanter finnes felles lag og foreninger. Det betyr ikke at befolkningen ikke samarbeider på tvers av kommunegrensen. Tjeldsundungdommen må f.eks. over til Skånland for å drive med ski eller fotball når de kommer opp på juniornivået. Likedan er det samarbeid over grensa i andre kulturelle sammenhenger, f.eks. kor og musikkorps.

Når det gjelder lag- og foreningssamarbeid over kommunegrensa mellom Ørsta og Volda, finner man eksempler på lag og foreninger som vurderer å slå seg sammen på tvers av kommunegrensen, f.eks. skytterlagene i Ørsta og Volda (Møre-Nytt, 16.10.04). I forhold til idrett så er det ofte slik at ungdom fra Volda melder seg inn i idrettslag i Ørsta om aktiviteten de er interessert i ikke finnes i Volda, og omvendt. Det synes med andre ord å være et utstrakt sivil samarbeid over kommunegrensen mellom de to kommunene.

### 5.1.3 Samkvem over kommunegrensen

I Re har det sosiale samkvemmet innbyggerne i mellom vært betydelig over den gamle kommunegrensen takket være den felles ungdomsskolen, hvor skolemyndighetene bevisst blandet elever fra Våle kommune og elever fra Ramnes kommune i samme klasser. Slik har ungdommene i de to kommunene blitt kjent med hverandre og hatt tette vennskapsbånd på tvers av kommunegrensen siden slutten av 1960-tallet.

”En ser på egne unger også det at det ikke var noe skille mellom å besøke og ha venner i Våle enn i Ramnes. De møttes jo på skolen hver dag, de var samlet i én klasse, de var på klassefester sammen og slikt, ikke sant. De fortsatte jo ofte på gymnaset mot Tønsberg veldig mange av de fra Revetal, helt til vi fikk Re videregående skole.” Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes.

Aasta Kari Holm, som var den siste ordføreren i Ramnes kommune, forteller at før ungdomsskolen ble bygd, var det bare ungdom som drev aktiv idrett som traff hverandre regelmessig – og da i en kontekst hvor det gjaldt å vise at de fra den ene kommunen var bedre enn de fra den andre. Da Ramnes fikk videregående skole på begynnelsen av 1980-tallet, ble perioden ungdommen fikk bo i hjemkommunen forlenget, og ungdomskullene fra Våle og Ramnes fikk gå enda noen år på skole sammen. Dette har selvsagt hatt innvirkning på det sosiale samkvemmet over kommunegrensen.

Også i Tjeldsund og Skånland går vennskaps- og familiebandene på tvers av kommunegrensen. Ungdom deltar i aktiviteter på begge sider av grensen og giftermål inngås mellom innbyggerne i de to kommunene. Takket være lag og foreningsarbeid, musikkskolen, korps, kor og andre sosiale aktiviteter møtes folk fra begge sider av kommunegrensen også utenom arbeidstid. Skånland videregående skole har siden den ble bygget tidlig på 1990-tallet vært viktig for at ungdom fra begge sider av kommunegrensen har blitt kjent med hverandre:

”Stort sett har det vært vennskapsbånd innad i bygdene og mellom bygdene i kommunen (...). Dette holder på å endre seg. Eldste dattera vår har venner både fra Skånland og Evenes. Så ungdommen har flere venner over kommunegrensene, særlig takket være den videregående skolen hvor ungdommer fra hele ETS-området går. Den er kjempeviktig.” Kvinne 45-50 år, Tjeldsund.

Dette er en refleksjon rådmannen i Skånland deler:

”Dattera mi på 26 år, hun gikk på skole sammen med ungdom fra Bogen, fra Liland borte i Evenes, fra Ramsund og Fjelldal i Tjeldsund, og fra Grovfjord, Evenskjer osv. her i Skånland. Så hun ser ikke det gamle skillet. Det har vi diskutert en del hjemme. Hun ser ikke de tradisjonelle skillene. (...) Hun har jo relasjoner til de rundt omkring.” Birger Strøm, rådmann i Skånland.

Slik er det i Ørsta og Volda også. Som en følge av de to videregående skolene har man like gjerne sine venner i Ørsta som i Volda, og på grunn av den korte avstanden mellom tettstedene Ørsta og Volda møter ungdommen få hindringer som stopper dem fra å ha kontakt med hverandre på tvers av kommunegrensen:

”I helgene og slikt drar for eksempel ungdommene fra Volda til Ørsta for å besøke ett av utestedene som anses for å være hipt der. I Volda er det jo ingen ting som skjer, sier de. Men om det etableres et nytt sted i Volda, så snur dette. Da drar alle ungdommene fra Ørsta til Volda, fordi det da er dette som er hipt.” Kvinne 30-40 år, Volda.

En av informantene våre fra Volda gir et bilde på hvordan ungdommens mobilitet har endret seg på bare 30-35 år:

”Hvor ungdommen reiser, har endret seg mye siden da jeg var ung. Det er en helt annen verden kommunikasjonsmessig i dag. Da var det færre som hadde bil, det var dårligere veier og så videre. Da jeg var ung var det tråsykkelen som gjaldt, og da blir det langt fra Austefjord til Ørsta. Nei, da og nå er ikke sammenlignbart i det hele tatt.” Mann 45-55, Volda.

#### **5.1.4 Kommunene vokser sammen**

Gjennomgangen av kommunenes interaksjon innenfor undersøkelsens tre studieområder har vist at kommunene vokser sammen. Det var omfattende samhandling over kommunegrensa mellom Ramnes og Våle, likedan mellom Skånland og Tjeldsund, og mellom Ørsta og Volda. Våle og Ramnes står riktignok i en særstilling på grunn av samarbeidet om ungdomsskolen som i mer enn 30 år har vært en sosial integrator mellom de to kommunene, og det er den av studieenhetene hvor kommunene hadde vokst tettest sammen. Her har også det interkommunale samarbeidet vært tett og velfungerende. Svakest kan man etter vår oppfatning se den sosiale integrasjonen i Tjeldsund og Skånland hvor den videregående skolen ”bare” har fått virke i 14 år. De interkommunale samarbeidene som Tjeldsund og Skånland var del av, ble i likhet med de interkommunale samarbeidene mellom Ørsta og Volda karakterisert som problematisk og vanskelig. En elitedimensjon i viljen til samarbeid var tydelig i begge studieområdene. Kommunene i disse to studieenhetene har med andre ord ikke vokst like tett og godt sammen som Våle og Ramnes.

## **5.2 Identifikasjon – finnes det et ”vi” mellom kommunene?**

Som vi gjorde rede for i kapittel 2.2.2, vil daglig samhandling som gjentas over tid føre til at det vokser fram en tilhørighetsfølelse med dem man samhandler med. Utfordringen for denne framvoksende tilhørighetsfølelsen er at den må konkurrere med allerede eksisterende identitetsmessige forestillinger (”oss” og ”dem”). I dette kapittelet vil vi gjøre rede for noen av de identitetsmessige forestillingene som den framvoksende *interkommunale tilhørighetsfølelsen* (interkommunal identitet) i de tre studieområdene må kjempe mot.

Etter vårt skjønn, kan patriotisme være en god indikator på hvilke forestillinger om ”oss” og ”dem” som finnes i studieområdene og hvor sterke disse forestillingene er. Vi skal derfor først se nærmere på patriotisme før vi undersøker i hvilken grad kommunene som ble/skulle/tenkes sammenslått deler identiteter.

### **5.2.1 Patriotisme**

Noen sterk patriotisme verken mot egen kommune eller mot eget bosted kan ikke sies å prege innbyggerne i Våle og Ramnes. I datamaterialet vårt er det lite som skulle tilsi at patriotismen spilte noen sterk og avgjørende rolle i sammenslåingen av de to kommunene. Unntaket er det politiske nominasjonsspillet innad i partiene i forkant av sammenslåingen, hvor ”Vålesiden” skal ha jobbet aktivt for at Våle skulle få politiske fordeler. Særlig synlig var dette i Senterpartiet som hadde ordførervervet i begge kommunene:

”Når det først ble sammenslåing, så visste jeg jo at man i Våle jobba veldig for at de i hvert fall skulle få de politiske fordelene som kunne ligge i sammenslåingen. Og det så jeg gjennom nominasjonsprosessen i eget parti, vi var jo fra Senterpartiet begge to – både Thorvald som var ordfører i Våle og jeg. Så det visste jeg jo på forhånd. Jeg ble innkalt til nominasjonsleder som egentlig ba meg om å trekke meg. Han jobba jo det han kunne for Våle, han var en skikkelig Vålesokning.” Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes.



Fraværet av patriotisme i Re står i kontrast til situasjonen i de to andre studieenhetene.

Det var riktig nok ingen direkte rivalisering mellom Skånland og Tjeldsund som vi kunne finne, men patriotismen er likevel sterk i de to kommunene. I Tjeldsund er patriotismen ikke rettet mot egen kommune, men mot egen bygd. Kommunen kjennetegnes av at dens bygger kjemper seg i mellom: *”(...) det er en betydelig bygderivalisering her i Tjeldsund, Man er seg selv best. Om det arrangeres noe i én bygd, så møter ikke folk fra de andre bygdene på det”* (Kvinne (B) 40-50 år, Tjeldsund). Kommunepolitikken preges av at tradisjonen med bygdelister er sterk:

”Bygdelister er et varemerke for Tjeldsund. Disse egolistene, som jeg kaller dem, åpner for rivalisering og bygdedyrking, hvor man tenker: Her skal vi alle gå inn for å gjøre det best mulig for vår bygd. Hva som skjer i de andre bygdene, eller i den andre kommunen, det er det samme for oss.” Kvinne (A) 40-50 år, Tjeldsund.

Denne oppfatningen av kommunepolitikken støttes av både rådmannen og ordføreren i Tjeldsund, og ordføreren betegner den politiske situasjonen som veldig vanskelig nettopp på grunn av bygdelistene: *”Noen politikere bruker det [bygdepatriotismen] i retorikken sin. Altså dette med å skape motsetninger mellom bygdene, skape strid.”* (Bjørnar Pettersen, ordfører i Tjeldsund).

I Skånland dominerer også bygdepatriotisme over patriotismen mot kommune. Men patriotismen er på langt nær like kraftig artikulert og tydelig som i nabokommunen. Den preger f.eks. ikke kommunepolitikken i like stor grad, da det ikke finnes bygdelister i Skånland:

”Vi kvittet oss med bygdelistene for 8 år siden. Og det tror jeg alle er glade for. (...) Politikerne tenker mer helhet når de er del av et politisk parti. Er de valgt for én del av kommunen, så sier det seg selv at det er den delen av kommunen som kommer i første rekke. Og det blir feil altså.” Svein Berg, ordfører i Skånland.

Et viktig særtrekk ved bygdepatriotismen i Skånland er at den synes å følge kommunegrensene fra før 1964 og er særlig knyttet til kommunesenteret i kommunen som da ble slått sammen med Skånland.<sup>9</sup>

Om ikke patriotismen i Tjeldsund og Skånland førte til rivalisering mellom de to kommunene, er det nettopp dette som skjer i Ørsta og Volda. Rivalisering har dype historiske røtter, og den har klart påvirket samarbeidet mellom Ørsta og Volda opp gjennom årene. Ørsta og Volda var som tidligere nevnt, en egen kommune fram til 1883, da kommunen ble delt etter en krangel om vedlikeholdet av en bygdevei. Knivingen mellom de to har ofte vært synlig i – og ikke minst bakenfor – de politiske beslutningene. I følge rådmannen i Ørsta er det f.eks. en veldig motstand mot Volda kommune blant en del av Ørstas politikere, en motstand som henger sammen med at Volda ofte har lykkes bedre i tvekampen mellom dem:

”(...) en veldig motstand på grunn av at voldingene i en del saker har vært veldig flinke i forhold til oss. (...) F.eks. dette med plassering av høyskolen, som i utgangspunktet var en sak hvor Ørsta var veldig sentral. Høyskolen skulle ligge på grensen mellom Ørsta og Volda den. Men så fant voldingene på i slutfasen at de fire småflyene som landet og tok av på flyplassen ville forstyrre studentene i lesingen sin. Dermed ble Høyskolen flyttet inn til Volda sentrum. Det er klart at politikerne fra Ørsta som var med og kjempet for å få Høyskolen, følte seg lurte av

---

<sup>9</sup> Skånland kommune ble i 1964 slått sammen med Astafjord kommune.

ordføreren i Volda. Jeg må si at det var veldig tøft i en periode.” Per Hovden, rådmann i Ørsta.

Vi har allerede nevnt at Volda kommune ønsker et samarbeid med Ørsta om vannforsyningen. Hovden ser denne saken i lys av at mange ørstapolitikere føler seg ”brent” i forhold til Volda kommune:

”Drikkevann er et annet eksempel. Vi har veldig godt drikkevann her i Ørsta, men i Volda harselerte man med at drikkevannet vårt var veldig dyrt. De sa at det ville være billigere å kjøpe brus enn det ville koste å koble seg på vannet vårt. Og nå, vet du, nå så står voldingene uten drikkevann som tilfredsstiller kravene. Vi sitter med vannledning helt bort til grensen, men det er ikke snakk om at politikerne i Ørsta vil levere vann over grensa. Dette er slike ting som henger igjen fra gammelt av (...).” Per Hovden, rådmann i Ørsta.

Oppfatningen om at vanskene Ørsta og Volda tradisjonelt har hatt i samarbeidet seg i mellom skyldes patriotisme og rivalisering, deles av våre sivile informanter. Én sa det slik: *”Du vet jo det at det er veldig spesielt dette med patriotismen her i Volda og Ørsta. Motsetningene er så store at vi har problemer med å samarbeide”* (Kvinne 30-40 år, Volda). En annen informant pekte også på dette da hun forklarte at man er veldig redd for at den andre kommunen skal få et forsprang:

”Man er ofte enige i utgangspunktet, men det hele strander når man kommer så langt at man skal begynne å snakke om hvor dette skal lokaliseres. Det har jo hendt at man har blitt enige, men så har det strandet da også. For eksempel byggingen av skianlegget i Ørsta. Men da det var bygget, gikk det ikke lang tid før man ble sjalu i Volda og bygget et selv – som nå konkurrer med det i Ørsta. Det man får i Ørsta, det vil man også ha i Volda.” Kvinne 55-65 år, Ørsta.

Alle informantene i Ørsta og Volda uttrykker klart at disse holdningene er mest framtrede hos de over 65, mens *”ungdommen ikke bryr seg så mye om hvor du hører til eller hvor du er fra”*. Dette tyder på at rivaliseringen mellom de to kommunene kan komme til å bli mindre med årene.

Men patriotismen i Ørsta og Volda er ikke bare knyttet til de to kommunene. Man finner også en lignende dimensjon mellom tettstedet Ørsta og kommunens bygder som påvirker de politiske beslutningene. Dette er en patriotisme som skriver seg tilbake til kommunesammenslåingene i 1964 da Ørsta ble slått sammen med Vartdal kommune (hvor Vartdal var kommunesenter) og Hjørundfjord kommune (hvor Sæbø var kommunesenter), og det er mellom disse to bygdene og Ørsta sentrum at rivaliseringen står. Dette mønsteret finner vi også i Volda (men kanskje ikke i like sterkt som i Ørsta).

Som vi ser er det forskjell mellom Re og de to andre studieområdene i forhold til patriotisme. I Re var patriotismen og rivaliseringen, både mellom Våle og Ramnes, samt internt i de to kommunene så godt som fraværende, mens patriotismen var sterk og tydelig i de to andre studieområdene. Tjeldsund og Skånland kjennetegnes av en bygderettet patriotisme. I Ørsta og Volda fant vi både en sterk bygderettet patriotisme og en sterk kommunerettet patriotisme. Vi skal nå se bakenfor patriotismen for å undersøke i hvilken grad kommunene som ble/skulle/tenkes sammenslått delte/deler identiteter.

## 5.2.2 Identitetsmessige fyrtårn

### Karakteristika/kjennetegn

Det kjennetegnet som informantene i Re først og fremst trekker fram når de skal karakteriserer de to gamle kommunene er "landbruk" og "landbrukskommuner". Ellers så trakk noen fram at Ramnes var en innlandskommune, mens Våle også var en kystkommune. Noen trekker også fram det at Våle var en "industrikommune" og en "handelskommune". Men med unntak av forestillingene om Ramnes og Våle som landbrukskommuner, var det ingen identitetsmessige kjennetegn knyttet til kommunene som syntes å stå særlig sterkt i befolkningens bevissthet.

Heller ikke i Tjeldsund og i Skånland virket det å være noen identitetsmessige kjennetegn knyttet til kommunene som stod særlig sterkt i befolkningens bevissthet. Det var først og fremst "*den storslåtte nordnorske naturen*" informantene trakk fram når de ble bedt om si hva som kjennetegnet deres kommune. Ellers så pekte man i Skånland på at man hadde et stort og viktig innslag av samisk kultur, noe man ikke hadde i Tjeldsund.

I Ørsta og Volda derimot fant vi kjennetegn og karakteristika som virket å spille en sentral rolle i befolkningens bevissthet, og med unntak av den felles nynorskarven, var forestillingene ulike i de to kommunene. I Ørsta så man på seg selv som en "industrikommune", en "landbrukskommune" og en "fiskerikommune". Mens man i Volda trakk fram "kulturkommunen", "høyskolekommune" og sykehuset. Det er også viktig å trekke fram den indre spenningen mellom "by" og land både i Ørsta og Volda, men denne virker ikke å være sterk nok til å splitte kommuneidentiteten. Kommuneneavnene er svært viktige og sterke kjennetegn for tilhørighet, sammen med de språklige forestillingene om "ørstingen" og "voldingen". Det er viktig å bemerke at disse kjennetegnene og karakteristikaene spiller en sentral rolle i den patriotiske knivingen mellom de to kommunene. For eksempel så antyder en av informantene våre i Volda at "voldingen" er mer kulturell enn "ørstingen":

"Ørsta har et kulturhus som er noe bedre utstyrt for å ta imot teaterforestillinger og slikt enn kulturhuset i Volda. Men jeg tror nok det at hvis man går på den teaterforestillinga i Ørsta, så er et flertall av dem som er der voldinger."

### Senter

Som kapittel 5.1 viste var senteret Revetal sentralt i interaksjonen mellom Våle og Ramnes. Våle kommune var opprinnelig ikke særlig interessert i at Revetal voks fram som et sterkt senter og ønsket å styrke kommunesenteret på Sørby i stede. Revetal vokste "naturlig" fram som senter ved at det etablerte seg en matbutikk der, som igjen førte til at andre etablerte seg der etc. Ramnes manglet et senter. Kommunehuset på Tingvoll ligger nær sagt midt i et veikryss, og tidligere ordfører Aasta Kari Holm forteller at Ramnes kunne fått kjøpt Revetal for en 50-lapp av Våle på 70-tallet. Nå kjøpte ikke Ramnes Revetal, men det forhindret ikke at ramnesingene så på Revetal som sitt senter: "*Ingen av oss følte at vi dro til Våle når vi dro til Revetal for å handle.*" (Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes).

I Skånland finner vi et tettsted som er et sterkt senter i området, Evenskjer, som kommunen har ført en aktiv politikk for å styrke. Riktig nok er det som vi var inne på i kapittel 5.2.1 noe kniving mellom Evenskjer og et annet gammelt kommunesenteret i kommunen, men denne knivingen er ikke sterk nok til å rokke ved Evenskjers stadig sterkere posisjon som handels- og administrasjonssentrum. Tjeldsund mangler derimot et senter. Informantene i Tjeldsund ser mangelen på et senter i sammenheng med den interne fragmenteringen og rivaliseringen i kommunen: "*Man blir liksom ikke enig om hvilken bygd det skal satses på. Isteden satses man som regel bredt og flatt.*" (Geir Halvorsen, rådmann i Tjeldsund). Ordfører Bjørnar Pettersen

deler Halvorsens oppfatning om at bygdene står mot hverandre og kjemper for å få fordeler på hverandres bekostning:

”Senterutbygging er jo en kjempeutfordring (...). Dere var jo på kommunehuset, og det er ett slik kompromiss. Man la altså kommunehuset helt ute i periferien for å komponere et kompromiss. Om vi ikke får kommunehuset i Fjelldal, så kan vi legge det på Hol. Slik tenkte man i Ramsund og i Kongsvik også. Da er det ingen som får noe.”

Ørsta- og Voldaområdet skiller seg fra de to andre studieenhetene med at de har hver sitt jevnstore senter, som begge kjemper seg i mellom for å bli Søre Sunnmøres dominerende handelssenter. Disse to sentrene står sentralt for de identitetsmessige forestillingene om ”Ørsta og ørstingen” og ”Volda og voldingen” som vi i kapittel 5.2.1 så stod sterkt mot hverandre. Navnene på de to sentrene er merkevarer som er velkjente langt utenfor Sunnmøre, og representerer således sterke identitetsmessige forestillinger.

### **5.2.3 Viktige identiteter i studieområdene**

#### **Re**

Det kan virke som at den interkommunale identiteten som vokste fram mellom Våle og Ramnes slapp å konkurrere med sterke eksisterende identitetsmessige forestillinger. Som vi har sett i dette delkapitlet, var kniving mellom Ramnes og Våle nærmest ikke-eksisterende. Det er lite som tyder på at det var noen kamp mellom bygdene i de to kommunene – med unntak av Våles tidligere motvilje mot å bygge opp senteret på Revetal. Innbyggerne i begge kommuner delte også i følge informantene i denne studien forestillingen om å være en landbrukskommune.

#### **Tjeldsund og Skånland**

I og med det er en omfattende interaksjon mellom Tjeldsund og Skånland, skulle man anta at en interkommunal identitet ville vokse fram. Men denne møter alvorlige hindre i Tjeldsund. Som vi så domineres kommunen av en omfattende bygderivalisering, og identiteten synes først og fremst å være knyttet til bygdene, ikke til kommunen. Bygdeidentiteten brukes ifølge Tjeldsunds ordfører aktivt av noen av kommunens politikere – identiteten aktiviseres med andre ord i kommunepolitikken og virker mobiliserende rundt stridsspørsmål.

#### **Ørsta og Volda**

De identitetsmessige frontene virker å være sterke mellom Ørsta og Volda. De eksisterende forestillingene om ”Ørsta”, ”ørstingen”, ”Volda” og ”voldingen” er sterke i begge kommunene og er på mange måter uforenlige, noe som ligger i identitetens natur, selv om man er gjensidig enige i merkelappenes innhold: Ørstas ”bonde” og ”industriarbeider” står mot Voldas ”urbane” ”akademikere”. At frontene er sterke i dag, betyr imidlertid ikke at de ikke kan komme til å endre seg i årene som kommer. Det kan forøvrig være verdt å legge merke til at av kommunene i denne studien, så er det bare Volda som har et kommunevåpen som faktisk sammenfaller med de identitetsmessige forestillingene som eksisterer i befolkningen i dag.

## **5.3 Institusjonalisering – dannelsen av forestillingen om den nye kommunen**

Som vi har sett så langt i dette kapitlet, vokser kommunene i alle de tre studieområdene i varierende grad sammen, og de ”rasjonelle” argumentene for å slå kommunene sammen synes

således å være til stede.<sup>10</sup> Likefullt er det bare mellom Våle og Ramnes at det har kommet i stand en sammenslutning. Vi har også sett at de to vestfoldskommunene og de to nordnorske kommunene skilte seg betraktelig fra hverandre i forhold til patriotisme og identitet.

I kapittel 2.2.3 beskrev vi kort institusjonaliseringsbegrepet. Institusjonalisering referer til prosessene som er involvert i dannelsen av en ny kommune, bl.a. prosesser hvor den nye kommunen får både en identitet knyttet til seg og at både de som bor i kommunen og rundt den får en forestilling om den nye kommunen som en naturlig enhet. Vi skal nå se nærmere på hvilken rolle identitetsdimensjonen har spilt i selve sammenslåingsprosessene.<sup>11</sup>

### **5.3.1 Bakgrunn for ønsket om å slå sammen<sup>12</sup>**

#### **Re**

Ramnes og Våle hadde som vi har vært inne på hatt et tett og godt interkommunalt samarbeid over lang tid, og man erkjente at tiden var moden – de to kommunene hadde i realiteten vokst sammen. Men bakgrunnen for å slå kommunene sammen er mer sammensatt enn denne erkjennelsen. Kommunal- og arbeidsminister Kjell Opseth hadde som vi nevnte i kapittel 4.1 satt i gang en prosess som skulle redusere antall kommuner. Lokalavisene i Vestfold fanget opp at Opseth hadde kastet øynene sine på noen kommuner i fylket, og man spekulerte i om dette ikke var bykommunene Tønsberg og Holmestrand som skulle få vokse på bekostning av sine omliggende landkommuner (Tønsberg Blad, 28.01.97). I Ramnes og Våle fryktet man også at det var en slik løsning som var i emning. Rådmannen i Re, Trond Wifstad, forteller at det var ”en politisk redsel for å bli en utkant i en bykommune”. Man ønsket derfor heller å få i stand en løsning mellom Våle og Ramnes, som jo begge så på seg selv som ”landbrukskommuner”.

Prosessene i Ramnes og Våle var en elitedrevet prosess, da det var de to kommunenes ordførere og rådmenn som frontet den. Men i motsetning til de to andre prosessene i denne studien, hadde den en bred politisk forankring ved at kommunestyrene stod bak ønsket om å sette utredningen i gang.

#### **Tjeldsund og Skånland**

I Tjeldsund og Skånland var utgangspunktet for sammenslåingstanken helt motsatt fra utgangspunktet i Ramnes og Våle. Den viktigste bakgrunnen for ønsket om å slå Tjeldsund og Skånland sammen, lå i ordførernes frustrasjon over hvor vanskelig det interkommunale samarbeidet var. Som vi har vært inne på, opplevde ordførerne i de to kommunene at det interkommunale samarbeidet (ETS-samarbeidet) var frustrerende, og den direkte foranledningen til Tjeldsundsordførers forslag om sammenslåing var at enda et forsøk på å få i stand ETS-samarbeid hadde strandet. Etter en lang prosess hadde man fått utredet en

---

<sup>10</sup> Vi har ikke undersøkt effektiviseringspotensialet da det faller utenfor vårt oppdrag. I Våle og Ramnes, samt i Tjeldsund og Skånland konkluderer utredningene som ble gjort i forkant av beslutningen om å slå kommunene sammen i følge våre informanter med klare effektiviseringsgevinster. Utredningen av kommunesammenslåinger på Søre Sunnmøre (Amdam m.fl. 2004) konkluderer derimot med at de effektiviseringsgevinstene på å slå Ørsta og Volda sammen er minimale. Rådmennene i de to kommunene er imidlertid – som vi var inne på i kapittel 4 – ikke enige med utredningens konklusjoner.

<sup>11</sup> I og med at sammenslåingsprosessen ikke har kommet i gang i Ørsta og Volda, må vi se nærmere på hvordan informantene våre forventer at disse dimensjonene vil virke inn.

<sup>12</sup> I Ørsta og Volda finnes ikke et uttalt ønske om å slå de to kommunene sammen, mer et ønske om å utrede en sammenslåing.

desentralisert administrativ samarbeidsmodell mellom ETS-kommunene (teknisk sektor, landbruk og skogbruk). Men da dette skulle vedtas, trakk Evenes seg. Ordførerne i Tjeldsund og Skånland så seg lei på at viljen til interkommunalt samarbeid ikke bare skiftet med kommunevalgene, men også at man måtte gå tilbake på ting man hadde blitt ening om i ETS-rådet fordi man ikke fikk den nødvendige støtten i sine respektive kommunestyre. En sammenslåing, mente de to ordførerne, ville skaffe tilveie mer stabile strukturer. De fikk støtte fra sine rådmenn i denne oppfatningen.

Vi ser at prosessen i Tjeldsund og Skånland – i likhet med den i Re – var en elitedrevet prosess. Det er imidlertid viktig å poengtere at prosessen i Tjeldsund og Skånland manglet en bred politisk forankring i kommunestyrene. Særlig var dette tilfelle i Tjeldsund:

”Jeg tror det at hvis ordføreren vår hadde stukket fingeren i jorden, så hadde han ikke gått så høyt ut på banen. For det ble jo en skikkelig kalddusj for han det. Folkemeningen var jo helt klart i mot”. Gunnhill Andreassen, kommunestyrerepresentant i Tjeldsund.

### **Ørsta og Volda**

Ønsket om å utrede sammenslåing i Ørsta og Volda (i regi av regionrådet for Søre Sunnmøre) var at rådmannen i Ørsta hadde sett seg lei på at politikerne avfeide tanken om å slå sammen Ørsta og Volda hver gang den kom opp, uten å egentlig ha kunnskapsbaserte argumenter for beslutningen. Kommunene var jo, slik som rådmennene i Ørsta og Volda så det, allerede vokst sammen. Etter deres oppfatning var det bare folk som var født og oppvokst i Ørsta og Volda som så grensa mellom de to kommunene. Rådmennene på Søre Sunnmøre – med Ørstas rådmann Per Hovden i spissen – lykkes med å drive fram en politisk beslutning i regionrådet om å utrede kommunesammenslåingene.

Vi ser at også prosessen i Ørsta og Volda har vært elitedrevet og at så langt mangler den en bred forankring i de to kommunestyrene – kanskje særlig i Ørsta.

### **5.3.2 Tilhengere og motstandere av sammenslåingen**

#### **Re**

Resultatet fra folkeavstemmingen i Re ble en stor overvekt av ja i Ramnes (nesten 80%), mens et knappest mulig flertall av innbyggerne stemte ja i Våle (50,4%). Til tross for den store andelen neistemmer i Våle, sitter vi igjen med et inntrykk av at sammenslåingen foregikk relativt rolig og harmonisk. Det var heller ikke mange av innbyggerne som skrev leserinnlegg i forbindelse med sammenslåingen. Engasjementet for eller i mot sammenslåingen var lavt blant folk flest. Slik er det også på nasjonalt nivå, og i følge vår spørreundersøkelse er det motstanderne som i størst grad engasjerer seg. Resultatet av vår spørreundersøkelse viser at 63% av de som er motstandere av at deres bostedskommune skal slås sammen med én eller flere nabokommuner, er i meget stor grad opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing, mot bare 35% av tilhengerne (se vedlegg 2).

Standpunktet til sammenslåingen skal slik våre informanter oppfattet det ha gått langs to akser: Alder og avstand fra Revetal til innbyggernes bosted (for Våles del). De som var for sammenslåingen var foruten politikerne og den administrative ledelsen i kommunene, unge folk som bodde i og rundt Revetal. Motstanden til sammenslåingen økte slik med økende alder og avstand fra Revetal, og størst var motstanden rundt det gamle kommunesenteret i Våle.

På nasjonalt nivå kan man imidlertid ikke se dette mønsteret. Vi fant ingen tydelig aldersdimensjon i holdningene til kommunesammenslåing. Det var heller ikke noen signifikant sammenheng mellom avstand mellom respondentenes bosted og deres kommunesenter (se vedlegg 2). Dette trenger imidlertid ikke å bety at det ikke var en slik sammenheng i Ramnes og Våle. Å undersøke kommunesammenslåinger gjennom kvantitative undersøkelser på nasjonalt nivå er vanskelig fordi man antagelig ikke klarer å mobilisere holdings- og følelsesvariablene hos respondentene på samme måte som en reell sammenslåing vil gjøre. En undersøkelse gjort av Rose og Pettersen (2003) illustrerer dette. De fant ut at motstanden mot kommunesammenslåing økte når man spurte respondentene konkret om deres bostedskommune, i motsetning til å bare undersøke den generelle holdningen til kommunesammenslåinger. Utvalget av respondenter under 30 år er også meget lavt i vår undersøkelse. Vi fant imidlertid en klar kjønnsdimensjon i holdningene til kommunesammenslåing: Kvinner er i større grad motstandere enn menn. (se vedlegg 2). En forklaring på dette kan være at kvinner i større grad arbeider innen tjenesteproduksjon i kommunene (helse, omsorg, skole), og i så henseende vil de være mer utsatt for omorganisering og nedskjæringer.

I Våle og Ramnes unngikk man bevisst å legge folkeavstemmingen sammen med kommunevalget for å unngå å gjøre spørsmålet til en partipolitisk sak. Da kommunestyrene fikk sagt sitt, var det også en tverrpolitisk enighet om sammenslåingen (med unntak av én kommunestyrerepresentant i Våle som stemte nei for å synliggjøre at det blant innbyggerne var en relativt liten overvekt av ja-stemmer (14 stemmer)).

I vår kvantitative undersøkelse fant vi imidlertid at det var en klar sammenheng mellom partipreferanse og respondentenes standpunkt i sammenslåingsspørsmålet. Som i EU-spørsmålet er Arbeiderpartiet og Høyre de klareste ja-partiene, mens SV, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti er nei-partier. Likheten med opinionen i EU-spørsmålet er tydelig. Det er interessant å merke seg at ordførerne i Våle og Ramnes som var involvert i beslutningen om å utrede og slå sammen de to kommunene, kommer fra de to partiene hvor motstanden mot kommunesammenslåinger er størst (se vedlegg 2). I Våle hadde man da man besluttet å utrede sammenslåing Krf-ordfører, mens Ramnes hadde ordfører fra Sp. Da man besluttet å slå de to kommunene sammen, kom begge ordførerne fra Sp, noe som utvilsomt bidro til å svekke motstanderne av sammenslåing.

I Re-prosessen var det særlig nei-siden som hadde mobilisert i de to kommunene (særlig i Våle), mens det var et klart flertall av ja-folk blant hjemmesitterne. I Våle så man også eksempler på en aktiv mobilisering av nei-folket – blant annet med skyss av eldre til og fra stemmeurnene etc.:

”(...) når du en av de siste dagene fikk ei dame på over hundre år, som i en overskrift i avisa her, sa at hun aldri ville ha gjort dette her, og som syntes at det var helt forkastelig, så er det klart at det virker inn på en del eldre mennesker. Det får dem til å komme og stemme. (...)De var ganske flink til å kjøre folk og hente folk og sånn i Våle, som du gjør under et hvilket som helst valg. Men det ble veldig mange som møtte der oppe. (...) de sier at de aldri har sett så mange rullatorer i stemmelokalet som da.” Aasta Kari Holm, tidligere ordfører i Ramnes.

I følge rådmannen i Re, er det frykten for tjenestetilbudet skal bli dårligere, som er den store mobilisatoren. Mange av informantene våre trakk da også fram de økonomiske forskjellene mellom de to kommunene som en årsak til at mange fra Våle ikke ønsket sammenslåingen. At det er nei-siden som har størst potensial til å mobilisere motstandere på grunn av usikkerhet rundt tjenestetilbudet, får støtte i denne undersøkelsens kvantitative del (se vedlegg 2). Hos

motstanderne av kommunesammenslåing er det en utbredt frykt for at kommuneøkonomien skal bli dårligere, mens tilhengerne på sin side tror den vil bli bedre.

### **Tjeldsund og Skånland**

Som i Ramnes og Våle var det stor forskjell mellom resultatet av folkeavstemmingen i Tjeldsund og Skånland. I Tjeldsund stemte 80% av innbyggerne nei, mens 54 % av innbyggerne i Skånland stemte ja.

Også her har informantene inntrykk av at det var den yngre garden (fra begge kommunene) som var mest positive til sammenslåingen. Man har også et klart inntrykk av at det var de som bodde i og rundt kommunesenteret i Skånland som var mest positive, sammen med den politiske og administrative ledelsen i de to kommunene. De mest innbitte motstanderne fantes på bygdene i Tjeldsund, hvor motstanden ble frontet av bygdelistepolitikerne:

”Det var håpløst å få til konstruktive debatter. Det var folk som satt i så sentral posisjon at de satt i formannskapet i Tjeldsund kommune. Og hele den debatten, da utredningen var ferdig, ble preget av det. Så det var ingen god politisk prosess. Alt var liksom bare negativt.” Birger Strøm, rådmann i Skånland.

Motstanderne i Tjeldsund bestemte seg tidlig i prosessen at de ikke ville ha noe av sammenslåingen, og det var særlig frykten for at man skulle miste den lokale skolen eller det lokale sykehjemmet som motstanderne samlet seg rundt. Det at Skånland ble framstilt som en veldig fattig kommune i media i forkant av folkeavstemmingen bidrog antagelig til å forsterke denne frykten:

”Det hadde kanskje blitt et annet resultat i avstemmingen om man hadde synliggjort at vi hadde fått beholde legesentret i kommunen, at vi hadde fått beholdt skolestrukturen og eldresentrene våre. (...) Jeg tror det at folk var redde for at dette kom til å bli sentralisert.” (Gunnhill Andreassen, kommunestyrerepresentant i Tjeldsund.).

Også i Skånland var det motstand mot sammenslåingen, og det skal særlig ha vært mange motstandere blant de som opplevde kommunesammenslåingen i Skånland på 60-tallet:

(...) det lå en slags mistenksomhet mot kommunesammenslåingen, tror jeg. Først og fremst var denne sterk hos de eldre. Og det kan jo være en del av erfaringene som de gjorde forrige gang kommunegrensene ble revidert. Endringen som ble gjennomført i 1964 var jo den store. Og da skjedde det en del ting som var veldig uheldig for det som skulle skje etterpå her i kommunen. Blant annet så ble grensene endret uten at man hadde kommunikasjonene på plass.” Birger Strøm, rådmann i Skånland.

I motsetning til prosessen i Re, gikk det til en viss grad partipolitikk i sammenslåingsspørsmålet i Tjeldsund. Man finner f.eks. bygdelistepolitikerne som gikk ut i media før valget og argumenterte for sitt nei (f.eks. Gunnhild Andreassen i Hinnøysiden Tverrpolitiske liste, Harstad Tidene 06.09.03). Folkemøtene om sammenslåingen blir også beskrevet som å være en valgkamparena (Harstad Tidene 15.08.03).

### **Ørsta og Volda**

I Ørsta og Volda har man som sagt ikke begynt på noen formell prosess mot en sammenslåing av de to kommunene. Derfor er det vanskelig å si noe konkret om tilhengere og motstandere. Men så langt er det i alle fall tydelig at det er de to rådmennene som synes å være mest positive. Det er de to som er pådriverne for å utrede et tettere samarbeid (og sammenslåing) mellom de to kommunene. Ordførerne er mer negative. For ordføreren i Ørsta er en



sammenslåing helt uaktuelt, mens ordføreren i Volda ikke helt avfeier tanken. Det er som dette kapittelet har vist også god grunn til å anta at det vil være en betydelig motstand mot sammenslåing lengre ned i det politiske og byråkratiske hierarkiet i Ørsta. Informantene forventer at motstanden vil være størst blant kommunenes eldre innbyggere, særlig de som ikke bor i tettstedene Volda og Ørsta.

### **5.3.3 Kommunale identiteter i sammenslåingsprosessene**

Som vi ser, skiller de tre prosessene seg klart fra hverandre. Bakgrunnene for ønsket om å slå seg sammen er ulike, og ikke minst har de to prosessene som er gjennomførte fått ulikt utfall. Vi skal nå se nærmere på noen eksempler på hvilken rolle identitet og tilhørighet har spilt i disse prosessene.

#### **Re**

Sammenslåingsprosessen i Re gikk sammenlignet med Tjeldsund og Skånland rolig for seg, og det folkelige engasjementet var lavt. Som vi beskrev i kapittel 5.2 var det lite patriotisme innenfor og mellom Våle og Ramnes, og det fantes ingen sterke ”fyrstårn” som ikke var felles for de to kommunene: Begge oppfattet seg som en ”landbrukskommune”. Slik slapp den framvoksende interkommunale identiteten å konkurrere med sterke eksisterende identitetsmessige forestillinger.

I kapittel 5.3.1 beskrev vi at det var en politisk redsel for bli en utkant i en bykommune. Om Ramnes eller Våle ble del av enten Tønsberg eller Holmestrand, ville det være vanskelig å opprettholde forestillingen om at man var en landbrukskommune. I de to kommunene ønsket man å være landbrukskommuner, og den eneste måten man kunne fortsette å være det på – slik som politikerne i de to kommunene vurderte det – var at de som to landbrukskommuner gikk sammen. Den kommunale identiteten i de to kommunene var med andre ord én (av flere) motiv for å slå Våle og Ramnes sammen.

Det at man i Ramnes og Våle manglet de sterke fyrtårnene som stod mot hverandre i innbyggernes patriotiske kniving mot hverandre, gjorde at man slapp å få en ødeleggende diskusjon om kommunenavn og kommunevåpen. Det var mange i forkant som fryktet at man ville få en slik diskusjon. Helt bevisst unngikk de som arbeidet med sammenslåingen å snakke om kommunenavn og kommunevåpen før etter folkeavstemmingen, nettopp for å unngå at dette ble et stridstema. Mange innbyggere ønsket imidlertid at deres gamle kommunenavn/kommunevåpen fikk leve videre i den nye kommunens navn og våpen (f.eks. dobbelløsninger som Våle/Ramnes). KRD hadde imidlertid på bakgrunn av erfaringer fra andre sammenslåinger lagt ned forbud mot slike løsninger. I følge tidligere ordfører i Ramnes, Aasta Kari Holm var det mange som sa: *”Det er ikke noe problem for dere, dere har jo et brukbart navn.”* Navnet Re – kjent for den kryssordløsende delen av den norske befolkningen som ”slagsted på to bokstaver” – var et navn allerede godt kjent utenfor området som en følge av slaget på Re i 1177. Lokalmediene hadde allerede før folkeavstemmingen lansert navnet ”Re” som den nye kommunens navn. Kommunevåpenet spiller selvsagt på slaget. Våpenet symboliserer som nevnt i kapittel 4.1 bl.a. en liljehaspel, som ble brukt som skjolddekor av soldater i middelalderen.

I Våle var det som vi har sett en stor motstand mot sammenslåingen, og i følge våre informanter var denne motstanden konsentrert rundt det gamle kommunesenteret i Våle. Som vi så i kapittel 5.2.2 hadde Våle kommune tradisjonelt vært mest interessert i å bygge opp senteret på Sørby som kommunesenter. Det betyr at en god del av kommunens tjenester var lokalisert her. Sannsynligvis var det frykt for at Ramnes’ dårlige økonomi (sammenlignet med Våle) skulle føre til at de kommunale funksjonene som var lokaliserte i Sørby ble flyttet til

Revetal. Da ville Sørby miste særpreget som stod i sentrum for innbyggernes identifikasjon av bygda, og de som bodde i og rundt Sørby ønsket ikke å miste disse. Rådmann Trond Wifstad fremholder nettopp frykten for å miste det lokale tjenestetilbudet som den fremste årsaken til at folk inntar nei-standpunktet. Dette støttes av funn fra den nasjonale spørreundersøkelsen, som viser at motstanderne av kommunesammenslåing tror at de kommunale tjenestene vil bli dårligere (se vedlegg 2). Men trusselen av å bli ”slukt” av en bykommune og frykten for å miste landbrukssærpreget de to kommunene hadde var nok sterkere for mange. Innbyggerne oppfattet seg å være i samme båt (mot bykommunene). Dermed virket identitet som en faktor som fremmet sammenslåing.

### **Tjeldsund og Skånland**

Om den politiske prosessen rundt sammenslåingen var rolig og harmonisk i Re, så er inntrykket fra Tjeldsund og Skånland at her gikk det alt annet enn rolig for seg. Både den politiske og den folkelige motstanden var massiv i Tjeldsund. Folkeavstemmingen viste at motstanden var betydelig også i Skånland. I følge rådmannen i Skånland var dette delvis mennesker som hadde opplevd de negative konsekvensene av sammenslåingene i 1964. Implisitt vil det si innbyggerne i gamle Astafjord kommune, og da først og fremst innbyggerne i det gamle kommunesenteret Grovfjord som nærmest ble isolert fra det nye kommunesenteret før man fikk ny vei. I Tjeldsund var det politikerne fra bygdelistene som stod på nei-barrikadene.

I Re så vi at den interkommunale identiteten som vokste fram mellom Våle og Ramnes kunne anses å være ett av motivene for å slå de to kommunene sammen. I Tjeldsund og Skånland var utgangspunktet for sammenslåingsideen helt motsatt. Her fungerte det interkommunale samarbeidet dårlig fordi viljen til samarbeid på tvers av kommunegrensene manglet legitimitet når man kom under ordfører- og rådmannsnivået.

Etter vår oppfatning er vi nå inne i kjernen til hvorfor sammenslåingen mellom Tjeldsund og Skånland mislyktes. Det interkommunale samarbeidets manglende politiske legitimitet må ses i sammenheng med befolkningens tilhørighetsfølelse: Hvis ikke befolkningen oppfatter at de er i samme båt som innbyggerne i nabokommunen, så er det vanskelig for politikerne å ta beslutninger som går utover egen kommune. Dette er en erfaring vi også har gjort i studier av andre interkommunale samarbeid (Frisvoll 2003b, Rye m.fl. 2003). Man kan med andre ord se Tjeldsund og Skånlands ønske om å slå seg sammen som et forsøk på å bøte på innbyggernes manglende interkommunale identitet – et forsøk som på mange måter var dømt til å mislykkes.

Som vi så i kapittel 5.2, gikk befolkningens identitetsmessige orientering i Tjeldsund mot egen bygd, og rivaliseringen mellom kommunens bygder preget i aller høyeste grad det politiske arbeidet i kommunen. Vi så også at ordføreren i Tjeldsund beklaget seg over at bygdelistepolitikerne aktivt benyttet bygdeidentiteten for å så splid om politiske saker i kommunen. Fragmenteringen innad i kommunen virker altså å være betydelig og den kommunale ”vi-følelsen” virker på oss å være fraværende. Det at man fra starten av gikk ut og fortalte at den nye sammenslåtte kommunen skulle hete Tjeldsund og ha Tjeldsunds kommunevåpen, fikk ingen innvirkning på innbyggerne i Tjeldsund. Det var ikke kommunen de fryktet skulle forsvinne, det var deres egne bygder de var redde for.

Det er med andre ord bygdene innbyggerne i Tjeldsund føler for, og det er bygdene man er vant med å kjempe for. Om Tjeldsund og Skånland skulle bli slått sammen, ville etter all sannsynlighet bygdelistenes innflytelse i kommunestyret svekkes. I kapittel 5.1.2 så vi at en av informantene i Tjeldsund pekte på nettopp dette da han forklarte den manglende politiske viljen til interkommunalt samarbeid:

”(...) politikerne [har] en evne til å glemme at samarbeid vil få konsekvenser for deres posisjon: At de må avgi makt og la noen andre ta beslutninger (...) [de] ser at dette faktisk organiseres politisk på en måte som gjør at de ikke kan ha formeninger om veistikkene og piassavakostene i sin kommune.”

Politikerne ønsker å beholde sin maktposisjon, mens folket ønsker å beholde ”sin” skole og ”sitt” gamle hjem. I en kontekst hvor innbyggerne er vant til å kjempe for sin bygd, blir det å si nei til en sammenslåing (hvor bygdens innflytelse blir mindre) et logisk tilsvarende på sammenslåingsforsøket. Framstillingen av Skånland som en kommune med dårligere økonomi enn deres egen kommune, forsterker selvsagt denne dimensjonen. Det at innbyggerne i Tjeldsund tidlig i prosessen bestemte seg for at de ikke ville være med på en sammenslåing, underbygger etter vår oppfatning dette funnet.

Selv om også bygdetilknypningen virker å dominere over kommuneidentiteten i Skånland, spilte den på langt nær samme rolle her. I Skånland skal bygdeivaliseringen ha spilt en mindre rolle i lokalpolitikken, og dermed har ikke bygdeidentiteten i like stor grad blitt mobilisert i sammenslåingsprosessen.

### **Ørsta og Volda**

Tanken om en sammenslåing av Ørsta og Volda er en betent sak – særlig i Ørsta. Men som rådmann Per Hovden sier, så har det skjedd en endring de senere årene. ”*Nå kan vi i alle fall snakke om det*”. Bakgrunnen for ønsket om å utrede en sammenslåing, var at de to kommunens rådmenn oppfattet kommunene som sammenvokste, og rådmannen i Ørsta så seg lei på at politikerne avfeide tanken om sammenslåing uten faglige argumenter.

Det kan imidlertid virke som den interkommunale identiteten som vokser fram møter på sterke hindringer, da de identitetsmessige fyrtårnene i Ørsta og Volda er svært sterke. Forestillingene om ”Ørsta”/”ørstingen” og ”Volda”/”voldingen” lever i folks bevissthet – både innenfor de to kommunene og utenfor – og står på mange måter i sentrum for den sterke patriotiske knivingen mellom de to kommunene.

I kapittel 5.1.2 og kapittel 5.2.1 så vi at konkurransen mellom de to kommunene i aller høyeste grad hadde påvirket det interkommunale samarbeidet. Særlig problematisk opplevde man samarbeid som betydde at noe måtte lokaliseres i enten den ene eller i den andre kommunen. Disse erfaringene gjenspeiles i informantenes forventninger om hvordan en eventuell sammenslåingsprosess vil bli. Basert på disse forventningene, er det grunn til å anta at de to kommunale identitetene mest sannsynlig vil bli mobilisert i en sammenslåingsprosess. Alle fryktet f.eks. en opprivende krangel om hvilke av de to senterne som skulle bli kommunesenter, og ikke minst hva den nye kommunen skulle hete. At den het Volda før de to kommunene ble delt, syntes ikke dempe frykten for en navnestrid:

Det var en konkurranse for mange år siden om hva man skulle kalle byen Ørsta/Volda. Forskerne på Høyskolen drev og grublet, og kom etterhvert fram til at byen skulle hete Mørestad. NRK ringte meg og lurte på hva jeg syntes om navnet Mørestad. Jeg er ikke så spesielt kvikk i hodet, men av og til så kommer det tikkende, vet du. Navnet er jo flott det, sa jeg til henne, hvis du tar vekk M'en, E'en og D'en. Ho i radioen skjønnte ikke den med det samme. Etter en stund ringte hun meg opp igjen, og fortalte meg at hvis du stryker disse bokstavene, så står du jo igjen med Ørsta. Det var jo det som var poenget. Da fikk jeg noen sure kommentarer fra Volda, fordi det var en hån mot voldingene å si noe slik. Per Hovden, rådmann i Ørsta

Noen av informantene var ikke sikker på at en løsning som inneholdt både Ørsta og Volda ville være løsningen heller, fordi ”*da ville krangelen stå om hvem av de to som skulle komme*

*først*". Det må nevnes at informantene snakket i humoristiske ordelag om navnespørsmålet. Men etter vår oppfatning, er det ikke til å komme utenfor at navnespørsmål og lokalisering av rådhus vil være alvorlige stridsspørsmål før en eventuell sammenslåing av Ørsta og Volda.

En annen utfordring, er delingen av aktiva og passiva. Begge kommunene er som vi beskrev i kapittel 4.3 kraftkommuner og delingen av "vår" rikdom var et spørsmål som rådmennene antok ville bli vanskelig. Det at Volda har solgt seg delvis ut av kraftselskapet – kombinert med kommunens høye gjeld – forsterker denne utfordringen.

Det pekes også på en tilhørighetsdimensjon når informantene både i Ørsta og Volda forteller at man er mer positivt innstilt til interkommunalt samarbeid og sammenslåing i Volda fordi at det "*er så mange innflyttere der*". Årsaken til at informantene trakk fram innflytterne som positive til samarbeid og sammenslåing, er at de ikke ville være bundet av den historiske ballasten mellom de to kommunene. Antagelsen om at innflyttere er mer positivt innstilte til kommunesammenslåing enn de som er oppvokst i kommunen, høster liten støtte i studiens survey. Men det er et knapt flertall på 51% av de som har vokst opp andre steder i landet eller i utlandet som støtter kommunesammenslåing (se vedlegg 2).

Ingen av informantene så for seg en nært forestående sammenslåing av de to kommunene. Kommunestyrerepresentanten vi intervjuet i Volda sa dette treffende da han viste til problemene de to kommunene har med det interkommunale samarbeidet: "*(...) man må lære seg å krype før man kan gå*".

## 5.4 Ja, identitet har spilt en rolle

I dette kapittelet har vi sett nærmere på momenter som har vært nødvendige for å kunne si noe om studiens første problemstilling: *Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelse i sammenslåingsprosesser?* For å svare på problemstillingen, har vi undersøkt i hvilken grad kommunene i de tre studieområdene har vokst sammen, hvor sterk den kommunale identifikasjonen er, samt hva som kjennetegner den kommunale interaksjonen i disse områdene. Til slutt så vi nærmere på selve sammenslåingsprosessene i de tre studieområdene for å identifisere hvordan identitet og tilhørighetsfølelser påvirket sammenslåingsprosessene.

Som vi gjorde rede for i kapittel 2 kan interaksjon som gjentas daglig over tid skape en delt identitet, en delt tilhørighetsfølelse mellom dem som samhandler. Alle de tre studieområdene kan som vi har vist i dette kapittelet beskrives som sammenvokst på noen områder. De to gamle kommunene Ramnes og Våle hadde klart vokst tettest og best sammen, og delte allerede før sammenslåingen viktige kommunale funksjoner. Innbyggerne hadde også – takket være omfattende pendling (arbeid, skole og handel) – vokst sosialt sammen. Selv om kommunene i de to andre studieenhetene ikke kan sies å ha vokst så tett sammen, var interaksjonen betydelig over kommunegrensen også her. Innbyggerne i Tjeldsund burde f.eks., ifølge den politiske og administrative ledelsen i Tjeldsund og Skånland, være tjent med at de to kommunene ble slått sammen. Ikke bare var det mye arbeidspendling over kommunegrensen, men også ungdom i den videregående skolen krysset kommunegrensen daglig. Kanskje særlig tydelig var interaksjonen på handelssiden, hvor kommunesenteret i Skånland var det ubestridte handelssentrumet for de to kommunene. En av informantene i Skånland kunne ikke forstå hvorfor man heller ville ha kommunehuset sitt på Hol – hvor ingen i Tjeldsund reiste med mindre de skulle på kommunehuset – når de kunne besøke et felles kommunehus i Evenskjer, hvor de var så og si daglig.

Når vi flyttet søkelyset fra interaksjon til identifikasjon, ble imidlertid forskjellene mellom de tre studieenhetene tydelige. I Ramnes og Våle var knivingen mellom og internt i de to kommunene etter det vi har klart å avdekke så og si fraværende. De to kommunene delte også

det sterkeste og viktigste identifikasjonsfyrtårnet for innbyggerne – jordbruket. Det var heller ingen kniving å snakke om mellom Tjeldsund og Skånland. Derimot var det nordnorske studieområdet preget av intern kniving – særlig i Tjeldsund, hvor bygderivaliseringen var tydelig i kommunepolitikken. I Tjeldsund var innbyggernes tilhørighetsfølelse til kommunen liten. Det var bygdene som dominerte som identifikasjonsfyrtårn. Paradoksalt nok fører den interne knivingen mellom bygdene i Tjeldsund til at befolkningen her i større grad kjemper for å opprettholde arenaen for denne striden. I Ørsta og Volda fant vi også eksempler på intern kniving i de to kommunene, men det er først og fremst konkurransen mellom de to kommunene og de to jevnstore kommunesentrene som er i øyenfallende. To sterke identifikasjonsfyrtårn stod steilt mot hverandre i denne studieenheten – ”Ørsta”/”ørstingen” og ”Volda”/”voldingen”.

I Ramnes og Våle var identitet ett (av flere) motiv for at man ønsket å slå de to kommunene sammen: Man fryktet at kommunen(e) skulle bli slått sammen med en av Vestfolds bykommuner, og at man således ville tape identiteten som jordbrukskommune/bygdekommune. Med å selv ta initiativ til sammenslåingen, kom Våle og Ramnes selv i førersetet og kunne kontrollere hvem partneren i giftermålet skulle bli.

Identitet var også ett av motivene i Tjeldsund og Skånland, men på en annen måte. Her var det snarere mangelen på en identitet som strakte seg utenfor kommunegrensen som var bakgrunnen for sammenslåingstanken. I Tjeldsund hadde innbyggerne en tilhørighet som ikke i nevneverdig grad gikk utenfor egen bygd, og det var vanskelig å få til interkommunale samarbeid som den politiske og administrative eliten vurderte som nødvendige. Gjennom å slå Tjeldsund sammen med nabokommunene, mente kommuneledelsen at man ville kunne løse dette problemet. Etter vår mening var dette et sammenslåingsforsøk som var dømt til å mislykkes fordi man ikke så bakenfor samarbeidsproblemen. Det er klart at innbyggere som er vant til et politisk klima hvor bygdepatriotismen rå, er skeptiske til å få en kommunestruktur som vil svekke innflytelsens deres bygd har i kommunepolitikken. I Tjeldsund ser vi at innbyggernes identitet og tilhørighet har vært et ”logisk”/”rasjonelt” tilsvarende på sammenslåingstanken – innbyggerne har fryktet for ”sin” bygds skole og gamle hjem. Da hjelper det lite at de kommunale tjenesters lokaliseringer endres i liten grad. Politikerne nådde da heller ikke fram med budskapet om sammenslåing i Tjeldsund. Identiteten var allerede mobilisert for det bestående.

I Ørsta og Volda har man ikke kommet i gang med noen konkret sammenslåingsprosess. Kommunestyrene skal da dette skrives behandle en utredning om endringer av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre. Til tross for at man ikke har en konkret prosess mellom Ørsta og Volda, er dette en svært interessant studieenhet. For det første har sammenslåingstanken vært oppe før, og da blitt avvist av Ørsta kommune. Sammenslåing er et betent tema i begge kommunene. Ikke bare har de to kommunene en gang vært en felles kommune, men de har også en samarbeidshistorie som i mange tilfeller har gitt ørstingene en vond smak i munnen. Basert på informantenes forventning om hvordan en sammenslåingsprosess vil forløpe seg, er det grunn til å anta at identitetsfyrtårnene ”Ørsta”/”ørstingen” og ”Volda”/”voldingen” fortsatt vil prege prosessen. Mange tar det for gitt at det som kommer til å stoppe en sammenslåing, ville være at man ikke kom til å bli enige om hvor kommunesenteret skulle være eller hva kommunen skulle hete.

I den nasjonale studien, ser vi at motstanderne av sammenslåing frykter at samholdet mellom innbyggerne vil lide, mens det er omvendt med tilhengerne (se vedlegg 2). Totalt er det langt flere av de som har svart som regner med at samholdet blant innbyggerne vil bli svekket enn styrket ved en kommunesammenslåing. Samhold og tilhørighet er nærliggende fenomener, og disse funnene bekrefter at tilhørighet spiller en viktig rolle for mange når de skal ta stilling til ny kommunestruktur, men viktigst for de som er imot sammenslåing.

Som vi har vist i dette kapittelet, spiller innbyggernes identitet og tilhørighetsfølelse en klar og viktig rolle i kommunesammenslåingsprosesser. I Re hvor de to gamle kommunene hadde vokst sammen, var dette en premissgiver: Hvis ikke vi i Våle og Ramnes slår oss sammen, blir vi en bykommune, ble det sagt. Man kan si at Ramnes og Våle var modne for å slå seg sammen. De delte en sterk interkommunal identitet, i opposisjon til sine urbane omgivelser.

Også i Tjeldsund og Skånland kan man si at identitet var en premissgiver, men med definitivt motsatte fortegn i forhold til Re. Mangelen på en interkommunal identitet i Tjeldsund og Skånland (innbyggerne oppfattet seg ikke å være i samme båt som innbyggerne i nabokommunene), gjorde at det interkommunale samarbeidet ofte havarerte. Den politiske og administrative eliten i de to kommunene ønsket seg mer stabile samarbeidsstrukturer og tenkte: "(...) *hvorfor slår vi oss ikke sammen*" (Svein Berg, ordfører i Skånland). Man tok ikke tilstrekkelig hensyn til at det nettopp var innbyggernes tilknytning til bygdene – og dermed bygdens innflytelse i kommunepolitikken – som var utfordringen for det interkommunale samarbeidet. Om man slo de to kommunene sammen, ville bygdene miste "kontroll" over en arena for kommunepolitikk som de hadde større innflytelse over. Det er klart at innbyggere som er vant til at om "vi ikke passer på, så flyttes skolen vår til den andre bygda", ikke ønsker å gi slipp på denne kontrollen. Tjeldsund var definitivt ikke identitetsmessig moden for kommunesammenslåing da denne ble forsøkt gjennomført.

I Ørsta og Volda spiller også identitet og tilhørighet en klar rolle. Den har fram til i dag hemmet den interkommunale utviklingen mellom de to kommunene, og hver gang sammenslåingstanken har kommet opp på dagsordenen, har tilhørighet bidratt til å stoppe prosessen før den er kommet i gang. Informantene våre ser for seg at identiteten vil stå i sentrum for kommunesammenslåingsdebatten neste gang den kommer opp også. Heller ikke Ørsta og Volda synes å være identitetsmessig moden for kommunesammenslåinger.

## 6 Identitet som mulighetsbærer for en ny kommunestruktur?

I forrige kapittel så vi at identitet og tilhørighetsfølelser hadde spilt en klar og viktig rolle i de tre sammenslåingsprosessene. I Re, som vi karakteriserte som identitetsmessig moden for en sammenslåing, var identiteten en premissgiver for at sammenslåingstanken kom opp. I Tjeldsund, som vi karakteriserte som identitetsmessig umoden for en sammenslåing, var det innbyggernes sterke identitetsmessige orientering mot kommunens bygder som først og fremst forklarer at sammenslåingsforsøket havarerte. I Ørsta og Volda, som vi også anser for å være umodne for en sammenslutning, står identitetsmessige forestillinger om "Ørsta"/"ørstingen" og "Volda"/"voldingen" steilt mot hverandre. Det er grunn til å anta at disse vil aktiviseres og således prege en eventuell sammenslåingsprosess i Ørsta og Volda.

Men som vi også så i forrige kapittel, er interaksjonen mellom kommunene i de tre studieområdene omfattende. Basert på tesen om regionalisering gir denne samhandlingen oss grunn til å anta at det vokser fram interkommunale identiteter mellom studieenhetenes kommuner. Antagelsen er at etter som disse vokser seg sterkere, vil kommunene etterhvert kunne bli identitetsmessig modne for å slås sammen, og en kommune hvor den framvoksende interkommunale identiteten er sterkere enn de eksisterende identitetsmessige forestillingene, vil være moden for sammenslåing.

Framvoksende identiteter vil være ømfintlige og først over tid bli like sterke som de eksisterende identitetsmessige forestillingene. Dersom kommunesammenslåingsprosessen settes i gang før den interkommunale identiteten har vokst seg minst like sterk som de gamle identitetene, vil sammenslåingsforsøket mest sannsynlig havarere. Våle og Tjeldsund er to gode illustrasjoner på dette. I Våle var motstanden mot å slå kommunen sammen med Ramnes betydelig, særlig rundt det gamle kommunesenteret. Dette var en motstand som bl.a. var rotfestet i de identitetsmessige forestillingene om Våle kommune og Sørby. Men i og med at det til tross for denne motstanden ble et flertall for å slå kommunen sammen med nabokommunen, var den framvoksende interkommunale identiteten sterk nok til matche de identitetsmessige forestillingene om Våle og Sørby. I Tjeldsund var situasjonen en annen. Her var motstanden mot sammenslåingen betydelig – en motstand som var rotfestet i de bygdeorienterte identitetsmessige forestillingene. Det vil si at den interkommunale identiteten på langt nær var sterk nok til å utfordre de identitetsmessige forestillingene knyttet til kommunens bygder.

Settes sammenslåingsprosessen i gang for tidlig, vil man ikke bare sløse bort betydelige offentlige ressurser, men også risikere å kvele kimen til interkommunal identitet før den har blitt sterk nok til å "hamle opp" med de andre identitetsmessige forestillingene. Slik blir det viktig å utvikle et verktøy som gjør beslutningstakere ikke bare i stand til å vurdere hvor sterk den interkommunale identiteten er, men kanskje også til og med gjør dem i stand til å arbeide for å styrke den interkommunale identiteten.

Den andre problemstillingen i denne studien – *hvordan kan identitet og tilhørighetsfølelser bli mulighetsbærere for nye kommunestrukturer* – er et første skritt i utviklingen av et slikt verktøy. Vi svarer på denne problemstillingen gjennom å identifisere et sett med "byggere" og "hemmere" av interkommunal identitet på bakgrunn av vår analyse av betydningen identitet og tilhørighetsfølelse har hatt i sammenslåingsprosessene vi har undersøkt i denne studien.

Det er viktig å poengtere at prosessene hvor identitet dannes er komplekse, skjulte og dynamiske. Bildet vi presenterer vil kun være et forenklet bilde basert på prosessene som vi

var i stand til å avdekke i vårt avgrensede datamateriale. For å forstå prosessene fullt ut trengs mer forskning med et bredere utvalg av eksempler.

## 6.1 Byggere av interkommunal identitet

Et *felles arbeidsmarked* er én viktig bygger av interkommunal identitet. I alle de tre studieområdene var arbeidspendlingen mellom kommunene omfattende. Man var mest positiv til sammenslåing i Ramnes og Skånland (to kommuner som var preget av omfattende pendling inn til den andre kommunen som man skulle slå sammen med). De to kommunene hvor motstanden mot sammenslåingen var størst (Tjeldsund og Våle), var preget av betydelig innpendling. Dette kan tyde på at pendlingsretningen kan ha betydning for byggingen av interkommunal identitet. Men man kan selvsagt ikke trekke noen generelle slutninger om at pendlingsretningen påvirker byggingen av interkommunal identitet basert på så få studieenheter som denne undersøkelsen bygger på.

Det at kommunene som tenkes sammenslått *deler et handelssenter*, ser ut til å stimulere framveksten av interkommunal identitet. Som vi så i forrige kapittel, vokste Revetal (som lå i Våle kommune) fram som et handelssenter for innbyggerne i Ramnes. Folk i Ramnes ”følte ikke at [de] dro til Våle når [de] dro til Revetal for å handle.” Motstanden mot sammenslåingen av Våle og Ramnes var størst i og rundt Våles kommunesentre, hvor folk ikke brukte senteret på Revetal i særlig grad. Disse innbyggerne fryktet særlig at man ville tape nettopp særpreget som kommunesentre om man slo sammen de to kommunene. Tjeldsund/Skånland og Ørsta/Volda kompliserer imidlertid bildet av at et felles handelssenter bygger interkommunal identitet. I Tjeldsund og Skånland var det ingen tvil om at kommunesenteret i Skånland ble flittig brukt som handelssenter av innbyggerne i Tjeldsund. Likevel er den interkommunale identiteten i Tjeldsund svært svak. Også i Ørsta og Volda blir de to kommunenes sentre brukt av begge kommuners innbyggere, uten at den interkommunale identiteten i området virker å være særlig sterk. Dette kommer vi nærmere inn på i neste delkapittel.

Videre framstod et *felles ”skolemarked”* som en svært viktig bygger av interkommunal identitet – først og fremst hos ungdom som får venner på begge sidene av kommunegrensen. Det er nettopp dette som gjør felles skole til en viktig bygger av interkommunal identitet – den er en effektiv sosial integrator av framtidige velgere. I Ramnes og Våle har ungdom siden slutten av 1960-tallet gått på ungdomsskole sammen. Mange av elevene fortsatte å gå sammen på videregående skole: De siste 20 årene har denne vært felles innenfor de to kommunenes område (Re i Ramnes). For innbyggerne i Våle og Ramnes var det ingen forskjell på å besøke og ha venner i den andre kommunen. I Tjeldsund og Skånland hadde man hatt felles videregående skole ”bare” de siste 10 årene, noe som antagelig har vært for kort tid til å bygge opp en sterk interkommunal identitet. I forrige kapittel så vi bl.a. at innbyggerne tradisjonelt hadde hatt sine vennskapsbånd innenfor bygdene, men at dette – takket være den felles videregående skolen holdt på å endre seg. Også i Ørsta og Volda fant vi at man like gjerne hadde sine venner i den andre kommunen. Som i de andre studieenheter antok informantene i Ørsta og Volda at det var ungdom som var mest positiv til en sammenslåing. Implisitt ligger det her en forventning om at den interkommunale identiteten vil styrkes i årene som kommer.<sup>13</sup>

*Felles institusjoner* som lokalaviser, kulturhus, idrettslag/fotballag etc. er viktige byggere. Det er flere årsaker til det. For det første stimulerer institusjoner som kulturhus og

---

<sup>13</sup> Vi har ikke hatt anledning i denne undersøkelsen til å undersøke realismen i denne forventningen.



idrettslag/fotballag o.l. til felles sosialt samkvem på tvers av kommunegrensa. For det andre er disse institusjonene fyrtårn (synlige symbol) som innbyggernes identifikasjon kretser rundt. For det tredje bidrar slike institusjoner til å bygge forståelsene av at kommunenes innbyggere er i samme båt. Media står etter vår oppfatning i en særstilling her. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisa nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisas nedslagsområde. Slik blir kommunepolitikken i en kommune spredd til nabokommunene. At leserne ser at nabokommunen og ens egen kommune har de samme utfordringene, burde stimulere til at følelsen av at ”vi er alle i samme båt” styrkes. I de to første studieenheterne våre har kommunene felles lokalavis. I Ramnes og Våle leste de fleste Tønsberg blad, mens i Tjeldsund og Skånland leste man først og fremst Harstad Tidene. Ordføreren i Re trakk fram både samarbeidet med lokalavisa og den gode informasjonsstrategien man hadde i arbeidet med sammenslåingen som viktig for at man fikk det resultatet man fikk i Re-prosessen: ”*Det var bare å ringe det, når vi hadde noe å komme med, sa avisa. Og jeg ringte jeg, og det kom jo på trykk*” (Thorvald Hillestad, ordfører i Re). Dette står i sterk kontrast til situasjonen i den nordnorske studieenheten. Her beklaget ordførerne og rådmennene seg over at man ikke slapp til i lokalavisa med de gode ja-argumentene. I stedet var det nei-siden som fikk overskriftene. Som vi allerede har nevnt, ble også Skånlands økonomiske situasjon beskrevet som svært dårlig i media. Tjeldsunds økonomi var som vi har sett egentlig ikke så mye bedre. Men når ingen i kommunens administrasjon eller politiske ledelse fant grunn til å gå ut i media med at også Tjeldsund var i en vanskelig situasjon, er det klart at innbyggerne ikke oppfatter de to kommunene i samme båt: Tjeldsunds innbyggere bodde – etter det de kunne lese seg til i media – i en kommune hvor politikerne ikke hadde nevneverdige problem med å opprettholde tjenestenivået, mens Skånland ikke klarte å betale regningene sine og måtte kanskje legge ned deler av tjenestetilbudet sitt.

Andre byggere av interkommunal identitet synes å være *vellykkede interkommunale samarbeid og infrastruktur*. Re skilte seg i særlig grad fra de to andre studieenheterne når det gjaldt hvor tett og godt kommunene hadde samarbeidet. Man hadde f.eks. hatt felles skolesjef og et utstrakt samarbeid innenfor teknisk sektor, som av våre informanter i de andre studieenheterne blir framhevet som det vanskeligste området å få til samarbeid på. En infrastruktur som binder kommunene sammen, er en viktig forutsetning for at det kan utvikles en interkommunal identitet. Tjeldsundbefolkningens manglende kommunale identifisering, kan nok til en viss grad forklares med kommunens infrastruktur. Kommunen er spredd mellom en fastlandsdel og to øyer (Tjeldøya og Hinnøya). To av bygdene (Fjelldal og Ramsund) ligger på fastlandet, andre bygder ligger på Tjeldøya (Myklebostad, Hol m.fl.) mens bygda Kongsvik ligger på Hinnøya. Brua mellom fastlandet og Tjeldøya kom så sent som på slutten av 1980-tallet, mens innbyggerne i Kongsvik må kjøre 55 km rundt Tjeldsundet og gjennom to kommuner for å komme seg til kommunehuset med bil (se Kart 2).

## 6.2 Hemmere i utviklingen av interkommunal identitet

Selv om disse identitetsbyggerne er til stede i alle de tre studieområdene, er det likevel bare i Re og Skånland at den interkommunale identiteten har blitt sterk nok til at innbyggerne ønsket kommunesammenslåingen velkommen. I de andre kommunene fant vi få tegn på at det i det hele tatt eksisterte en interkommunal identitet. I stedet virket den identitetsmessige orienteringen å være preget av sterk bygdetilhørighet, ”Ørsta”/”ørstingen” og ”Volda”/”voldingen”. Vi mener at et sett av hemmere har blokkert utviklingen av en interkommunal identitet i disse kommunene.

”Pendlingshull” synes å være én slik hemmer. Verken Ørsta og Volda eller Tjeldsund og Skånland delte en felles ungdomsskole. Det betyr at ungdom fra begge sider av kommunegrensen bare får gå på samme skole i 3 år mot 6 år i Re. I forhold til arbeidspendling, var Tjeldsund en kommune preget av innpendling fra andre kommuner. Som vi var inne på i kapittel 6.1, kan dette tyde på at innpendling bare i liten grad bygger interkommunal identitet i kommunen det pendles inn til.

I Ørsta og Volda er eksistensen av *sterke stedsnavn* en sentral bøyg for utviklingen av en interkommunal identitet i de to kommunene. I Ørsta og Volda fungerte, som vi så i forrige kapittel, tettstedene Ørsta og Volda som sentrale fyrtårn for innbyggernes identifikasjon – en identifikasjon som til en viss grad var bygget opp rundt uforenlige motsetninger. Eksempelvis: ”De i Ørsta er bønder, mens vi i Volda er mer urbane, kulturelle og velutdannet.” Man kan nærmest si at navnene Ørsta og Volda er ”merkenavn” som signaliserer dette identitetsmessige innholdet.

Likeså er Ørsta og Voldas *jevnstore* kommunesentre i et *sentralstedshierarki*<sup>14</sup>, noe som er et sentralt hinder i utviklingen av interkommunal identitet. Jevnstore steder vil være rivaler og prøve å sørge for at det ene ikke vokser på bekostning av det andre. Som vi gjorde rede for i kapittel 5.2.1 er den patriotiske knivingen mellom de to kommunene betydelig. Men *fravær av et lokalt stedshierarki* er heller ikke positivt sett i lys av interkommunal identitet. Ett særtrekk ved Tjeldsund er som vi har sett at kommunen mangler et klart definert kommunesenter – både handelsmessig, tjenestemessig og befolkningsmessig. Kommunepolitikken har vært en intern alles kamp mot alle hvor innbyggernes tilhørighetsorientering i liten grad har vokst ut over egen bygd.

*Fravær av felles institusjoner* hemmer klart utviklingen av en interkommunal identitet. Felles skoler er allerede nevnt som en viktig bygger av delt tilhørighet, og fravær av en slik institusjon vil derfor utgjøre en alvorlig hemmer i utviklingen av en interkommunal identitet. Videre pekte vi på media som en viktig bygger av interkommunal identitet. Dette er en bygger som vi bare delvis fant igjen i Ørsta og Volda. Her har man hver sin lokalavis, noe som er med på å vedlikeholde – og i noen tilfeller også forsterke – motsetningene mellom de to kommunene. Dermed vedlikeholdes oppfatningen av at innbyggerne i de to kommunene ikke er i samme båt.

To andre viktige element som klart hemmer utviklingen av interkommunal identitet, er *fraværet av vellykkede interkommunale samarbeid og bygdelister*. Det interkommunale samarbeidet som Tjeldsund og Skånland tok del i, var i likhet med samarbeidene mellom Ørsta og Volda vanskelige. Når disse samarbeidsvanskene når ut til kommunenes innbyggere, benyttes disse i innbyggernes identifikasjon. Man kan tenke seg at gjentatte samarbeidsvansker vil virke stigmatiserende og slik forsterke de eksisterende forestillingene. Samarbeidsvanskene vil eksempelvis projiseres til egenskaper ved innbyggerne i kommunen man samarbeider med. Bygdelistene i Tjeldsund vedlikeholder på sin side patriotismen som listene skriver seg fra. I visse tilfeller kan den politiske debatten som bygdelistene fører med seg, også forsterke knivingen bygdene i mellom. Bygdelistene er viktige i denne sammenhengen fordi de signaliserer at kommunes innbyggere ikke oppfatter seg selv å være i samme båt. 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* (fjord og fjell) og *geografisk avstand* er åpenbare hindre i utviklingen av en interkommunal identitet. Dette er barrierer som langt på vei avgjør hvilke kommuner

---

<sup>14</sup> Dvs. at de to tettstedene er omtrent like store befolkningsmessig, handelsmessig og i tjenestetilbud

som er aktuelle partnere for en eventuell sammenslåing ved at de styrer interaksjonsmønsteret. Det er topografiske barrierer som sammen med avstand til syvende og sist var skyld i at det var Skånland som var aktuell for Tjeldsund å slå seg sammen med – ikke Lødingen, nabokommunen i nordvest eller Kvæfjord i nord. Slike barrierer kan i noen tilfeller overvinnnes ved bygging av ny infrastruktur. Det er viktig å påpeke at den interkommunale identiteten ikke automatisk etableres med tunnelgjennomslaget. Det tar tid å bygge opp nye interaksjonsmønstre, som i sin tur – om forholdene ligger til rette for det – bidrar til å bygge en interkommunal identitet.

### 6.3 Fra umoden til moden for sammenslåing?

Sentralt i myndighetenes ønske om en endret kommunestruktur står regionaliseringstesen. Denne hevder at innbyggerne i dag lever sitt dagligliv over større geografiske områder enn tidligere og således samhandler over større geografiske områder. Videre hevder regionaliseringstesen at de offentlige tjenestene må reflektere dette endrede interaksjonsmønsteret for ikke å utgjøre unødvendige hindringer for innbyggernes samhandling. Sagt med andre ord vokser kommunene funksjonelt og interaksjonsmessig sammen.

En identitetstese kan ses sammen med regionaliseringstesen: Samhandling som gjentas daglig over tid vil bygge en samhørighet eller en identitet mellom dem som samhandler. Slik vokser det fram en interkommunal identitet som sameksisterer med allerede eksisterende identiteter (eksempelvis identitet og tilhørighet knyttet til den gamle kommunen, til kommunesenteret og til bosted). Denne framvoksende interkommunale identiteten vil på mange måter være svakere og mer ømfintlig enn de allerede eksisterende identitetsmessige forestillingene.

Myndighetene har så langt fastholdt at kommunesammenslåingene skal skje frivillig. Dette betyr at beslutningen gjerne legges ut til kommunenes innbyggere i rådgivende folkeavstemninger, hvor befolkningens identitetsmessige orientering avgjør resultatet.<sup>15</sup> Så langt har et flertall av sammenslåingsprosessene blitt avvist av innbyggerne i kommunene sammenslåingene gjelder. For å unngå at en eventuell framvoksende interkommunal identitet kveles av at sammenslåingsprosessen iverksettes før kommunene er *modne for det*<sup>16</sup>, og at betydelige offentlige ressurser går til spille i mislykkede sammenslåingsprosesser, må beslutningstakere bli i stand til å vurdere og ”ta tempen” på den interkommunale identiteten i kommunene som tenkes sammenslått. Om det utvikles et verktøy som gjør beslutningstakerne i stand til arbeide målrettet med å styrke den interkommunale identiteten, vil man etter hvert kunne få i stand en robust og velfungerende kommunestruktur.

Hvordan kan så identitet og tilhørighet bli en mulighetsbærer for en ny kommunestruktur? For det første må utrederne og beslutningstakerne faktisk ta inn over seg at innbyggernes identitet og tilhørighet spiller en viktig rolle i sammenslåingsprosessene. Dernest må utredningen som beslutningen om å sette i gang med en sammenslutning bygger på kartlegge innbyggernes identitetsmessige orientering og finne ut om den interkommunale identiteten er sterk nok til at det kan være hensiktsmessig å gå videre med en sammenslåingsprosess. Til grunn for en slik

---

<sup>15</sup> Inndelingslova av 2001 slår fast at kommunene bør innhente innbyggernes synspunkter. Kommunene må imidlertid ikke nødvendigvis gjøre dette gjennom folkeavstemninger. Kommunene står fritt til å velge hvordan man innhenter innbyggernes synspunkter (Klausen 2004).

<sup>16</sup> Dvs. før den interkommunale identiteten er sterk nok til å ”hamle opp” med eksempelvis identiteten som er knyttet til de gamle kommunene.

kartlegging må ligge et utprøvet måleinstrument som på en pålitelig måte kan forutsi hvordan folks tilhørighetsfølelse vil slå ut i en diskusjon om kommunesammenslåing.

Prosessene som danner den interkommunale identiteten er komplekse, dynamiske og skjulte. Denne studien har på langt nær vært omfattende nok til å kunne avdekke alle sider ved den interkommunale identiteten. Men i dette kapitlet har vi – som et første skritt på vei mot et identitetsvinklet utredningsverktøy – identifisert noen momenter som henholdsvis ”byggere” og ”hemmere” i utviklingen av interkommunal identitet.

Denne undersøkelsen har identifisert at det å ha et felles arbeidsmarked, et felles handelssentrum, et felles skolemarked og felles institusjoner som kulturhus, media og idrettslag sammen med de kommunene som man tenkes sammenslått med, bygger en interkommunal identitet. Vellykkede interkommunale samarbeid og en hensiktsmessig og god infrastruktur bidrar også til det samme.

Derimot virker hull i pendlingen, sterke stedsnavn (”merkenavn”), samt mangelen på et lokalt stedshierarki til å blokkere eller hemme utviklingen av en interkommunal identitet i kommunene som tenkes sammenslått. Videre bidrar også fravær av felles institusjoner og fravær av et vellykket interkommunalt samarbeid til å hemme utviklingen av en slik interkommunal identitet. Bygdelister i kommunene som tenkes sammenslått hemmer også en potensiell utvidet identitet. Topografiske barrierer og geografisk avstand blokkerer også utviklingen av en interkommunal identitet. Noen av disse faktorene kan relativt enkelt påvirkes (eksempelvis bygging av vei/bro/tunnel), mens andre hemmere nok kan være tyngre å gjøre noe med på kort sikt (eksempelvis byggingen av en intrakommunal identifikasjon som betyr at bygdelistene forsvinner).

## 7 Kommunesammenslåing – et spørsmål om fornuft og følelser

Flertallet av frivillige sammenslåingsprosesser som er gjennomført har resultert i at befolkningen har sagt nei til å slå bostedskommunen sammen med én eller flere nabokommuner. Utredningsprosjektet ”Identitet og tilhørighet i kommunene” tar som forutsetning at noe av den lokale motstanden mot en ny kommuneinndeling skyldes at sammenslåingsforslagene går på tvers av innbyggernes identitets- og tilhørighetsfølelse. Bak disse følelsene ligger mekanismer som det kan være vanskelig å få tak på – de er flytende og vanskelige å beskrive. Følgelig blir det en stor utfordring å utvikle og gjennomføre politikk og planlegging i forhold til endringer av kommunestruktur. Formålet med prosjektet har dermed vært å skaffe tilveie innsikt og kunnskap om identitets- og tilhørighetsfølelsene slik at beslutningstakerne blir bedre i stand til å avdekke mulighetene og begrensningene man står overfor i arbeidet med nye kommunestrukturer i et gitt område.

Gjennom en sammenlignende casestudie har vi undersøkt identitet og tilhørighet i tre kommunesammenslåinger. Vi kan gi følgende svar på de to problemstillingene vi skulle undersøke:

- Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelser i kommunesammenslåingsprosesser?

Innbyggernes identitet og tilhørighetsfølelse spiller en klar og viktig rolle i kommunesammenslåingsprosesser. I Re hvor de to gamle kommunene hadde vokst sammen, var dette en premissgiver: Hvis ikke vi i Våle og Ramnes slår oss sammen, blir vi en bykommune, ble det sagt. Man kan si at Ramnes og Våle var modne for å slå seg sammen. De delte en sterk interkommunal identitet, i opposisjon til sine urbane omgivelser.

Også i Tjeldsund og Skånland var identitet en premissgiver, men med definitivt motsatt fortegn i forhold til Re. Mangelen på en interkommunal identitet i Tjeldsund og Skånland gjorde at det interkommunale samarbeidet ofte havarerte. Den politiske og administrative eliten i de to kommunene ønsket seg mer stabile samarbeidsstrukturer og tenkte at sammenslåing var veien å gå. Man tok ikke tilstrekkelig hensyn til at det nettopp var innbyggernes tilknytning til bygdene – og dermed bygdens innflytelse i kommunepolitikken – som var utfordringen for det interkommunale samarbeidet.

I Ørsta og Volda spiller også identitet og tilhørighet en klar rolle. Den har fram til i dag hemmet den interkommunale utviklingen mellom de to kommunene, og hver gang sammenslåingstanken har kommet opp på dagsordenen, har tilhørighet bidratt til å stoppe prosessen før den er kommet i gang.

- Hvordan kan identitet og tilhørighetsfølelse bli mulighetsbærere for nye kommunestrukturer?

For det første må utrederne og beslutningstakerne faktisk ta inn over seg at innbyggernes identitet og tilhørighet spiller en viktig rolle i sammenslåingsprosessene. Dernest må utredningen som beslutningen om å sette i gang med en sammenslutning bygger på, kartlegge innbyggernes identitetsmessige orientering og finne ut om den interkommunale identiteten er sterk nok til at det kan være hensiktsmessig å gå videre med en sammenslåingsprosess. Til grunn for en slik kartlegging må ligge et utprøvet måleinstrument som på en pålitelig måte kan forutsi hvordan folks tilhørighetsfølelse vil slå ut i en diskusjon om kommunesammenslåing.

Denne studien har på ingen måte vært omfattende nok til at den har kunnet avdekke alle sider ved forholdet *identitet-kommunesammenslåing*.

## 7.1 Oppsummering av viktige funn

### **Kommunale identiteter kan spille ulike roller i sammenslåingsprosesser**

De tre prosessene vi har studert, skiller seg klart fra hverandre. Bakgrunnene for ønsket om å slå seg sammen er ulike, og ikke minst har de to prosessene som har blitt gjennomført, fått ulikt resultat. I Re var framvekst av felles identitet en av årsakene til at de to gamle kommunene Ramnes og Våle ønsket å slå seg sammen. Man fryktet at man skulle miste den identitetsmessige tilknytningen til landbruket som de to kommunene delte, dersom man ikke slo seg sammen. Da var risikoen stor for å bli lagt under nærmeste by. I Tjeldsund og Skånland spilte også identitet en viktig rolle i sammenslåingsprosessene, men med motsatte fortegn fra prosessen i Re. I Tjeldsund og Skånland skrev ønsket om å slå seg sammen fra frustrasjonen over problemer ved det interkommunale samarbeidet kommunene var involvert i. Disse problemene skyldtes til syvende og sist at innbyggerne i kommunene som samarbeidet ikke delte den identitetsmessige forestillingen om å være i samme båt. I Ørsta og Volda er og har sammenslåingsspørsmålet vært et vanskelig tema, hvor sterke identitetsmessige forestillinger i de to kommunene står mot hverandre. Dette har farget det interkommunale samarbeidet kommunene i mellom og informantene forventer i aller høyeste grad at disse også vil prege en eventuell sammenslåingsprosess framover.

### **Kommunesammenslåinger er prosesser som er ønsket av og drevet fram av eliten**

Ønsket om å slå sammen kommunen med én eller flere nabokommuner, synes å være sterkest hos rådmennene, men også ordførerne synes å være mer positive til sammenslåing enn de øvrige politikerne som er intervjuet. I vår undersøkelse er det bare ordføreren i Ørsta som sier bastant nei. Lengre ned i det politiske og administrative hierarkiet, synes motstanden å øke (med unntak av Våle og Ramnes). Alle informantene i denne studien opplevde at yngre mennesker var mer positive til sammenslåingsspørsmålet enn de eldre. I den landsomfattende spørreundersøkelsen som ble gjennomført, lot det seg ikke gjøre å få bekreftet dette funnet. Selv om det var en overvekt av motstandere blant de eldste, er denne sammenhengen ikke signifikant for alle aldersgrupper.

### **Kommunesammenslåing er mer enn sammensmeltninger av kommuneadministrasjoner**

Som vi har vist i denne rapporten, ligger gjerne ønsket om å få til kommunesammenslåinger hos den politiske og administrative eliten (ordfører og rådmenn). Dels skjer dette fordi disse vurderer sammenslåinger å være "den rasjonelle løsningen" pga av administrativ og tjenestemessig effektivisering. Men den kommunale elitens standpunkt er også i stor grad farget av at de føler presset ovenfra: Det er et politisk ønske om kommunesammenslåing fra dagens politiske ledelse i Kommunal- og Regionaldepartementet. Dette ønsket følges opp med et klart økonomisk press på kommuneøkonomien. Den kommunale ledelsen føler dette presset sterkere enn resten av befolkningen etter som de til daglig arbeider med å avstemme tjenestetilbud mot de kommunale budsjetter.

Et synspunkt som gikk igjen hos ordførere og rådmenn vi intervjuet var at folkets stemmegivning er basert på følelser. "Om bare folk hadde tatt "de rasjonelle" argumentene inn over seg, så hadde de også sett det fornuftige i sammenslåingene", mente ordførerne og rådmennene. Følelsene ble med andre ord vurdert som noe som måtte – og kunne – overvinnes, bare man valgte den riktige informasjonsstrategien, eller unnlot å spørre befolkningen. Denne studien har vist at dette på langt nær er så enkelt. Følelser er ikke bare

reelle, de kan også være rasjonelle: Vi vet hva vi har, men vi vet ikke hva vi får. I små kommuner kan kommunens tjenesteapparat og økonomiske muskler, om enn så svakt, være det eneste befolkningen føler de har igjen etter årtier med sentralisering.

Menneskers følelse av tilhørighet handler også om noe ut over politikk og administrasjon. Derfor er følelsen av tilhørighet i dag et diffust og lite påaktet moment i arbeidet med en framtidig kommune- og regioninndeling. Politiske allianser og et offentlig apparat som iverksetter sammenslåinger, endrer ikke bare de formelle, administrative og funksjonelle forholdene ved kommunekartet, men berører også innbyggernes identifiseringsgrunnlag og kan derfor vekke sterke følelser. Disse følelsene kan anses å være rasjonelle i betydningen av at de bygger på reelle livsforhold: Følelsene er et direkte tilsvarende på at innbyggernes tilhørighet utfordres og endres når politiske vedtak som organiserer en befolknings liv på nytt treffes. Dette var særlig tydelig i Tjeldsund, hvor et overveiende flertall av befolkningen ikke delte elitens oppfatning av at en kommunesammenslåing med Skånland ville være det mest fornuftige. Det at den politiske enigheten var bredest og den folkelige motstanden var minst i kommunene hvor den interkommunale identiteten var sterkest (Ramnes og Våle), underbygger også dette funnet. Innbyggerne var mentalt allerede på vei inn i en ny interkommunal enhet, noe etableringen av Re kommune bare ble en bekreftelse på.

### **Redsel for å miste en del av seg selv?**

Ofte framstilles innbyggernes frykt for å miste lokale tjenester som den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing (eksempelvis i Klausen 2004 og i vår egen survey (vedlegg 2)). Denne studien sannsynliggjør at årsaken for en slik redsel antagelig stikker dypere enn at ens barn må fraktes noe lengre for å gå på skolen. På ulike måter betyr kommunale institusjoner som skole, barnehage, sykehjem, kanskje særlig i små bygdekommuner, mye for hvem folk oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med. Da er det kanskje ikke først og fremst det at ungene må ta buss noen ekstra kilometer for å komme seg på skolen som mobiliserer motstanden mot kommunesammenslåingen. Det er heller det at man risikerer å miste en del av seg selv. Vi mener at det er her noe av svaret på hvorfor forslag om kommunesammenslåinger synes å møte så sterk lokal motstand ligger. Dette var særlig synlig i Tjeldsund. Men også hos de sivile informantene som bodde ute på bygdene i Ørsta og Volda, var denne siden av tilhørighet uttalt og synlig.

### **Interkommunal identitet<sup>17</sup> – fundamentet alle vellykkede sammenslåinger hviler på**

I den grad man kan trekke generelle slutninger fra en studie med så få studieenheter som denne, synes det som at interkommunal identitet er byggesteinen som de frivillige sammenslåingene må hvile på for å bli vellykkede. Deler kommunene som tenkes sammenslått en interkommunal identitet, er de identitetsmessig modne for å slå sammen (som Våle og Ramnes). Er den interkommunale identiteten fraværende eller for svak, er kommunene derimot ikke identitetsmessig modne for å et sammenslåingsforsøk (som Tjeldsund, samt Ørsta og Volda).

### **Interkommunal identitet kan vokse fram på grunn av interaksjon over kommunegrensene**

I alle de tre studieenheterne var interaksjonen over kommunegrensen mellom kommunene som ble/skulle/tenkes sammenslått omfattende. I en særstilling står interaksjonen mellom de to

---

<sup>17</sup> Begrepet interkommunal identitet referer til at innbyggerne i kommunene som er aktuelle for en sammenslåing oppfatter at de alle er i samme båt til tross for kommunegrensen som skiller dem.

gamle kommunene som skulle bli Re. De to kommunene har f.eks. delt ungdomsskole siden slutten av 1960-tallet. Det var også en utstrakt arbeids- og handlingspendling mellom de to kommunene. Denne typen interaksjonen kan føre til – om forutsetningene for det er til stede – at innbyggerne i kommunene som tenkes sammenslått begynner å oppfatte seg selv å ”være i samme båt”.

### **Interkommunal identitet ”konkurrer” med eksisterende identiteter**

Selv om interaksjonen mellom kommunene i alle de tre studieområdene var omfattende, er det bare i Re at det har utviklet seg en sterk interkommunal identitet. Dette skyldes at den interkommunale identiteten måtte konkurrere med allerede etablerte identitetsmessige forestillinger som var meget sterke i de to andre studieområdene. I Tjeldsund ble den interkommunale identiteten ”holdt nede” av befolkningens sterke bygdetilknytning. I Ørsta og Volda ble den interkommunale identiteten ”holdt nede” av de sterke forestillingene om ”Ørsta/ørsting” og ”Volda/volding”, som stod i sentrum for den patriotiske knivingen mellom de to kommunene. Ressursforskjellene mellom kommunene var viktig for å vedlikeholde og forsterke de eksisterende identitetene i disse to studieenhetene. I Re møtte ikke den interkommunale identiteten slike hindringer, i Ramnes og Våle fant vi ingen sterke identiteter som stod i opposisjon mot hverandre. Tvert om delte de en identitetsforestilling som stod i felles opposisjon til de to bykommunene man fryktet at man skulle bli slått sammen med.

### **Interkommunal identitet kan bygges**

Eksistensen av et felles arbeidsmarked, et felles handelssentrum, et felles skolemarked og felles institusjoner som kulturhus, media og idrettslag, bygger interkommunal identitet. Et vellykket interkommunalt samarbeid og en hensiktsmessig og god interkommunal infrastruktur, bidrar også til dette.

### **Utviklingen av en interkommunal identitet kan blokkeres**

Hull i pendlingen mellom kommunene som tenkes sammenslått, sterke stedsnavn (”merkenavn”), samt mangelen på et lokalt stedshierarki i kommunene som tenkes sammenslått, synes å blokkere utviklingen av en interkommunal identitet. Fravær av felles institusjoner og fravær av et vellykket interkommunalt samarbeid bidrar også til å hemme utviklingen av en slik identitet. Bygdelister i kommunene som tenkes sammenslått er også hemmere av en interkommunal identitet. Topografiske barrierer og geografisk avstand er naturlige blokkeringer av en interkommunal identitet, men disse kan bygges ned gjennom utbygging av veier, tunneler og bruer.

## **7.2 Konklusjon**

At en framvoksende interkommunal identitet er minst like sterk som den tradisjonelle orienteringen mot egen bygd eller egen kommune, er etter vår oppfatning selve premisen for at en frivillig kommunesammenslåing vil lykkes: Det er den interkommunale identiteten som avgjør om innbyggerne kjøper elitens argumentasjon om de rasjonelle gevinstene sammenslåingen innebærer.

Den kommunale ledelsen må således utrede mer enn bare den driftsmessige og tjenestemessige siden av en kommunesammenslåing. Utredningene må inneholde en skikkelig vurdering av innbyggernes identitetsmessige orientering: Deler kommunene som tenkes sammenslått en interkommunal identitet? Hvor sterk er den interkommunale identiteten? Hva er de viktigste hindringene som blokkere utviklingen av den interkommunale identiteten? I en balansert utredning må slike og lignende spørsmål besvares.



Til hjelp i arbeidet fram mot en ny kommunestruktur må det altså utvikles et "gjør det selv" sett med indikatorer for å måle den interkommunale identiteten i kommunene som tenkes sammenslått. Dette "gjør det selv" verktøyet kan gjøre kommuneledelsen i stand til selv å gjøre disse vurderingene. Bare med et slikt redskap vil det være mulig å bygge nye kommuner som både tar hensyn til effektivitet, legitimitet og identitet. Prosjektet "Identitet og tilhørighet i kommunene" har ikke vært omfattende nok til at et slik "gjør det selv" verktøy kan utvikles alene på bakgrunn av denne undersøkelsen. Men undersøkelsen har identifisert de første bestanddelene i et slikt verktøy – byggere av interkommunal identitet og hemmere som blokkere utviklingen av den interkommunale identiteten.

Ved å gå inn og måle samhandlingen mellom kommunene som tenkes sammenslått – samt dybden på denne – kan man avdekke i hvilken grad vekstforholdene til den interkommunale identiteten er tilstede (jf. kapittel 6.1). Man kan med andre ord identifisere "svakheter" i samhandlingen slik at man kan komme opp med tiltak for å stimulere denne. Eksempelvis bygging av en felles ungdomsskole, forbedre det interkommunale samarbeidsmiljøet etc. Videre må beslutningstakerne kartlegge i hvilken grad de identifiserte faktorene som blokkerer utviklingen av den interkommunale identiteten er til stede i kommunene som tenkes sammenslått: I hvilken grad finnes det f.eks. "hull" i pendlingen mellom kommunene? Går all pendling ut av den ene kommunen og inn i den andre? Finnes sterke stedsnavn? Finnes det et stedshierarki? (jf. kapittel 6.2). Med andre ord kan man identifisere årsakene til at fundamentet for en frivillig sammenslåing ikke vokser frem og slik sette i gang tiltak for å bygge ned hindringene, og på sikt utvikle en interkommunal identitet.

Listen over mislykkede frivillige sammenslåinger er blitt lang og mye tyder på den nåværende Regjeringens frivillighetslinje nærmer seg slutten. Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19), synes å bygge opp under en slik antakelse. Kommisjonen foreslår bruk av politisk "tvang", særlig i de sentrale strøk og rundt de store byene der kommunene ligger tett:

"For å kunne løse utvidete oppgaver på kommunalt nivå vil det være nødvendig med en kommunestruktur basert på større kommuner. Særlig i de tett befolkede områdene (...). Det er disse områdene som bør prioriteres i en gjennomgang av kommunestrukturen slik at funksjonalitet prioriteres fremfor folketall. (...) Staten bør spille en aktiv rolle i omstruktureringsprosessen." (s.116)

Men dersom frivillighetslinjen avvikes, kan dette bety dette at identitet og tilhørighet ikke lenger tillegges vekt i sammenslåingsprosessene. Vi vil advare mot en slik linje, og vi vil på det sterkeste anbefale at utredninger som legges til grunn for eventuelle sammenslutninger, må bygge på en analyse av innbyggernes identitetsmessige orientering. Hvis ikke vil kommunepolitikken i de sammenslåtte kommunene bli like fragmentert og preget av bygdestrid som den er i mange av de kommunene som allerede er tvangssammenslåtte. Etter vår oppfatning vil ikke kommuner preget av politisk utmattende kamper mellom de sammenslåtte kommunene (jf. bygdefragmenteringen i Tjeldsund, synligheten av de gamle kommunegrensene i Ørsta og Volda, samt patriotismen i Skånland) være særlig robuste kommuner.

Det synes også å være grunnlag for å hevde at samme grad av frivillighet ikke bør gjelde alle kommuner. Distriktskommisjonen peker i sin anbefaling på den norske kommunestrukturens mangfold. I mange distriktskommuner vil ikke sammenslåinger være et hensiktsmessig verktøy i byggingen av robuste kommuner:

"Mange distriktskommuner har så stort areal og så spredt bosetting at kommunen i seg selv knapt utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Sammenslåing mellom slike kommuner vil gi liten gevinst og bør derfor ikke ha prioritet, så fremt ikke kommunene selv tar initiativet." (s.116)

På bakgrunn av de funn vi har gjort i denne studien, stiller vi oss fullt og helt bak en slik formulering om å "frede" de små distriktskommunene, inntil de selv kommer opp med omforente løsningsforslag.

## 8 Litteratur

- Almås, R. (2003): Two roads to the global village. A comparison of how a coastal and a mountain region of Norway find strategies to cope with globalisation. I Almås, R. & Lawrence, G. (red) (2003): *Globalisation, Localisation and sustainable development*. Ashgate, London, s. 173-188.
- Amdam, J., J. Barstad, I. Dyrhol, J. Roppen og G. Tangen (2004): *Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre*. Forskningsrapport nr 57. 2004. Møreforskning, Volda.
- Baxter, J. & J. Eyles (1997): Evaluating qualitative research in social geography: establishing "rigour" in interview analysis. *Transactions of the Institute of British Geographers* 22 (1997), s. 505-525.
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt. Bind 1, det konkrete vitenskap*. Akademiske Forlag, København.
- Fossåskaret, E. (1996): Region som sum og del. I Idvall, M. og Salomonsson, A. (red): *Att skapa en region. – Om identitet och territorium*. NORDREGIO 1996:1, s 80 -99.
- Frisvoll, S. (2003a): *Beslutningsprosesser i havbruket – lokale eieres valg i møte med globale og lokale forhold*. Rapport nr 7/03. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Frisvoll, S. (2003b): *Regional identitet og Fjellregionen. – Har regionaliseringen av Fjellregionen ført til dannelsen av en regional identitet?* Notat nr 04/03. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Hansen, T. (2003): Lokal forankring og politisk deltakelse. I KS (red) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo, s 31-43.
- Harstad Tidene (15.08.03): *Godt oppmøte i nei-kommunen*, s 18.
- Harstad Tidene (06.09.03): *Tjeldsund – en god kommune å bo i!*, s 42
- Høyser, K. G., T. A. Fløtre og T. Årethun. (2003): Samanslåing av kommunar – kva betyr det for transport og mobilitet? I KS (red) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo, s 145-170.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. NIBR, Oslo.
- Klausen, J.E. (2004): *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5, Oslo.
- Kommunal Rapport (16.05.00): *Fakta: Våle + Ramnes = Re*.
- Kommunal Rapport (17.09.03): *Aure og Tustna sa ja*
- Kommunal Rapport (25.11.03): *Spydeberg sa nei til Hobøl*
- Korsnes, O., H. Andersen og T. Brante (red) (1997): *Sosiologisk leksikon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

- Kvello, Ø. og Wendelborg, C. (2003): *Et godt kommunalt hjelpeapparat*. I KS (red) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo, s 123-144.
- Lincoln, Y. S. & E. G. Guba (1985): *Naturalistic Inquiry*. Sage Publications, Newbury Park.
- Lincoln, Y. S. & E. G. Guba (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, Newbury Park.
- Lysgård, H. K. (2001): *Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt-Norden*. Dr. polit.-avhandling, Geografisk Institutt, NTNU, Trondheim.
- Lysgård, H. K.(2004): Region i forskning, politikk og hverdagsliv. In Berg, N. G., Dale, B., Lysgård, H. K. og Løfgren, A. (red.): *Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademiske forlag, Trondheim, pp. 27-38.
- Møre-Nytt (16.10.04): *Framlegget om samanslåing godt mottekke i skyttarlaget*, s16.
- Myrvold, T. M. og Toresen, J. (2003): *Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon?* I KS (red) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo, s 97-122.
- Nationen (27.10.04a): *Distrikts-Norge: Lær av Valdres-fiasko*, s9.
- Nerbøvik, J (2004): *Myndige møringer 1740-1870*. Det norske samlaget, Oslo.
- Nesheim, T. og Vatne, K. (2000): *Konkurranseutseting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. SNF-rapport 59/2000, Bergen.
- NOU 1974:14: *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*.
- Patton, M. Q. (2002): *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3.utg). Sage Publications, Thousand Oaks.
- Paasi, A. (1986): The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia* 164:1, s105-146.
- Paasi, A. (1996): Regions as Social and Cultural Constructs: Reflections on Recent Geographical Debates. I Idvall, M. og Salomonsson, A. (red): *Att skapa en region. – Om identitet och territorium*. NORDREGIO 1996:1, s90-107.
- Paasi, A. (2002): Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing "Regional Identity". *Tijdschrift voor Economische en sociale Geografie*. Volume 93, nr 2, s 137-148.

- Ragin, C. C. (1987): *The comparative method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Rattsø, J. (1997): *Om finansiering av kommunesektoren: delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995: avgitt til kommunal- og arbeidsdepartementet 31. januar 1997*. NOU 1997:8.
- Rattsø, J. og Kalseth, J. (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. Allforsk, Trondheim
- Rose, L. E. og P. A. Pettersen (2003): *Kommunesammenslåing: Folkets krav eller skrekk? I KS (red) (2003): Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene av kommunestrukturen*. Kommuneforlaget, Oslo, s 45-60.
- Rye, J. F., Meistad, T. & Frisvoll, S. (2003): *Regional Identity and Rural Development. The Mountain Region Norway. National Report – Norway. Restructuring in Marginal Rural Areas (RESTRIM)*. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Salomonsson, A. (1996): Regionaliteten som problem. I Idvall, M. og Salomonsson, A. (red): *Att skapa en region. – Om identitet och territorium*. NORDREGIO 1996:1, s13-20.
- Schoenberger, Erica (1991): The corporate interview as a research method in economic geography. *Professional Geographer*, 43 (1991), nr. 2, s. 180-189.
- Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Selstad, T. (2004): Regionbegrepet. I Onsager, K. og T. Selstad (red), *Regioner i utakt*. Tapir akademiske forlag, Trondheim, s.17-19.
- Statistisk sentralbyrå: Kommunestatistikk på byråets hjemmesider. <http://www.ssb.no/kommuner>
- St.prp.nr. 68 (1974-1975): *Om ny behandling av saker om kommunal inndeling*.
- St.prp.nr.64 (2003-2004): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*.
- Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Tønsberg Blad (28.01.97): *Kommunene*, s. 4
- Valentine, G. (2001): At the drawingboard: developing a research design. In Limb, Melanie & C. Dwyer (red) (2001): *Qualitative Methodologies for Geographers. Issues and Debates*. Arnold, London, s. 41-55.
- Aarethun, T. og Bukve, O. (1996): *Kommunestrukturen i Kristiansund-Freiregionen. Et forprosjekt. Vestlandsforskning, notat 6, 1996, Sogndal*.



## Vedlegg 1 – liste over informanter

### Re kommune:

Ordfører Thorvald Hillestad (Sp) (tidligere ordfører i Våle)

Rådmann Trond Wifstad

Tidligere ordfører i Ramnes Aasta Kari Holm (Sp)

Kommunestyrerepresentant Turid Evensen (AP)

Mann (A) 25-30 år, Våle

Mann (B) 25-30 år, Våle

Mann 15-20 år, Ramnes

### Tjeldsund kommune:

Ordfører Bjørnar Pettersen (H)

Rådmann Geir Halvorsen

Kommunestyrerepresentant Gunnhill Andreassen (Hinnøysiden tverrpolitiske liste)

Kvinne (A) 40-50 år

Kvinne (B) 40-50 år

Mann 65-70 år

### Skånland kommune:

Ordfører Svein Berg (Ap)

Rådmann Birger Strøm

Kommunestyrerepresentant Tor Einar Fagereng (Sp)

Kvinne 75-80 år

Mann (A) 40 – 50 år

Mann (B) 40-50 år

### Ørsta kommune:

Ordfører Hans Olav Myklebust (Frp)

Rådmann Per Hovden

Anonym kommunestyrerepresentant

Kvinne 55-65 år

Kvinne 50-60 år

Mann 40-50 år

**Volda kommune**

Ordfører Ragnhild Aarflot Kalland (Sp)

Rådmann Jarle B. Krumsvik

Kommunestyrerepresentant Jan Heltne (H)

Kvinne 80-90 år

Kvinne 30-40 år

Mann 45-55 år

Mann 30-40 år.



## Vedlegg 2 – frekvenser og utvalgte krysstabeller fra nasjonal survey.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført pr telefon for Norsk senter for bygdeforskning i uke 43 og 44 av meningsmålingsinstituttet NORFAKTA Markedsanalyse. Det totale utvalget var på 1000 personer og skal være landsrepresentativt, med unntak av storbyene Oslo, Bergen og Trondheim. Det ble fra vår side bedt om at disse byene skulle holdes utenfor utvalget fordi spørsmålene ikke ville ha samme betydning i disse storbyene, og fordi disse byene ville veie svært tungt i utvalget og dermed i svarfordelingen. Først gjengir vi svarfordelingen på spørsmålene.

### Frekvenstabeller fra undersøkelsen om kommunesammenslåing og identitet

**Tabell 1. Er du for eller imot at kommunen du bor i blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene? Prosent.**

	Prosent
For	46
Mot	43
Vet ikke	11
Totalt	100
(N=)	(1000)

**Tabell 2. I hvor stor eller liten grad er du opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing? Prosent.**

	Prosent
Meget stor grad	10,2
Stor grad	33,7
Liten grad	48,5
Ikke i det hele tatt	6,6
Vet ikke	1,0
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 3. Ved sammenslåing med nabokommune(r): Kommuneøkonomien. Prosent.**

	Prosent
Mye bedre	4,9
Noe bedre	27,0
Ingen endring	32,7
Noe dårligere	19,8
Mye dårligere	9,5
Vet ikke	6,1
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 4. Ved sammenslåing med nabokommune(r): De kommunale tjenestene. Prosent.**

	Prosent
Mye bedre	3,5
Noe bedre	21,2
Ingen endring	34,4
Noe dårligere	23,5
Mye dårligere	12,8
Vet ikke	4,6
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 5. Ved sammenslåing med nabokommune(r): Samholdet mellom innbyggerne. Prosent.**

	Prosent
Mye bedre	1,7
Noe bedre	13,0
Ingen endring	55,2
Noe dårligere	18,3
Mye dårligere	6,1
Vet ikke	5,7
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 6. Tror du at en eventuell kommunesammenslåing vil øke, svekke eller ikke endre innflytelsen over kommunen blant kommunens innbyggere? Prosent.**

	Prosent
Øke	10,2
Svekke	41,7
Ikke endre	39,7
Vet ikke	8,4
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 7. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenestetilbudet i din kommune? Prosent.**

	Prosent
Svært godt fornøyd	8,0
Ganske godt fornøyd	49,5
Verken fornøyd eller misfornøyd	28,4
Ganske misfornøyd	10,5
Svært misfornøyd	2,6
Vet ikke	1,0
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 8. Hvilket av de geografiske områdene som jeg nå leser opp vil du si at du føler størst grad av tilhørighet til? Prosent.**

	Prosent
Bygda\ byen du bor i	44,6
Kommunen du bor i	27,0
Fylket du bor i	9,1
Norge som helhet	15,7
Annet	1,9
Vet ikke	1,7
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 9. Ved en eventuell kommunesammenslåing; Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes kommunenavn beholdes? Prosent.**

	Prosent
Svært viktig	21,3
Ganske viktig	27,3
Lite viktig	27,4
Uviktig	23,3
Vet ikke	0,7
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 10. Ved en eventuell kommunesammenslåing; Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes sentrum blir administrasjonssentrum i den nye kommunen? Prosent.**

	Prosent
Svært viktig	28,5
Ganske viktig	35,1
Lite viktig	20,1
Uviktig	13,5
Vet ikke	2,8
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 11. Avstand til kommunesenteret. Prosent.**

	Prosent
Bor i kommunesenteret	8,0
Mindre enn 5 km	46,9
5 til 9 km	20,3
10 km eller mer	23,7
Vet ikke	1,1
Totalt	100,0
(N=)	(989)

**Tabell 12. Jobber eller går du på skole i kommunen du bor i, nabokommunen eller en kommune lengre unna? Prosent.**

	Prosent
Bostedskommunen	47,3
Nabokommunen	16,0
Kommune lengre unna	8,6
Varierer veldig	1,8
Ikke aktuelt (verken jobb eller skole)	26,3
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 13. Reiser du ofte, av og til eller sjelden til en av nabokommunene for å handle? Prosent.**

	Prosent
Ofte	24,7
Av og til	19,5
Sjelden	55,6
Vet ikke	0,2
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 14. I hvilken grad har du venner og\eller familie som bor i en eller flere nabokommuner? Prosent.**

	Prosent
Meget stor grad	12,9
Stor grad	36,6
Liten grad	39,7
Ikke i det hele tatt	10,2
Vet ikke	0,6
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 15. I hvilken grad føler du samhørighet med folk i en eller flere nabokommuner? Prosjenter.**

	Prosent
Meget stor grad	10,3
Stor grad	41,5
Liten grad	38,3
Ikke i det hele tatt	8,3
Vet ikke	1,6
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 16. Kjønn. Prosjenter.**

	Prosent
Mann	50,6
Kvinne	49,4
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 17. Alder. Prosjenter.**

	Prosent
Under 40 år	28,2
40 til 49 år	24,0
50 til 59 år	19,9
60 år og eldre	27,9
Totalt	100,0
(N=)	(1000)



**Tabell 18. Hva er din høyeste fullførte utdanning? Prosjenter.**

	Prosjent
Grunnskole	13,9
Videregående skole yrkesfaglig	27,0
Videregående skole allmennfaglig	14,9
Universitet\høgskole inntil 4 år	28,0
Universitet\høgskole over 4 år	16,3
Totalt	100,0
(N=)	(994)

**Tabell 19. Er du kommunalt ansatt? Prosjenter.**

	Prosjent
Ja	25,9
Nei	74,1
Totalt	100,0
(N=)	(737)

**Tabell 20. Har du vært eller er du aktiv i kommunepolitikken? Prosjenter.**

	Prosjent
Ja	15,9
Nei	84,1
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 21. Har du vokst opp i kommunen, eller har du flyttet til kommunen? Prosent.**

	Prosent
Nabokommunen	16,4
Annen kommune i fylket	10,3
Annen del av landet	25,1
Utlandet	2,6
Har vokst opp i kommunen	45,6
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

**Tabell 22. Hvis det hadde vært kommunestyrevalg kommende mandag; Hvilket parti ville du stemme på? Prosent.**

	Prosent
Arbeiderpartiet (Ap)	24,2
Fremskrittspartiet (Frp)	11,4
Høyre	11,5
Kristelig Folkeparti (KrF)	4,4
Rød Valgallianse (RV)	0,4
Senterpartiet (Sp)	6,7
Sosialistisk Venstreparti (SV)	9,2
Venstre	2,5
Annet parti	2,7
Vet ikke	21,2
Vil ikke stemme	2,7
Vil ikke svare	3,1
Totalt	100,0
(N=)	(1000)

## Kommunesammenslåing og identitet

Vi hadde noen hypoteser om kommunesammenslåing og identitet, og nedenfor gjengis testingen av disse.

**Tabell 23. Er du for eller imot at kommunen du bor i blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene? Prosent.**

	Prosent
For	46
Mot	43
Vet ikke	11
Totalt	100
(N=)	(1000)

I Tabell 23 ser vi at det er omtrent like andeler av utvalget som er for og mot at deres kommune blir slått sammen med en eller flere nabokommuner.

**Tabell 24. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter i hvilken grad informantene er du opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing. Prosent.**

	Meget stor grad	Stor grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
For	35	49	49	35	30
Mot	63	48	36	36	60
Vet ikke	2	3	15	29	10
Totalt	100	100	100	100	100
(n=)	(102)	(337)	(485)	(66)	(10)

Kjikkvadratet ( $df=8$ ) = 78,744 ;  $p < 0,001$

Måling av folks holdninger til kommunesammenslåing er et komplekst og sammensatt tema. Vanligvis pleier vi å skille mellom en kognitiv (kunnskapsmessig), en affektiv (følelsesmessig) og en handlingskomponent når vi måler folks holdning til et eller annet fenomen. Den mest interessante holdningskomponenten for oss er sannsynligvis den affektive, som danner grunnlaget for standpunktet om man er for eller mot kommunesammenslåing. I tillegg har vi også lagt vekt på å få målt intensitet gjennom spørsmålet om hvor opptatt informantene er av dette spørsmålet. I Tabell 24 ser vi at det er

statistisk signifikante forskjeller i synet på kommunesammenslåing, og at det er en klar sammenheng mellom høyt engasjement og motstand.

**Hypotese 1: Innflyttere er mest positive til kommunesammenslåinger.**

**Tabell 25. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter hvor informantene har vokst opp. Prosent.**

	Nabokommunen	Annen kommune i fylket	Annen del av landet	Utlandet	Har vokst opp i kommunen
For	47	40	50	58	45
Mot	42	45	41	39	45
Vet ikke	12	16	10	4	10
Totalt	101	101	101	101	100
(n=)	(164)	(103)	(251)	(26)	(456)

Kjikkvadratet  $(df=8) = 7,195 ; p = 0,516$

Her finner vi ingen statistisk signifikante sammenheng mellom oppvekststed og holdning til kommunesammenslåing, men det kan være en svak tendens til at de som har vokst opp i kommunen har en litt høyere andel med motstandere enn de andre gruppene. Dette tester vi ut i Tabell 26.

**Tabell 26. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter om informantene har vokst opp i kommunen eller har flyttet til kommunen. Prosent.**

	Innflyttere	Ikke innflyttere
For	47	45
Mot	42	45
Vet ikke	11	10
Totalt	100	100
(n=)	(544)	(456)

Kjikkvadratet  $(df=2) = 0,903 ; p = 0,637$

Det er heller ingen statistisk signifikante forskjeller i holdningen til kommunesammenslåing når vi sammenligner de som har vokst opp i kommunen og de som er innflyttere til kommunen.

**Hypotese 2: Jo mer sentralt folk bor i kommunen, jo mer positive er de til kommunesammenslåinger**

**Tabell 27. Gjennomsnittlig avstand til kommunesenteret. Antall kilometer.**

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
For	10,81	65,763	464
Mot	21,40	117,262	429
Vet ikke	35,20	164,686	107
Totalt	17,96	104,086	1000

F-verdi  $(df=2,997) = 2,806 ; p = 0,061$

Tabell 27 viser gjennomsnittlig avstand til kommunesenteret for de med ulike svar på spørsmålet om kommunesammenslåing. Her finner vi heller ingen signifikante forskjeller mellom gruppene, og det blir heller ingen signifikant forskjeller mellom tilhengere og motstandere når vi fjerner den gruppen som har svart vet ikke. I Tabell 28 ser vi også at det ikke er signifikante forskjeller i holdningen når vi ser den i forhold til avstandsgrupper.

**Tabell 28. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter avstand til kommunesenteret. Prosent.**

	Bor i kommunesenteret	Mindre enn 5 km fra	5 til 9 km fra	10 km eller mer
For	41	51	42	44
Mot	45	40	45	45
Vet ikke	14	9	13	11
Totalt	100	100	100	100
(n=)	(80)	(469)	(203)	(237)

Kjikkvadratet  $(df=6) = 8,888 ; p = 0,180$

**Hypotese 3: Folk i mellomstore og store kommuner er mest positive til kommunesammenslåinger**

**Tabell 29. Gjennomsnittlig kommunestørrelse. Antall innbyggere.**

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
For	27261,81	28190,204	464
Mot	24722,63	25752,334	429
Vet ikke	27567,12	27866,743	107
Totalt	26205,17	27138,411	1000

F-verdi  $(df=2,997) = 1,127 ; p = 0,324$

Tabell 29 viser at det er svært små forskjeller holdningen til kommunesammenslåing når vi ser den i forhold til gjennomsnittlig antall innbyggere (Tabell 29) og antallet innbyggere fordelt i noenlunde like store grupper.

**Tabell 30. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter størrelsen på informantens kommune. Prosent.**

	Under 5 000	5 000 til 14 999	15 000 til 39 999	Mer enn 40 000
For	43	47	46	49
Mot	50	41	44	39
Vet ikke	7	12	10	12
Totalt	100	100	100	100
(n=)	(175)	(320)	(273)	(232)

Kjikkvadratet  $(df=6) = 6,407 ; p = 0,379$

**Tabell 31. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.**

	Under 1 000	1 000 til 4 999	Mer enn 5 000
For	29	46	47
Mot	69	45	42
Vet ikke	3	9	11
Totalt	101	100	100
(n=)	(35)	(140)	(825)

Kjikkvadratet  $(df=4) = 11,397 ; p = 0,022$

I Tabell 31 ser vi derimot at det er en statistisk signifikant forskjell i synet på kommunesammenslåing når vi sammenligner holdningen hos innbyggere i kommuner med mindre enn 1000 innbyggere med innbyggere i større kommuner.

**Hypotese 4: Jo eldre folk er, jo mer i mot er de en kommunesammenslåing**

**Tabell 32. Gjennomsnittsalder etter syn på kommunesammenslåing. Alder.**

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
For	49,77	14,588	464
Mot	50,61	16,509	429
Vet ikke	46,21	16,251	107
Totalt	49,75	15,655	1000

F-verdi  $(df=2,997) = 3,404 ; p = 0,034$

I Tabell 32 ser vi at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom syn på kommunesammenslåing og informantenes alder, men denne forskjellen oppstår fordi gruppen som har svart vet ikke i gjennomsnitt er litt yngre enn de som har gjort seg opp et standpunkt til kommunesammenslåing.

**Tabell 33. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter alder. Prosent.**

	Under 40 år	40 til 49 år	50 til 59 år	60 år og eldre
For	44	48	48	47
Mot	41	43	42	46
Vet ikke	15	9	11	7
Totalt	100	100	101	100
(n=)	(282)	(204)	(199)	(279)

Kjikkvadratet ( $df=6$ ) = 11,069 ;  $p = 0,086$

Selv om vi ikke fant noen reell signifikant sammenheng mellom alder og holdning til kommunesammenslåing verken i Tabell 32 eller Tabell 33, så viser Tabell 33 en svak tendens til at personer over 60 år er mer negative til kommunesammenslåing enn yngre personer. Nærmere testing viser likevel at heller ikke denne forskjellen er statistisk signifikant.

**Hypotese 5: Folk som har sterk lokal tilknytning er mindre positiv til kommunesammenslåinger**

**Tabell 34. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter hvilket geografisk område informantene føler størst grad av tilhørighet til. Prosent.**

	Bygda/byen du bor i	Kommunen du bor i	Fylket du bor i	Norge som helhet	Annet	Vet ikke
For	45	43	53	55	42	29
Mot	44	48	34	34	37	65
Vet ikke	11	9	13	10	21	6
Totalt	100	100	100	99	100	100
(n=)	(446)	(270)	(91)	(157)	(19)	(17)

Kjikkvadratet ( $df=10$ ) = 17,001 ;  $p = 0,074$

Tabell 34 viser at det er små forskjeller i synet på kommunesammenslåing når vi sammenligner de seks gruppene med ulikt syn på hvor de føler sterkest tilhørighet, men vi har ikke noe statistisk grunnlag for å hevde at dette gjengir generelle forskjeller mellom de seks gruppene.



**Tabell 35. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter om informantene føler de primært har lokal eller annen tilhørighet. Prosent.**

	Lokal tilhørighet	Anne tilhørighet
For	44	54
Mot	46	35
Vet ikke	10	12
Totalt	100	101
(n=)	(716)	(267)

Kjikkvadratet ( $df=2$ ) = 9,798 ;  $p = 0,007$

I Tabell 35 har vi slått sammen de som føler mest tilhørighet til den bygda/byen de bor i og de som føler mest tilhørighet til den kommunen de bor i, og kaller disse for personer med lokal tilhørighet. Når vi så sammenligner holdningen til kommunesammenslåing blant de med lokal tilhørighet med de som har gitt andre svar på spørsmålet om tilhørighet, ser vi en klar signifikant statistisk sammenheng mellom tilhørighet og holdning til kommunesammenslåing.

**Hypotese 6: Folk fra ja til Eu-partiene er i større grad tilhengere av kommunesammenslåing enn folk fra nei-partiene**

**Tabell 36. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter partipreferanse. Prosent.**

	Ap	Frp	H	KrF	RV	Sp	SV	V	Andre	Vet ikke	Vil ikke stemme	Vil ikke svare
For	53	43	64	22	25	39	42	72	48	40	33	45
Mot	41	46	26	64	50	52	47	24	44	46	39	39
Vet ikke	6	11	10	14	25	9	11	4	7	15	19	16
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	99	101	101	100
(n=)	(242)	(114)	(115)	(44)	(4)	(67)	(92)	(25)	(27)	(212)	(27)	(31)

Kjikkvadratet ( $df=22$ ) = 52,881 ;  $p < 0,001$

Tabell 36 viser at det også er klare og signifikante forskjeller i holdning til kommunesammenslåing mellom personer med ulike partipreferanser.

**Andre hypoteser:**

**Periferihypotesen:** Folk som bor i periferien er mer imot kommunesammenslåing enn andre.

**Tabell 37. Gjennomsnittlig avstand i luftlinje til Oslo for informanter med ulike svar på spørsmålet om kommunesammenslåing. Prosent.**

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
For	273,0569	287,91816	464
Mot	277,4053	318,08072	428
Vet ikke	288,2716	304,05504	107
Totalt	276,5494	302,63280	999

F-verdi  $(df=2,996) = 0,113$  ;  $p = 0,893$

Vi fant ingen sammenheng mellom avstand til Oslo og informantenes holdning til kommunesammenslåing.

**Tabell 38. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter kjønn. Prosent.**

	Menn	Kvinner
For	55	38
Mot	36	50
Vet ikke	10	12
Totalt	101	100
(n=)	(506)	(494)

Kjikkvadratet  $(df=2) = 27,529$  ;  $p < 0,001$

Her ser vi klare forskjeller kvinner og menns syn til kommunesammenslåing, der menn er mest for.

**Tabell 39. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter utdanning. Prosent.**

	Grunnskole	Videregående yrkesfag	Videregående allmennfag	Universitet og høyskole inntil 4 år	Universitet og høyskole over 4 år
For	36	44	45	51	53
Mot	52	46	45	40	35
Vet ikke	13	10	10	9	12
Totalt	101	100	100	100	100
(n=)	(138)	(268)	(148)	(278)	(162)

Kjikkvadratet  $(df=8) = 14,150 ; p = 0,078$

Det er også svake forskjeller mellom utdanningslengde og syn på kommunesammenslåing, men forskjellene tilfredsstillende så vidt ikke de vanlige kravene til statistisk signifikans.

**Tabell 40. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter landsdel. Prosent.**

	Sør- og Vestlandet	Andre landsdeler
For	51	44
Mot	38	45
Vet ikke	11	11
Totalt	100	100
(n=)	(320)	(680)

Kjikkvadratet  $(df=2) = 4,275 ; p = 0,118$

Vi ser at det er relativt flere tilhengere av kommunesammenslåing på Sør- og Vestlandet. Vi har ikke gått inn og undersøkt hva forklaringen på dette er, men dette vil bli gjort i den videre forskning på temaet med sikte på vitenskapelig publisering.

**Noen andre krystabeller med relevans for spørsmålet om kommunesammenslåing og identitet.**

**Tabell 41. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i kommuneøkonomien. Prosjenter.**

	Mye bedre	Noe bedre	Ingen endring	Noe dårligere	Mye dårligere	Vet ikke
For	94	80	46	15	5	26
Mot	4	15	39	74	91	43
Vet ikke	2	5	15	11	4	31
Totalt	100	100	100	100	100	100
(n=)	(49)	(270)	(327)	(198)	(95)	(61)

Kjikkvadratet  $(df=10) = 378,188 ; p < 0,001$

**Tabell 42. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i de kommunale tjenestene. Prosjenter.**

	Mye bedre	Noe bedre	Ingen endring	Noe dårligere	Mye dårligere	Vet ikke
For	89	81	58	17	7	33
Mot	9	3	31	90	90	28
Vet ikke	3	6	11	14	3	39
Totalt	101	100	100	101	100	100
(n=)	(35)	(212)	(344)	(235)	(128)	(46)

Kjikkvadratet  $(df=10) = 388,697 ; p < 0,001$

**Tabell 43. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatte endringer i samholdet mellom innbyggerne. Prosent.**

	Mye bedre	Noe bedre	Ingen endring	Noe dårligere	Mye dårligere	Vet ikke
For	94	75	49	33	8	25
Mot	6	20	39	57	89	47
Vet ikke	0	5	12	10	3	28
Totalt	100	100	100	100	100	100
(n=)	(17)	(130)	(552)	(183)	(61)	(57)

Kjikkvadratet  $(df=10) = 150,944 ; p < 0,001$

**Tabell 44. Holdning til kommunesammenslåing fordelt etter antatt endring i samholdet blant kommunens innbyggere. Prosent.**

	Øke	Svekke	Ikke endre	Vet ikke
For	79	25	64	30
Mot	18	64	26	52
Vet ikke	3	11	11	18
Totalt	100	100	101	100
(n=)	(102)	(417)	(397)	(84)

Kjikkvadratet  $(df=6) = 190,788 ; p < 0,001$

**Tabell 45. Holdning til kommunesammenslåing fordelt hvor fornøyde informantene er med tjenestetilbudet i kommunen Prosent.**

	Svært godt fornøyd	Ganske godt fornøyd	Verken fornøyd eller misfornøyd	Ganske misfornøyd	Svært misfornøyd	Vet ikke
For	33	49	51	41	39	0
Mot	65	42	35	50	58	50
Vet ikke	3	10	14	10	4	50
Totalt	101	101	100	101	101	100
(n=)	(80)	(495)	(284)	(105)	(26)	(10)

Kjikkvadratet  $(df=10) = 52,121 ; p < 0,001$

## Vedlegg 3 – surveyens spørreskjema

### Introduksjon

God dag, mitt navn er

Jeg ringer fra Norfakta Markedsanalyse.

Jeg vil gjerne snakke med den i husstanden som sist hadde bursdag og som er 18 år eller eldre av dere som er til stede.

---gjenta innledning hvis du må snakke med en ny person---

I dag gjennomfører vi en undersøkelse på oppdrag fra Bygdeforskning i Trondheim.

Undersøkelsen omhandler folks syn på tilhørighet og kommunesammenslåinger

Undersøkelsen tar 4-5 minutter

### Spørsmål 8801

Kommunenummer

### Spørsmål 8802

Postnummer

### Spørsmål 1

Er du for eller imot at kommunen du bor i blir slått sammen med en eller flere av nabokommunene?

- 1  For
- 2  Imot
- 3  Vet ikke

### Spørsmål 2

I hvor stor eller liten grad er du opptatt av spørsmålet om kommunesammenslåing?

LES OPP!

- 1  Meget stor grad
- 2  Stor grad
- 3  Liten grad
- 4  Ikke i det hele tatt
- 5  Vet ikke

### Spørsmål 300

Hvis din kommune skulle bli slått sammen med en eller flere av nabokommunene, tror du følgende forhold jeg skal lese opp vil bli mye bedre, noe bedre, noe dårligere, mye dårligere eller ikke endre seg...

### Spørsmål 3\_1

Hvis din kommune skulle bli slått sammen med en eller flere av nabokommunene, tror du følgende forhold jeg skal lese opp vil bli mye bedre, noe bedre, noe dårligere, mye dårligere eller ikke endre seg...

#### Kommuneøkonomien

- 1  Mye bedre
- 2  Noe bedre
- 3  Ingen endring
- 4  Noe dårligere
- 5  Mye dårligere
- 6  Vet ikke

### Spørsmål 3\_2

Hvis din kommune skulle bli slått sammen med en eller flere av nabokommunene, tror du følgende forhold jeg skal lese opp vil bli mye bedre, noe bedre, noe dårligere, mye dårligere eller ikke endre seg...

#### De kommunale tjenestene

- 1  Mye bedre
- 2  Noe bedre
- 3  Ingen endring
- 4  Noe dårligere
- 5  Mye dårligere
- 6  Vet ikke

### Spørsmål 3\_3

Hvis din kommune skulle bli slått sammen med en eller flere av nabokommunene, tror du følgende forhold jeg skal lese opp vil bli mye bedre, noe bedre, noe dårligere, mye dårligere eller ikke endre seg...

#### Samholdet mellom innbyggerne



- 1  Mye bedre
- 2  Noe bedre
- 3  Ingen endring
- 4  Noe dårligere
- 5  Mye dårligere
- 6  Vet ikke

#### Spørsmål 6

Tror du at en eventuell kommunesammenslåing vil øke, svekke eller ikke endre innflytelsen over kommunen blant kommunens innbyggere?

- 1  Øke
- 2  Svekke
- 3  Ikke endre
- 4  Vet ikke

#### Spørsmål 7

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med tjenestetilbudet i din kommune?

LES OPP!

- 1  Svært godt fornøyd
- 2  Ganske godt fornøyd
- 3  Verken fornøyd eller misfornøyd
- 4  Ganske misfornøyd
- 5  Svært misfornøyd
- 6  Vet ikke

#### Spørsmål 8

Hvilket av de geografiske områdene som jeg nå leser opp vil du si at du føler størst grad av tilhørighet til?

LES OPP!

- 1  Bygda/byen du bor i
- 2  Kommunen du bor i
- 3  Fylket du bor i
- 4  Norge som helhet
- 5  Annet
- 6  Vet ikke

#### Spørsmål 901

Ved en eventuell kommunesammenslåing; Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes kommunenavn beholdes?

LES OPP!

- 1  Svært viktig
- 2  Ganske viktig
- 3  Lite viktig
- 4  Uviktig
- 5  Vet ikke

#### Spørsmål 902

Ved en eventuell kommunesammenslåing;  
Hvor viktig eller uviktig er det for deg at din kommunes  
sentrum blir administrasjonssentrum i den nye kommunen?  
LES OPP!

- 1  Svært viktig
- 2  Ganske viktig
- 3  Lite viktig
- 4  Uviktig
- 5  Vet ikke

#### Spørsmål 11

Hvor mange kilometer unna kommunesenteret bor du?

#### Spørsmål 12

Jobber eller går du på skole i kommunen du bor i,  
nabokommunen eller en kommune lengre unna?

- 1  Bostedskommunen
- 2  Nabokommunen
- 3  Kommune lengre unna
- 4  Varierer veldig
- 5  Ikke aktuelt (verken jobb eller skole)

#### Spørsmål 13

Reiser du ofte, av og til eller sjelden  
til en av nabokommunene for å handle?

- 1  Ofte
- 2  Av og til
- 3  Sjelden
- 4  Vet ikke

#### Spørsmål 1401

I hvilken grad  
har du venner og\eller familie  
som bor i en eller flere nabokommuner?  
LES OPP!

- 1  Meget stor grad
- 2  Stor grad
- 3  Liten grad
- 4  Ikke i det hele tatt
- 5  Vet ikke

#### Spørsmål 1402

I hvilken grad  
føler du samhørighet med folk i en eller flere nabokommuner?  
LES OPP!

- 1  Meget stor grad
- 2  Stor grad
- 3  Liten grad
- 4  Ikke i det hele tatt
- 5  Vet ikke

#### Spørsmål 15

Registrer kjønn!

- 1  Mann
- 2  Kvinne

#### Spørsmål 16

Hva er din alder?

#### Spørsmål 17

Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- 1  Grunnskole
- 2  Videregående skole yrkesfaglig
- 3  Videregående skole allmennfaglig
- 4  Universitet\høgskole inntil 4 år
- 5  Universitet\høgskole over 4 år
- 6  Vet ikke

#### Spørsmål 1801

Er du kommunalt ansatt?

- 1  Ja
- 2  Nei

#### Spørsmål 1802

Har du vært eller er du aktiv i kommunepolitikken?

- 1  Ja
- 2  Nei

## Spørsmål 20

Har du vokst opp i kommunen,  
eller har du flyttet til kommunen?

LES OPP hvis innflytter!

- 1  Nabokommunen
- 2  Annen kommune i fylket
- 3  Annen del av landet
- 4  Utlandet
- 5  Har vokst opp i kommunen

## Spørsmål 21

Hvis det hadde vært kommunestyrevalg kommende mandag;  
Hvilket parti ville du stemme på?

IKKE les opp!

- 1  Arbeiderpartiet (Ap)
- 2  Fremskrittspartiet (Frp)
- 3  Høyre
- 4  Kristelig Folkeparti (KrF)
- 5  Rød Valgallianse (RV)
- 6  Senterpartiet (Sp)
- 7  Sosialistisk Venstreparti (SV)
- 8  Venstre
- 9  Annet parti
- 10  Vet ikke
- 11  Vil ikke stemme
- 12  Vil ikke svare