

Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind?

Notat bestilt av Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling

Svein Frisvoll, Norsk senter for bygdeforskning

Reidar Almås, Norsk senter for bygdeforskning

Forord

Dette notatet er skrevet på bestilling fra Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling til en forskerworkshop om kommuner og identitet på Gardermoen 16.6.14.

Oppdragsgivers konkrete bestilling for notatet er å beskrive:

- Hvordan kan ditt arbeid bidra til å forstå om og eventuelt hvordan identitet og tilhørighet virker inn i en kommunesammenslåingsprosess?
- Hva er det behov for å vite mer om?
- Presenter ideer til mulige problemstillinger og forskningsspørsmål. Begrunn og synliggjør mulig metodisk tilnærming.

Trondheim 10.6.14

Svein Frisvoll og Reidar Almås

Innholdsfortegnelse

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord..... | i |
| Innledning..... | 1 |
| Hva vårt arbeid kan bidra med | 1 |
| Identitet spiller en rolle..... | 1 |
| Ønsket om sammenslutning er skeivfordelt..... | 2 |
| Interkommunal identitet: Grunnlag for en vellykket sammenslåing | 3 |
| Teoretisk kunnskap..... | 4 |
| Identitetens tre i-er..... | 4 |
| Interaksjon | 5 |
| Identifikasjon – hvorfor nye kommuner virker unaturlige ny-konstruksjoner..... | 5 |
| Institusjonalisering – hvordan nye kommuner blir naturlige | 6 |
| Hva bygger interkommunal identitet? | 7 |
| Hva hemmer utviklingen av interkommunal identitet? | 8 |
| Hvordan kan identitet og tilhørighet bli en mulighetsbærer for en ny kommunestruktur? | 9 |
| Metodisk hovedgrep: Nasjonal spørreundersøkelse..... | 9 |
| Behov for tverrfaglig tilnærming til kommunespørsmålet | 9 |
| Kunnskapsbehov | 10 |
| Mulige problemstillinger | 11 |
| Referanser | 12 |

Innledning

I dette notatet svarer vi på tre problemstillinger gitt av Kompetansesenteret for distriktsutvikling. Det første kapittelet *Hva vårt arbeid kan bidra med* beskriver hva vår forskning på kommunesammenslåing og identitet kan bidra med til å bedre forstå hvilke roller identitet og tilhørighet spiller i kommunespørsmål. Vi beskriver også hva den tverrfaglige forskningskompetansen til Norsk senter for bygdeforskning kan bringe til torgs. I det andre kapittelet *Kunnskapsbehov* lister vi opp noen svarte hull i kunnskapen om kommuner og identitet, hull vi mener det vil være avgjørende å tette for at en kommunereform skal lykkes. Det siste kapittelet skisser noen problemstillinger som, om det finansieres forskning på dem, vil kunne bidra med denne kunnskapen.

Hva vårt arbeid kan bidra med

Vår forskning (Frisvoll og Almås, 2004) viser at lokal og kommunal identitet kan spille viktige roller i kommunesammenslåingsprosesser. Men at disse i liten grad erkjennes og tas på alvor av de kommunale elitene som ofte synes å være pådrivere for kommunesammenslåing lokalt. I en studie finansiert av KS undersøkte vi to kommunesammenslåingsprosesser med ulikt utfall. Den ene – Re kommune i Vestfold – var suksesseksemplet på kommunesammenslutning nedenfra, et utypisk eksempel i norsk sammenheng all den tid den er en frivillig kommunesammenslåingsprosess som endte i kommunesammenslutning. Den andre – Tjeldsund og Skånland kommuner – er et mer typisk eksempel. Disse kommunenes sammenslutningsprosesser havarte med et overveldende nei-flertall i Tjeldsunds rådgivende folkeavstemming. Vi hadde også med et tredje case, to kommuner med likeverdige tettsted som næringsmessig var i konkurranse med hverandre, men hvor kommuneledelsen hadde begynt å snakke om å se nærmere på sammenslåing, kommunene Ørsta og Volda.

Vår forskning var ikke omfattende nok til å kunne slå fast uten tvil hvorvidt identitet er primærkilden til motstanden mot en sammenslåing eller ønsket om å slå sammen, eller om det er en sekundærkilde som mobiliseres av andre faktorer (som frykten for å miste tjenestetilbud, bli en utkant i utkanten, aversjon mot sentralstyring osv.). Studien vår er heller ikke nok til å kunne si noe om tilhørigheten er knyttet til kommunen eller til de komplekse båndene mellom lokalsamfunn/sted, hverdagsliv, kjønn, klasse, holdning til forandring og periferi/sentrum.

Identitet spiller en rolle

I prosessene vi studerte fant vi at identitet hadde spilt viktige, om enn ulike, roller. I Re var identitet én av flere årsaker til at sammenslåingstanken kom opp. I Tjeldsund og Skånland 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. I Ørsta og Volda hadde forskjellige identiteter (industrikultur versus utdanningskultur) og følelse av tilhørighet stoppet sammenslåingsprosessene tidligere, da sterke identitetsmessige forestillinger står mot hverandre og til en viss grad er avhengig av hverandre som «fiendebilder».

Vår undersøkelsens gir grunnlag for å hevde at vellykkede kommunesammenslåinger som kommer nedenfra (frivillige) forutsetter en følelse av å være i samme båt som innbyggerne i kommunen(e) man skal slå sammen med – i alle fall om innbyggerne skal vende tommelen opp eller ned i rådgivende folkeavstemninger. Type identitet og styrke i tilhørighet til kommunenivået kan spille en avgjørende rolle i folkeavstemninger, særlig dersom tema om nytt sentrum er uavklart eller omstridt.

Ønsket om sammenslutning er skeivfordelt

I vår undersøkelse fant vi at 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. Dette funnet skulle bidra til å avkrefte påstanden om at mostanden mot kommunesammenslåing bunnar i frykt i den lokale eliten for å miste posisjoner. Dette synes å gjenspeile funn fra undersøkelser om politisk samarbeid på interkommunalt nivå som vi har gjort: Ønsket om å løfte det politiske arbeidet opp på et interkommunalt nivå syntes å være sterkest hos administrative ledere og hos politisk ledelse som møtte i regionrådet. Kommer man under dette sjiktet, finnes ønsket om regional innretning på kommunens politiske arbeid langt svakere (se Frisvoll og Rye, 2009).

De kommunale lederne ser først og fremst økonomiske og organisatoriske stordriftsfordeler med kommunesammenslåinger, etter som det vil frigjøre administrative midler til bl.a. de kommunale tjenestene (rasjonelle argument). Motstanderne derimot – slik den kommunale eliten ser det – argumenterer ut fra følelser. Motstanderne – mener eliten – kan overvinnes bare man når fram til dem med rasjonell argumentasjonen. Da vil de få øynene opp for hvor riktig en sammenslutning er som svar på kommunens utfordringer. Med andre ord: kommunal elite virker å tro at utfallet av sammenslåingsprosessen hviler på en vellykket informasjonsstrategi.

Så enkelt er det ikke. Innbyggernes følelser er ikke bare reelle, de kan også være rasjonelle: Folk vet hva de har, ikke hva de får. Særlig gjelder dette i små kommuner, hvor undersøkelser har vist at folk er mest tilfredse med kommunens tjenestetilbud (Direktoratet for forvaltning og IKT 2013). Det er vanskelig å tolke resultatet av innbyggerundersøkelsene på annet vis enn at små og mellomstore kommuner på en bedre måte har maktet å møte innbyggernes behov enn de største kommunene. Jacobsen & Holtskog (2013) omtaler dette som et paradoks, da store kommuner scorer høyere på objektive mål innenfor kommunenes tjenesteyting (som antall ansatte med høy formal kompetanse). Det Regjeringsnedsatte ekspertutvalget som blant annet vurderer kriterier for kommunestruktur, antydte at dette kan skyldes at befolkningen i distriktskommuner har lavere utdanningsnivå enn sentrale kommuners befolkning (jf. Delrapport fra ekspertutvalg, 2014). Men undersøkelsen som har undersøkt egenskaper ved kommuneinnbyggerne i forhold til tilfredshet med kommunale tjenester finner ingen signifikant statistisk sammenheng med innbyggernes utdanningsnivå eller inntektsnivå (jf. Monkerud og Sørensen, 2013, s 279).

Det er gjerne innbyggernes frykt for å miste lokale tjenester som fremstilles som den viktigste grunnen til at innbyggerne sier nei til en sammenslåing. Det er ikke vanskelig å forstå at lokalbefolkningen frykter at sjansen for å miste for eksempel alders- og sykehjem vil øke dersom beslutningene blir tatt i en større kommune, der det neppe vil sitte mange lokale representanter i de fora beslutningene tas. 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 distriktskommuner, hvor sentralisering har tømt lokalsamfunnet for sosiale institusjoner og møteplasser og man kanskje føler at man har samfunnsutviklingen mot seg.

I følge DIFIs undersøkelser av innbyggernes tilfredshet med tjenester på de ulike områdene, er det fortsatt slik at de mindre kommunene skårer høyest på tjenester innenfor omsorg og tjenester rettet mot barn, mens de større kommunene har størst målt tilfredshet innen kollektivtransport og på kulturfeltet (DIFI-rapport 6:2013 s.30). Når en skal forklare den nesten massive motstanden imot kommunesammenslåing i mindre kommuner, er det derfor lett å tolke denne motstanden som et uttrykk for holdningen «vi vet hva vi har, vi vet ikke hva vi får». Dessuten er det antakelig slik at tjenester på omsorgs- og utdanningsfeltet vurderes av de fleste som mer basale og nødvendige enn tjenester innen transport og kultur.

Interkommunal identitet: Grunnlag for en vellykket sammenslåing

Vi lanserte begrepet *interkommunal identitet* som et fundamentet som 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 modne for å slås sammen. Kommuner hvor den interkommunale identiteten er fraværende eller svak, er ikke modne for sammenslåing.

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 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. Denne kimen er den nye kommunens protoidentitet.

Da den interkommunale identiteten vokser frem, kan man til en viss grad også antakelig påvirke byggingen av den. Undersøkelsen vår peker på at langvarig samhandling over kommunegrensene spiller en rolle i å bygge interkommunal identitet. Slik kan stabilt, langvarig og geografisk konsentrert interkommunalt samarbeid, og samarbeid om politisk styring og/eller kjøp av tjenester benyttes for å etablere og/eller styrke en interkommunal identitet. Interkommunalt samarbeid og en medfølgende protoidentitet kan være en katalysator for en prosess mot kommunesammenslåing, dersom en tar tida til hjelp.

Utredningen vår var 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 (mer om dette nedenfor). Men forskningsfinansieringen på feltet tørket inn og verktøyet ble ikke utviklet videre.

Teoretisk kunnskap

Arbeidet vårt har også bidratt til å sammenstille og fokusere teoretisk kunnskap som gir en begrepsmessig forståelse av identitet i kommunestrukturprosesser. 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 komplekse prosesser som involverer sosiale, kulturelle og materielle element (Fossåskaret 1996, Salomonsson 1996, Paasi 2002).

Sentralt i vår tilnærming er det å begrepsmessig forstå kommune som region. Dette vil kanskje virke fremmed for de fleste, da de to vanligste betydningene av begrepet er 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, men som også endrer selve avgrensningen (regionens geografiske nedslagsfelt) (Lysgård 2004, Paasi 1986).

Å benytte regionbegrepet på kommuner, åpner for en spennende og fruktbar tilnærming til kommunesammenslåing – å se kommunesammenslåinger som delprosess i en mer allmenn regionalisering. 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 (som kommunereformprosesser).

Identitetens tre i-er

Å begrepsmessig forstå en kommune som en region, åpner for en dynamisk kommune-forståelse, en forståelse hvor kommunen ikke er hugget i stein, men utvikler seg, vokser eller krymper med samfunnsutviklingen. *Interaksjon*, *identifikasjon* og *institusjonalisering* refererer til tre viktige prosesser som er henger tett sammen og som bidrar til denne dynamikken. *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.

Identifikasjonsbegrepet forteller oss at følelsen av å høre sammen – å være i samme båt – kan skapes. Problemet er at en ny interkommunal samhörighetsfølelse – 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 eksisterende, gamle kommunen, eget bosted etc.). Vi kaller denne interkommunale samhörighetsfølelsen for *interkommunal identitet*. Institusjonaliseringsbegrepet forteller oss hvordan nye geografiske enheter (som kommuner) vokser fram og etableres som en naturlig enhet hos befolkningen.

Interaksjon

Gjentatte samhandlingsmønstre over tid skaper tilhørighet. I denne sammenhengen refererer interaksjon til samhandling mennesker imellom 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 og evne til å forflytte seg for å arbeide og kjøpe varer og tjenester (Selstad 2003).

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*.

Identifikasjon – hvorfor nye kommuner virker unaturlige ny-konstruksjoner

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 etableringen av identitet ikke nødvendigvis trenger å ta generasjoner (Frisvoll og Rye, 2009).

Identitet er en seig materie, og tidsfaktoren bør ikke underslås (Salomonsson, 1996). Identiteter overlever 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. Kimer til kulturelle ”nye” identifikasjoner kan likevel såes i en befolkning og utvikles innenfor et langt kortere tidsspenn (Frisvoll og Rye, 2009). 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) som kommunesammenslåinger (Frisvoll og Almås, 2004).

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 og Rye, 2009). 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. 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.

Institusjonalisering – hvordan nye kommuner blir naturlige

Dannelsen av identitet har en tidsdimensjon, og institusjonaliseringsbegrepet omhandler nettopp denne. 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.

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 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 *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. Det å gi den nye kommunen et navn og et nytt kommunevåpen, er gode eksempler på slik symbolbruk.

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 kommunens «vi» og de som ikke er del av dette «vi» (de andre).

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 henspeiler dens særpreg. Dette er fyrtårn og forestillinger om dens innbyggere.

I den empiriske verden vil rekkefølgen på stadiene variere. Dessuten vil ulike stadier opptre samtidig med ulik grad av konkretisering og intensitet. Dette er en analytisk tilnærming som er ment å avdekke kompleksiteten på prosessene som er involvert i institusjonaliseringen.

Hva bygger interkommunal identitet?

I vår studie fant vi et sett av byggere av interkommunal identitet. 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.

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

Det at kommunene som tenkes sammenslått *deler et handelssenter*, ser ut til å stimulere framveksten av interkommunal identitet. I den sammenslåtte kommunen Re, så vi i vår studie så vi at en av de to kommunenes tettsted hadde vokste fram som handelssenteret for innbyggerne i begge de to kommune som skulle bli til Re. De andre studieområdene vi undersøkte 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.

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.

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 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.

Andre byggere av interkommunal identitet synes å være *vellykkede interkommunale samarbeid og infrastruktur*. Re skilte seg i særlig grad fra de to andre studieenheter 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 studieenheter blir framhevet som det vanskeligste området å få til samarbeid på. En infrastruktur og en topografi som muliggjør tett og regelmessig samhandling synes også å være en viktig forutsetning for at det kan utvikles en interkommunal identitet.

Hva hemmer utviklingen av interkommunal identitet?

I vår studie fant vi også faktorer som synes å hemme utviklingen av en interkommunal identitet. *Pendlingshull* synes å være én slik hemmer, *sterke stedsnavn* en annen. I Ørsta og Volda fungerte tettstedene Ørsta og Volda som sentrale fyrtårn for innbyggernes identifikasjon – en identifikasjon som til en viss grad var bygget opp rundt uforenlige motsetninger. Sterke stedsnavn er på sett og vis «merkenavn» som spiller roller i befolkningens identifikasjon, gjerne som «de andre» et «vi» behøver for å markere gruppetilhørighet. Likeså, kommunesenter som er *jevnstore i et sentralstedshierarki*¹. I vår undersøkelse virker dette å være 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. Også andre studier (f.eks. Amdam, 2003) peker på at sentralstedshierarkiet har betydning for kommunesammenslåing. Men *fravær av et lokalt stedshierarki* er heller ikke positivt sett i lys av interkommunal identitet. Da synes kommunepolitikken å bli en 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, noe også *fraværet av vellykkede interkommunale samarbeid og bygdelister* i følge vår undersøkelse også gjør.

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 som er aktuelle partnere for en eventuell sammenslåing ved at de styrer interaksjonsmønsteret.

En ofte underkommunisert barriere imot kommunesammenslåing er hvor ulikt utfallet vil være for det som uvegerlig vil bli sentrum i forhold til omlandskommunene. I en undersøkelse av rådgivende folkeavstemninger om 17 forslag til kommunesammenslutninger i perioden 1990-2004, påviser Klausen og Johnsen (2006) at det er kommunene med det største tettstedet som får ja-flertal, mens omegnkommunene fikk til dels store nei-flertal. Den typiske konstellasjon i dag vil gjerne være flertall for sammenslåing i den største tettstedskommunen, mens en eller flere omegnkommuner vil få nei-flertall. Klausen og Johnsens konklusjon er derfor at statlig tvang må til dersom Sanners ønskemål skal realiseres.²

¹ Dvs. at de to tettstedene er omtrent like store befolkningsmessig, handelsmessig og i tjenestetilbud

² Dagens Næringsliv 23. mai 2014.

Hvordan kan 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 kartlegging bør det ligge et utprøvd måleinstrument som på en pålitelig måte kan forutsi hvordan folks tilhørighetsfølelse vil slå ut i en diskusjon om kommunesammenslåing.

Per i dag finnes ikke dette måleinstrumentet. Det er etter vårt skjønn en betydelig utfordring for å nå de politiske målsettingene om omfattende endringer i kommunestrukturen. 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 havare. 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 metodisk 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.

Prosessene som danner den interkommunale identiteten er komplekse, dynamiske og skjulte. Vårt arbeid har på langt nær vært omfattende nok til å kunne avdekke alle sider ved den interkommunale identiteten. Men arbeidet vårt har vært et viktig første skritt på vei mot et identitetsvinklet utredningsverktøy gjennom å identifisert et sett av «byggere» og «hemmere» av interkommunal identitet.

Metodisk hovedgrep: Nasjonal spørreundersøkelse

I samband med undersøkelsen vår, gjennomførte vi i 2004 en spørreundersøkelse med nasjonal representativitet (N=1000). Denne gjør oss i stand til multivariat å analysere identitet og tilhørighet til kommunen med grunnleggende variabler knyttet til respondentenes bostedskommune (bostedskommune, avstand til kommunesenter, bosted osv.) og respondentene selv (utdanning, inntekt, «eliten» versus folk flest, politisk tilhørighet etc.). Om spørreundersøkelsen skulle bli gjennomført på nytt nå 10 år etter forrige gang, vil vi også kunne være i stand til å måle hvordan disse forholdene har endret seg siden det forrige store forsøket på å få i stand endringer i kommunestrukturen gjennom frivillighet. En slik nasjonal spørreundersøkelse vil være det mest sentrale grepet i vår metodiske tilnærming. I tillegg vil vi gjennomføre kvalitative intervju i et utvalgt knippe av 6-10 representative eksempelkommuner av ulike kommunetyper hva gjelder størrelse, storbykommuner, omlandskommuner og utkantkommuner.

Behov for tverrfaglig tilnærming til kommunespørsmålet

Frisvoll m.fl. (2014) peker i en artikkel i Plan – tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling på behovet for tverrfaglig forskning på kommunesammenslåing.

Kommunene har mange roller, og hvorvidt det kan være lurt med en sammenslåing eller ikke, vil variere med rollen. Frisvoll m.fl. slår fast at dette mangfoldet i liten grad gjenspeiler seg i den norske forskningen på kommunesammenslåing, som synes dominert av fokus på effekter av sammenslåinger på økonomi og lokaldemokrati.

Norsk senter for bygdeforskning er et tverrfaglig forskningsmiljø med analytiske vinklinger og høy metodisk kompetanse innen kvantitative og kvalitative metoder relevante for arbeidet med kommunereform. I staben har vi:

- Samfunnsgeografer som har forskningskompetanse på romlige/territorielle prosesser, regional identitet og hvordan kommuner vokser fram som enheter som anerkjennes av vanlige folk og eliter, samfunnsplanlegging (kommunal og regional planlegging), samhandling by-bygd og sentrum-periferi.
- Statsvitere med forskningskompetanse på blant annet samstyring (governance), lokaldemokrati, interkommunalt samarbeid, regional politikk og lokal næringspolitikk.
- Sosiologer med forskningskompetanse på blant annet identitet, klasse og sosiale prosesser i lokalsamfunn.
- Sosialantropolog med forskningskompetanse på kultur, meningsdanning og identitet, og på prosesser mellom folk, mellom folk, kultur og materialitet

Kunnskapsbehov

Som antydnet ovenfor er det fortsatt mye man ikke vet om betydningen identitet og tilhørighet spiller i kommunesammenslåingsprosesser. Etter vår oppfatning er det et behov for å vite:

- Om identiteten faktisk er knyttet til kommunen eller ikke, og i hvilke tilfeller synes den å være det. Er det i første rekke i øykommuner, småkommuner eller kommuner som overlevde Scheikomiteen? Og hva med Scheikomiteens sammenslåtte kommuner? Er befolkningens tilhørighet fortsatt knyttet til de kommunene som formelt forsvant med sammenslåingenes på 60-tallet? Om de er det, hvilke effekter har dette hatt på styringen av den sammenslåtte kommunenes utvikling?
- Om hva folk faktisk tenker og hvorfor folk handler/stemmer som de gjør når kommunestrukturspørsmålet kommer opp. Vi vet mye om hvorvidt de tenker ja eller nei til sammenslåing av egen bostedskommune, men få studier har gått videre og undersøkt hvorfor respondentene svarer som de gjør. Er det sentralisering man frykter eller er det fordi de er redd for å miste innflytelse eller er de redde for å miste kommune sin?
- Det har, som Frisvoll m.fl. 2014 skriver, vært få, om noen, tverrfaglige studier som har vært innrettet mot å forstå konsekvenser av sammenslåing for lokalsamfunn og hva slags konsekvenser det er folk frykter. Etter vår mening er det et behov for forskning som undersøker kommunesammenslåingsprosesser som noe mer enn fusjon av to eller flere kommuneorganisasjoner, undersøkelser som forsker på kommunereform som geografiske, demokratiske, kulturelle og sosiale prosesser som ikke bare skal implementeres i lokalsamfunn, men som også er prosesser som finner sted, påvirker og påvirkes av lokalsamfunnsprosesser.

Mulige problemstillinger

Dette kunnskapsbehovet kan dekkes gjennom å forske på følgende problemstillinger, som vi anbefaler undersøkt gjennom tverrfaglige prosjekt som benytter både kvantitative og kvalitative metoder:

1. I hvilken grad er identitetsdimensjonen som vi finner i kommunesammenslåingsprosesser knyttet til kommunen eller til andre nivåer og forhold?
2. På hvilke måter skiller ulike kommunetyper seg når det gjelder identitet og tilhørighet?
3. Hvorfor er folk for og imot sammenslåing av egen bostedskommune?
4. I hvilken grad oppfatter befolkningen at sammenslåinger kan vedtas uten rådgivende folkeavstemming (jf. KMDs signal om at kommunene kan droppe de rådgivende folkeavstemmingene)?
5. Hva skjer med identitet og tilhørighet i sammenslåtte regionkommuner? I globaliseringen vendes identiteten seg innover, mot det lokale og det nasjonale. Skjer noe lignende i regionkommuner? Altså vender man seg identitetsmessig mot lokalsamfunn/stedet man bor fremfor kommunen?
6. Hvilke identitetssmessige hindringer må en mer eller mindre frivillig kommunereform unngå?
7. Hvordan kan en felles historisk identitet på overlokalt nivå bidra til bedre prosesser for kommunesammenslåing?
8. Vil det bli lettere å få til regionkommuner gjennom frivillighet (fordi man da kan spille på lag med veletablert identiteter som Lofoten, Salten, Fosen, Orkdalføret, Gauldalen, Stjørdalføret, Nord-Østerdal, Valdres, Romsdal, Nordmøre, Sunnmøre, Jæren etc.)?
9. Er frykten for å miste kommunesentret også preget av å miste egen identitet?
10. I hvilken grad skyldes paradokset om tilfredshet med kommunale tjenester (jf. Jakobsen & Holtskog, 2013) holdningsforskjeller mellom en «urban kultur» og en «rural kultur»?

Referanser

- Amdam, J. 2003. Kommunestrukturen - kva betyr den for regional utvikling? I *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*, Kommunenes Sentralforbund (red.), 73-95. Oslo: Kommuneforlaget.
- Delrapport fra ekspertutvalg, 2014. *Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Difi rapport 2013:7 Innbyggerundersøkelsen 2013 - hva mener brukerne? (PDF)
- Difi rapport 2013:6 Innbyggerundersøkelsen 2013 - hva mener innbyggerne (PDF)
- 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. & R. Almås. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. Trondheim: Rapport 05/04, Norsk senter for bygdeforskning.
- Frisvoll, S. & J. F. Rye (2009) Elite discourses of regional identity in a new regionalism development scheme: The case of the 'Mountain Region' in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 63, 175-190.
- Frisvoll, S., M. Farstad, B. E. Flø, O. Storstad og J. Vik (2014) Kommunefloka – skjer det noe uten tvang? *Plan* nr 2. 2014
- Jacobsen, D. I. & K. H. S. Holtskog (2013) The proximity effect - Municipal service, size and new technology. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 54, 407-436.
- Klausen, J. E. og Å. Johnsen (2006): Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 01/2006.
- 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.
- Monkerud, L. C. & R. J. Sørensen (2010) Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26, 265-296.
- 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.
- 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.
- Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Selstad, T. (2004): Regionbegrepet. I Onsager, K. og T. Selstad (red), *Regioner i utaket*. Tapir akademiske forlag, Trondheim, s.17-19.