
Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing



Kunnskap og erfaringer fra 14 prosesser, hvorav 7 endte i sammenslåing og 7 ikke endte i sammenslåing

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) som et ledd i kunnskapsbygging og kunnskapsformidling av erfaringer med frivillige kommunesammenslåingsprosesser i Norge. Som faglig uavhengig kompetanseorgan er en av våre hovedoppgaver å bidra med kunnskap som er relevant og nyttig for lokale, regionale og nasjonale beslutningstakere og utviklingsaktører i deres samfunnsutviklingsarbeid.

Opplegget for kartleggings- og sammenstillingsarbeidet er utformet av KDU og flere av våre rådgivere har stått for kartleggingen av de 14 sammenslåingsprosessene. Vår interne utredningsgruppe har hatt ansvar for sammenstillingen.

Vi ønsker å takke alle informantene som har stilt seg til rådighet gjennom intervju og delt av sin kunnskap og sine erfaringer. Dere har bidratt med verdifull innsikt og refleksjoner som vi ikke ville ha fått tak i gjennom kun den skriftlige dokumentasjonen.

Vi håper at denne rapporten, sammen med eksisterende kunnskapstilfang, vil ha nytteverdi i de kommende prosessene som norske kommuner er invitert til å gå inn i gjennom kommunereformen. Dette handler i stor grad om lokalt samfunnsutviklingsarbeid, og derfor er gode prosesser, lokalt eierskap og bred medvirkning vesentlig.

Steinkjer, 9. september 2014

Distriktsenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling

Innhold

Forord.....	1
1 Introduksjon og sammendrag.....	3
1.1 Formål og tilnærming.....	3
1.2 Rapportens oppbygging.....	3
1.3 Suksessfaktorer.....	4
1.4 Konklusjoner basert på vår kartlegging.....	5
2 Problemstilling, metode og utvalg.....	8
2.1 Problemstilling.....	8
2.2 Metode.....	8
2.3 Utvalget.....	9
3 Motivasjon, målsetting og premisser.....	12
3.1 Innledning.....	12
3.2 De sammenslåtte kommunene.....	12
3.3 De ikke-sammenslåtte kommunene.....	17
4 Prosesser.....	23
4.1 Innledning og oppsummering.....	23
4.2 Innbyggermedvirkning.....	24
4.3 Administrative prosesser.....	27
4.4 Politiske prosesser.....	30
5 Oppsummering og perspektiver.....	33
5.1 Fellestrekk der vedtaket ble sammenslåing.....	33
5.2 Fellestrekk der vedtaket ble å ikke slå seg sammen eller prosessen ble avbrutt.....	35
5.3 Hva er likheter og forskjeller der det ble sammenslåing og ikke?.....	36
5.4 Kunnskap om medvirkning.....	37
5.5 Kunnskap om betydningen av identitet.....	38
6 Referanser.....	40
6.1 Litteratur.....	40
6.2 Gjennomførte intervju.....	42

1 Introduksjon og sammendrag

1.1 Formål og tilnærming

Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) har et oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å være et ressurscenter for kommunesammenslåinger¹. Denne rollen innebærer at KDU skal innhente erfaringer både fra prosesser som har ført fram til kommunesammenslåinger, og prosesser som ikke har ført fram, og systematisere og formidle disse erfaringene.

Formålet med denne kunnskapsbyggingen om kommunesammenslåingsprosesser har vært å kartlegge og sammenfatte kunnskap om og erfaringer fra tidligere gjennomførte prosesser. Det har vært et selvstendig poeng både å se på prosesser som førte fram til sammenslåing, og prosesser som ikke endte i sammenslåing. Prosessene vi har studert, har foregått i perioden 2000-2013. I denne perioden har det vært ulike nasjonale initiativ og insitamenter for å gjennomføre utredninger og prosesser for strukturendringer.

KDU har ikke hatt som intensjon å oppsummere alle sider ved de 14 sammenslåingsprosessene, men valgt å konsentrere oss om det som vi mener har særlig læringsverdi til dagens debatt og reformarbeid². KDU har bevisst valgt å legge vekt på premisene og prosessene, fordi vi vet fra annet utviklingsarbeid at inngangspremisene legger føringer for prosessene, som igjen kan bety mye for utfallet. Prosessinngangen følger også naturlig av at KDU er gitt en rolle som bidragsyter i fylkesmannsembetenes prosessveiledning i kommunereformarbeidet³. Vi mener også at vi gjennom dette arbeidet bidrar til å fylle hull i eksisterende kunnskap, hvor det foreligger mye dokumentasjon på de tekniske, organisatoriske og økonomiske sidene ved sammenslåinger, men mindre på hvordan en god prosess kan gjennomføres, betydningen av identitet, involvering av innbyggere m.v. I kartleggingsarbeidet, og ikke minst gjennom intervjuene, har vi avdekket at disse forholdene er viktige, men underkommuniserte.

Kartleggingen og sammenstillingen er basert på en kombinasjon av litteraturgjennomgang, intervjuer med direkte involverte og presseklipp. Vi har fra før god erfaring med å kombinere den forskningsbaserte med den erfaringsbaserte kunnskapen, idet de utfyller hverandre og bidrar til mer praksisnær kunnskap, som vi opplever at det er stor etterspørsel etter. Det er et mål for oss at kunnskapen skal oppleves som nyttig og anvendbar for de som selv skal i gang med og lede tilsvarende prosesser.

1.2 Rapportens oppbygging

I kapittel 1 presenteres rapportens formål og tilnærming. Her er også et sammendrag av hovedfunn og konklusjoner. I kapittel 2 presenteres problemstillinger, metode og faktainformasjon om de 14 kartlagte sammenslåingsprosessene. Kapittel 3 beskriver funn knyttet til motivasjon, målsettinger og premisser for sammenslåingsprosessene som er kartlagt. Først beskrives de sammenslåtte, deretter de ikke-sammenslåtte. Kapittel 4 omhandler prosessene som er gjennomført i de 14 casene, med vekt på beskrivelse av hva som konkret har foregått av aktiviteter og tiltak. I denne sammenhengen har vi avgrenset oss til perioden fra et initiativ er tatt til et politisk vedtak er fattet. Kapitlet er tredelt, der innbyggermedvirkning, administrative/organisatoriske prosesser og politiske prosesser behandles hver for seg. Gjennomgangen av hvert tema er også sortert på h.h.v. sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. I kapittel 5 oppsummeres og drøftes funnene ut fra de problemstillingene som er presentert i kapittel 2. Vi tar først og fremst for oss fellestrekk mellom de sammenslåtte, fellestrekk mellom de ikke-sammenslåtte, og til sist likheter og ulikheter mellom de sju sammenslåtte og de sju ikke-sammenslåtte.

¹ Ref. Tildelingsbrev for 2014, fra Kommunal- og regionaldepartementet.

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform.html?id=751048>

³ Ref. Oppdragsbrev til Fylkesmennene av 03.07.2014. Her heter det at «Fylkesmannen kan be Kompetansesenteret for distriktsutvikling bistå prosessveilederne med erfaringer fra tidligere sammenslåinger og råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene.»

1.3 Suksessfaktorer

Hvis målet er å slå sammen kommuner, har KDU kunnskap som tilsier at noe fremmer og noe hemmer et slikt utfall.

Under har vi listet opp faktorer som ser ut til å ha hatt stor betydning for utfallet i prosesser som har ført fram til sammenslåing⁴. Dette er basert på en kombinasjon av sammenstilling av funn i tidligere rapporter og utredninger⁵ og vår egen kartlegging.

Kunnskap om hva vi har og hva vi får

- Målsetningene er tydelige og angir konkrete tiltak som vil komme innbyggerne til gode som følge av en sammenslåing. Dette synes å være viktig for å få tilslutning til kommunesammenslåingen⁶.
- Det har gjennom prosessen blitt tydeliggjort konkrete utfordringer som kommunene står overfor i framtiden. I flere av casene har det også blitt pekt på konkrete og håndgripelige resultater av en sammenslåing⁷.
- De argumentene som slår sterkest ut er av materiell art og handler om næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud. Den enkelte innbygger stemmer primært det som tjener egne materialistiske interesser, mens lokaldemokrati og lokal tilknytning har liten betydning for selve stemmegivingen i folkeavstemminger⁸.
- Kommuneledelsen har kunnskap om hvilke fysiske, sosiale og kulturelle elementer innbyggerne i de ulike lokalsamfunnene verdsetter, og som de er opptatt av å ikke miste.
- Innbyggerne får kunnskap om hvilke fysiske, sosiale og kulturelle elementer som blir endret ved en sammenslåing. Hva vil de miste, hva vil de beholde, hva kommer i stedet og hva vil bli nytt?

Lokalt lederskap

- Reelt lokalt initiativ og eierskap til prosessen. Det er lokale politiske og administrative ledere som har satt i gang arbeidet på grunnlag av lokale forhold og erkjente utfordringer og muligheter.
- Politisk engasjement i den forstand at politikere har gått ut og flagget sine synspunkter⁹.
- Klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning for utfallet i folkeavstemminger¹⁰. (Gjelder både i favør og disfavør av sammenslåing).
- Kommunens elite (ordfører og rådmann) og innbyggerne la i stor grad vekt på de samme argumentene.
- Den kommunale eliten har kommunisert godt med velgerne. Velgerne har hatt tiltro til elitens argumenter og eliten har ikke «snakket forbi» velgerne.

Åpne, inkluderende prosesser

- Aktiv involvering av alle grupper av innbyggere, næringsliv og kommunalt ansatte, få fram alle spørsmål og argumenter, både for- og motargumenter.
- Innbyggermedvirkning er en viktig del av sammenslåingsprosessene og viktig for å skape engasjement, dekke informasjonsbehovet og gjøre det mulig for innbyggerne å gjøre seg opp en

⁴ I denne rapporten tar vi kun for oss prosesser fram til vedtak. Kunnskap om prosesser etter vedtak for de kommunene som har gjennomført sammenslåing er også relevant, men tas ikke med her.

⁵ Hvilke rapporter og utredninger som er benyttet, framgår av referanselista

⁶ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁷ Brandtzæg, B.A. og T. Bolkesjø (2005). [Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004](#). Bø, Telemarksforskning. Rapport nr 224 Telemarksforskning.

⁸ Klausen, J.E. (2004). [Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing – dialogen mellom velgere og kommunale eliter](#). Oslo, NIBR. NIBR-rapport 2004:5.

⁹ Brandtzæg, B.A. og T. Bolkesjø (2005). [Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004](#). Bø, Telemarksforskning. Rapport nr 224 Telemarksforskning.

¹⁰ Klausen, J.E. (2004). [Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing – dialogen mellom velgere og kommunale eliter](#). Oslo, NIBR. NIBR-rapport 2004:5.

kvalifisert mening rundt sammenslåings spørsmålet. God medvirkning kan også bidra til større tillit og forankring til prosessene.

- Et godt og balansert informasjonsopplegg, målrettet i mot interessentgrupper er viktig.

1.4 Konklusjoner basert på vår kartlegging

Våre funn bekrefter i hovedsak den eksisterende kunnskapen, men bidrar også til å utfylle og nyansere den, gjennom at vi har gått mer i dybden på og har hatt mulighet til å sammenligne 14 konkrete prosesser, hvorav halvparten har endt i sammenslåing. Materialet gir oss anledning til å si noe om fellestrekk og ulikheter, samtidig som den relativt dyptgående kartleggingen også helt klart avdekker at hver prosess er unik og må forstås ut fra en lokal kontekst. Ulike kontekstuelle forhold vil påvirke både prosessen i seg selv, og utfallet i form av vedtak om sammenslåing eller ei. Vi skal derfor være forsiktige med å gi en universaloppskrift for hvordan slike prosesser bør gjennomføres. Det vi imidlertid har blitt mer sikre på gjennom kartleggingen av de 14, er at premisser bør diskuteres åpent i tidlig fase. Det bør legges betydelig vekt på åpne og involverende prosesser der eierskapet til prosessen ligger lokalt, hos de deltakende kommunene. Dette handler om hvordan prosesser gjennomføres i alminnelighet, og så må en kombinere det med en bevissthet om den konkrete sammenhengen prosessene er gjennomført i. For kommuner som skal inn i prosesser, vil det være relevant å lete etter erfaringer på godt og vondt fra «sammenlignbare case», og som har overføringsverdi.

I forkant av kartleggingen stilte vi oss spørsmålet om det er noen trekk ved premissene og prosessene som skiller de som har slått seg sammen fra de som har igangsatt en prosess, men ikke gjennomført sammenslåing. Selv om vi skal være forsiktige med å generalisere, har vi funnet noen trekk vi mener er verdt å merke seg i forhold til overføringsverdi. Disse har vi oppsummert i avsnittene under.

Fellestrekk mellom kommunesammenslåinger som har blitt vedtatt gjennomført

Fellestrekket er at den lokale konteksten har vært avgjørende for at prosessen kom i gang. De sju sammenslåtte kommunene kjennetegnes av lokalt initiativ og eierskap til premissene og prosessen. Videre var det var avklart før folkeavstemming hvor kommunesenteret skulle ligge, hvor rådmannen og sentraladministrasjonen skulle være lokalisert, samt at ingen ansatte skulle miste jobben.

Kartleggingen viser at det enten var anstrengt kommuneøkonomi, nye infrastrukturløsninger eller godt interkommunalt samarbeid over flere år som bidro til å utløse sammenslåingsprosessene. Det var stor variasjon i begrunnelsene for sammenslåing og lite sammenfall mellom de syv prosessene.

Målsettinger for sammenslåingen er i liten grad uttalt helt i starten av prosessene. Målene kommer på plass et stykke ut i prosessen, gjennom utredningsmandat og/eller gjennom intensjonsavtaler, eller gjennom selve utredningen.

Alle de sammenslåtte kommunene har brukt lang tid på prosessene frem til vedtak som sammenslåing, fra 3 til 12 år. I Harstad-Bjarkøy tok det 10 år å få fullfinansiert fastlandssambandet. I alle tilfellene har det vært to kommuner som har slått seg sammen. I ett tilfelle (Vindafjord/Ølen) lå kommunene i hvert sitt fylke, og dette gjorde at prosessen tok ekstra lang tid. De fleste av de syv sammenslåtte kommunene har hatt et informasjonsopplegg til innbyggerne, med ett unntak. Det er samtidig en gjennomgående utfordring å gi nok informasjon og balansert informasjon. Det er varierende, og til dels lite engasjement og dårlig oppmøte på folkemøtene. En form for innbyggerhøring er benyttet i alle de sammenslåtte kommunene.

Folkeavstemming er det vanligste, mens man i noen tilfeller har benyttet høring. Dette er benyttet mest de mest asymmetriske sammenslåingene, altså der en liten kommune slo seg sammen med en senterkommune.

De administrative prosessene har startet ut ganske likt, men har utviklet seg forskjellig utover i prosessene. Det er stor variasjon i hvordan de ansatte har tatt del i prosessene.

Fellestrekk mellom kommunesammenslåinger som har vært utredet, men ikke blitt gjennomført

Flertallet av de ikke-sammenslåtte som vi har studert, ble initiert under det nasjonale prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med egen utvikling" (2003-2005). Høsten 2003 inngikk KS og Kommunal- og regionaldepartementet et samarbeid om gjennomføring av et nasjonalt prosjekt, "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling". Gjennom deltakelse i prosjektet ble kommunene utfordret til å debattere hensiktsmessigheten ved dagens kommunestruktur og om endringer i denne kunne være et virkemiddel for å styrke lokaldemokratiet og bedre rammebetingelsene for lokalt handlingsrom. KS sentralstyre ønsket at kommunene skulle vurdere hvordan kommune- og region/fylkesstrukturen eller eventuelle andre organisasjonsformer kan bidra til et styrket og reelt lokalt selvstyre med kompetanse og ressurser. 413 kommuner deltok i denne perioden i regionvise faglige utredninger av kommunesammenslåing.

Gode prosesser med god og bred lokal forankring og innbyggermedvirkning i alle faser er vesentlig for lokal samfunnsutvikling. Prosjektene i «Framtidens kommunestruktur» hadde lokalpolitikere som målgruppe og totalt deltok ca 10 000 kommunepolitikere i debatten¹¹ Prosjektene var derfor i betydelig grad «eliteprosjekt» som involverte kun den politiske og administrative ledelsen og forskere/konsulenter. Vi finner heller ikke dokumentasjon på at kommunene har tatt i bruk faste formelle organ som ungdomsråd, eldreråd, råd for funksjonshemmede eller områdeutvalg i sammenslåingsprosessene.

Likheter og forskjeller mellom de som har gjennomført en sammenslåing og de som har avbrutt prosessen

Vi opplever at det i de sammenslåtte kommunene har vært et tydelig initiativ innenfra og det eksisterer en reell lokal forankring. Dette står i motsetning til de ikke-sammenslåtte kommunene, der initiativet (med unntak av Ørland/Bjugn) kom utenfra. Dette gir forskjellige utgangspunkt for de prosessene vi har kartlagt.

Inndelingsloven¹² (§10¹³) slår fast at kommunen bør innhente innbyggernes synspunkt før det gjøres vedtak om kommunesammenslåing. Vi vet at informasjonsbehovet i en sammenslåingsprosess er stort. Formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis har til dels vært undervurdert i mange av sammenslåingsprosessene¹⁴. Dette er funn fra tidligere rapporter og evalueringer som er styrket gjennom vår kartlegging.

Kommunene ønsker å være gode samfunnsutviklere. De lykkes likevel ikke i godt nok i å involvere næringsliv, befolkning eller andre aktører i prosesser om framtidig utvikling av kommunesamfunnet. Dette skyldes at de ikke er bevisste nok om hva som skal til for å skape god involvering. KDU har gjennom våre utredninger, kartlegginger og tett kontakt med svært mange norske kommuner erfart at kommunene har svært ulik erfaring fra og kompetanse i å drive samfunnsutviklingsprosesser. I tillegg er det stor variasjon i hvor bredt det lokale demokratiet favner og hvilke tradisjoner som finnes for diskusjon og meningsutveksling mellom valgene. Dette mener vi har betydning for hvordan prosessene rundt kommunesammenslåing har blitt planlagt og gjennomført, både i de sammenslåtte og de ikke-sammenslåtte.

Vår kartlegging viser at målsettinger for sammenslåingen i liten grad er uttalt i starten av prosessene, og at kommunestyrene vedtar å utrede sammenslåing uten at målene konkretiseres og diskuteres i forkant. Vi ser at det er vesentlig å avklare viktige premisser tidlig. Avklaring rundt og enighet om lokalisering av kommunesenter og rådhus, samt navn på den nye kommunen er forhold som skiller de sammenslåtte fra de som ikke ble sammenslått.

¹¹ KS/KRD (2005). *Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet «Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling».*

¹² [Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser](#)

¹³ «Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.»

¹⁴ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger.](#) Sandvika, Asplan/Viak og Telemarkforskning.

Et eksempel på premiss som fikk avgjørende betydning i noen av de prosessene vi har kartlagt, er krav eller forventninger om at sammenslåing skulle utløse nye, store infrastrukturprosjekt. De store infrastrukturprosjektene som fikk regional og nasjonal støtte bidro til at kommuner ble sammenslått, mens manglende støtte til å realisere eller framskynde konkrete infrastrukturtiltak ble brukt som begrunnelse for å avslutte sammenslåingsprosesser.

Betydningen av identitet og tilhørighet er i liten grad tatt hensyn til som egne tema i prosessene før vedtak om sammenslåing. Disse faktorene kan likevel være en del av motivasjonen for debatt rundt lokalisering av rådhus og tjenester.

Betydningen av tilhørighet

Flere tidligere undersøkelser viser at tilhørigheten til lokalsamfunnet er sterk og at tilhørighet til kommunen er mindre sterk. Vi mener at det er unaturlig å skille mellom de materialistiske godene¹⁵ og identitet, disse henger sammen. Bolkesjø og Brandtzæg har oppsummert dette poenget slik:

Når innbyggere er redd for å miste tjenestetilbudet skyldes det at de er redd for at en kommunal tjeneste de benytter blir lagt ned i deres nærområde, og at de dermed får dårligere tilgjengelighet til tjenesten. Samtidig er de redd for at dette samtidig svekker det lokale senteret, som er et lokalt tilhørighetspunkt. Det er her de møter folk de kjenner, har samhørighet med, kan kommunisere med og har nærhet til. Hvis det at kommunesenteret blir lagt ned fører det til en generell svekkelse av det lokale senteret, vil innbyggerne oppleve at noe av den lokale tilhørigheten forsvinner, selv om denne også inneholder andre elementer knyttet til f.eks. historiske og kulturelle identiteter¹⁶

Vi mener at på denne måten kan identitet og tilhørighet ha indirekte betydning for utfallet av prosessene.

Sammenslåingene vi har sett på er av en annen art enn de som nå ligger framfor oss. Forskjellen er at i dag står alle ovenfor en vurdering om sammenslåing og vurdere hvem de eventuelt skal slå seg sammen med. Vurderingen går dermed fra om de føler seg i samme båt med en eller flere nabokommuner, til hvem de føler mest tilhørighet til. Det kan bety at det i denne runden må jobbes enda mer med å arbeide fram en felles identitet både i sammenslåingsprosessen og i byggingen av en ny kommune.

Vi mener at det finnes nyttig lærdom og erfaringer fra KDUs omdømmeskole som over 80 kommuner og en del regionråd landet over har deltatt på siden 2008. En vesentlig del av dette arbeidet handler om å gjøre innbyggerundersøkelser blant innbyggerne og kartlegge de lokale stedskvalitetene, og samtidig avdekke hva folk (og ulike interessentgrupper) er opptatt av når det kommer til kvaliteter i sine lokalsamfunn og kommuner. Vi finner også eksempler på innbyggerundersøkelser i forbindelse med planprosesser, hvor kommunen har fått et mye bredere og mer representativt kunnskapsgrunnlag om hva folk er opptatt av enn hva eksempelvis tradisjonelle folkemøter gir av svar¹⁷. Slike undersøkelser mener vi bør gjøres så tidlig som mulig i alle kommuner som er involvert i de sammenslåingsprosessene som nå er i gang. Kommunene vil på den måten skaffe seg kunnskap om hvilke fysiske, sosiale eller kulturelle elementer innbyggerne i de ulike lokalsamfunnene verdsetter, og som de vil unngå å miste. Kartleggingen kan identifisere både fellesnevner og konfliktområder mellom to eller flere av lokalsamfunnene. Vi tror også at en slik kartlegging vil bidra til at innbyggere vil oppleve sterkere grad av involvering.

¹⁵ Jfr. Kap 1.2 om momenter som fører til ja-flertall

¹⁶ Brandtzæg, B.A. og T. Bolkesjø (2005). [Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004](#). Bø, Telemarksforskning. Rapport nr 224 Telemarksforskning.

¹⁷ Ett eksempel er Steinkjer kommune, som i arbeidet med ny samfunnsdel i kommuneplanen 2014-2017 inviterte alle innbyggere til å svare på [spørreundersøkelsen «Folkestemmen»](#), for å si sin mening om samfunnsprosjektet.

2 Problemstilling, metode og utvalg

2.1 Problemstilling

KDU har innhentet og systematisert kunnskap og erfaringer fra de sju siste gjennomførte kommunesammenslåinger i Norge og sju utredede, men ikke gjennomførte kommunesammenslåinger. Dette har vi gjort gjennom å kartlegge og innhente kunnskap om hver enkelt prosess, for så å sammenstille denne kunnskapen.

Det viktigste formålet med kartleggingen og sammenstillingen er å framskaffe og formidle kunnskap med overføringsverdi til kommende prosesser.

Som utgangspunkt for kartlegging og sammenstilling, har vi satt opp følgende problemstillinger:

1. Finnes det noen fellestrekk mellom kommunesammenslåinger som har blitt besluttet gjennomført?
 - Hva var motivasjonen og målet med å sette i gang?
 - Hva kjennetegner prosessen som er blitt gjennomført?
2. Finnes det noen fellestrekk mellom kommunesammenslåinger som har vært utredet, men ikke blitt gjennomført?
 - Hva var motivasjonen og målet med å sette i gang?
 - Hva kjennetegner prosessen som er blitt gjennomført?
3. Hva er likheter og forskjeller i motivasjon, mål, premisser og prosess mellom de tilfellene der vedtaket ble sammenslåing og de tilfellene hvor vedtaket ble å ikke slå sammen eller prosessen ble avbrutt tidligere?

2.2 Metode

Som bakgrunn for denne rapporten ligger eksisterende kunnskapsgrunnlag¹⁸, samt KDUs egne kartlegginger av de syv siste sammenslåingsprosessene som førte til sammenslåing, og syv kommunesammenslåingsprosesser som ikke førte til sammenslåing.

Kartleggingen besto av å samle inn eksisterende kunnskap rundt de ulike prosessene. Dette ble gjort gjennom dokumentstudier supplert med innhenting av egne data gjennom intervju. Det er stor variasjon i hva som er tematikken og hvor mye skriftlig materiale som finnes for de ulike sammenslåingsprosessene. Intervju og valg av informanter er gjort på bakgrunn av dette.

For å supplere og oppdatere foreliggende kunnskapsgrunnlag, har det i de fleste tilfellene vært nødvendig å gjennomføre egen datainnhenting. Dette er gjort gjennom å intervju et sett av nøkkelinformanter i hver av kommunene, basert på en strukturert intervjuguide. I tillegg har vi brukt nyhetskilder for å belyse og illustrere sentrale temaer.

Til kartleggingene er det utarbeidet et kartleggingsverktøy med et sett spørsmål gruppert tematisk og besvart i hver enkelt kartlegging. Spørsmålene er utformet med tanke på å kunne sammenstille kunnskap og erfaringer på tvers av kartleggingene, ut fra de problemstillingene som er gjengitt over.

Kartleggingsverktøyet gikk gjennom følgende elementer av sammenslåingsprosessene: initiativfasen, mål og visjoner, prosessen (organisering, involvering, beslutningsgrunnlag), beslutningsgrunnlag og beslutningstaking, resultater og perspektiver som beriker drøftingen om hva som har hatt betydning.

¹⁸ Jf. litteraturliste

2.3 Utvalget

Under følger en samlet oversikt over kommunene og prosessene som er kartlagt, og som er grunnlaget for sammenstillingen. Kartet som følger, viser hvor i landet disse kommunene befinner seg.

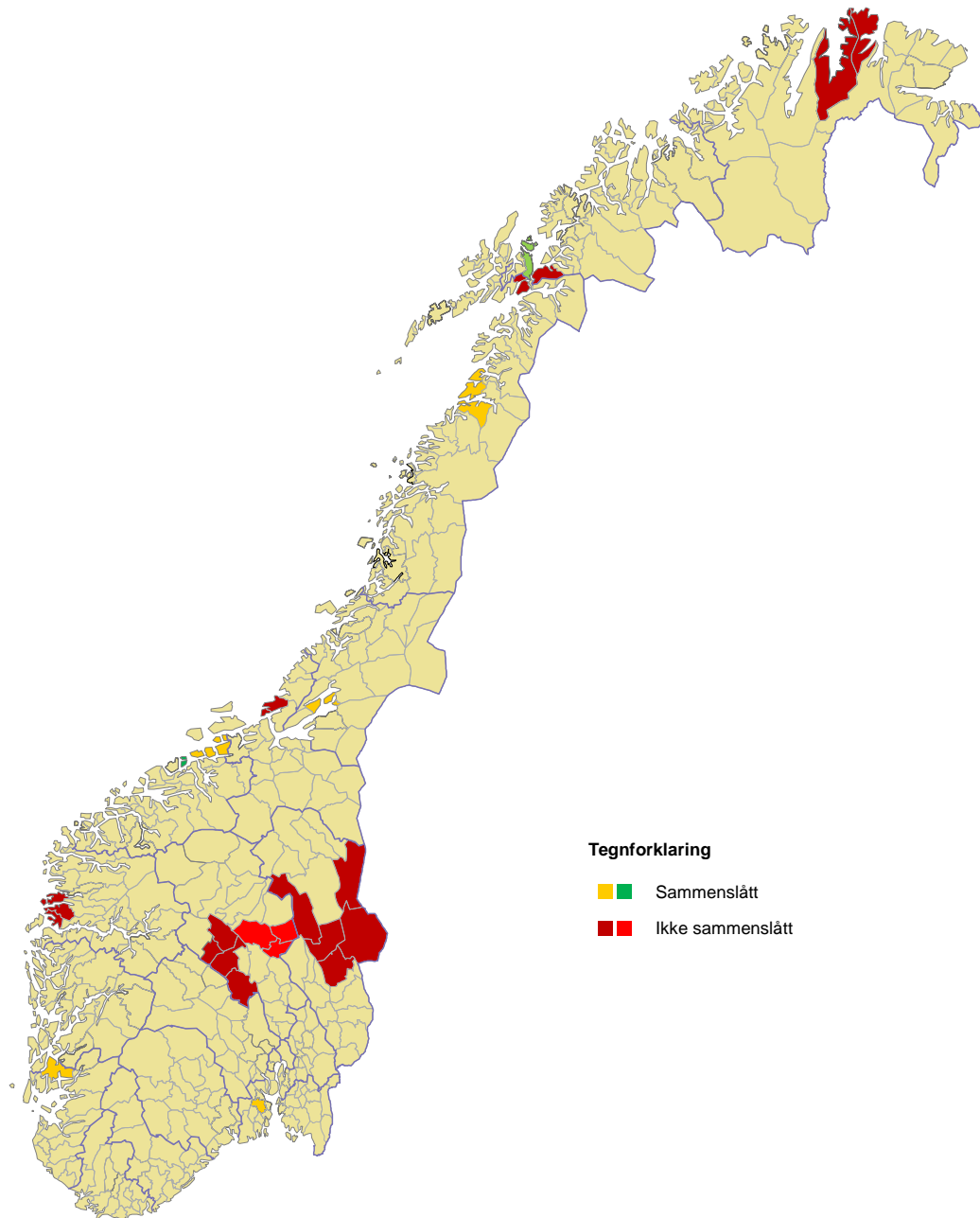
<i>Kommuner</i>	<i>Tidsperiode</i>	<i>Høring av innbyggerne</i>	<i>Valg-deltagelse</i>	<i>Resultat</i>	<i>Utfall</i>	<i>Ny kommune</i>	<i>Antall innbyggere</i>	<i>Omtrentlig avstand mellom kommunesentra</i>
Harstad, Bjarkøy	2001-2013	Folkeavstemning i Bjarkøy 16. september 2002 Åpen høring i Harstad, høst 2002	64 % i Bjarkøy	Bjarkøy: JA: 90,1 %	Sammenslått fra 1.1.2013	Harstad	2001Bjarkøy: 574, Harstad: 23 088.	32 km
Bodø, Skjerstad	1999-2005	Folkeavstemning i Skjerstad 26. mai 2003 Åpen høring i Bodø	79 % i Skjerstad	Skjerstad: JA 50,1 %	Sammenslått fra 1.1.2005	Bodø	1999 Bodø: 40 767 Skjerstad: 1 111	67 km
Inderøy, Mosvik	2009-2012	Folkeavstemning i Mosvik 30. mai 2010 Åpen høring i Mosvik og Inderøy februar-april 2010	76,5 % i Mosvik	Mosvik: JA 58 %	Sammenslått fra 1.1.2012	Inderøy	2009 Inderøy: 5 846 Mosvik: 836	19 km
Kristiansund, Frei	2001-2008	Folkeavstemning 22. mars 2004	39,5 % i Kristiansund 67,6 % i Frei	Kristiansund JA 95,5 % Frei: JA 51,1 %	Sammenslått fra 1.1.2008	Kristiansund	2001 Kristiansund: 17 132 Frei: 5 187	9 km
Aure, Tustna	2001-2006	Folkeavstemning 15. september 2003	61,7% i Aure 75,7% i Tustna	Aure: JA 64,8 % Tustna: JA 52,7 %	Sammenslått fra 1.1.2006	Aure	2001 Aure: 2 731 Tustna: 1 056	26 km
Ramnes, Våle	1997-2002	Folkeavstemning 10. mai 1999		Våle: JA 50,4 % Ramnes: JA 79,3 %	Sammenslått fra 1.1.2002	Re	1997 Ramnes: 3 981 Våle: 3 981	10 km
Ølen, Vindafjord ¹⁹	2001-2006	Folkeavstemning 17. februar 2003	52,7 % i Vindafjord 54,5% i Ølen	Ølen: JA 63,5 % Vindafjord: JA 50,1 %	Sammenslått fra 1.1.2006	Vindafjord	2001 Ølen: 3 313 Vindafjord: 4 834	17 km

¹⁹ Ølen og Vindafjord lå i hvert sitt fylke. Dette er det eneste eksemplet på en sammenslåing på tvers av fylkesgrenser i den perioden kartleggingen omfatter.

Gamvik, Lebesby	2003-2005	Kom ikke til folkeavstemming			Ikke sammenslåing	X	2003 Gamvik: 1 205 Lebesby: 1 500	33 km
Skånland, Tjeldsund	2001-2003	Folkeavstemning i forbindelse med kommunevalget 15. september 2003	49,2% i Skånland 59,7% i Tjeldsund	Skånland: JA 56,3 % Tjeldsund: NEI 79,6 %	Ikke sammenslåing	X	2001 Skånland: 3 096 Tjeldsund: 1 461	27 km
Ørland, Bjugn	2012-2014	Folkeavstemning 24. februar 2014		Ørland: JA 63,1% Bjugn: NEI 64,2%	Ikke sammenslåing	X	2012 Ørland: 5 119 Bjugn: 4 584	14 km
Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil, Åmot	2004-2005	Ingen innbyggerhøring Vedtak mot sammenslåing i regionrådet 2. mars 2005			Ikke sammenslåing	X	2004 Elverum: 18 805 Engerdal: 1 503 Stor-Elvdal: 2 819 Trysil: 6 955 Åmot: 4 425	Fra Elverum: Engerdal 163 km Stor-Elvdal 95 km Trysil 70 km Rena 34 km
Lillehammer, Gausdal, Øyer	2005-2008	Ingen innbyggerhøring ²⁰ .			Ikke sammenslåing	X	2005 Lillehammer: 25 070 Gausdal: 4 870 Øyer: 6 186	Fra Lillehammer: Gausdal 20 km Øyer 20 km
Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre	2002-2004	Folkeavstemning 24.-25. oktober 2004	64,6% i Vestre Slidre 67,5% i Øystre Slidre 49,2% i Nord-Aurdal 60,4% i Sør-Aurdal	Sør-Aurdal: NEI 76% Nord-Aurdal: JA 61,2% Vestre Slidre: NEI 83% Øystre Slidre: NEI 86%	Ikke sammenslåing	X	2002 Sør-Aurdal: 3 352 Nord-Aurdal: 6 538 Vestre Slidre: 2 269 Øystre Slidre: 3 061	Fra Nord-Aurdal: Sør-Aurdal 29 km Vestre Slidre 22 km Øystre Slidre 20 km
Hyllestad, Askvoll, Fjaler	2001-2002	Folkeavstemning i Askvoll ved kommunevalget 15. september 2003			Ikke sammenslåing	X	2001 Hyllestad: 1 558 Askvoll: 3 379 Fjaler: 2 936	Fra Askvoll: Fjaler 22 km Hyllestad 35 km

²⁰ Øyer trakk seg fra prosessen før behandling av spørsmålet om folkeavstemning. De to andre ville da heller ikke gå videre.

Kartlagte sammenslåingsprosesser



3 Motivasjon, målsetting og premisser

3.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives utgangspunktet og de lokale rammebetingelsene for de prosessene som er kartlagt og beskrevet i denne rapporten. Hva som er begrunnelse og motivasjon for å sette i gang en utredning av kommunesammenslåing og hva som legges inn – eller ikke legges inn - av premisser og mandat for prosessene innledningsvis, vil etter det vi erfarer prege både den videre prosessen, beslutningsgrunnlaget og det offentlige ordskiftet. Hva som vektlegges i de skriftlige utredningene, som igjen legges til grunn for formelle politiske beslutninger, vil også prege mediebildet og det offentlige ordskiftet.

Med motivasjon mener vi begrunnelser og drivere for å gå i gang med prosesser. Med målsetting mener vi uttalte mål for prosessene, eventuelt også for sammenslutning. Med premiss mener vi her eksplisitte forutsetninger som er lagt til grunn for prosessen og/eller vedtak om hvilke forutsetninger som skal være til stede for at en sammenslåing skal være aktuelt. Premisser som betyr mye for prosess og utfall kan for så vidt også være av mer uuttalt karakter, som historiske, kulturelle eller andre kontekstuelle forutsetninger prosesser og vedtak kan ses i lys av. I denne kartleggingen har vi imidlertid valgt å forholde oss til de premissene som vi finner igjen i skriftlig dokumentasjon, slik som politiske vedtak som ligger til grunn for utredninger, prosessgjennomføring og annet beslutningsgrunnlag i en sammenslåingsprosess. Vi har også benyttet supplerende informasjon fra intervjuene og det offentlige ordskiftet/mediebildet.

Kapitlet er sortert etter sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner, fordi vi har ønsket å finne svar på hvilke fellestrekk som finnes mellom kommunesammenslåinger som har blitt gjennomført, og mellom de som ikke har blitt gjennomført. Vi har først sett på hva som var motivasjon, målsetting og premisser. En sammenligning mellom de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte gis i kapittel 5.

3.2 De sammenslåtte kommunene

Motivasjon

Kartleggingen viser at det enten var anstrengt kommuneøkonomi, nye infrastrukturløsninger eller godt interkommunalt samarbeid over flere år som bidro til å utløse sammenslåingsprosessene. Det var stor variasjon i begrunnelsene for sammenslåing og lite sammenfall mellom de syv prosessene. Fellestrekket er at den lokale konteksten har vært avgjørende for at prosessen kom i gang.

Kartleggingen viser at et tema som ble nevnt i to av prosessene var at de var to kommuner som har samarbeidet tett med hverandre i langt tid. I to prosesser var også meget svak kommuneøkonomi utslagsgivende for den minste kommunen. Begge disse hadde en stor nabokommune å søke innlemming i. I to av prosessene var nye infrastrukturløsninger en drivkraft bak initiativet. De resterende tema som var nevnt som del av begrunnelsen/motivasjonen i enkeltprosessene var:

- Stå sterkere overfor omverden.
- Behov for effektivisering og innsparing for å opprettholde tjenestetilbud.
- Behov for større og mer robuste fagmiljø.
- Knapphet på arealer i en av kommunene og ledige arealer i den andre.
- Tro på at planlagt bro-prosjekt vil bli realisert dersom sammenslåing gjennomføres.
- Større og bedre kommuneorganisasjon, styrke mulighetene for å opprettholde et bredt tjenestetilbud og får mer tyngde og større muligheter for å profilere seg i forhold til næringsetableringer.
- Bompengerperioden på bro over, gratis å kjøre fra gitt dato.

En oppsummering av presseklipp fra og rapporter om de syv sammenslåingsprosessene viser variasjon i hva som var de viktigste argumentene som ble brukt i den offentlige debatten før og underveis i sammenslåingsprosessen:

- Beholde dagens skolestruktur og tjenestetilbud.
- Frykt for å miste egen «identitet».
- Frykt for at eiendomsskatt blir innført.
- Frykt for at det blir større avstand mellom folk og politikere.
- Frykt for å miste grendeskoler.
- Frykt for at kommunale arbeidsplasser i «utkanten» forsvinner.
- Det finnes flere sammenslåingsalternativ enn dette.
- Mulighet for å delta i og påvirke den lokale utviklingen, og beholde nærhet til beslutningsprosesser.
- Hvorfor dele vår gode kommuneøkonomi med en fattigere nabo?
- Brua og veien SKULLE bli bygd.

Målsetting

Vår kartlegging viser at målsettinger for sammenslåingen i liten grad er konkretisert og uttalt i starten av prosessene, og at kommunestyrene vedtar å *utrede* sammenslåing uten at målene konkretiseres og diskuteres i forkant. Målene kommer på plass et stykke ut i prosessen, ofte gjennom mandatet for utredningen, gjennom intensjonsavtaler eller gjennom selve utredningen. En sammenlikning av de fire sammenslåingene på begynnelsen av 2000-tallet²¹ viser at hovedmålsettingen var å utvikle livskraftige og mer handlekraftige kommuner. Delmålsettinger var å styrke og videreutvikle de kommunale tjenestene gjennom større fagmiljøer og mer kostnadseffektive løsninger. I flere av områdene var målsettingene konkretisert gjennom tiltak som ville komme innbyggerne til gode som følge av sammenslåing.

De tre prosessene som ikke ble analysert i denne utredningen var Ramnes/Våle, Harstad/Bjarkøy og Inderøy/Mosvik.

Inderøy og Mosvik hadde også som et av hovedmålene å sikre en livskraftig kommune. Det andre hovedmålet var å sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne. De hadde også flere av de samme delmålene som i de fire andre prosessene. I tillegg hadde de flere delmål som var ulike og av en litt annen karakter: Å videreføre det beste i begge kommunene inn i den nye kommunen, sikre en demokratisk styring av den nye kommunen, etablere attraktive bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen, samt sikre gode oppvekstkår gjennom utvikling av gode nærmiljø.

I Ramnes/Våle og Harstad/Bjarkøy var det ikke formulert ett hovedmål, men en liste med flere likeverdige mål.

- Styrke lokaldemokratiet og nærmiljøet (Ramnes/Våle)
- Frigjøre ressurser slik at det kan gis et bedre tjenestetilbud med god tilgjengelighet (Ramnes/Våle)
- Legge til rette for en mer samordnet areal- og transportplanlegging slik at natur- og miljøressursene kan forvaltes på en bærekraftig måte (Ramnes/Våle)
- Legge til rette for et styrket næringsliv (Ramnes/Våle)
- Sikre og videreutvikle kommunen som en attraktiv og trygg arbeidsplass (Ramnes/Våle)
- Sikre kommunen et solid inntekstgrunnlag på lang sikt (Ramnes/Våle)
- Sikre et godt tjenestetilbud gjennom effektive endringer i lokal statsforvaltning (Ramnes/Våle)

- Optimal utnytting av potensiale innen havbruk, reiseliv, landbruk (Harstad/Bjarkøy)
- Befolkningen i storkommunen skal ha tilgang til offentlige tjenester i et volum og med en kvalitet som er minst like gode som de har med to kommuner (Harstad/Bjarkøy)
- Arbeidsplasser i storkommunen skal fremstå som så attraktive at relevant kompetanse rekrutteres (Harstad/Bjarkøy)
- Realisere påviste økonomiske gevinster etter kommunesammenslåing. (Harstad/Bjarkøy)

De neste underoverskriftene oppsummerer **fellestrekkene knyttet til premisser.**

Initiativet kommer fra lokale politiske og administrative ledere

Vår kartlegging viser at blant de sammenslåtte kommunene er det den minst folkerike kommunen som tar initiativ overfor en mer folkerik nabokommune. Ramnes og Våle skiller seg ut fra dette. Der var det et initiativ i 1999 fra daværende kommunalminister Kjell Opseth som begge kommunene valgte å følge opp. Prosessen i Aure og Tustna følger heller ikke dette mønsteret. De to ordførerne snakket sammen om en felles strategi for å skaffe penger til Imarsundprosjektet²², uten at vi kan peke på hvem at dem som tok initiativet til dialogen. Ordførerne trodde at statlig finansiering ville bli enklere å realisere dersom de to kommunene slo seg sammen, ettersom regjeringen Bondevik II (Samarbeidsregjeringen) hadde politiske mål om kommunesammenslåinger.²³

Selve initiativtakeren (enkeltpersonen) i hver enkelt prosess har vi ikke klart å identifisere, men det synes likevel klart at det var rådmannen i Skjerstads tilfelle og ordførerne i Aure og Tustna. I Frei etablerte 12 næringslivsledere en arbeidsgruppe for sammenslåing og samme år vedtok kommunestyrene å utrede konsekvensene av en kommunesammenslåing. Vi har imidlertid ikke grunnlag i kartleggingen for å si at næringslivsledernes initiativ hadde avgjørende betydning. For Harstad/Bjarkøy var det Bjarkøy formannskap som var initiativtaker (ønske om ny bruforbindelse). Mosvik kommune tok initiativ til sammenslåing med Inderøy i forbindelse med at bompengerperioden på Skarnsundbrua var over. På samme tid planla INVEST-kommunene²⁴ å anskaffe felles datasystemer og Mosvik kommune vurderte å bli med på dette samarbeidet. Rådmannen gjorde det klart at kostnadene ved å flytte kommunens datasystemer til INVEST ville bli dyrere for Mosvik alene enn som sammenslått med Inderøy, som likevel skulle inngå i INVEST-samarbeidet. Ølen kommune blir pekt på som den ivrigste pådriveren for sammenslåing med Vindafjord²⁵ og i Haugesunds avis fronter ordføreren saken.

Dårlig kommuneøkonomi nevnes i større grad av kommuneadministrasjonen og ansatte enn av innbyggerne. I kommuneadministrasjonen (og blant de kommuneansatte) var de i tillegg opptatt av å avklare hvor kommunesenteret skal ligge og at eksisterende bygningsmasse i begge kommunene blir brukt også etter sammenslåing²⁶. Flere peker på at overtallighet skal løses gjennom omplassering og naturlig avgang. I tillegg nevnes behovet for å informere hverandre om større investeringsprosjekter som planlegges og at det er viktig med objektiv informasjon til innbyggerne.

Folkeavstemninger, kommunesenter og oppsigelser

I alle syv prosessene var det avklart før folkeavstemmingen hvor kommunesenteret skulle ligge. Med unntak av Kristiansund og Frei var det også bestemt hvor rådmann og sentraladministrasjon skulle være lokalisert. I

²² [Ferjefritt vegsamband mellom Tustna og Aure](#)

²³ St.prp. nr 61 (2005-2006) Lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)

¹ ²⁴ [INVEST-samarbeidet mellom Inderøy, Verran og Steinkjer](#)

²⁵ Sunde, H. og B.Brandtzæg (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Sandvika/Bø, Asplan Viak/Telemarkforskning.

²⁶ KDU forklarer disse funnene med at kommuneøkonomi og eksisterende bygningsmasse er tema som de ansatte er mer bevisste på enn innbyggerne generelt – og det dermed nevnes mer av disse. Kartleggingen viser at også innbyggerne er opptatt av lokalisering av kommunesenter og rådhus, men i mindre grad enn de ansatte.

Kristiansund og Frei skulle begge rådhusene brukes til å huse ulike deler av den nye kommunens administrasjon²⁷. I alle prosessene ble det gjennomført rådgivende folkeavstemninger, men i tre av dem kun i en av kommunene (Skjerstad, Mosvik og Bjarkøy). Bjarkøy kommunestyre vedtok at folkeavstemningen skulle være politisk bindende ved minst 65 % valgdeltakelse, men det manglet fire stemmer på at valgdeltakelsen nådde denne grensen. Harstad kommune konsulterte sin befolkning gjennom en åpen høring.

Alle kommunene la til grunn at det ikke skulle skje oppsigelser av ansatte i forbindelse med sammenslåingen. I tre av prosessene ble det i tillegg presisert at nedbemanning skulle skje gjennom naturlig avgang (Vindafjord/Ølen, Kristiansund/Frei og Aure/Tustna), mens det i Ramnes/Våle ble laget personalpolitiske retningslinjer for sammenslåingen. I de mest asymmetriske sammenslåingene (Bjarkøy, Mosvik og Skjerstad) er det ikke presisert noe annet enn garanti mot oppsigelse. Aure og Tustna er de eneste av kommunene som i tillegg gir mange av de ansatte en garanti om oppmøtested.

Struktur

I to av prosessene (Aure/Tustna og Harstad/Bjarkøy) var realisering av og statlig finansiering til bygging av bru en hovedpremiss for sammenslåing.

I Vindafjord/Ølen blir de enige om at eksisterende kommunale kontorer skal brukes så langt det er praktisk og økonomisk mulig. Ytterligere føringer om struktur ble overlatt til de nye kommunestyrene høsten 2003. I Skjerstad opprettes kommunalt servicekontor i det tidligere kommunehuset i Misvær. I tillegg var det planlagt at landbrukskontoret skulle være i Misvær²⁸.

Bjarkøy beholdt bibliotek, barnehage og grunnskole uendret, i tillegg til legekontor, sykehjem og hjemmesykepleie. De administrative funksjonene innen skole/helse/pleie/omsorg og hele teknisk etat skulle flyttes til Harstad.

Penger til næringsutvikling,

I to av de asymmetriske sammenslåingene blir det «garantert» for fortsatt samfunnsutvikling i den minste kommunen. Det ble utviklet et eget nærings- og utviklingsprogram for Skjerstad. For Mosvik ble det sagt at kr 300 000 i årlige kraftmidler fortrinnsvis skulle brukes til næringsutvikling i Mosvik²⁹.

Bredbånd og skole til Skjerstad og Mosvik

Utbygging av bredbånd var en premiss i Skjerstad og et viktig tema i Mosvik. Utbyggingen i Skjerstad ble gjennomført, men ikke i Mosvik³⁰. I Skjerstad ble det bygget ny skole i det tidligere kommunesenteret Misvær, og i Mosvik er det gjennomført en utbygging av barneskolen til 30 millioner kroner.

Kommuneøkonomi ikke hovedfokus

Det er kanskje noe overraskende at vi finner relativt få eksempler på premisser knyttet til kommuneøkonomi, selv om det som nevnt var viktig i to av de minste kommunene. I Vindafjord og Ølen blir de enige om en gjensidig informasjonsplikt rundt større investeringer i budsjettet for 2004. I Inderøy og Mosvik beholder Mosvik lavere arbeidsgiveravgift, en ordning som i skrivende stund fortsatt er gjeldende. Mosvik hadde ikke eiendomsskatt før sammenslåingen og eiendomsskatten for private boliger og fritidsboliger er fjernet i Inderøy (men hele kommunen har eiendomsskatt på verker og bruk).

²⁷ I Sunde, H. og B. Brandtzæg (2006), *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*, er det vist til en søknad om dekning av engangskostnader som inneholdt en kostnadspost på 30 millioner kroner til oppussing av lokaler i Kristiansund sentrum, men dette var altså ikke basert på et vedtak om at sentraladministrasjonen skulle legges dit.

²⁸ Dette ble ikke gjennomført i praksis, begrunnet i for lange avstand for deler av brukergruppen. Det ble i stedet etablert en ordning med kontordager i det tidligere kommunehuset i Misvær.

²⁹ Dette ble ikke gjennomført i praksis. Kraftmidlene går inn i kommunalt næringsfond for hele Inderøy kommune.

³⁰ Bredbånd i Skjerstad var en viktig premiss før sammenslåingen, og det ble av daværende politisk ledelse i KR D lovt bredbånd for kommunene fattet vedtak om sammenslåing. Inderøy/Mosvik søkte om støtte til utbygging av bredbånd som en del av engangskostnadene.

Ramnes og Våle litt ulike de andre?

Sammenslåingen til nye Re kommune er ulik de andre prosessene på flere måter. Det er den eneste sammenslåtte kommunen som utpeker «nytt» kommunesenter og de utarbeider også en tydelig sammenslåingspolitikk³¹. Premissene som legges skiller seg på den måten fra de andre, med unntak av punktet om jobbgaranti:

- En frivillig sammenslåing, styrt og gjennomført lokalt.
- Bred medvirkning fra politikere og ansatte i alle deler av prosjektet.
- Tillitsvalgte som aktive deltakere og rådgivere.
- Åpenhet og reelle prosesser.
- Klare planer og tidsfrister med rom for viktige justeringer underveis.
- Jobbgaranti og en klar og tydelig personalpolitikk nedfelt i personalpolitiske retningslinjer for sammenslåingen.
- Aktiv informasjon til innbyggere og ansatte gjennom blant annet intern informasjonsblad til alle ansatte og husstandsavis til alle innbyggerne (Våleinfo og Ravna, senere ReNytt).
- Satsing på trivselstiltak og kultur overfor de ansatte og innbyggerne.
- God statlig støtte.

Felles kommunal identitet

Vår analyse om tilhørighet på tvers av kommunene viser at det i kun to av prosessene *ikke* var stor grad av daglig arbeidspendling mellom kommunene - mellom Aure/Tustna og mellom Harstad/Bjarkøy. I de andre prosessene var det i større grad arbeidspendling mellom kommunene.

I to av prosessene ser det ut til at frykten for å bli en utkant i en (mye) større by-kommune kan ha skapt en slags felles identitet eller utgangspunkt. Argumentet var: Bedre å slå seg sammen med en mer jevnstor kommune enn å bli utkant i by. Dette gjelder for Ølen og Vindafjord (Haugesund) og Ramnes og Våle (Tønsberg). Disse fire kommunene hadde også et felles utgangspunkt som landbrukskommuner, selv om Ølen også hadde mange arbeidsplasser innen industri og handel. For Skjerstad har Bodø alltid vært handels- og servicesenter og innbyggerne i Skjerstad har vært vant til å reise til byen for «alt» de trengte. Frei var gjennom år blitt en avlastingskommune for Kristiansund og ble bostedskommune for mange arbeidstakere i byen.

Identitetsskapende tiltak

I to prosesser var det tegnekonkurranse om nytt kommunevåpen (Ølen/Vindafjord og Ramnes/Våle). Ramnes/Våle ba også innbyggerne komme med forslag til nytt kommunenavn.

I Kristiansund/Frei ble det utgitt felles kommunal informasjonsavis i 2-3 år før sammenslåingen, i tillegg til en egen nettside. Prosjektleder for sammenslåingen reiste også rundt til frivillige lag og organisasjoner for å informere om den forestående sammenslåingen.

I Aure/Tustna opprettes arbeidsgruppe med ansvar for felles informasjon og sosialisering. I tillegg ble boka *Vakkert, vilt og vennlig* skrevet, der alle lokalsamfunnene ble besøkt og like mye bilder fra begge kommunene er representert.

I Harstad og Bjarkøy arrangerer de to kommunene felles festforestilling med utøvere fra begge kommunene rett etter at sammenslåingen er trådt i kraft. I Inderøy var det bryllupsfeiring i ukene før og like etter sammenslåingen. Det ble satt ned en egen gruppe med et budsjett på 1,4 millioner for felles kulturbygging og Skarnsundbrua ble det nye profilerings symbolet for den nye kommunen.

³¹ Flere av de andre hadde også intensjonsavtaler som tar opp i seg en del av de samme momentene, men hadde ikke på samme måte som i Re-prosessen en like tydelig politikk for sammenslåing.

I Bodø og Skjerstad ble det like før sammenslåingen gitt ut en gratis informasjonsavis til alle innbyggerne i begge kommunene. Avisen inneholdt Skjerstads historie, presentasjon av de ulike lokalsamfunnene i Skjerstad med bilder, beskrivelser og veibeskrivelser. I tillegg var det samlet dikt og sanger om Skjerstad.

3.3 De ikke-sammenslåtte kommunene

Vi har på samme måte som for de sammenslåtte kommunene, ønsket å finne svar på hvilke fellestrekk som finnes mellom kommunesammenslåinger som har vært utredet, men ikke blitt gjennomført. Vi har også her sett på hva som var motivasjon, målsetting og premisser.

Både inngangene til og motivasjonen for å gå inn i en slik prosess er variert. Under har vi oppsummert de hyppigst nevnte faktorene:

- Gode erfaringer med interkommunalt samarbeid i regionen.
- Bekymring for demokratisk underskudd/mindre innflytelse for kommunestyrene dersom det blir for mange interkommunale selskaper.
- Anstrengt kommuneøkonomi, potensiell økonomisk gevinst.
- Sårbare/små fagmiljø, for små ressurser.
- Utfordringer med oppgaveløsning, ønske om å forbedre tjenestetilbudet. Endringer i samfunnstrekk/struktur (Ørland/Bjugn, etter lokalisering av kampflybasen).

I gjennomgangen av de sju prosessene som ikke endte i sammenslåing, finner vi igjen mange av de samme begrunnelsene og motivasjonsfaktorene som i de sju sammenslåtte. En fellesnevner er insitament gjennom at staten bevilger utredningsmidler, og at det fra regjeringshold ble signalisert behov for strukturendringer.

Når det gjelder målsettinger har vi første sett på de fem prosessene som var del av prosjektet *Framtidens kommunestruktur*. Målsettingen for det nasjonale samarbeidsprosjektet var et styrket lokaldemokrati og mer robuste kommuner. Kommunene skulle gjennomføre regionvise faglige utredninger, og deretter drøfte og ta stilling til tre ulike inndelingsalternativer - kommunesammenslåing, ulike former for forpliktende samarbeid eller status quo.

Vår kartlegging viser at det var formulerte målsettinger i fire av de fem prosessene. Fellestrekkene hos alle fem er likevel knyttet til økonomisk innsparing samt styrke tjenesteproduksjonen og fagmiljø. De to kartlagte prosessene som ikke var del av det nasjonale prosjektet hadde indirekte målformuleringer gjennom utredningene og de sammenfaller med de fem andre prosessene. Det er bare prosessen i Skånland/Tjeldsund som ikke har målsettinger knyttet til økonomisk innsparing.

I Gamvik/Lebesby handlet prosessen om hvilke konsekvenser økt kommunesamarbeid eller kommunesammenslåing ville få på servicenivå overfor befolkning, for rekruttering og fagmiljø og for kommuneøkonomien. Alle våre informanter peker på at økonomi var den viktigste driveren og at økonomiske innsparinger måtte dokumenteres om sammenslåing skulle bli resultatet.

HAF-kommunene³² hadde fire mål³³ fordelt på to hovedområder – sterk kommunal organisasjon og økonomi. En sterk kommuneorganisasjon skulle styrke næringsliv og sikre bosetting. Faglig god og effektiv administrativ organisering måtte sikres. Økonomisk ønsket de å få frigjort ressurser for å styrke tjenesteproduksjonen, i tillegg til å bruke ressursene på en rasjonell og best mulig måte for innbyggerne.

³² Hyllestad, Askvoll og Fjaler

³³ Sanda, K. G. (2002). Hyllestad, Askvoll og Fjaler - tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området. Bø, Telemarksforskning

I Lillehammerregionen handlet flere av målene om styrking av fagmiljø og tjenesteproduksjon³⁴. Blant annet ønsket de at kommunesammenslåing skulle føre til en kommune der innbyggerne er mer fornøyd med tjenestetilbud, har bredere kompetanse og mer stabile og attraktive fagmiljø og der innsparinger skal gå til fordel for økt tjenesteproduksjon

I Valdres var hovedmålet for en eventuell sammenslåing å skape en levedyktig framtid for regionen. Delmålene var å bli en tydelig samfunnsaktør som skaper flere arbeidsplasser og å frigjøre mest mulig ressurser til tjenester for innbyggerne. Videre var det delmål om å organisere virksomheten slik at service og kvalitet oppleves som god og at kommunen blir en attraktiv arbeidsgiver som tilbyr mer interessante og spesialiserte arbeidsoppgaver. Det siste delmålet var å legge opp til en arbeidsdeling som fører til økt politisk engasjement.

I Sør-Østerdal har vi ikke funnet dokumenter som beskriver målsettinger for prosessen. Utredningen skulle beskrive de aktuelle inndelingsalternativene samt prioritere og begrunne hvilke inndelingsalternativer som ville være best for kommunene. Utredningen skulle også beskrive nødvendige endringer i nasjonale og lokale rammebetingelser for at den prioriterte kommunestrukturen kunne iverksettes. Saksutredningen til Elverum kommunestyres møte 9. mars 2005 gir indirekte en antydning om hvilke forutsetninger som måtte være på plass om sammenslåing skulle skje: beholde nivået på velferdstjenestene, unngå sentralisering og sikre økonomisk gevinst.

For prosessen i Ørland-Bjugn har ikke funnet noen klart definerte mål for prosessen ut over å utrede et beslutningsgrunnlag for en eventuell sammenslåing. Et viktig formål med utredningsarbeidet var å avklare om en sammenslått kommune vil stå sterkere med tanke på å møte framtidige utfordringer enn om kommunene fortsetter hver for seg. Utredningen viser til klare regionale og nasjonale forventninger til at Bjugn og Ørland må samarbeide tett for å løse de lokale utfordringene som kommunene står overfor ved etablering av kampflybasen. I den forbindelse ble det lagt spesiell vekt på å få fram konsekvenser av en eventuell sammenslåing knyttet til økonomi, til administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning, til demokrati og politisk styring og til samfunnsutvikling.

For Skånland/Tjeldsund fant vi heller ikke dokumenter som beskriver målsettinger. Formålet med utredningen var å gi et bilde av konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslåing av kommunene. Vurderingen skulle gjøres i forhold til målene om bedre tilgang til tjenestetilbud og administrasjon, bedre utnytting av eksisterende kompetanse, spesialisering av ulike funksjoner, gjennomføring av overordnet planlegging og utvikling av den framtidige bosettingen i området. Vurderingen skulle også ivareta regionale forhold, blant annet mulighetene for at kommunene skulle utvikles til en sterkere nærings- og kommunikasjonsregion.

De neste underoverskriftene oppsummerer fellestrekkene knyttet til premisser.

Manglende eller uklare premisser

Flere av prosessene i de ikke-sammenslåtte kommunene preges av utydelige premisser. I Valdres ble det ikke utformet konkrete premisser for sammenslåingen. Bolkesjø og Brandtzæg (2005)³⁵ beskriver også målsettingene for sammenslåingen som vage, og skriver at «Bedre kompetanse» og «Sterkere regionalpolitisk aktør», er argumenter som er vanskelige å forholde seg til for folk flest. På felles kommunestyremøte i 2004 kom det frem frustrasjon rundt at ikke mer var klargjort rundt organiseringen av «Valdres kommune» før folkeavstemmingen, og at skissen med informasjon burde vært mer balansert.

³⁴ Intensjonserklæring – sammenslåing av kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer (14.01.08 – godkjent som drøftingsutkast i prosjektgruppa 18.01.08)

³⁵ Brandtzæg, B.A. og T. Bolkesjø (2005). [*Den vanskelige dialogen – om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*](#). Bø, Telemarksforskning. Rapport nr 224 Telemarksforskning.

I Skånland/Tjeldsund ble det ikke lagt noen premisser i forkant av utredningen³⁶. Man begynte å snakke om lokalisering først underveis i prosessen, og det var uenigheter rundt kommunesenteret. En informant beskriver det som at Skånland var åpenbart men at man prøvde å dempe dette i diskusjonene. Prosessen kom ikke så langt at man begynte å diskutere premisser rundt ansatte, overtallighet og lignende. I Sør-Østerdal var det flere ulike sammenslåingsalternativer for regionen som ble lagt frem i begge utredningene som lå til grunn for avgjørelsen om å avslutte prosessen³⁷.

Initiativet kommer utenfra

Når vi spør om hvor initiativet kom fra, svarer noen at det var egeninitiert, men kombinert med et nasjonalt initiativ og særlig KS-prosjektet «Framtidas kommunestruktur». Etter ulike initiativ knyttet til kommunestruktur og kommunesamarbeid fra både KS og Kommunal- og regionaldepartementet, initierte KS i 2003 prosjektet «Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling». Midler til utredning om sammenslåing stilt til disposisjon fra Kommunal- og regionaldepartementet, og KS valgte å sette seg i førersetet for kommunestrukturdebatten. Dette inneholdt også debatt om utvikling av konkrete mulige inndelingsalternativer. Resultatene skulle legges fram for Stortinget i løpet av 2006. Det ble opprettet lokale prosjektgrupper i fylkene, hvor KS og fylkesmennene var sentrale. Fem av de sju prosessene vi har kartlagt (alle unntatt Skånland/Tjeldsund og Ørland/Bjugn), ble igangsatt og gjennomført i denne perioden (2004-2006). Initiativet kan således sies å komme utenfra. Samtidig hadde kommunene litt ulike innganger og begrunnelser for å gå aktivt inn i en prosess. Tanken om kommunesammenslåing hadde ulik «modningsgrad» lokalt når KS-prosjektet kom.

I prosjektene under paraplyen *Framtidens kommunestruktur* var det ordførerne som tok initiativet i Sør-Østerdal, KS og Fylkesmannen i Gamvik/Lebesby³⁸, KS i Lillehammerregionen. I Valdres ble sluttrapporten fra et prosjekt om videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i regionen behandlet i alle seks kommunestyrene, og fire av kommunene vedtok samtidig å gå videre med en utredning om kommunesammenslåing. I Valdres tok kommunene selv initiativet til prosjektet om interkommunalt samarbeid og fikk penger fra KRD til arbeidet. HAF-prosessen ble initiert av Fjaler kommunestyre da Kommunal- og regionaldepartementet gjennom fylkesmennene lyste ut midler for å kartlegge konsekvenser av kommunesammenslåinger.

I Tjeldsund/Skånland var det ordfører i Tjeldsund som tok initiativ til at saken settes på dagsorden i ETS-rådet.³⁹

Ørland og Bjugn skiller seg ut fra de andre ikke-sammenslåtte prosessene ved at initiativet kom fra kommunene selv. Her har sammenslåing vært drøftet flere ganger de senere årene. Sist gang var i 2009, og da var også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag engasjert i prosessene som pågikk. Av ulike årsaker har ikke tidligere prosesser ført fram til vedtak om kommunesammenslåing. Etter at Stortinget 14.6.2012 fattet vedtak om lokalisering av Norges framtidige kampflybase til Ørland, inviterte ordføreren i Bjugn kommune Ørland kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til å se nærmere på hvordan man kan utvikle en god prosess og et tettere samarbeid med tanke på en framtidig kommunesammenslåing mellom de to kommunene⁴⁰. Invitasjonen kom i form av en pressemelding.

Rambøll (2013) peker på at Bjugn og Ørland kommuner hadde en felles forståelse av at kampflybasen vil innebære betydelige konsekvenser og utfordringer for alle deler av samfunnsstrukturen i begge kommunene. Kommunene hadde derfor parallelt igangsatt et eget utredningsarbeid for å kartlegge dette,

³⁶ Kartlegging Ofoten 2014. Intervju

³⁷ Kartleggingen Sør-Østerdal 2014

³⁸ Gamvik-Lebesby ble utpekt og gitt økonomisk støtte som pilotprosjekt under det nasjonale KS-prosjektet «Framtidens kommunestruktur» av Fylkesmannen i Finnmark.

³⁹ ETS-rådet består av ordførere og rådmenn i Evenes, Tjeldsund og Skånland

⁴⁰ [Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2013. Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. Telemarksforskning. Rapport nr. 315](#)

blant annet boligtilbud, tilbud om sysselsetting og nødvendige offentlige tilbud. Utredningsarbeidet ble avsluttet i midten av april 2013.

Kommuneøkonomi

I Lebesby/Gamvik er potensielle økonomiske innsparinger oppgitt som det viktigste, deretter styrket fagmiljø/rekruttering og bedre service til innbyggerne. Disse tre faktorene var gitt i utredningsmandatet fra styringsgruppen (ordførere og rådmenn) ved inngangen til prosessen. Da beslutningsgrunnlaget⁴¹ viste at en sammenslåing ikke ville tjene kommunene økonomisk, besluttet begge kommunestyrene enstemmig å ikke gå videre med en sammenslåingsprosess. I stedet ønsket man å videreføre det interkommunale samarbeidet.

I HAF-kommunene ble det formulert målsettinger i selve utredningen⁴². Styringsgruppa ønsket at utredningen hadde hovedvekt på konsekvenser for økonomi, kommuneutvikling og tjenesteproduksjon. Målene for en eventuell sammenslåing som uttrykt i utredningen handlet om kommunen som organisasjon og økonomi: 1) å ha en sterk kommunal organisasjon som er effektiv og faglig godt organisert og 2) å frigjøre ressurser for styrket tjenesteproduksjon og slik bruke pengene på best mulig måte for innbyggerne.

I Lillehammerregionen var ett av målene for sammenslåingen å redusere kostnader⁴³. Dette kom frem i intensjonserklæringen hvor de kom frem til at kommunene i årene fram mot sammenslåing gjensidig skulle orientere hverandre om aktuelle investeringer gjennom prosjektets styringsgruppe. Dette gjaldt prosjekter over 5 millioner kroner og før prosjektene vedtas av kommunestyrene. Dette skulle gjelde for første gang fra budsjettåret 2009. Disponibel formue skulle disponeres av det nye kommunestyret til beste for innbyggerne i den nye kommunen. Som hovedprinsipp skulle ikke aksjepostene realiseres.

Kommuneøkonomi blir nevnt i utredningen for Skånland/Tjeldsund⁴⁴, men kun sporadisk gjennom de ulike kapitlene. Det samme kan man si for Sør-Østerdal, og økonomiske konsekvenser for kommunene var en av hovedproblemstillingene i konsekvensutredningen⁴⁵ for sammenslåingen av Ørland/Bjugn.

I Valdres er mye av debatten basert på en rapport fra SSB⁴⁶ som forteller om store økonomiske fordeler med sammenslåing. Utredningen fra Asplan Viak⁴⁷ vurderer innsparingene som urealistisk høye og ser på hvordan man på lang sikt vil få dårligere økonomi som sammenslåtte kommuner. Generelt fokuseres det på at kommunene selv ikke vil få beholde det økte handlingsrommet eventuelle besparelser vil gi.

Infrastruktur som hovedpremiss

I HAF (Hyllestad, Askvoll og Fjaler) var Dalsfjordbrua et av hovedpremissene som måtte være på plass for å få til en sammenslåing. Uten den har ikke regionen ett felles bo- arbeidsmarked. Da det ble klart at regjeringen ikke ville bidra med ekstra midler for å realisere/framskynde Dalsfjordsambandet⁴⁸, falt mye av grunnlaget og motivasjonen for sammenslåing bort. Prosessen med å involvere innbyggerne stoppet også opp etter dette.

⁴¹ Sluttrapport - Vurdering av effekter ved kommunesammenslåing for Gamvik og Lebesby, Bedriftskompetanse AS, 2004.

⁴² Sanda, K.G. (2002). *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – Tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området*. Rapport nr. 192/2002. Telemarksforskning – Bø.

⁴³ Intensjonserklæring – sammenslåing av kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer (14.01.08 – godkjent som drøftingsutkast i prosjektgruppa 18.01.08)

⁴⁴ Bedriftskompetanse as og Utviklingssenteret (2003). *Fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. Utredning vedrørende mulig sammenslutning mellom kommunene Skånland og Tjeldsund*.

⁴⁵ Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2013. *Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner*. Telemarksforskning. Rapport nr. 315

⁴⁶ Langørgen, Aaberge og Åserud (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslutning av kommuner*. SSB 2002.

⁴⁷ Råd, Oddny Grete og Sunde, Henning (2003) *BEDRE Å VÆRE STOR ENN (U)LYKKELIG SOM LITEN?* En utredning om kommunesammenslutning i Valdres: Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal. Asplan Viak as – rapport 2002/064.

⁴⁸ Brev fra daværende samferdselsminister Torhild Skogsholm av 17. oktober 2002.

I Ørland og Bjugn var utgangspunktet for prosessen som ble igangsatt (eller egentlig gjenopptatt) i 2012 ikke et nasjonalt initiativ knyttet til kommunestruktur, men at Stortinget fattet vedtak om å legge Norges framtidige kampflybase i Ørland kommune.

Lokalisering og navn på den nye kommunen

I Lillehammerregionen har man i intensjonserklæringen tydelig lagt frem premisser rundt lokalisering og navn på den nye kommunen⁴⁹. Kommunesenter skulle være Lillehammer og navnet på den nye kommunen skulle også være Lillehammer. I tillegg skulle man etablere servicekontor i de to andre kommunesentra. Øvrig kommunal bygningsmasse skulle benyttes så langt det var praktisk og økonomisk hensiktsmessig.

I Ørland/Bjugn spilte plassering av rådhus og sentraladministrasjon en viktig rolle⁵⁰. I styringsgruppen anbefalte man Brekstad i Ørland som nytt kommunesenter, og dette danner grunnlag for folkeavstemmingen. Ørland kommunestyre vedtok innstillingen, mens man i Bjugn rådet innbyggerne til å si nei til styringsgruppens flertallsinnstilling. Som nevnt tidligere var det også i Skånland/Tjeldsund uenigheter rundt lokalisering av kommunesenter, og man unngikk dette som premiss i prosessen.

Identitet og tilhørighet til lokalsamfunnet er sterkere enn til kommunen

I de syv prosessene som ikke førte til sammenslåing er det i fem av dem eksempler på at sterk *regional* identitet og/eller regional integrasjon *ikke* førte til mer positiv holdning til sammenslåing. Tilhørigheten til lokalsamfunnet er sterk og ser ut til å ha mer betydning i sammenslåingsprosessen enn regionale faktorer.

I Valdres var det i perioden 2001-2004 årlig tilsammen nærmere 1200 innbyggere i de fire kommunene som krysset kommunegrensene for å dra på jobb, 800 av disse var innpendlere til Nord-Aurdal. Utredningen⁵¹ som lå til grunn for diskusjonen i Valdres pekte på at det lå bedre til rette for en kommunesammenslåing i Valdres enn mange andre steder. Begrunnelsen var felles tilknytning til natur og primærnæringer, et felles kommunikasjonsknutepunkt og regionalt senter for offentlig og privat tjenestetilbud (Fagernes), at kultur- og aktivitetstilbud rekker over kommunegrensene og at regionen har felles avis (avisa «Valdres»). Grad av felles identitet er ikke direkte undersøkt eller sammenlignet mot andre regioner, men utredningen trekker frem det ovennevnte som indikasjoner.

Evalueringen etter prosessen i Valdres pekte på at både den lokale tilhørigheten og valdresidentiteten er sterk, og når innbyggerne er på besøk utenfor regionen sier de at de er fra Valdres. Samtidig har folk i kommunene en sterk lokal identitet, der sterke forsvarere for en desentralisert skolestruktur er eksempler på dette.⁵² Under folkeavstemmingen skiller innbyggerne i Nord-Aurdal, som har størst innpendling, seg fra sine naboer og sier ja til sammenslåing.

I Lillehammer-regionen kommer det fram i utredningen⁵³ at folk føler større tilknytning til nærmiljøet enn til kommunen og at det er lite som tyder på at dette vil endres i en sammenslått kommune. Utredningen peker også på at en felles visjon for sammenslåingsarbeidet kan virke samlende. En stor andel av befolkningen er født i en av de andre kommunene i regionen, det er stor arbeidspendling mellom kommunene, med Lillehammer som stor innpendlingskommune. Elevene i videregående skole krysser kommunegrensene

⁴⁹ Intensjonserklæring – sammenslåing av kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer (14.01.08 – godkjent som drøftingsutkast i prosjektgruppa 18.01.08)

⁵⁰ Kartlegging Ørland/Bjugn 2014

⁵¹ Råd, O. G. og H. Sunde. 2003. *Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten? En utredning om kommunesammenslutning i Valdres: Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal*. Rapport 2002/064. Asplan Viak AS.

⁵² (Bolkesjø og Brandtzæg 2005: 91).

⁵³ Asplan Viak. 2008. *Ny kommunestruktur i Lillehammerregionen? Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning*. Sluttrapport 30.01.2008. Asplan Viak.

daglig. Lillehammer er felles handelssentrum og kommunene har kultur- og fritidstilbud som utfyller hverandre.

I motsetning til i Valdres peker utredningen⁵⁴ om sammenslåing i Sør-Østerdal på at det ikke finnes en egen østerdalsidentitet og utreder peker på områder som taler for at felles identitet bør utvikles: felles arbeidsmarked, felles videregående skole i begge de to store sentrene, felles lokalavis og Trysil som kjent merkevare. Sør-Østerdal regionråd var likevel enstemmig mot å slå sammen de fire kommunene.

I Skånland og Tjeldsund var ETS-samarbeidet⁵⁵ godt innarbeidet, men sammenslåingsprosessen gjaldt bare to av de tre kommunene. Området har rimelig stor arbeidsmarkedsintegrasjon, blant annet fordi flyplassen i Evenes er arbeidsplass for innbyggere i alle tre kommunene. Tall for pendlingsstrømmer i Tjeldsund i perioden 2000-2003 viser at det var lite pendlere ut av kommunen, men flertallet av de som pendlet reiste på jobb i Skånland og like mange til Harstad. For pendlere ut av Skånland var det flest som arbeidet i Harstad, fulgt av Evenes og på tredje plass Tjeldsund. Kommunene har felles videregående skole og ungdomsråd. Evenskjer i Skånland er handelssenter også for Tjeldsund, og begge kommunene har Harstad som sin nærmeste handelsby. Til tross for stor integrasjon ønsket ikke velgerne i Tjeldsund sammenslåing, mens det ble ja-flertall i Skånland.

Ørland og Bjugn er forholdsvis jevnstore i folketall. Pendlingsstatistikk for perioden 2010-2013 viser at de var begge største pendlerkommune for hverandre, med et samlet tall på mellom 5-600 arbeidspendlere mellom de to kommunene. Flere av kildene peker på at kommunenes tradisjonelle roller som by/tettsted (Ørland) og bygd (Bjugn) hadde betydning for den lokale identiteten, der vedtaket om lokalisering av kampflyplassen på Ørland kan ha forsterket Bjugns opplevelse av å være mindre betydningsfull. I folkeavstemmingen var det ja-flertall i Ørland og nei-flertall i Bjugn. Også i Gamvik og Lebesby er informantene våre inne på problematikk knyttet til lokalisering, der flyplassen i Gamvik nevnes som kilde til noe rivalisering mellom de to kommunene. Kildene våre forteller at kulturen i de to kommunene og holdningene til å samarbeide med hverandre oppleves å være ulike. Lebesby sa nei til felles næringsseting med 1,5 millioner kroner finansiert av Finnmark fylkeskommune. Kildene våre forteller også at Gamvik oppleves å være flinkere til å posisjonere seg i media enn Lebesby. Begge kommunestyrene sa enstemmig nei til sammenslåing.

⁵⁴ Østre, S (red.), med bidrag fra flere. 2005. Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal. Rapport nr 3-2005. Høgskolen i Hedmark.

⁵⁵ Evenes, Tjeldsund og Skånland

4 Prosesser

4.1 Innledning og oppsummering

I kartleggingen har vi ønsket å finne ut hva som kjennetegner sammenslåingsprosessen og om det er fellestrekk på tvers av de kommunene vi har kartlagt. Prosessene regner vi i denne rapporten fra tidspunktet initiativet tas og til vedtak om sammenslåing skjer eller prosessen avsluttes. I dette kapitlet beskrives prosessene som er gjennomført i de 14 casene, med vekt på å formidle hva som konkret har foregått av aktiviteter og tiltak. Kapitlet er tredelt, der innbyggermedvirkning, administrative/organisatoriske prosesser og politiske prosesser behandles hver for seg. Gjennomgangen av hvert tema er også sortert på sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. Fordi gjennomgangen er ganske omfattende, gis innledningsvis også en oppsummering av hovedmomentene, der vekten legges på fellestrekk mellom de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte. I kapittel 5 er en sammenligning på tvers av de to kategoriene.

Innbyggermedvirkning er en viktig del av sammenslåingsprosessene og viktig for å skape engasjement, dekke informasjonsbehovet og gjøre det mulig for innbyggerne å gjøre seg opp en kvalifisert mening rundt sammenslåings spørsmålet. God medvirkning kan også bidra til større tillit og forankring til prosessene⁵⁶. Informasjonsbehovet i en sammenslåingsprosess er stort. Formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis har til dels vært undervurdert i alle casene⁵⁷. Mangelfull informasjon kan føre til negativt fokus, noe som er uheldig for prosessen.

Den administrative og den politiske prosessen kan ha betydning for både forankringen til sammenslåingsprosessen og tilliten til at informasjonen som kommer frem gjennom utredninger og debatter er balansert og tar for seg det som er viktig for de berørte.

Alle de sammenslåtte kommunene har brukt lang tid på prosessene frem til vedtak som sammenslåing. Ytterpunktene 3 og 12 år, mens de fleste ligger et sted mellom. I alle prosessene som har ført til sammenslåing har det kun vært to kommuner som har slått seg sammen. I ett tilfelle (Vindafjord/Ølen) lå kommunene i hvert sitt fylke. De fleste sammenslåtte kommunene har relativt korte avstander mellom tidligere kommunesentra. Unntaket her er Skjerstad/Bodø, men her har likevel Bodø fungert som det nærmeste senteret for innbyggerne i tidligere Skjerstad kommune. En form for innbyggerhøring er benyttet i alle de sammenslåtte kommunene. Folkeavstemming er det vanligste, mens man i noen tilfeller har brukt høring. Dette er benyttet mest i de mest asymmetriske sammenslåingene. I alle de sammenslåtte kommunene har vurderingen av sammenslåing vært lokalt initiert.

Det er stor variasjon i hvilke metoder som er brukt for å få ut informasjon til innbyggerne i de sammenslåtte kommunene. Flere har sendt ut informasjonsbrev eller flygeblad, men det er variasjon i hyppigheten. Folkemøter har vært en del av prosessen hos de fleste av de sammenslåtte kommunene. Noen har valgt å sette av en egen komité for å sørge for å dekke informasjonsbehovet i prosessen, mens andre har lagt til rette for direkte kontakt med ordførere. De syv sammenslåtte kommunene vi har sett på har med ett unntak hatt et informasjonsopplegg til innbyggerne. I dette unntaket ser man at det er engasjement fra privatpersoner for å samle og dele informasjon. utfordringene med informasjonsopplegg og folkemøter handler først og fremst om mangel på informasjon, eller at den informasjonen som kommer er ensidig positiv. I tillegg er det i flere av tilfellene lite engasjement og dårlig oppmøte på folkemøtene. I et par av sammenslåingsprosessene har det vært vanskelig å finne kritiske røster i den offentlige debatten. I ettertid eller ved bruk av innbyggerundersøkelser har man likevel sett at det har vært noe motstand også her, både blant politikere og innbyggerne.

⁵⁶ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁵⁷ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

De administrative prosessene i de sammenslåtte kommunene har startet ganske likt. Utover i prosessene har de tilpasset seg de lokale kontekstene. Det er stor variasjon i hvordan de ansatte har tatt del i prosessene, fra kun et par tillitsvalgte til en tredjedel av de kommunalt ansatte. I de tilfellene der prosjektleder er ansatt eksternt ses dette på som en tillitsmessig fordel.

I noen av prosessene har politiske ledere tydelig frontet at det er ønskelig med sammenslåing, mens andre har lagt vekt på å få lagt frem både de positive og negative sidene. I de tilfellene der sammenslåingen er sterkt knyttet topp mot et samferdselsprosjekt har dette preget prosessene i stor grad.

De ikke-sammenslåtte kommunene har brukt mellom ett og tre år på prosessen frem mot avgjørelsen om å avslutte prosessen eller holde folkeavstemming. I fire av de syv prosessene som ikke førte til sammenslåing, har man sett på alternativer med tre eller flere kommuner. I de tre andre har det vært to kommuner som vurderte sammenslåing. Det er stor variasjon i avstandene mellom kommunesentra i de ikke-sammenslåtte kommunene. I noen tilfeller er det relativt korte avstander, mens andre har veldig lange avstander. Det har vært benyttet folkeavstemming i tre av de syv ikke-sammenslåtte kommunene, i de andre tilfellene har man avsluttet prosessen før folkeavstemming eller avsluttet prosessen etter utredning forelå. Flere av de ikke-sammenslåtte prosessene har vært et utspring fra nasjonale initiativ og prosjekter, med unntakene Skånland/Tjeldsund og Ørland/Bjugn.

Det er variasjon i informasjonsopplegget i de ikke-sammenslåtte kommunene. Noen har ikke noe spesielt informasjonsopplegg til innbyggerne, mens andre har lagt stor vekt på å få ut informasjonen fra utredningene. I noen av tilfellene har ikke prosessen gått så langt at informasjon av innbyggerne eller folkemøter har blitt sett på som nødvendig. Utfordringene rundt informasjonsopplegget har hovedsakelig handlet om mangel på nyansert informasjon. I de ikke-sammenslåtte ser man i noen av tilfellene en del engasjement rundt prosessen. Her skiller Valdres seg ut hvor det var labert engasjement, i tillegg til HAF prosessen som i stor grad dreide seg om å få på plass Dalsjordbrua.

De administrative prosessene har hos de ikke-sammenslåtte kommunene startet ganske likt med styringsgrupper og ulike sammensetninger av arbeidsgrupper. Også her har de endret seg etter hvert ut fra forholdene. I ett tilfelle har også representanter fra ungdomsrådene blitt med i prosessen. I ett tilfelle gikk lederansvaret for arbeidsgruppene på rundgang mellom ordførerne i kommunene, to måneder av gangen. Ansattmedvirkningen har variert, også når det gjelder balansen mellom informasjon og involvering.

4.2 Innbyggermedvirkning

De fleste kommunene har brukt nettsider og informasjonsavis til innbyggerne og for å informere aktivt om sammenslåingsprosessen.

De vanligste formene for innbyggermedvirkning i sammenslåingsprosessene har vært: bygdemøter, folkemøter, informasjonsmøter, brev til alle innbyggere, egne møter for næringsliv og bedrifter, felles kulturarrangementer for de to kommunene, flygeblad til alle innbyggere hver 14. dag i prosjektperioden, flygeblad til alle ansatte hver 14. dag i prosjektperioden, egen hjemmeside for sammenslåingen, prosjektleder reiste på besøk til frivillige lag og organisasjoner, ansattmøter, sosiale samlinger for ansatte, annonser i lokalavisene.

Informasjonsopplegg til innbyggerne

Informasjonsopplegget og fremgangsmåtene har vært varierende i de ulike prosessene. I noen tilfeller er det lagt stor vekt på informasjon til innbyggerne, gjerne i form av informasjonsbrev. I flere av tilfellene ser vi at informasjonen til innbyggerne har vært oppfattet som unyansert og har vært brukt for å overbevise om det positive med sammenslåing.

De sammenslåtte

I Aure/Tustna fikk alle husstander i begge kommunene tilsendt tre statusrapporter og det ble sendt ut pressemeldinger om status og framdrift etter hvert møte i styringsgruppa⁵⁸. I Ramnes/Våle ble det sendt ut informasjon til befolkningen i begge kommunene i form av flygeblad i alle postkasser hver 14. dag. I Kristiansund/Frei hadde man en egen informasjonskomité som skulle se til at informasjonen til folk ble så objektiv som mulig. De benyttet seg ikke av informasjonsbrev, men arrangerte flere folkemøter⁵⁹.

I Mosvik/Inderøy ble ungdom spesielt invitert til medvirkning som en del av prosessen. Her hadde man eget møte hvor ungdom ble invitert til å snakke om sammenslåingen. Dette henger sammen med prøveordning med stemmerettsalder på 16 år⁶⁰.

Noen av de mer utradisjonelle informasjonskanalene som er benyttet er direkte møte med ordfører og digitale medier. I prosessen Mosvik/Inderøy stilte ordføreren i Mosvik opp til faste tidspunkt på kaffebaren i Mosvik sentrum for å svare på spørsmål⁶¹. I Harstad/Bjarkøy prosessen hadde ikke kommunene noe offisielt informasjonsopplegg. Privatpersoner opprettet imidlertid en Facebook-gruppe med 2288 medlemmer for å få utøve politisk press på fylkespolitikere i Troms og sikre fylkeskommunal finansiering av forbindelsen. Gruppen ble nedlagt da forbindelsen ble vedtatt i slutten av 2013⁶².

I to av prosessene blir det reist kritikk rundt innholdet i informasjonsbrevene til innbyggerne, hovedsakelig at de har vært ensidig positive og ikke vist både for- og motargumenter. I prosessen rundt Bodø/Skjerstad ble det sendt ut løpesedler til alle husstander⁶³. På begge løpesedlene ble det lagt vekt på hva gevinsten ved sammenslåing ville bli, dette ble oppfattet som at det skulle overtale folk. Utredningen som ble lagt til grunn for prosessen ble benyttet i svært liten grad i dialogen med innbyggerne. Den samme kritikken kom i prosessen med Aure/Tustna. Her ble det imidlertid, etter innspill på folkemøter, sendt ut et nytt informasjonsdokument til innbyggerne som tok for seg både fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing og andre viktige spørsmål som folk var opptatt av⁶⁴. I det ene tilfellet førte altså kritikken til endring.

De ikke-sammenslåtte

Blant de ikke-sammenslåtte kommunene ser man mye av den samme variasjonen som i de sammenslåtte. I noen av tilfellene sies det at de ikke har hatt lang nok prosess til at informasjonsopplegg har vært vurdert som aktuelt.

I Lillehammerregionen ble ungdom spesielt invitert til medvirkning. Her hadde man en stillkonkurranse for ungdom om hvordan de så for seg at en sammenslåing ville påvirke ungdom.

Tjeldsund/Skånland og Lillehammerregionen har i informasjonsarbeidet lagt mest vekt på utredningene. I Skånland/Tjeldsund ble det laget en kortversjon av utredningen som ble sendt til alle husstandene⁶⁵, og i Lillehammerregionen ble alle 16 delutredningene lagt ut fortløpende på de tre kommunenes hjemmesider og samlet i en endelig utgave på kommunestrukturprosjektets felles nettside (treelleren.no)⁶⁶.

⁵⁸ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁵⁹ Kartlegging Frei/Kristiansund 2014

⁶⁰ Kartlegging Inderøy/Mosvik 2014

⁶¹ Kartlegging Inderøy/Mosvik 2014

⁶² Kartlegging Bjarkøy/Harstad 2014

⁶³ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁶⁴ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁶⁵ Kartleggingen Ofoten 2014, Medieklipp

⁶⁶ Ny kommunestruktur i Lillehammerregionen? Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning. Sluttrapport 30.01.2008. Asplan Viak. Lillehammer, Gausdal og Øyer kommuner.

I Ørlandet/Bjugn kan vi ikke se de hadde noe spesifikt informasjonsopplegg utenom folkemøter. I HAF prosessen ble det laget en plan for informasjonsopplegg av styringsgruppa, denne ble ikke fulgt opp i to av de tre kommunene. Denne prosessen handlet mer om å få avklaringer rundt veiforbindelsen Dalsfjordbru som lå som premiss for sammenslåing.

Noe av den samme kritikken som man så i de sammenslåtte, går igjen også i de ikke-sammenslåtte. I Valdres ble det sendt ut informasjonsbrev til alle som bodde i de fire kommunene, men informasjonen ble kritisert for å være for ensidig og kun vise de positive sidene. På bakgrunn av denne kritikken ble det laget en ny informasjonsbrosjyre som skulle være mer balansert i forhold til positive og negative sider, samtidig ble brosjyren avsluttet med en appell for sammenslåing fra alle ordførerne⁶⁷.

Informasjonsmøter

De sammenslåtte kommunene

En form for folkemøte har vært brukt som en del av alle sammenslåingsprosessene til de nå sammenslåtte kommunene. Folkemøtene har hatt varierende oppmøte, og det går igjen at folkemøtene har kommet for seint i ut prosessene, ofte nært opp til folkeavstemmingene.

I Kristiansund/Frei ble det nedsatt en egen informasjonskomite som arrangerte folkemøter før folkeavstemmingen, i tillegg til annet informasjonsarbeid. På disse folkemøtene var det stort engasjement og godt oppmøte⁶⁸. Noen av møtene har hatt mer form av informasjonsmøter, der det har kommet kritikk på at folk ikke kom til orde tidlig nok, ikke fikk tilfredsstillende svar på spørsmål eller ensidig informasjon der man ikke har fått både for- og motargumenter.

Dårlig oppmøte går igjen i flere tilfeller, men en informant i Aure/Tusna prosessen forteller om at det på folkemøtene dukket opp folk man ellers ikke hørte fra og at flere tok ordet. Kartleggingene viser at det er størst engasjement i de minste kommunene i prosessene der det er store størrelsesforskjeller og i de kommunene hvor det er tydelig hva man kan miste eller tjene på sammenslåing. I Mosvik, Bjarkøy, Skjerstad så man klart mer engasjement enn i den andre kommunen i prosessene. I Aure/Tustna ble det først engasjement etter at rapporten fra Østlandsforskning foreslo å legge ned en skole i Tustna⁶⁹. I Ramnes/Våle var det større oppmøte på folkemøtene i Ramnes enn i Våle, selv om det også her var relativt dårlig oppmøte på de offisielle folkemøtene.

Utfordringer rundt dårlig oppmøte og kritikk om at folkemøtene kom for seint ut i prosessen har i noen tilfeller ført til endringer av opplegget. I Vindafjord, der det kom kritikk på at man åpnet opp for diskusjon først to timer ut i møtet, ble strukturen på møtene endret etter dette.

De ikke-sammenslåtte kommunene

I de ikke-sammenslåtte kommunene er det mer variert bruk av denne formen for innbyggermedvirkning. Dette kan i noen tilfeller begrunnes i at prosessen ble avsluttet før det ble aktuelt med folkemøter. Dette skjedde i Sør-Østerdal og Gamvik/Lebesby.

I Skånland/Tjeldsund ble det arrangert folkemøter etter at utredning forelå. Ifølge en informant dukket det her opp opposisjonspolitikere som slaktet resultatene, prosessen og ideen, det var størst politisk motstand i Tjeldsund og dette satte stemningen i salen⁷⁰.

I de ikke-sammenslåtte kommunene var det også størst engasjement i de mindre kommunene og der det i størst grad opplevdes som at man har noe å miste ved en sammenslåing. I prosessen rundt Ørland/Bjugn

⁶⁷ Kartleggingen Valdres 2014, Medieklipp

⁶⁸ Kartlegging Frei/Kristiansund 2014, Intervju

⁶⁹ Kartlegging Aure Tustna 2014, Intervju

⁷⁰ Kartlegging Ofoten 2014

hadde de folkemøte i begge kommunene. I tillegg arrangerte nei-siden i Bjugn et folkemøte ikke lenge før folkeavstemmingen⁷¹.

I likhet med prosessen rundt de sammenslåtte har det blitt rettet kritikk mot hvor langt i prosessene man kom før det ble arrangert folkemøte, og man har i noen tilfeller dårlig oppmøte på møtene⁷². Det er også varierende i hvor stor grad man har fulgt egne planer rundt innbyggermedvirkning og informasjon i de ikke-sammenslåtte kommunene. I HAF prosessen ble styringsgruppa enige om informasjonsopplegg når de hadde behandlet utredningen men ble kun fulgt opp i en av de tre kommunene⁷³.

4.3 Administrative prosesser

De administrative prosessene har vært ulike i de sammenslåtte kommunene. Flere har nedsatt styringsgrupper, men på ulike vis. Inntrykket er at både de sammenslåtte og de ikke-sammenslåtte starter med ganske lik organisering. Underveis endrer sammensetningen og formen seg ut fra de ulike kontekstene.

Organisering

De sammenslåtte kommunene

I Aure/Tustna ble det satt sammen en styringsgruppe for å lede utredningsarbeidet. Denne besto av ordførerne i kommunene, varaordfører i Aure og en opposisjonspolitiker i Tustna, rådmenn, en representant for fylkesmannen og en representant for de ansatte i hver kommune⁷⁴. Flere har pekt på Aure som rause i prosessen og det trekkes frem som positivt at det har vært praktisert likevekt i representasjon både i politiske og administrative fora.

I Kristiansund/Frei hadde de mye av den samme organiseringen som Aure/Tustna med styringsgruppe. Eneste forskjell er at de hadde ikke hadde med varaordfører, men opposisjonspolitiker fra hver av kommunene. Styringsgruppen ledet utredningsarbeidet og etter hvert ble det oppnevnt en referansegruppe bestående av én representant for hvert av de politiske partiene som er representert i kommunestyrene i de to kommunene⁷⁵.

Ramnes og Våle opprettet også en styringsgruppe sammensatt av representanter fra begge kommunene, Vestfold fylkeskommune, Kommunal og regionaldepartementet, ledet av fylkesmannen⁷⁶. Prosjektleder ble ansatt eksternt og overtok som rådmann for den nye kommunen rett før sammenslåingen var avsluttet. Det fremheves at eksternt rekruttering av prosjektlederen var en vesentlig forutsetning for at vedkommende kunne oppnå tillit i organisasjonen og gi prosessen legitimitet.

I prosessen med sammenslåing av Harstad og Bjarkøy ble prosjektledelse underlagt rådmennene i begge kommuner⁷⁷. Arbeidet ble organisert med fem faggrupper innenfor oppvekst, helse og omsorg, tekniske tjenester, støttefunksjoner og HR.

De ulike etatslederne drev prosessen i Bodø/Skjerstad. Ettersom de administrative ressursene i Skjerstad i utgangspunktet var svært små ble resultatet overbelastning på nøkkelpersonene⁷⁸. Bodø kommunes administrative oppbygging ble lagt til grunn, og ble ikke endret som følge av sammenslåingen. Et par

⁷¹ Kartleggingen Ørland/Bjugn 2014, Intervju

⁷² Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A. (2005) Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. Telemarksforskning Rapport 224/2005.

⁷³ Kartlegging HAF 2014

⁷⁴ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger.](#) Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁷⁵ Kaupang AS. 2004. *Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? En vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing.*

⁷⁶ Trygve Høgseth Christiansen – Re-organisering av Ramnes og Våle kommune. Universitetet i Oslo, mai 2007, masteroppgave

⁷⁷ Kartlegging Harstad/Bjarkøy 2014, Intervju

⁷⁸ Sunde, H og B. A. Brandtzæg. 2006. *Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommuneslutninger.* Asplan Viak og Telemarksforskning.

måneder før folkeavstemmingen ble det sendt ut oppsigelser til flere av de ansatte på kommunehuset i Skjerstad, disse ble så trukket tilbake igjen under henvisning til at det ville være behov for dem i Bodø kommunes organisasjon.

I Inderøy og Mosvik ble det først etablert en prosjektgruppe i hver av kommunene bestående av ordfører, varaordfører, opposisjon, tillitsvalgte og noen fra administrasjonen. Etter første møtet ble de to gruppene slått sammen til en gruppe. Prosjektgruppa kjørte prosessen helt fram vedtak om kommunesammenslåing. Fylkesmannen var personlig til stede på de to kommunestyremøtene og han ledet også det felles kommunestyremøtet etter de to separate sammenslåingsvedtakene. Etter dette kom prosjektleder, prosjektmedarbeider på plass og den tidligere prosjektgruppa ble administrativ styringsgruppe. Under dette kom 13 prosjektgrupper ledet av de ulike enhetslederne, og de måtte i en periode drifte to organisasjoner parallelt.

I Ølen/Vindafjord har prosjektleder hatt i oppgave å planlegge, administrere og drive fram sammenslåingsprosessene⁷⁹. Erfaringene tyder på at behovet for bemanning i prosjektet i prosjektet i utgangspunktet var undervurdert. Enkelte har pekt på at sterkere bemanning i prosjekt kunne bidratt til en lettere og raskere gjennomføring. Også her ble prosjektleder ansatt eksternt, noe som trekkes frem som positivt for tillit til prosessen⁸⁰. Alle andre ble ansatt internt fra de to kommunene.

I Aure/Tustna ble det ikke kartlagt noen forutsetning for deltagelse sammenslåingsprosessen før arbeidet var i gang, og før det kom opplegg for timeføring og arbeidstid følte en del ansatte at det ble forventet dugnadsinnsats. Det var vanskelig for de tillitsvalgte å komme med i starten og de måtte kjempe for å komme i posisjon. De ti tillitsvalgte ble etter hvert frikjøpt 80 prosent til sammen.

Sett opp mot mulige utfordringer knyttet til legitimitet og tillit til prosessen, nevnes det i Ramnes/Våle og Vindafjord/Ølen at det var viktig at prosjektleder var ansatt eksternt.

På grunn av Skjerstad kommunes størrelse opplevde man en overbelastning på nøkkelpersoner som skulle drive prosessen.

De ikke-sammenslåtte kommunene

Blant de ikke-sammenslåtte kommunene ser man mye av den samme organiseringen som i de sammenslåtte.

I Lillehammerregionen var det kommunestyrene var prosjektets eiere⁸¹. Prosjektets politiske styringsgruppe har vært de tre formannskapene. Kommunestyrene opprettet en prosjektgruppe som besto av ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann og tillitsvalgt fra hver av de tre kommunene. Prosjektgruppen har hatt et arbeidsutvalg bestående av ordførerne, rådmennene og én tillitsvalgt. Lederansvar for disse gruppene har gått på omgang mellom de tre ordførerne; to måneder av gangen. Hvilke tema som skulle utredes i prosessen har vært bestemt av kommunestyrene og man endte opp med 16 delutredninger. De fleste utredningene er laget av arbeidsgrupper der representanter fra alle tre kommunene har deltatt, noe som har gitt bred involvering og et styrket eierskap til prosessen i kommunene.

Gamvik og Lebesby startet i oktober 2003 et samarbeidsprosjekt for å se på mulige samarbeids- og sammenslåingsløsninger. Det ble satt sammen arbeidsgrupper fra ulike sektorer i de to kommunene. Det ble også opprettet en styringsgruppe med rådmenn fra begge kommuner, fire formannskapsmedlemmer og tillitsvalgte fra hver av kommunene. Styringsgruppen hadde behov for ekstern bistand og knyttet Bedriftskompetanse til prosjektet i mars 2004. På grunnlag av utredningen som ble laget ble det enstemmig vedtak i begge kommuner om å ikke gå videre i prosessen.

⁷⁹ Sunde, H og B. A. Brandtzæg. 2006. *Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommuneslutninger*. Asplan Viak og Telemarksforskning.

⁸⁰ Kartlegging Ølen/Vindafjord 2014, Intervju

⁸¹ Ny kommunestruktur i Lillehammerregionen? Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning. Sluttrapport 30.01.2008. Asplan Viak. Lillehammer, Gausdal og Øyer kommuner.

Kommunene Tjeldsund og Skånland etablerte en styringsgruppe for sammenslåingsarbeidet bestående av ordførerne, tillitsvalgte, rådmennene, representanter for både Troms og Nordland fylkeskommune og representanter fra fylkesmann i både Troms og Nordland. Sekretærfunksjonen for styringsgruppa har vært ivaretatt av rådmennene og prosjektledelsen.

Sør-Østerdal var en del av prosjektet «Framtidens kommunestruktur», som var et samarbeid mellom KS og Kommunal og regionaldepartementet⁸². Initiativet fra ble tatt av ordførerne og Høgskolen i Hedmark fikk i oppgave å lage en rapport som skulle være grunnlaget for et saksframlegg til kommunestyrene. Regionrådet behandlet rapporten og med fem mot en stemme sa regionrådet nei til kommunesammenslåing⁸³.

I Valdres vedtok kommunene å utrede fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing. Prosjektgruppen besto i denne prosessen av rådmennene, og en styringsgruppe bestående av ordførerne pluss fylkesmann. Det ble gjort enstemmig vedtak i de fire kommunestyrene om å jobbe videre med sammenslåing som ga ordførere og rådmenn alle fullmakter til å lage et innspill til organisasjonsstruktur og informasjonsstrategi. Det ble ikke lagt noen føringer for hvordan det skulle behandles politisk i det videre arbeidet, noe som det i ettertid er pekt på at kunne styrket forankringen⁸⁴. Det var heller ingen av ordførerne som stilte krav til at de ville ha et flertall i kommunestyret bak seg i den prosessen som ble kjørt. De var redd for at dette kunne føre til at prosessen stoppet opp. Ordførerne i Valdres ble kritisert for å kjøre en lite involverende prosess, men samtidig trekkes det frem som positivt med tydelige og synlige ledere av prosessen.

I HAF-kommunene var arbeidet organisert med en styringsgruppe med fire representanter fra hver av de tre kommunene. I tillegg var det oppretta flere faggrupper på tvers av kommunene. Styringsgruppa laga en plan for prosessen videre med informasjon til innbyggerne, og at de i løpet av våren skulle gjøre formelt vedtak i alle tre kommunestyra om å arrangere rådgivende folkeavstemming. Planen ble kun fulgt opp i en av kommunene, mens de andre la størst vekt på å få avklaringer rundt Dalsfjordbrua.

Ørland/Bjugn hadde også en styringsgruppe som arbeidet med prosessen. Den hadde en tilsvarende lokal sammensetning som i de fleste andre sammenslåingene, men hadde i fase to av prosessen i tillegg med en representant fra ungdomsrådet i hver kommune⁸⁵. Den største forskjellen var kanskje likevel at fylkesrådmannen ble hentet inn som leder av styringsgruppa, og at også Fylkesmannen hadde en representant i styringsgruppa. Fylkesrådmannen foreslo i sin innstilling å legge rådhuset, sentraladministrasjon, helse/omsorg og teknisk til Ørland. Oppvekst, kultur og fritid ble foreslått lagt til Bjugn. Det var fylkesrådmannen og fylkesmannens representant som skapte flertall for fylkesrådmannens innstilling i styringsgruppas avsluttende møte. Dette ble oppfattet som kontroversielt både av politisk og administrativ ledelse i Bjugn kommune. De mente at fylkesrådmannen og fylkesmannens representant gjennom dette tok side for Ørland.⁸⁶

Ansattmedvirkning

Med medvirkning menes her både den formelle ansattmedvirkning gjennom de tillitsvalgte og den faglige medvirkning som kommunalt ansatte. Rollen til de kommunalt-ansatte har variert i prosessene. I noen har det vært brei deltagelse fra de ansatte, med et bevisst ønske om å samle synspunkter nedenfra og ha en åpen prosess⁸⁷.

⁸² ØF rapport nr 01/2005, kommunestruktur i Hedmark

⁸³ Mediekklipp kartleggingen Sør-Østerdal. <http://www.ostlendingen.no/arkiv/nei-til-sammenslaing-1.4496733>

⁸⁴ Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A. (2005) Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. Telemarksforskning Rapport 224/ 2005.

⁸⁵ Kartleggingen Ørland/Bjugn 2014

⁸⁶ Kartleggingen Ørland/Bjugn 2014

⁸⁷ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

De sammenslåtte

Ramnes/Våle valgte å la sammenslåingsarbeidet i stor grad være integrert i den ordinære driften⁸⁸. I dette tilfellet la sammenslåingsarbeidet beslag på rundt en tredjedel av de ansatte i de to kommunene. Det gav stor medvirkning fra de ansatte men har samtidig ført til stort arbeidspress på de ansatte som har vært med i prosessene⁸⁹.

Informasjonen til de ansatte er et punkt som går igjen i kritikken mot prosessene. Det handler både om mangel på informasjon, og usikkerhet om hvor informasjonen kommer fra. Mange i Aure og Tustna klaget på dårlig informasjon, spesielt i den første fasen av prosjektet. Det var da ikke opprettet noen klare informasjonskanaler, og det tok syv måneder før informasjonshåndteringen var på plass.

De ikke-sammenslåtte

I de ikke-sammenslåtte kommunene finner vi også til dels lite medvirkning blant de ansatte. I de fleste tilfellene har det vært med et par ansattrepresentanter i prosessene.

I Valdres var de fagorganiserte i kommunene representert i styringsgruppen for utredningen⁹⁰. Etter at utredningsarbeidet var over var det mer snakk om informasjon til enn involvering av de ansatte, men det er også gitt uttrykk for at det ikke var noe sterkt ønske blant de ansatte om å bli mer involvert og at de var fornøye med informasjonen som ble gitt⁹¹.

I Gamvik/Lebesby ble det utarbeidet en rapport hvor blant annet de ansatte og tillitsvalgte fikk gitt sine innspill⁹². I HAF-prosessen ble det opprettet faggrupper på tvers av kommunene som kom med anbefalinger på hvilke konsekvenser en sammenslåing ville ha for deres tjenesteområde⁹³.

I Ørlandet/Bjugn ble de ansatte i kommunene ble informert via tillitsvalgte og det ble arrangert et felles allmøte for alle de ansatte i de to kommunene.

Prosessen i Sør-Østerdal kom aldri så langt at ansattmedvirkning ble vurdert aktuelt.

4.4 Politiske prosesser

De sammenslåtte

Politikerne har hatt ulik tilnærming til sammenslåingsprosessene. I noen tilfeller har de politiske lederne samlet kommet med anbefaling til sammenslåing og tydelig stått sammen om at en sammenslåing er ønskelig. Dette så man både i Bodø/Skjerstad og i Mosvik/Inderøy.

I Bodø/Skjerstad prosessen hadde man folkeavstemming i Skjerstad med høy deltagelse, mens man i Bodø ikke gjennomførte dette. Det ble antatt at Bodøs befolkning ikke ville være opptatt av dette spørsmålet, og den politiske støtten for sammenslutning ble vurdert som tilstrekkelig⁹⁴.

⁸⁸ Agenda 2005 Re – effekter – etterundersøkelse http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2002/0020/ddd/pdfv/273606-re_rapporten.pdf

⁸⁹ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁹⁰ ⁹⁰ Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A. (2005) Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. Telemarksforskning Rapport 224/2005.

⁹¹ Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A. (2005) Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. Telemarksforskning Rapport 224/2005.

⁹² Sluttrapport – Vurdering av effekter ved kommunesamarbeid/sammenslåing for Gamvik og Lebesby Bedriftskompetanse AS, november 2004

⁹³ Kartleggingen HAF 2014, Intervju

⁹⁴ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

Harstad/Bjarkøy er en av de asymmetriske sammenslåingsprosessene, men i kartleggingen kommer det frem at en sammenslåing ville være en vinn-vinn situasjon for begge kommunene⁹⁵. Bjarkøy var i stor grad avhengig av interkommunalt samarbeid på flere områder og ser at sammenslåingen kan gi lokalsamfunnet nye muligheter og at nye tiltak lettere kan finansieres. I Harstad ble det sett på mulighetene i næringsutvikling innen havbruk og reiseliv når det geografiske området utvides. Begge kommunene har dermed vurdert egen gevinst.

I de tilfellene hvor prosessen er sterkt knyttet til et samferdselsprosjekt har dette påvirket tilnærmingen til selve sammenslåingen.

I Kristiansund/Frei gikk ordføreren i Frei offentlig ut mot sammenslåing med Kristiansund. I tillegg var mange politikere i Frei mer forbeholdne⁹⁶. Samtidig var ønsket om sammenslåing sterkt i Kristiansund. Dette hang sammen med store arealutfordringer i kommunen. Her var altså den største kommunen pådriver for sammenslåing.

Hvilken tilnærming man har til prosessen har kunnet påvirke tilliten til selve prosessen. I Aure/Tustna la de opp til en åpen prosess. De var bevisste på å ikke bare vise de positive sidene ved en eventuell sammenslåing og drive med det som en informant beskriver som «hemmelighetskremmeri». NIBR undersøkte oppfatningen blant innbyggerne i begge kommunene hvor det kom frem at de mente kommunepolitikerne tok opp alle de viktige spørsmålene, og at dette er en indikasjon på god dialog og tillit⁹⁷.

I prosessen rundt Bodø/Skjerstad har det kommet kritikk om at informasjonen ikke viste både for- og motargumenter, men holdt seg ensidig positiv. Det samme var tilfelle i Valdres-prosessen. I Kristiansund/Frei var en av ordførerne negativ til sammenslåingen og ville av den grunn sørge for at informasjonen til innbyggerne ble så nøytral som mulig. Det kan ha hatt innvirkning på tilliten til prosessen.

I Bodø/Skjerstad valgte de i liten grad å benytte seg av utredningen som var gjort av Nordlandsforskning i dialogen med innbyggerne. Som en av informantene sa i Sunde og Brandtzæg⁹⁸: "Ingen bryr seg om tekniske beregninger om noe som kan skje ti år fram i tid!".

De ikke-sammenslåtte

I de tilfellene hvor prosessen er sterkt knyttet til et samferdselsprosjekt har dette påvirket tilnærmingen til selve sammenslåingen. I HAF prosessen ser man på Dalsfjordbru-prosjektet og at man ikke fikk vedtatt det som avgjørende for at det ikke ble sammenslåing⁹⁹.

En holdning som går igjen i kartleggingene er det at "vi vet hvilke vilkår vi har med nåværende kommunestruktur, men vi vet ikke hva vi får».

I Skånland/Tjeldsund og i Lillehammer ble det lagt stor vekt på å fortelle innbyggerne hva som kom frem i utredningene, og de ble brukt aktivt i informasjons- og medvirkningsarbeidet. I Lillehammerregionen var det Øyer som avsluttet prosessen, med bakgrunn i at sammenslåingen var for dårlig utredet, lite å vinne økonomisk og en opplevelse av storkommunen Lillehammer som lite ydmyke i prosessen¹⁰⁰. Det var bred enighet i kommunestyret i Øyer som stemte nei og avsluttet prosessen.

I Gamvik/Lebesby var det enstemmig kommunestyre vedtak i begge kommunene om å ikke gå videre med sammenslåingsprosessen etter utredningsrapporten forelå. I Sør-Østerdal ble det bestilt en utredning som skulle gå nærmere inn på hva en sammenslåing ville medføre for regionen, denne skulle utfylle den

⁹⁵ Kartleggingen Harstad/Bjarkøy 2014

⁹⁶ Kartlegging Frei/Kristiansund 2014

⁹⁷ Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter (2004). Jan Erling Klausen. NIBR-rapport 2004

⁹⁸ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger*. Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

⁹⁹ Kartlegging HAF 2014

¹⁰⁰ Kartlegging Lillehammerregionen 2014, Intervju

utredningen som ble gjort for hele Hedmark som en del av prosjektet «Fremtidens kommunestruktur». Regionrådet i Sør-Østerdal behandlet rapporten fra Høgskolen i Hedmark og med fem mot én stemme sa Regionrådet for Sør-Østerdal nei til kommunesammenslåing¹⁰¹.

I Valdres var det i hovedsak ordførerne som drev prosessen og lagde skisse til ny kommunestruktur. Denne skissen ble presentert i et felles kommunestyremøte, men det var ingen som krevde at kommunestyrene skulle godkjenne skissen til organisasjonsstruktur og informasjonsopplegget¹⁰². Noen stilte spørsmål ved at kommunestyret ikke skulle diskutere saken nærmere. I følge Bolkesjø og Brandtzæg (2005, s.58) er det grunn til å tro at en politisk behandling av både informasjonsopplegget og skissen til organisasjonsstruktur ville ha styrket saken sett fra ja- siden. Det kunne ha gitt politisk forankring, ansvarliggjort politikerne og skapt større engasjement.

Offentlig debatt og engasjement

De sammenslåtte

I flere av sammenslåingsprosessene var det labert engasjement og lite offentlig debatt om sammenslåingene. Det fortelles om mangel på kritiske røster i flere av sammenslåingsprosessene.

I Skjerstad/Bodø ble det like før folkeavstemmingen gjennomført en undersøkelse i som viste en betydelig motstand mot sammenslåingen. Likevel slet lokalavisen med å finne motstandere av sammenslåingen og fikk relativt få leserbrev. Selv om motstanderne ikke var synlige offentlig mobiliserte de like før folkeavstemmingen og forhindret nesten ja-flertallet som flere på forhånd var sikre på. Selv om det var relativt få leserbrev om sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad mener Avisa Nordland at de dekket saken fylldig gjennom redaksjonelt innhold.

Det var lite debatt i Ramnes og Våle, og det var heller ingen offentlige reaksjoner på at politikerne takket ja til kommunalminister Opseths tilbud om gratis utredning i 1997. Kommunal Rapport beskrev det slik: "Våle og Ramnes er ikke som andre kommuner. Her er både sentrumsordførere og innbyggere positive til sammenslåing"¹⁰³. Selv om prosessen med sammenslåing mellom Ramnes/Våle begynte i 1997 kom det første leserbrevet først i 1999¹⁰⁴. I sammenslåingsperioden var det ikke egen lokalavis for området, og regionavisa Tønsberg Blad var de som kunne skrive om kommunesammenslåingen. Avisen skriver generelt lite om aktiviteter utenfor Tønsberg kommune. En mulig forklaring kan være at debattene og engasjementet ikke foregikk offentlig men på studieringer som de ulike partiene arrangerte. På disse studieringene ble Telemarksforsknings utredning diskutert. Det ble også etter hvert klart at sammenslåingssaken var en sak som splittet nesten alle partiene på tvers.

I Ølen/Vindafjord og Kristiansund/Frei beskrives et godt engasjement som en del av prosessene. Det var tilnærmet ingen offentlig debatt i forkant av folkeavstemmingen i Ølen/Vindafjord, men tre uker før oppfordret begge lokallagene av AP innbyggerne til å stemme nei. De mente at de hadde for lite kunnskap om konsekvensene av sammenslåing (for innbyggere, kommuneansatte og kommunalt tjenestetilbud, skolestruktur). Lokallagene fryktet også lav valgdeltakelse fordi det ikke hadde vært debatt. Politikerne fra de andre partiene og næringsdrivende gikk tilsvarende ut og oppfordret til å stemme ja, og mente at AP-lagene brukte saken strategisk med tanke på kommende kommunevalg.¹⁰⁵

¹⁰¹ Medieklipp kartlegging Sør-Østerdal <http://www.ostlendingen.no/arkiv/nei-til-sammenslaing-1.4496733>

¹⁰² Bolkesjø, T. og Brandtzæg, B.A. (2005) Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. Telemarksforskning Rapport 224/ 2005.

¹⁰³ Kommunal Rapport 13.februar 1998

¹⁰⁴ Re-organisering av Ramnes og Våle kommuner. En organisasjonsteoretisk prosess og effektanalyse av kommunesammenslåingen mellom Ramnes og Våle i 2002

¹⁰⁵ Sunde, H. og B.Brandtzæg (2006). Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. Sandvika/Bø, Asplan Viak/Telemarksforskning.

I Kristiansund/Frei var det opphetede folkemøter og stor debatt i avisene, men en informant beskriver temperaturen og engasjementet som størst på Frei-siden av sundet¹⁰⁶. I Ølen/Vindafjord så de på prosessen i seg selv som en viktig del av å skape engasjement¹⁰⁷. Her inviterte de blant annet til konkurranse om utforming av nytt kommunevåpen og denne fikk stor interesse blant innbyggerne.

I Harstad/Bjarkøy handlet hele debatten rundt sammenslåing om Bjarkøyforbindelsen, og det å oppgi egen kommune var helt underordnet fastlandsforbindelsen¹⁰⁸. Bjarkøy ville «sikre seg at spaden var i jorden» før de sa endelig ja til sammenslåing¹⁰⁹. Foruten organisering av legevakttjenesten for Mosvik og Inderøy, var det lite annet som var framme i debatten¹¹⁰.

De ikke-sammenslåtte

Blant de ikke-sammenslåtte var det godt med engasjement i noen av prosessene. I Ørland/Bjugn hadde man ifølge en informant bredt og godt engasjement fra alle aldrer og uansett standpunkt. Lillehammerregionen satset blant annet på å engasjere ungdom og hadde en stillkonkurranse som del av prosessen. Noen har debattert en storkommune fra ungdommens ståsted, mens andre har skrevet ei framtidfortelling fra en ungdom i storkommunen anno 2017¹¹¹.

Avisen Tidens Krav (Kristiansund) var opptatt av å bidra positivt til at Imarsundprosjektet ble realisert og var positiv til kommunesammenslåing mellom Aure/Tustna. I Nordvest-Nytt, lokalavisen for Smøla og Aure, ble mer av den reelle diskusjonen fanget opp. Her var det mulig å se at det var størst skepsis til sammenslåing i Tustna.

Valdresprosessen skiller seg ut med lite engasjement rundt den eventuelle sammenslåingen blant innbyggerne og andre utenom ordførerne. Her valgte man å leie inn et PR byrå for å hjelpe til med å skape engasjement før folkeavstemmingen. Dagen før folkeavstemmingen ble det invitert til valgsirkus med blueskonsert, flammespyttere og sjonglører¹¹². I de prosessene som ble avsluttet tidlig ser vi ikke det store engasjementet blant folk.

Engasjementet i HAF-prosessen var sterkt knyttet opp mot gjennomføringen av Dalsfjordbrua.

5 Oppsummering og perspektiver

I dette kapitlet oppsummeres funnene i kapittel 3 og 4, og blir satt i sammenheng med problemstillingene som ble presentert i kapittel 2. Først presenteres fellestrekk mellom de kartlagte prosessene der vedtaket ble sammenslåing, deretter fellestrekk mellom prosesser som ikke førte til vedtak om sammenslåing. Til slutt ser vi på fellestrekk og ulikheter på tvers av de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte.

5.1 Fellestrekk der vedtaket ble sammenslåing

Motivasjon, mål og premisser

Lokale initiativ har vært avgjørende for at prosessene kom i gang. Kartleggingen viser at det var anstrengt kommuneøkonomi, nye infrastrukturløsninger eller godt interkommunalt samarbeid over flere år som bidro

¹⁰⁶ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

¹⁰⁷ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

¹⁰⁸ Kartlegging Harstad/Bjarkøy 2014, Intervju.

¹⁰⁹ Telefonintervju med varaordfører [Jan Fjellstad](#) 22.april 2014

¹¹⁰ Intervju med Arnfinn Tangstad

¹¹¹ Kartleggingen Lillehammerregionen, Intervju og medieklipp

¹¹² Kommunal Rapport Magasin. Publisert på trykk 13.10.2004.

til å utløse sammenslåingsprosessene. Det var stor variasjon i begrunnelsene for sammenslåing og lite sammenfall mellom de syv prosessene.

Vår kartlegging viser at målsettinger for sammenslåingen i liten grad er uttalt helt i starten av prosessene, og at kommunestyrene vedtar å *utrede* sammenslåing uten at målene konkretiseres og diskuteres i forkant. Målene kommer på plass et stykke ut i prosessen, ofte gjennom mandatet for utredningen, gjennom intensjonsavtaler eller gjennom selve utredningen.

Fellestrekket for målsettingene er at de kombinerer generelle, overordnede formuleringer med mer konkrete formuleringer, der den lokale konteksten er utgangspunktet. En sammenlikning av de fire sammenslåingene på begynnelsen av 2000-tallet¹¹³ viser at hovedmålsettingen var å utvikle livskraftige og mer handlekraftige kommuner. Delmålsettingene var å styrke og videreutvikle de kommunale tjenestene gjennom større fagmiljøer og mer kostnadseffektive løsninger. I flere av områdene var målsettingene konkretisert gjennom tiltak som ville komme innbyggerne til gode som følge av sammenslåing. I vår kartlegging har vi i tillegg sett på de tre prosessene som ikke ble analysert i denne utredningen. Inderøy/Mosvik har i stor grad de samme målformuleringene som de fire prosessene i den omtalte rapporten, og listen med likestilte mål i Ramnes/Våle og Harstad/Bjarkøy har også de samme elementene. Alle disse tre prosessene har i tillegg noen målformuleringer som vi ikke finner igjen hos de fire andre, for eksempel å skape attraktive kommunale arbeidsplasser og å styrke lokaldemokratiet og nærmiljøet.

Vi har oppsummert fellestrekkene for premisser i prosessene slik:

- Initiativet kommer fra lokale politiske og administrative ledere.
- Det var avklart før folkeavstemmingen hvor kommunesenteret skulle ligge og hvor rådmannen og sentraladministrasjonen skulle være lokalisert¹¹⁴.
- Det skulle ikke skje oppsigelser av ansatte.

Prosess

Alle de sammenslåtte kommunene har brukt lang tid på prosessene frem til vedtak som sammenslåing. Ytterpunktene er 3 og 12 år, mens de fleste ligger et sted i mellom. I alle prosessene som har ført til sammenslåing har det kun vært to kommuner som har slått seg sammen. I ett tilfelle (Vindafjord/Ølen) lå kommunene i hvert sitt fylke. De fleste sammenslåtte kommunene har relativt korte avstander mellom de tidligere kommunesentra. Unntaket her er Skjerstad/Bodø, men her har likevel Bodø fungert som det nærmeste senteret for innbyggerne i tidligere Skjerstad kommune. En form for innbyggerhøring er benyttet i alle de sammenslåtte kommunene. Folkeavstemming er det vanligste, mens man i noen tilfeller har sett høring som greieste løsning. Dette er først og fremst benyttet i de mest asymmetriske sammenslåingene. I alle de sammenslåtte kommunene har forslag om å vurdere sammenslåing vært lokalt initiert.

Det er stor variasjon i hvilke metoder som er brukt for å få ut informasjon til innbyggerne i de sammenslåtte kommunene. Flere har sendt ut informasjonsbrev eller flygeblad, men det er variasjon i hyppigheten. Folkemøter har vært en del av prosessen hos de fleste av de sammenslåtte kommunene. Noen har valgt å sette av en egen komité for å dekke informasjonsbehovet i prosessen, mens andre har lagt til rette for direkte kontakt med ordfører. De fleste av de syv sammenslåtte kommunene vi har sett på her har det felles at de har hatt et informasjonsopplegg til innbyggerne, med ett unntak. I dette unntaket ser man at det er engasjement fra privatpersoner for å samle og dele informasjon. Utdrøiningene med informasjonsopplegg og folkemøter handler om mangel på informasjon, eller at den informasjonen som kommer er ensidig positiv. I tillegg er det i flere av tilfellene lite engasjement og dårlig oppmøte på folkemøtene. I et par av sammenslåingsprosessene har det vært vanskelig å finne kritiske røster i den offentlige debatten. I ettertid

¹¹⁴ Med unntak av Kristiansund og Frei når det gjelder rådmann og sentraladministrasjon.

eller ved bruk av innbyggerundersøkelser har man likevel sett at det har vært noe motstand også her, både blant politikere og innbyggerne.

De administrative prosessene har i de sammenslåtte kommunene startet ut ganske likt, men har endret seg utover i prosessene etter de lokale kontekstene. Det er stor variasjon i hvordan de ansatte har tatt del i prosessene, fra kun et par tillitsvalgte til en tredjedel av de kommunalt ansatte. I de tilfellene der prosjektleder er ansatt eksternt ses dette på som en fordel for tilliten til prosessen.

I noen av prosessene har politiske ledere tydelig frontet at det er ønskelig med sammenslåing, mens andre har lagt vekt på å få lagt frem både de positive og negative sidene. I de tilfellene der sammenslåingen er sterkt knyttet topp mot et samferdselsprosjekt har dette preget prosessene i stor grad.

5.2 Fellestrekk der vedtaket ble å ikke slå seg sammen eller prosessen ble avbrutt

Motivasjon, mål og premisser

Både inngangene til og motivasjonen for å gå inn i en slik prosess er variert. I gjennomgangen av de sju prosessene som ikke endte i sammenslåing, finner vi igjen mange av de samme begrunnelsene og motivasjonsfaktorene som i de sju sammenslåtte. En fellesnevner er insitament gjennom at staten bevilger utredningsmidler, og at det fra regjeringshold gjennom kommuneproposisjonen ble signalisert behov for strukturendringer.

. Under har vi oppsummert de hyppigst nevnte faktorene:

- Gode erfaringer med interkommunalt samarbeid i regionen.
- Bekymring for demokratisk underskudd/mindre innflytelse for kommunestyrene dersom det blir for mange interkommunale selskaper.
- Anstrengt kommuneøkonomi, potensiell økonomisk gevinst.
- Sårbare/små fagmiljø, for små ressurser.
- Utfordringer med oppgaveløsning, ønske om å forbedre tjenestetilbudet.
- Endringer i samfunnstrekk/struktur (Ørland/Bjugn, etter lokalisering av kampflybasen).

Vår kartlegging viser at det var formulerte målsettinger i fire av de syv prosessene. Fellestrekkene i alle prosessene er likevel knyttet til økonomisk innsparing og styrking av tjenesteproduksjon og fagmiljø. De to kartlagte prosessene som ikke var del av det nasjonale prosjektet *Framtidens kommunestruktur* hadde indirekte målformuleringer gjennom utredningene. Det er bare prosessen i Skånland/Tjeldsund som ikke har målsettinger knyttet til økonomisk innsparing.

Vi har oppsummert fellestrekkene premisser som gjelder for flertallet av for i prosessene slik:

- Initiativet kommer gjennom nasjonalt prosjekt og følges opp lokalt¹¹⁵.
- Manglende eller uklare premisser rundt organisering og lokalisering.

Prosess

De ikke-sammenslåtte kommunene har brukt mellom ett og tre år på prosessen frem mot avgjørelsen om å avslutte prosessen eller avholde folkeavstemming. I fire av de syv prosessene som ikke førte til sammenslåing, har man sett på alternativer med tre eller flere kommuner. I de tre andre har det vært to kommuner som vurderte sammenslåing. Det er stor variasjon i avstandene mellom kommunesentra i de ikke-sammenslåtte kommunene. I noen tilfeller er det relativt korte avstander, mens andre har veldig lange avstander. Det har vært benyttet folkeavstemming i tre av de syv ikke-sammenslåtte prosessene, i de andre tilfellene har man avsluttet prosessen før folkeavstemming eller valgt å avslutte prosessen etter utredning forelå. Flere av de ikke-sammenslåtte prosessene har vært en del av eller et utspring fra nasjonale initiativ og prosjekter, med unntakene Skånland/Tjeldsund og Ørland/Bjugn.

¹¹⁵ Prosessene i Skånland/Tjeldsund og Ørland/Bjugn er unntak, der initieres prosessen lokalt

Det er variasjon i informasjonsopplegget i de ikke-sammenslåtte kommunene. Noen har ikke noe spesielt informasjonsopplegg til innbyggerne, mens andre har lagt stor vekt på å formidle innholdet fra utredningene. I noen av tilfellene har ikke prosessen gått så langt at informasjon til innbyggerne eller folkemøter har blitt sett på som nødvendig. Utfordringene rundt informasjonsopplegget har hovedsakelig handlet om mangel på nyansert informasjon. I de ikke-sammenslåtte ser man i noen av tilfellene en del engasjement rundt prosessen. Her skiller Valdres seg ut hvor det var labert engasjement, i tillegg til HAF prosessen, som i stor grad dreide seg om å få plass Dalsjordbrua.

De administrative prosessene har hos de ikke-sammenslåtte kommunene startet ganske likt med styringsgrupper og ulike sammensetninger av arbeidsgrupper, men endret seg etter hvert ut i fra forholdene. I ett tilfelle har også representanter fra ungdomsrådene blitt med i prosessen. I ett tilfelle gikk lederansvaret for arbeidsgruppene på rundgang mellom ordførerne i kommunene, to måneder av gangen. Ansattmedvirkningen har variert, også når det gjelder balansen mellom informasjon og involvering.

5.3 Hva er likheter og forskjeller der det ble sammenslåing og ikke?

Motivasjon, mål og premisser

Det er mer forskjeller enn likheter mellom de to gruppene vi har kartlagt. I de sammenslåtte kommunene var den lokale konteksten avgjørende for at prosessen kom i gang. I de ikke-sammenslåtte kommunene var statens midler til utredning, og at det fra regjeringshold ble signalisert behov for strukturendringer viktig.

I de sammenslåtte kommunene ser vi også at den lokale konteksten virker inn på målformuleringene. Dette ser vi i liten grad i de ikke-sammenslåtte. Det er likevel likheter i målformuleringene i de to gruppene fordi formuleringer om livskraftige kommuner finnes i begge. Forskjellene er knyttet til målformuleringer om kommuneøkonomi, som var mer framtrødende i de ikke-sammenslåtte kommunene.

Vi ser også mer forskjeller enn likheter når det gjelder premisser. I de sammenslåtte kommunene kom initiativet fra lokale politiske og administrative ledere. I de ikke-sammenslåtte fulgte de lokale ledere opp et nasjonalt initiativ, med unntak av Ørland/Bjugn og Skånland/Tjeldsund. I de sammenslåtte kommunene var det avklart før folkeavstemmingen hvor kommunesenteret skulle ligge, hvor rådmannen og sentraladministrasjonen skulle være lokalisert og at det ikke skulle skje oppsigelser av ansatte. I de ikke-sammenslåtte var det manglende eller uklare premisser rundt organisering og lokalisering, blant annet fordi prosessene ikke gikk så langt at det ble nødvendig å gjøre slike avklaringer.

Prosess

Det er mer forskjeller enn likheter mellom de to gruppene når det gjelder prosess. De sammenslåtte kommunene brukte mer tid (fra tre år og mer) fram til vedtak, enn de ikke-sammenslåtte der alle brukte mellom ett til tre år.

De sammenslåtte kommunene har alle brukt en form for innbyggerhøring, med folkeavstemming som den mest brukte metoden. I de ikke-sammenslåtte kommunene ble innbyggerhøring gjort i mindre grad, det var folkeavstemming i tre av de syv prosessene.

I de sammenslåtte kommunene har det vært planlagt og gjennomført informasjonsopplegg til innbyggerne. Dette har i mindre grad vært tilfelle i de ikke-sammenslåtte. I begge gruppene ser vi at det kommer tilbakemelding fra innbyggere om at den informasjonen som gis er for lite nyansert. Ett trekk ved de sammenslåtte kommunene er at den offentlige debatten var liten og med få kritiske røster. I de ikke-sammenslåtte ser den offentlige debatten ut til å ha vært større.

Når det gjelder medvirkning fra de ansatte i prosessen, har vi ikke funnet klare forskjeller eller likheter mellom de to gruppene.

Et kontekstuell forhold som er verdt å nevne, er at de sammenslåtte kommunene hadde relativt korte avstander mellom det nye og det tidligere kommunesenteret, mens dette varierer i mye større grad i de ikke-

sammenslåtte. I noen av de ikke-sammenslåtte kommunene var det til dels store geografiske avstander mellom de eksisterende kommunesentrene.

5.4 Kunnskap om medvirkning

Inndelingsloven¹¹⁶ slår fast at innbyggerne bør høres før det gjøres vedtak om kommunesammenslåing (§10). Vi vet at informasjonsbehovet i en sammenslåingsprosess er stort. Formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis har til dels vært undervurdert i sammenslåingsprosesser¹¹⁷. Dette inntrykket er styrket gjennom vår kartlegging.

Kommunene ønsker å være gode samfunnsutviklere. De lykkes likevel ikke i å involvere næringsliv, befolkning eller andre aktører i prosesser om framtidig utvikling av kommunesamfunnet. Dette skyldes at de ikke er bevisste nok om hva som skal til for å skape god involvering.

I de kommunene der prosessen ikke førte til sammenslåing ser vi at den politiske eliten i 12 av kommunene har konkludert med at det ikke er nødvendig å høre innbyggernes mening fordi deres vurdering er at grunnlaget for sammenslåing uansett ikke er til stede. Vi finner heller ikke dokumentasjon for at kommunene har tatt i bruk faste formelle organ som ungdomsråd, eldreråd, råd for funksjonshemmede eller områdeutvalg i sammenslåingsprosessene. Dette gjelder for både de sammenslåtte og de ikke-sammenslåtte kommunene.

Formell innbyggermedvirkning initiert av kommunen

Folkemøter i forkant av folkeavstemming og påfølgende folkeavstemming er den hyppigst brukte metoden for formell innbyggerhøring. Re og Skjerstad kommune gjennomførte i tillegg spørreundersøkelse for å kartlegge innbyggernes holdninger til kommunepolitikk og forvaltning før kommunesammenslåingen. Folkeavstemming ble gjennomført i 20 av de 35 kartlagte kommunene, 11 av de 14 sammenslåtte kommunene og ni av de 21 ikke-sammenslåtte kommunene. Alle kommunene som hadde folkeavstemming arrangerte åpne informasjonsmøter i forkant. Kommunene som ikke hadde folkeavstemming hadde heller ikke folkemøter, med unntak av Inderøy, Bodø og Harstad (åpen høring).

I 12 av de 21 ikke-sammenslåtte kommunene ble det dermed ikke gjennomført hverken folkemøter eller folkeavstemming. Vår analyse viser at i de 10 kommunene¹¹⁸ som deltok i prosjektet *Framtidens kommunestruktur* var det kun den eliten (administrasjon og politikere) i kommunene som var involvert i prosessen. Vi har ikke funnet dokumentasjon som tyder på at innbyggerne generelt eller næringsliv ble invitert til å komme med sine synspunkt. De tre kommunene i Lillehammer-regionen la likevel vekt på å involvere ungdommer i prosessen, med stilkonkurransen som viktig tiltak. Prosessen i HAF-kommunene var også begrenset til den politiske eliten, men der var det lagt planer for innbyggermedvirkning som ikke ble gjennomført i Hyllestad og Fjaler. Askvoll kommune gjennomførte den planlagte folkeavstemmingen med folkemøte i forkant, selv om de to andre kommunene avsluttet prosessen da det ble klart at Dalsfjordbrua ikke ble realisert.

Informasjon om sammenslåingsprosessen – ulike målgrupper i befolkningen

Kartleggingen viser at alle de 14 prosessene på en eller annen måte hadde målformuleringer som handlet om å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler. Dette arbeidet handler blant annet om næringsutvikling og utvikling i kommunesamfunnet, samt kommunens samhandling med befolkningen og andre aktører¹¹⁹.

¹¹⁶ [Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser](#)

¹¹⁷ Sunde, H. og B.A.Brandtzæg (2006). [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Sandvika, Asplan/Viak og Telemarksforskning.

¹¹⁸ Sør-Østerdal (fem kommuner), Nordkyn (to kommuner) og Lillehammerregionen (tre kommuner)

¹¹⁹ [Kriterier for god kommunestruktur](#). Delrapport fra ekspertutvalg. Mars 2014

Mangelfull informasjon kan føre til negativt fokus, noe som kan være uheldig for endringsprosesser. Vi vet gjennom kartlegging og nær kontakt med lokale samfunnsutviklingsprosesser^{120 121} landet over at det er viktig å analysere hvilke ulike målgrupper som finnes, avklare hvem av dem som er viktigst å nå og hvordan man når dem. Vår analyse viser at dette i liten grad er gjort i de 14 prosessene rundt kommunesammenslåing. Når det gjelder andre målgrupper enn innbyggerne generelt er det to grupper vi ser har vært prioritert spesielt i noen få av kommunene – ungdom og næringslivet.

I Lillehammerregionen og Inderøy/Mosvik ble ungdom involvert gjennom stilkonkurranse og åpent møte. Informasjon til og egne møter med næringslivet ble gjennomført i Bjarkøy (representant i prosessgruppa), Ølen/Vindafjord og gjennom felles møte for de fire kommunene i Valdres. I Kristiansund/Frei gikk 12 næringslivsledere ut med krav om sammenslåing like før kommunestyrene vedtok å utrede saken.

De fleste kommunene har brukt informasjonsavis eller brev til innbyggerne, nettsider, flygeblad og avisannonser til å informere aktivt om sammenslåingsprosessen. Alle kommunene som er sammenslått har også laget ulike markeringer av begivenheten for sine innbyggere, blant annet en skikkelig folkefest for å markere oppstarten for den nye kommunen.

5.5 Kunnskap om betydningen av identitet

Stedene vi bor på er ikke bare steder med ulike funksjoner, men også steder som vi har et forhold til. Disse forholdene er både funksjonelle og følelsesmessige. Identitet og følelsen av tilhørighet til et sted kan spille en rolle i kommunesammenslåingsprosesser. På den ene siden kan det fremme sammenslåing ved at det eksisterer følelse av samhörighet og at kommunene er i samme båt. På den andre siden kan det hemme sammenslåing ved at man ikke føler samhörighet, men forskjellighet eller mistillit.

Det viser seg at identitet og tilhørighet ikke er egne tema i prosessene før vedtak om sammenslåing. Disse faktorene kan likevel være en del av motivasjonen for debatt rundt lokalisering av rådhus og tjenester. Tilhørigheten til lokalsamfunnet er sterk og ser ut til å ha mer betydning i sammenslåingsprosessen enn regional tilhørighet. I de syv prosessene som ikke førte til sammenslåing er det i fem av dem eksempler på at sterk *regional* identitet og/eller regional integrasjon heller *ikke* fører til mer positiv holdning til sammenslåing.

I seks av de syv prosessene som førte til sammenslåing blir bygging av felles identitet for den nye kommunen pekt på som viktig element etter at vedtak om sammenslåing er gjort.

Vår analyse om tilhørighet på tvers av kommunene viser at det i kun fire¹²² av prosessene *ikke* var stor grad av arbeidspendling mellom kommunene. For tre av disse er det mangel på landforbindelse mellom kommunene som forklarer dette, mens Gamvik og Lebesby begge er kommuner med svært liten innpendling generelt. For Harstad/Bjarkøy og Aure/Tustna ser det i tillegg også ut til å ha vært lite samarbeid og fellesskap mellom innbyggerne både i forkant og i etterkant av sammenslåing. I de andre prosessene var det i større grad arbeidspendling mellom kommunene i forkant av sammenslåingsprosessen.

Stedstilhørigheten er høy i Norge. Både Lokalsamfunnsundersøkelsen gjennomført av Bygdeforskning i 2011¹²³ og Difis innbyggerundersøkelse¹²⁴ gjennomført i 2013 har sett på folks tilhørighet til kommunen de bor i. Begge undersøkelsene viser at nordmenn føler sterk tilhørighet til sin bostedskommune. I Lokalsamfunnsundersøkelsen oppgir 33 % høyeste grad av tilhørighet, og i Difis innbyggerundersøkelse fra

¹²⁰ Distriktssenteret (2013). *Kartlegging av prosjekta i Bulyst-satsinga*. Arbeidsnotat.

¹²¹ Grimsrud, G.M. og M. Aure (2013). *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner*. Bergen, Ideas2evidence, Norut og Møreforskning. ideas2evidence Rapport 4/2013

¹²² Aure/Tustna, Harstad/Bjarkøy, Gamvik/Lebesby og Hyllestad/Askvoll/Fjaler.

¹²³ Storstad, O. (2013). *På vei mot et Norsk bygdebarometer*. Norsk senter for bygdeforskning, rapport nr. 11/2012

¹²⁴ <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen>

2013 oppgir 36 % at de har svært sterk tilhørighet til kommunen de bor i, og hele 62 % oppgir sterk eller svært sterk tilhørighet. I begge undersøkelsene er det svært få som oppgir svak tilhørighet.

Når folk får valget om å besvare hvilket geografisk område de føler størst tilhørighet til – ikke bare hvor sterk tilhørighet de føler til kommunen - kommer bygda/byen høyere opp enn kommunen¹²⁵ ¹²⁶. I de minste kommunene er stedstilknytning og kommunetilknytning ofte sammenfallende, og det er også her kommunetilhørigheten er sterkest og motstanden til kommunesammenslåing er størst¹²⁷.

Er det forskjell på grad av tilhørighet til kommune mellom kommunene som er sammenslått og de som ikke er det? I Difis undersøkelse er det også mulig å se på tilhørighet på kommunenivå og vi har undersøkt resultatet i de syv sammenslåtte kommunene vi har kartlagt. Det er ingen forskjell i følt tilhørighet i de sammenslåtte kommunene og gjennomsnittet for resten av Norges kommuner. Begge parter har like sterk tilhørighet.

Det er likevel slik at tilhørighet *på tvers* av kommuner kan spille en rolle for om innbyggerne ønsker en sammenslåing med nabokommunen. En følelse av å være i samme båt er grunnlag for en frivillig sammenslåing. Fravær av interkommunal identitet, kjennetegnet av opplevd forskjellighet og mistillit, kan hemme en sammenslåing¹²⁸. Felles arbeidsmarked, delt handelssenter, felles skolemarked, felles institusjoner (idrett, kultur, lokalavis) og vellykkede interkommunale samarbeid og infrastruktur er byggere av interkommunal identitet¹²⁹.

Sammenslåingene Frisvoll og Almås sitt datagrunnlag bygger på er av en annen art enn de som nå ligger framfor oss. Mens de tidligere (på 2000-tallet) var klart frivillige og kun drevet av aktører i kommunene selv (ordførere, rådmann eller næringsliv), står vi nå framfor en reform som er initiert av regjeringen. Forskjellen er at i dag står alle ovenfor en vurdering om sammenslåing og vurderer hvem de eventuelt skal slå seg sammen med. Vurderingen går dermed fra *om* de føler seg i samme båt med en eller flere nabokommuner, til *hvem de føler mest* tilhørighet med. Det kan bety at det i denne runden må jobbes enda mer med å arbeide fram en felles identitet både i sammenslåingsprosessen og i byggingen av en ny kommune.

¹²⁵ Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Norsk senter for Bygdeforskning og KS

¹²⁶ Nordtug, J.(m.fl) (2004). *Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidig kommunestrukturen i Nord-Trøndelag*. Steinkjer, Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10

¹²⁷ Ibid. I tillegg: Storstad, O. (2013). *På vei mot et norsk bygdebarometer*. Trondheim, Norsk senter for bygdeforskning. Rapport nr. 11/2012

¹²⁸ Frisvoll, S. J. og Almås, R. (2004). *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind?* Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014.

¹²⁹ *ibid*

6 Referanser

6.1 Litteratur

- Agenda Utredning og Utvikling AS. 2006. *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet.
- Asplan Viak. 2008. *Ny kommunestruktur i Lillehammerregionen? Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning*. Sluttrapport 30.01.2008. Asplan Viak.
- Bedriftskompetanse AS. 2004. *Sluttrapport – Vurdering av effekter ved kommunesamarbeid/kommunesammenslåing for Gamvik og Lebesby*.
- Bedriftskompetanse AS og Utviklingssenteret. 2003. *Fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. Utredning vedrørende mulig sammenslutning mellom kommunene Skånland og Tjeldsund*.
- Bolkesjø, T. og B.A. Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. Rapport 224/2005. Telemarksforskning, Bø.
- Brandtzæg, B. A. 2014. *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. TF-notat nr. 29/2014*. Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014.
- Brandtzæg, B.A. m.fl. 2013. *Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner*. Rapport nr. 315. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. 2012. *Evaluering av gjennomførte kommunesammenslåinger*. Presentasjon på Høstkonferansen 2012, Førde.
- Brandtzæg, B. A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008*. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Telemarksforskning, Bø.
- Brewer, M. 1999. *The Psychology of Prejudice: Ingroup Love and Outgroup Hate?* Journal of Social Issues, 55, 1540-4560, doi 10.1111/0022-4537.00126
- Christiansen, D.A. m.fl. 2013. *Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget 2011*. Rapport 2013:01. Institutt for samfunnsforskning.
- Christiansen, T.H. 2007. *Re-organisering av Ramnes og Våle kommuner En organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse av kommunesammenslåingen mellom Ramnes og Våle i 2002*. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Cuba, L. and D. M. Hummon. 1993. *A Place to Call Home: Identification with Dwelling, Community, and Region*. The Sociological Quarterly, 34, 111-131.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. Rådata fra Innbyggerundersøkelsen 2013, hentet fra <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/r%C3%A5data%2018.%20august%202014>
- Ellemers, Kortekaas & Ouwerkerk. 1999. *Self-categorisation, commitment to the group and group self-esteem as related but distinct aspects of social identity*. European Journal of Social Psychology, 29, 371-389
- Engesæther, P. m.fl. 2003. *Fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene Aure og Tustna*. Rapport nr 7/2003. Østlandsforskning.
- Gangaas, K. 2013. *Kommunesammenslåing – interkommunal identitet mellom Mosvik og Inderøy*. Bacheloroppgave i geografi. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Steinkjer.
- Frisvoll, S. J. og Almås, R. 2014. *Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratens lekegrind?* Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014.

- Frisvoll, S. og R. Almås. 2004. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser*. Rapport 5/04. Bygdeforskning, Trondheim.
- Fylkesmannen i Oppland. *Kommunebilde 2013 – Lillehammerregionen*.
- Fylkesmannen i Oppland. *Kommunebilde 2008 – Lillehammerregionen*.
- Gjertsen, A. m.fl. 2003. *Fra naboskap til ekteskap. Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune*. Rapport nr 4/2003. Nordlandsforskning.
- Grefsrud, R. m.fl. 2005. *Kommunestruktur i Hedmark*. ØF-rapport nr 01/2005. Østlandsforskning, Lillehammer.
- Henningsen, E. 2002. *Organiseringen av sammenslåingsprosessen i Våle og Ramnes kommuner*. Arbeidsrapport nr. 3/2002. Telemarksforskning, Bø
- Kahneman, D. and Tversky, A. 1984. *Choices, Values, and Frames*. American Psychologist, 39, 341–350.
- Kaupang AS. 2004. *Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? En vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing*. En konsekvensanalyse utført av konsultentselskapet Kaupang på oppdrag fra Frei og Kristiansund kommuner.
- Klausen, J.E. 2004. *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. NIBR-rapport 2004:5.
- KPMG. 2002. *Kommunesammenslåing – Bjarkøy og Harstad kommuner. Forprosjekt. Sluttrapport og 3 delrapporter*.
- KS/KRD. 2005. *Framtidens kommunestruktur. Sluttrapport*.
- Laudal, T. og J.M. Steineke. 2001. *Etne, Ølen og Vindaffjord kommune: Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing*. Rapport RF 2001/288. Rogalandsforskning.
- Lie, K. 2002. *Økonomi, ressursbruk og tjenestetilbud før sammenslåingen. Kartlegging i forkant av kommunesammenslåingen mellom Våle og Ramnes*. Arbeidsrapport nr. 4/2002. Telemarksforskning, Bø.
- Lie, K. og W. Mo. 1998. *Våle og Ramnes - to eller en*. Telemarksforskning, Bø.
- Lie, K. og W. Mo. 1998. *Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes – status pr. mars 1998*. Telemarksforskning, Bø.
- Moss, S. M. 2014. *Sosialpsykologiske perspektiver på kommunesammenslåingsprosesser: Rekatégorisering og truede sosiale identiteter*. Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014.
- NIVI Analyse AS. 2014. *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland*.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C., og Aasetre, J. 2004. *Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag*. NTF-notat 2004:10. Nord-Trøndelagsforskning.
- Prosjektgruppa for Kommunestrukturprosjektet i Oppland. 2005. *Kommuner som tar ansvar for egen utvikling. Sluttrapport*. 13. mai 2005. Oppland.
- Rambøll 2013. *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Utredning 2013-04-18. For Ørland og Bjugn kommuner. Rambøll.
- Råd, O. G. og H. Sunde. 2003. *Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten? En utredning om kommunesammenslutning i Valdres: Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Sør-Aurdal*. Rapport 2002/064. Asplan Viak AS.
- Sanda, K.G. 2002. *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – Tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området*. Rapport 2002:192. Telemarksforskning.

Storstad, O. 2013. *På vei mot et Norsk bygdebarometer*. Rapport nr. 11/2012. Norsk senter for Bygdeforskning, Trondheim.

Sunde, H. og B. A. Brandtzæg. 2006. *Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommuneslutninger*. Asplan Viak og Telemarksforskning.

Vestby, G. M. og R. Skogheim. 2014. *Hode og hjerte? Lyst eller smerte? Om lokal identitet og tilhørighet i kommunereformen*. Til Distriktssenterets workshop på Gardermoen 16. juni 2014.

Østre, S (red.), med bidrag fra flere. 2005. *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal*. Rapport nr 3-2005. Høgskolen i Hedmark.

Andre skriftlige kilder:

Presseklipp

Kommunale saksutredninger, møtereferat/protokoller, prosjektplaner, informasjonsmateriale og enkelte årsrapporter fra kommunene. Samt foredrag holdt på TBUs årskonferanse 11.12.2013 med tema kommunereform.

6.2 Gjennomførte intervju

Kartlegging	Informanter (muntlige kilder)
Harstad, Bjarkøy (nå Harstad)	Kjell Rune Henriksen, sjefsredaktør i Harstad Tidene Jorunn Berg, tidligere ordfører i Bjarkøy og nå kommunestyremedlem i Harstad, samt leder for Bjarkøy Bygdeutvalg Jan Fjellstad, nåværende varaordfører og styremedlem i Bjarkøyforbindelsen
Bodø, Skjerstad (nå Bodø)	Ingrid Lien, tidligere varaordfører i Skjerstad (1999-2005), formannskapsmedlem Bodø bystyre (2005-i dag), medlem av kommunedelsutvalg. Var én av de to som ble valgt inn i bystyret da Bodøs bystyre ble utvidet med to repr. fra Skjerstad. Linda Rostad, jobber ved Servicesenteret Skjerstad. Skriver oppgave om hvordan sammenslåingen ble opplevd av ansatte i Skjerstad kommune.
Inderøy, Mosvik (nå Inderøy)	Arnfinn Tangstad, gjennomføringsansvarlig for sammenslåingsprosessen, nå utviklings- og prosjektrådgiver i Inderøy kommune. Jon Arve Hollekim, rådmann i Inderøy Lars Daling, tidligere rådmann i Mosvik, nå nærings sjef i Inderøy
Kristiansund, Frei (nå Kristiansund)	Petter Ingeberg, prosjektleder for sammenslåingsprosessen, i dag informasjonsleder i Kristiansund kommune

Aure, Tustna (nå Aure)	<p>Ingunn Oldervik Golmen, tidligere ordfører i Tustna (2003-2005), nå ordfører i Aure</p> <p>Ivar Torset, redaktør for lokalavisa Nordvestnytt</p> <p>Ole Andreas Stigsrud, medlem av Aure Ungdomsråd</p>
Ramnes, Våle (nå Re)	<p>Rolf Lønnum, Næringskonsulent Re kommune</p> <p>Thorvald Hillestad, Ordfører Re kommune</p>
Ølen, Vindafjord (nå Vindafjord)	<p>Sølvi Bernice Innvær Staurland, grendeutvalgsleder Imsland og tilflytter</p> <p>Helge Thorheim, rådmann Vindafjord kommune 2004-2008 og prosjektleder som sammenslåingen, nå stortingsrepresentant for Rogaland</p>
Gamvik, Lebesby	<p>Stine Akselsen, ordfører i Lebesby siden 2011 og kommunestyremedlem siste 10 år</p> <p>Inga Mannheim, ordfører i Gamvik siden 2011 og mangeårig kommunestyremedlem</p> <p>Alf Helge jensen, journalist i Finnmarken siste 20 år</p> <p>Gunnar Kjønneøy, Fylkesmann i Finnmark</p>
Skånland, Tjeldsund	<p>Tore Fjordbakk, ordfører i Skånland kommune fram til årsskiftet 2002/2003</p> <p>Bjørnar Pettersen, ordfører i Tjeldsund</p> <p>Hans Viktor Øye, journalist i Harstad Tidende</p>
Ørland, Bjugn	<p>Tor Langvold, rådmann i Bjugn og medlem av styringsgruppen for prosessen</p> <p>Snorre Glørstad, rådmann i Ørland og medlem av styringsgruppen</p> <p>Heidi Fosslund, samfunnsutvikler i Ørland kommune og prosjektleder for utvikling av vertskommunene for kampflybasen</p> <p>Håkon Eidsvik, ungdomsrepresentant fra Bjugn i styringsgruppen (fase 2)</p> <p>Tore Kiste, Sør-Trøndelag fylkeskommune, sekretær i styringsgruppen</p> <p>Arent M. Henriksen, innleid rådgiver for styringsgruppen</p>
Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil, Åmot	Terje Røe, regionrådet for Sør-Østerdal
Lillehammer, Gausdal, Øyer	<p>Mariann Dannevig, prosjektleder og prosjektsekretær i hele prosessen.</p> <p>Håvard Granskogen, folkevalgt i Øyer og representerte nei-siden.</p>
Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre	Kun skriftlige kilder

Hyllestad, Askvoll, Fjaler	Harry Mowatt, ordfører Hyllestad i 2002, da utredning om kommunesammenslåing ble igangsatt Kjellaug Veivåg Høyvik, ordfører i Askvoll i 2002 Arve Helle, ordfører i Fjaler i 2003 Ingrid Bjørkum, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, leder i styringsgruppen for arbeidet med utredningen i 2002
----------------------------	---