

Kommunesammenslåing og stedsutvikling¹

Det er mange kommuner alle deler landet som er preget av spredt bosetting, fraflytting og aldrende befolkning. Ekspertutvalget viser at det har vært en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i mange små kommuner. I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 prosent i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2000 og 4000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 prosent i folketallet i denne perioden.

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

Folk flest er opptatt av at stedet der de bor skal få en positiv utvikling. Motstanden mot kommunesammenslåing er størst i distriktskommuner fordi det her er størst frykt for at en kommunesammenslåing skal føre til utarming av lokalmiljøet. Undersøkelser viser at identitet og tilhørighet i større grad er knyttet til stedet der man bor enn til kommunen som sådan. Mye tyder også på at kommunestrukturens betydning for identitet og tilhørighet er indirekte. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes derfor hvordan den sosiale konteksten og stedet de bor på, påvirkes av denne strukturen.²

Det er naturlig at det vil være motstand mot endringer som kan virke truende eller oppleves negative for framtidig utvikling. Erfaringene tilsier at de som mener den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksomhet, har størst tilbøyelighet til å stemme ja.³ Gjennomførte folkeavstemminger viser at det er størst ja-flertall i kommuner som får kommunesenteret og at valgdeltakelsen gjennomgående er lavere i kommuner som går

¹ Brandtzæg, B. A. (2014) Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger TF-notat 35/2014 – Kapittel 3

² Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.

³ Klausen, J.E. (2004a): Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter. – Norsk institutt for by og regionforskning. NIBR-rapport 2004:5.

inn for kommunesammenslåing enn de som ikke gjøre det.⁴ Den delen av befolkningen som ikke får senteret, frykter sentralisering og utarming av sine lokalsamfunn. Dersom man er usikker på effektene, øker også sannsynligheten for å stemme nei. I alle de frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført etter at frivillighetslinja ble innført i 1995, har man imidlertid greid å sannsynliggjøre at en kommunesammenslåing vil bidra en positiv utvikling for *hele* kommunen, og ikke bare i kommunesenteret.⁵ Man har også vært konkret på hvordan dette skal gjøres og nedfelt dette i en intensjonsplan som blitt lagt til grunn for folkeavstemmingen.⁶

Det kan stimuleres til arbeidsplassvekst gjennom å bli mer attraktive for bedrifter og besøk, eller øke bostedsattraktiviteten med økt innflytting som resultat. Om stedet er mest attraktivt for bedrifter, bosetting eller besøk vil i sin tur danne grunnlag for ulike strategier for utvikling. Ulike faktorer kan skape attraktivitet.⁷ Disse knytter seg blant annet til areal og bygninger, ameniteter (ulike typer stedlige tilbud, tjenester og goder av fysisk karakter), stedlig identitet og kultur og omdømme. I forhold til kommunestruktur, er det et spørsmål om hvilke forutsetninger som må være på plass for å realisere strategier og tiltak for økt attraktivitet og hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til realisere disse på en bedre måte eller ikke. Regional samhandling mellom kommuner kan være viktig for å kunne styrke og forbedre de ulike attraktivitetsfaktorene. Areal og bygninger kan være elementer som med fordel kan ses på i et arbeidsmarkedsregionalt perspektiv. Det kan også være gevinster knyttet til å maksimere regionens samlede ameniteter, i stedet for at hver enkelt kommune skal se på sine isolert. I den forbindelse er komplementaritet et stikkord.⁸ Hvis en kommune bygger kulturhus, kan det f.eks. for regionen som helhet være bedre om en annen kommune bygde idrettsanlegg eller badeland, i stedet for at alle kommunene i en potensiell sammenslåingsregion bygde ut likeartede og konkurrerende tilbud. Gjennom helhetlig utvikling og samlet markedsføring og profilering kan fokuset vris fra intern konkurranse mellom kommunen og over på felles innsats for å trekke til seg næringsliv, innflyttere og besøk fra andre områder.

Hvorvidt man gjennom en kommunesammenslåing kan skape økt attraktivitet, vil være et sentralt spørsmål i forbindelse med kommunereformen. Steder som skal utvikle seg under en felles kommunal paraply, må finne fram til hvordan de i fellesskap kan styrke sin samlede attraktivitet. Steder kan som nevnt være attraktive for bedrifter, besøk eller bosetting. Få steder er attraktive på alle områder, men sammen kan de bli det. Det forutsetter at man ser

⁴ Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.

⁵ Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. - Telemarksforskning. TF-notat nr. 29/2014.

⁶ Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. - Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.

⁷ Vareide, K, Kobro, I. og Storm, H. 2013. Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepelsnotat 2. Telemarksforskning. Tf-notat nr. 11/2013.

⁸ Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforskning. TF-notat nr. 27/2014.

muligheter i å utvikle seg som en del av et større felleskap. Regionale strategier kan skape både sterk identitet og god velferd.

Dersom kommunesammenslåing skal kunne fungere som et positivt virkemiddel for en bredt forankret utviklingsstrategi, vil det være nødvendig med en felles virkelighetsoppfatning og at man identifiserer utfordringer som med fordel kan løses i fellesskap som én kommune. I den forbindelse vil det være behov for kunnskap om gjennomføring av involverende prosesser med bred virkning. Involverende prosesser er også viktig for å utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for framtidig utvikling.