

BÆRUM KOMMUNE

RÅDMANNEN

NOTAT

Dato: **18.05.2016**
Arkivkode:
J.postID: **2016104062**
Arkivsaksnr: **15/129339**

Til:			
Formannskapet			

Fra: Rådmannen

Vedrørende: **Orientering - gjennomføring av innbyggerundersøkelse om kommunereformen**

Kjell Maartmann Moe (AP) har bedt om at formannskapet får en nærmere redegjørelse for gjennomføringen av innbyggerundersøkelsen.

Rådmannens svar:

Bakgrunn

I forbindelse med behandling av sak 002/16 «Kommunereformen høsten 2015 - status og veien videre» den 27/1 – 2016 vedtok kommunestyret prosess og form for innbyggermedvirkning, herunder blant annet folkemøter og innbyggerundersøkelse. Kommunestyrets vedtak punkt 2 lyder slik:

Det legges opp til gode prosesser for dialog og innbyggermedvirkning gjennom for eksempel:

- *Gode informasjonskanaler*
- *Folkemøter, seminarer og/eller høringer for å gi konkrete innspill og tilbakemeldinger*
- *Dialogmøter med råd, utvalg, og organisasjoner*
- *Referansegrupper og innbyggerpanel*
- ***Innbyggerundersøkelse***

Innbyggerundersøkelsen er en oppfølging av [fjorårets innbyggerundersøkelse](#), og inngår som en del av involveringsarbeid og kunnskapsgrunnlaget som fremskaffes som grunnlag for kommunestyrets vedtak om kommunereformen i juni 2016.

Formål

Formålet med innbyggerundersøkelsen fremgår først og fremst av konkurransegrunnlag og er i kravspesifikasjonen beskrevet slik:

«I forbindelse med arbeidet med kommunereformen ønsker kommunene Bærum, Asker og Røyken å gjennomføre en ny innbyggerundersøkelse i form av en strukturert utvalgsundersøkelse. Undersøkelsen gjennomføres i regi av kommunene i fellesskap, men med kommunevise resultater og rapporter som resultat. Innbyggerundersøkelsen skal inngå som grunnlag for beslutninger og videre arbeid med kommunereformen i hver enkelt kommune. Undersøkelsen skal kunne gjentas på senere tidspunkt, da som egen bestilling. Innbyggerundersøkelsen skal gjennomføres med sikte på å kartlegge følgende:

- a) Holdninger til alternativer mht fremtidig kommunestruktur*
- b) Innbyggernes synspunkter på aktuelle retningsvalg»*

I tillegg har føringer fra formannskap og kommunestyre, samt styringsgruppens innspill og ønsker, vært med på å utdype og presisere formål og mål med undersøkelsen.

I og med at kommunestyret i møte 27.01, 2016 besluttet at det ikke skulle gjennomføres folkeavstemning, har det vært et mål at innbyggerundersøkelsen skal gi informasjon som kan være en del av det beslutningsgrunnlaget som politikerne kan legge til grunn for den beslutning kommunestyret skal fattes i juni.

Dette innebærer kartlegging av:

- Om innbyggerne stiller seg negative eller positive til en kommunesammenslåing.
- Hva som var innbyggernes foretrukne retningsvalg dersom kommunestyret eventuelt skulle fatte et positivt vedtak om kommunesammenslåing i juni.
- Innbyggernes refleksjoner over argumenter for og imot kommunesammenslåing.

Proessen med utlysning, utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon for innbyggerundersøkelsen ble igangsatt umiddelbart etter kommunestyrets vedtak 27. januar 2016, i samarbeid med kommunene Røyken og Asker. Epinion Norge fikk oppdraget med å gjennomføre undersøkelsene i de tre kommunene.

Framdriftsplan

Den lokale styringsgruppen for kommunereform har gjennom sine møter denne våren blitt løpende orientert om status, prosess og om fremdriftsplanen for innbyggerundersøkelsen.

Gjennomføringsperioden for innbyggerundersøkelsen i de tre kommunene har hatt en stram tidsramme. Dette har sin bakgrunn i tre forhold:

- Prosess med anskaffelse av innbyggerundersøkelse kunne ikke igangsettes før kommunestyret hadde fattet sitt vedtak 27. januar.
- Tidsplanen var nødvendig dersom resultatene fra innbyggerundersøkelsen skulle kunne inngå som en del av grunnlaget for sak om kommunereform til kommunestyret i juni.
- Det var også ønskelig for alle de tre kommunene å få resultatene fra innbyggerundersøkelsen presentert i samme tidsrom som Hurum avholdt sin folkeavstemning.

På styringsgruppens møte 17.mars, rett før påske, ble det orientert om valgt tilbyder, fremdriftsplan, og mulighet for innspill til spørreskjema samt dato for resultater og rapport

Det ble avtalt at medlemmene i styringsgruppen skulle ha anledning til å komme med innspill via epost i arbeidsdagene i påsken. Dette for at Epinion skulle kunne arbeide med å ferdigstille skjemaet i ukene umiddelbart etter påske.

Rådmannen har oppfattet at styringsgruppen har akseptert denne prosessen og har ikke mottatt innsigelser til dette.

Innspill fra lokal styringsgruppe

Utkastet som ble oversendt styringsgruppen den 21. mars var et innspill til hvordan spørreskjemaet kunne utformes. Innspillet var utformet med bakgrunn i TNS Gallup sin veileder for denne type undersøkelser, og i fjorårets innbyggerundersøkelse for Bærum.

I dette innspillet var føringene fra konkurransegrunnlag og kommunestyrevedtak hensyntatt. Skjemaet ble oversendt slik at styringsgruppen kunne gi innspill ut fra sine ønsker og behov.

Den lokale styringsgruppen ga følgende tilbakemeldinger som ble oversendt Epinion:

- Begrunnelse for retningsvalg i tillegg til holdningsvalg.
- Retningsalternativer: 1) Asker og Bærum, 2) Asker, Bærum og Røyken, 3) Asker, Bærum, Røyken og Hurum (det ble ikke fremmet forslag om «Bærum alene» som et retningsalternativ).
- Ønske om begrunnelser for og imot en kommunesammenslåing - forut for spørsmålet om innbyggernes holdninger.
- Ønske om postnummerregistrering.

- Formulering på holdningsspørsmålet som gjør at dette spørsmålet kan være sammenliknbart med fjorårets undersøkelse.
- Forslag til endring av spørsmålstekst på noen spørsmål.
- Det kom også inn innspill som gikk på å innlemme spørsmål knyttet til regionreform. Det var ulikt syn på dette i styringsgruppen.

Utarbeiding og godkjenning av spørreskjemaet

Utarbeidelse av et spørreskjema foregår i samarbeid og dialog mellom oppdragsgiver og analysebyrået. Det vil alltid være analysebyråets oppgave å vurdere oppdragsgivers behov og ønsker for undersøkelsen og sette det inn en metodisk faglig forsvarlig ramme, slik at undersøkelsen blir solid og til å stole på. Rådmannen har hatt løpende kontakt med Epinion i arbeidet med å utarbeide spørreskjemaet for å ivareta formålet med undersøkelsen.

Epinion utarbeidet utkast til endelig spørreskjema med bakgrunn i kommunens samlede innspill. I prosessen med slutføring av spørreskjema forelå ulike alternativer, som i ulik grad ivaretok bredden i innspillene fra styringsgruppens medlemmer.

De alternativene som er vurdert er alle i følge Epinion faglig forsvarlig. I administrasjonens oppsummering tilbake til styringsgruppen etter innspillsrunden ble det 23.03.2016 informert om at: *«Epinion vurderer innspill/utkast ut fra et profesjonelt synspunkt, med bakgrunn i faglige/metodiske krav til spørreundersøkelser (de vil også vurdere rekkefølgen).»*

Holdningsspørsmålets plassering i undersøkelsen

Oppdraget har vært å fremskaffe kunnskapsgrunnlag for kommunestyrets beslutning om valg blant gitte, konkrete alternativer for kommunesammenslåing.

Både i fjorårets og årets innbyggerundersøkelser har spørsmålene forut for holdningsspørsmålet gitt mulighet for refleksjoner over muligheter og konsekvenser ved en kommunesammenslåing – før respondentene tar stilling til holdningsspørsmålet.

Ved å stille spørsmål om holdning til kommunereform **etter** at de aktuelle alternativene for Bærum er presentert, kartlegger man innbyggernes holdninger til kommunereform sett i lys av de alternativer kommunestyret har vedtatt å belyse i utredningsarbeidet. Dersom holdningsspørsmålet stilles **før** de aktuelle alternativene er presentert, kartlegger man innbyggernes generelle holdninger til kommunereform, som ikke bare handler om Bærums aktuelle situasjon – det vil si at svarene kan ha utgangspunkt i andre enn de aktuelle alternativene (f.eks. Hole eller Oslo). Dette er en av hovedårsakene for valg av holdningsspørsmålets plassering.

I [fjorårets innbyggerundersøkelse](#) var det ikke spørsmål om retningsvalg. Årsaken er at Kommunestyret på det tidspunkt ikke hadde vedtatt hvilke retningsvalg som skulle utredes.

Fjorårets undersøkelse inneholdt spørsmål om forventede konsekvenser av en eventuell kommunesammenslåing for blant annet følgende områder: tjenestekvalitet (helse, pleie og omsorg, barnehage, skole, kultur, transport, byggesak), ansattes kompetanse, innbyggernes mulighet for påvirkning og innbyggernes opplevelse av tilhørighet til kommunen. Disse reflekterende spørsmålene ble stilt før spørsmål om holdning til kommunereform, på samme måte som i årets innbyggerundersøkelse.

Retningsalternativene

De retningsalternativene som er spurt om i innbyggerundersøkelsen er de alternativene kommunestyret vedtok som aktuelle samarbeidskonstellasjoner, med følgende justeringer:

- 1) Alternativet med Hole ble tatt ut da kommunestyret der fattet vedtak om å avslutte samarbeidet i sør.
- 2) Alternativ med de tre kommunene Røyken, Asker og Bærum ble lagt inn på grunn av at Hurum kommune tydelig ga uttrykk for at Bærum ikke var aktuelt for Hurum.

Det er ikke målet med retningsvalgspørsmålet å høre om innbyggerne er FOR eller IMOT en kommunesammenslåing, eller sagt med andre ord; for/imot «Bærum alene». Dette avklares i holdningsspørsmålet. Målet med retningsalternativet er å gi kommunestyret innspill til hvilke av de presenterte alternativer innbyggerne mener det er naturlig å slå seg sammen med - dersom kommunestyret fatter et vedtak om sammenslåing. «Bærum alene» er ikke et logisk retningsvalg på spørsmålet om hvilke kommuner Bærum eventuelt bør slå seg sammen med.

I prosessen med innspill til spørreskjema var det mulig å komme forslag til retningsalternativer. Det er ikke på noe tidspunkt kommet innspill fra noen om at «Bærum alene» skal være et retningsvalg for sammenslåing. Spørsmålet om «Bærum alene» er ivaretatt gjennom spørsmålet om holdningsvalg – hvor innbyggerne kan ta stilling til om de er positive eller negative til en kommunesammenslåing.

«Bærum alene»

Innbyggerne har blitt spurt om de stiller seg positive eller negative til en kommunesammenslåing under holdningsspørsmålet (med andre ord; for eller imot «Bærum alene»). Spørsmålet innbyggerne har blitt stilt, er: «*Dersom en kommunesammenslutning skulle bli aktuelt, hvordan stiller du deg til det?*» (positiv/negativ). Ordlyden i spørsmålet er identisk med ordlyden i fjorårets undersøkelse, og er hentet fra TNS Gallup sin veileder.

Godkjenning av skjemaet

På bakgrunn av den prosessen som er redegjort for, hvor en kom frem til alternativet som etter rådmannens oppfatning svarte best til formålet med innbyggerundersøkelsen, ble det endelige spørreskjemaet godkjent av rådmannen.

Gjennomføring av testintervjuer

I forbindelse med oppstart av undersøkelsen ble det gjennomført 38 testintervjuer. Dette er vanlig fremgangsmåte ved gjennomføring av spørreundersøkelser. Formålet med testintervjuer, eller pilotering, er å sjekke spørsmålenes egnethet og hvordan spørreskjemaet fungerer. Rådmannen fikk tilbakemelding fra Epinion om at skjemaet og spørsmålene hadde fungert bra under de testintervjuene som ble gjennomført.

Metodiske vurderinger og valg

Epinion skriver i sin rapport følgende om metodiske vurderinger og valg:

«Spørreskjemaet benyttet i undersøkelsen er konstruert av Epinion i samråd med oppdragsgiver. I utarbeidelsen av spørreskjema har Epinion tatt utgangspunkt i Kommunal -og moderniseringsdepartementets veiledende mal til bruk i innbyggerundersøkelser, og tilpasset/utformet spørsmål i tråd med kommunens behov og oppdragets formål. Eventuelle retningsvalg vedrørende kommunesammenslåing presentert for respondentene i spørreskjema er besluttet av oppdragsgiver. Under spørsmålet om preferanser for aktuelle kommuneslåingsalternativ ble det i undersøkelsen for Bærum kommune gitt tre alternativ. «Bærum kommune fortsetter alene» ble ikke lest opp fordi formålet med spørsmålet var å kartlegge innbyggernes synspunkt til aktuelle kommunesammenslåingsalternativ. Spørsmålet vedrørende innbyggernes holdning til en eventuell kommunesammenslåing gir en indikasjon på hvordan innbyggerne stiller seg til en eventuell kommunesammenslutning.*

I likhet med Innbyggerundersøkelsen om dagens og fremtidens kommune utarbeidet for Bærum, Asker Hole, Lier, Røyken og Hurum kommune (Trøndelag Forskning og utvikling TFoU2015:10) ble det valgt å stille spørsmål om holdning til en eventuell kommunesammenslutning etter ulike reflekterende spørsmål. I årets innbyggerundersøkelse er det altså, i likhet med fjorårets, også valgt å stille holdningsspørsmål etter reflekterende spørsmål fordi målet har vært å kartlegge innbyggernes holdninger til en eventuell kommunesammenslutning, sett i lys av de alternativer som ble vedtatt å belyse i utredningsarbeidet. Dersom holdningsspørsmålet stilles før de aktuelle alternativene er presentert kartlegger man innbyggernes generelle holdninger til kommunereform, som ikke nødvendigvis kun omfatter de aktuelle alternativene for kommunen.

Spørreskjemas struktur ble utformet på et metodisk grunnlag som tilrettelegger for refleksjon i intervjuet. Dette ble besluttet i samsvar med kommunen, i tråd med kommunens behov og oppdragets formål. I løpet av datainnsamlingsperioden har det vært både generelle og spesifikke medieoppslag om innbyggerundersøkelsen og om kommunereformen. Uavhengig av medieoppslagene innhold kan dette ha vært en faktor som har påvirket svarvilligheten. Blant alle som intervjuerne kom i kontakt med var 48% av innbyggerne villig til å delta i undersøkelsen. Dette er en god respons totalt sett for telefonundersøkelser med lignende lengde. Likevel er det nærliggende å regne med at andelen personer som er interessert i temaet kommunereform er noe høyere blant dem som har besvart undersøkelsen enn blant dem som takket nei.»

Publisering av spørreskjemaet

Kommunen valgte å utsette offentliggjøring av spørreskjema til undersøkelsen var gjennomført, etter råd fra analysebyrået. Analysebyrået mente en slik publisering av spørreskjemaet kunne bidra til å påvirke utfallet av spørreundersøkelsen. I likhet med Bærum, valgte også Asker og Røyken ikke å publisere spørreskjemaet. Det er vanlig praksis at metode, spørreskjemaer, resultater og analyse blir presentert samlet som et sluttresultat ved gjennomføring av denne typen undersøkelser.

Resultat av innbyggerundersøkelsen

Innbyggerundersøkelsen viser at det er 41 % (2015: 34 %) som oppgir at de stiller seg positive til en kommunesammenslåing, 21 % (2015: 29 %) oppgir at de stiller seg negative, mens det både i år og i 2015 var 35 % som verken er positive eller negative til en kommunesammenslåing. Resultatet viser at noen fler er positive enn negative, og at mange ikke har tatt stilling til spørsmålet om kommunesammenslåing. Innbyggerundersøkelsen gir dermed ikke noe klart og entydig signal om hvilken løsning som bør velges.

Gitt at kommunestyret velger sammenslåing, er innbyggernes foretrukne alternativ sammenslåing med Asker. I dette spørsmålet valgte respondentene mellom de aktuelle alternativene.

Rådmannens vurdering

Etter rådmannens vurdering er innbyggerundersøkelsen gjennomført på en faglig forsvarlig måte. Spørreskjemaet er utformet i samråd med Epinion, med formål å inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for kommunestyrets vedtak om kommunereform.

Rådmannens mener at det foretrukne alternativet var det som i størst mulig grad ivaretok både formålet med undersøkelsen samt alle innspillene fra medlemmene i styringsgruppen. Dette innebærer at holdningsspørsmålet kom lenger ut i undersøkelsen, slik som ved fjorårets innbyggerundersøkelse. Både fjorårets og årets innbyggerundersøkelser har spørsmålene forut for holdningsspørsmålet gitt mulighet for refleksjoner over muligheter og konsekvenser ved en kommunesammenslåing – før respondentene tar stilling til holdningsspørsmålet.

Rådmannen ser i ettertid at den endelig valgte spørsmålsrekkefølgen burde vært kommunisert tilbake til styringsgruppen. Det ville bidratt til forankring av spørsmålenes utforming og rekkefølge.

Resultatet av undersøkelsen innebærer ikke et klart råd i spørsmålet om kommunen bør slå sammen med andre eller fortsette alene. Skulle kommunestyret velge sammenslåing, gir undersøkelsen imidlertid et klart råd om at sammenslåing med Asker er det foretrukne alternativet.

Vedlegg:

Rapport til Bærum kommune - Innbyggerundersøkelse om kommunereform Mai 2016

3173800