

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Høsten 2004 ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemming om sammenslutning av kommunene Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre til en kommune. Til tross for at alle de fire ordførerne anbefalte sammenslutning ble det stort Nei-flertall i tre av kommunene, mens det var flertall for i den fjerde (Nord-Aurdal, med det naturlige kommunesenteret i en ny storkommune – Fagernes).

Hovedproblemstillinger

I utredningsarbeidet har vi fokusert på følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan kan vi forklare resultatet av folkeavstemmingen i Valdres, og hva kan andre kommuner som skal inn i en sammenslutningsprosess, lære av prosessen i Valdres?
- Hvilke muligheter gir Inndelingslovens §10 for innbyggerhøringer og politiske beslutninger om sammenslutning?

Metode og datagrunnlag

Viktige informasjonskilder for analysen av sammenslutningsprosessen i Valdres har vært ulike typer skriftlig dokumentasjon, bl.a. en faktarapport med beskrivelse av sammenslutningsprosessen i Valdres, kommunestyrevedtak, møtereferater mv. Videre er det foretatt personlige intervjuer med 24 personer (ordførere, kommuneansatte og folk fra næringslivet) i Valdres samt fylkesmannen i Oppland og lederen for kommunestrukturprosjektet i Oppland. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle kommunestyre-representantene i de fire Valdreskommunene. Og endelig er det foretatt en gjennomgang av kronikker, leserinnlegg og referater om kommunesammenslutningen i lokalavisa Valdres.

Sammenslutningsprosessen i Valdres

I januar 2002 vedtok fire av de seks kommunene i Valdres at man skulle utrede fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. I april 2003 forelå utredningen fra Asplan Viak og i september 2003 vedtok kommunestyrene i de fire kommunene at en skulle gå videre med arbeidet. Gjennom vedtaket fikk de fire ordførerne ansvaret for å utarbeide både en skisse til organisering og informasjonsopplegg. I samme sak vedtok kommunestyrene at det skulle holdes folkeavstemming i september 2004. Sammenslutningsprosessen i Valdres hadde flere svakheter:

- Den alvorligste innvendingen mot prosessen er at kommunestyrene ikke tok ansvar i forhold til prosessen og dens innhold, men overlot alt ansvaret til de fire ordførerne. Dette gjelder både i forhold til gjennomføringsstrategi,

informasjonsopplegg og skisse til organisasjonsmodell. En forankring i kommunestyrene, ville legitimert opplegget på en helt annen måte, og ville trolig også bidratt større politisk debatt og bedre dialog mellom politikerne og innbyggerne.

- Ordførerne følte seg ofte alene når de argumenterte for en storkommune, og en greide ikke i tilstrekkelig grad å involvere andre i prosessen. Andre Ja-folk engasjerte seg svært lite i debatten, og de ble heller ikke i tilstrekkelig grad utfordra til å komme på banen. Dette gjelder både lokalpolitikere, næringslivet, politikere sentralt og folk flest.
- Prosessen var for mye preget av fronting av standpunkter og mangel på dialog.
- En klarte ikke å få fram Ja-argumentene på en god og konkret måte. Dette førte til at debatten ble for overfladisk. Argumentene var for mye preget av at for mange forhold i en ny storkommune skulle besluttes av det nye kommunestyret og den nye rådmannen.
- Informasjonen burde vært tydeligere om hva en storkommune ville bety for økonomiske innparinger, forbedring av tjenestetilbudet og lokalisering av dette.
- Effektene av 0-alternativet, dvs. at en fortsetter som nå, kunne vært mer framme. Dette gjelder problemer som små kommuner står overfor slik som sårbarhet, kompetanse, nedgang i folketall og sysselsetting mv. utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning burde også vært belyst nærmere.
- Debatten om kommunesammenslutning nådde først ut til folk 2-3 mnd før folkeavstemmingen. Selv om det var hektisk møteaktivitet, mye informasjon og mange avisinnlegg mv. i slutfasen fikk ikke sammenslutningsspørsmålet den modningstiden som var nødvendig i et så viktig spørsmål.

Argumenter for sammenslutning

Spørreundersøkelsen blant kommunepolitikere og intervjuene viste at det er to typer hovedargumenter går igjen på Ja-sida. For det første er det argumentet om at kommuneadministrasjon ville bli mindre kostnadskreven, mer effektiv og få bedre kompetanse. Det andre hovedargumentet er knyttet til at en storkommune vil gjøre Valdres sterkere. Kommunen vil framstå med større tyngde utad, arbeidsmarkedet vil fungere bedre og regionen vil bli mer attraktiv både som bosted og for næringslivet.

Hvorfor stemte så mange Nei?

Selv om nok også mange på Nei-sida ser klare problemer knyttet til dagens kommunestruktur, var ikke tida moden for å få flertall for å gjennomføre en kommunesammenslutning i Valdres. Det var et bredt spekter av saker som fikk

folk til å stemme Nei. Enkelte av argumentene er preget av spesifikke lokale forhold i Valdres, mens andre er av mer generell karakter. Til den førstnevnte gruppen hører det at ikke alle de seks kommunene i Valdres var med, og at senterkommunen (Nord-Aurdal) med regionsenteret har dårligere kommuneøkonomi enn de andre kommunene. Av mer generelle argumenter som ble nevnt ofte var:

- For stor usikkerhet om konsekvensene av en sammenslutning. ”Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får”.
- Kvaliteten på og tilgjengeligheten til kommunalt tjenestetilbudet vil bli dårligere
- Statens tilbud knyttet til sammenslutning er for dårlig
- En storkommune vil føre til dårligere kommuneøkonomi på litt lengre sikt
- Folks tilhørighet til lokalsamfunnet vil bli dårligere

I tillegg til det som er nevnt ovenfor, oppfattet mange i Valdres at informasjonen var for ensidig for sammenslutning. Dette skapte motreaksjoner som fikk folk til å stemme Nei.

Hva kan andre kommuner lære av prosessen i Valdres?

Erfaringene fra Valdres tilsier at de viktigste forutsetningene for å lykkes med en kommunesammenslutningsprosess er:

- Kommunepolitikere må ansvarliggjøres ved at viktige beslutninger og vedtak i sammenslutningsprosessen forankres i kommunestyret.
- Prosessen bør være trinnvis. Dette innebærer bl.a. at en ikke på et tidlig tidspunkt bør si at det skal gjennomføres folkeavstemming på et bestemt tidspunkt.
- For å gi prosessen størst mulig legitimitet er det viktig å involvere flest mulig til aktivt å delta i debatten og synliggjøre standpunkter.
- Prosessen bør gjennomføres innenfor en og samme kommunestyreperiode. Dette sikrer at det er ett kommunestyre som ansvarliggjøres i forhold til gjennomføring av hele prosessen.
- Informasjonsopplegget må forankres politisk ved at dette diskuteres og vedtas i kommunestyret.
- Ordførerne og rådmennene må nødvendigvis ha en sentral plass i sammenslutningsprosessen. Det er likevel hensiktsmessig at gjennomføringen ledes av andre. Dette kan være en bredt sammensatt gruppe av politikere eller det kan være en eller flere personer utenfor det politiske systemet.
- Konsekvensene av en sammenslutning bør komme fram så godt det lar seg gjøre, og det bør lages en skisse til organisasjonsmodell for en ny kommune som også forankres politisk.

- En bør så konkret som mulig synliggjøre hvordan tjenestetilbudet på kort og lang sikt kan forbedres på grunn økte inntekter gjennom inntektssystemet og reduserte kostnader til administrative tjenester.
- Det er viktig å skape et bredt engasjement i prosessen. Informasjons- og høringsprosessen bør legges bredt opp gjennom informasjonsfoldere, lokale media og folkemøter. Prosessen må legges opp slik at en får til en best mulig dialog mellom de som er for og de som er mot sammenslutning.
- Sentrale myndigheter bør være fleksible på hva økonomiske ”gulrøtter” kan brukes til. Nye oppgaver og arbeidsplasser er trolig mer attraktivt enn rene penger, og en bør vurdere om det er aktuelt å benytte næringspolitiske tiltak på linje med økonomiske gulrøtter.
- Konsekvensene av å fortsette som nå (0-alternativet) bør klargjøres best mulig. Det bør legges vekt på å synliggjøre utfordringer og muligheter som små kommuner står overfor, og hvilke konsekvenser det kan ha å fortsatt velge å være liten.

Inndelingslovens § 10 – muligheter for bruk av ulike høringsformer

Frivillige kommunesammenslutninger har til nå tradisjonelt blitt avgjort ved at kommunestyret har bundet seg til rådgivende folkeavstemninger. I henhold til Inndelingsloven pålegges ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfellet fritt til å velge høringsmetode. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som er rådende i dag.

Utredningen viser at andre høringsformer en folkeavstemming kan være bedre egnet for å representative synspunkter fra befolkningen, stimulere til engasjement, dialog og for å styrke politikernes grunnlag for å fatte egne beslutninger i forhold til en kommunesammenslutning. Folkeavstemming som metode kan bidra til politisk ansvarsfraskrivelse, noe som også kan virke dempende på engasjementet og debatten både blant politikere og innbyggere. I flere tilfeller har det også vært svært lav valgdeltakelse, noe som ikke nødvendigvis gir et godt votum for vanskelige beslutninger. Dersom man velger å benytte folkeavstemming som høringsmetode, synes det derfor også å være behov for kombinere denne med andre høringsformer slik at innbyggerne blir involvert og engasjert i en tidlig fase i prosessen. Det er klart at så lenge folkeavstemming er en mulig høringsmetode, skal det politisk mot til å frata befolkningen den makt som ligger i en folkeavstemming. Andre høringsformer vil imidlertid fremtvinge grundigere og mer involverende prosesser som vil gjøre det lettere for politikere å fronte sine synspunkter og argumentere for disse overfor innbyggerne.

