

DEN VANSKELIGE DIALOGEN

**Om innbyggerhøring og
evaluering av forsøket på
kommunesammenslutning i
Valdres i 2004**

Av

Torjus Bolkesjø og Bent Aslak Brandtzæg



Rapport nr 224

2005

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2005
Rapport nr. 224
ISBN 82-7401-244-5
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 240

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

Høsten 2004 ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemming om sammenslutning av kommunene Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre til en kommune. Mens alle de fire ordførerne gikk inn for sammenslutning, var det klart nei-flertall i tre av kommunene, og ja i den fjerde – Nord-Aurdal.

For at andre kommuner skal kunne trekke lærdom av sammenslutningsprosessen i Valdres, har KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) bedt Telemarksforskning-Bø om å evaluere prosessen i Valdres. I tillegg vurderes §10 i Inndelingsloven, og hensiktsmessigheten av ulike måter å høre befolkningen på. Evalueringen er en del av arbeidet som gjøres i tilknytning til det landsomfattende kommunestrukturprosjektet som KRD og KS står bak.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av:

Anders B. Werp, ordfører i Øvre Eiker
Bjørn Fauchald, KS
Brit Eirin Bøe Olsson, KS
Helle Sekkesæter, KRD
Jo Audun Øverby, rådmann i Øystre Slidre
Nils Schaug, rådmann i Enebakk
Øistein Gjølberg Karlsen, KS

Referansegruppa har kommet med verdifulle råd og kommentarer i tilknytning til opplegg og rapportering fra prosjektet. Det er imidlertid Telemarksforskning-Bø som ene og alene har ansvaret for rapporten og eventuelle feil og mangler ved denne.

Hos oppdragsgiver har Bjørn Fauchald (faglig ansvarlig) og Britt Eirin Bøe Olsson, begge KS, vært våre hovedkontaktpersoner.

Ved Telemarksforskning-Bø har Torjus Bolkesjø vært prosjektleder, og han har sammen med Bent Brandtzæg skrevet denne rapporten. Karl Gunnar Sanda, Geir Møller og Kjetil Lie har bidratt med verdifulle kommentarer.

I tilknytning til prosjektet ble det gjennomført 26 personlige intervjuer. Vi takker for stor velvilje og imøtekommenhet i tilknytning til gjennomføringen av disse.

Prosjektet er finansiert av KS og KRD i fellesskap.

Bø i mai 2005

Torjus Bolkesjø
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	15
1.1	BAKGRUNN	15
1.2	PROBLEMSTILLINGER	15
1.2.1	<i>Sammenslutningsprosessen i Valdres</i>	16
1.2.2	<i>Inndelingslovens §10</i>	20
1.3	METODE OG DATAINNHEITING	21
1.4	RAPPORTENS INNHOLD	24
2	ERFARINGER FRA UTREDNINGER OM KOMMUNESTRUKTUR OG LIGNENDE	25
2.1	KOMMUNESAMMENSLUTNINGER – KORT HISTORIKK.....	25
2.2	KJENNETEGN VED PROSESSEN I KOMMUNER SOM HAR SLÅTT SEG SAMMEN I DE SISTE ÅRENE	26
2.3	POLITIKERNES ROLLE I SAMMENSLUTNINGSPROSESSER	30
2.4	ARGUMENTER FOR OG MOT KOMMUNESAMMENSLUTNING.....	31
2.5	SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	37
3	FAKTA OM SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN I VALDRES	39
3.1	OM DE FIRE KOMMUNENE.....	39
3.2	KRONOLOGISK BESKRIVELSE AV PROSESSEN.....	40
3.3	BAKGRUNNEN FOR VEDTAKET OM UTREDNING	42
3.4	UTREDNINGEN FRA ASPLAN VIAK.....	43
3.5	KOMMUNENE OG ORDFØRERNES BEHANDLING AV SAKEN	46
3.6	NÆRMERE OM ORGANISASJONSMODELLEN OG INFORMASJONSSTRATEGIEN..	49
3.7	STATLIGE MYNDIGHETERS ROLLE.....	54
3.8	”NEI-BEVEGELSEN”.....	56
4	ANALYSE AV SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN.....	58
4.1	KOMMUNESTYRENE OG POLITIKERNES ROLLE. ORDFØRERNES MANDAT OG ROLLE. 58	
4.2	INFORMASJON OG/ELLER DIALOG	60
4.3	FANGET INFORMASJONEN OPP INNBYGGERNES BEHOV FOR INFORMASJON? ..	65
4.4	LOKALE AKTØRERS INVOLVERING.....	66
4.5	SENTRALE MYNDIGHETERS INVOLVERING.....	68
4.6	HVORDAN PÅVIRKET PROSESSEN FOLKS HOLDNINGER TIL SAMMENSLUTNING? 69	
4.7	SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	72
5	ARGUMENTER FOR OG MOT KOMMUNESAMMENSLUTNINGEN I VALDRES	75

5.1	OPINIONSUNDERSØKELSE TIL AVISA VALDRES OG NRK OPPLAND OG HEDMARK	75
5.2	KOMMUNESTYREREPRERSENTANTENES BEGRUNNELSE FOR JA OG NEI.....	76
5.3	RESPONDENTENES HOVEDARGUMENTER.....	81
5.4	KOMMUNEØKONOMI.....	83
5.5	TJENESTEKVALITET OG TILGJENGELIGHET TIL TJENESTER	86
5.6	SENTRALISERING	87
5.7	EN STERKERE REGION OG TYDELIGERE REGIONALPOLITISK AKTØR.	88
5.8	DAGENS KOMMUNESTRUKTUR, INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG EVNE TIL Å MØTE FRAMTIDA	89
5.9	IDENTITET OG TILHØRIGHET.....	90
5.10	STATENS ROLLE OG GULRØTTER	91
5.11	SAMMENFATTENDE VURDERINGER	92
6	POLITIKERNES MULIGHETSROM – INNDELINGSLOVENS § 10.....	94
6.1	FORMÅL.....	94
6.2	OM INNDELINGSLOVENS § 10.....	94
6.3	AKTUELLE HØRINGSMETODER	95
6.3.1	<i>Folkeavstemming</i>	<i>96</i>
6.3.2	<i>Opinionsundersøkelser</i>	<i>98</i>
6.3.3	<i>Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonseminar</i>	<i>100</i>
6.3.4	<i>Fokusgrupper.....</i>	<i>101</i>
6.3.5	<i>Høring.....</i>	<i>102</i>
6.3.6	<i>Referansegrupper og innbyggerpanel.....</i>	<i>102</i>
6.4	HVILKE HENSYN IVARETAS GJENNOM ULIKE MÅTER Å HØRE PÅ?.....	103
6.5	AKTUELLE FRAMGANGSMÅTER FOR INNBYGGERHØRING OG DIALOG	105
6.5.1	<i>Erfaringer fra Danmark.....</i>	<i>105</i>
6.5.2	<i>Danske erfaringer sett i forhold til prosessen i Valdres</i>	<i>107</i>
6.5.3	<i>Innspill til konkrete modeller.....</i>	<i>107</i>
6.6	SYNSPUNKTER PÅ ULIKE HØRINGSMETODER I VALDRES	111
7	SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	115
7.1	HVA KAN ANDRE KOMMUNER LÆRE AV PROSSEN I VALDRES?	115
7.2	INNBYGGERHØRING	117

Referanser

Vedlegg 1: Personer som ble intervjuet

Vedlegg 2: Spørreskjema

Vedlegg 3: Intervjuguide

SAMMENDRAG

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). Telemarksforskning-Bø har på oppdrag fra KS og KRD gjennomført et FoU-prosjekt som har belyst:

1. 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?
2. Hvilke muligheter gir Inndelingslovens §10 for innbyggerhøringer og politiske beslutninger om sammenslutning?

1 Erfaringer fra 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 et 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 til større politisk debatt og bedre dialog mellom politikere 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.

Ordførerne i Valdres ble kritisert for å kjøre en lite involverende prosess. På den andre siden er det imidlertid også grunn til å trekke fram følgende:

- Som ledere av prosessen var de synlige og tydelige i sine standpunkter, og de turte å stå for disse på en entydig måte.
- De drev en omfattende informasjonsvirksomhet og tilbød møteplasser som ga folk muligheter til å fremme synspunkter.
- På slutten av prosessen var det fokus på å få folk til å stemme, og valgdeltakelsen var god i tre av de fire kommunene.

Argumenter for sammenslutning

Intervjuene, samt en spørreundersøkelse blant kommunepolitikere viste at det er to typer hovedargumenter som går igjen på Ja-sida. For det første er det argumentet om at kommuneadministrasjonen vil 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 tjenestetilbud 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.
- Mange i Valdres oppfattet informasjonen som for ensidig i favør av 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 av 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 medier og folkemøter. Prosessen må legges opp slik at en får til en best mulig dialog mellom de som er for og de som er imot sammenslutning.
- Sentrale myndigheter bør være fleksible når det gjelder hva økonomiske ”gulrøtter” kan brukes til. Nye oppgaver og arbeidsplasser er trolig mer at-

traktive 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 og være liten.

2 Inndelingslovens § 10 – muligheter for bruk av ulike høringsformer

Frivillige kommunesammenslutninger har til nå tradisjonelt blitt avgjort ved at kommunestyret har bundet seg til rådgivende folkeavstemming. I henhold til Inndelingsloven pålegges ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfelle 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 enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å gi:

- representative svar fra befolkningen
- innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning
- muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne
- muligheter for innbyggerne til å fremme sine synspunkter
- politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslutning eller ikke

Folkeavstemming som metode kan bidra til politisk ansvarsfraskrivelse, noe som også kan virke dempende på engasjementet og debatten, både blant politikere og innbyggere. Folkeavstemming har også en tendens til å fokusere på motsetninger i stedet for dialog og felles forståelse. 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 å være behov for å 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, trengs det politisk mot for 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.

ENGLISH SUMMARY

In the fall of 2004, an advisory referendum was held regarding the merger of the municipalities Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre. Despite the fact that all four mayors recommended a merger, a large majority voted "No" in three of the municipalities. In the fourth municipality, Nord-Aurdal (with the natural municipal centre Fagernes), the majority voted "Yes". The Norwegian Association of Local and Regional Authorities and the Ministry of Local Government and Regional Development has asked Telemark Research Institute – Bø to conduct a research and development project in order to illuminate the following:

1. How can we explain the result of the referendum in Valdres, and what can other municipalities heading for a merger process learn from the process in the Valdres region?
2. Which options does Section 10 in the Local Government Boundaries Act provide to citizen consultations and political decisions in mergers?

1 Experiences from the merger process in Valdres

In January 2002, four of the six municipalities in Valdres decided to discuss the advantages and disadvantages of a municipal merger. In April 2003, the report from Asplan Viak was ready, and in September 2003, the municipal councils agreed to proceed with the work. With this decision, the four mayors were given the responsibility to prepare an organization and information outline. At the same time, the councils decided that referendums were to be held in September of 2004. The merger process in Valdres had several weak points:

- The most serious argument against the process is that the municipal councils did not take responsibility in relation to the process and its content, but handed the entire responsibility over to the four mayors. This goes for the accomplishment strategy, information arrangements and organization outline. A foundation in the councils would have legitimated the arrangement differently, and could most likely have contributed to a better dialogue and an increased political debate between the politicians and the people.
- The mayors often felt alone when they argued in favor of a large municipality, and they were not able to sufficiently involve others in the process. Other Yes-voters were not engaged in the debate, and they were not sufficiently challenged to take part. This goes for local politicians, businesses and industry, central politicians and the ordinary man and woman.
- The process was characterized by too much argumentation and too little dialogue.
- They were not able to communicate the Yes-arguments in a good and specific way. This made the debate too superficial, and the arguments were

dominated by too many circumstances that needed to be addressed in a new municipal council.

- The information should have been more specific about what a large municipality would mean in terms of economy, service improvement and localization.
- The effects of continuing like today could have been displayed better. This goes for problems that smaller municipalities face when it comes to vulnerability, expertise, population decrease, employment etc. Challenges like intermunicipal cooperation should have been illuminated more as well.
- The debate about a municipal merger reached the public only 2-3 months before the referendum. Although several meetings were arranged, articles were written, and loads of information was released, the merger question was not given the necessary time to ripen.

The mayors in Valdres were criticized for not involving others in the process. However, there is reason to emphasize the following:

- As leaders of the process, they were both visible and clear in their standing points, and they were not afraid to stand for them in an unambiguous manner.
- They ran an extensive information campaign, and offered meeting places where people were given the chance to present their standing points.
- At the end of the process they focused on making people vote, and the voter participation was good in three of the four municipalities.

Arguments in favor of a merger

A survey among the interviewed as well as the local politicians, revealed that two different main arguments were repeated in the Yes-group. First, there is the argument of less costly, more effective and better qualified management. The other main argument is that a large municipality will make Valdres stronger. The municipality will be able to appear with more force, the labor market will function better, and the whole region will be more attractive to both people and industry.

Why did so many vote "No"?

Even if many No-voters see obvious problems with today's municipal structure, the majority was not ready for a municipal merger in Valdres. A broad range of facts made the public vote No. Some of the arguments are of specific, local interest in Valdres, like the fact that not all six municipalities in Valdres participated, and the fact that the centre municipality (Nord-Aurdal) has a weaker economy than the others. The more general arguments were:

- Too large uncertainty tied to the consequences of a merger. "We know what we have, but not what we get."

- The quality of and accessibility to the municipal services will decrease.
- The Government's offer in connection with a merger was not good enough.
- A larger municipality would lead to a weaker municipal economy in the long run.
- People's sense of belonging in the local community will deteriorate.
- Many people in Valdres felt that the information was biased in favor of a merger. This created a counter-reaction that made people vote No.

What can other municipalities learn from the process in Valdres?

The experience from Valdres indicate that the most important conditions in order to succeed are:

- Local politicians must be made responsible, by giving important decisions a foundation in the municipal councils.
- The process must be gradual. This means that a dated referendum should not be planned at an early stage.
- To give the process the highest legitimacy, it is important to invite as many groups as possible to actively take part in the debate, and make their standing points visible.
- The process should be completed within one municipal cycle of four years. This ensures the responsibility of only one municipal council when it comes to the realization of the whole process.
- The information arrangements must have a political foundation, based on discussions and decisions in the councils.
- The mayors, and their deputy mayors in charge of the administration, must play a central role in the merger process. However, it is appropriate that the execution process is lead by someone else. This could be a broad, complex team of politicians, or it could be one or several persons from outside the political system.
- The consequences of a merger should be exposed, and an organization and consultation process should be given broad attention through information folders, the local media and popular meetings. The process must create the best possible dialogue between the two groups.
- The central authorities must be flexible regarding the use of the economic "carrots" they provide. New tasks and new jobs are probably more attractive than cash, and business policy initiatives should be considered along with economic "carrots".
- The consequence of continuing like today must be clarified. Challenges and possibilities for small municipalities, as well as the consequence of the choice to remain small, must be made visible.

2 Section 10 of the Local Government Boundaries Act – opportunity to use different consultation instruments

Voluntary municipal mergers have traditionally been settled because the local councils have bound themselves to advisory referendums. According to the Local Government Boundaries Act, the municipalities are not directed to arrange a citizen consultation, and they are in any case able to choose their own consultation method. This means that the act opens up for other decision-making processes than today.

The study shows that other consultation methods could be more suitable in order to:

- get representative answers from the people
- give the people knowledge and insight with regard to merger consequences
- create a good dialogue between the municipality and the people
- let the people promote their standing points
- give the politicians a good decision platform, so that they can decide if there should be a merger or not

The use of a referendum as a means could lead to exclusion of liability, and it could restrain the participation and the debate among both politicians and the people. Referendums have a tendency to focus on contrasts instead of dialogue and common understanding. The voter participation has often been very low, and that is not a good basis for difficult decisions. If they choose to make use of a referendum as a consultation method, there seem to be a need to combine it with other methods. This way the people will be involved and engaged in the process at an early stage. It is clear that as long as a referendum is a possible consultation method, it takes political courage to remove the power the people is given through the referendum. However, other consultation methods will enforce more thorough and involving processes that will make it easier for the politicians to promote their standing points, and then argue them before the people.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

24. og 25. oktober 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 anbefalinger fra alle de fire ordførerne ble det klart Nei-flertall i tre av kommunene¹, mens det var flertall for sammenslutning i den fjerde, Nord-Aurdal, med kommunesenteret Fagernes, som ville vært det naturlige senteret i en ny storkommune. Med bakgrunn i erfaringene fra Valdres, ønsket KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) en analyse av rammen for, og innholdet i, dialogen mellom innbyggere og politikere.

Rådgivende folkeavstemming har i stor grad vært benyttet som dialogverktøy mellom innbyggere og politikere i spørsmålet om kommunesammenslutninger. Inndelingsloven åpner imidlertid for flere andre høringsmåter, og i denne utredningen vurderes det mulighetsrommet som denne loven gir.

Rapporten inngår som et ledd i arbeidet med KS/KRD-prosjektet ”Framtidens kommunestruktur - kommuner med ansvar for egen utvikling”.

1.2 Problemstillinger

Prosjektet består av to deler med følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan kan vi forklare resultatet av folkeavstemmingen i Valdres? Hvilken betydning hadde ulike faktorer, og herunder spesielt betydningen av dialogen mellom politikere/kommune og innbyggere. 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? Hvordan er hensiktsmessigheten av ulike måter å høre på, i forhold til ulike krav som bør stilles til en slik prosess?

¹ Resultatene viste følgende andel ja-stemmer i de fire kommunene (valgdeltakelse i parentes): Nord-Aurdal 61,2% (49,2%), Sør-Aurdal 23,5% (60,4%), Vestre Slidre 16,7% (64,6%), Øystre Slidre 13,8% (67,5%)

1.2.1 Sammenslutningsprosessen i Valdres

I tilknytning til sammenslutningsprosessen i Valdres tar vi opp følgende problemstillinger:

- Hvilken rolle spilte politikerne og spesielt ordførerne i prosessen i Valdres?
- I hvilken grad og på hvilken måte ble innbyggerne i Valdres informert og involvert i kommunesammenslutningsprosessen, og hvordan vurderer innbyggerne informasjon og deltakelse?
- Hvilken betydning hadde fagutredningen (Asplan Viak 2003) for prosessen som ble gjennomført?
- Hvilke argumenter hadde innbyggerne for sitt stemmevalg?
- Hvilke holdninger hadde de ansatte til sammenslutning, og på hvilken måte ble disse trukket med i prosessen?
- Hvilken betydning hadde sentrale myndigheter for resultatet? Herunder fylkesmann, departement og stortingspolitikere?

Hvilken rolle spilte politikerne og spesielt ordførerne i prosessen i Valdres?

Dette er en svært sentral problemstilling i utredningen, både i forhold til prosessen som faktisk er gjennomført i Valdres, og for å vurdere denne i forhold til §10 i Inndelingsloven. Vi ser bl.a. på hvilken rolle ulike politiske organer og aktører har spilt for informasjon og dialog med innbyggerne, og for innholdet i informasjonen. Ordførernes sentrale rolle i prosessen i Valdres gjør at vi fokuserer spesielt på hvordan de har utformet sin rolle, og hvilken betydning dette har hatt for prosessen og dens resultater.

I hvilken grad og på hvilken måte ble innbyggerne i Valdres informert og involvert i kommunesammenslutningsprosessen, og hvordan vurderer innbyggerne informasjon og deltakelse?

Inndelingslovens §10² anbefaler at innbyggerne involveres i sammenslutningsprosessen. Innbyggerinvolvering har å gjøre med i hvilken grad innbyggerne blir tatt med på råd i spørsmålet om kommunesammenslutning, og i hvilken grad deres synspunkter blir hørt og kommunisert. Med andre ord om det har vært en reell dialog, eller om det er mer tale om envegsinformasjon. Sentrale spørsmål i tilknytning til innbyggerinvolvering er:

² Inndelingslovens §10 har følgende ordlyd: *Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*

- Hvilke kanaler benyttes for å informere innbyggerne om sammenslutningsprosessen?
- Hva er innholdet i den informasjon som gis til innbyggerne?
- Er informasjonen balansert, dvs belyses både fordeler og ulemper på en måte som er forståelig for innbyggerne?
- I hvilken grad og på hvilken måte gis innbyggere anledning til å respondere og tilkjenne sine synspunkter?
- Er informasjonen klar og tydelig, og tar informasjonen opp de spørsmålene som innbyggerne er opptatt av?
- I hvilken grad inviteres innbyggerne til å engasjere seg i bestemte saker eller problemstillinger?
- Hvordan blir innbyggernes synspunkter behandlet og fulgt opp?
- Hvilken betydning hadde informasjonen for folks stemmevalg?

Hvilken betydning hadde fagutredningen (Asplan Viak-rapporten) for informasjonen og argumentasjonen i prosessen som ble gjennomført?

Med utredningsgrunnlaget vil vi her i første rekke forstå den utredningen som Asplan Viak gjennomførte i 2003 (Asplan Viak 2003). Utredningen danner mye av grunnlaget for kommunens informasjon overfor sine innbyggere. Det er flere spørsmål som melder seg her: For det første utredningens vurderinger i spørsmålet om sammenslutning, hvordan utredningens argumenter blir brukt og formidlet overfor innbyggerne, og om utredningens argumenter gir svar på det innbyggerne er opptatt av. Dette må sees i sammenheng med den neste problemstillingen som omhandler innbyggernes argumentasjon for sitt stemmevalg.

Hvilke argumenter hadde innbyggerne for sitt stemmevalg?

Hvilke argumenter hadde de som stemte Ja og Nei i Valdres? Sett i forhold til de lærdommer en kan trekke fra prosjektet er dette et viktig spørsmål. Nå er det ikke ett argument som er avgjørende for folks stemmevalg, men begrunnelsene er trolig sammensatte. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvor stor vekt det legges på ulike typer argumenter.

I studier av kommunesammenslutninger skiller en i en del tilfeller mellom materialistiske argumenter (Klausen 2004a), og identitet og tilhørighet (Frisvoll og

Almås 2004). Ofte snakkes det også om ”følelser” når folk vurderer spørsmålet om kommunesammenslutning. Nå er det ikke lett å avgjøre om et argument er materialistisk, eller om det dreier seg om identitet og tilhørighet. Når lokalbefolkningen ønsker å beholde kommuneadministrasjonen i sitt kommunesenter er dette *både* ut fra at de selv ønsker nærhet til tjenestene, *og* at de ønsker at kommunesenteret skal være et levedyktig lokalsamfunn hvor de har sin tilhørighet. Etter vår oppfatning er det derfor vanskelig å skille mellom materialistiske argumenter og identitet/tilhørighet.

Da er det kanskje lettere å skille mellom de som vurderer sammenslutnings-spørsmålet ut fra kommunene som organisasjon, og de som vurderer dette ut fra sitt behov som innbyggere i et lokalsamfunn. For de førstnevnte er det å kunne løse oppgavene i en generalistkommune sentralt. Kommuneøkonomi, effektivitet, kompetanse, inntektssystem og rekruttering av fagpersonell er viktige stikkord for disse, mens den enkelte innbygger i mange tilfeller vil vurdere kommunen ut fra tjenestetilbudet vedkommende er opptatt av, slik som skoler, barnehager, nærhet til offentlige tjenester mv.

Vår innfallsvinkel for å få tak på argumentene fra de som stemte Ja og Nei i Valdres er at vi vil ta for oss en rekke argumenter, og så vekte hvor viktige disse var. Hvilke argumenter vi benytter framgår av spørreskjemaet i vedlegg 2.

Hvilke holdninger hadde de ansatte til sammenslutning, og på hvilken måte ble disse trukket med i prosessen?

Ansatte i kommunene utgjør en spesielt berørt gruppe, og særlig i små kommuner slik som i Valdres utgjør de kommuneansatte en stor andel av sysselsettingen³. Det er særlig grunn til å tro at ansatte innen sektorer hvor tallet på sysselsatte forventes vil bli redusert, slik som innen administrasjon og enkelte tjenesteytende sektorer, vil reagere negativt på forslag om sammenslutning. Følgende spørsmål tas opp her:

- I hvilken grad og på hvilken måte er de ansatte trukket med i prosessen?
- Hvilken holdning har de ansatte til sammenslutning sammenlignet med politikere og folk flest?

³ Ut fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk finner vi at av totalt antall arbeidsplasser i de fire kommunene utgjør arbeidsplassene (sysselsatte etter arbeidssted) i kommunal forvaltning i 2003 følgende andeler: Sør-Aurdal 33,3%, Nord-Aurdal 19,1%, Vestre Slidre 23,6 og Øystre Slidre 22,8%.

- Hvilke argumenter har de ansatte for sine synspunkter? I hvilken grad er frykt for tap av arbeidsplasser et argument som benyttes?

Hvilken betydning hadde sentrale myndigheter for resultatet? Herunder fylkesmann, departement og stortingspolitikere?

En står her overfor spørsmålet om ulike myndigheters involvering i, og påvirkning av, prosessen. Dette kan skje gjennom direkte involvering og/eller gjennom de rammebetingelsene som tilbys de sammenslåtte kommunene. Herunder følger av rammetilskuddet og ”gulrøtter”, eller eventuelt mangel på slike, som tilbys av sentrale myndigheter. Et viktig spørsmål er hva slags incitament, både type og størrelse, kommunene må tilbys for å gjennomføre en frivillig sammenslutning.

Er Valdreseksemplet unikt, eller indikerer erfaringene at sammenslutning ved frivillighet er lite sannsynlig for småkommunene?

Mye syntes å ligge til rette for å få til en kommunesammenslutning i Valdres. Ordførerne gikk inn for sammenslutning, noe som også ifølge erfaringer (Klausen 2004a) bør være en fordel. Frisvoll og Almås (2004) viser i sin studie til faktorer som fremmer felles identitet og tilhørighet mellom kommuner. Mange av disse er også sterkt tilstede i Valdres. Likevel sa folket klart nei til sammenslutning. Erfaringer så langt i kommunestrukturprosjektet tyder også på at hvis en skal basere kommunesammenslutning på frivillighet og rådgivende folkeavstemming med politikere som forplikter seg i forhold til disse, og at ”gulrøttene” og rammebetingelsene fra staten fortsatt blir som i dag, er det vanskelig å slå sammen kommuner ved frivillighet.

Nå er ikke frivillighet nødvendigvis det samme som at politikerne binder seg opp til en rådgivende folkeavstemming. Hvis kommunepolitikere utnytter det mulighetsrommet som Inndelingslovens §10 gir til selv å ta beslutningen uten forutgående folkeavstemming, kan resultatet av sammenslutningsprosessene kanskje bli annerledes enn det vi ser i dag. I så måte er eksemplet Eidsvoll/Hurdal interessant hvor ordføreren (fra SV) i Hurdal, uttaler at hun ikke er særlig interessert i å holde folkeavstemming (Kommunal Rapport, 12 januar 2005).

1.2.2 Inndelingslovens §10

I den andre hoveddelen av prosjektet ser vi på Inndelingslovens §10 og det mulighetsrommet denne gir for innbyggerhøring og kommunestyrets rolle som beslutningstaker. Inndelingsloven som gjelder for både kommuner og fylkeskommuner er beskrevet i Ot.prp.nr.41 (2000-2001). I §10 i Inndelingslova om innbyggerhøring heter det:

”Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grensendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte”.

Juridisk sett pålegges ikke kommunene å holde folkeavstemming, og kommunene står fritt til å velge høringsmetode. Det er videre klart at en avstemming i alle fall bare er rådgivende for kommunene, og at kommunestyret i prinsippet kan velge å se bort fra det rådet som gis. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som er rådende i dag, hvor lokalpolitikerne vanligvis forplikter seg til å følge folkemeninga.

I følge loven gis det åpning for andre måter å få råd fra befolkningen på. I et notat fra KS om innbyggerhøringer tar en opp følgende måter å høre innbyggerne på:

- *Folkerøysting*
- *Opinionsundersøking ved telefonintervju*
- *Opinionsundersøking ved postsende skjema*
- *Utvida folkehøyringar*
- *Fokusgrupper*
- *Høyring*

Alle metodene har sine sterke og svake sider. I notatet fra KS pekes det på to krav som er viktige å stille til høringsmetoder:

- Metoden bør sikre representativitet
- Metoden bør sikre at standpunktene i en sak i størst mulig grad bygger på kunnskap og innsikt

I drøftingen av Inndelingsloven vil vi belyse hvordan ulike høringsmetoder slår ut i forhold til disse kravene, og hvilke muligheter loven gir politikerne til å ta beslutning i et vanskelig spørsmål. Erfaringene fra Valdres trekkes også inn i disse vurderingene.

1.3 Metode og datainnhenting

Hvorfor resultatet av sammenslutningsprosessen i Valdres ble som det ble, har blitt analysert ved hjelp av ulike tilnærminger:

- Erfaringene fra Valdres sees i sammenheng med erfaringsmateriale/analyser fra andre sammenslutningsprosesser.
- Gjennomgang av hva som skjedde i prosessen i Valdres fra vedtaket om at det skulle gjennomføres en utredning i januar 2002, og fram til og med folkeavstemmingen i oktober 2004.
- Personlige intervjuer med 24 personer i Valdres samt fylkesmannen i Oppland og lederen for KS-prosjektet i Oppland. De 24 personene omfatter alle ordførerne, rådmennene og hovedtillitsvalgte i kommunene. I tillegg intervjuet vi andre kommunestyrerepresentanter, folk fra næringslivet og andre ansatte i kommunene (se vedlegg 1).
- Gjennomgang av innlegg om kommunesammenslutningen i avisa Valdres, som er en viktig informasjonskanal for folk flest. Dette omfatter både leserinnlegg, kronikker, referater fra møter og andre typer innlegg.
- Spørreskjema til alle kommunestyrerepresentantene i de fire Valdreskommunene. Vi fikk svar fra 60 av i alt 93 representanter.

Vi skal se litt nærmere på enkelte av disse punktene

Faktabeskrivelse av prosessen i Valdres

Her tar vi for oss hvordan prosessen i Valdres ble gjennomført. Gjennomgangen bygger på politiske vedtak i prosessen, Asplan Viak-utredningen og informasjonsmaterieell som ble utarbeidet. Leder for kommunestrukturprosjektet i Oppland, Bjørn Fauchald, utarbeidet vinteren 2005 en faktarapport om sammenslutningsprosessen i Valdres (Fauchald 2005). Denne ble sammen med vedleggene som det er henvist til i denne rapporten, lagt til grunn for vår beskrivelse av prosessen i Valdres. Her går vi bl.a. også nærmere inn på informasjonsmaterialet i denne prosessen, som omfattet utredningen fra Asplan Viak (2003), ulike informasjonsbrosjyrer, notater som omhandler skisse til organisasjonsmodell og informasjonsstrategi. Dette materialet danner en viktig del av forståelsesgrunnlaget for prosessen i Valdres.

Personlige intervjuer

De personlige intervjuene ble gjennomført som samtaleintervjuer, og med bruk av intervjuguide (se vedlegg 3). Utvalget av personer ble gjort ut fra at vi skulle ha med aktører som hadde vært sentrale i prosessen i de ulike kommunene. Videre var det et mål å få med personer fra både Ja og Nei-sida, og i alt intervjuet vi 11 personer som hadde stemt Nei, og 14 som hadde stemt Ja. Vi tok ikke opp alle spørsmålene i guiden med alle respondentene, da vi så det som viktig å fordype oss i temaer som respondentene selv var opptatt av. F.eks. var det naturlig å ta opp de ansattes situasjon spesielt, når vi intervjuet de tillitsvalgte i kommunene. Intervjuenes lengde varierte fra 45 min til nær 2 timer.

Spørreskjemaundersøkelsen

Det ble sendt ut et spørreskjema til alle kommunestyrerepresentantene (vedlegg 2) i de fire kommunene. Vi fikk inn svar fra 60 av 93 kommunestyrerepresentanter, dvs. en svarprosent på 64,5%. Hovedformålet med denne undersøkelsen var på en systematisk måte å få fram argumentene for henholdsvis Ja og Nei-standpunkt i Valdres. Vi spurte her kommunestyrerepresentantene både om hvor viktig de mente de ulike argumentene var for folk som hadde stemt henholdsvis Ja og Nei, og hva de selv hadde lagt vekt på i sin stemmegivning. I tillegg til spørsmålene om argumenter for og imot kommunesammenslutning, ble det også stilt spørsmål om prosessen hadde påvirket stemmevalget, og hvordan en vurderte ulike høringsmåter.

Ulike grupper har trolig ulike argumenter for sin stemmegivning. I og med at vi innenfor rammen av dette prosjektet ikke har hatt mulighet til å gå ut med noen survey i befolkningen, må vi benytte indirekte metoder for å si noe om dette. Spørsmålet som melder seg er hvor representative kommunestyrerepresentantenes syn er for folks vektlegging av argumenter. Ut fra leserinnlegg i avisene og intervjuer tror vi at de synspunktene som kommer fram er rimelig representative, og at vi gjennom den informasjonen som er innhentet har fått et godt bilde av folks synspunkter på spørsmålet om kommunesammenslutning i Valdres. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunestyrerepresentantene har en mer bevisst holdning til sammenslutningsspørsmålet enn folk flest.

Svarprosenten i de ulike kommunene var følgende:

Sør-Aurdal	13 av 25, dvs 52%
Nord-Aurdal	16 av 25, dvs 64%
Vestre Slidre	11 av 22, dvs 50%
Øystre Slidre	20 av 21, dvs 95%
Alle	60 av 93, dvs 65%

Andelen Ja-stemmer er 51,7 %, mens 48,3% har svart Nei. Dette gir et godt utgangspunkt for å analysere argumenter både fra de som stemte Ja og de som stemte Nei.

Media

Lokalavisa Valdres har svært høg dekning i Valdreskommunene, og var en svært viktig– om ikke den viktigste – informasjonskilden for folk i Valdres om sammenslutningsprosessen. I tillegg viste NRK Hedmark/Oppland og Oppland Arbeiderblad stor interesse for saken i sluttfasen.

Avisa Valdres så det som viktig å skape debatt og være åpen for innlegg både fra Ja- og Nei-sida i debatten om kommunesammenslåing. Den redaksjonelle linja var å innta en nøytral stilling, selv om redaktøren ga til kjenne at han var Ja-mann. Innleggene i avisa bestod både i leserinnlegg, kronikker og referater fra møter, og den siste tida før valget var det svært mange innlegg i avisa.

Opinionsundersøkelsen til avisa Valdres og NRK Hedmark og Oppland

Den interesse som media hadde for saken, kommer bl.a. fram ved at avisa Valdres og NRK Hedmark/Oppland i sept 2004 gjennomførte en telefonintervjuundersøkelse blant befolkningen i Valdres. Undersøkelsen som ble gjennomført av Analysehuset AS i perioden 27.-30. sept 2004, omfattet 1100 personer i de 6 Valdreskommunene, hvorav 800 i de fire sammenslutningskommunene (200 i hver). Vi har fått tilgang til en del av materialet fra undersøkelsen. Resultatene vises i kap 5.1.

Sammenfatning

Når vi skal forsøke å forklare prosessen i Valdres, kan det ikke gis absolutte svar på de fleste problemstillingene. Ved å benytte et bredt spekter av innfallsvinkler og data mener vi imidlertid at vi har fått en god oversikt over prosessen

og synspunkter på denne, og at vi gjennom dette har et godt grunnlag for våre vurderinger.

Når det gjelder Inndelingslovens §10 vurderes hensiktsmessigheten av ulike måter å høre på ut fra lovens intensjoner. Vi legger her vekt på hvordan ulike høringsmåter ivaretar hensynet til representativitet, til å frambringe kunnskap og innsikt, og betydningen for få til en god dialog. Erfaringer fra prosessen i Valdres trekkes også inn i disse vurderingene.

1.4 Rapportens innhold

I kap 2 gis en gjennomgang av erfaringer en har fra tidligere undersøkelser om kommuneslutninger, slik dette framkommer i ulike analyser og utredninger.

Kap 3 er en gjennomgang av sammenslutningsprosessen i Valdres; hva som faktisk skjedde, hvilke aktører som var med, og hvordan prosessen forløp tidsmessig. På grunnlag av de personlige intervjuene som ble gjennomført analyseres prosessen nærmere i kap 4. Herunder tar vi blant annet opp hvordan prosessen påvirket folks stemmevalg. Hvilke argumenter folk som stemte hhv. Ja og Nei til sammenslutning hadde, er spørsmålet som belyses i kap 5. Først tar vi for oss resultater fra spørreskjemaundersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene i Valdres. Dernest drøfter vi de viktigste typer av begrunnelser nærmere. I kap 6 tar vi for oss Inndelingsloven, hvilke muligheter denne gir, og styrke og svakheter ved ulike måter å høre befolkningen på. I kap 7 foretar vi sammenfattende vurderinger av hva vi mener andre kommuner kan lære av sammenslutningsprosessen i Valdres. Her oppsummeres også vurderinger av Inndelingslovens §10.

2 ERFARINGER FRA UTREDNINGER OM KOMMUNESTRUKTUR OG LIGNENDE

For å skape en best mulig forståelsesbakgrunn for det som har skjedd i Valdres, gis det i dette kapitlet en kortfattet gjennomgang av en del erfaringer fra utredninger og analyser som tar for seg spørsmål om kommune-sammenslutninger.

2.1 Kommunesammenslutninger – kort historikk

Historikken om kommunesammenslutninger er beskrevet av Heløe (2003), og kan ut fra hans beskrivelse på en svært kortfattet måte oppsummeres som vist nedenfor.

I 1837, ved etableringen av det lokale selvstyre, ble Norge inndelt i 392 kommuner, 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Gjennom deling økte etter hvert antall kommuner, og i 1957 var det 744 kommuner. Gjennom Scheikomiteens arbeid ble dette tallet redusert til 454 i 1967. I 1976-77 ble det opprettet elleve nye kommuner. Dette var kommuner som var berørt av sammenslutningene til Scheikomiteen.

Buvikutvalget hadde bl.a. byenes mangel på areal for videre utvikling som utgangspunkt for sitt arbeid, og i perioden 1988-94 ble 8 ”inneklemt” byer slått sammen med de omkringliggende kommunene.

Christiansenutvalget (NOU 1992:15) la fram sin innstilling i 1992. Her ble det fremmet som hovedprinsipp at kommunene så langt det er mulig, bør ha minst 5000 innbyggere, og at de bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bo- og arbeidsmarked.

I 1995 vedtok Stortinget den såkalte frivillighetslinjen, dvs. at kommunene selv skal avgjøre om de vil slå seg sammen. Denne beslutningen har ført til at det de 10 påfølgende år har skjedd lite med kommunestrukturen.

I løpet av 2005 avsluttes Kommunestrukturprosjektet, som er en samarbeidsavtale mellom KS og Regjeringen, og hvor kommunene i løpet av 2005 utfordres til å vurdere og gi innspill til hensiktsmessigheten av egne kommunegrenser. Prosjektet har satt kommunestrukturen på dagsorden hos lokalpolitikere. Bare framtida vil vise i hvilken grad denne prosessen vil føre til nye kommunesam-

men Slutninger. Prosessen i Valdres startet før Kommunestrukturprosjektet, og var ikke en del av dette.

2.2 *Kjennetegn ved prosessen i kommuner som har slått seg sammen i de siste årene*

Siden 1999 er det 12 områder som har tatt stilling til spørsmålet om kommunesammenslutning. Tabell 1 viser at halvparten av områdene har sagt Ja til sammenslutning. I alt er det 28 kommuner som har tatt stilling til spørsmålet. Av disse er det 15 som har gått inn for sammenslutning, mens 13 har gått imot.

Tabell 1 Oversikt over sammenslutningsalternativer hvor det har vært folkeavstemming etter 1.1.2000.

Folkeavstemming (år)	Kommuner	Resultat			Frammøte %
		Ja	Nei	Blanke	
Valdres (2004) NEI	Sør-Aurdal	23,5%	76%		60,4%
	Nord-Aurdal	61,2%	38,3%	0,5%	49,2%
	Vestre Slidre	16,7%	83%	0,3%	64,6%
	Øystre Slidre	13,8%	86%	0,2%	67,5%
Re (1999) JA	Våle	50,4%	49,6%	ikke med	
	Ramnes	79,3%	20,7%	ikke med	
Harstad/Bjarkøy (2002) JA	Harstad	--			Kstyrevedtak
	Bjarkøy	90,1%	9,9%	ikke med	64,3%
Ølen/Vindafjord (2003) JA	Ølen	63,5%	36,5%	ikke med	54,5%
	Vindafjord	50,1%	49,9%	ikke med	52,7%
Ål/Hol (2003) NEI	Ål	42,5%	56,1%	1,4%	54,3%
	Hol	16,8%	82,7%	0,5%	59,2%
Bodø/Skjerstad (2003) JA	Bodø	--			Kstyrevedtak
	Skjerstad	50,2%	49,8%	Ikke med	79,4%%
Aure/Tustna (2003) JA	Aure	64,8%	34,3%	0,9%	61,7%
	Tustna	52,3%	47,0%	0,7%	75,7%
Indre Sunnfjord (2003) NEI	Førde	50,3%	43,8%	5,9%	51,3%
	Gaular	30,2%	67,9%	1,9%	60,8%
	Jølster	28,8%	69,5%	1,6%	66,5%
	Naustdal	38,5%	58,0%	3,6%	61,9%
Skånland Tjeldsund (2004) NEI	Skånland	56,3%	43,7%	0,0%	49,2%
	Tjeldsund	20,4%	79,6%	ikke med	59,7%
Hobøl/Spydeberg (2003) NEI	Hobøl	76,4%	22,9%	0,7%	38,7%
	Spydeberg	23,5%	76,1%	0,3%	49,6%
Kristiansund/Frei (2004) JA	Kristiansund	95,5%	4,5%		39,5%
	Frei	51,1%	48,9%		67,6%
Gol/Hemsedal (2005) NEI	Gol	56%	44%		23,4%
	Hemsedal	79,3%	20,7%		42,5%

Tabell 1 viser at valgdeltakelsen varierer ganske mye fra tilfelle til tilfelle. Et gjennomgående trekk er at valgdeltakelsen er lavere i de kommunene som går inn for sammenslutning enn de som ikke gjør det. Dette gjelder f.eks. i Valdres, hvor Nord-Aurdal har lavere oppslutning enn de øvrige kommunene. Tilsvarende finner vi i Førde, Skånland, Hobøl og Gol. Dette indikerer at befolkningen synes spørsmålet om kommunesammenslutning er av mindre betydning enn i de kommunene hvor det er Nei-flertall. Ja-kommunene er også de kommunene som vanligvis ligger an til å få kommunesenteret i en ny storkommune. I tilknytning til at vi her spesielt skal se på Valdres, er det verdt å merke seg at valgdeltakelsen var høy i tre av de fire kommunene som vurderte sammenslutning.

I forhold til å vurdere hvilke faktorer som hadde betydning for resultatet av folkeavstemmingen i Valdres, kan det være av interesse å se nærmere på noen sammenslutningsprosesser som har resultert i Ja-flertall, og forsøke å peke på hvilke faktorer som har vært utslagsgivende for resultatet i disse tilfellene.

Ramnes og Våle: Kommuner i Vestfold som ble sammenslått til Re kommune fra 1.1 2002.

Denne sammenslutningen har blitt karakterisert som vellykket, og erfaringene fra Re er benyttet i tilknytning til flere andre kommunesammenslutningsprosesser. Det er prosessen etter folkeavstemmingen som er best dokumentert, bl.a. i en egen utredning av Henningsen (2002), men Frisvoll & Almås (2004) berører også elementer ved prosessen før folkeavstemmingen. Her pekes det på at det var en rolig prosess hvor den store debatten og engasjementet uteble. Det er verdt å merke seg at det var tverrpolitisk enighet om sammenslutningen. Det var motstanderne som mobiliserte i størst grad, spesielt i Våle. Viktige Nei-argumenter var knyttet til økonomiske forskjellene mellom kommunene (Våle hadde bedre kommunaløkonomi), og frykten for et dårligere tjenestetilbud. Det var stort flertall for Ja i Ramnes, mens det var flertall med knappest mulig margin i Våle. Det er mye som tyder på at man forut for folkeavstemmingen kunne iverksatt tiltak for å involvere og engasjere innbyggerne på en bedre måte.

En viktig årsak til at det ble flertall for sammenslutning, var trolig at kommunene var i "samme båt", og hadde felles utfordringer. Det var spesielt frykten for å bli slukt av nabokommunene Holmestrand og Tønsberg som gjorde seg gjeldende. Det var frykt for å bli en utkant, og man ønsket en sammenslutning for å

kunne bestå som en selvstendig landbrukskommune. Godt interkommunalt samarbeid, felles interesser og et felles regionalt senter på grensen mellom de to kommunene var trolig også en medvirkende årsak til Ja-flertallet.

Skjerstad og Bodø: Bodø og Skjerstad ble slått sammen til en kommune fra 1.1.2005. I tilknytning til prosessen ble det gjennomført folkeavstemming i Skjerstad i mai 2003. Denne fikk 2 stemmer overvekt for Ja. Valgdeltakelsen var hele 79 %. I Bodø ble sammenslutningen vedtatt av kommunestyret uten folkeavstemming.

I en utredning fra AsplanViak og Telemarksforsking (2005), blir det pekt på at det var av spesiell betydning for resultatet at prosessen ble startet opp og avsluttet i løpet av samme valgperiode. Både politisk og administrativ ledelse i Skjerstad var tydelige i sine anbefalinger til innbyggerne. De viste til den negative økonomiske utviklingen i kommunen, og de argumenterte for at de ikke ville klare utfordringene videre dersom de ble stående som egen kommune. Dette ble også uttrykt i form av et enstemmig kommunestyrevedtak før folkeavstemmingen. Det er også viktig å peke på at informasjonen til innbyggerne ble underskrevet av alle de politiske partiene i kommunen.

For resultatet av folkeavstemmingen var det også trolig viktig at det ble pekt på konkrete gevinster for Skjerstad ved å svare Ja til en sammenslutning. Skjerstad kommune ble f.eks. lovet at et underskudd på budsjettet for 2004 skulle bli dekket opp. Uten sammenslutning ville Skjerstad kommune ha måttet redusere budsjettet med 4-5 mill kr. For en kommune med kun 1000 innbyggere er dette et betydelig beløp. Skjerstad ble også lovet ny skole til 30 millioner kroner, og tiltak for å styrke næringsutviklingen i kommunen.

Ølen og Vindafjord: Har vedtatt sammenslutning med virkning fra 1.1.2006.

Bakgrunnen for sammenslutningen var et vedtak om økt interkommunalt samarbeid i kommunene Etne, Ølen og Vindafjord. De to sistnevnte kommunene gjorde i tillegg et vedtak om å vurdere hva en frivillig sammenslutning av de to kommunene ville medføre av fordeler og ulemper. Den faglige utredningen (Laudal 2001) som bl.a. pekte på økonomiske gevinster, medførte vedtak om folkeavstemming i de to kommunene.

Forut for folkeavstemmingen ble det utarbeidet en intensjonsplan om sammenslutningen, og det ble avholdt folkemøter. Et flertall ved folkeavstemmingen i

begge kommunene var en forutsetning for å søke om sammenslutning. I Vindafjord var det bare 4 stemmers overvekt.

Faktorer som var medvirkende til at det ble sammenslutning, var trolig at man i prosessen hadde et fokus på felles framtidige utfordringer. Man hadde behov for å stå sterkere og samlet overfor omverden, og den viktigste målsetningen var å få en mer slagkraftig kommune på indre Haugalandet. Det var imidlertid lite debatt og engasjement før like før avstemmingen. Meningsmålinger avdekket at det var stor usikkerhet blant befolkningen. Relativt kort tid før avstemmingen gikk Arbeiderpartiets lokallag i Ølen og Vindafjord ut og ba folk stemme Nei. Dette skapte en motreaksjon fra de andre politiske partiene og fra næringslivet, som ba folk stemme Ja, noe som viser at politisk engasjement er viktig. Kommunalministerens deltakelse på det siste folkemøtet før avstemmingen blir også framhevet som viktig for resultatet av avstemmingen. Her var det stort framme, og kommunalministeren lovet at alle omstillingskostnadene skulle dekkes av staten. Disse kostnadene skulle ikke gå ut over de kommunale budsjettene.

Aure og Tustna: Slås sammen 1.1. 2006, etter en folkeavstemming om kommunesammenslutning 15.9.2003. Det ble flertall for sammenslutning i begge kommunene. I Aure stemte 64,8 prosent Ja, mens 52,7 prosent stemte Ja i Tustna. Som premiss for folkeavstemmingen ble det lagt til grunn at et endelig Javedtak i begge kommunestyre forutsetter realisering av Imarsundforbindelsen, med en medfinansiering på 15 mill kr fra KRD.

Kristiansund og Frei blir en kommune fra 2008, etter en rådgivende folkeavstemning 22. mars 2004 om kommunesammenslutning. I Frei var det 51,5 % som svarte Ja, dvs. 78 stemmers overvekt og i Kristiansund 95,5 % Ja-stemmer.

I Kristiansund og Frei har veien fram mot sammenslutning vært en lang modningsprosess. Spørsmålet var første gang oppe i 1964 da Scheikomiteén anbefalte sammenslutning mellom de to kommunene. Spørsmålet om sammenslutning ble tatt opp igjen av Fylkesmannen i 1995, men Frei ønsket ikke å gå videre med saken da.

Pågående samfunnsmessige integreringsprosesser mellom kommunene, bl.a. gjennom stor pendling (spesielt fra Frei til Kristiansund), knapphet på næringsarealer i Kristiansund, press fra næringslivet for sammenslutning og endret befolkningssammensetning i Frei, bidro til at det i 2001 ble fattet vedtak i begge kommunestyret om å utrede sammenslutning.

Av forhold som sies å ha vært utslagsgivende for at det ble Ja-flertall i folkeavstemmingen, blir det pekt på at viktige miljøer engasjerte seg sterkt for en sammenslutning. Næringslivet og Rotary la f.eks. stor vekt på sammenslutning som grunnlag for næringslivets utviklingsmuligheter. Videre nevnes et godt besøkt folkemøte i Frei som viktig. Her argumenterte kommunalministeren for en sammenslutning og lovet økonomisk støtte fra staten. I tillegg vektlegges et initiativ fra FrP i Frei som gikk i spissen for en egen ungdomsmobilisering gjennom de politiske ungdomspartiene. Media tok også stilling i saken og frontet et ja-synspunkt.

Eksemplene over fokuserer på faktorer som har vært vektlagt i sammenslutningsprosesser som har resultert i et Ja-flertall i forbindelse med folkeavstemmingen. Det kan virke som det er noen momenter som er spesielt viktige for utfallet av sammenslutningsprosessene, og som går igjen i flere av casene. For det første synes det å ha vært et politisk engasjement i den forstand at politikere har gått ut og flagget sine synspunkter. Det har i prosessen blitt pekt på konkrete utfordringer som kommunene står overfor i framtiden, og i flere av casene har det også blitt pekt på konkrete og håndgripelige resultater av en sammenslutning. Det tydeligste eksemplet i så måte finner vi i Bodø og Skjærstad, hvor Skjærstad blant annet fikk lovnader om ny skole og økt satsing på næringsutvikling. Videre synes statlig engasjement og støtte til sammenslutningsprosess og infrastrukturtiltak å være viktig for utfallet av folkeavstemmingene.

2.3 Politikernes rolle i sammenslutningsprosesser

I en drøfting av politikernes rolle i sammenslutningsprosesser er det naturlig å skille mellom ordførerne som sammen med rådmenn utgjør det som ofte kalles kommunale eliter, og kommunestyret og formannskapet som beslutningsorgan. Ofte vil det være kommunens eliter (politiske og administrative eliter) som drar i gang prosessen, og er de ivrigste forkjemperne for sammenslutninger.

Klausen (2004a) har undersøkt sammenhengen mellom elitens anbefalinger og befolkningens stemmegivning i åtte kommuner⁴ hvor det har vært rådgivende folkeavstemming som ble avviklet i forbindelse med lokalvalget i 2003. I alt 2329 stemmeberettigede var med i undersøkelsen. Spørsmålene som tas opp er:

⁴ Omfatter kommunene Aure og Tustna i Møre og Romsdal, Førde, Gaular, Jølster og Naustdal i Sunnfjord og Skånland og Tjeldsund i Troms/Nordland.

- *Festet velgerne tiltro til elitens argumenter?*
- *Handler elitens argumenter om de samme sidene som innbyggerne er opptatt av?*

I seks av de 8 kommunene var stemmegivningen i tråd med anbefalingene fra eliten. Klausen hevder at eliten og innbyggerne i stor grad la vekt på de samme argumentene. Analysen viser at de argumentene som slår sterkest ut, har å gjøre med næringsutvikling, kommuneøkonomi og tjenestetilbud. Klausen kaller dette utpreget materialistiske argumenter. Klausen hevder ut fra dette at den enkelte stemmer primært det som tjener egne materialistiske forhold, mens lokaldemokrati og lokal tilknytning har liten betydning. Videre sies det i denne analysen (s. 7): *”En generell observasjon er at det er krevende å oppnå flertall når slike saker legges ut til folkeavstemming. Undersøkelsen tyder på at klare anbefalinger fra ordførere og rådmenn kan ha stor betydning. ... Samtidig har disse elitene kommunisert godt med velgerne, i den forstand at velgerne har festet tiltro til deres argumenter, og ved at elitene ikke har ’snakket forbi’ velgerne”.*

I alle de tre utredningene forelå det anbefalinger om stemmegivning. Velgerne hadde både i muntlig og skriftlig form blitt forelagt begrunnelser for elitens argumentasjon, men det var likevel bare i ett av de tre tilfellene at en fikk til sammenslutning. Dette har sammenheng med at det i de to øvrige tilfellene var både Ja og Nei-kommuner.

Det er vanlig at ordføreren går ut med anbefaling i sammenslutningssaker. Unntaket er Skjerstad, der det skjedde en bred politisk mobilisering ved at hele kommunestyret samlet gikk inn og anbefalte sammenslutning. Så langt vi registrerer, er det også svært varierende i hvilken grad de politiske partiene mobiliserer til politisk engasjement. Politisk debatt synes viktig for å skape engasjement og økt bevissthet om konsekvensene av en sammenslutning, også blant innbyggerne.

2.4 Argumenter for og mot kommunesammenslutning

Det er gjennomført ulike studier som belyser argumenter for og mot kommunesammenslutninger. Noen av disse har sin bakgrunn i gjennomførte sammenslutningsprosesser (se f.eks. Klausen 2004a og Frisvoll og Almås 2004). Empiriske erfaringsstudier er det imidlertid relativt beskjedent med, all den stund det er gjennomført relativt få sammenslutningsprosesser. Andre studier viser hold-

ninger til sammenslutninger (Baldersheim m fl 2003 (kap 2)), og vedlegget i Frisvoll og Almås (2004). Holdninger er også indirekte berørt, gjennom ulike undersøkelser om hvordan oppfatningen av kvaliteten i kommunalt tjenestetilbud varierer mellom store og små kommuner, (se f.eks. Baldersheim m fl (2003), Løyland, Ringstad og Dræge (1997) og Lunder, Håkonsen, Løyland og Møller (2004)).

Klausen (2004a) har gjennomført den mest omfattende empiriske studien knyttet til argumenter for og mot kommunesammenslutning i kommuner hvor det er gjennomført folkeavstemming. I alt ble over 2300 respondenter intervjuet pr. telefon. Vi skal gjengi svarfordelingen på en del sentrale spørsmål som ble stilt i undersøkelsen (se Tabell 2)

Klausen har sett på sannsynligheten for å stemme JA til sammenslutning under forutsetning av at en mente at kommunesammenslutningen ville få visse konsekvenser. De som hadde størst sannsynlighet for å stemme Ja var de som mente at:

Den nye kommunen vil bli et regionalt tyngdepunkt som kan trekke til seg ny virksomhet.

Dernest fulgte følgende grupper (med avtagende sannsynlighet for å stemme Ja):

- *En kommunesammenslutning vil gi den nye kommunen bedre økonomi*
- *Min kommune vil komme bedre ut i forhold til kommunene som den er foreslått slått sammen med*
- *Det blir flere sykehjemsplasser i min kommune*

Dette viser at økonomi, regionalt senter og sykehjemsplasser er viktige argumenter for de som stemmer Ja, og Klausen konkluderer med at det han kaller materialistiske argumenter er dominerende. Dette uttrykkes slik (s 60):

”Resultatene er noe overraskende i forhold til en del vanlige oppfatninger av spørsmålet. Det viser seg ganske entydig at velgerne først og fremst har lagt vekt på de ”materialistiske” argumentene knyttet til en kommunesammenslutning. Det er troen på en positiv næringsutvikling, bedret kommuneøkonomi og kommunalt tjenestetilbud som er tettest knyttet til en kommunesammenslutning. .. Argumenter knyttet til lokaldemokratiet viser seg alt i alt å ha meget liten sammenheng med oppgitt stemmegivning. Dette gjelder både frykten for at en

ny storkommune vil gjøre det vanskeligere å komme i kontakt med kommunepolitikkerne, og for at det vil bli vanskeligere å påvirke politikken. Heller ikke oppgitt grad av tilknytning til kommunene slår ut i analysene.

Samtidig som Klausen trekker denne konklusjonen, framgår det av hans undersøkelse at tilhørigheten til bostedskommunen er sterk, og at lokaldemokratiet svekkes (Tabell 2).

Tabell 2 Vurdering av hvordan kommunesammenslutning vil slå ut for ulike faktorer. Kilde: Klausen (2004a)

HVORDAN TROR DU EN KOMMUNE-SAMMENSLUTNING VIL SLÅ UT SAMMENLIGNET MED DEN KOMMUNENE DU NÅ BOR I FOR FØLGENDE:	Svar (%)
Økonomisk?	27,2 % - Dårligere økonomi 38,0 % - Verken bedre eller dårligere 26,4 % - Bedre økonomi
Hvordan vil din kommune komme ut alt i alt?	33,4% Dårligere 34,5% Verken bedre eller dårligere 25,8% Bedre
Flere eller færre skoler?	54,6 % - Færre 37,8 % - Som i dag 3,7 % - Flere skoler i din kommune
Flere eller færre sykehjemsplasser	23,8 % - Færre 57,4 % - Som i dag 12,1 % - Flere i din kommune
Flere eller færre kommunale arbeidsplasser	71,6 % - Færre 15,3 % - Som i dag 8,6 % - Flere i din kommune
Bli et regionalt tyngdepunkt som kan tiltrekke seg nye arbeidsplasser	7,9 % - Ikke sikker 12,8 % - Ikke i det hele tatt 29,4 % - I liten grad 34,9% - I noen grad 14,6% - I stor grad
Lokaldemokrati; Muligheter til å komme i kontakt med politikere	41,9 % - Vanskeligere 48,8 % - Som i dag 4,5 % - Lettere
Lokaldemokrati; Lettere eller vanskeligere å påvirke	45,0 % - Vanskeligere 43,3 % - Som i dag 6,6 % - Lettere

I hvilken grad føler du tilhørighet til kommunen du nå bor i?	3,0 % - Svært liten tilknytning 7,0 % - Nokså liten tilknytning 18,4 % - Verken stor eller liten tilknytning 37,9 % - Nokså stor tilknytning 32,0 % - Svært stor tilknytning
---	--

Klausens funn står tilsynelatende noe i motsetning til Frisvoll og Almås (2004), som hevder at identitet og tilhørighetsfølelse er svært viktig for folks vurderinger i spørsmålet om kommunesammenslutning. I argumentasjonen kan dette gi seg utslag i frykten for å miste lokale tjenester, men motstanden mot sammenslutning stikker dypere, hevder de. I små bygdekommuner med nedgang i folketallet er de kommunale institusjonene noe av det som er igjen i bygda, og følgelig er det viktig å bevare dette da det betyr mye for ”*hvem folk oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med.*” (s ii). I følge Frisvoll og Almås kaller eliten (rådmenn og ordførere) dette for følelser.

I forlengelsen av sine funn hevder Frisvoll og Almås (2004) at premissen for å lykkes med en sammenslutning er at det de kaller en interkommunal identitet er like sterk som den tradisjonelle orienteringen mot egen bygd eller egen kommune. Byggere eller fremmere av interkommunal identitet er (s 44):

- *Felles arbeidsmarked*
- *Kommunene deler et handelssenter*
- *Felles skole*
- *Felles institusjoner som lokalavis, kulturhus, idrettslag mv*
- *Vellykket interkommunalt samarbeid og infrastruktur*

Hemmere i utviklingen av interkommunal identitet er (s 45)

- *Pendlingshull*, dvs. at en f.eks. ikke deler en felles ungdomsskole. For arbeidspendling sies at innpendling i liten grad bygger identitet i innpendlingskommunen.
- *Sterke stedsnavn*. Eksempel Ørsta og Volda.
- *Jevnstore kommunesentre*
- *Fravær av felles institusjoner*
- *Fravær av vellykket interkommunalt samarbeid*
- *Bygdelister*
- *Topografiske barrierer og geografisk avstand*

Rose og Pettersen 2003 (kap 2 i Baldersheim m fl 2003), har gjennom en landsomfattende undersøkelse i januar 2003 med 1193 respondenter, stilt spørsmål

om holdninger til endringer i kommunestruktur. Denne undersøkelsen viser at 48% mener at det vil være en fordel å redusere antall kommuner, mens 43% mener det vil være en fordel å øke eller la være å endre antall kommuner. Når det gjelder spørsmålet om en kan tenke seg å slå sammen egen kommune med en eller flere nabokommuner er det imidlertid bare 33% som synes det er et godt forslag (godt eller svært godt forslag), og 52% synes det er et dårlig forslag (dårlig eller svært dårlig forslag). Motstanden har avtatt over tid, da det i 1996 bare var 16% som syntes det var et godt forslag og 66% som syntes det var dårlig. I 1996-undersøkelsen ble det stilt spørsmål om konsekvenser for respondentene personlig, dersom kommunesammenslutning skulle bli foreslått. Dette ga svar som vist i Tabell 3.

Frisvoll og Almås (2004) finner en mer positiv holdning til sammenslutning i sin undersøkelse, da 46% ga uttrykk for at de var for at kommunen de bodde i ble slått sammen med en eller flere av nabokommunene.

Tabell 3 viser at tilhengere og motstandere av kommunesammenslutning benytter de samme argumentene når det gjelder tjenesterelaterte konsekvenser – bare med motsatt fortegn. Dvs. at det er klare meningsforskjeller mellom om det er store eller små kommuner som vil kunne levere de beste tjenestene. Følgelig blir det også et spørsmål om hva som legges i begrepet tjenestekvalitet. Når det gjelder sosiale/politiske konsekvenser er det de som er mot sammenslutning som særlig framhever dette.

Tabell 3 Innbyggernes oppfatning om hva som er viktigste og nest viktigste konsekvenser for dem personlig, dersom en kommunesammenslutning skulle bli foreslått. Prosentandel (både viktigst og nest viktigst) for personer som mener kommunesammenslutning er hhv. et dårlig eller et godt forslag 1996. Tabell 2.4 i Baldersheim m fl (2003)

Aktuelle konsekvenser	Andel blant dem som oppfatter kommunesammenslutning som et	
	Dårlig forslag	Godt forslag
<u>Tjenesterelaterte konsekvenser</u>		
Effektiviteten i kommunal tjenesteyting	37,0	59,8
Omfanget av det kommunale tjenestetilbudet	30,6	31,9
En rettferdig fordeling av offentlige tjenester	30,0	31,3
Muligheten for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov	27,6	25,2
<u>Sosiale/politiske konsekvenser</u>		
Konflikter mellom ulike deler av kommunen	22,2	7,0
Kontakten mellom innbyggerne og de folkevalgte	17,0	4,2
Folkestyrets vilkår	11,3	5,5
Fellesskapet innbyggerne mellom	9,5	6,9
Det politiske engasjementet mellom innbyggerne	3,6	1,9
<u>Konsekvenser for kommunal autonomi</u>		
Behovet for statlige overføringer	5,8	15,0
Kommunenes selvstyre i forhold til staten	5,6	11,3
	N=1828	N=453

I enkelte studier fokuseres det på elitens argumentasjon sammenlignet med befolkningens (se f eks Jacobsen 2004 og Klausen 2004a). Mens Klausen på grunnlag av sine 3 case finner at argumentene til eliten og befolkningen er sammenfallende materialistiske, viser andre studier andre resultater. F.eks. finner Jacobsen gjennom en sammenligning med funnene til Rose & Pettersen (2003), at det trolig er slik at politikere og ansatte i kommunene er mer positive til kommunesammenslutning enn befolkningen. Samtidig finner Jacobsen på

samme måte som Rose & Pettersen at det er mer positive holdninger til sammenslutning i store enn i små kommuner.

2.5 *Sammenfattende vurderinger*

Etter Stortingets frivillighetsvedtak i 1995 er det gjennomført svært få kommunesammenslutninger i Norge. De som er gjennomført har noe forskjellig utgangspunkt, og grunnene til sammenslutning synes å være relativt sterkt preget av lokale forhold. Ut fra foreliggende studier er det vanskelig å finne fram til generelle kritiske faktorer for å lykkes i en sammenslutning. Ser vi på de kommunene som har slått seg sammen, synes følgende forhold å være viktige, uten at dette kan generaliseres:

- En faktor som har bidratt til sammenslutning er ekstraordinære midler til samferdselsformål (Aure/Tustna, Bjarkøy/Harstad).
- Kommunene har et tett interkommunalt samarbeid som de ønsker å videreutvikle (Ølen/Vindafjord).
- En antagelse om at en kommunesammenslutning vil bidra til å styrke næringsutviklingen i området. (Ølen/Vindafjord, Kristansund/Frei).
- En liten kommune som ser klare fordeler økonomisk og for tjenestetilbudet ved å slå seg sammen med en stor nabo (Skjerstad/Bodø).
- Kommunesentrene ligger nær hverandre både i Våle/Ramnes og i Ølen/Vindafjord.

Det er vanskelig ut fra vår gjennomgang å kunne fastslå hvilken betydning selve *sammenslutningsprosessen* har hatt for resultatet. Dette ville krevd grundigere studier av de enkelte prosessene. Det er imidlertid verdt å merke seg følgende, som trolig har vært viktig for å få Ja-flertall:

- I Skjerstad hadde sammenslutningsspørsmålet sterk politisk forankring ved at kommunestyret anbefalte sammenslutning, og alle de politiske partiene støttet opp om prosessen.
- I Ramnes og Våle var det tverrpolitisk enighet om sammenslutningen.
- I Ølen og Vindafjord var trolig intensjonsplanen som ble utarbeida, viktig sammen med en politisk mobilisering.

Kommunesammenslutninger er elitedrevet, d.v.s. at det vanligvis er ordførere og rådmenn som initierer og står i spissen for prosessene. I enkelte tilfeller får de befolkningen med seg i sin argumentasjon, i andre tilfeller ikke. Hva er det

så som gjør at det har vært såpass stor skepsis hos befolkningen når det gjelder sammenslutninger? Ut fra de undersøkelsene som er gjennomført synes det som om argumentene er ganske sammensatte. Både tjenestekvalitet og tilhørighet er viktige argumenter. Etter vår oppfatning er det vanskelig å skille disse argumentene. Når innbyggerne 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 også 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 identiteter.

Sammenslutningsprosessene de siste årene, der man har kommet så langt at spørsmålet skal avgjøres med Ja eller Nei, har i hovedsak blitt gjennomført ved rådgivende folkeavstemming. Unntaket er Bodø kommune, hvor sammenslutningen med Skjerstad ble avgjort i kommunestyret. Skjerstad er også et unntak ved at politikerne på forhånd gikk ut og anbefalte sammenslutning gjennom et flertall i kommunestyret.

Det er grunn til å slå fast at det å få tilslutning til kommunesammenslutning ofte sitter langt inne hos folk flest. Det er ikke ett argument som er utslagsgivende, men mange. Argumentene vil trolig variere fra område til område, og det er derfor viktig å skaffe seg innsikt i hva folk er opptatt av i det konkrete tilfellet, slik at en kan få en dialog nettopp på de aktuelle områdene.

3 FAKTA OM SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN I VALDRES

I dette kapitlet skal vi foreta en refererende faktabeskrivelse av prosessen i Valdres. Det vises i denne sammenheng også til Fauchalds oppsummeringsrapport (Fauchald 2005). Drøftingen av prosessen gjøres i kapitel 4. Først skal vi imidlertid gi en kortfattet beskrivelse av kommunene som inngikk i sammenslutningsforsøket.

3.1 Om de fire kommunene

De fire kommunene som vurderte sammenslutning var:

- Sør-Aurdal med 3 251 innbyggere pr 1.1. 2004. Kommunesenteret er Bagn, som ligger 25 km fra Fagernes.
- Nord-Aurdal med regionsenteret Fagernes. Kommunen hadde 6539 innbyggere pr 1.1.2004.
- Vestre Slidre hadde 2304 innbyggere pr. 1.1.2004, og er den minste av de 4 kommunene. Kommunesenteret Slidre ligger 23 km fra Fagernes.
- Øystre Slidre hadde 3116 innbyggere pr 1.1.2004. Kommunesenteret er Heggenes, som ligger 25 km nord for Fagernes. Vintersportsstedet Beitostølen ligger i kommunen.

Egenskaper ved kommunene er beskrevet i utredningen fra Asplan Viak (2003), og fra denne merker vi oss følgende:

- Den største sysselsettingen er i offentlig sektor, og 28% av de sysselsatte finner vi her.
- Pr 1.1.2004 hadde de fire Valdreskommunene i overkant av 15 200 innbyggere. I perioden 1991-2001 var det sterk nedgang i folketallet i Sør-Aurdal og Vestre Slidre, svak nedgang i Øystre Slidre, og svak økning i Nord-Aurdal⁵. Alle kommunene hadde fødselsunderskudd, mens det var balanse i flyttemønsteret for regionen sett under ett.
- Mens Nord-Aurdal hadde netto innpendling på 425 personer i 2001, hadde de øvrige kommunene netto utpendling; Sør-Aurdal 378 personer, Vestre Slidre 243 personer og Øystre Slidre 283 personer. Pendlingstallene viser at Nord-Aurdal fungerer som senterkommune med betydelig innpendling fra de andre kommunene i regionen.

⁵ I perioden 1.1.2000 til 1.1.2004 hadde Sør-Aurdal relativt sterk nedgang i befolkningen, Nord-Aurdal en svak nedgang, mens det var vekst i de to øvrige kommunene.

- Slik som vist ovenfor er det 20-25 km fra Fagernes til de andre kommunene i regionen. Til ytterkanten av kommunene er det imidlertid lengre avstander, og fra Hedalen i Sør-Aurdal til Fagernes er det ca 70 km.

3.2 *Kronologisk beskrivelse av prosessen*

I Tabell 4 har vi gitt en kronologisk beskrivelse av viktige hendelser i prosessen i Valdres.

Tabell 4 *Kronologisk beskrivelse av sammenslutningsprosessen i Valdres*

TIDSPUNKT	TILTAK
4. des 2001	Drøftingsnotat til kommunestyrene fra Aslag Lajord (prosjektleder for interkommunalt samarbeid i Valdres): <i>Vidareutvikling av interkommunalt samarbeid</i> . Notatet til kommunestyrene ble skrevet i forlengelsen av arbeidet med rapporten ” <i>Prosjekt for interkommunalt samarbeid i Valdres 2000-2001. Sluttrapport</i> ” som er datert 20 nov 2001.
Januar 2002	4 av de 6 Valdreskommunene vedtar å utrede fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning. I Etnedal og Vang var det flertall i kommunestyrene for ikke å være med.
4. sept 2002	KRD innvilger kr. 400 000,- i støtte til Valdresprosjektet. Kommunene selv bidrar med til sammen kr 200 000,- .
Høsten 2002	Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse for innhenting av tilbud på utredning. Asplan Viak AS med Oddny Grete Råd som prosjektleder ble valgt som utreder. Arbeidet starter i desember 2002
April 2003	Utredningsrapport fra Asplan Viak AS foreligger. Det var både en prosjektgruppe (rådmennene) og en styringsgruppe (ordførerne pluss fylkesmannen) som fulgte arbeidet. Rådmennene var Jo Sandviken (Nord-Aurdal), Ole Herman Aamodt (Sør-Aurdal), Gunnar Kverneggen (Vestre Slidre) og Jo Audun Øverby med Einar Hanslien som stedfortreder (Øystre Slidre). I tillegg var arbeidstakerne representert ved Anne Aurdud og Ragnar Diseth. Styringsgruppe for arbeidet bestod av ordførerne Ola N. Døvre (Nord-Aurdal), Knut Torgersen (Sør-Aurdal), Eivind Brenna (Vestre Slidre), Ove Sverre Skaret (Øystre Slidre) og fylkesmann i Oppland Kristin Hille Valla
5. mai 2003	Utredningen presenteres for pressen av rådmenn og ordførere.
27. mai 2003	Rapporten presenteres av Oddny Grete Råd og Henning Sunde på felles kommunestyremøte hvor det også var anledning til å komme med spørsmål. Det foreligger et kortfattet referat fra møtet.
Juni 2003	På grunnlag av rapporten til Asplan Viak utarbeides en informasjons-

	avis som sendes til alle husstandene i de fire kommunene.
Sept 2003	Rapporten legges fram for de fire kommunestyrene som vedtar at ordførerne i de fire kommunene i fellesskap skal utarbeide en skisse som i grove trekk viser hvordan funksjonene i en felleskommune skal organiseres og plasseres. Ordførerne fikk også ansvaret for et informasjonsopplegg for folkeavstemmingen.
1. mars 2004	Informasjonsopplegg fram til folkeavstemming foreligger.
17. mars 2004	Møte i KRD mellom kommunal- og regionalminister Erna Solberg, ordførere, rådmenn og fylkesmann Kristin Hille Valla
4. mai 2004	Brev fra kommunene til KRD, med opplisting av hva en ønsket av statlige bidrag ved en eventuell sammenslutning.
10. mai 2004	Felles kommunestyremøte hvor følgende ble tatt opp: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kort oppsummering av rapporten fra Asplan Viak ▪ Skisse til organisering og tjenestestruktur i "Valdres kommune" ▪ Orientering om infoopplegg ▪ Innledning til debatt v/ordførerne (det foreligger to referater fra møtet)
Juni 2004	Informasjonsheftet "Stor og kraftig eller liten og smidig" foreligger. Heftet sendes til alle husstandene. De fire ordførerne argumenterer for sammenslutning.
5. august 2004	Erna Solberg deltar på åpent møte på Fagernes. Referat foreligger.
Sept 2004	Samarbeid med kommunikasjonsselskapet Dinamo. (Rundballemling, nytt kommuneskilt, valgsirkus). Målet var å få flest mulig til å stemme.
17. sept 2004	Svarbrev fra KRD på søknad fra 4. mai 2004. Lovnad om 20 mill til bredbånd og 10 mill til servicekontor i de gamle kommunene.
Aug-okt 2004	Det avholdes en rekke grendemøter om sammenslutningen. En av ordførerne innleder på alle møtene. I tillegg avholdes det møter på andre arenaer. Herunder møte med næringslivet på Fagernes, på Valdres videregående skole, med barnehagene m. fl.
13. oktober 2004	Møte i KRD mellom embetsverket, ordførere og Fylkesmann. Kommunen tar bl.a. opp mulighetene for omdisponering av de 30 mill kr som KRD hadde gitt tilsagn om.
15. oktober 2004	KRD besvarer brev på grunnlag av møtet 13 oktober. KRD signaliserer at de 30 mill kr etter ny søknad kan anvendes til andre infrastrukturtiltak enn hva de opprinnelig ble gitt til.
24. og 25. oktober 2004	Rådgivende folkeavstemming som resulterte i et klart Nei-flertall i tre av kommunene og Ja-flertall i Nord-Aurdal. Det var godt fram møte på avstemmingen (se Tabell 1)

3.3 Bakgrunnen for vedtaket om utredning

I 1999 fikk de 6 kommunene i Valdres tilskudd fra KRD til å arbeide med videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i regionen. Prosjektet ble avsluttet høsten 2001, og det ble utarbeidet en sluttrapport fra prosjektet (Regionrådet for Valdres 2001). I forordet til denne rapporten heter det:

*”Lokal identitet og tilhørslse er viktig for alle. Dette gjeld ikkje berre kommunen, men også delar av kommunen (bygda/soknet). På den andre sida har dei aller fleste av oss ei sterk tilknytning til Valdres. – Så snart vi kjem utafor nærområdet vårt er det som **valdrisar** vi presenterer oss. Dette er ein viktig bakgrunn for dei lange tradisjonane for interkommunalt samarbeid i Valdres, - og ei viktig grunngeving for å utvikle dette vidare”.*

Et relativt omfattende interkommunalt samarbeid var bakgrunnen for at en også ønsket å utrede kommunesammenslutning som alternativ til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. I drøftingsnotatet som gikk til kommunene (notat datert 4. des 2001), ble det pekt på at kommunene sto overfor store utfordringer når det gjelder tjenesteproduksjon, økonomi, rekruttering av fagpersonell, politisk handlingsrom og framtidige samfunnsendringer. I forlengelsen av dette ble det reist to spørsmål:

- *Er den noverande kommunestrukturen (som har vori uendra i meir enn 100 år) den einaste rette eller optimale i høve til utfordringane ovanfor?*
- *Er den noverande kommunestrukturen i Valdres absolutt, slik at det ikkje er aktuelt å vurdere endringar i lys av utfordringane ovanfor?*

Og i forlengelsen av dette sies det:

Svaret på det fyrste spørsmålet er opplagt Nei.

Dersom svaret på det andre spørsmålet også er Nei, er det grunn til å stille eitt spørsmål til:

Bør vi ta sikte på å starte opp eit breitt utviklings- og prosjektarbeid for interkommunalt samarbeid, der ein i utgangspunktet er open for å vurdere alle former for framtidig samarbeid, herunder kommunesamanslåing?

I januar 2002 ble notatet behandla i kommunestyra, og 4 av de 6 Valdreskommunene vedtok å utrede spørsmålet om kommunesammenslutning. De to minste kommunene Vang og Etnedal ønsket ikke å være med.

3.4 Utredningen fra Asplan Viak

Sluttrapporten fra Asplan Viak var ferdig i april 2004. Rapporten inneholder følgende hovedpunkter:

- Regionale utviklingstrekk. Her inngår bl a informasjon om næringsliv, befolkningsutvikling, arbeidsplasser, kommunikasjon, boligbygging, interkommunalt samarbeid, og sosial og kulturell identitet.
- Konsekvenser for kommunal økonomi.
- Konsekvenser for kommunale tjenester.
- Synspunkter fra de ansatte (egen spørreskjemaundersøkelse med 1180 svar).
- Konsekvenser for politisk deltakelse og lokaldemokrati.
- Konsekvenser for samfunnsutvikling.
- ”Valdres kommune” – to alternative modeller. En sentralisert og en desentralisert modell.
- Fordeler og ulemper ved sammenslutning.

I tilknytning til utredningen er det verdt å merke seg at utredningen ikke direkte anbefaler at de fire kommunene slår seg sammen, men peker på forutsetninger som kan gjøre dette hensiktsmessig. Avslutningsvis i rapportens sammendrag heter det:

”Innbyggerne er fornøyd med dagens kommuner, og de ansatte med sine arbeidsplasser. Men nasjonal politikk, svekket kommuneøkonomi, endringer i kommunenes rolle og endret befolknings sammensetning kan i sum komme til å sette de små kommunene i Valdres under et kraftig press. I et slikt perspektiv bør en kommunesammenslutning kanskje heller vurderes ut fra hva man forventer at framtida vil bringe enn akkurat hvordan ting er i dag”.

Fordeler og ulemper listes opp på en tydelig måte. Her heter det:

*”Foruten de rent økonomiske konsekvensene synes de viktigste **fordeler** ved en kommunesammenslutning dermed å være:*

- *En felles kommune vil bli en naturlig enhet som vil gi regionsenteret Fagernes viktige vekstimpulser. Utvikling av Fagernes som et attraktivt bo- og arbeidsted vil være viktig for å få ungdom med utdanning til å flytte tilbake til regionen, og kan dermed i et langsiktig perspektiv bidra til å styrke Valdres som helhet.*
- *En felles kommune blir en større, mer kompetant og tydeligere samfunnsaktør som vil kunne få tilført nye oppgaver som mindre kommuner ikke får.*

Den vil være bedre forberedt på å møte framtidens krav til kommunene enn dagens fire små kommuner.

- *En felles kommune får sterkere fagmiljøer som gir bedre grunnlag for å kunne rekruttere nødvendige fagfolk og tilby sine innbyggere tjenester av best mulig kvalitet, kanskje også tjenester man ikke har i dag.*
- *En felles kommune vil bli rimeligere å styre og administrere og vil derfor kunne bruke mer av sine ressurser til publikumsrettede tjenester. Behovet for ressurskrevende interkommunale samarbeidsordninger reduseres.*
- *Det bør kunne bli mer interessant å være politiker i den nye kommunen.*

*De største **ulempene** ved en kommunesammenslutning synes å være:*

- *Færre kommunestyremedlemmer og konsentrasjon av kommunal virksomhet til Fagernes kan i sum gi noe økt avstand mellom kommune og befolkning.*
- *Dagens kommunesentra Bagn, Slidre og Heggenes kan miste arbeidsplasser, servicetilbud og på sikt kanskje også bosetting. En slik utvikling er nok sannsynlig uansett, men kan påskyndes gjennom en kommunesammenslutning.*
- *Deler av befolkningen får økte reiseavstander for å oppsøke kommunale tjenester som ikke lenger tilbys lokalt. Indre områder Sør-Aurdal får de lengste avstandene.*
- *Det kan bli behov for omplassering evt. oppsigelser av kommunalt ansatte; særlig innen administrasjon”.*

Opplistingen av fordeler og ulemper ved sammenslutning i informasjonsbrosjyra fra juli 2004 bygger i stor grad på punktene ovenfor.

Rapporten peker på at en sammenslutning kan skje både ved en sentralisert og en desentralisert modell. Ved beregning av stordriftsfordelene er det den sentraliserte modellen som legges til grunn. Rapporten konkluderer med at det er realistisk for kommunene å hente ut økonomiske gevinster på sammenslutningen tilsvarende det langsiktige bortfallet (etter 15 år) av rammetilskudd på 16 mill kr pr. år. Omtrent halvparten av disse skal hentes ut ved innsparinger innen politikk og administrasjon, og resten fordeles på de tyngste kommunale sektorene, herunder skolesektoren.

27. mai 2003 var det et felles kommunestyremøte på Fagernes, hvor utrederne orienterte om Asplan Viak-rapporten. Det foreligger en kortfattet oppsummering fra dette møtet (ved rådmann Jo Sandviken i Nord-Aurdal):

I følge referatet var spørsmål og synspunkter som kom fram i debatten bl.a:

- *Hvorfor arbeide så raskt?*
- *Om usikkerhet og endringer i statlig politikk (statlige føringer kan endres over tid).*
- *Hvilke kommuner tjener og taper økonomisk på sammenslutning? Kommunal økonomi.*
- *Om desentralisert struktur vil bli opprettholdt, og om det vil bli gitt kompensasjon for dette?*
- *Om interkommunalt samarbeid er utredet som alternativ.*
- *Gulrøttene fra staten er for dårlige.*
- *Det er viktig at folk får delta i prosessen. Folkeavstemming om ett år er for tidlig.*
- *Hva med styring av statsallmenningene og fjellstyrene?*
- *Vang og Etnedal – hva gjør disse?*
- *Proessen må dreie seg om mer enn kroner. Hovedspørsmålet må være hvordan livet skal bli best mulig å leve. .*
- *Det viktige i Valdres er fellesskapet.*
- *Avstander må være sentralt i diskusjonen.*
- *Hva vil investeringsbehovet som følge av sammenslutningen være?*
- *Hvor demokratisk er det interkommunale samarbeidet i dag?*
- *Hvorfor blir regionen en bedre samfunnsaktør?*
- *Utredningen er god nok til å gå videre, men en bør også greie ut framtidig interkommunalt samarbeid til å bli bedre enn i dag, som et alternativ. Flertallsbeslutninger?*
- *Hvilke fagfolk og hvilken kompetanse mangler i dag? Hvor treffes feil vedtak? På hvilke områder er det lang saksbehandlingstid?*
- *Hva har skjedd med sammenslåtte kommuner? Verdien av småsamfunn er stor.*
- *Felles videregående skole gir felles identitet for ungdommen.*
- *Det er en "smertegrense" for hvor mye utredning som tåles og hvor arbeidet bør pågå: Det bør utredes klare alternativer raskt.*
- *Konsekvenser for energiforsyning?*
- *Det er uinteressant hvem av de gamle kommunene som tjener på eventuell sammenslutning. Vi må tenke Valdres samlet.*
- *Burde ungdommen vært hørt nærmere? Burde andre spørsmål (kultur, arbeidsplasser) vært utredet nærmere?*
- *Ønsker vi å forme framtida?*
- *Hva betyr det å bli styrket som utviklingsaktør?*
- *Hva med de som mister jobben?*

Spørsmålene som ble stilt vitner om betydelig usikkerhet, og også om forskjellig syn blant kommunestyrerepresentantene på ulike punkter. Alle de fire ordførerne mente at det var viktig å arbeide videre ut fra den foreliggende utredningen.

I saksframstillingen fra Nord-Aurdal om videreføring av arbeidet på grunnlag av rapporten fra Asplan Viak (formannskapssak 53/2003 og kommunestyresak 41/2003), merker vi oss følgende:

- *Det synes behov for å beskrive noe klarere den modellen som en eventuelt vil gå inn for, slik at det er klart hva innbyggerne skal ta stilling til ved rådgivende folkeavstemming.*
- *Et annet spørsmål er om kommunestyrene (eller andre) skal gå ut med klare råd om valg før en rådgivende folkeavstemming*
- *Et viktig spørsmål er hvor raskt en skal gå fram. Det er klart viktig både å klargjøre valgene og gi egnet informasjon både til kommunestyrene og innbyggerne, samt å gi rom for debatt i et så viktig spørsmål. Slik sett er det viktig med rimelig tid. På den annen side er det av flere grunner (f eks i forhold til utvikling av interkommunalt samarbeid) lite heldig hvis det tar lang tid før spørsmålet blir avklart. Det vi kunne skape unødvendig uro også innen de kommunale organisasjonene. Avgjørelsen bør derfor ikke dra ut i tid.*

Disse spørsmålene i saksframstillingen berører, som vi skal se senere i rapporten, sentrale spørsmål i debatten om kommunesammenslutningen i Valdres.

3.5 Kommunene og ordførernes behandling av saken

I tilknytning til behandlingen av utredningen i kommunestyrene vedtar disse i september 2003 at det vil være interessant å gå videre med saken. Vedtakene i kommunestyrene er omtrent likelydende. Vedtaket i Øystre Slidre kommune har slik ordlyd (kommunestyrevedtak 04.09.2003 (sak 0052/03)):

Arbeidet med å utrede spørsmålet om kommunesammenslutning av de fire kommunene følges opp slik:

- Ordførerne i de fire kommunene får i fellesskap ansvaret for å utarbeide en skisse for hvordan i grove trekk funksjonene i en felleskommune skal organiseres og plasseres. Det skal lages et informasjonsopplegg for en rådgivende folkeavstemning. Fristen for å legge fram materialet settes til 01.03.2004.*
- Rådgivende folkeavstemning skal være i september 2004.*

- c. *Kommunestyrene i de fire kommunene skal i løpet av november 2004 avgjøre om de vil tilrå sammenslutning av de fire kommunene.*

Ser vi på vedtaket fra andre kommuner finner vi i at Vestre Slidre kommune under punkt a har med en setning om at ”*Kostnad til eventuell flytting og omorganisering legges fram før folkeavstemming*” (K-sak 52/03, 18.09.03). Denne setningen var ikke med hos de andre kommunene, og dette ble da heller ikke gjort.

Ordførerne fikk gjennom vedtaket et mandat som påla dem et stort ansvar, og vedtaket ga stor frihet i utformingen av sammenslutningsprosessen. F.eks. sies det ikke noe om at informasjonsopplegget skulle opplyse om fordeler og ulemper ved sammenslutning. Det sies heller ikke noe om at saken skal tilbake til kommunestyrene for nærmere behandling før folkeavstemmingen. Det er ellers verdt å merke seg at en allerede på dette tidspunktet vedtok at det skulle gjennomføres en folkeavstemming.

Ut fra refererte kommunestyrevedtak ovenfor la ordførerne 1. april 2004 fram et notat som de kalte

”VALDRES KOMMUNE”.

Organisering av tjenestestruktur, ledelse m.m.

Denne skissa er et viktig grunnlagsdokument også for det informasjonsheftet som ble sendt til husstandene i regionen i juni 2004. Ordførernes egen argumentasjon for en storkommune kommer også fram her, og innledningsvis i skissa sies det med fet uthevet skrift:

Hovedmålet bak en eventuell kommunesammenslutning i Valdres er å skape en levedyktig framtid for Valdres.

Sentrale delmål er:

- *Å bli en tydelig samfunnsaktør som kan bidra til å skape flere arbeidsplasser*
- *Å frigjøre mest mulig ressurser til tjenestetilbud for innbyggerne*
- *Å organisere virksomheten slik at service og kvalitetsgrad oppleves som god*
- *Å bli en attraktiv arbeidsgiver som kan tilby sine ansatte mer interessante og spesialiserte arbeidsoppgaver*
- *Å legge opp til en arbeidsdeling som fører til økt politisk engasjement og vitalisering*

Skissa inneholder en drøfting av målene og forutsetningene. Her er det særlig verdt å legge merke til at det legges opp til en samlet administrasjon og desentraliserte løsninger i eksisterende kommunehus, hvor det ligger til rette for det. Videre blir det lagt til grunn at kommunale arbeidsplasser skal opprettholdes i de fire sammensluttede kommunene. Tjenesteytingen overfor innbyggerne skal i hovedsak skje ut fra den tjenestestruktur som er i dag.

Det er også verdt å merke seg at kommunestyrene ikke ble invitert til noe nytt vedtak angående organisasjonsmodell. 10. mai 2004 ble det imidlertid avholdt felles kommunestyremøte på Fagernes, der kommunestyrene fikk orientering om skissa. Møteinnkallingen hadde følgende temaer:

- *Eventuell kommunesammenslutning i Valdres/rådgivende folkeavstemming*
- *”Valdres kommune” – Organisering av tjenestestruktur, ledelse m.m*

Det foreligger to referater fra møtet v/hhv. rådmann Jo Sandviken i Nord-Aurdal og rådmann Jo Audun Øverby i Øystre Slidre.

Vi har foretatt en stikkordmessig sammenfatning av spørsmål som ble reist. Fra referatet til Jo Sandviken framgår bl.a. følgende:

- Enkelte uttrykte frustrasjon over at en ikke fikk diskutere saken skikkelig. Det ble også spurt om enkeltkommunene skulle diskutere saken, og enkelte mente at de burde det.
- På grunn av lange avstander er det viktig med et desentralisert tilbud.
- Uklarheter om økonomiske virkninger.
- Det er uheldig at ikke Vang og Etnedal er med.
- Er interkommunalt samarbeid et alternativ?
- Informasjon til folket er viktig, og det er viktig å få med både fordeler og ulemper.
- Skissa til informasjon kunne vært mer balansert.
- Det blir trolig lite igjen sentrene i de tre andre kommunene (Bagn, Slidre og Heggenes).
- Mer burde vært klargjort før folkeavstemming.
- Målet er å få staten til å kompensere med nye arbeidsplasser og infrastruktur.
- Sammen kan Valdres være dynamitt. Valdres har et sterkt merkenavn.
- Kommunene må være rausere for å få til noe. (Sagt i forhold til at kommuneøkonomien er forskjellig i de fire kommunene).

- En storkommune vil være en fordel for næringslivet.
- Kritikk mot ordførerne for at de hadde tatt standpunkt – de burde vært nøytrale.
- Det er lite å spare på interkommunalt samarbeid.

Ordførerne ga i møtet til kjenne at de ville respektere resultatet av folkeavstemminga.

I referatet fra rådmann Jo Audun Øverby i Øystre Slidre nevnes bl a:

- Eivind Brenna (ordfører i Vestre Slidre) gikk gjennom konsekvenser av Ja og Nei. Distriktpolitikk er viktigste argumentet for sammenslutning.
- Gunnar Kverneggen (rådmann i Vestre Slidre) redegjorde for konsekvenser for de ansatte. Her heter det:

”...Utgangspunktet er at alle ansatte må få tilbud om en jobb, selv om ikke alle får samme jobb som før. Omfattende prosess, viktig med godt og nært samarbeid med organisasjonene. Viser til effektivisering og nedbemanning i rapporten, bør skje ved naturlig avgang, har noe tid på det gitt større inntekter i 10 år. En rådmann!

- Det ble stilt spørsmål om hvorfor ikke kommunestyrene ble gitt anledning til å drøfte spørsmålet om sammenslutning. Alternative modeller?
- Det er enkelte som etterlyser debatt i kommunestyrene. Hvorfor kommer ikke denne?
- Eivind Brenna tok opp at langsiktige negative økonomiske konsekvenser tas opp med statsråden. Ønsker kompensasjon for dette ved midler til infrastruktur og nye arbeidsplasser.
- Sør-Aurdal vil ta opp prosessen i eget kommunestyre
- Gro Lundby, ordfører i Øystre Slidre – framtidig press på småkommunene er et problem.

Mange av de spørsmålene som ble reist på dette møtet var sentrale i den videre debatten.

3.6 Nærmere om organisasjonsmodellen og informasjonsstrategien

Kommunestyrene vedtok som nevnt høsten 2003 å gi ordførerne i oppdrag å utarbeide en skisse til organisering og plassering av de ulike funksjonene i en ny kommune. I tillegg ble de gitt ansvaret for informasjonsopplegg og innbygger-

involvering. I faktarapporten er dette beskrevet på følgende måte (Fauchald 2005:6):

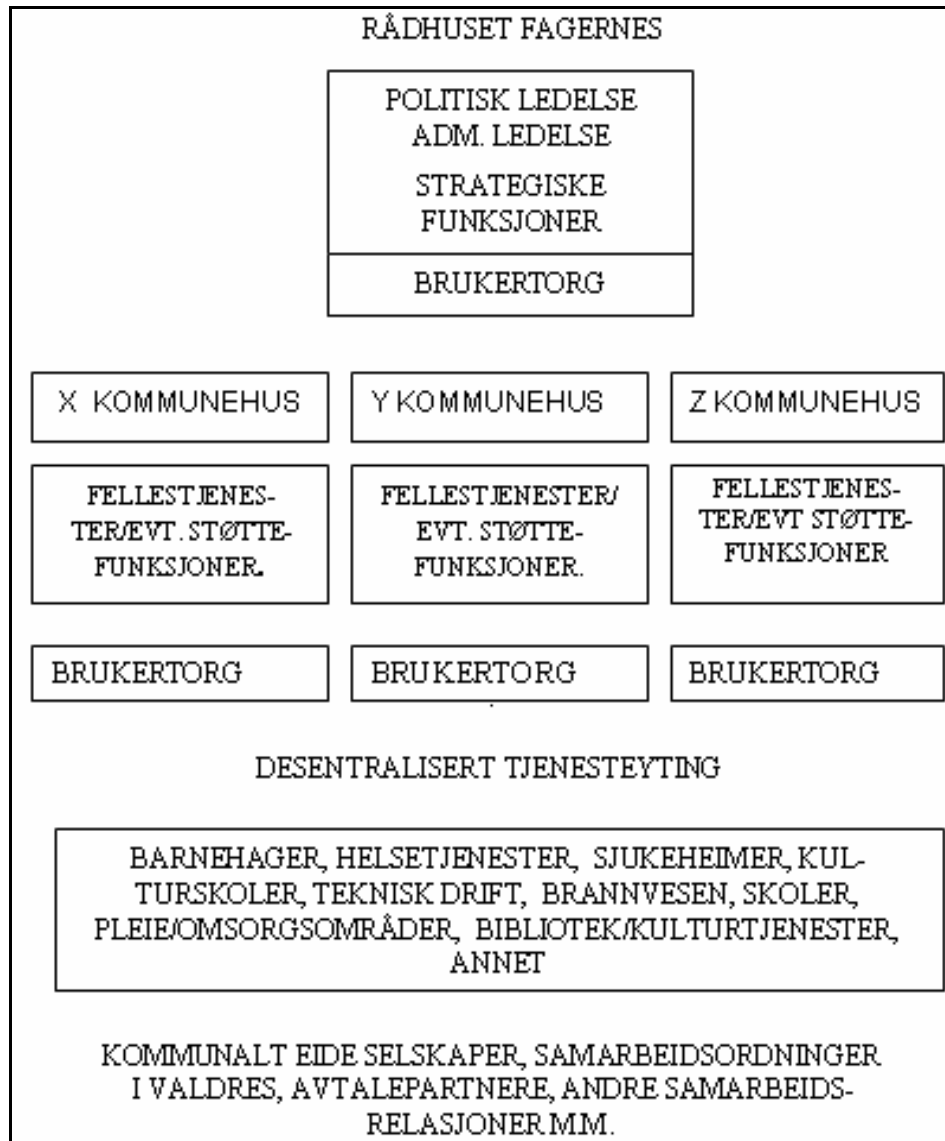
Kommunestyrene påla dermed ordførerne både en sentral rolle, stort ansvar og omfattende oppgaver i prosessen fram mot ei folkeavstemming.

Historien viser også at ordførerne tok oppgavene alvorlig, og la ned en betydelig innsats i denne perioden. De arbeidet koordinert og naturligvis også i nært samarbeid med sine rådmenn, som også utførte et betydelig arbeid i denne prosessen. Det ble ikke opprettet noen prosjektorganisasjon / administrativ prosjektledelse utover det arbeidet ordførere og rådmenn gjorde sammen, dvs gjennom fordeling av oppgaver.

Sammen med rådmennene ble det utarbeidet en skisse til organisering (figur 1). Skissa angir hvilke funksjoner det er aktuelt å gi en desentralisert plassering, men den sier ikke i hvilke kommunesentra de enkelte funksjonene skal lokaliseres. Det sies heller ikke noe om antall arbeidsplasser som kan spares inn ved å ha én administrasjon i stedet for fire. Det var et mål at skissa skulle beskrive en Valdres kommune på en måte som ga innbyggerne et klart alternativ å ta stilling til. Spørsmålet er om den var klar nok.

Utover de overordna målene med sammenslutning trekkes bl.a. følgende punkter fram i skissa til organisasjonsmodell:

- Det vil være viktig å få fram konsekvensene av Ja og Nei.
- Endringer i inntektssystemet trekkes fram som et framtidig problem.
- Mest mulig av inntjente midler skal frigjøres til bedre tjenestetilbud.
- Det blir mer interessant å være politiker, og det vil bli mer demokratisk styring.
- For å lykkes er en avhengig av en felles identitet i en ny kommune.
- Kommunalt tjenestetilbud og kommunale arbeidsplasser skal opprettholdes ute i bygder og grender nær brukerne, der dette er naturlig og økonomisk forsvarlig.
- Hjelp til innbyggerne i brukertorg i bestående kommunehus.
- En går inn for 45 kommunestyrerepresentanter i den nye kommunen.



Figur 1 Skisse til organisasjonsmodell

I skissa til organisasjonsmodell heter det under FORUTSETNINGER:

- Kommunen organiseres med en samlet adm og desentraliserte løsninger i eksisterende kommunehus der det ligger til rette for det.
- Dagens teknologi gjør det mulig å plassere funksjoner på mindre sentrale steder. Nærhet og reiseavstander må imidlertid vurderes ut fra bl.a. tjenes-

tenes art. Det er også lagt til grunn at kommunale arbeidsplasser skal opprettholdes i de fire sammensluttede kommunene.

- *For øvrig forutsettes den direkte tjenesteyting til innbyggerne i hovedsak å skje ut fra den tjenestestruktur som kommunene har i dag. Den må imidlertid gås nøye gjennom for å sikre en effektiv ressursbruk ut fra behov for samordning av tjenester*

Fra beskrivelsen av administrative funksjoner tar vi med:

- Det klargjøres hvilke funksjoner som skal ligge på Fagernes. Dette er sentraladministrasjon og sentrale oppgaver for å utøve ledelse.
- Brukertorg på Fagernes og desentraliserte torg med tilknytning til Fagernes gjennom datalinjer. Desentraliserte ambulerende tilbud , kan være en løsning.
- Det skisseres hvilke funksjoner som kan desentraliseres, konkretisert til X,Y og Z kommune, men det sies ikke noe om hvilke kommuner som skulle få hvilke funksjoner.
- Det forutsettes arbeidsdeling mellom de tre kommunene, men ingen signaler om hvor mange arbeidsplasser dette vil representere.

Tjenestestrukturen forutsettes opprettholdt som i dag, men med økt samordning. Eksempel på områder hvor samordning er aktuelt er kulturskole, bibliotek og kultur.

I slutten av april kom et notat fra ordførerne (notat av 27.04.04) om informasjonsstrategien. Innledningsvis sies det:

Dette er ein informasjonsstrategi for ordførarane sitt arbeid med prosessen fram til ei folkeavstemming om kommunestruktur i oktober 2004.

Ordførerne ga her klart til kjenne hva som var målet og under overordna mål heter det:

Overordna mål: Å få tilslutning frå meir enn 50% av dei røysteføre i kvar kommune.

Målet med informasjonsstrategien var:

Formidle sakleg informasjon om kommunesammenslutninga, konsekvenser av ei ny storkommune og konsekvensen av alternativet, å fortsette som 4 kommuner.

Tabell 5 Oversikt over informasjon fra ordførerne/kommunene til befolkningen

Oversikt over informasjon fra ordførerne/kommunene:

A. Etter at rapporten fra Asplan Viak kom våren 2003 ble det sendt ut en informasjonsavis til alle husstander i Valdres: *Ny kommune. Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten.*

Avisa hadde følgende overskrifter:

- *Kommunale tjenester styrkes*
- *Fagernes/Leira som ny motor*

Intervju med de fire ordførerne med følgende overskrifter:

- *Sparer millioner* (Eivind Brenna, Vestre Slidre)
- *Folketall og arbeid det viktigste* (Ove Skaret; Øystre Slidre)
- *Store kommuner trengs* (Knut Torgersen, Sør-Aurdal)
- *Vi blir sterkere* (Ola N. Døvre, Nord-Aurdal)
- *Gunstig å slå seg sammen.* Intervju med Erna Solberg
- *Staten kan overta.* Om slutt på frivillighetslinjen
- *Ulemper som kan oppstå.* Plassert bakerst i avisa

B. Informasjonshefte til alle husstandene i juli 2004 . *STOR & KRAFTIG eller LITEN OG SMIDIG.* Informasjonsheftet kom ca 3 måneder før folkeavstemminga.

Det belyste fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning, og var atskillig mer balansert enn informasjonsavisa som kom året før. Ordførerne anbefalte bakerst i infoheftet å stemme JA. I og med at dette kan sees på som en svært viktig informasjonskilde skal vi gjengi overskriftene:

- *Forord.* Bl.a. om målet med sammenslutningen
- *Utredning laget av Asplan Viak hadde følgende fordeler og ulemper*
- *Hvorfor vurdere kommunesammenslutning?*
- *Mer spennende politikerrolle*
- *Sterk regional utviklingsaktør*
- *Felles bo og arbeidsmarkedsregion*
- *Blir alt på Fagernes*
- *Muligheter og trusler for ansatte i kommunene*
- *Økonomiske utsikter*
- *Fordeler og ulemper i dag og i framtida*
- *Helsing frå ordførarane* med anbefaling om å stemme JA.

C. Informasjonsbrosjyre til ungdom: *Til deg som ung valdris. Kva er gode grunnar for å stemme Ja til storkommune.*

D. Like før avstemminga ble det sendt ut en infobrosjyre med anbefaling om å bruke stemmeretten. Ordførerne lovet her at de ville følge rådet fra folkeavstemminga ved endelig beslutning i kommunestyret. Både JA og NEI-argumenter var tatt med i brosjyra.

E. Kronikker i avisa Valdres

- F. Møter i KRD. Det første møtet hvor Erna Solberg var med ble avholdt 17. mars 2004 og det andre møtet 13. oktober 2004. I tillegg hadde kommunalministeren foredrag på folkemøtet i Valdres 5. august 2004.
- G. Møtevirksomhet av ulike slag. Det ble bl.a. avholdt en rekke grendemøter, flere folkemøter (bl.a. med kommunalministeren, med næringslivet og med elever på videregående skole).

I tillegg kan tas med at ordførerne orienterte formannskapene og kommunestyrene om saken. Omfanget av dette varierte fra kommune til kommune.

3.7 Statlige myndigheters rolle

Statlige myndigheters engasjement og bevilgninger (både reelle og lovnader) i tilknytning til sammenslutningsprosessen i Valdres framgår av Tabell 6

Tabell 6 Statlige myndigheters innsats

<p>4. september 2002: Det bevilges kr 400 000,- til utredningen som skal gjennomføres</p>
<p>17. mars 2004: Ordførerne og rådmennene hadde sammen med fylkesmannen i Oppland et møte i KRD, hvor også kommunal- og regionalminister Erna Solberg deltok. Kommunene ga en orientering om bl.a. forventninger til statlige myndigheters deltakelse. En ba bl.a. om KRDs vurdering av følgende tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valdres tilføres statlige arbeidsplasser. • Bevilgning til infrastrukturtiltak. • Tildeling av nye oppgave, hvor penger og personellressurser fulgte med.
<p>4. mai 2004: På møtet 17. mars anbefalte statsråden kommunene å fremme en konkret søknad. Dette ble gjort i brev av 4. mai 2004. Det ble lagt ned et grundig arbeid i denne søknaden, som ble ført i pennen av rådmannen i Sør-Aurdal, Ole Herman Aamodt. Det sies bl.a. i søknaden at ”...ingen av de tiltaksområdene vi framla ble avvist...”, og under punktet om statlig kompensasjon ber en om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tildeling av statlige arbeidsplasser. • Tilføring av nye oppgaver gjennom ordningen med oppgavedifferensiering, hvor en forutsetter at økonomiske og personellmessige følger med. • Framprioritering av ny veg gjennom Bagnskleivene, benevnt som Bagn

<p>Nord – Pisle.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statlig tilskudd på 50 mill kr, som først og fremst planlegges benyttet til opprusting av lokale veier, og en mindre del til infrastrukturtiltak.
<p>5. august 2004: Åpent møte på Fagernes, med Erna Solberg som foredragsholder.</p>
<p>17. september 2004: Svar fra KRD, hvor Valdres ble lovet 20 mill kr til bredbåndutbygging og 10 mill kr til offentlige servicekontorer. Dvs. at ønskene ikke ble innfridd. Bredbånd og servicetorg, som midlene var bestemt for, blir begrunna med at dette ville redusere avstandsurempene.</p>
<p>13. oktober 2004: På møtet mellom kommunene og KRD ble det signalisert fra kommunenes side at de kunne ønske en noe annen innretning på bruken av virkemidlene fra Departementet. KRD ga i sitt svar av 15.oktober åpning for dette, forutsatt at midlene skulle brukes til å knytte kommunene tettere sammen. Det måtte imidlertid sendes ny søknad om dette.</p>

Det foreligger et notat fra det åpne møtet med Erna Solberg 5. august skrevet av Jo Sandviken. Frammøtet var på 150 personer. Kommunestyrene var spesielt invitert.

I følge referatet pekte bl.a. Kommunal- og regionalministeren på følgende:

- Begrunnelsen for færre kommuner er konkurranse om kompetent arbeidskraft, ivaretagelse av lokaldemokratiet og trange økonomiske rammer.
- Ikke økonomi, men kvalitet på tjenestene som er viktig.
- Interkommunalt samarbeid er ikke noen løsning i alle sammenhenger.
- ”Gulrøttene” er større enn de har vært, og vil ikke vare ved.
- Det er positivt at ordførerne har gått i bresjen for prosessen og tatt et klart standpunkt.

Argumenter mot en sammenslutning som kom opp fra deltakere på møtet var:

- ”Gulrota” er for lita.
- Alle kommunene i Valdres må eventuelt være med.
- De minste kommunene er best å bo i.
- Kommunene vil tape økonomisk på sikt.
- Staten er en dårlig betaler.
- Hva gjør vi med overflødige ansatte?
- Det ble stilt spørsmål ved om alt blir som før (skolestruktur).

- Den nye kommunene vil ikke nødvendigvis bli mer slagkraftige utad.
- Har Fagernes plass til alt?

3.8 ”Nei-bevegelsen”

Det var Magnus Sandberg i Øystre Slidre og Kåre Helland i Sør-Aurdal, som tok initiativet til samordning av Nei-sida. Dette initiativet kom seint i prosessen. Gjennom brev av 31.08 og 07.09 2004 søkte Nei-sida om støtte til informasjonsarbeid. I ordførermøte 08.09 ble det innvilget kr 40 000,- til dette. Vedtaket hadde følgende ordlyd:

”Ein løyver inntil kr 40 000 til eit arbeid i regi av Kåre Helland, Bjarne Lome, Lis Jørgensen og Magnus Sandberg som tilskott til balansert informasjonsarbeid om kommunesammenslutningen. ...

*Det ble utarbeidet en brosjyre med overskrifta: **Valdres vil ikke splittes!**”*

Det ble argumentert for at det var en klar overvekt av gode argumenter for at kommunene bør bestå som i dag. Videre at Ja-argumentene var ivaretatt gjennom annen informasjon, og at denne brosjyra derfor ville ta for seg Nei-argumentene. Argumentene mot en sammenslutning, slik de framkommer i Neibrosjyra, kan sammenfattes i følgende punkter:

- Redusert tilgjengelighet, og utkantene blir enda mer utkanter.
- Skolestrukturen kan ikke garanteres.
- Like god samfunnsutvikler og bedre garantist for demokrati.
- Trussel om tvangssammenslutning er ikke reell.
- Fare for å svekke gode fag- og arbeidsmiljøer.
- Sentralisering til Fagernes vil føre til at næringslivet i Bagn, Heggenes og Slidre får dårligere rammevilkår.
- Redusert servicetilbud i Bagn, Heggenes og Slidre.
- Sentralisert kommunal virksomhet på Fagernes vil medføre større avstand mellom kommune/politikk og befolkning.
- Etter 15 år vil overføringene være 15 mill kr mindre enn det kommunen har til sammen i dag.
- Dagens kommunesentra får økte problemer med å opprettholde bosetting som følge av flytting av offentlige arbeidsplasser. Forsterker negativ befolkningsutvikling mv.

- For et lokalsamfunn er en offentlig arbeidsplass like mye verdt som en privat arbeidsplass for å opprettholde bl.a. skolestruktur, barnehager og bosetting.
- Ingen vet hvordan et nytt inntektssystem vil slå ut for små kommuner.
- Blir det større landsdelsregioner, eller blir fylkeskommunen nedlagt? Dette bør vi vite før vi gjør noe med kommunestrukturen her i Valdres.

Avslutningsvis sies følgende:

”Vi anbefaler at det ikke blir en sammenslutning i Valdres, men vi ønsker å styrke og utvikle det regionale samarbeidet.

VI ØNSKER FORNØYDE INNBYGGERE

Det oppnås best mulig i mindre kommuner med oversiktlige strukturer, korte beslutningslinjer, lokalkjente politikere og tilpassede tjenester.

Fire kommuner kan aldri bli Valdres – det er seks kommuner i Valdres.

BRUK STEMMERETTEN STEM NEI”.

4 ANALYSE AV SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN

I dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i faktabeskrivelsen i kap 3, gjennomførte intervjuer, samt presseoppslag analysere sammenslutningsprosessen nærmere.

4.1 Kommunestyrene og politikernes rolle. Ordførernes mandat og rolle.

Kommunestyrene som behandlet rapporten fra Asplan Viak i september 2003 sa seg enig i at denne var et godt grunnlag å arbeide videre på. De enstemmige vedtakene i kommunestyrene i september 2003 om å arbeide videre med å utrede spørsmålet om sammenslutning (se kap 3), ga ordførerne alle fullmakter både i forhold til å lage et innspill til organisasjonsstruktur, og i forhold til informasjonsstrategi. Det ble ikke lagt noen føringer på hvordan dette skulle behandles politisk framover, med unntak av at de etter folkeavstemmingen skulle gjøre et endelig vedtak om sammenslutning eller ikke. Kommunestyrene satte således seg selv på sidelinjen i den viktige prosessen en skulle inn i, og tok ikke noe ansvar for selve prosessen og dens innhold.

Ordførerne orienterte om skissa til ny organisasjonsstruktur i et felles kommunestyremøte 10. mai 2004. Dette var en orientering fra ordførerne, og det var ikke lagt opp til noe vedtak om den fremlagte skissa. Et par av representantene på dette orienteringsmøtet reiste spørsmål om ikke kommunestyrene skulle diskutere saken. Det ble imidlertid ikke tatt noen beslutning om at kommunestyrene skulle involveres som beslutningsorgan for den fremlagte skissen. Det ble reist mange spørsmål på møtet, både om organisasjonsstruktur, forutsetninger og konsekvenser av en sammenslutning (jfr. referatene fra dette møtet, kap 3.5). Det er grunn til å tro at en politisk behandling både av informasjonsopplegget og skissa til organisasjonsstruktur, ville styrket saken sett fra Ja-siden. Dette ville ansvarliggjort politikerne i forhold til den videre prosessen, og skapt større engasjement fra disse. Det at dette kunne ført til at prosessen hadde blitt utsatt eller stoppet opp, er ikke noe godt argument mot en slik politisk forankring.

Ordførerne så det som nødvendig å flagge sitt synspunkt på et tidlig tidspunkt. De hadde en visjon om en framtidig storkommune i Valdres som de trodde på, og som de ville selge. De hevdet at det ikke ville vært mulig å ha et slikt prosjekt uten at en gikk for det. De overtok også en jobb som det forrige kommu-

nestyret (valg i september 2003) hadde initiert gjennom vedtaket i september 2003, og følte seg forpliktet til å gjennomføre dette. Dette burde likevel ikke forhindre ordførerne fra å ha kommunestyret i ryggen gjennom selve prosessen. Det at hele prosessen ikke ble gjennomført innenfor en valgperiode var uheldig.

Gro Lundby, ordfører i Øystre Slidre, som sammen med ordføreren i Vestre Slidre, Eivind Brenna, var den som frontet saken sterkest av ordførerne, sier følgende om ordførernes jobb og politikernes rolle (notat til KS-konferansen i Trondheim i januar 2005):

*”Men etter å ha overlatt jobben til ordførerne, blei det helt stille fra et flertall i kommunestyret – lenge. Selv om vi inviterte til drøftinger og debatter. Selv om jeg inviterte med meg formannskapet rundt på informasjonsrundene for at de kunne trekke ut av rapporten det **de** mente var viktig. For en hel del så vi en vegring i å flagge standpunkt i denne saken, ikke bare i kommunestyrene. Det en kan reflektere over er hvorfor det var slik. **Jeg har undra meg over hva kommunestyret egentlig mente med vedtaket sitt i 2003**”.* (vår utheving).

Ja, det kan det være grunn til å undre seg over hva det forrige kommunestyret hadde ment med vedtaket sitt, og hvilke forpliktelser politikerne burde føle i forhold til et så viktig spørsmål. Selv om ordførerne fikk en rekke spørsmål om hva en eventuell sammenslutning ville føre til, var det ingen, så langt vi kan se, som krevde at kommunestyrene skulle godkjenne skissa til organisasjonsmodell eller informasjonsopplegget. Kommunestyrerepresentantene viste således unnfalhet både i forhold til å ta standpunkt, i forhold til å fronte saken på grunnlag av sine Ja- eller Nei-synspunkter, og i forhold til å ta ansvar for en ny organisasjonsmodell og opplegget for informasjon. På den andre side var det også slik at ordførerne ikke stilte som krav 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. Et eksempel på denne unnfalheten framkom i formannskapet i Nord-Aurdal 23. sept 2004, hvor Olav Magne Thyri (AP) ønsker temamøte i kommunestyret om kommunesammenslutning. Ordføreren vil vurdere om det skal legges inn som temamøte i kommunestyret 11.10. Så langt vi kan se ble det ikke noe av den debatten.

Ordførerne informerte jevnlig om saken i formannskap og kommunestyre. Særlig var dette tilfelle i Øystre Slidre hvor både i formannskap og kommunestyre ble informert om framdrifta på hvert møte den siste tida. Politikerne ble også

invitert/utfordra til å stille opp på grendemøtene for å ta del i debatten, uten at de tok utfordringen.

Det er grunn til å slå fast at vedtaket i kommunestyrene i de fire kommunene i september i 2003 var uheldig av flere grunner:

- Vedtaket ansvarliggjorde ikke kommunepolitikere, men overlot alt ansvaret for prosessen til de fire ordførerne. Kommunestyrene definerte seg med vedtaket ut av saken, og kunne dermed stille seg på sidelinja og avvente resultatet av folkeavstemmingen.
- Vedtaket ga ingen føringer på innholdet i prosessen, verken når det gjaldt mulige alternativer, skisse til organisering eller informasjonsprosessen.
- Gjennom vedtaket ble det bestemt at det skulle gjennomføres folkeavstemming allerede i september 2004. Dette ble senere forskjøvet til oktober 2004, men uansett var det uheldig at en allerede på det tidspunktet bestemte at det skulle være folkeavstemming. I stedet burde en lagt opp til en mer trinnvis beslutningsprosess.
- Kommunestyret som gjorde vedtaket var helt på slutten av sin periode. Det ville vært hensiktsmessig å overlate utforming av vedtaket til det nye kommunestyret, og forankret prosessen der. Dette ville sikret et bedre eierskap til prosessen ved at de som gjorde vedtaket også var ansvarlig for gjennomføring.

Det at verken skisse til organisasjonsmodell eller informasjonsopplegget ble drøftet og vedtatt i kommunestyrene var trolig svært uheldig for den videre prosessen. Med et kommunestyreflertall i ryggen ville det trolig vært lettere å argumentere for Ja-standpunktet. At dette kunne stoppa eller endra prosessen er ikke noe motargument i denne sammenheng.

4.2 Informasjon og/eller dialog

Debatten i Valdres var preget av markering av standpunkter, og ikke av en konstruktiv dialog, hvor en prøvde å komme fram til "forståelse". Ja-sida, ved ordførerne, var opptatt av å få fram sine synspunkter, mens Nei-sida var opptatt av å fremme sin argumentasjon. Det var stor avstand mellom partene.

I tilknytning til de felles kommunestyremøtene om hhv. Asplan Viak-rapporten (27. mai 2003) og skissa til organisasjonsmodell (10 mai 2004), ble det reist en rekke relevante spørsmål som Ja-sida kunne grepet fatt i for å møte motstanderne på deres banehalvdel, og på den måten fått til en konstruktiv dialog om utfordringer en sto overfor (jfr referater i kap 3). Dette gjelder spørsmålet om hvorvidt saken burde diskuteres i kommunestyrene, uklarheter om lokalisering, interkommunalt samarbeid som alternativ mv. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp, og i stedet ble det som kunne vært en debatt og dialog, i altfor stor grad omgjort til en markering av standpunkter. Gjennom dette fikk heller ikke debatten den nødvendige dybde.

Det er grunn til å reise spørsmål ved om informasjonen som ble gitt var balansert nok, ved at både fordeler og ulemper kom klart fram. Den første informasjonsavisa som kom i 2003 som en oppfølging av rapporten fra Asplan Viak, var entydig positiv til storkommune. Argumentasjonen på forsiden av avisa legger særlig vekt på at kompetansen i tjenesteproduksjonen vil bli bedre, sårbarheten vil reduseres, og økonomien til å produsere tjenester vil bli bedre. Videre legges det vekt på at Fagernes/Leira vil bli en motor for utviklingen i Valdres både for privat og offentlig virksomhet. Deretter intervjues de fire ordførerne, som med noe varierende entusiasme går inn for en storkommune. Alle fire peker på at det interkommunale samarbeidet har sine klare svakheter. I tillegg er det et intervju med Erna Solberg, som vektlegger mulighetene for å sikre seg kvalifisert arbeidskraft, og å kunne bygge en større og mer robust kommune. Avslutningsvis peker en på ulemper som ble trukket fram i Asplan Viak-rapporten under overskriften "Ulemper som kan oppstå". Ordførerne selv mente også at informasjonen her var for ensidig for sammenslutning, og at de hadde for liten kontroll med utformingen av denne. Avisa var også uheldig fordi den festet et inntrykk som ble liggende, helt fram til debatten tok seg opp i august/september 2004.

Et annet skriv som også var ensidig Ja-argumentasjon, og førte til motreaksjoner fra Nei-sida, var informasjonen som gikk til ungdommen "*Til deg som ung valdris*". Overskrifta her var "*Kva er gode grunnar for å stemme ja til storkommune?*". Her spilles det på at ved å få en storkommune, vil Valdres bli en mer attraktiv region for næringslivet og for bosetting av folk med høg kompetanse. Dette vil igjen gjøre det lettere for unge valdriser å få arbeid i regionen i framtida.

Sett fra Nei-sida ble all informasjon betraktet som ensidig – også informasjonsbrosjyra ”*Stor og kraftig eller liten og smidig*”, som kom i slutten av september 2004. Etter vår oppfatning belyser denne brosjyra fordeler og ulemper på en relativt utilslørt måte. Ulempene blir kanskje litt vel mye pakket inn i form av at det ble sagt *kan føre til*, når det var åpenbart at det ville skje. Argumentasjonen for en storkommune var heller ikke klar og tydelig nok. Enkelte av informantene tar selvkritikk på at en burde sagt noe mer konkret om konsekvensene på områder hvor dette var mulig. F.eks. ville det vært mulig å synliggjøre hvor store kostnadsbesparelser en ville få ved å ha én administrasjon og ett kommunestyre i stedet for fire.

Like før folkeavstemmingen i Valdres ble det gitt ut en brosjyre med info om folkeavstemmingen. Denne har med både Ja- og Nei-argumenter.

Den siste tiden før folkeavstemmingen ble det satt fokus på å få folk til å stemme. I samarbeid med kommunikasjonsselskapet Dinamo gjennomførte en tiltak som rundballe-maling, ”nytt kommuneskilt” med rakefisk som kommunevåpen, og valgsirkus på Fagernes to dager før valget. Hvilke sammenhenger det er mellom dette tiltaket og valgdeltakelsen er vanskelig å si, men slik det framgår av tabell 1 lykkes en i alle fall å få folk til stemmeurnene i Valdres. Fra et lite engasjement før sommeren tok dette seg gradvis opp utover høsten, og endte i et stort engasjement i slutfasen.

Nei-brosjyra som kom ca. en måned før valget, var preget av et ensidig Nei-fokus. Det er verdt å merke seg det som sies avslutningsvis i denne folderen: *”Vi anbefaler at det ikke blir en sammenslutning i Valdres, men vi ønsker å styrke og utvikle det regionale samarbeidet”*.

Dette er en erkjennelse av at det er behov for regionalt samarbeid. Intervjuene viste også at det er ganske mange som ikke har så fastlåste standpunkter i sammenslutningsspørsmålet som en kan få inntrykk av når en leser stemmetallene. Dette tilsier at det noe fram i tid, kanskje allerede i løpet av en 10-årsperiode, er aktuelt å ta opp igjen spørsmålet om sammenslutning.

Det ble arrangert en rekke grendemøter hvor ordførerne ga informasjon. Disse møtene ble av Nei-sida oppfatta som ensidig Ja-informasjon, og det var dårlig oppslutning på mange av disse møtene. Fra en håndfull personer til mellom 30

og 40⁶. Møtene var lagt opp slik at en av ordførerne holdt hovedinnlegg. De få fram møtte var i hovedsak Nei-folk som kom med motinnlegg. Ofte ble nettopp disse innleggene gitt sentrale oppslag i lokalavisa, og ut fra dette er det enkelte som hevdet at grendemøtene styrket Nei-sida. Det at grendemøtene ikke engasjerte kan illustreres med at i Ulnes (Nord-Aurdal) var det 21 personer som møtte på folkemøte, mens det møtte 200 når det var folkemøte om skolens framtid. Årsaken til at det var såpass lite fram møtte var trolig at folk i stor grad hadde tatt standpunkt, og at møtene ble brukt til noe ensidig Ja-argumentasjon – innholdet var kjent for folk. Hvis det hadde vært planlagt med flere innledere og debatt, kunne en trolig fått et større folkelig engasjement.

Lokalavisa Valdres var en viktig informasjonskilde - trolig den viktigste - i debatten om storkommunen. Innleggene hadde form av kronikker, leserinnlegg, ledere og møtereferater. Avisen stilte seg åpen for alle typer innlegg, og var den viktigste diskusjonsarenaen for debatten om kommunesammenslutning. Innleggene hadde stort sett karakter av å markere synspunkter, enten for eller imot, og var i liten grad en diskusjonsarena med innlegg, svar og tilsvarende. Det var med andre ord liten dialog i debatten i Valdres. Omfanget av innleggene i avisa kan illustreres ved at det 21. okt var 8 leserinnlegg, 22. okt 14, og 23. okt 9 innlegg om kommunesammenslutningen. Det var således ikke mangel på framføring av synspunkter, men mangel på dialog som var hovedproblemet.

Ved siden av en formell arena for debatt var det også en uformell, og en av ordførerne hevder at mye av dialogen med innbyggerne foregikk uformelt gjennom prat og diskusjoner i ulike sammenhenger. Vi kan konkludere med at en dialog i form av meningsutveksling mellom folk med ulike synspunkter som var klargjørende for de som skulle ta standpunkt, var relativt fraværende i Valdres. Standpunkter og argumentasjon ble i stor grad gjentatt uten at dette førte til større innsikt for de som skulle avgi stemme. Ordførerne ble veldig sterkt identifisert med at de skulle selge en idè eller en visjon som de ba om å bli trodd på. De klarte imidlertid ikke tydelig nok å få fram de positive virkningene av en sammenslutning på en måte som ”traff folk”, og kanskje enda mindre å få fram hvilke problemer en står overfor ved å fortsette med dagens kommunestruktur

⁶Eksempelvis kan nevnes at på seks grendemøter i Nord-Aurdal møtte det 84 personer. Aurdal 12, Vestringbygd 8, Leira 12, Fagernes 18, Ulnes 21 og Skrautvål 13. Noen oppmøtetall fra andre møter var (ikke fullstendig): I Vestre Slidre; Lomen 22, Røn 13. I Sør-Aurdal; Begnadalen nær 30, Hedalen 32. I Øystre Slidre; Midtre Hegge 22, Rogne ca 10.

og interkommunale samarbeid. Debatten ble således mer preget av argumenter som både var vanskelige å forstå, og som heller ikke hadde den nødvendige troverdigheten blant folk flest. En fikk ikke noen dialog i Valdres fordi Ja-siden ikke tok tak i de spørsmålene som ble stilt, og gikk inn i en dialog om disse. På den andre siden virket det også som ledende Nei-folk var lite interessert i en drøfting av Ja-sidas argumenter, og argumentasjonen foregikk til dels på to forskjellige banehalvdeler. Samtidig som ordførerne gjennom kommunestyrevedtak fikk i oppdrag å gjennomføre prosessen, kritiserte Nei-sida at saken ikke ble diskutert i kommunestyret. Så langt vi kan se, var det imidlertid ingen representant som fremmet forslag om at saken skulle tas opp igjen i kommunestyret, og gjennom dette eventuelt brakt prosessen inn i et nytt spor. Med såpass sterk kritikk som mange representanter reiste både i og utenfor kommunestyret, ville det ikke vært unaturlig at de hadde tatt opp saken med forslag til vedtak i kommunestyret.

Det ble i flere sammenhenger stilt spørsmål ved om informasjonen var troverdig. I enkelte sammenhenger kunne det også være noe problematisk å få ting til å henge sammen. Dette gjelder f.eks. det faktum at rapporten til Asplan Viak legger til grunn en sentralisert modell for kostnadsreduksjoner, mens skissa til organisasjonsstruktur omhandler en desentralisering av oppgaver og funksjoner. Samtidig benyttes tallene for innsparinger fra Asplan Viak-rapporten. I det hele tatt burde organisasjonskissa vært tydeligere når det gjelder lokalisering, kostnadsreduksjoner og arbeidsplasser enn den var. På en måte kan det hevdes at skissa inneholdt argumentasjon som ikke var helt troverdig i den forstand at en ikke ønsket å synliggjøre konsekvensene mer. En av våre informanter sier det slik:

”Ordførerne gikk i spissen for noe de ikke visste hva folk mente om. Valgmøtene var preget av at befolkningen spør om andre ting enn de informeres om. ”Får vi beholde biblioteket vårt?”. Svar ”Vet ikke”. Ordførerne forteller folk at det er mange saker som må besluttes i morgen. Folk hørte imidlertid ikke på argumentasjonen. Beskjeden mange opplevde var at en bare skulle være positiv. Du kan ikke lede folk inn i et mørkt rom og se hva det blir til etter hvert. Valgkampen påvirket ikke prosessen. Det nytter ikke at alt bestemmes etterpå”.

Den siste setningen her har sin bakgrunn i at mange følte at for mye av beslutningene om hvordan en ny kommune i Valdres skulle organiseres, skulle overlates til det nye kommunestyret, og ny rådmann og ordfører.

Ordførerne i Valdres ble kritisert, og med rette, for å kjøre en lite involverende prosess. På den andre siden er det imidlertid også grunn til å trekke fram følgende positive sider ved deres engasjement:

- Som ledere av prosessen var de synlige og tydelige i sine standpunkter og de turte å stå for disse på en entydig måte. Det var aldri tvil om hva de mente. Dette i motsetning til mange i Valdres som ikke var modige nok til å si hva de mente.
- De la ned et stort arbeid og drev en omfattende informasjonsvirksomhet, og gjennom grendemøter og folkemøter tilbød de møteplasser som ga folk muligheter til å fremme synspunkter.
- På slutten av prosessen var det fokus på å få folk til å stemme, og valgdeltakelsen var god i tre av de fire kommunene. Om dette var et resultat av rundballemling og valgsirkus har vi ikke noe grunnlag for å mene noe om, men ordførerne valgte i slutfasen en strategi hvor målet var å få flest mulig til å stemme framfor å fokusere all innsats på å få folk til å stemme Ja.

4.3 Fanget informasjonen opp innbyggernes behov for informasjon?

Informasjonen som utarbeides i tilknytning til en kommunesammenslutning har to ulike mottakere. Den ene mottakeren er de som er ansvarlige for kommunen som bedrift, dvs. de som er ansvarlige for at kommunen fungerer tilfredsstillende organisatorisk, økonomisk og som utviklingsaktør. Den andre gruppen er den enkelte innbygger som er opptatt av at kommunen fungerer bra i forhold til egne behov når det gjelder tjenester og på andre måter. Det er ikke noe absolutt skille mellom de to mottakerne, men de har litt forskjellige krav til informasjon.

Underlagsrapporten fra Asplan Viak hadde den første gruppen som bestillere, og ivaretok i følge våre informanter bestillingen på en god måte. Rapporten gir imidlertid ikke svar på de mer nærgående spørsmålene som innbyggerne stiller. Hvilke tjenester vil bli opprettholdt i lokalsamfunnet, hvordan skal en løse de økonomiske ulikhetene mellom kommunene, hva vil endres av tjenestestrukturen, hvilke arbeidsplasser vil bli lagt ned osv? De økonomiske konsekvensberegningene i rapporten er også preget av relativt stor usikkerhet.

Spørreskjemaet til kommunestyrerepresentantene viser at de mener at usikkerhet om konsekvensene av sammenslutning var det viktigste Nei-argumentet for folk flest. Denne usikkerheten har sin bakgrunn i at en vet hva en har, men ikke hva en får. Ja-sidas argumentasjon var visjonær og framtidsretta, men med betydelig mangel på konkretisering. Det var vanskelig å se for seg hvordan kommuneorganisasjonen skulle se ut i framtida, og det ble heller ikke gitt klare svar på hva som skulle skje med de ansatte. Dette reiser spørsmål om det ville vært mulig å gi mer konkret informasjon om konsekvenser av en sammenslutning, og ikke overlate så mange av avklaringene til et nytt kommunestyre og en ny rådmann. Etter vår oppfatning burde det vært mulig å komme fram til en tydeligere organisasjonsskisse med listing av hvilke konsekvenser organisasjonsmodellen i en ny kommune kunne ha for lokalisering av tjenestetilbud og arbeidsplasser. Dette ville imidlertid krevd at denne var politisk forankret i kommunestyrene.

4.4 Lokale aktørers involvering

På Ja-siden var det ordførerne som frontet saken, mens andre Ja-tilhengere i stor grad var fraværende i debatten. Hvorfor var det slik? Det finnes trolig flere forklaringer på dette.

Slik vi har vist ovenfor, la ikke ordførerne opp til debatter i kommunestyret. Politikerne ble først og fremst informert og utfordret til å komme på grendemøter mv. Kommunepolitikerne tok heller ikke ansvar for det som skjedde i og med at de selv ikke hadde gjort noe vedtak som forpliktet dem til å ta standpunkt, verken til skissen til ny organisasjon, til informasjonen eller til sammenslutningsspørsmålet. Politikere med Ja-standpunkt syntes også det var vanskelig å fronte saken på grunn av at konsekvensene var for lite klarlagt. Nå er trolig ikke dette hele forklaringen, men det var trolig like mye en viss frykt for å flagge standpunkt i saken. Det kan for eksempel tenkes at næringsdrivende med et lokalt marked var redd for å miste kunder.

Med unntak av et møte på Fagernes 6. oktober var næringslivet relativt fraværende i debatten. I dette møtet var det ifølge avisa Valdres (8. okt) et entydig Ja til sammenslutning i næringslivet. I følge avisreferatet fra møtet var argumentene som kom fram her var bl a:

- Hele Valdres er ett arbeidsmarked
- For oss som driver næring er kommunegrensene ofte et heft

- Vi må tore å gi slipp på noe for å legge andre ting til rette
- En storkommune får fortrinn framfor andre regioner
- Uansett hvor det skjer utvikling er det fordel for hele Valdres
- Vi blir attraktive for arbeidssøkere
- Valdres har i dag ingen lobbyist verken i fylke eller regjering

Noen hevder at dette møtet var medvirkende til at det ble Ja-flertall i Nord-Aurdal. Det at Valdresavisas opinionsundersøkelse ga Nei-flertall også i Nord-Aurdal er en indikasjon på at dette kan være riktig. I møtet på Fagernes ble framstilt som at næringslivet i hele Valdres var for sammenslutning, noe som ikke var tilfelle. F.eks. var det 17 av 20 medlemmer i Sør-Valdres Utvikling som på forespørsel sa de ville stemme Nei.

Når næringslivet ikke kom på banen før, kan dette også skyldes at de følte at ordførerne gjorde en god jobb. Fra næringslivets side pekes det også på at de ikke ble involvert. ”Ordførerne trodde de kjørte en prosess, men det gjorde de ikke”, som en av informantene uttrykker det. Denne saken har nok likevel to sider, og hvis næringslivet ved næringsorganisasjonene hadde engasjert seg hadde de åpenbart blitt ønsket velkommen.

Fagorganiserte i kommunene var representert i styringsgruppa for utredningen. Etter at rapporten forelå, var involveringen slutt. Da var det tale om informasjon, men ikke involvering. Vårt inntrykk er at det heller ikke var spesielt sterke ønsker blant de ansatte om å bli mer involvert, og de ansatte var rimelig godt fornøyd med den informasjonen som ble gitt. 14 dager før avstemmingen var det f.eks. medlemsmøte for alle kommuneansatte i regionen der bare et fåtall møtte. På samme måte som med næringslivet, er det imidlertid grunn til å anta at Ja-sida ville tjent på å involvere de ansatte sterkere. En av de tillitsvalgte mente f.eks. det var en større andel blant av de ansatte som stemte Ja, enn i befolkningen. Grunnen til at engasjementet var såpass beskjedent fra de ansattes side var at det ikke var noen utbredt frykt for å miste jobben. En annen og medvirkende årsak er trolig også at det var få som såg for seg at det kunne bli Ja-flertall.

4.5 Sentrale myndigheters involvering

Slik det framgår av kap 3.7 var det to møter mellom kommunene i Valdres og KRd. I tillegg hadde Erna Solberg innlegg på folkemøtet i Valdres. I det første møtet mellom KRd og Valdreskommunene ba kommunene om en vurdering av:

- Tilføring av nye arbeidsplasser til Valdres
- Bevilgning til infrastrukturiltak
- Tildeling av nye oppgaver, hvor penger og personellressurser fulgte med

17. sept kom svaret fra KRd hvor Departementets tilbud var 20 mill kr til bredbånd og 10 mill kr til offentlig servicekontor. Sett i forhold til de forventningene kommunene i Valdres hadde, var dette skuffende, en skuffelse som klart til uttrykk i media i etterkant av folkeavstemmingen:

”Vi føler at vi har kjørt denne prosessen veldig aleine. Vi hadde ønsket mer drahjelp fra sentralt hold. Det forundrer oss at sentrale politikere ikke har vært mer på banen med gode Ja-argumenter og penger. Kommunalminister Erna Solberg har f.eks nesten vært helt fraværende, sa ordfører i Øystre Slidre, Gro Lundby og i Vestre Slidre Eivind Brenna. ...

De mente nå det var på tide at Stortinget sier klart fra hva slags oppgavefordeling de ønsker, og hvor mange forvaltningsnivåer det skal være i dette landet” (Oppland Arbeiderblad, 27. okt 2004).

Intervjuene som ble gjennomført viste også at det var sterk misnøye med KRds tilbud blant Ja-folk. Misnøyen gikk både på engasjement, imøtekommenhet overfor krav og økonomisk tilbud. Informantene oppfattet 30 mill kr som et dårlig tilbud. Dette i motsetning til Kommunal og regionalminister Erna Solberg som på kommunestrukturkonferansen i Trondheim 14. januar 2005 uttaler følgende (foredragsmanus fra Internett):

”Alt i alt mener jeg at denne regjeringen har gått langt i å tilby og bruke gullrøtter for å stimulere til sammenslutninger. ... De fire Valdreskommunene fikk løfte om inntil 30 millioner kr til infrastrukturiltak ved en eventuell sammenslutning”.

Det var også forventninger om at sentrale stortingspolitikere skulle engasjert seg mer. Andre sentrale politikere både på fylkes- og kommunenivå, som kunne skapt troverdighet til sammenslutningen, var omtrent helt fraværende i debatten. Fylkesmannen i Oppland var med i styringsgruppa for den rapporten som ble

utarbeidet, og hadde god kontakt med kommunene, men frontet ikke sine synspunkter utad overfor befolkningen⁷.

Utover at det var misnøye om engasjementet var det også misnøye i forhold til uklarheter om rammebetingelser. Hvordan vil disse bli i framtida? Spesielt var det mange som pekte på at spørsmålet om fylkeskommunens framtid og oppgavefordelingen ikke var avklart. Nye oppgaver, og gjennom det nye arbeidsplasser, ble av enkelte sett på som en nødvendig premiss for å få til sammenslutning.

4.6 *Hvordan påvirket prosessen folks holdninger til sammenslutning?*

Undersøkelsen til avisa Valdres og NRK Oppland tok opp spørsmålet om hva folk syntes om informasjonsopplegget, og om dette hadde hjulpet dem til å ta standpunkt. Undersøkelsen ble gjennomført i tiden 27.-30. sept, dvs. under én måned før avstemmingen. Et av spørsmålene var:

”Hva synes du om kommunens informasjonsopplegg om kommunesammenslutningen?”

På en skala fra 1 til 5 var svarfordelingen følgende:

5 Svært godt	3%
4	15%
3	30%
2	17%
1 Svært dårlig	16%
Vet ikke	20%

Sør-Aurdal hadde lavest andel som var fornøyd med informasjonsopplegget, da bare 13% svarte svært godt eller godt på spørsmålet (4 og 5), mens Nord-Aurdal hadde høyest andel 4+5 (22%). Vestre Slidre har høyest andel 1+2 (39%) og Nord-Aurdal lavest andel 1+2 (26%). Det var små forskjeller mellom menn og kvinner. Og også relativt små forskjeller mellom aldersgrupper

⁷ Dette hadde sammenheng med at hun var sykmeldt i tidsrommet før folkeavstemmingen da hun skulle vært med på to møter i Valdres.

”I hvilken grad har kommunens informasjonsopplegg hjulpet deg til å ta standpunkt?”

5 Meget stor grad	1%
4	4%
3	17%
2	10%
1 Svært liten grad	49%
Vet ikke	19%

Dette viser at det var få som hadde fått hjelp av informasjonsopplegget til å ta standpunkt. Det var små forskjeller mellom kommunene, og mellom menn og kvinner i disse spørsmålene. De under 40 år synes informasjonsopplegget i noe større grad hadde hjulpet til å ta standpunkt enn andre grupper.

Denne undersøkelsen indikerer det flere av informantene våre hevdet; både en generell misnøye med informasjonsopplegget og at folk i stor grad hadde bestemt seg på forhånd. Disse forholdene kan delvis forklare den dårlige oppslutningen på grendemøtene i Valdres. De fleste av informantene våre mente også at informasjonsopplegget hadde ført til at Nei-sida etter hvert fikk flere tilhengere. Argumenter som flere av informantene pekte på var:

- Informasjonen var ubalansert og for ensidig på Ja-argumenter. Dette skapte motreaksjoner og fikk folk til å innta et Nei-standpunkt.
- Grendemøtene fungerte for ensidig som framføring av Ja-standpunkter. Dette skapte motreaksjoner og styrket Nei-sida, også på grunn av at Nei-sida fikk de største oppslagene i Valdresavisa fra disse møtene.
- Grendemøtene la ikke opp til debatt ved at representanter for Nei-sida også hadde et hovedinnlegg.
- Informasjonen var for utydelig, og det kunne ikke gis svar på enkle spørsmål om hva enkeltkommunene ville beholde av oppgaver mv.
- For mange viktige spørsmål skulle overlates til den nye kommunen.
- Ordførerne ble for alene om å fronte Ja-standpunktet.

I vår undersøkelse overfor kommunestyrerepresentantene stilte vi spørsmål om de hadde endret syn undervegs i prosessen. Tabell 7 viser at nær 9 av 10 representanter ikke endret standpunkt undervegs i prosessen. Det var likevel flere som endret standpunkt fra Nei til Ja, enn omvendt. Ser vi nærmere på de som ikke endret standpunkt, er det atskillig større andel av Nei-sida som ble styrka i

sin overbevisning om at de hadde tatt et riktig standpunkt, enn Ja-sida. Selv om vi skal være forsiktige med å fordele svarene på kommunene på grunn av at det er relativt få respondenter pr. kommune, er det interessant å registrere at Øystre Slidre har klart størst andel av tilhengere som har fått styrket sitt standpunkt, (3 av 5). Det er også her vi finner de 2 Nei-representantene som sier at deres standpunkt ble svekka, og det er her vi finner den laveste andelen av Nei-folk som sier at Nei-standpunktet ble styrka, (7 av 12). Dette tyder på at den særdeles aktive ordføreren i Øystre Slidre gjennom sin omfattende informasjonsvirksomhet påvirket egne kommunestyrerepresentanter til å stemme Ja. Dette endrer imidlertid ikke hovedinntrykket om at det er Nei-sida som ble styrka gjennom informasjonsprosessen i Valdres.

Tabell 7 Svarfordeling på spørsmålet "Endret du standpunkt underveis i prosessen?" Prosent

Endret standpunkt	Stemte Ja	Stemte Nei
Fra Ja til Nei	-	6,9 (2)
Fra Nei til Ja	16,7 (5)	-
Standpunktet ble ikke påvirka	83,3 (25)	93,1 (27)
Sum	100	100
Antall (N)	30	29

Tabell 8 Førte prosessen til at standpunktet ble svekka eller styrka? Prosent. Svar fra de som ikke endret standpunkt.

	Stemte Ja	Stemte Nei
Standpunktet ble styrka gjennom den informasjonen jeg fikk	39,1	74,1
Standpunktet ble svekka	13,0	3,7
Standpunktet ble ikke påvirka	47,8	22,2
Sum	100	100
Antall (N)	23	26

På hvilket grunnlag sier folk Ja og Nei? Hva er argumentene, og hvor overbevist er de om det de gjør? Tabell 9 viser at i Valdres er det først og fremst Nei-sida som er overbevist om at de har stemt riktig, mens Ja-folket uttrykker større tvil om sitt stemmevalg. Dette har trolig sammenheng med usikkerhet om hvilke

fordeler en storkommune vil ha. På hvilken måte skal kommunen bli en sterkere regionalpolitisk aktør, osv.

Det kan synes som om usikkerheten om stemmevalg har vært noe større i Aurdalskommunene enn i Øystre Slidre og Vestre Slidre. Det er også i de førstnevnte hvor vi finner flest Ja-stemmer.

Tabell 9 Svarfordeling på spørsmålet "Hvor overbevist var du om ditt standpunkt?"

Overbevist om standpunkt?	Stemte Ja	Stemte Nei
Svært overbevist	30,0	82,8
Ganske overbevist	53,3	10,3
Noe usikker	16,7	6,9
Sum	100	100
Antall (N)	30	29

Til tross for lite engasjement fra folk flest i store deler av prosessen, lykkes en godt med å få folk til å stemme. Debatten tok seg godt opp den siste tiden før avstemmingen, og ordførerne gjorde et bevisst valg i siste fase om å gjennomføre tiltak med sikte på å få folk til stemmeurnene, framfor å gjenta budskapet om fordelene med en storkommune. Ser vi bort fra Ja-kommunen Nord-Aurdal var oppslutningen god i de andre kommunene (se også Tabell 1).

4.7 Sammenfattende vurderinger

Vår undersøkelse viser at det var mange svakheter ved sammenslutningsprosessen i Valdres. De ansvarlige greide ikke å skape engasjement, og prosjektet om å slå sammen de fire kommunene i Valdres bygde på en skjør antagelse om at det ville være mulig å få til en sammenslutning. En antagelse som bl.a. hadde sin bakgrunn i et godt interkommunalt samarbeid gjennom en årrekke. Ut fra det som Frisvoll og Almås (2004) kaller fremmere av felles identitet og tilhørighet, skulle det også på mange måter ligge godt til rette for en kommunesammenslutning i Valdres. Selv om ordførerne med god hjelp av rådmennene la ned et stort arbeid, og fikk fram mye god informasjon, er det grunn til å reise en del kritiske spørsmål til prosessen.

Den største innvendingen mot prosessen i Valdres er at politikerne ikke ble ansvarliggjort. Kommunepolitikerne overlot alt ansvaret til ordførerne for så å melde seg ut av prosessen. Ordførerne på sin side fulgte opp vedtaket som de forrige kommunestyrene hadde gitt dem, uten å legge saken fram for kommunestyrene på nytt. Det ville styrket prosessen om en hadde gått tilbake til kommunestyrene med skisse til organisering, og skisse til informasjonsopplegg. Dette ville legitimert opplegget på en helt annen måte. Dette ville trolig også bidratt til å få til den dialogen som manglet mellom de to sidene i Valdres.

Debatten om sammenslutning ble sterkt preget av markering av standpunkter – både fra Ja- og Nei-sida. Det var liten dialog. Dette førte bl.a. til at det meste av informasjonen som ble utarbeidet om kommunesammenslutningen og ordførernes informasjon, av mange ble oppfattet som ensidig Ja-argumentasjon. Dette til tross for at Nei-argumentene også kom fram i mange sammenhenger. Hvis en hadde hatt en person utenfra og/eller en bredt sammensatt styringsgruppe for prosessen til å lede prosessen, kunne en kanskje løst noe opp i dette. Ordførerne som tidlig i prosessen markerte et Ja-standpunkt, er politiske representanter, og har som sådan god legitimitet i visse deler av befolkningen, men dårligere i andre.

En klarte ikke å få fram Ja-argumentene på en måte som ga innhold for folk flest. ”Bedre kompetanse” og ”Sterkere regionalpolitisk aktør”, er argumenter som er vanskelige å forholde seg til for folk flest. Debatten ble for overfladisk og for mye preget av visjoner, og altfor mange forhold skulle ordnes i framtida. Mange stilte spørsmål ved hvor troverdig skissa til organisasjonsmodell var. Det var heller ikke samsvar på alle punkter mellom de forutsetningene som ble lagt til grunn for de økonomiske innsparinger i Asplan Viak-rapporten, og skissa til organisering som ble lagt fram og som skulle gi de samme innsparingene. 0-alternativet, dvs å fortsette som nå, kunne trolig også vært frontet mer fra Ja-sida. Herunder hvor problematisk det er for en liten kommune å mestre alle oppgaver som krever høy kompetanse, sårbarhet på grunn av små miljøer, ulemper ved interkommunalt samarbeid, nedgang i folketall og sysselsetting mv.

Ordførerne følte seg alene i sin informasjon om kommunesammenslutning. De fikk liten støtte fra andre undervegs i debatten. Dette gjelder både fra lokale politikere, næringslivet og andre som mente at en sammenslutning av kommu-

nene ville være riktig. En savnet også større engasjement og støtte fra sentrale myndigheter og politikere i prosessen.

Selve sammenslutningsprosessen er en av flere faktorer om vil ha betydning i spørsmålet om to eller flere kommuner slår seg sammen til en. Andre forhold, som statlige rammebetingelser og gulrøtter, kommunenes beliggenhet og tilgjengelighet i forhold til hverandre, i hvilken grad alle kommunene mener de vil tjene på en sammenslutning mv, er selvsagt også avgjørende faktorer i dette spørsmålet. Hva prosessen isolert sett vil kunne bety vil derfor variere fra tilfelle til tilfelle, og hvorvidt det ville vært mulig å få Ja-flertall i Valdres på det tidspunkt folkeavstemmingen ble gjennomført, er et spørsmål som ikke lar seg besvare. Det vi kan si er at det var flere svakheter ved prosessen i Valdres som andre kommuner kan lære av. Ut fra erfaringene i Valdres mener vi at de mest kritiske faktorene for å få til en god sammenslutningsprosess er:

- Kommunepolitikere må ansvarliggjøres i forhold til prosessen.
- Prosessen må være lagt opp på en måte som gjør at det skapes et bredt folkelig engasjement, og det må være åpenhet slik at det er legitimt å tilkjennegi standpunkt.
- Konsekvensene av en sammenslutning må framkomme så klart som mulig.
- Argumenter for og mot sammenslutning må kommuniseres og drøftes i ulike fora.

5 ARGUMENTER FOR OG MOT KOMMUNE-SAMMENSLUTNINGEN I VALDRES

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvor stor vekt det ble lagt på ulike argumenter fra folk som stemte Ja og Nei. Først skal vi se på hvilke resultater som framkommer fra opinionsundersøkelsen til avisa Valdres, og fra undersøkelsen blant kommunepolitikerne i Valdres. Dernest drøfter vi, på grunnlag av intervjuer og dokumenter, en del sentrale argumenter nærmere. Dette gjelder kommuneøkonomi (5.4), tjenestekvalitet (5.5), sentralisering (5.6), hva som legges i begrepet ”en tydeligere regionalpolitisk aktør” (5.7), dagens kommunestruktur og interkommunalt samarbeid (5.8), identitet og tilhørighet (5.9) og statens rolle og gulrøtter (5.10).

5.1 *Opinionsundersøkelse til avisa Valdres og NRK Oppland og Hedmark*

I slutten av september 2004 gjennomførte avisa Valdres og NRK Hedmark og Oppland en opinionsundersøkelse i befolkningen i Valdres. Undersøkelsen omfattet 200 respondenter i hver kommune. Her ble folk spurt om viktigste årsak til sitt standpunkt. Dette framgår av Tabell 10.

Undersøkelsen viser for det første at det er over en tredjedel som svarer ”vet ikke” på spørsmålet om viktigste begrunnelse for standpunktet. Særlig høy er andelen ”vet ikke” i Nord-Aurdal, mens den er noe lavere i de andre kommunene. En tredjedel har svart utenfor de oppgitte politikkområdene⁸. Av de på forhånd oppgitte alternativene er det lokaldemokrati som har flest svar, mens dårligere tjenestetilbud scorer nest høyest. Begge disse faktorene går på nærhet og tilhørighet til det lokalsamfunnet en tilhører.

Det mest interessante ved denne undersøkelsen er den store andelen ”vet ikke”-svar. Dette viser at mange har problemer med å begrunne et standpunkt. Dette skyldes trolig både at de ikke har satt seg inn i problemstillingen, og/eller at problemstillingen oppleves såpass vanskelig at det ikke er mulig å gi svar. Dette understøtter også en antagelse om at for svært mange i Valdres var kommunesammenslutningen et tema som de ikke var opptatt av, eller at de hadde tatt standpunkt uten noen grundig vurdering av spørsmålet. I forlengelsen av dette

⁸ Vi har dessverre ikke fått tilgang på disse svarene. Vi har heller ikke fått tilgang til datafila slik at vi kan si noe om hvordan de som var for og mot sammenslutning har svart.

er det også legitimt å stille spørsmål om mange av innbyggerne vet hva de svarer Ja og Nei til i spørsmålet om kommunesammenslutning.

Tabell 10 Hva vil du si var viktigste årsaken til ditt standpunkt? Kilde: Opinionsundersøkelsen til Valdresavisa og NRK Hedmark og Oppland.

Politikk område	Alle – også Vang og Etnedal		Nord-Aurdal		Sør-Aurdal. Vestre Slidre og Øystre Slidre	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Samferdselspolitikk	6	0,5	4	2	1	0,2
Helsepolitikk	5	0,5	1	0,5	4	0,7
Skolepolitikk	5	0,5	0	0	4	0,7
Kommunens økonomi	59	5,4	14	7	34	5,7
Lokaldemokrati	119	10,8	10	5	74	12,3
Prinsipielt standpunkt	39	3,5	5	2,5	26	4,3
Bedre tjenestetilbud	34	3,1	11	5,5	15	2,5
Dårligere tjenestetilbud	89	8,1	7	3,5	54	9,0
Vet ikke	388	35,3	84	42	190	31,7
Noter (andre svar)	356	32,4	64	32	198	33,0
Total	1100⁹	100	200	100	600	100

5.2 Kommunestyrerepresentantenes begrunnelse for Ja og Nei

I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hvor stor vekt kommunestyre-representantene selv la på ulike argumenter når de stemte Ja eller Nei (vedlegg 2, spørsmål 5), og hvor viktig de mente ulike argumenter var for de som stemte Ja og Nei (vedlegg 2, spørsmål 2 og 3). Først skal vi imidlertid se på hva kommunestyrerepresentantene stemte i spørsmålet om kommunesammenslutning i Valdres. Forutsatt at de som har svart i denne undersøkelsen er representative, hadde en fått et Ja-flertall i kommunestyret i Sør-Aurdal og Nord-Aurdal, mens kommunestyrene i Vestre Slidre og Øystre Slidre hadde klart Nei-flertall (Tabell 11). Med unntak av Sør-Aurdal er dette det samme resultatet som en

⁹ Omfatter også Vang og Etnedal

fikk i folkeavstemmingen. Kommunestyrerepresentantene er imidlertid i noe større grad Ja-tilhengere enn folket.

Tabell 11 Stemmegivning i spørsmålet om sammenslutning blant de kommunestyrerepresentantene som besvarte spørreskjemaundersøkelsen (60 av 93). Prosent.

Kommunestyre	Ja	Nei	Sum (N)
Sør-Aurdal	54	46	100 (13)
Nord-Aurdal	81	19	100 (16)
Vestre Slidre	27	73	100 (11)
Øystre Slidre	40	60	100 (20)
Alle	52	48	100 (60)

Tabell 12 Stemmegivning i spørsmålet om kommunesammenslutning i de ulike partiene. Prosent

Parti	Ja	Nei	Sum (N)
Arbeiderpartiet	76	24	100 (21)
Senterpartiet	6	94	100 (16)
Høyre	100	0	100 (5)
Andre partier	53	47	100 (17)
Alle	53	47	100 (59)

Det er et markert skille i stemmegivningen mellom de to store partiene i Valdres. Mens Arbeiderpartiet er et klart Ja-parti, er Senterpartiet et enda klarere Nei-parti. Så langt vi kan registrere var det en god del partipolitisk aktivitet i Senterpartiet, mens Arbeiderpartiet og Høyre var lite på banen med støtte til de som gikk inn for sammenslutning.

Tabell 13 viser at de som stemte Ja hadde to typer hovedargumenter. For det første la mange stor vekt på at de mente en storkommune ville stå sterkere rustet til å møte framtidige utfordringer når det gjaldt å få til næringsutvikling og arbeidsplasser. "Sterkere regionalpolitisk aktør", "... god merkevare" og "Fagernes rolle som senter" er viktige argumenter i denne sammenheng. Den andre

Tabell 13. Kommunepolitikernes vektlegging av argumenter¹⁰ for eget stemmevalg og hvor stor vekt de mente de som stemte Ja la på ulike argumenter. Hvis svaret var "Svært viktig" ble det gitt verdien 4, "Viktig" verdien 3, "Noe viktig" 2 og "Ikke viktig 1. Gjennomsnittlig score for ulike argumenter. Jfr spm 3 og 5 i spørreskjemaet i vedlegg 2.

Argument for å stemme Ja til sammenslutning.	Komm.polit. begrunnelse for EGET stemmevalg (spørsmål 5) N=31	Komm. polit. vurdering av hvor stor vekt de som stemte Ja la på ulike argumenter (spørsmål 3) N=59
En storkommune vil bli en sterkere (tydeligere) regionalpolitisk aktør	3,73	3,73
Valdreskommunene har felles identitet, og er en god merkevare utad	3,68	3,51
Sammenslutning er nødvendig for å møte framtidige utfordringer	3,61	3,64
En storkommune vil få bedre kompetanse enn det enkeltkommunene har i dag	3,60	3,53
Fagernes vil bli et sterkere senter, noe som vil komme hele Valdres til gode	3,39	3,29
Sammenslutning er eneste måte å sikre tjenestetilbud og økonomi på framover	3,35	3,31
Det blir lettere å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft	3,29	-
Kvaliteten på tjenestetilbudet vil bli bedre	3,23	2,67
Endringene som kommer i inntektssystemet vil gjøre det vanskelig å være liten kommune	3,19	3,32
En storkommune vil få større økonomisk handlefrihet	3,06	-
Det er vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet	2,71	2,78
Stor usikkerhet om hvilke oppgaver kommunene vil få i framtida	2,40	-
Statens gulrøtter knyttet til sammenslåing er gode	2,07	-
En storkommune vil få nye oppgaver	-	3,39

typen argumenter er knyttet til kommunen som bedrift og organisasjon, der det er tro på at en storkommune vil være mer effektiv, kan tilby bedre tjenester og få bedre kompetanse. Vanskeligheter med å videreutvikle det interkommunale

¹⁰ Argumentlisten i de to spørsmålene er ikke helt identisk

samarbeidet tillegges mindre vekt av kommunepolitikerne som stemte Ja. Betydningen av Statens gulrøtter tillegges også naturlig nok liten vekt, da det var forventninger om mer støtte her.

Ser vi på variasjonene mellom kommunene finner vi at politikerne i Øystre Slidre tillegger ”Felles identitet og god merkevare” aller størst vekt. Det at Fagernes blir sterkere, og at dette er viktig for hele Valdres, tillegges større vekt i Nord-Aurdal og Øystre Slidre enn i Vestre Slidre og Sør-Aurdal. Det er ellers likheten i argumentasjonen, og ikke forskjellene mellom kommunene som er mest framtrepende.

Kommunepolitikernes vurdering av hvorfor folk stemte Ja, samsvarer i stor grad med deres egen begrunnelse. Unntaket er at de ikke tror at folk har tillagt et kvalitativt bedre tjenestetilbud samme vekt som dem selv. Samtidig registrerer vi at forventningene om at en storkommune kan få nye oppgaver, og dermed nye arbeidsplasser, trolig har blitt tillagt ganske stor vekt blant Ja-folk.

Tabell 14 viser hvilken vekt de som stemte Nei tilla ulike argumenter. Sett i forhold til at det er verdien 4,0 som er høyest mulig score, er det ikke noe spesielt argument på Nei-sida som scorer like høyt som på Ja-sida, hvor argumentene scoret opp til 3,73. Dette viser at de som stemte Nei vektlegger argumentene noe forskjellig. Vi ser da også at de fire argumentene som scorer høyest, dvs. usikkerhet om konsekvensene, videreutvikling av det interkommunale samarbeidet, forskjeller i kommuneøkonomi og ikke aktuelt når ikke hele Valdres er med, er av vidt forskjellig karakter. Redusert kvalitet på, og tilgjengelighet til, tjenestetilbudet kommer relativt høyt opp på Nei-lista, og er på omtrent samme nivå som at folks tilhørighet blir dårligere. I Nord-Aurdal tillegges ”Usikkerhet om konsekvensene” atskillig mindre vekt enn i de øvrige kommunene. De som stemte Nei i Nord-Aurdal ser det imidlertid som uaktuelt å være med på sammenslutning fordi ikke hele Valdres var med, men dette momentet tillegges mye mindre vekt i Øystre Slidre enn i de andre kommunene. Dette kan ha sammenheng med at det først og fremst er Vestre Slidre og Sør-Aurdal som har nabo-skap med hhv. Vang og Etnedal. Stor forskjell i kommunenes økonomi tillegges mye større vekt som Nei-argument i de andre kommunene enn i Nord-Aurdal, som er den kommunen som har dårligst økonomi. Sør-aurdølene er de som i størst grad synes statens gulrøtter var for små. Her er en særlig opptatt av å ruste opp vegen i Bagnskeivene, dvs. mellom kommunesenteret og Fagernes.

Tabell 14 . Kommunepolitikernes vektlegging av argumenter¹¹ for eget stemmevalg og hvor stor vekt de mente de som stemte Nei la på ulike argumenter. Hvis svaret var ”Svært viktig” ble det gitt verdien 4, ”Viktig” verdien 3, ”Noe viktig” 2 og ”Ikke viktig 1. Gjennomsnittlig score for ulike argumenter. Jfr spm 2 og 5 i spørreskjemaet i vedlegg 2.

Argument for å stemme Nei til kommunesammenslutning	Komm.polit. begrunnelse for EGET stemmevalg (spørsmål 5) N=29	Komm. polit. Vurdering av hvor stor vekt de som stemte Nei la på ulike argumenter (spørsmål 2) N=59
For stor usikkerhet om konsekvensene av en sammenslutning. ”Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får”	3,28	3,32
Det er bedre å videreutvikle interkommunalt samarbeid enn å slå sammen kommuner	3,28	2,77
Store forskjeller i kommuneøkonomi hos de fire kommunene gjør sammenslutning lite aktuelt	3,28	3,11
Uaktuelt med sammenslutning når ikke hele Valdres er med	3,24	3,05
Kvaliteten på tjenestetilbudet vil bli dårligere	3,04	2,87
Statens gulrøtter knyttet til sammenslutning er for små	3,07	3,18
Tilgjengeligheten til kommunalt tjenestetilbud blir dårligere	3,00	-
Valdres har felles identitet og er en god merkevare utad	3,00	-
En storkommune vil føre til dårligere kommuneøkonomi på litt lengre sikt	3,00	2,83
Kommunesenteret vil bli tømt for funksjoner	2,96	3,17
Folks tilhørighet til lokalsamfunnet vil bli dårligere	2,86	2,83
Stor usikkerhet om hvilke oppgaver kommunene vil få i framtida	2,76	2,64
Dagens kommunestruktur er best i stand til å ivareta framtidige utfordringer	2,63	2,41
”Alt” vil bli lokalisert til Fagernes	2,61	3,19
Sammenslutningsprosessen gikk for fort	-	3,00
Arbeidsplasser vil gå tapt	-	2,90
Informasjonen var for ensidig	-	2,78

¹¹ Argumentlisten i de to spørsmålene er ikke helt identisk

Det er ellers interessant å registrere at Nei-sida ser på ”Valdres har en sterk felles identitet og er en god merkevare utad”, som et Nei-argument. Med andre ord er det ikke nødvendig å slå sammen kommunene i Valdres for å bygge felles identitet. Den er der allerede i dag.

På samme måte som for Ja-argumentene er det små forskjeller mellom kommunestyrerepresentantenes egne argumenter, og hvilke argumenter de mener var viktige for folk som stemte nei. De mener imidlertid ikke at det å videreutvikle det interkommunale samarbeidet har like stor betydning for folk flest som for kommunestyret. På den andre siden legger trolig folk flest større vekt på ”økt sentralisering” enn det kommunepolitikerne gjør - ”alt” vil bli lokalisert til Fagernes. Det er ellers interessant å merke seg at argumentet ”Dagens kommunestruktur er best i stand til å ivareta framtidige utfordringer” scorer lavt. Dette indikerer at også Nei-sida ser ulemper ved dagens struktur, men at det er mange forhold som må avklares før en kan gå inn for en sammenslutning.

5.3 Respondentenes hovedargumenter

I Tabell 15 har vi sammenstilt hovedargumentet(ene) som de som ble intervjuet oppgir for å stemme som de gjorde.

Tabell 15 Hovedargumenter for stemmevalg blant de som ble intervjuet

Stemte	Argument
Ja	Interkommunalt samarbeid er bra, men større effekt hvis kommunene slår seg sammen. Ved å få 100 mill over 10 år kunne en gjennomført en god del tiltak.
Ja	Økonomi og framtidsutsikter er de viktigste argumentene. Det er klare stordriftsfordeler med en administrasjon framfor fire.
Ja	Lettere å få til næringsutvikling fordi det blir mer penger å rutte med som utviklingsaktør.
Ja	Det er så mye som kan gjøres enklere ved en felles administrasjon. (Ser problemet for utkantene, men disse vil få problemer uansett).
Ja	Effektivisering og stordriftsfordeler for kommunen i forhold til politikk og administrasjon.
Ja	Mindre byråkrati for å holde apparatet sammen.
Ja	Vil føre Valdres framover. Viktig for utvikling av næringslivet.

Ja	Kommunen vil være sterkere som en enhet. Gjelder bl a kompetanse og rekruttering av fagfolk.
Ja	Valdres blir sterkere. Kan få nye oppgaver og nye arbeidsplasser. Valdres blir ett arbeidsmarked gjennom at det blir en enhet.
Ja	En sammenslutning vil skape bedre dynamikk i arbeidsmarkedet og i næringsutviklingen. Slik det er nå konkurrerer kommunene med hverandre når det gjelder næringsutvikling og kommunene ansetter folk fra egen kommune.
Ja	En større kommune vil bli en tydeligere og tyngre aktør i næringsutviklingssammenheng.
Ja	Ved sammenslutning ville en få en profesjonell arbeidsgiver. Slik det er i dag er lønns- og personalpolitikk forskjellig i Valdreskommunene, og dette er uheldig for hvordan arbeidsmarkedet fungerer.
Ja	Visjonen om levende bygder gjennom samordning av kompetanse og næringsutvikling kan lettere realiseres hvis det er en kommune.
Nei	Rapporten fra Asplan Viak viste for lite om konsekvensene. Lite fristende å betale gjelda til Nord-Aurdal.
Nei	Redd for at Sør-Aurdal blir utkant. Sentralisering til Fagernes/Leira vil svekke kundegrunnlaget i Sør-Aurdal.
Nei	For rask prosess og dårlig beslutningsgrunnlag. Nei-standpunktet ble sterkere utover i prosessen.
Nei	Ikke overbevist om stordriftsfordelene. Tror ikke på dette. Små kommuner er mer oversiktlige og lette å styre.
Nei	Ser ingen fordeler ved storkommune.
Nei	Sentralisering av tjenestetilbud.
Nei	Kommunen vil tape på det økonomisk på lengre sikt ved at rammeoverføringene reduseres med 16 mill kr etter 15 år. Stiller spørsmål ved om det er mulig å rasjonalisere så mye.
Nei	En sammenslutning vil gå utover tjenestetilbudet i Vestre Slidre – både privat og offentlig. Dette vil føre til at folk får dårligere tilgjengelighet til en rekke tjenester, og det vil på litt sikt føre til avfolkning.
Nei	Identitet og tilhørighet til Vestre Slidre vil forsvinne med en storkommune.
Nei	At ikke alle Valdres-kommunene var med.
Nei	Nærhet og kjennskap til folk og saker er svært viktig både for å kunne yte gode tjenester og for å få til næringsutvikling gjennom utvikling av lokale ressurser.

Slik det framgår av denne oversikten er hovedargumentasjonen noe forskjellig fra person til person. Ser vi på argumentene på Ja-siden, finner vi følgende hovedargumenter:

- Det vil være betydelige besparelser og effektivitetsgevinster ved å ha en kommune framfor fire, som også skal drive interkommunalt samarbeid.
- Valdres vil bli bedre rustet til å møte utfordringene på arbeidsmarkedet, for å få til næringsutvikling og en vil få mer ressurser til slikt arbeid.

Frykten for sentralisering, og det at lokalsamfunnene vil bli utarma er argumenter som går igjen både direkte og indirekte i flere av svarene på Nei-sida. I tillegg er det en del som ikke tror på stordriftsfordeler og økonomiske innsparinger.

5.4 Kommuneøkonomi

I følge Asplan Viaks utredning vil kommuneøkonomien i Valdres påvirkes på følgende måte ved en sammenslutning:

Inntekter: For å dempe overgangen fra gammelt til nytt inntektssystem som følge av bortfall av basis og regionaltilskudd er det innført et eget inndelingstilskudd, som tilsvarer de basis- og regionaltilskuddene som man mister ved en sammenslutning. Dette tilskuddet får en de første 10 årene, mens det trappes ned de neste 5, for så å bli helt borte etter 15 år. I følge utredningen fra Asplan Viak ville dette slå ut ved at "Valdres kommune" de 10 første årene ville få 6 mill kr mer i rammetilskudd fra Staten, enn om dagens struktur hadde blitt opprettholdt. I de påfølgende 5 årene ville rammetilskuddet bli redusert med 4 mill kr årlig, og etter 15 år ville overføringene til den nye storkommunen være 16 mill kr mindre enn om de forble egne kommuner. Dette forutsetter at inntektssystemet opprettholdes som i dag.

Kostnadsreduksjoner. Utredningen fra Asplan Viak drøftet hvilke kostnadsbesparelser og effektivitetsgevinster som kunne oppnås hvis de fire kommunene i Valdres slo seg sammen til en. En kom her fram til et beløp i størrelsesorden 16 mill kr. Dette tilsvarte reduksjonen i rammetilskuddet fra staten etter 15 år. Omrent halvparten av disse besparelsene kunne hentes ut på grunn av reduserte kostnader i det politisk/administrative systemet, og resten fordelt på de tyngste kommunale sektorene hvor det var effektiviseringsgevinster (for eksempel sko-

lektoren). Disse besparelsene forutsatte en sentralisert modell med lokalisering til Fagernes.

De beregningene som Asplan Viak gjorde, ga, som vist ovenfor, ikke de store økonomiske gevinstene på lang sikt. Kommuneøkonomi er derfor heller ikke et moment som trekkes fram blant de aller viktigste argumentene for en storkommune fra de som ble intervjuet. At det vil øke den økonomiske handlefriheten tillegges likevel ganske stor vekt. I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at det ikke er økonomi, men attraktive kompetansemiljøer som er det viktigste momentet til KR D i argumentasjonen for at kommuner bør slå seg sammen. I en artikkel i Kommunal Rapport 14.april 2005 sier f.eks. Just Hjalmar Johansen, som er statssekretær i KR D, følgende:

”Det er godt dokumenterte innsparingsmuligheter ved sammenslutning av kommuner – uten at dette betyr sentralisering av tjenestene som innbyggerne benytter daglig. Slik innsparing er likevel ikke vår viktigste begrunnelse for at det er behov for større kommuner. Vi legger størst vekt på at større kommuner vil kunne tilby mer attraktive kompetansemiljøer og dermed lettere vil kunne rekruttere den spesialiserte arbeidskraften som vi vet at det blir økende knapphet på i årene framover”.

Ser vi på brosjyra som ble sendt ut i september 2004, er et av fire momenter under ”fordeler” følgende:

Mer ressurser til innbyggerne grunna mindre kostnader til administrasjon.

I denne brosjyra sies det videre at (s 8):

De administrative funksjonene kan effektiviseres betydelig, og pengene som da spares kan brukes til innbyggernes beste.

Informasjonen på dette punktet var kanskje noe av det som skapte størst usikkerhet hos folk flest, og viktige spørsmål som det ikke ble gitt svar på var:

- Hvilke arbeidsplasser vil forsvinne i kommunen, og hvor mange arbeidsplasser er det tale om?
- Hvor store er innsparingene innen det politisk/administrative systemet? Dette burde det vært mulig å gjøre anslag på.
- Hva skal skje med de ansatte som blir overflødige? Hvor blir arbeidsplassen lokalisert? Naturlig avgang eller oppsigelse?
- Mens informasjonsbrosjyra legger til grunn at skolestruktur, sykeheimer mv. i framtida skal bli som de er, legger Asplan Viak utredningen til grunn

at halvparten av besparelsene ligger på ”de tyngste kommunale sektorene”¹². Dette kan følgelig oppfattes som at det ikke er samsvar mellom utredningen og ordførernes argumentasjon på dette punktet.

- Det er staten som stikker av med effektivitetsgevinsten på lengre sikt på grunn av reduserte rammeoverføringer. Dette er en påstand som flere på Nei-sida bruker, og som burde vært satt fokus på i debatten/informasjonen.

Alt i alt er det grunn til å hevde at informasjonen burde vært tydeligere på punktet om økonomiske konsekvenser. Tallene i Asplan Viak-utredningen kunne vært et godt utgangspunkt for et tilleggsarbeid for å vurdere de økonomiske virkningene mer konkret. I et slikt arbeid burde en også sagt noe om engangskostnader i forbindelse med omlokalisering/omplussing. Dette ville gitt argumentasjonen om økonomiske innsparinger og bedre tjenestetilbud større troverdighet overfor tvilerne.

Et annet argument som Nei-sida brukte var forskjellen i kommuneøkonomien i de fire kommunene, der Nord-Aurdal er en av to kommuner i Oppland som er under statlig kontroll (ROBEK), mens Vestre Slidre og Øystre Slidre har atskil- lig bedre økonomi. Vestre Slidre og Sør-Aurdal har også modernisert skolestrukturen, og har et godt lokalt tjenestetilbud. ”Det er ingen som ønsker å gifte seg med et konkursbo” som en informant sier. Stor forskjell i kommunenes økonomi tillegges mye større vekt som Nei-argument i andre kommuner enn i Nord-Aurdal som er den kommunen som har dårligst økonomi. Sør-aurdølene er de som i størst grad syntes statens gulrøtter var for små. Her er en særlig opp- tatt av å ruste opp vegen i Bagnskleivene, dvs. mellom kommunesenteret og Fagernes.

Tabell 14 viser da også at dette argumentet tillegges stor vekt av Nei-sida. Fra Ja-sida ble det hevdet at en måtte se litt stort på det, og se Valdres under ett. Kanskje ville det likevel vært hensiktsmessig å vurdere kommuneøkonomien i

¹² Det er i det hele tatt stor usikkerhet om innsparingspotensialet (Asplan Viak rapporten s 7): ”SSB har i en egen rapport anslått et teoretisk potensial for årlige innsparinger på ca 62 mill kr (1998 kr) pr år hvis alle seks kommunene i Valdres går sammen. For de fire Valdreskommunene tilsvarer dette ca 52 mill kr årlig, eller nærmere 9% av kommunenes samlede brutto driftsbudsjetter. Vår vurdering er at dette synes urealistisk høyt. Vi mener derimot at kommunesammenslutning bør kunne gi grunnlag for innsparinger som tilsvarer bortfallet av rammetilskottet på ca. 16 mill. kr etter overgangsperioden; kfr over. Om lag halvparten av disse innsparingen er da lagt på politisk og administrativ styring av den nye ”Valdres kommune”. Resten er fordelt på de tyngste kommunale sektorer hvor en sammenslutning ser ut til å kunne gi muligheter for en viss effektivitetsgevinst.

Nord-Aurdal nærmere, og fått klargjort overfor befolkningen og de andre kommunene hvordan en ville møte de økonomiske utfordringene en står overfor.

5.5 Tjenestekvalitet og tilgjengelighet til tjenester

Flere av informantene gir uttrykk for at folk i kommunene er godt fornøyd med tjenestetilbudet. En informant i Sør-Aurdal sier det slik:

”Det er motstand mot endringer. Sør-Aurdal har greid seg bra, og folk har vært fornøyd. Har bygd ut skole, barnehager, omsorgsboliger og sykehjem. Folk er redde for at en kommunesammenslutning blir en dårligere løsning”.

Dette er i tråd med det en finner i generelle undersøkelser om folks oppfatning av tjenestetilbud, hvor de små kommunene kommer best ut for de fleste typer tjenester (se f.eks. Gallup 2003, Håkonsen m.fl. 2004 og Dræge, Løyland og Ringstad 1997). Hansen m.fl. (2003), hevder at kvalitetsgevinsten ved større kommuner først oppstår når det er tale om spesialiserte tilbud til små grupper av befolkningen.

Kvalitet på kommunale tjenester er et mangesidig begrep. Det snakkes ofte om at sammenslutning skal bidra til større fagmiljøer, spesialisering og bedre kvalitet på tjenestene. For mange av innbyggerne er imidlertid kvalitet, lett tilgjengelighet og lav terskel for å oppsøke saksbehandleren viktigere, er det en av informantene som hevder. I små kommuner kjenner innbyggerne saksbehandlerne, og de vet hvem de skal ta kontakt med. Dette skaper trygghet, og særlig for eldre mennesker er dette viktig. Andre hevder at det er så få som besøker kommunehuset i dag, og at denne type nærhet ikke er viktig.

Fra Ja-siden ble bedre kompetanse trukket fram som et viktig, og kanskje det viktigste argumentet, for en storkommune. I intervjuer med ansatte trekkes da også dette fram som et viktig moment. I små kommuner skal ofte en person dekke et stort saksområde som de ikke alltid føler at de har kompetanse til å mestre. Et annet forhold er at når kompetansen på et felt skal knyttes til en person, gir dette en sårbar situasjon både hvis vedkommende slutter eller er syk. Ved å være flere som har kompetanse på samme feltet, blir denne sårbarheten redusert.

Enkelte peker også på lange avstander fra ytterkantene av en storkommune til Fagernes. F.eks. er det 7 mil fra Hedalen i Sør-Aurdal til Fagernes. Selv om

skissa til organisasjonsmodell sier at primære tjenestetilbud som skoler, sykehjem mv. skal opprettholdes slik som i dag, er det mange som uttrykker usikkerhet om dette. I en ny kommune med senter i Fagernes vil det være lettere å legge ned lokale tilbud, blir det hevdet.

Usikkerhet om hvor de kommunale tjenestene ville bli lokalisert i framtida, og skepsis til om det ville la seg gjøre å opprettholde et desentralisert tilbud var et viktig – kanskje det viktigste – argumentet mot en storkommune i Valdres.

5.6 Sentralisering

Faren for økt sentralisering, og at alt ville bli lagt til Fagernes, ble brukt mye på Nei-sida, og særlig i leserinnleggene i avisa var det mye oppe at de lokale sentrene ville miste sin betydning. Blant kommunestyrerepresentantene er det likevel ikke lagt spesielt stor vekt på argumentene ”*Kommunesenteret vil bli tømt for funksjoner*” og ”*Alt vil havne på Fagernes*”. Fra Ja-sida ble sentraliseringen forsøkt tonet ned, og det ble også hevdet at sentrene i de mindre kommunene etter hvert ville bli redusert, uansett hva som skjedde i spørsmålet om kommunesammenslutning.

Gjennom intervjuene kommer det tydelig fram en frykt for at nåværende kommunesentre vil bli betydelig redusert, ikke bare på grunn av at deler av kommuneadministrasjonen vil bli borte, men at dette vil skape negative ringvirkninger for handel og service.

Debattene om sentralisering/desentralisering av tjenestetilbudet i en ny storkommune foregikk på to ulike banehalvdeler, uten at en kom noe nærmere hverandre undervegs. Den desentraliserte strukturen ble ikke synliggjort i form av arbeidsplasser og innhold. Dette illustreres godt i et leserinnlegg fra Tor Steen i avisa Valdres 9. sept 2004:

”For folk flest er det avgjørende hvordan det lokale tjenestetilbudet blir. Infoheftet gir upresise svar på dette og en planlagt storkommune må kunne dokumentere at en sammenslutning gir økonomiske innsparinger som kan brukes på å styrke tjenestetilbudet i lokalmiljøene ved å gjennomføre rasjonaliseringstiltak og utnytte stordriftsfordeler. Det blir for svakt å si at dette er forhold som det nye kommunestyret skal ta stilling til i 2007. Det må være lov å mene noe i dag”.

Det at skissa til organisasjonsmodell var såpass utydelig skapte betydelig usikkerhet, og flere av informantene stilte spørsmål ved holdbarheten i den skissa som var lagt fram. Det skulle spares penger, men det ble ikke tydeliggjort hvor mye, og hva dette ville bety for antall arbeidsplasser i de ulike sentrene. Flere mente også at for å kunne dra nytte av stordriftsfordeler ville det være riktig å samle det meste på Fagernes. Dette med unntak tjenester som har en naturlig, desentralisert struktur slik som skoler, barnehager, eldreomsorg m.fl.

5.7 En sterkere region og tydeligere regionalpolitisk aktør.

”En storkommune vil bli en sterkere (tydeligere) regionalpolitisk aktør” er det argumentet som scorer høyest av alle Ja-argumentene (se Tabell 13). I dette argumentet ligger det forventninger om at en Valdreskommune vil bidra til nye arbeidsplasser og befolkningsvekst gjennom:

- Et sterkere senter som vil gjøre Fagernes og Valdres mer attraktivt, ikke minst for ungdom med høy utdanning. Dette vil kunne bidra til nye arbeidsplasser, og en positiv befolkningsutvikling.
- Ved at det blir en kommune, vil en få et bedre fungerende arbeidsmarked enn i dagens situasjon, hvor det er fire kommuner som konkurrerer om spesialisert arbeidskraft.
- I næringsutviklingsarbeid og tilrettelegging for næringsutvikling vil en kunne framstå som en tyngre og mer samlende enhet, hvor en lettere vil kunne finne fram til gode løsninger. Dette gjelder f.eks. lokalisering av næringsarealer og arealplanlegging. En vil også ha bedre tilgang på spesialisert kompetanse i dette arbeidet.
- Et argument som også ble brukt var at en storkommune vil være bedre rustet til å påta seg nye oppgaver. ved f.eks. desentralisering av statlige arbeidsplasser. Et annet eksempel som ble trukket fram i den sammenhengen var at en storkommune ville være i stand til å etablere et kontor med samordning av sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten.
- I begrepet ”tyngre aktør” ligger også at en får større kapasitet til å drive utadrettet virksomhet, f.eks. lobbyvirksomhet overfor sentrale myndigheter.

Et argument som ikke ble nevnt, men som er et argument i tilknytning til dette, er en kommunes evne og kapasitet til kunnskapsutvikling for eksempel ved å

kunne etablere/være med i internasjonale prosjekter, bygge kunnskapsnettverk, og ha evne til å absorbere og kommunisere hva som foregår i omverdenen.

Slik argumentet om sterkere regionalpolitisk aktør ble presentert overfor folk flest, virket det trolig for lite håndgripelig. Sett fra Ja-sida ville det trolig vært hensiktsmessig å eksemplifisere noe mer på hva som lå i dette begrepet

5.8 Dagens kommunestruktur, interkommunalt samarbeid og evne til å møte framtida

Det er få som mener at dagens kommunestruktur er bedre i stand til å møte framtidige utfordringer enn en storkommune. Dette er heller ikke noe sterkt Nei-argument mot kommunesammenslåing, og innebærer en forståelse for at dagens kommunestruktur ikke er spesielt godt egna til å møte framtidige utfordringer. Det er likevel 5 av 26 som sier at argumentet "*Dagens kommunestruktur er best i stand til å ivareta framtidige utfordringer*" var svært viktig for sitt stemmevalg. To av disse respondentene finner vi i Sør-Aurdal og tre i Øystre Slidre. Halvparten av Nei-folkene sier imidlertid at dette argumentet "ikke var viktig" eller var "noe viktig".

Det interkommunale samarbeidet består av to deler slik det kommer til uttrykk i en sak til kommunestyret i Sør-Aurdal 31.03.05 (sak 05-0007):

"Regional organisering omfatter den virksomhet som kommunene gjennom avtale har tillagt institusjonen/organisasjonen Regionrådet for Valdres; dens organer og administrasjon. Løpende interkommunalt samarbeid er direkte underlagt og styres av respektive kommunestyre, og omfatter i hovedsak kommunale driftsoppgaver; tjenesteproduksjon".

Det skilles altså mellom lovpålagte oppgaver og utviklingsoppgaver som regionrådet og dets styre er ansvarlig for. Styret for Regionrådet består av de 6 ordførerne i Valdres og 2 representanter for Oppland fylkeskommune. De interkommunale oppgavene er lovpålagte kommunale oppgaver hvor en samarbeider. Eksempler på dette er PP-tjenesten, flyktingemottak, mv. For å få til interkommunalt samarbeid må alle kommunestyrene stille seg bak vedtakene. I en del saker delegeres ansvaret til styret for regionrådet, og i kommunene er det en del frustrasjon med dette samarbeidet fordi:

- Det er ressurskrevende – i de fleste tilfellene er det lite å hente økonomisk. Områder med god lønnsomhet er innkjøp og IKT, mens det er lite å hente på

brannforebyggende arbeid, samarbeid om flyktninger, voksenopplæring og PP-tjenesten. Det er videre betydelige kostnader i forbindelse med å utrede, utvikle, etablere og drive slikt samarbeid.

- Uenighet om hvilken kommune som skal være vertskommune, og hvordan utgiftsfordelingen mellom kommunene skal være.
- Kommunene har så langt hatt vetorett. Dette innebærer at det er den kommunen som vil minst som bestemmer innholdet i dette samarbeidet. Nå tas det opp om en bør benytte flertallsbeslutninger på dette feltet, og/eller at det kan inngås avtaler uten at alle kommunene er med.
- Forskjellige lønssystemer og andre ordninger for arbeidstakerne i kommunene kan i enkelte tilfeller gjøre samarbeidet vanskelig. F.eks. når en kommune overtar ansvaret for en tjeneste, og folk fra andre kommuner skal innordne seg en ny arbeidsgiver med andre ordninger og andre lønssystemer. Dette har i enkelte sammenhenger skapt misnøye.
- Ordførerne opplever at de bruker svært mye tid på regionalt samarbeid, noe som går på bekostning av arbeid i egen kommune. Når svært mange saker, og ofte de mest interessante, flyttes over til regionnivået utvannes kommunenivået for interessante saker.

Selv om Valdres har kommet langt i interkommunalt samarbeid, er det mange forhold ved dette som tilsier at en kommunesammenslutning av mange årsaker er en bedre løsning. Dette var argumenter som så langt vi kan registrere, kunne vært brukt mer i debatten. I en tidlig fase etterlyste også enkelte at en burde se på det interkommunale samarbeidet, samtidig som en utredet mulighetene for kommunesammenslutningen.

5.9 Identitet og tilhørighet

Frisvoll og Almås (2004) bruker begrepet identifikasjon om symboler og faner som signaliserer tilhørighet. ”*Identifikasjon viser til grunnmeninga med identitet*” (s 7) sies det. Videre sier forfatterne (s7): ”*Identifikasjon skapes gjennom prosesser som gir en følelse av samhörighet med noen eller noe, og interaksjon er en av to kjernefaktorer i prosessene hvor tilhörighet dannes. Tid er den andre*”.

Egenskaper ved natur, landskap, kultur- og idrett, historiske begivenheter mv., skiller ofte ett område fra et annet. Vi har ikke gått spesielt inn på hva som er sterke lokale tilhørighetsfaktorer i Valdres, men vi registrerer i flere intervjuer at det legges vekt på nærhet og kjennskap som kvalitetsfaktorer i saksbehand-

ling og tjenestetilbud. Det er likevel bare en tredjedel av kommunestyrerepresentantene som stemte Nei, som sier at argumentet ”*Folks tilhørighet til lokalsamfunnet vil bli dårligere*” var svært viktig. Dette argumentet er heller ikke blant de som scorer høyest på spørsmålet om hvor viktig en mente ulike argumenter var for folk flest. Tilhørighetsargumentet er viktigere blant kommunestyrerepresentantene i Sør-Aurdal og Øystre Slidre enn i de to andre kommunene.

En rimelig tolkning av hvilken betydning identitet og tilhørighet har i Valdres er at *både* den lokale tilhørigheten og Valdresidentiteten er sterk. Når folk fra Valdres kommer utenbygds, sier de at de er fra Valdres. Samtidig har folk i kommunene en sterk lokal identitet. Sterke forsvarere for en desentralisert skolestruktur er eksempler på dette.

5.10 Statens rolle og gulrøtter

Slik som nevnt foran var statens gulrot til kommunene i Valdres på 30 mill kr i ekstraordinære midler. I tillegg kom 6 mill kr årlig gjennom inntektssystemet i 10 år, med nedtrapping mot 15 år, hvor en ville få 16 mill kr mindre enn i dag. Forventningene til statens engasjement var likevel større. Bl.a. sies det i informasjonsfolderen, som kom i september i 2004 at: ”*Kommunene er i dialog med kommunalministeren om utflytting av statlige arbeidsplasser til den nye kommunen, nye oppgaver og ekstraordinære tilskudd til infrastruktur*”. Det kom imidlertid aldri noen håndgripelige lovnader om nye statlige arbeidsplasser, noe som nok ble opplevd som skuffende.

Selv om det er en viss fare for at inntektssystemet, og dermed også den gunstige overgangsordningen, endres fra og med 2007, var ikke dette noe som ble tatt på alvor i Valdres. Det at statens gulrøtter var for små, var imidlertid et argument som ble benyttet relativt hyppig på Nei-sida. Vårt inntrykk var at 30 mill kr av mange ble sett på som ”småpenger” for staten, og det at statens ”tilbud” var for lite, scoret ganske høyt som Nei-argument. Enkelte oppfattet også KRD som lite imøtekommende, når de kort tid før valget sier at det må søkes på ny for omdisponering av de 30 mill som var bevilget.

Det er to forhold som er viktig å peke på når det gjelder gulrota til Valdres. For det første kan det virke som folk flest ikke har noe forhold til om kommunene

får 30 eller 100 mill kr. Om dette er mye eller lite, er noe en ikke har begrep om så lenge en ikke identifiserer det med et eller flere konkrete tiltak. I tilknytning til tiltakene er det trolig viktig at disse berører folk på en måte slik at de opplever at de har nytte av dem. Bedre vegstandard var et felt hvor det ble søkt om midler, men hvor en bare i begrenset grad fikk gjennomslag.

Enkelte hevder at Valdres kunne vært et utstillingsvindu for frivillig sammen slåing i distriktskommuner, men at KRD ikke ville være med på det. Om det hadde vært mulig å snu stemningen til et Ja-flertall gjennom slike tiltak er kanskje også tvilsomt, men midler til vegformål sammen med tilførsel av statlige arbeidsplasser står høyt på prioritetslista i Valdres.

Kommunesammenslutning er en form for omstillingsprosess. For de kommunene som ikke får kommunesenteret, i vårt tilfelle Sør-Aurdal, Vestre Slidre og Øystre Slidre, står en overfor en omstillingsprosess som kan sammenlignes med næringsmessige omstillinger. Det at en mister en god del arbeidsplasser, kan tilsi at det kan være en tanke å benytte tiltakspakker for næringsutvikling. Dette kan være tiltak som styrker den næringsmessige infrastrukturen i form av næringshager, det kan være tale om utviklingsprosjekter gjennom kompetanseretta tiltak, eller andre tiltak som legger til rette for å styrke næringsutviklingen lokalt.

5.11 Sammenfattende vurderinger

Argumentene vi møter for og mot kommunesammenslutning i Valdres er dels områdespesifikke, og dels generelle argumenter som vi vil møte i mange sammenslutningsprosesser. Spesielle egenskaper ved Valdres er at en splitter opp en region bestående av 6 kommuner. Videre at det var fire og ikke slik som det ofte er, to kommuner, som skulle slå seg sammen. Det er til dels svært store avstander fra ytterkantene av en ny storkommune til kommunesenteret, og det er en senterkommune som har dårlig økonomi sammenlignet med de andre kommunene. Alt dette var argumenter som trakk i retning av Nei. Gitt at det var senterkommunen som hadde hatt god, og de omkringliggende dårlig økonomi, hadde det trolig vært lettere å få tilslutning til sammenslutning.

Vi har tidligere pekt på at mange av Ja-argumentene var for utydelige, og at Nei-argumentene ble ikke kommunisert og drøftet godt nok. Ser vi på de fire

Nei-argumentene som scorer høyest, burde det vært fullt mulig for Ja-sida å grepet fatt i disse, og gått inn i en dialog. Dette gjelder både det å redusere folks usikkerhet om konsekvenser av sammenslutning, hente fram problematiske sider ved det interkommunale samarbeidet, gå inn i en avklaring av hvordan Nord- Aurdal skal møte sine økonomiske problemer framover, og vurdert alternativer til at det var fire av de seks kommunene i Valdres som skulle slå eg sammen.

Vårt inntrykk gjennom intervjuer, spørreskjemaer og leserinnlegg er at begrunnelsene for om en er for eller mot en sammenslutning er sammensatte. Det er ikke en enkelt grunn som er avgjørende, men et sett av årsaker. Det er også vanskelig å skille mellom materialistiske argumenter i form av f.eks. nærhet til tjenestetilbud og tilhørighet til lokalsamfunnet. Da er det trolig et klarere skille mellom de som vurderer sammenslutning av kommuner på ut fra et bedriftsperspektiv, og de som vurderer det ut fra et lokalsamfunnsperspektiv. De som har bedriftsperspektivet vurderer sammenslutning ut fra effektivitet, kompetanse, næringsutvikling mv. Den andre gruppa ser sammenslutningsspørsmålet i et lokalsamfunnsperspektiv, der bevaring av lokalsamfunn, nærhet til tjenester og likeverdighet mellom ulike deler av regionen er sentralt.

6 POLITIKERNES MULIGHETSROM – INNDELINGSLOVENS § 10

6.1 Formål

Frivillige kommunesammenslutninger har i Norge hittil i stor grad vært gjennomført etter folkeavstemning, ofte med lav valgdeltakelse og ofte med knapt flertall. En av hovedproblemstillingene i utredningen er å foreta en nærmere vurdering av mulighetsrommet for innbyggerhøring i henhold til Inndelingslovens § 10, og vurdere hvilken betydning ulike høringsmåter kan ha for kommunestyrets rolle som beslutningstaker. Videre vil aktuelle høringsmåter bli vurdert ut fra krav som det vil være naturlig å stille til slike prosesser. Dette dreier seg om hvorvidt den aktuelle høringsmåten bidrar til:

- å frembringe representativ informasjon
- å skape dialog
- å bidra til at innbyggernes standpunkter bygger på kunnskap og innsikt
- å gi informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter og hvilke argumenter som er utslagsgivende.

I analysene og vurderingene vil vi ta utgangspunkt i erfaringene fra Valdres, men vi vil også trekke inn erfaringer fra sammenslutningsprosesser i andre deler av landet. Før vi kommer nærmere inn på dette, vil vi først se nærmere på Inndelingslovens § 10, og hvilke ulike høringsmetoder som kan være aktuelle.

6.2 Om inndelingslovens § 10

Inndelingsloven er beskrevet i Ot.prp.nr.41 (2000-2001). Loven gjelder både for kommuner og fylker. Om formålet heter det: *Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.*

I §10 i Inndelingsloven står det følgende om innbyggerhøring: *Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høy-*

ringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

Juridisk sett pålegges ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfelle fritt til å velge høringsmetode. Det er videre klart at en innbyggerhøring kun vil i være rådgivende for kommunene, og at kommunestyret i prinsippet kan velge å se bort fra det rådet som gis. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som er rådende i dag. Ved frivillige kommunesammenslutninger har så godt som alle kommuner valgt å gjennomføre folkeavstemminger for å få fram innbyggernes syn. I praksis har imidlertid lokalpolitikere vanligvis forpliktet seg til å følge folkemeningen.

6.3 Aktuelle høringsmetoder

I en utredning om brukerperspektivet i offentlig sektor (Brandtzæg & Møller 2004), blir det gitt en gjennomgang av ulike virkemidler for bruker- eller innbyggermedvirkning. En del av det teoretiske og erfaringsbaserte materialet som presenteres i denne utredningen, kan også ha relevans i forhold til å avklare motiver og prinsipper for innbyggerdialog og ulike virkemidler som kan være aktuelle i forbindelse med en kommunesammenslutningsprosess. I denne utredningen skilles det mellom strukturelle, prosessuelle og forvaltningsorienterte virkemidler. De strukturelle virkemidlene er permanente organer hvor brukerne/innbyggerne gis plass, og hvor de kan være med å fremme sine synspunkter. De prosessuelle virkemidlene har avgrenset varighet og benyttes for å innhente opplysninger og synspunkter fra innbyggerne i bestemte saker eller prosesser. I forbindelse med forvaltningsorienterte virkemidler, er det i første rekke forvaltningen selv som setter seg mål og standarder som de skal forsøke å oppnå for å gi innbyggerne et best mulig tilbud. I forhold til en kommunesammenslutning er det de prosessuelle virkemidlene som er av størst relevans. Dette fordi dette er virkemidler som har avgrenset varighet, og som benyttes i den løpende dialogen mellom innbyggerne og kommunen.

Det som betegnes som prosessuelle virkemidler er:

- spørreundersøkelser (opinionsundersøkelser)
- fokusgrupper og brukermøter
- høring
- visjonsseminar og søkekonferanser
- referansegrupper og innbyggerpanel

I forhold til kommunesammenslutningsprosesser har KS utarbeidet et notat for å illustrere ulike måter å gjennomføre en innbyggerdialog på, i henhold til kravet i Inndelingsloven. I notatet diskuteres følgende måter å hente inn synspunkter fra innbyggerne på:

- *Folkeavstemming*
- *Opinionsundersøkelse med telefonintervju*
- *Opinionsundersøkelse med postale spørreskjema*
- *Utvidede folkehøringer*
- *Fokusgrupper*
- *Høring*

Vi ser at disse virkemidlene i stor grad er sammenfallende med de prosessuelle virkemidlene for å fremme økt brukerorientering i offentlig sektor. Dersom vi ser bort fra folkeavstemming, er det noen virkemidler som er beskrevet i utredningen om brukerperspektivet i offentlig sektor som vi ikke finner igjen i KS-notatet. Disse er visjonsseminar, søkekonferanser, referansegrupper og innbyggerpanel. Til gjengjeld har KS-notatet tatt med utvidede folkehøringer som et aktuelt virkemiddel. Slik dette virkemidlet er beskrevet, kan det til en viss grad sammenlignes med visjonsseminar og søkekonferanser. Under vil vi foreta en nærmere presentasjon og diskusjon av de ulike virkemidlene.

6.3.1 Folkeavstemming

Folkeavstemming er som nevnt den tradisjonelle måten å innhente folks syn på spørsmålet om en kommunesammenslutning på. Selv om beslutningsmyndigheten er lagt til kommunestyrene, har det utviklet seg en presedens om at rådgivende folkeavstemming ved sammenslutning skal benyttes fordi spørsmålet er viktig for folk flest. I representative demokrati er valg og folkeavstemming den viktigste formelle kommunikasjonskanalen mellom styrende og styrte. Norge har imidlertid ingen sterk tradisjon for å benytte folkeavstemming som demokratisk virkemiddel. I andre land, som f.eks. Danmark, Sveits og USA, er dette et instrument som er benyttet i større grad. På nasjonalt plan har det siden 1905 vært gjennomført 6 folkeavstemminger, hvorav to av disse er om EU-medlemskap (Mo 2004). På kommunalt plan har det vært gjennomført flere. I følge Adamiak (2001)¹³ er det gjennomført 514 kommunale folkesavstem-

¹³ I: Klausen (2004b)

ninger i perioden 1970 – 2000. Dette innebærer at hver kommune i gjennomsnitt har arrangert en lokal folkeavstemming ca. hvert 25. år. Disse folkeavstemmingene dreier seg i hovedsak om valg av målform i skolen og alkoholspørsmål.

Bruk av folkeavstemminger berører en del demokratiske problemstillinger som det kan være viktig å være oppmerksom på. Folkeavstemminger støtter opp om de motsetningsorienterte trekkene knyttet til politiske spørsmål. Det vil si at de ikke tar sikte på deliberasjon og søking etter bred, omforenet konsensus (Klausen 2004b). Deliberative demokratiske idealer fokuserer på overenskomster, kunnskapsbygging og holdningsendringer gjennom samtale og debatt for å komme fram til enighet om de beste løsningene på politiske spørsmål (Brandtzæg & Møller 2004). Beslutninger gjennom folkeavstemminger vil i prinsippet dreie seg om å aggregere individuelle preferanser, i stedet for å foreta en kollektiv vurdering av hva som er den beste løsningen på en felles utfordring. Deltakelse i demokratiske prosesser blir gjerne sett på som viktig for å bidra til demokratisk læring, skape politisk engasjement, og derigjennom bidra til å styrke og videreutvikle demokratiet. Det kan også stille spørsmål ved hvorvidt folkeavstemminger bidrar til å støtte opp om disse idealene. Sartori (1987) bemerker at velgeren gjennom folkeavstemminger utfører sin deltakelse alene og for seg selv, uten en debatterende deltakelse. I dette ligger at avveininger i stemmeboksen ikke er et resultat av dialog, og at de fleste har vært passive tilhørere til eventuelle offentlige debatter i forkant. Sartori konkluderer således med at man ved bruk av folkeavstemminger vil ha vanskelig for å oppnå de attraktive virkningene av politisk deltakelse, noe som forutsetter debatt og dialog.

Gjennom folkeavstemming har alle muligheter for å uttrykke sin mening, men folkeavstemminger innebærer at det er klare valgalternativ. I spørsmål om kommunesammenslutninger er alternativet ja eller nei. Folkeavstemminger er ikke egnet for å få fram meninger og bakgrunn for synspunkter, og heller ikke styrken i disse. Ved lav valgdeltakelse kan det også reises spørsmål ved hvorvidt stemmeresultatet er representativt for innbyggernes syn. Valgdeltakelsen ved folkeavstemmingen om kommunesammenslutning i Gol og Hemsedal kan tjene som eksempel på at folkeavstemming ikke nødvendigvis gir et godt votum for krevende beslutninger. Valgdeltakelsen i Gol og Hemsedal var henholdsvis på 23,4 og 42,5 %. Her er det grunn til å stille seg spørsmål om hvilke synspunkter den store andelen som ikke stemte hadde. Var de positive, negative,

usikre eller likegyldige? At folkeavstemninger ikke nødvendigvis gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter, ble også dokumentert i forbindelse med en spørreundersøkelse blant innbyggerne i Re kommune (Frivoll & Almås 2004). Her ble det dokumentert at det i forbindelse med folkeavstemningen om sammenlutning av Våle og Ramnes kommuner, var Nei-siden som i størst grad hadde mobilisert, særlig i Våle, mens det var et klart flertall av ja-folk blant hjemmesitterne.

Ved å gjennomføre en folkeavstemning overlater politikerne til innbyggerne å fatte en avgjørelse. At politikerne frasier seg ansvaret kan også gjøre det vanskelig å få til politisk engasjement og debatt rundt spørsmålet, både mellom politikerne og mellom politikerne og innbyggerne. Dette kan medføre liten bevissthet om målsetninger og effekter av en kommunesammenslutning, og folkeavstemningen blir en kanal for spesielt engasjerte interessegrupper. Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemning er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess, der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette er forutsetning for at innbyggerne skal kunne komme fram til et veloverveid standpunkt. Dersom det er usikkerhet om hva en sammenslutning vil innebære, kan sannsynligheten for å stemme for det eksisterende være større – man vet hva man har, men ikke hva man får.

Dersom vi vurderer folkeavstemning ut fra krav som det vil være naturlig å stille til ulike høringsmetoder, vil kravet om å frambringe representativ informasjon være avhengig av valgdeltakelsen. Lav valgdeltakelse vil gi lite representativ informasjon. Vi har sett at folkeavstemninger kan bidra til å fremme motsetninger i stedet for dialog. Mangel på deltakelse, dialog og debatt reduserer mulighetene for å styrke innbyggernes kunnskap og innsikt. Gjennom en folkeavstemning, hvor svarene er Ja eller Nei, får man ikke informasjon om styrken i innbyggernes standpunkter, og hvilke argumenter som er utslagsgivende. Dette gir politikerne lite handlingsrom til å argumentere og fatte beslutninger på et mer selvstendig grunnlag.

6.3.2 Opinionsundersøkelser

Opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn folks synspunkter og oppfatninger i forhold ulike spørsmål og problemstillinger. Opinionsundersøkelser kan legges opp slik at de gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter med relativt små feilmarginer. Slike undersøkelser forutsetter at

man velger ut et representativt utvalg av den befolkningsgruppen man ønsker å undersøke. I tillegg gir slike undersøkelser også muligheter for å fange opp mer nyanserte synspunkter blant innbyggerne, f.eks. hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Sånn sett kan en opinionsundersøkelse gi et mer representativt uttrykk for folkekmeningen enn en folkeavstemming.

En ulempe kan være at spørsmålene i stor grad vil være forhåndsdefinerte, noe som kan medføre at undersøkelsen fokuserer på spørsmål som ikke innbyggerne er opptatt av. Dersom spørsmålene som stilles har vært lite debattert og fokusert på forhånd, kan man også her risikere å få lite gjennomtenkte svar, noe som innebærer at folk kan endre synspunkt etter hvert som de får satt seg grundigere inn i spørsmålene. Postale spørreskjema kan ha en fordel i forhold til telefonintervju, ved at innbyggerne får bedre tid til å vurdere spørsmålene samtidig som det i større grad er muligheter for mer åpne spørsmål og svar. Det siste gir større muligheter for å fange opp synspunkter som ikke dekkes av de forhåndsdefinerte spørsmålene. Dersom man benytter spørreundersøkelse som alternativ til folkeavstemming, krever dette at dataene blir grundig analysert og kommunisert til innbyggerne. Dette krever også at man har et bevisst forhold til hvordan en spørreundersøkelse skal benyttes, før den settes i gang. Dersom innbyggerne får en følelse av at resultatene ikke blir tatt hensyn til, eller at undersøkelsen blir benyttet for å forsøke å legitimere visse synspunkter, kan dette bidra til å skape mistillit og irritasjon blant innbyggerne (Rolland et al. 2003).

Ved at opinionsundersøkelser gjør det mulig å få kjennskap til styrken i innbyggernes synspunkter, samt årsaker og forutsetninger for å stemme det ene eller andre, kan dette bidra til å gi politikerne bedre muligheter for å ta egne beslutninger. Beslutningene kan da begrunnes ut fra, og ta hensyn til, synspunkter fra innbyggerne.

I forhold til folkeavstemminger gir opinionsundersøkelser innbyggerne mulighet til å uttrykke mer nyanserte synspunkter i forhold til en kommunesammenslutning, men gir ikke uten videre et grunnlag for bedre dialog. Dersom opinionsundersøkelser skal fungere som et redskap for å styrke innbyggerdialogen, bør slike undersøkelser gjennomføres i en tidlig fase av sammenslutningsprosessen. Spørsmål og synspunkter fra innbyggerne kan da danne grunnlag dialog-, debatt- og informasjonstiltak i en senere fase.

6.3.3 Utvidede folkehøringer, søkekonferanser og visjonseminar

Utvidede folkehøringer er i følge KS sitt notat, et opplegg der man samler en tilfeldig utvalgt gruppe og presenterer gruppen for synspunkter og argumenter for og mot et forslag om f.eks. kommunesammenslutning. Gruppen bør være så stor at det kan gi mening å snakke om representativitet. En nedre grense går på rundt 50 deltakere, mens det som framheves som det ideelle er ca. 150 deltakere. Det blir sagt at den slik samling bør gå over to dager. En slik samling kan starte med en paneldebatt der representanter med ulike synspunkter deltar, men at hoveddelen av tiden går med til gruppearbeid. En fordel med utvidede folkehøringer, er at den kan være lettere å fange opp synspunkter til personer og grupper som for øvrig er lite framme i den offentlige debatten. Selve opplegget kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, få inntrykk av styrken i de ulike synspunktene og i hvilken grad deltakerne er tilbøyelige til å endre mening.

Utvidede folkehøringer minner mye om det som Brandtzæg & Møller (2004) beskriver som visjonsseminar, søkekonferanser og forventningsseminar. Slike tiltak benyttes gjerne som startkonferanser der man ønsker å gå i gang med prosjekter eller utviklingsarbeid, hvor man gjennom bred medvirkning er ute etter informasjon, ideer, forslag til løsninger og tiltak som danner et grunnlag eller "kick off" for videre arbeid. Slike konferanser utgjør en arrangert møteplass for politikere, ansatte og innbyggere. Selve konferansen legger vekt på gruppearbeid, der deltakerne får medvirke i en prosess. Et hovedformål er å legge forholdene til rette slik at man får fram synspunkter og meningsutveksling mellom de ulike gruppene. Det er viktig å få fram at virkeligheten oppleves forskjellig. Ved at folk som representerer ulike grupper settes sammen, er hensikten å få et mer fullstendig virkelighetsbilde. Ifølge Elster og Hovind (1997) kan arbeidsformen brukes på de fleste områder innenfor kommunen, f.eks. innenfor enkelt-tjenester, på tvers av tjenester, i politikuttforming eller i nærmiljøarbeidet. Den kan også utnyttes i forbindelse med utarbeidelse av planer, i prosjektarbeid, i utviklingsarbeid, i endringsprosesser og i omstillingsarbeid hvor medvirkning fra innbyggere er en forutsetning. Slike konferanser kan være også aktuelle for å kartlegge spørsmål, holdninger, synspunkter og forventninger til en kommunesammenslutning. Den kan også være viktig for å skape engasjement, og for å forankre prosessen i befolkningen. Elster & Hovind (1997), som har erfaringer med utvikling og utprøving av slike konferanser i noen norske kommuner, peker på at slike konferanser kan være en positiv opplevelse for de fleste deltakerne, uavhengig av om de er ansatt, politiker, innbygger eller bruker. Spesielt kan

det være en sterk opplevelse for innbyggerne. Det er gjerne første gangen de kommer i kontakt med kommunen. De blir kjent med politikere og ansatte, og opplever at det kan være lettere å ta kontakt etterpå. Selv om konferansen er vellykket, blir det framhevet som en utfordring å utnytte situasjonen og videreføre arbeidet slik at konferansen ikke bare blir en ”happening”. Dersom oppfølgingen svikter, kan man risikere at entusiasme og forventninger blir snudd til det motsatte.

Gjennom utvida folkehøringer kommer man i direkte dialog med innbyggerne. Dette gir muligheter for å fange opp synspunkter og holdninger som ikke kommer fram gjennom opinionsundersøkelser og den offentlige debatten. Gjennom gruppearbeid og samtaler kan deltakerne få bedre innsikt i og forståelse av hva en kommunesammenslutning innebærer. Folkehøringer vil ikke gi et like representativt inntrykk av holdningene til bestemte spørsmål på lik linje med en opinionsundersøkelse, men man kan få et godt inntrykk av hvilke argumenter og spørsmål som er framtrede, og hva som vil være utslagsgivende for å stemme det ene eller andre. Slike folkehøringer kan danne et viktig grunnlag for en politisk debatt, og bidra til å gi politikere et bedre grunnlag for å ta egne standpunkt og begrunne sine valg.

6.3.4 Fokusgrupper

Fokusgrupper er i følge KS-notatet en form for gruppeintervju, der formålet er få fram ulike grupper sine synspunkter. Dynamikken i slike grupper kan gi et godt bilde på holdningene til temaet man ønsker å fokusere på. Det som framheves som den ideelle størrelsen på fokusgrupper er 8 – 10 medlemmer. Alle har da muligheter for å komme til orde, samtidig som det blir lettere får til god gruppedynamikk. I sammensetningen av gruppene bør det legges vekt på at disse har relevante fellestrekk, f.eks. i forhold til alder, bosted, yrkesgruppe o.l. Statskonsult (2002) gir en lignende beskrivelse av bruken av fokusgrupper. I forhold til utvida folkehøringer blir det her pekt på at fokusgrupper kan være et bedre virkemiddel for mer inngående kartlegging av holdninger blant ulike befolkningsgrupper. Ved at man observerer samtalen i en slik gruppe kan man få inntrykk av hvilke argumenter og synspunkter som har størst gjennomslagskraft.

Fokusgrupper muliggjør direkte dialog med innbyggerne, men det er ikke gitt at de synspunkter som kommer fram nødvendigvis er representative for de inn-

byggerne gruppen er ment å representere. Dersom man ønsker å få fram representative synspunkter, vil man være avhengig å etablere mange grupper, noe som kan være arbeidskrevende.

6.3.5 Høring

Høring er også en måte å samle inn innbyggernes synspunkter på, men det vil på samme måte som ved folkeavstemming være opp til den enkelte å engasjere seg. En høring gir imidlertid også muligheter til å komme med mer begrunnede syn og kommentarer. Høringen kan gjennomføres med bruk av ulike metoder. Innbyggerne kan f.eks. gis anledning til å tilkjennegi sine synspunkter gjennom Internett, brev til kommunen, telefon eller personlig kontakt.

Høringer er metode hvor alle innbyggerne i prinsippet har anledning til å uttale seg, og innbyggerne står fritt til å fremme det de måtte ha på hjertet. Høringer kan således være en metode for å få inn ulike synspunkter fra innbyggerne, men problemet at det som oftest vil de mest engasjerte og ressurssterke som uttaler seg. Man har således ingen garanti for at synspunktene som kommer inn er representative for ulike befolkningsgrupper, eller befolkningen som helhet. Dersom høringer skal være et redskap for å skape dialog, er man avhengig av at synspunkter og spørsmål som kommer inn gjennom høring, følges opp og diskuteres i etterhånd.

6.3.6 Referansegrupper og innbyggerpanel

Med referansegrupper og innbyggerpanel menes fora hvor man oppnevner faste representanter for brukerne til å komme med innspill til hele eller deler av virksomheten/prosessen i en mer eller mindre avgrenset periode. Den mest kjente ordningen her er bruk av referansegrupper. I referansegrupper vil brukerne normalt være representert med én eller noen få representanter, mens et innbyggerpanel normalt er bredere sammensatt. I forhold til en kommunesammenslutning kan man tenke seg det opprettes slike grupper som har til hensikt å følge prosessen. Formålet vil da være å sikre at prosessen legges opp slik at den involverer og tar hensyn til innbyggernes synspunkter, fanger opp deres behov, og sørger for at disse blir fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Avhengig av sammensetning kan slike grupper også benyttes til å formidle ønsker og behov i forhold til framtidig tjenesteutvikling i en eventuell ny kommune.

6.4 Hvilke hensyn ivaretas gjennom ulike måter å høre på?

På bakgrunn av gjennomgangen av ulike høringsmåter foran, vil vi her forsøke å foreta en samlet vurdering av hvilke hensyn som ivaretas med ulike måter å høre på. Viktige vurderingskriterier vil være i hvilken grad de ulike virkemidlene gir:

- representative svar fra befolkningen
- innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning
- muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne
- muligheter for innbyggerne til å fremme sine synspunkter
- politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslutning eller ikke

I Tabell 16 har vi foretatt en klassifisering av hvordan ulike høringsmåter ivaretar ulike kriterier. Klassifiseringen representerer en faglig skjønnsmessig vurdering som bl.a. baserer seg på gjennomgangen i foregående avsnitt. Tabellen viser at folkeavstemminger og opinionsundersøkelser er de høringsformene som gir mest representative data. Hvorvidt folkeavstemminger gir representative data er imidlertid avhenging av valgdeltakelsen. Ved flere folkeavstemminger har valgdeltakelsen vært lav, noe som gjør at det kan reises tvil om hvorvidt folkeavstemminger er egnet til å gi uttrykk for folkemeningen. Opinionsundersøkelser vil således høyst sannsynlig gi vel så representative data som folkeavstemminger. Samtidig gir opinionsundersøkelser muligheter for å fange opp mer nyanserte synspunkter blant innbyggerne, f.eks. hvorfor de stemmer det ene eller andre, styrken i standpunktene, forutsetninger for å endre standpunkt o.l. Dette øker politikernes handlingsrom i forhold til å fatte egne beslutninger.

Tabell 16 Ulike høringsmåter vurdert ut fra aktuelle kriterier. 5 betyr at kriteriet er godt ivaretatt. 1 betyr at kriteriet er dårlig ivaretatt.

Høringsmåter	Kriterier				
	Representativitet	Kunnskap og innsikt om konsekvenser	Betydning for dialog	Innbyggernes muligheter til å fremme sine synspunkter	Politikernes muligheter til å ta en selvstendig avgjørelse
Rådgivende folkeavstemming	4	1	1	1	1
Opinionsundersøkelse ved telefonintervju	5	1	2	2	3
Opinionsundersøkelse ved postsendte skjema	4	1	2	3	3
Utvida folkehøringer	3	3	4	4	4
Fokusgrupper	2	4	5	5	4
Høring	2	2	2	3	4

I forhold til opinionsundersøkelser, gir utvida folkehøringer og fokusgrupper bedre muligheter for innbyggerne for å uttrykke sine synspunkter, etablere dialog mellom kommunen og innbyggerne, og å skape bedre innsikt og forståelse av hva en kommunesammenslutning vil innebære. Disse høringsformene gir mindre representative data enn opinionsundersøkelser, men de kan være egnet for å fange opp en større bredde av synspunkter, samtidig som de gir et inntrykk av hvilke holdninger som er fremtredende og som har gjennomslagskraft. Slike høringsformer kan gi grunnlag for en debatt som fokuser på spørsmål som innbyggerne er opptatt av, og øker politikernes muligheter for å ta en selvstendig avgjørelse og begrunne denne ut fra befolkningens synspunkter og behov.

Gjennomgangen viser at andre høringsformer enn folkeavstemming kan være bedre egnet for å fange opp innbyggernes synspunkter, involvere innbyggerne, skape dialog, og fremme en felles virkelighetsoppfatning. Erfaringene fra Valdres og en del andre sammenslutningsprosesser viser at det er behov for å finne fram til gode modeller for å fremme bedre medvirkning, dialog og debatt i slike

prosesser. I påfølgende avsnitt vil vi forsøke å komme med innspill til framgangsmåter som kan sikre en bedre innbyggerhøring og dialog.

6.5 Aktuelle framgangsmåter for innbyggerhøring og dialog

Som grunnlag for å komme med innspill til modeller med fokus på innbyggerhøring og dialog, kan det også være aktuelt å se på erfaringer fra andre sammenlignbare land. Danmark er av spesiell interesse i så måte. I Danmark har ”Kommunernes Landsforening” (KL), på bakgrunn av tidligere erfaringer med kommunesammenslutninger, utarbeidet en veiledning som gir overblikk over forløp og ulike faser i en frivillig kommunesammenslutning, fra ide til gjennomføring KL (2003). Det vil si at det er selve sammenslutningsprosessen som står i fokus. Før vi kommer nærmere inn på forslag til konkrete høringsmodeller, vil vi først se nærmere på de danske erfaringene.

6.5.1 Erfaringer fra Danmark

I den danske veilederen for kommunesammenslutninger har man funnet det hensiktsmessig å dele sammenslutningsprosessen inn i fem faser, med mulighet for å avbryte prosessen etter fase 1 og fase 2. De ulike fasene er som følger:

1. Analysefase
2. Debattfase
3. Organiseringsfase
4. Forberedelsesfase
5. Gjennomføringsfase

For denne utredningen er det de to første fasene, dvs fram til og med beslutningen om sammenslutning eller ikke, som er av størst interesse. I analysefasen skal kommunene utrede en rekke temaer som skal danne grunnlag for innbyggerne og politikernes holdninger til en eventuell sammenslutning. Her nevnes typiske temaer som befolkningsutvikling, kommunal økonomi, regional utvikling, demokrati, kvalitet og servicenivå på kommunale tjenester. KL peker også på at det kan være nyttig å fokusere på temaer som kulturforskjeller/-likheter, verdier, lokalhistorie, myter o.l. Dette er faktorer som til syvende og sist kan være avgjørende for hvorvidt det blir en sammenslutning eller ikke. For øvrig blir det i analysefasen sett på som vesentlig at det etableres en felles politisk styringsgruppe og en administrativ gruppe. Administrative ledere bør delta i begge grupper for å sikre informasjonsflyt mellom gruppene. Innledningsvis

blir det sett på som viktig å utarbeide en felles visjon for utviklingen i kommunene, som kan danne grunnlag for vurdering av spørsmålet om kommunesammenslutning eller ikke. Det sentrale spørsmålet blir da hvorvidt en kommunesammenslutning bidrar til å gjøre det lettere å realisere visjonene eller ikke. Dette innebærer at man må tenke langsiktig og vurdere i hvilken grad kommunene enkeltvis eller samlet er best i stand til å møte framtidige utfordringer. I denne prosessen peker veilederen også på at det vil være viktig å avklare politiske holdninger i kommunestyrene til en sammenslutning, f.eks. gjennom visjonsdager, temadiskusjoner o.l. Det fremheves som viktig at de enkelte kommunestyremedlemmene har anledning til å formulere og diskutere deres holdninger underveis i analysefasen. Dette forutsetter at det etableres en bred forankring i kommunestyrene på et tidlig tidspunkt, og det poengteres at orienteringer på kommunestyremøter normalt ikke vil være tilstrekkelig. Videre fremheves det som viktig å sikre løpende orientering og involvering av kommunale medarbeidere, herunder de ansattes organisasjoner. Erfaringene tilsier og at det er viktig å bruke godt tid på analysefasen.

På bakgrunn av denne analysefasen avgjør kommunestyrene om det er aktuelt å gå videre med prosessen eller ikke, og om det er ønskelig med en folkeavstemning. Dersom kommunene velger å utskrive en rådgivende folkeavstemning, innledes debattfasen, hvor politikere, innbyggere, foreninger, næringsliv og andre interessenter og grupper får anledning til å diskutere sammenslutningsspørsmålet. Som grunnlag for debatten framheves viktigheten av å identifisere spørsmål og interesser knyttet til en eventuell sammenslutning, både blant innbyggerne, kommunalt ansatte, næringsliv, foreninger og andre aktuelle aktører. Dette vil da danne grunnlag for å velge ut og forberede informasjons- og debattaktiviteter. Som eksempel på slike tiltak nevnes bl.a. debattavis til alle husstander, mindre debattmøter i foreningsregi og folkehøringer med innbyggerpanel. De danske erfaringene tilsier også at informasjonen så langt som mulig må være felles for alle kommunene slik at det ikke oppstår forskjeller eller tvil om sentrale sammenslutningstemaer i de ulike kommunene. Det sies at man må legge til rette for at alle får delta og bli hørt i debatten, f.eks. ved også å gi støtte til debattaktiviteter som ikke blir arrangert av kommunen. Videre anbefales det at man inngår et samarbeid med mediene slik at disse får lett tilgang til faktaopplysninger, og at kommunen bidrar til å belyse saken fra ulike vinkler. Det blir også understreket at debattfasen må være så lang at man får en god

demokratisk debatt, men samtidig at denne ikke blir så lang at intensiteten og interessen dabber av.

6.5.2 Danske erfaringer sett i forhold til prosessen i Valdres

Sammenslutningsprosessen i Valdres er inngående beskrevet i kap. 3. Dersom vi ser prosessen i Valdres i forhold til de danske anbefalingene, ser vi umiddelbart at det er mange av anbefalingene som ikke er innarbeidet i prosessen i Valdres. De danske erfaringene tilsier at det er viktig at innbyggernes holdninger, verdier og synspunkter tas hensyn til både i analysefasen og påfølgende informasjons- og debattaktiviteter. Det legges vekt på at det er viktig å få klarlagt politikernes holdninger, og at de trekkes med i en tidlig fase i forhold til å diskutere visjoner og andre aktuelle tema underveis i prosessen. Det anbefales å benytte et bredt spekter av tiltak for å informere, skape debatt og dialog, sikre bred deltakelse, og for å få belyst problemstillinger fra ulike ståsteder.

Alle disse tiltakene er i liten grad vektlagt i sammenslutningsprosessen i Valdres. Når det gjelder innbyggerne, så ble ikke disse aktivt involvert i prosessen før de siste 2-3 månedene før folkeavstemmingen. Det ble da gjennomført grendemøter som ble ledet av ordførerne. Ordførerne frontet et ja-standpunkt, noe som resulterte i at mange av innbyggerne følte at de ikke fikk balansert informasjon. Grendemøtene ble således en arena for markering av standpunkter i stedet for en arena for dialog. I og med at innbyggernes holdninger og synspunkter ikke var kartlagt i en tidlig fase, ble det på grendemøtene stilt spørsmål om konsekvenser av en eventuell sammenslutning som i liten grad var vurdert, og som det var vanskelig å svare på. En del av respondentene som ble intervjuet pekte på at dette for en del innbyggere høyst sannsynlig resulterte i svekket tillit til prosessen og usikkerhet i forhold til hva en sammenslutning vil innebære.

6.5.3 Innspill til konkrete modeller

Et hovedspørsmål i dette kapitlet har vært å vurdere mulighetsrommet i Inndelingsloven, og vurdere i hvilken grad andre høringsmåter enn en folkeavstemming kan ha betydning for kommunestyrets rolle som beslutningstaker. Gjennomgangen i det foregående tyder på at andre høringsformer enn folkeavstemming kan gi vel så god informasjon om innbyggernes holdninger og synspunkter, samtidig som disse også i større grad vil bidra til å ansvarliggjøre kommu-

nestyret, generere en bredere og mer involverende debatt og gjøre det lettere for kommunestyret å ta en avgjørelse om hvorvidt kommunene bør slås sammen. Dersom man velger folkeavstemming som høringsmetode, er det lettere for kommunepolitikere å frasi seg ansvar og ikke engasjere seg i debatten. Enten man velger å benytte seg av folkeavstemming eller ikke, synes det altså å være behov for bevisste strategier og tiltak for innbyggerinvolvering, og det vil være behov for å kombinere ulike former for innbyggerhøring/-dialog i ulike faser av prosessen. Dette synes å være forutsetning for en bred og grundig debatt som bidrar til å belyse spørsmål og interesser som innbyggerne er opptatt av, og for å sikre forankring av prosessen både blant politikere, kommunalt ansatte og innbyggere for øvrig.

I Tabell 17 har vi satt opp et forslag til en sammenslutningsprosess som inkluderer ulike former for dialog og innbyggerhøring, og hvor folkeavstemming inngår som ett av flere høringsalternativer. Her legges det opp til at innbyggerne involveres allerede i analysefasen. I henhold til de danske erfaringene, vil det i denne fasen være viktig å diskutere en visjon for en kommunesammenslutning – hva man ønsker å oppnå. Dette er noe innbyggerne kan inviteres til å komme med innspill i forhold til, og som kan bidra til å sikre prosessen bedre forankring og legitimitet. Innbyggerne kan videre komme med innspill til spørsmål og problemstillinger som det kan være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med analysearbeidet. Ved at innbyggerne involveres i denne fasen, reduserer man risikoen for at man i utredningsarbeidet unnlater å belyse spørsmål og mulige konsekvenser som innbyggerne er opptatt av.

Innbyggerne kan i denne fasen involveres på ulike måter, f.eks. gjennom utvidede folkehøringer og/eller etablering av fokusgrupper. Her vil det ikke være et sentralt poeng å innhente representative data over hvor mange som mener hva. Formålet vil først og fremst være å få oversikt over hvilke synspunkter, spørsmål og holdninger som er fremtredene, og hva ulike befolkningsgrupper er opptatt av i forhold til en kommunesammenslutning. Opinionsundersøkelser kan derfor synes mindre aktuelt i en slik sammenheng. Opinionsundersøkelser er heller ikke så godt egnet i forhold til mer åpne problemstillinger hvor svaralternativene er ukjente. Uansett hvilke metoder som benyttes for å innhente synspunkter fra innbyggerne, vil det være viktig at innbyggernes synspunkter blir hørt, kommunisert og tatt hensyn til. Dersom det ikke er god oppfølging, kan

dette resultere i frustrasjon og mistillit til hele prosessen. Det er også viktig at et utredningsopplegg er debattert, og godt forankret i kommunestyret.

Tabell 17 Forslag til sammenslutningsprosess som kombinerer ulike modeller for innbyggerhøring og dialog.

Fase	Aktiviteter	Aktuelle høringsformer
Analyse-fase	<ul style="list-style-type: none"> - Avklaring av politiske holdninger gjennom visjons- og temadiskusjoner i kommunestyrene. - Kartlegging av innbyggere og ansattes holdninger, synspunkter og spørsmål som de er opptatt av i forbindelse med en kommunesammenslutning - Utforming av et utredningsopplegg som forankres i kommunestyrene - Gjennomføring av utredning av fordeler og ulemper med fokus på effekter ut fra visjoner og målsetninger 	Utvida folkehøringer og/eller fokusgrupper
Vedtak i kommunestyrene om videreføring	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunestyret diskuterer resultatene og klargjør egne holdninger til om prosessen skal videreføres eller ikke. Kommunestyret kan allerede nå eventuelt også fatte vedtak om at kommunene skal sammenslutes. - Ved videreføring utarbeides intensjonsplaner som så langt som mulig beskriver organisering og innhold i den nye kommune. Videre utarbeides strategier for å informere og legge til rette for debatt og dialog. Tiltakene diskuteres og forankres i kommunestyrene. 	
Debattfase	- Gjennomføring informasjons- debatt- og dialogaktiviteter. Det vil være viktig å ta utgangspunkt i spørsmål som innbyggerne er opptatt av, og i hvilken grad en sammenslutning kan i bidra til å nå visjoner og mål.	
Innbyggerhøring	Det gjennomføres en form for innbyggerhøring som kommunestyret mener gir det beste grunnlaget for å fatte vedtak om sammenslutning eller ikke.	Opinionsundersøkelse, utvida folkehøringer eller folkeavstemming
Vedtak	Kommunestyret fatter vedtak om sammenslutning eller ikke på bakgrunn av høringsresultatene. Høringsformen vil være avgjørende for politikernes muligheter for ta en selvstendig avgjørelse	

Når resultatene fra analysefasen foreligger, diskuteres disse i kommunestyrene. Dersom utredningene viser at en sammenslutning vil bidra til å oppfylle de visjoner og mål som man hadde satt seg i utgangspunktet, og hvor innbyggernes synspunkter og behov er ivaretatt, kan kommunestyret velge å vedta en sammenslutning på bakgrunn av de opplysninger som foreligger. Dersom kommunestyrene på bakgrunn av utredningene mener at en sammenslutning ikke vil være formålstjenlig, kan kommunestyret vedta at kommunene ikke slås sammen og at prosessen stoppes. Kommunestyret kan videre vedta å videreføre prosessen med sikte på gjennomføre en innbyggerhøring.

Som grunnlag for å forberede en innbyggerhøring bør man legge opp til informasjons- og debattaktiviteter som tar utgangspunkt i spørsmål og interesser som ble kartlagt i analysefasen. Her vil det være viktig å stimulere til debatter og folkemøter hvor de som ønsker det, slipper til og blir hørt, og hvor man bidrar til å få belyst synspunkter fra ulike ståsteder på en balansert måte.

Den avsluttende innbyggerhøringen kan gjennomføres på flere måter. Det kan foretas en ny runde med utvidede folkehøringer og/eller fokusmøter for å inntrykk av befolkningens synspunkter på hvorvidt de ut fra utredningen ser på en sammenslutning som fordelaktig eller ikke, hvilke argumenter som taler for og hvilke som taler i mot, samt styrken i de ulike argumentene. For å sikre et mer representativt uttrykk for befolkningens synspunkter, kan det være et alternativ å foreta en opinionsundersøkelse. En opinionsundersøkelse kan også bidra til å gi et mer nyansert bilde av folks holdninger enn det man får ved en folkeavstemming – hvor svaret kun er ja eller nei.

Dersom man velger å gjennomføre en folkeavstemming, vil det i stor grad være behov for å gjennomføre analyse og debattfasen på tilnærmet samme måte som ved bruk av andre høringsformer. Ved bruk av folkeavstemming kan det imidlertid være enda viktigere å stimulere til debatt og involvering, i og med folkeavstemming som metode kan bidra til ansvarsfraskrivelse og redusert engasjement. Samtidig vil det være minst like viktig å få fram en felles virkelighetsforståelse. Viktige formål med en kommunesammenslåing fra kommuneledelsens side er ofte at kommunene skal ha bedre forutsetninger for å gjennomføre sine oppgaver som organisasjon. Innbyggerne vil i større grad ha fokus på egen situasjon og eget lokalsamfunn.

For unngå uheldige effekter av å signalisere bruk av folkeavstemming eller andre høringsmetoder i en tidlig fase, kan det være en løsning å vente til et stykke ut i prosessen før man vedtar hvorvidt en folkeavstemming eller andre høringsmetoder skal danne beslutningsgrunnlag for en sammenslutning, og når eventuelt denne skal finne sted.

Andre tiltak for å stimulere til en god innbyggerdialog kan være å etablere referansegrupper eller innbyggerpanel hvor innbyggerrepresentanter kommer med råd og innspill underveis i prosessen. At representanter fra innbyggerne kommer med innspill om hvordan prosessen bør legges opp, kan også bidra til en prosess som fanger opp innbyggernes behov på en bedre måte, samtidig som dette kan bidra til å gi prosessen bedre forankring og legitimitet.

6.6 Synspunkter på ulike høringsmetoder i Valdres

For å få synspunkter på politikernes mulighetsrom ut fra Inndelingsloven, ble spørsmål knyttet til dette forsøkt belyst både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen (jf. kap. 1.3).

Blant respondentene vi snakket med var det et flertall som mente at et spørsmål om kommunesammenslutning bør avgjøres gjennom folkeavstemming. Begrunnelsene for dette er at en kommunesammenslutning er en stor og viktig sak for innbyggerne. En av respondentene uttrykte det slik: *”Det er ingen annen institusjon som har så stor betydning for folks velferd som kommunen”*. Blant de som mente at folkeavstemming var viktig, var det også noen som var åpne for andre løsninger. Det var blant annet synspunkter som gikk på at kommunestyret ikke trenger å binde seg opp helt slavisk. Videre ble det pekt på at det er behov for å kjøre lengre og grundigere prosesser og debatter forut for en folkeavstemming.

Blant dem som mente andre høringsformer burde vurderes, gikk argumentene på at andre høringsformer kan utløse prosesser som skaper mer folkelig engasjement og debatt. I den forbindelse blir det pekt på at kommunestyret har mer oversikt over problemområdet et befolkningen, og at man vil få en bedre debatt ved å ansvarliggjøre kommunestyret. Det blir også pekt på at sentrale personer i kommunen tenker på kommunen som organisasjon, mens folk flest tar standpunkt ut fra egen situasjon og eget lokalsamfunn. Andre høringsformer kan således i større grad bidra til å tilfredsstille behovet for deltakelse, dialog og

engasjement, og derigjennom øke muligheten for å utvikle en felles virkelighetsforståelse.

Inntrykkene fra intervjuene bekreftes også av spørreundersøkelsen. På spørsmål om en kommunesammenslutning bør avgjøres ved rådgivende folkeavstemming hvor politikerne/kommunestyret binder seg opp til å følge folkemeningen, var godt og vel halvparten som sa seg svært enig i dette (jf. Tabell 18). Her er det imidlertid stor forskjell mellom de som stemte ja og nei. Mens bare en tredjedel av de som stemte ja er svært enige i framgangsmåten, er det nesten tre av fire på nei-siden som gir uttrykk for det samme. Dette har trolig sammenheng med at nei-siden i større grad representerer lokalsamfunnet og den enkelte innbyggers behov for selvbestemmelse og nærhet, mens ja-siden legger mer vekt på kommunen som en effektiv og utviklingsorientert organisasjon.

Tabell 18 Grad av enighet i forhold til hvorvidt en kommunesammenslutning bør avgjøres ved rådgivende folkeavstemming hvor politikerne/kommunestyret binder seg opp til å følge folkemeningen. Prosent

Avgjøres ved folkeavstemming?	Stemte Ja	Stemte Nei	Alle
Svært uenig	14,3	3,6	8,9
Noe uenig	25,0	7,1	16,1
Noe enig	28,6	14,3	21,4
Svært enig	32,1	75,0	53,6
Sum (N)	100 (28)	100 (28)	100 (56)

Det var en betydelig mindre andel av kommunestyrerepresentantene som kunne tenke seg å ha folkeavstemming uten binding til resultatet (jf. Tabell 19). Dette viser at det er en større andel av politikerne som heller ønsker at folket tar beslutningen, enn at de gjør det selv. Tatt i betraktning at prosessen i Valdres hadde en relativt svak politisk forankring med lavt politisk engasjement, er ikke dette et overraskende resultat.

Tabell 19 Grad av enighet i forhold til hvorvidt en kommunesammenslutning bør avgjøres ved rådgivende folkeavstemming hvor politikerne/kommunestyret ikke binder seg opp til resultatet av denne, men tar beslutningen på fritt grunnlag. Prosent

Kommunestyret tar beslutningen på fritt grunnlag	Stemte Ja	Stemte Nei	Alle
Svært uenig	28,0	53,8	41,2
Noe uenig	8,0	15,4	11,8
Noe enig	36,0	19,2	27,5
Svært enig	28,0	11,5	19,6
Sum (N)	100 (25)	100 (26)	100 (51)

Tabell 20 viser at det er 16 % som er svært enige i at kommunestyret bør ta beslutningen uten forutgående folkeavstemming, men med forutgående folkehøringer av ulike slag. Halvparten er svært uenige i en slik framgangsmåte. Alle de som mener at dette kan være en riktig framgangsmåte, stemte ja til sammenslutning. Hele 8 av 15 som er svært enige, eller noe enige i at en ikke behøver folkeavstemming, kommer fra Nord Aurdal. Dette styrker antagelsen om at betydningen av lokalt tjenestetilbud og tilhørighet er viktig i de kommunene som ikke får senteret. Det er også verdt å merke seg at 7 av de 9 som er svært enige i at kommunestyret bør ta beslutningen, er fra Arbeiderpartiet.

Tabell 20 Grad av enighet i forhold til hvorvidt en kommunesammenslutning bør avgjøres ved kommunestyrevedtak uten folkeavstemming, men med forutgående folkehøringer av ulike slag.

Kommunestyret tar beslutningen uten folkeavstemming	Stemte Ja	Stemte Nei	Alle
Svært uenig	25,0	77,8	50,9
Noe uenig	28,6	14,8	21,8
Noe enig	14,3	7,4	10,9
Svært enig	32,1	0	16,4
Sum (N)	100 (28)	100 (27)	100 (55)

Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter altså inntrykkene fra intervjuene om at det er et flertall som mener at spørsmålet om kommunesammenslutning

bør avgjøres med folkeavstemming. Videre viser spørreundersøkelsen at det er ja-siden som i størst grad er åpne for å benytte andre høringsformer enn folkeavstemming. Det er videre verdt å merke seg at det ut fra intervjuene, uavhengig av synspunkter på behovet for folkeavstemming, synes å være et klart flertall som mener at det er behov for tiltak som kan bidra til grundigere og mer involverende prosesser, slik at formål og konsekvenser av en sammenslutning blir belyst på en bedre måte. Disse synspunktene støtter opp om sammenslutningsprosesser som kombinerer ulike høringsmetoder for å bidra til bedre dialog, engasjement og debatt rundt sammenslutningsspørsmålet.

Det er ikke overraskende at det er et flertall som mener en kommunesammenslutning bør avgjøres gjennom folkeavstemming. Bruk av andre høringsformer har i liten grad vært på dagsorden. Så lenge man har muligheter for å benytte folkeavstemming for å avgjøre om kommunene skal slå seg sammen eller ikke, skal det politisk mot til for å frata innbyggerne den makt som ligger i en folkeavstemming som virkemiddel for å fatte beslutninger. Utredningen viser imidlertid at bruk av folkeavstemming som eneste høringsmetode ikke er tilstrekkelig for å fremme deltakelse, engasjement og dialog. Her kan andre høringsformer virke mer stimulerende, samtidig som de også kan bidra med både mer representativ og nyansert informasjon om innbyggernes holdninger og synspunkter. Ved økt bruk og økt bevissthet om andre høringsformer, vil det være naturlig at behovet for bruk av folkeavstemming blir redusert. Høringsformer som gir mer nyansert og utfyllende informasjon om innbyggernes synspunkter, vil gjøre det lettere for politikerne å ta en selvstendig avgjørelse og begrunne sitt standpunkt overfor innbyggerne.

7 SAMMENFATTENDE VURDERINGER

I dette kapitlet vil vi drøfte de problemstillingene som ble reist innledningsvis. Det legges særlig vekt på å få fram hva andre kommuner kan lære av det som skjedde i Valdres.

7.1 *Hva kan andre kommuner lære av prosessen i Valdres?*

Kommuner som går inn i en prosess med sikte på å slå seg sammen, skal ha en vel gjennomtenkt strategi på hvordan prosessen skal gjennomføres, hvem som skal lede og styre prosessen, og hvordan en tenker seg at en framtidig kommune skal organiseres. Kommunene må videre være innstilt på å benytte mye tid og ressurser på en slik prosess.

Grunnlaget for læring av prosessen i Valdres ligger både i den informasjonen vi har om prosessen, og i den kunnskapen vi har fått fram om folks argumenter for å stemme ja og nei. Ut fra de erfaringene vil vi hevde at viktigste forutsetningene for å lykkes med i en kommunesammenslutningsprosess er:

- Kommunepolitikerne må ansvarliggjøres ved at viktige beslutninger og vedtak i sammenslutningsprosessen forankres i kommunestyret. Dette gjelder både beslutningen om at en skal gjennomføre en prosess med sikte på sammenslutning, en skisse til organisasjonsmodell og en strategi for informasjon og medvirkning.
- 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. Gjennom ulike høringsmetoder bør en få kommunisert med befolkningen hva de mener om sammenslutningsspørsmålet, og bl.a. få avklart om prosessen bør videreføres eller ikke. Der hvor det er flere aktuelle sammenslutningsalternativer, bør en få avklart hvilke som er aktuelle.
- For å gi prosessen størst mulig legitimitet er det viktig å involvere flest mulig til aktivt å delta i debatten og synliggjøre standpunkter. Dette gjelder ikke bare politikere, men også andre personer i kommunen, næringslivet og politikere og byråkrater sentralt i stat og på fylkesplan.
- Prosessen bør gjennomføres innenfor en kommunestyreperiode. Dette sikrer at det er det samme kommunestyret som både står for vedtakene og gjennomfører prosessen.

- Det er viktig at en gjennom informasjonsopplegget får fram både fordeler og ulemper ved en sammenslutning. Dette må forankres politisk ved at kommunestyret vedtar et informasjonsopplegg eller eventuelt retningslinjer for innholdet i informasjonen. Alternativet er at en, slik som i Skjerstad, får de politiske partiene til å underskrive opplegget. Dette sikrer også politisk forankring.
- 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. Gruppen eller personen som leder dette må sørge for at ulike meninger kommer fram i debatten, og bidrar til dialog og meningsutveksling.
- 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. Hvor detaljert denne skal være kan sikkert variere fra tilfelle til tilfelle, men klargjøring av hvilke tjenester som fortsatt skal være desentralisert, hvilke som skal plasseres på ett sted og hvilke konsekvenser dette har for de ansatte, bør tydeliggjøres.
- Avhengig av økonomiske virkninger på kort og lang sikt gjennom inntektsystemet, bør en synliggjøre hvordan "tilleggsmidlene" i en overgangsperiode skal benyttes for å bedre tjenestetilbudet, og hvordan en skal gjøre rasjonaliseringer på lengre sikt.
- Det er viktig å skape et bredt engasjement i prosessen. Informasjons- og høringsprosessen bør legges bredt opp gjennom informasjonsfoldere, lokale media og folkemøter. For de som går inn for sammenslutning er det viktig å møte motstanderne på deres banehalvdel, og på en best mulig måte besvare de spørsmålene som stilles.
- Sentrale myndigheter bør være fleksible på hva gulrøttene kan brukes til. Nye oppgaver og arbeidsplasser er trolig mer attraktivt enn økonomiske gulrøtter, og en bør vurdere om innføring av næringspolitiske tiltak på linje med økonomiske gulrøtter.
- Konsekvensene av å fortsette som nå (0-alternativet) bør synliggjøres. Det bør legges vekt på å synliggjøre de utfordringer og problemer som små kommuner står overfor, og en bør få fram fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid.

7.2 Innbyggerhøring

I henhold til Inndelingsloven pålegges ikke kommunene å holde innbyggerhøring, og kommunene står i tilfelle fritt til å velge høringsmetode. Det er videre klart at en innbyggerhøring kun vil være rådgivende for kommunene, og at kommunestyret i prinsippet kan velge å se bort fra det rådet som gis. Dette innebærer at loven åpner for andre beslutningsprosesser enn de som er rådende i dag. Ved frivillige kommunesammenslåinger har så godt som alle kommuner valgt å gjennomføre folkeavstemminger for å få fram innbyggernes syn. I praksis har også lokalpolitikere vanligvis forpliktet seg til å følge folkemeningen.

Utredningen viser at andre høringsmetoder enn folkeavstemming kan være vel så godt egnet som folkeavstemming i forhold til å gi:

- representative svar fra befolkningen
- innbyggerne kunnskap og innsikt om konsekvenser av en sammenslutning
- muligheter til å skape god dialog mellom kommunen og innbyggerne
- muligheter for innbyggerne til å fremme sine synspunkter
- politikerne et godt beslutningsgrunnlag for selv å avgjøre spørsmålet om kommunesammenslutning eller ikke

Folkeavstemming som metode kan bidra til politisk ansvarsfraskrivelse, noe som også kan virke dempende på engasjementet og debatten, både blant politikere og innbyggere. I noen tilfeller er valgdeltakelsen svært lav, noe som gir grunnlag for å stille spørsmålsteget ved hvorvidt resultatene fra avstemmingene er representative for innbyggernes synspunkter. Uavhengig av om man velger å benytte folkeavstemming eller ikke, understreker dette behovet for å kombinere ulike metoder for innbyggerhøring for å skape engasjement og dialog, og for få belyst spørsmål og problemstillinger fra ulike ståsted på en tilfredsstillende måte.

En spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene viste at det var et flertall som mente at en kommunesammenslutning bør avgjøres gjennom bindende folkeavstemming. Årsakene til dette ligger trolig i at andre høringsformer i liten grad har vært diskutert, samtidig som det kan oppleves som vanskelig å frata innbyggerne den beslutningsmakt som ligger i en folkeavstemming. Økt bruk og økt bevissthet om at andre høringsformer kan bidra med vel så repre-

sentative og utfyllende data om innbyggernes synspunkter, kan tenkes å bidra til å redusere behovet for gjennomføring av folkeavstemninger og øke politikernes mulighetsrom i forhold til å fatte selvstendige beslutninger.

Referanser

- Asplan Viak (2004): *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 nr 2002/064.
- Asplan Viak og Telemarksforskning (2005): *Gjennomføring av kommunesammenslutninger. Suksessfaktorer og snublesteiner*. Delrapport 1. KS-prosjekt.
- Baldersheim, Harald m fl (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport nr 1/2003 fra Institutt for samfunnsvitenskap, UiO.
- Brandtzæg, Bent (2001): *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslutningen av Våle og Ramnes kommuner*. Arbeidsrapport nr 10/2004 fra TF-Bø
- Brandtzæg, Bent og Geir Møller (2004): *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning*. Arbeidsrapport nr 16/2004 fra TF-Bø
- Elster, E. & Hovind, A.B. 1997. *Opptur! Kom i gang med innbygger- og brukermedvirkning*. – Kommuneforlaget.
- Fauchald, Bjørn (2005): *Faktarapport. Kommunesammenslutningsprosessen i Valdres*. Rapport fra KS.
- Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. KS og Norsk Senter for bygdeforskning.
- Hansen, Tore (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.

- Heløe, Leif Arne (2003): Begrunnelser for kommunesammenslutninger.
Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme.
Kommunesammenslutningens legitimeringsgrunnlag.
NIBR-rapport 2003:10.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Holdninger til endringer i kommunestruktur. En nyansering av Rose og Pettersen.* Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift vol 20, 2004.
- Klausen, Jan Erling (2004a): *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslutning: dialogen mellom velgere og kommunale eliter.* NIBR-rapport 2004:5
- Klausen, Jan Erling (2004b): *Bindende lokale folkeavstemminger med folkelig initiativrett.* NIBR-rapport 2004:17
- Kommunenes Landsforening (2003): *Lynveiledning i frivillig kommunesammenlægning. Fra ide til gjennomførelse.* Kommunenes Landsforening, København.
- Laudal, Thomas (2001): *Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing.* Rapport 2001/288 Rogalandsforskning.
- Mo, H. (2004): *Hvem skal bestemme hvor grensa går? Et debathefte om bruk av folkeavstemming ved kommunesammenslåing.* Kommunenes Sentralforbund.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- Ot.prp.nr.41 (2000-2001): *Om lov om fastsetjing og endring av kommune og fylkesgrenser (inndelingslova).*
- Regionrådet for Valdres (2001): *Prosjekt for interkommunalt samarbeid i Valdres 2000-2001.* Sluttrapport
- Rolland, A., Brekke, Ø., Samuelsen, B.M. & Silseth, P.R. (2003): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser. Hovedrapport 19.12.2003.* Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI.

Rose, L. E og P.A.Pettersen (2003): *Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol 19:240-275

Sartori, G. (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatman House Publishers.

Statskonsult (2002): *Brukerretting og mekanismer for brukervedvirkning*. Statskonsult, notat 2002:09.

VEDLEGG 1: Personer som ble personlig intervjuet

Navn	Stilling	Adresse/Kommune
<u>Ordførere</u> Knut Torgersen Svein Erik Hilmen, Eivind Brenna Gro Lundby	Ordfører (AP) Ordfører (SP) Ordfører (Bygdelista) Ordfører (AP)	Sør-Aurdal Nord-Aurdal Vestre Slidre Øystre Slidre
<u>Rådmenn</u> Ole Herman Aamodt, Jo Sandviken, Gunnar Kverneggen, Jo Audun Øverby	Rådmann Rådmann Rådmann Rådmann	Sør-Aurdal Nord-Aurdal Vestre Slidre Øystre Slidre
<u>Nei-bevegelsen:</u> Kåre Helland Bjarne Lome Magnus Sandberg Lis Jørgensen ¹⁴	Varaordfører (SP) Kommunestyre (SP)	Sør-Aurdal Vestre Slidre Øystre Slidre Nord-Aurdal
<u>Andre politikere</u> Trygve Granheim Tor Steen	Kommunestyre (SP) Kommunestyre (H)	Nord-Aurdal Nord-Aurdal
<u>Personalsjef/-konsulent</u> Bjørge Dokken Mari Ann Hellen	Personalsjef Personalkonsulent	Sør-Aurdal Nord-Aurdal
<u>Hovedtillitsvalgte i kommunene</u> Kjell Berg Hans Henrik Bakke Berit Fjeld Olav Haugerud Erik Gjerdalen		Sør-Aurdal Sør-Aurdal Nord-Aurdal Vestre Slidre Øystre Slidre
<u>Andre respondenter</u> Kristin Hille Valla ¹⁵ Torbjørn Moen Bjørge Brestad Ole Bjarne Strømmen Bjørn Fauchald	Fylkesmann Oppland Redaktør i avisa "Valdres" Styreleder i Næringsforum. Daglig leder i Valdres Energi Daglig leder i Sør Valdres Utvikling Leder for kommunestrukturprosjektet i Oppland	Vestre Slidre Nord-Aurdal Sør-Aurdal

¹⁴ Svært kort telefonintervju

¹⁵ Telefonintervju

Vedlegg 2 Spørreskjema til kommunepolitikerne

1. Hvilket kommunestyre er du medlem av:

2. Hvor viktig mener du følgende argumenter var for de som stemte NEI ved folkeavstemmingen i Valdres? Sett ett kryss i hver rad.

Argument mot kommunesammenslutning:	Svært viktig	Viktig	Noe viktig	Ikke viktig
a. Stor usikkerhet om konsekvenser av sammenslutning				
b. Arbeidsplasser vil gå tapt				
c. Kommuneøkonomien vil bli dårligere på lengre sikt				
d. Kommuneøkonomien i en storkommune blir dårligere enn den er i egen kommune i dag				
e. Det er uaktuelt med sammenslutning hvis ikke hele Valdres er med				
f. Tjenestetilbudet vil bli dårligere				
g. Redsel for at egen kommune vil bli "tømt" for offentlig og privat service				
h. "Alt" vil bli lokalisert til Fagernes				
I. Tilhørigheten til lokalsamfunnet vil bli borte				
j. Informasjonen fra ordførerne og kommunene er for ensidig				
k. Sammenslutningsprosessen har gått for fort				
l. Statens gulrøtter knyttet til sammenslutning er for små				
m. Det er bedre å videreutvikle det interkommunalt samarbeid				
n. Dagens kommunestruktur er bedre i stand til å møte framtidige utfordringer enn en storkommune				
o. Stor usikkerhet om hvilke oppgaver kommunene vil få i framtida				
p. Det er ikke mulig å hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslutning				

Andre kommentarer?

3. Hvor viktig mener du følgende argumenter var for de som stemte JA ved folkeavstemningen i Valdres? Sett ett kryss i hver rad

Argument for kommunesammenslutning:	Svært viktig	Viktig	Noe viktig	Ikke viktig
a. Kommuneøkonomien vil bli bedre				
b. Tjenestetilbudet vil bli bedre				
c. Eneste måte å sikre tjenestetilbud og økonomi på i framtida				
d. En storkommune vil bli en sterkere (tydeligere) regionalpolitisk aktør				
e. Valdres har felles identitet og er en god merkevare utad				
f. Det er vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet				
g. Sammenslutning er nødvendig for å møte framtidige utfordringer				
h. Statens gulrøtter knyttet til sammenslutning kan bli borte i framtida				
i. Endringer i inntektssystemet vil trolig forverre småkommunenes situasjon				
j. En storkommune vil kunne få delegert nye oppgaver fra staten				
k. Fagernes vil bli et sterkere senter, noe som vil komme hele Valdres til gode				
l. En storkommune vil få bedre kompetanse til å løse sine oppgaver enn det enkeltkommunene har i dag				
m. Annet, spesifiser;				

Andre kommentarer?

4a. Stemte du JA eller NEI til kommunesammenslutning ved folkeavstemningen?

JA

NEI

Stemte ikke

Hvis du ikke stemte gå direkte til spørsmål 6

- 4b. Endret du standpunkt undervegs i prosessen?** Ja, fra JA til NEI
 (sett ett kryss) Ja, fra NEI til JA
 Nei, endret ikke standpunkt

- 4c. Hvis du ikke endret standpunkt, ble ditt standpunkt til spørsmålet om kommunesammen-slåing svekka eller styrka gjennom den informasjons-prosessen som ble gjennomført?**
 (sett ett kryss)

- Standpunktet ble styrka gjennom den informasjonen jeg fikk
 Standpunktet ble svekka gjennom den informasjonen jeg fikk
 Standpunktet ble ikke påvirka av informasjonen

- 4d. Hvor overbevist var du om ditt standpunkt? (sett ett kryss):**

- Svært overbevist om at det var riktig å stemme som jeg gjorde
 Ganske overbevist om at det var riktig å stemme som jeg gjorde
 Noe usikker på hva jeg skulle stemme

- 5. Hvor viktig var følgende argumenter for DITT EGET stemmevalg? Sett ett kryss i hver rad.**

Argument	Svært viktig	Vik-tig	Noe vik-tig	Ikke vik-tig
a. For stor usikkerhet om hva som blir konsekvensene av en sammenslutning. "Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får"				
b. Fare for å miste egen arbeidsplass ved sammenslutning				
c. Vil få lengre arbeidsreise ved sammenslutning				
d. Det blir lettere å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft				
e. En storkommune vil føre til dårligere kommuneøkonomi på litt lengre sikt				
f. Uaktuelt med sammenslutning når ikke hele Valdres er med				
g. Kvaliteten på tjenestetilbudet vil bli dårligere				
h. Kvaliteten på tjenestetilbudet vil bli bedre				

i. Tilgjengeligheten til kommunalt tjenestetilbud vil bli dårligere				
j. Folks tilhørighet til lokalsamfunnet vil bli dårligere				
k. Kommunesentret vil bli "tømt" for funksjoner				
l. "Alt" vil bli lokalisert til Fagernes				
m. Fagernes vil bli et sterkere senter, noe som vil komme hele Valdres til gode				
n. Statens gulrøtter knyttet til sammenslutningen er for små				
o. Det er bedre å videreutvikle interkommunalt samarbeid enn å slå sammen kommuner				
p. Det er vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet				
q. En storkommune vil få større økonomisk handlefrihet				
r. Store forskjeller i kommuneøkonomi hos de fire samarbeidskommunene gjør sammenslutning lite aktuelt				
s. Sammenslutning er eneste måte å sikre tjenestetilbud og økonomi på framover				
t. En storkommune vil bli en sterkere (tydeligere) regionalpolitisk aktør				
u. Valdreskommunene har felles identitet, og er en god merkevare utad				
v. Statens gulrøtter knyttet til sammenslutning er gode				
w. Sammenslutning er nødvendig for å møte framtidige utfordringer				
x. Endringene som kommer i inntektssystemet vil gjøre det vanskelig å være liten kommune				
y. Dagens kommunestruktur er best i stand til å ivareta framtidige utfordringer				
ø. En storkommune vil få bedre kompetanse enn det enkeltkommunene har i dag				
z. Stor usikkerhet om hvilke oppgaver kommunene vil få i framtida				

6. Spørsmålet om kommunesammenslutning i Valdres ble i realiteten avgjort ved rådgivende folkeavstemming. Synes du dette er en hensiktsmessig måte å gjøre det på eller kan det tenkes andre måter å avgjøre spørsmålet på? Vi vil be deg ta stilling til dette spørsmålet ved å svare på følgende utsagn (sett ett kryss i hver rad):

Spørsmålet om kommunesammenslutning bør avgjøres ved	Ja, svært enig	Ja, noe enig	Nei, noe uenig	Nei, svært uenig
a. Rådgivende folkeavstemming hvor politikerne/kommunestyret binder seg opp til å følge folkemeningen				
b. Rådgivende folkeavstemming hvor politikerne/kommunestyret ikke binder seg opp til resultatet av denne, men tar beslutningen på fritt grunnlag				
c. Kommunestyrevedtak uten folkeavstemming, men med forutgående folkehøringer av ulike slag				

Vedlegg 3:

INTERVJUGUIDE - VALDRES mars 2005

Intervju

med: _____ **Kommune** _____

1. BAKGRUNNSSPØRSMÅL

- Respondenten
- Aktivitet i forhold til spørsmålet om kommunesammenslutning

2. OM INTERKOMMUNALT SAMARBEID I VALDRES

- Har det interkommunale samarbeidet fungert godt eller dårlig?
- Hva er fordeler ved interkommunalt samarbeid?
- Hvordan synes du at interkommunalt samarbeid fungerer i forhold til lokaldemokratiet?
- Hvordan fungerer interkommunalt samarbeid i forhold til kostnadseffektivitet?
- Andre sider ved interkommunalt samarbeid
- Er interkommunalt samarbeid et alternativ til kommunesammenslutning?

3. Om folkeavstemming og ulike møter å høre folk på? Inndelingsloven er en børlov. "Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grensendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på andre måter".

- Finnes det noe alternativ til folkeavstemming? Hva er sterke og svake sider ved denne?
- Bør politikerne binde seg opp til resultatet på forhånd?
- Kan det tenkes at en kan kombinere metoder?
- Er innbyggerne best kvalifisert til å ta beslutninger i en slik sak?
- Hvordan vurderer du alternative måter å høre på?

Opinionsundersøkelser

Fokusgrupper

Folkehøringer

(Argumenter: Representativitet, Frembringe kunnskap og innsikt, God dialog, Innbyggernes muligheter, Politikernes muligheter)

4. ARGUMENTER FOR STEMMEGIVNING (stilles åpent i første omgang)

- Stemte du Ja eller Nei ved folkeavstemmingen?
- Hva var dine viktigste argumenter for å stemme som du gjorde?

- Hva er etter din oppfatning de største fordelene ved å opprettholde strukturen som i
- dag?
- Hva er de største fordelene ved å slå sammen kommunene?
- Hva synes du er de største utfordringene for Valdres-kommunene framover?
- Endra du standpunkt undervegs i prosessen, og hva var grunnen til det?

5. Hvilke argumenter og hvilke hendelser i prosessen mener du var særlig viktige for de som stemte NEI? (stilles åpent i første omgang)

Hva med:

- Stor usikkerhet om konsekvensene av en sammenslutning
- Manglende, ensidig og/eller ikke relevant informasjon
- Det at ikke hele Valdres var med
- Folk i de andre kommunene føler at de blir utkant i forhold til Fagernes/Nord-Aurdal
- Sentralisering av kommunens tjenester og lengre avstander
- Kvaliteten på tjenestetilbudet ville bli redusert
- Tap av arbeidsplasser
- Informasjonen om en desentralisert tjenestestruktur var ikke troverdig nok
- Kommuneøkonomien vil bli dårligere på lang sikt
- ”Min” kommune skal ikke betale gjelda til de som har større lånegjeld
- Tilhørighet og identitet – bygdetilhørighet kontra Valdristilhørighet
- Folk følte at informasjonen om storkommunen ikke angikk dem
- Gulrøttene fra staten ikke gode nok.
- Signaliserte lovnader uteble.

6. Hvilke argumenter var særlig viktige for de som stemte JA? (stilles åpent i første omgang).

Hva med:

- En storkommune vil bli en tydeligere aktør i næringsutviklingssammenheng
- Et sterk regionalt senter vil gjøre det mer interessant for ungdommen å bosette seg i
- Valdres.
- Kvaliteten på tjenestetilbudet vil bli bedre
- Kommuneøkonomien vil bli bedre
- ”Min” kommune kommer relativt bra ut
- Tilhørighet og identitet – bygdetilhørighet kontra Valdristilhørighet
- Det at ordførere/rådmenn signaliserte JA.
- Framtidsvurderinger - bedre å styre seg selv enn å bli styrt
- Framtidsvurderinger – det er ikke mulig for små kommuner å ta på seg alle oppgavene som de pålegges.
- Gulrøttene fra staten var viktige

7. Var det spesielle hendelser i prosessen som var særlig viktige for utfallet av folkeavstemmingen?

8. På hvilken måte ble de ansatte involvert i prosessen og hvilken holdning var det blant ansatte?

- Ble det gjort avtaler med de ansatte?
- Mobiliserte fagforbundet?
- Arbeidsplasser?
- Ble det gitt enhetlig info til ansatte i de fire kommunene?
- Hvordan vurderte de ansatte arbeidsplassen i en evt storkommune?

9. Informasjonen fra kommunen til innbyggerne? Hvordan vil du karakterisere informasjonsprosessen og dialogen med innbyggerne?

Hva med:

- Ordførernes og kommunestyrets rolle? Var det riktig å delegere ALT ansvar fra kommunestyret til ordførerne?
- Hvor aktive var andre kommunestyrerepresentanter?
- Burde det enkelte kommunestyret hatt en grundigere debatt om saken?
- Hvordan fungerte grendemøtene. Dialog eller ensidig informasjon. Oppmøte og engasjement?
- Var det riktig av ordførerne å flagge sine synspunkter eller skapte dette motreaksjoner?
- I hvilken grad kom motstanderne til orde, og var det noen dialog om synspunkter som førte til konstruktive løsninger?
- Var prosessen for kort for å få til omforente synspunkter og det å drøfte seg fram til løsninger om betingelser for en sammenslutning?
- Hvilken betydning hadde informasjonen for folks stemmevalg?

10. Var innholdet i informasjonen balansert og tydelig nok?

Hva med

- Hvor viktige var ulike informasjonskanaler for folk flest? Utredning, infoheftet som ble sendt ut, aviser, nrk, grendemøter, andre?
- Var det spesielle hendelser i prosessen som var avgjørende for stemmegivning?
- Hva var sterke og svake sider ved kommunenes informasjon?
- Hva synest du om innholdet i informasjonen? Rapporten fra Asplan Viak og infoheftet som ble sendt til alle husstander?
- Tok informasjonen tak i de spørsmålene som innbyggerne hadde behov for å få svar på, eller er det mismatch mellom informasjonen og det innbyggerne var interessert i?
- Hva kunne vært gjort annerledes? Hva slags info har innbyggerne behov for?
- Ble det i prosessen gitt muligheter til innbyggerne å bli hørt og komme i dialog om spørsmålet?
- Hvor konkret bør informasjonen være?

11. Hva kan andre kommuner som vurderer sammenslutning lære av prosessen i

Valdres? Hva med:

- Alternativer – f eks ett 0-alternativ
- Kommunestyrenes rolle
- Tydelighet i informasjonen
- Forpliktelser i forhold til tjenestetilbud
- Forpliktelser i forhold til ansatte
- Om fagutredningen og dens fokus
- Om sentrale myndigheters rolle
- Sikret prosessen i Valdres innsikt og kunnskap til å ta en beslutning?