

Ikke dyrere, men mer demokratisk!

Historien om: "Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner - ATK"

Stein Østre har et sterkt engasjement for demokratiet og også for det lokale folkestyret. Dette kommer til uttrykk på mange måter opp i gjennom årene, i samfunnsdebatten og i lærebokproduksjonen blant annet. I årene 1992 til 1998 sto Stein Østre og undertegnede sentralt i opprettelsen og driften av Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner - ATK. Denne artikkelen er et første forsøk på å gi en kortfattet og foreløpig framstilling av historien om denne ganske spesielle organisasjonen.

Gro Harlem Brundtlands regjering nedsatte i 1989 et offentlig utvalg for å "foreta en evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndeling". Utvalget fikk navnet "Christiansen-utvalget" etter lederen, tidligere stortingsrepresentant, statsråd og fylkesmann Ragnar Christiansen. På bakgrunn av denne evalueringen skulle utvalget foreslå generelle, prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen.

Innstillingen fra Christiansen-utvalget ble lagt frem i mai 1992, «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring» (NOU 1992:15). Utvalget var delt, men flertallet gikk inn for å anvende generelle prinsipper for kommuneinndelingen og foreslo blant annet at "Kommunene ...bør ha minst 5.000 innbyggere" og "Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bo- og arbeidsmarked...."

Det ble umiddelbart klart at man fra utvalget la opp til omfattende kommunesammenslåinger. Utvalgets leder, Ragnar Christiansen, uttalte for eksempel i en bok¹ som ble laget etter at utvalgsinnstillingen forelå at dersom disse prinsippene ble fulgt ville det bli tilbake: «Mellom 270 og 350 kommuner.....». I denne samme boka ble det i siste kapittel laget en oversikt over hvilke kommuner som ville bli borte dersom man anvendte kriteriene fra utvalget, under tittelen "Dei som må dø". Denne uoffisielle dødslista bidro utvilsomt til økt interesse for bokprosjektet, og kanskje også for saken.

De første reaksjonene på utvalgets innstilling var svært blandet. For eksempel omtaler Dagbladet innstillingen på lederplass og skriver at "driftsutgiftene i forhold til innbyggertallet er størst i de minste kommunene". Avisen konkluderer med at "Dette tvinger alle til å tenke i nye baner. Det bør også de partiene som alltid prøver å høste politiske gevinster i slike saker gjøre." Dagens Næringsliv skriver om "Milliarder å spare på kommunesammenslåinger". Ulf Andenæs i Aftenposten skiller seg markant ut.² Han slakter innstillingen i en artikkel med tittelen: "Folkestyre på slaktebenken" og skriver om "utvalget for sanering av norske kommuner", og at "resultatet ble en triumf for fantasiløsheten". Hans konklusjon var: "Løs heller kommunene opp, og gjør dem mindre, for derved å styrke enkeltmenneskets deltagelse og innflytelse!" Artikkelen utløste en debatt i avisen og Andenæs fikk sterk støtte av avisens debattredaktør, Kjell Hanssen. Sentrale medarbeider i den konservative avisen kom gjennom dette med et interessant politisk signal.

Allerede i starten på debatten om utvalgets forslag markerte utvalgsmedlemmet Jørn Rattsø seg med velkjent harselas over de som våget å være uenige.³ Han kritiserer utvalgets mindretall, Senterpartiets Unn Aarrestad, for å gjøre "prinsipløshet til prinsipp", og hevder at Sp har "gjort utvalget til en arena for taktikkeri og opportuniste".

Tidsskriftet Sosialøkonomen presenterte tidlig utvalgets innstilling i en serie på seks artikler på egne temasider.⁴ Denne artikkelsamlingen inneholder både ros og ris. To forhold er påfallende:

1. Professor Francesco Kjellberg, i en meget kritisk artikkel, er den første som konsekvent bruker begrepet ”**tvangssammenslutning av kommuner**” i den offentlige debatt om Christiansen-utvalgets innstilling. Han omtaler dette som den ”*autoritære tilnærming*”.
2. Dosent Stein Østre, som også er svært kritisk til innstillingen får slippe til sammen med sitt alter ego – Kampus Fflue! Artikkelen fra sistnevnte er omtalt i forordet til artikkelsamlingen: ”*Til slutt har vi vært så heldige å få et rykende ferskt bidrag fra docent dr. philos Kampus Fflue, som redegjør for oppsiktsvekkende forskningsresultater på feltet.*” Denne artikkelen er også trykket på annet sted i dette festskriftet.

Det er i seg selv interessant hvordan tidsskriftet valgte å behandle utvalgsinnstillingen.

Utredningen fra Christiansen utvalget ble sendt på høring og Kommunaldepartementet satte en lang høringsfrist, faktisk helt fram til 1. desember 1993. Professor Jens Christian Hansen som selv var medlem av utvalget kritiserte den lange høringsfristen i et intervju i Kommunal Rapport:

*”I en tid der kampen mot EF raser for fullt, blir vår innstilling brukt som et symbol på de sterke sentraliseringskrefter som overkjører vår egenart og våre verdier. Det er derfor ikke så rart at regjeringen ønsker å utsette debatten om kommunestrukturen til etter valget. Arbeiderpartiet har allerede så mange muligheter til å tape neste valg at de ikke trenger en til, sier Hansen.”*⁵

Strategien med en lang høringsfrist hadde ganske sikkert til hensikt å holde debatten utenfor stortingsvalgkampen i 1993. Den førte imidlertid til at kommunene fikk god tid til å organisere seg. Allerede tidlig i juni 1992 tok ordførerne i Nord-Østerdal og Rørosregionen ved ordfører Erling Brandsnes i Folldal kontakt med Hedmark Distriktshøgskole på Rena for å få bistand til å utarbeide en omfattende høringsuttalelse til Christiansen utvalgets innstilling. Stein Østre var i 1991 blitt ansatt som dosent i økonomi ved Distriktshøgskolen. Han hadde i perioden 1997-2001 arbeidet som rådmann i Folldal. Brandsnes og Østre hadde slik sett allerede hatt et nært og fortløpig samarbeid gjennom lang tid. De to blir raskt enige om å arrangere et seminar på Rena for å diskutere innholdet i en ”*motmelding*” til NOU 1992:15. Stein Østre skulle lage et utkast.

Uavhengig av det som foregikk i Hedmark tok ”Samarbeidsutvalget for kommunene i indre Østfold” et initiativ i desember 1992 i form av et brev om ”*Kommune og fylkesinndelingen i Norge*” som gikk til alle kommuner i landet. I brevet heter det at de: ”*er kritisk til utredningens konklusjoner.....og mener at kommunene i Norge bør gå sammen om å vurdere kommunestrukturen....på kommunens premisser*” Brevet tar til orde for dannelse av en midlertidig medlemsorganisasjon (innenfor KS) og foreslår at hver kommune bevilger 10.000,- kroner. Det er verdt å merke seg at de peker på to oppgaver for organisasjonen, både å lage en utredning og å markedsføre seg i stortingsvalgkampen. Før brevet gikk ut hadde initiativtakerne skaffet seg kontaktpersoner (ordførere) i alle fylker! Kontaktperson i Hedmark var Erling Brandsnes. Brevet var underskrevet av ordfører i Aremark, Torbjørn Østensvig, og ordfører i Askim, Svein Christoffersen.

Først i januar 1993 sender Stein Østre ut et forslag til en høringsuttalelse, og 11 kommuner i Hedmark og Sør-Trøndelag samles 27.-28. januar til møte på Rena. Distriktshøgskolen var

godt representert. Etter seminaret arbeides det videre med dokumentet og 15. mars sendes det ut et brev fra de 11 kommunene, samt et forslag til vedtak i 6 punkter og med en høringsuttalelse på 16 sider som vedlegg. I forslaget til vedtak avviser disse kommunene de prinsipielle retningslinjene for endringer i kommuneinndelingen og viser til at prinsippene vil føre til sentralisering av bosettingen. Det påpekes at kommunenes kostnader i stor grad avhenger av bosettingsmønsteret – ikke kommuneinndelingen. Man framholder at små kommuner virkeliggjør demokratiske idealer og sier at

”I et demokratisk samfunn bør endringer i kommuneinndelingen prinsipielt skje på frivillig grunnlag, mens tvangssammenslutning representerer et svært ekstremt virkemiddel som bare bør brukes i helt spesielle tilfeller.”

Initiativet fra Samarbeidsutvalget i Indre Østfold om dannelse av en midlertidig organisasjon mottok støtte fra 60 kommuner over hele landet. Initiativtakerne var nok noe skuffet over denne responsen. I mai ble det gjennomført et møte med de 11 kommunene som allerede var i gang med en motmelding og man ble enige om å samordne initiativene. Et interimsstyre ble satt sammen med fem ordførere:

- Torbjørn Østensvig (Sp), Aremark, leder
- Erling Brandsnes (Ap), Follidal, nestleder
- Svein Olav Agnalt (Ap), Skiptvedt
- Åse Fjellestad (H), Hof
- Vivi Nysveen (SV), Åmot

Valget av navn på organisasjonen var gjenstand for en ganske grundig diskusjon mellom ordførerne. Man valgte det relativt sterke og direkte navnet: «**Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner**».

Deretter gikk det ut en ny henvendelse til kommunene datert 14. mai. Tittelen på brevet var denne gang: ”200 KOMMUNER SKAL RASJONALISERES BORT”. Teksten i brevet tar denne gangen utgangspunkt i boken ”De arme små” (Se note 1 nederst) og beskriver kort forhistorien til organisasjonen. ”Motmeldingen” til NOU 1992:15 er vedlagt henvendelsen og man sier at flest mulig bør slutte seg til denne. Videre argumenteres det for at man må gjøre kommunesammenslutninger til et tema i valgkampen og at det er behov for penger for å kunne gjennomføre en informasjonskampanje, en ordførerkonferanse og for å dekke administrative kostnader. Det inviteres i realiteten til et flerårig arbeid. Det opplyses at 64 kommuner har sluttet seg til initiativet så langt, men at det er behov for flere for å få gjennomslag overfor rikspolitikere og media, og for å få større slagkraft økonomisk. Til slutt opplyses det at ”styret samarbeider med økonomer ved Hedmark distriktshøgskole på Rena.....spesielt dosent Stein Østre og amanuensis Ole Gustav Narud....”

I en halvside annonse i Kommunal Rapport i begynnelsen av august presenteres argumentene og initiativet under en tittel som også skulle bli organisasjonens slagord:

Ikke dyrere, men mer demokratisk.

ATK ble formelt stiftet 18. august 1993. Aksjonen hadde på det tidspunkt 108 medlemskommuner, som hver betalte et tilskudd på kr. 10.000,-. Interimsstyrets medlemmer ble valgt og styret ble utvidet med tre medlemmer. Avistegneren Halvard Skauge hadde laget en logo for organisasjonen, samt en rekke illustrasjoner som ble benyttet i ATKs materiell. To studenter ved Høgskolen var ansatt på deltid som sekretærer i ATK

I forbindelse med stiftelsesmøtet ble det arrangert en partilederdebatt. Dette var midt oppe i stortingsvalgkampen og partiledere er gjerne opptatt. Johan J Jakobsen og Carl I Hagen ga raskt tilsagn om at de ville delta. Erik Solheim likeså. Samtlige partier var representert og debatten på møtet ble dekket av alle medier. Det er interessant i ettertid å lese avisenes reportasjer fra valgkampen i 2003. Alle partier lovte under debatten at det ikke skulle skje noen tvangssammenslutninger i neste stortingsperiode. Dette beroliget imidlertid ikke ordførerne i ATK – de var klar over at den virkelige trusselen lå lenger inn i framtida.

ATK sørget for å bestille medie-overvåkning fra ”Argus”. I arkivet til organisasjonen finnes derfor medieklipp fra alle landets medier i hele denne perioden. Selv om EU-medlemskap utvilsomt må ha vært det dominerende temaet i 1993 så er antallet oppslag om kommunesammenslåing oppsiktsvekkende høyt. Kommunestruktur ble et viktig valgkamptema og organisasjonen kunne i ettertid konstatere at flere partier avklarte sitt standpunkt til hovedprinsippene i Christiansenutvalgets innstilling. Prinsippet om at alle kommuner burde ha et folketall på minst 5.000 innbyggere ble avvist av alle partier.

ATK fikk laget en meningsmåling⁶ på slutten av valgkampen som viste at 2 av 3 velgere ville beholde dagens antall kommuner, blant de som hadde tatt standpunkt. Spørsmålet lød:

Det er lagt fram en innstilling om kommunesammenslåinger i Norge. Mener du det kan være behov for kommunesammenslåinger, mener du antall kommuner bør være som i dag, eller har du ingen oppfatning om dette?

Fordelingen ble: 26% mente det var behov for sammenslåinger, 49% ville ha et antall som i dag, 25% hadde ingen oppfatning. Bakgrunns materialet viste at den typiske tilhenger av sammenslåinger bodde i Oslo, hadde høy inntekt og høy utdanning, og stemte Høyre. Motstanderne var typisk nok kvinner, medlem av LO eller YS, motstander av EU-medlemskap og fordelt på alle partier. Spørreundersøkelsen innholdt også et spørsmål om man var mest enig i utsagn A eller B:

A) Stortinget bør ikke slå sammen kommuner dersom folkemeningen i en av kommunene er imot.

B) Stortinget bør slå sammen kommuner dersom dette fører til mer effektiv bruk av offentlige midler.

Resultatet var at 47% var enig med A, 41% var enig med B og bare 12% var ikke sikre. Dette siste spørsmålet var formulert så ”nøytralt” som mulig. Meningsmålingsfirmaet insisterte på det. EU-standpunkt og Oslo-adresse er de to bakgrunnsvariablene som gir sterkest utslag på dette spørsmålet.

Utover høsten 1993 arbeidet sekretariatet for at flest mulig kommuner skulle slutte avgi høringsuttalelse og slutte seg til ”motmeldingen”. ATK fremmet i tillegg en egen og mer omfattende høringsuttalelse som Stein Østre forfattet utkastet til. I tillegg laget organisasjonen sitt eget informasjonsskriv – ”Nytt fra ATK” som gikk direkte ut til kommunene. Dette skrivet informerte om styrets arbeid, forskjellige viktige hendelser, oppfordret til at kommunene tok initiativ til møter med sine stortingsrepresentanter og fylkesbenker, og formidlet organisasjonens strategi.

Ved årsmøtet høsten 1994 var aksjonen kommet opp i et medlemstall på 127. Største medlemskommune var Fredrikstad. I årsmeldingen redegjør styret for arbeidet mot andre organisasjoner og forteller at AUF, NBU og Norsk Kommuneforbund i hovedsak deler ATKs synspunkter. Et møte med kommunalminister Gunnar Berge førte ikke til noen ting.

Ved årsskiftet 1994/95 varslet Gunnar Berge at stortingsmeldingen om prinsippene for kommuneinndelingen ikke ble lagt fram i januar men i april/mai. ATK-sekretariatet skrev da:

”...Opprinnelig hadde departementet som ambisjon at Stortinget skulle behandle meldingen i vårsesjonen 1995. Nå heter det at dette ikke vil skje før våren 1996.

For ATK er dette et gledelig temposkifte. For det første betyr dette at departementet ikke legger fram sine forslag før etter Arbeiderpartiets landsmøte 11. og 12. februar i år. På dette landsmøtet vil det da bli anledning til å ta saken opp til diskusjon. Vi har et berettiget håp om at det vil skje. Så vidt vi kan se har sterke krefter i Arbeiderpartiet et syn i denne saken som i hovedsak faller sammen med ATKs standpunkt. Det gjelder for eksempel Jan Davidsen i kommuneforbundet, byråds-lederen i Oslo, Rune Gerhardsen og AUF med deres leder Trond Giske, samt en rekke stortingsrepresentanter.

For det andre betyr denne framdriften at spørsmålet om kommunestrukturen vil kunne bli et viktig tema i kommunevalgkampen. Det er av vesentlig betydning at vi benytter denne valgkampen til å sette saken på dagsorden, slik at partiene i full åpenhet får anledning til å klargjøre sitt syn på de prinsippene departementet foreslår. I valgkampen i 1993 gjorde Frp, Krf., Sp, V, SV og RV det klart at man ikke ville benytte tvangssammenslutninger som et generelt virkemiddel.”

Utover vinteren og våren kom det stadig nye signaler om at Høyre var i ferd med å endre standpunkt til tvangssammenslutninger, blant annet etter et sentralstyrevedtak 6. januar. Samtidig oppnevnte departementet et utvalg som skulle se på inntektssystemet til kommunene, ledet av Jørn Rattsø. Utvalget skulle blant annet se på hvordan systemet virket i forbindelse med sammenslåing av kommuner.

Kommunaldepartementet la fram Stortingsmelding 32 (1994-95) 12. mai 1995. Selve meldingen var kort, bare 64 sider. Stortingsmeldingen forteller at 90 prosent av kommunene har uttalt seg om saken og at et flertall på 156 kommuner er helt uenig i Christiansenutvalgets vurdering av behovet for en strukturreform. 45 kommuner er helt enig med utvalgets forslag, mens 62 er delvis enige. 257 kommuner svarer nei på spørsmålet om det er et reformbehov i deres egen kommune. Samlet innbyggertall i disse kommunene er 1,6 millioner mennesker. (Bare 33 kommuner, med innbyggertall på 0,6 millioner, svarer ja på dette spørsmålet.) Over 70 prosent av kommunene mener interkommunalt samarbeid er et alternativ til inndelingsendringer. For ATK var dette en massiv seier over Christiansenutvalget!

Regjeringen gikk like fullt inn for å nedsette en nasjonal komité som skulle forberede en inndelingsreform.

1. juni sendte NTB ut en melding om at Stortinget hadde vedtatt med 81 mot 58 stemmer et forslag fra Senterpartiet der:

”Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller et flertall i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslåing.”

Årsmøtet i ATK ble også dette valgåret lagt til Fornebu 17. august og de tre partilederne Jakobsen, Hagen og Solheim varslet tidlig at de ønsket å delta på møtet. Denne gangen deltok

også Høyres Jan Pettersen, Krfs Valgerd Svarstad Haugland og Aps sekretær Dag Terje Andersen. Karin Andersen møtte i stedet for Solheim på møtet. 133 kommuner var nå medlemmer av ATK. I en pressemelding samme dag ba lederen i ATK om at Gunnar Berge måtte gå av. Også dette møtet tiltrakk seg stor oppmerksomhet fra media, men noe av spenningen var i ferd med å avta.

Stortingsmelding 32 ble behandlet i Stortinget våren 1996. Stortingsflertallet bekreftet da sitt tidligere vedtak fra juni 1995. Styret i ATK fortsatte sitt arbeid selv etter denne knusende seieren. Særlig Rattsø-utvalgets arbeid med inntektssystemet ble vurdert som en viktig oppgave. Det var imidlertid motforestillinger mot at organisasjonen skulle utvide sitt engasjement på denne måten. Etter hvert falt styret ned på at oppgaven i hovedsak var løst, men at det var behov for en form for beredskapsorganisasjon.

I referat fra styremøte i ATK på Rena 11. juni 1998 går det fram at”Styret i ATK tillater seg å tro at virksomheten i ATK ikke har vært uten betydning for utfallet av Stortingets behandling av denne sak...Styret oppnevner et fondsstyre bestående av...”

Francesco Kjellberg skrev allerede i den tidligere nevnte artikkelen i Sosialøkonomen i 1993 følgende:

”Når historien om den nye diskusjonen om kommunestrukturen i Norge i 1990-årene en gang vil bli skrevet (og det vil den sikkert bli) vil den derfor måtte forklare to forhold: 1) At den utgjør et utpreget særtilfelle i europeisk sammenheng 2) at tilsynelatende tilfeldige utspill igangsatte en så omfattende prosess som nødvendigvis vil måtte bane seg vei gjennom et notorisk politisk minefelt. Og det vil forundre meg om en slik historie ikke vil se tilbake på denne spesielle utredningsoppgaven som et spørsmål om løsninger som jakter på problemer, snarere enn det motsatte.”

Siste gang spørsmålet om kommunesammenslåing var opp i Stortinget var ved behandling av endringer i ”Lov om inndeling i kommuner”... i 2001. Under behandlingen i kommunalkomiteen fremmet mindretallet følgende:

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:
Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne ved folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.

Forslaget falt.

De siste årene har debatten om kommunestrukturen blusset opp på ny og forslag om omfattende kommunesammenslåinger er igjen i ferd med å få ny kraft. Kommunene er igjen i ferd med å organisere seg og Stein Østre er fortsatt aktiv.

¹ Andreas Hompland og Jon Naustdalslid: «Dei arme små». Det norske samlaget, 1993.

² Ulf Andenæs, Aftenposten 21. mai 1992

³ Nationen, 21. mai 1992

⁴ Sosialøkonomen nr 6 1992

⁵ Kommunal Rapport, 15. august 1992

⁶ Opinion, Tabellrapport ATK Kommunesammenslåinger, Landsomfattende omnibuss 6.-7. september 1993