

Innst. S. nr. 173.

(1998-99)

Innstilling frå kommunalkomiteen om regulering av grensa mellom Østre Toten og Vestre Toten kommunar i Oppland fylke.

St.prp. nr. 43 (1998-99).

Til Stortinget.

1. SAMANDRAG

1.1 Innledning

Departementet legger i proposisjonen fram en sak om endringer i kommunegrensen mellom Østre Toten og Vestre Toten kommuner i Oppland fylke. Forslaget innebærer at tettstedet Kolbu i sin helhet overføres til Østre Toten kommune, samtidig som en mindre del av Østre Toten i utkanten av Kolbuområdet blir overført til Vestre Toten. Endringen blir foreslått iverksatt fra 1. januar 2000.

Etter § 1 i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling, er det Kongen som har myndighet til å avgjøre endring i den administrative inndelingen. Dersom en eller flere av kommunene eller fylkestinget uttaler seg imot grensereguleringen, og reguleringen heller ikke er av mindre omfang, må saken forelegges Stortinget som må gi samtykke til endringen.

I denne saken er kommunene ikke enige om grenseregulering. Saken legges derfor fram for Stortinget.

1.2 Saksframstilling

Departementet viser til at bakgrunnen for grensereguleringssaken er en diskusjon om kommunetilhørighet i området som har pågått i svært lang tid. Grensen mellom kommunene har et meget særegent løp. Dersom en kjører med bil gjennom grensen hele 9 ganger. Vestre Toten kommune har etter nåværende grense en "øy" inne i Østre Toten kommune. Grensen er klart uhensiktsmessig, og medfører flere praktiske problemer både for kommunene og innbyggerne. Grensen kompliserer den kommunale tjenesteytingen. Bl.a. blir søppeltømmingen tungvint når kommunegrensen skifter flere ganger i samme gate eller område. Hovedproblemet er at grensen krever en interkommunal barneskole. Dette betyr at barn som er nære naboer og har

gått på samme barneskole, blir fordelt på to skoler når de kommer i ungdomsskolealder.

De fleste innbyggerne i Kolbu har i en spørreundersøkelse foretatt av en aksjonskomité, oppgitt at de har sterkere tilknytning til Lena, kommunesenteret i Østre Toten som ligger 6 km fra Kolbu, enn til Raufoss som er kommunesenteret i Vestre Toten og ligger 15 km fra Kolbu. Lena er tettstedet som brukes mest som handels- og servicesenter. Det er likevel slik at flere arbeider i Raufoss enn i Lena.

Pr. 1. januar 1998 var det 546 av innbyggerne i Kolbu som tilhørte Vestre Toten kommune. Dette utgjør ca. 4 pst. av kommunens innbyggere.

Departementet redegjør i proposisjonen nærmere for gangen i saken.

1.3 Departementet sine merknader

Departementet påpeker at de økonomiske konsekvensene av den foreslåtte grensereguleringen vil være avhengig av utviklingen i kommunene etter reguleringen, og av hvordan kommunene organiserer virksomheten sin. Det er ikke mulig å lage en nøyaktig oversikt over de økonomiske konsekvensene av grenseregulering mellom Østre Toten og Vestre Toten. Departementet har likevel satt opp et anslag for endringene i rammetilskuddet til de to kommunene.

Sammenlignet med rammetilskuddet som kommunene mottar i 1999, ville Vestre Toten fått om lag 3 mill. kroner mindre i rammetilskudd dersom Kolbu og Smågarda var overført til Østre Toten med virkning fra 1. januar 1999. Østre Toten ville fått en tilsvarende økning i rammetilskuddet med om lag 3,2 mill. kroner.

Det er vanskelig å si noe om utviklingen i skatteinntekter etter en grenseregulering. Hvis man forutsetter at alle innbyggerne i Kolbu og Smågarda betaler like mye skatt som gjennomsnittsinbyggeren i Vestre Toten, ville en grenseregulering ført til at Vestre Toten mister

i underkant av 6 mill. kroner i skatteinntekter, mens skatteinntektene i Østre Toten ville økt tilsvarende. Det må understrekes at dette er svært usikre anslag.

På samme måte som det vil skje en omfordeling av inntekter mellom kommunene, vil det skje en omfordeling av utgifter. Vestre Toten vil få reduserte utgifter knyttet til kommunale tjenester til innbyggerne i området, mens Østre Toten tilsvarende vil få økte utgifter. Det er vanskelig å anslå nettoeffekten av inntekts- og utgiftsendringene for de to kommunene, men det er grunn til å tro at endring i inntekt vil bli om lag motsvart av endring i utgift for hver av kommunene. Det endelige økonomiske oppgjøret mellom kommunene vil i samsvar med vanlig praksis bli foretatt etter at grensereguleringen er vedtatt.

Departementet viser til at det overordnede målet ved grensereguleringer mellom kommuner er å få til en hensiktsmessig og tidsmessig administrativ inndeling. Grensen bør framstå som den mest ønskelige for kommunene og fylkeskommunen som produsenter og leverandører av offentlige tjenester. De samme hensyn må tas til innbyggerne som benytter tjenestene. Til grunn for en avgjørelse om grenseregulering må ligge en totalvurdering av spørsmålet om hvilken kommune det aktuelle området naturlig hører til, bl.a. ut fra geografiske og kommunikasjonsmessige hensyn, som veisamband, avstander og reisetid. Hva befolkningen i det aktuelle området mener om spørsmålet er også et viktig argument.

Departementet er av den oppfatning at det bør foretas en regulering av grensene i området. Departementet legger vekt på at et stort flertall (80 pst.) av innbyggerne i det aktuelle området har gitt uttrykk for et slikt ønske, samt de praktiske ulempene dagens grense medfører både for kommunenes tjenesteyting og for innbyggerne.

Departementet mener at den klart beste løsningen er at tettstedet Kolbu samles i én kommune. Dette vil skape en mer naturlig arrondering. Ettersom de fleste innbyggerne føler sterkest tilhørighet til Østre Toten, blir dette et naturlig valg. Grensen bør i utgangspunktet trekkes langs skolegrensen for Moen skole, som følger eiendoms grensene gjennom det ubebodde skogsområdet som ligger mellom Kolbu og Vestre Toten.

Et mindre område vil imidlertid overføres fra Østre Toten til Vestre Toten. Denne delen av grenseforslaget avviker fra skolegrensen, og forslaget her bør tilpasses eiendoms grensene.

Departementet viser til at Vestre Toten kommune i vedtak av 4. februar 1999 ber om at det legges opp til en fortsatt lokal prosess om grensereguleringen. Med tanke på hvor lang tid det har pågått diskusjoner om grensene i dette området, anser departementet det som svært lite sannsynlig at en fortsatt prosess vil kunne gi enighet om en hensiktsmessig og framtidsrettet grenseregulering.

Det synes imidlertid å være enighet mellom de berørte parter om at det er usikkerhet om innbyggernes oppslutning om grensereguleringen i Smågarda-området.

Departementet vil derfor tilrå at det her brukes noe mer tid på den endelige fastlegging av grensen. Departementet mener Fylkesmannen har de beste forutsetninger for å vurdere hvor grensen bør gå i dette området, og at Fylkesmannen dermed bør gis fullmakt til å fastsette den nærmere grensen i øvre del av Smågarda, etter samarbeid med de to kommunene.

1.4 Iverksetting

Departementet ser det som rimelig og praktisk at iverksetting av grensereguleringen skjer fra 1. januar 2000.

Det er et ønske at innbyggerne i Kolbuområdet, dersom reguleringen blir vedtatt, både skal kunne velge og bli valgt i sin nye kommune ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i 1999. Størstedelen av valgperioden vil innbyggerne i Kolbuområdet i så fall høre til sin nye kommune.

Av hensyn til innbyggerne mener derfor departementet at det her er grunn til å benytte hjemmelen i inndelingsloven § 17 om å gjøre unntak fra gjeldende lov, slik at iverksettingen blir framskyndet for så vidt gjelder valget. Unntaket innebærer at en ved kommende kommunestyre- og fylkestingsvalg legger til grunn at grensereguleringen allerede er gjennomført.

2. KOMITEEN SINE MERKNADER

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Sylvia Brustad, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Leif Lund og Signe Øye, frå Framstegspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, frå Kristeleg Folkeparti, Olaf Gjedrem og Ivar Østberg, frå Høgre, Sverre J. Hoddevik og Lars Arne Ryssdal, frå Senterpartiet, Inga Kvalbukt og frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at etter § 1 i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endringar i kommunal inndeling, er det Kongen som har mynde til å gjere endring i den administrative inndelinga.

Komiteen viser vidare til at før ei sak om endring i kommuneinndelinga kan avgjerast skal kommune- styra og fylkestinga i kommunane og fylka som blir berørte av endringa få høve til å gi fråsegn, jf. lova § 1.

Komiteen vil òg vise til at dersom kommunane og fylkeskommunen er samde så kan Kongen vedta ei grenseregulering, og at det berre er ved dei høve at ein ikkje er samde og at grensereguleringane ikkje er av mindre omfang at Stortinget skal handsame saka. Det er eit skjønsspørsmål kva som skal reknast for å vere av mindre omfang. Komiteen meiner at departementet har høve til å ta avgjerd i denne saka.

Komiteen viser til at Regjeringa i proposisjonen foreslår at 2,5 pst. av Vestre Toten kommune sitt areal vert overført til Østre Toten. Dette medfører at 546 innbyggjarar vert overført slik at Vestre Toten sitt innbyg-

gjartal vert redusert til 12 494 og Østre Toten sitt innbyggjartall vert auka til 14 586.

Komiteen viser ellers til at Østre Toten kommune ønskjer ei slik grenseregulering som det er gjort framlegg om, medan Vestre Toten kommune ikkje ønskjer denne grensereguleringa.

Komiteen viser til at tettstaden Kolbu er delt mellom Østre og Vestre Toten etter dagens målestokk på ein uheldig måte.

Komiteen sitt fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Framstegspartiet, Høgre og Sosialistisk Venstreparti, meiner derfor at ei regulering av kommunegrensene mellom Østre og Vestre Toten er naudsynt.

Fleirtalet er likevel av den meining at departementet og fylkesmannen ikkje har gjort nok for å finne ei løysing som begge partar er nøgde med.

Fleirtalet viser i denne samanheng til dei spørsmåla departementet stilte i brev den 16. oktober 1997 til Fylkesmannen i Oppland, knytte til mellom anna konsekvensar for tenesteyting i området, problematisering av aktuelle grenseliner, status for planarbeid i Kolbu, arbeidsmønster og ekspansjonstrekk for tettstaden.

Fleirtalet vil peike på at desse spørsmåla er særskild viktige og krev grundige svar, noko ein ikkje kan sjå at fylkesmannen har vore i stand til utifrå tidsaspektet denne saka har hatt.

Komiteen sine medlemmer frå Framstegspartiet, Høgre og Sosialistisk Venstreparti meiner òg at ei folkerøysting burde vore halde, ikkje minst utifrå to undersøkingar som har vore føreteke av to ulike interesseorganisasjonar, og som viser motsette synspunkt.

Komiteens sine medlemmer frå Framstegspartiet og Høgre meiner derfor at ei offisiell folkerøysting vil avklare kva innbyggjarane i dei grenene/krinsane som vert berørt meiner.

Desse medlemene viser til at ei folkerøysting stiller strenge krav til metode. Klåre alternativ med utgreiing av verknader må leggjast fram for alle partar som vert berørt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti finner ikke grunnlag for å si at kommunegrensene i dag generelt ikke samsvarer med det som er tjenlig og naturlig.

Dette medlem har ikke prinsipielle motforestillinger mot å regulere grenser mellom kommuner der kommunenes innbyggere finner dette tjenlig, eller å slå sammen kommuner der befolkningen ønsker det.

Dette medlem vil vise til Innst. S. nr. 225 (1995-96), der flertallet sier:

"Flertallet mener lokale folkeavstemninger bør avholdes som et ledd i den lokale avgjørelsesprosessen."

Når det dreier seg om sammenslåing av kommuner/fylkeskommuner, er fortolkningen enkel, men det er ikke avklart om kravet om lokale folkeavstemninger bare gjelder de innbyggerne som geografisk blir berørt av en eventuell grenseregulering, eller om det er hele kommunens befolkning som skal høres i slike saker.

Dette medlem vil hevde at det er stor grunn til å legge vekt på hva de som reiser et slikt krav ønsker. Imidlertid kan en grenseregulering få store konsekvenser for hele restkommunen og kanskje spesielt for deler av den. Dette er hensyn som ikke kan overses eller overhøres. Kommune- og fylkesinndelingen baserer seg på tilhørighet og historie, men er også geografiske enheter for utøvelse av demokrati, fordeling av plikter og goder og arenaer for utvikling av fellesskap og solidaritet på lokalplanet. Derfor kan det få svært store fordelingspolitiske konsekvenser for hele kommunen å ta vekk deler av den.

Dette medlem vil legge til grunn at kommunestyret i den eller de kommunene/fylkeskommunene som vil miste areal og befolkning, skal ta stilling til hvem som skal høres i en lokal og rådgivende folkeavstemning.

Komiteen sitt fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Framstegspartiet, Høgre og Sosialistisk Venstreparti, vil likevel hevde at det er viktig at det vert førteke ei grenseregulering av omsyn til dei mange uheldige sidene som viser seg i og rundt tettstaden Kolbu.

Fleirtalet viser til dei høyringar komiteen hadde med Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune, aksjonskomiteen for regulering av kommunegrensene og aksjonskomiteen mot regulering av kommunegrensene.

Fleirtalet viser til at det i desse høyringane kom fram at alle partar er einige om at ein bør føreta grensereguleringar mellom Østre og Vestre Toten ved Kolbu tettstad, slik at ein får ei meir tenleg og naturleg grense mellom dei to kommunane.

Fleirtalet er av den meining at den foreslåtte grensereguleringa som kjem fram i proposisjonen ikkje nødvendigvis løyser dei problem som er i tettstaden Kolbu.

Fleirtalet ser det ikkje naudsynt å gå djupare i realitetane i saka, då ein er av den meining at saka ikkje er grundig nok utgreidd.

Fleirtalet er derfor av den meining at saka vil stå seg på at den vert utsett.

Fleirtalet vil be departementet og fylkesmannen ta ein ny runde med dei berørte kommunane og innbyggjarane i krinsane rundt og i Kolbu som vert berørt av ei grenseregulering.

Fleirtallet meiner at framlegget frå Regjeringa ikkje løyser problema i Kolbu på best mogeleg måte.

Fleirtallet meiner det er gjort eit for dårleg forarbeid frå Regjeringa si side. Fleirtallet er samd i at proposisjonen sendes tilbake til Regjeringa, for å finne ei løysning som begge kommunane kan leve med.

Fleirtallet vil på denne bakgrunn sende proposisjonen attende til Regjeringa og be om at Regjeringa avgjer saka.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil vise til at det har pågått en diskusjon om grenseendring i området i svært lang tid. Dagens grense oppleves som svært u hensiktsmessig både for innbyggerne og for de som yter tjenester i området. Blant annet fører den til at det er nødvendig med en interkommunal skole i området. Disse medlemmer vil vise til at alle parter i området, det vil si både kommunene og innbyggerne, ser det som nødvendig med en grenseregulering. Men det er uenighet om det konkrete forslaget til hvor grensen skal gå.

Disse medlemmer mener det overordnede mål ved en grenseregulering er å få en inndeling som er hensiktsmessig og effektiv. Til grunn for en beslutning om grenseregulering må det ligge en totalvurdering basert blant annet på geografiske og kommunikasjonsmessige forhold og befolkningen i det aktuelle området sin mening om spørsmålet. På bakgrunn av en slik totalvurdering og med tanke på hvor lang tid diskusjonen om en grenseregulering har pågått støtter disse medlemmer derfor den foreslåtte grensereguleringen.

Disse medlemmer anser det som lite sannsynlig at en forlengelse av prosessen vil føre til enighet mellom Østre Toten og Vestre Toten om hvor grensen skal gå. Disse medlemmer mener derfor det ikke løser noe problem å sende saken tilbake til Regjeringen.

Disse medlemmer støtter imidlertid at det brukes noe mer tid på fastsette den endelige grensen i ytterområdet av "Smågarda", og at fylkesmannen gis fullmakt til å fastlegge den endelige grensen. Dette bør gjøres slik at grensereguleringen sikres oppslutning fra innbyggerne i området.

Disse medlemmer støtter at grensereguleringen skjer fra 1. januar 2000.

Disse medlemmer støtter også at innbyggerne i Kolbuområdet både skal velge og bli valgt til i sin nye kommune ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1999.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Med hjemmel i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling bestemmes:

Grensen mellom Østre Toten og Vestre Toten kommuner i Oppland fylke blir endret slik at tettstedet Kolbu i sin helhet blir liggende i Østre Toten kommune, og en mindre del av Østre Toten kommune i utkanten av Kolbu sentrum blir overført til Vestre Toten. Fylkesmannen gis fullmakt til å fastsette grensen i ytterområdet av "Smågarda".

Overføringen skjer med virkning fra 1. januar 2000."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet:

Med hjemmel i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endring i kommunal inndeling bestemmes:

Grensen mellom Østre Toten og Vestre Toten kommuner i Oppland fylke blir endret slik at tettstedet Kolbu i sin helhet blir liggende i Østre Toten kommune, og en mindre del av Østre Toten kommune i utkanten av Kolbu sentrum blir overført til Vestre Toten. Fylkesmannen gis fullmakt til å fastsette grensen i ytterområdet av "Smågarda".

Overføringen skjer med virkning fra 1. januar 2000.

4. KOMITEEN SIN TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

St.prp. nr. 43 (1998-99) om regulering av grensa mellom Østre Toten og Vestre Toten kommunar i Oppland fylke vert å sende tilbake til Regjeringa for ny handsaming og avgjerd.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 6. mai 1999.

Sylvia Brustad,
leiar.

Lodve Solholm,
ordførar.

Sverre J. Hoddevik,
fung. sekretær.