

Lokaldemokrati og kommunereform

Debathefte



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Forord

Det er vanskelig å tenke seg det norske demokratiet uten et lokaldemokrati som lever – med folkevalgte og innbyggere som støtter opp om valg og engasjerer seg.

Norge har et godt lokaldemokrati. Men vi vet også at det har sine utfordringer. Sterkere statlig detaljstyring og økt innslag av interkommunale ordninger er eksempler på det. Da må vi spørre oss om hvordan lokaldemokratiet kan bli enda bedre.

Kommunepolitikere i hele landet er nå i gang med å diskutere nye kommuner. Det gir oss en anledning til å forbedre og utvikle lokaldemokratiet.

Derfor har Kommunal - og moderniseringsdepartementet gitt Kompetansesenter for distriktsutvikling i oppdrag å utarbeide materiale som kan brukes for å utvikle lokaldemokratiet.

Gjennom praktiske eksempler, relevante verktøy og utprøvde metoder fra kommuner som jobber godt med lokaldemokratiet, skal materialet gi ideer og inspirasjon til god demokratisk praksis.

Dette debatheftet reiser problemstillinger om lokaldemokrati som kan drøftes i kommuner som planlegger å slå seg sammen. Et mer omfattende stoff om lokaldemokrati, hvordan legge til rette for innbyggernes medvirkning og hva kommunene må tenke gjennom når den politisk organiseringen skal på plass, finner dere på www.kommunereform.no.

Jeg håper det materialet vi nå presenterer kommer til nytte - uansett hvor kommunene er i arbeidet med å forme sin kommunale fremtid.

Målet er kommuner som har velfungerende demokratiske arenaer, der debatten går friskt, og til beste for innbyggere og lokalsamfunn.



Med vennlig hilsen

Jan Tore Sanner



Samspill mellom innbyggerne og kommunen



I en sammenslåingsprosess mellom to eller flere kommuner er det viktig med et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne. Når lokaldemokratiet i den nye kommunen skal utvikles, er det viktig å tenke gjennom hvordan innbyggerne kan involveres. Kommunen må sikre at ulike grupper og interesser blir hørt. Det gjelder for eksempel ulike aldersgrupper, frivillige organisasjoner og næringsliv. Utvikling av lokaldemokratiet, ved blant annet å legge til rette for medvirkning, kan bidra til at innbyggerne ikke opplever økt avstand til de folkevalgte ved en sammenslåing. Det finnes en rekke metoder og arbeidsmåter som kan bidra til å styrke dialogen mellom kommunen og innbyggerne.



Innbyggerne har lovfestet rett til medvirkning etter Plan- og bygningsloven. Å være oppmerksom på hvordan man kan legge til rette for innbyggermedvirkning i kommunale planprosesser etter en kommunesammenslåing kan bidra til å styrke lokaldemokratiet.

I dag er det lovpålagt å ha eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Ungdomsråd og innvandrerråd er ikke lovpålagt. 15 prosent av kommunene har kontaktutvalg eller råd for innvandrere og 90 prosent har ungdomsråd eller barn og unges kommunestyre. Kommunesammenslåing er en mulighet til å diskutere hvordan rådsordningene fungerer i dag, og hvordan de vil fungere i en ny kommune.

I planlegging og etablering av en ny kommune vil det være viktig å ha god dialog med næringslivet og frivillig sektor. Næringslivets behov og interesser går ofte over flere kommunegrensler. Både arbeidskraft, kompetansemiljøer, kapital, underleverandører,

næringsareal og næringslivets kunder er ofte å finne i nabokommunene til der bedriftene er lokalisert. Dette utfordrer kommunene til å tenke politikktutvikling på områder som strekker seg ut over eksisterende kommunegrenser.

Frivillig sektor bidrar med store verdier til samfunnet, er samfunnsbyggende og spiller en viktig rolle i demokratiet vårt. Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet gjennom å være pådrivere og kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere.

Nærdemokratiske ordninger (1 og 2 i tabellen under) er en måte å involvere innbyggerne i saker som angår dem. Ordningene kan bidra til å redusere avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen, og motivere til medvirkning og mer langsiktig deltakelse.

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (strukturert relasjon med kommunen)	
	1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (regulert av kommunelovens § 12 om kommunedelsutvalg)
Funksjon:	Funksjon:	Funksjon:
<ul style="list-style-type: none">• Fri og uavhengig• Innbyggeraktivitet• Ivareta interesser• Felleskap- og identitetsskapende• Varierende relasjon til kommunen	<ul style="list-style-type: none">• Informasjon• Initiativ• Diskusjonsfora• Linke mellom folkelig engasjement og representative organer• Felleskap- og identitetsskapende	<ul style="list-style-type: none">• Delegert ansvar for budsjett eller tjenester• En viss beslutningskompetanse

Kilde: NIBR



Tips

- For å lykkes med involvering er det viktig med en sterk politisk vilje og en administrativ ledelse som setter av nødvendig tid og ressurser til å utvikle og skape gode samarbeidsløsninger. Det kan gjøres ved å lage strategier for innbyggermedvirkning, inkludere temaet i kommunens visjoner og mål og nedfelle prinsipper for medvirkning i overordnede planer. Dette arbeidet krever ressurser. Å ha en administrativt ansatt med spesielt ansvar for medvirkning gir økt bevissthet om oppgaven.
- Strukturelle rammebetingelser, som kanaler og arenaer for deltakelse, bør være på plass.
- For å mobilisere til deltakelse i planprosesser, kan kommunene aktivt legge til rette for mer innbyggerdeltakelse enn det som er lovpålagt.

Notater



Notater



- Samarbeid mellom kommuner og lokalt næringsliv er svært utbredt. Partnerskap, kommunale foretak og eierskap i utviklings- og næringselskaper er eksempler på institusjonalisert samarbeid. Temamøter om dagsaktuelle saker, frokostmøter med enkeltbedrifter, bransjer og næringsforeninger er mer uformelt, men også vanlig.
- Kommuner og frivillige organisasjoner kan inngå lokale samarbeidsavtaler der prinsippene for samarbeidet nedfelles. Kommuner kan også ha arenaer for kontinuerlig dialog med frivillig sektor, f.eks. frivillighetsråd eller frivillighetsforum.



Til diskusjon

- I hvilken grad kan innbyggerne oppleve økt avstand til de folkevalgte i en ny kommune? Hvordan kan man legge til rette for at innbyggere i hele kommunene blir representert i det nye kommunestyret?
- Hvilke former for nærdemokrati finnes i de tidligere kommunene? Hvilke behov for nærdemokrati har vi i den nye kommunen? Hvilke nærdemokratiske ordninger bør vi vurdere hos oss? Har vi behov for de samme ordningene i alle deler av den nye kommunen?
- Hvordan skal ulike rådsordninger utvikles i den nye kommunen?
- Hvilke erfaringer har kommunen fra tidligere planprosesser som kan ha nytte i arbeidet med innbyggerinvolvering i den nye kommunen?
- Hvilke behov har kommunens ledelse for dialog med næringslivet og frivillig sektor, og hvordan kan tidligere praksis videreutvikles i den nye kommunen?

Notater



sine beslutninger. Lange saksutredninger er ikke lett tilgjengelige for folk flest. Det må gis tydelig informasjon i et klart språk, tilgjengelig der innbyggerne er. I tillegg er det viktig med arenaer der innbyggernes meninger blir hørt.



Tips

- Få på plass et system og en plan for informasjon- og kommunikasjon så tidlig som mulig. Sett av tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp arbeidet.
- Etabler felles informasjons- og kommunikasjonsplattform for kommunene som skal slå seg sammen, og sørg for lik informasjon til alle for å unngå misforståelser og uklarerheter.
- Etabler faste arenaer og møteplasser for både informasjonsutveksling og dialog. Dette bør også gjøres på tvers av de gamle kommunene.
- Aktiv informasjon og medvirkning i en tidlig fase kan bidra til økt engasjement og debatt. Dette kan gi større legitimitet til prosessen og eierskap til den nye kommunen.
- Søk samarbeid med lokalavisa eller andre lokale medier. Avklar muligheter for fast informasjonsspalte, digital ordførerbenk, nettmøter, informasjonsbilag som innstikk eller lignende.
- Ikke undervurder informasjonsbehovet – det er også viktig å informere om at «det ikke er noe å informere om» hvis det er stille i en lengre periode.
- Tilpass informasjons- og kommunikasjonstiltak og kanaler slik at kommunen når ulike målgrupper og grupper med spesielle behov.
- Åpenhet og allmennhetens innsynsrett, med generell adgang til møter i kommunale organer og innsyn i kommunens dokumenter, er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne vurdere hvordan de folkevalgte forvalter sitt samfunnsoppdrag.



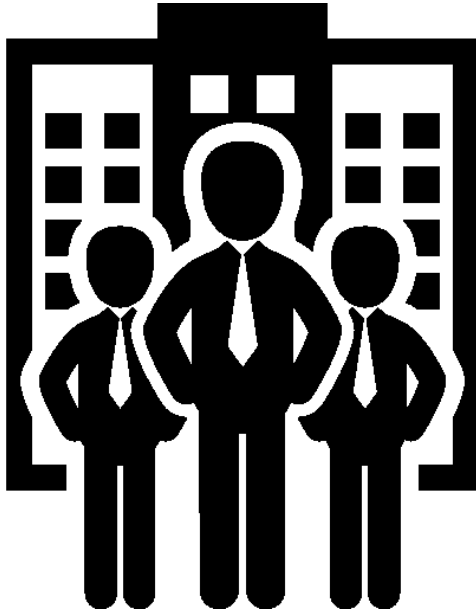
Til diskusjon:

- Hvordan legger kommunen til rette for at innbyggerne kan ta kontakt for å få informasjon, diskutere lokale saker, og få svar på spørsmål i forbindelse med sammenslåingsprosessen?
- Hvilke informasjonsbehov vil det være etter sammenslåingen?
- Hvilke kanaler og arenaer bruker kommunen i dag, og hvilke ønsker man å videreføre og utvikle i en ny kommune?
- Hvordan arbeider kommunen for å tilpasse informasjons- og kommunikasjonstiltak til ulike målgrupper og behov?

Politisk organisering



Kommuner som slår seg sammen må organisere det politiske systemet på nytt, og i den forbindelse ta en rekke valg. Den nye kommunen kan for eksempel velge mellom formannskapsmodell eller parlamentarisme. Kommunen skal ta stilling til hvor stort kommunestyret skal være, om det skal etableres utvalg og komiteer knyttet til det politiske arbeidet og omfanget av delegasjon av oppgaver til organer under kommunestyret.



Den nye sammenslåtte kommunen må avklare om de skal ha formannskapsbasert eller parlamentarisk demokrati. I formannskapet er partiene representert proporsjonalt med antall representanter i kommunestyret, mens i en parlamentarisk modell velges kommuneråd/byråd gjennom flertall og består av ett eller en koalisjon av partier i kommunestyret.

I diskusjonen om hvor stort kommunestyret skal være i den nye kommunen er det aktuelt å vurdere konsekvensene for representasjon og den politiske styringen. Hvordan kan endring ha innvirkning på kontakten mellom folkevalgte og innbyggerne?

Kommunene kan opprette politiske utvalg og komitéer med bestemte oppgaver og ansvar. Disse forbereder saker for kommunestyret. Om de er delegert myndighet kan de fatte endelig vedtak i noen saker. Storparten av kommunene har faste utvalg, med beslutningsmyndighet på ett eller flere områder. Utvalgs- og komitestrukturen i norske kommuner er mangfoldig. Det er viktig å være bevisst på at når ulike typer utvalg, inndelingsprinsipper og arbeidsmåter kombineres, kan det føre til redusert beslutnings-effektivitet og en lite oversiktlig kommuneorganisasjon for

Notater

Rollen som folkevalgt



Ved en kommunesammenslåing kan kommunen vurdere tiltak som bygger tillit, trivsel, kultur og gode arbeidsbetingelser for de folkevalgte. Det er viktig at flest mulig av innbyggerne kan ta på seg verv som folkevalgte, og utøve rollen på en tilfredsstillende måte. Både kommunen og partiene har ansvar for at det legges til rette for at det er motiverende og attraktivt blant alle grupper i befolkningen å være folkevalgt.



Når kommuner slår seg sammen, vil oppgaver og organisering endre seg og påvirke folkevalgtrollen og vilkårene for å drive politisk virksomhet. Nye geografiske og administrative områder, endringer i styringsstruktur, delegasjonsmyndighet og bruk av lokalpolitiske utvalg er eksempler på slike endringer.


Folkevalgte har både en ombudsrolle, styringsrolle og lederrolle. De er representanter for innbyggerne, ansvarlige for kommunens drift, organisering og resultater. De skal representere kommunen utad, sette dagsorden og peke på ulike løsningsforslag.

Folkevalgte har ansvar for å sørge for at vedtakene i kommunestyret er i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Dette krever god kontakt med innbyggerne. Samtidig kan ikke de folkevalgtes mandat pulveriseres. Ikke alle innspill fra innbyggerne kan tas til følge, og det er til slutt de folkevalgte som må ta beslutningene.

Notater



Notater



Tips



- Folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse opplever i større grad at de folkevalgte lytter til dem, selv om de nødvendigvis ikke bruker tiltakene mer enn andre. Gjennom god medvirkning får de folkevalgte mulighet til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne.
- I ombudsrollen er det viktig at folkevalgte er synlige og tilgjengelige i hele kommunen, også etter en sammenslåing. Med færre folkevalgte, eller hvis enkelte geografiske områder av kommunen ikke blir representert, vil rollen kunne utfordres.
- Hvis en kommunesammenslåing gir en betydelig reduksjon av antall folkevalgte, kan for eksempel partiene å diskutere sin nominasjonspraksis. Hvis partiene legger vekt på å nominere kandidater fra grupper som ellers er svakt representert, kan dette kompensere for skjevhetene som kan oppstå i mindre kommunestyre.



Til diskusjon

- Hvilke endringer kan vi oppleve i politikerrollen i vår nye, større kommune?
- Hvilke muligheter har jeg som politiker til å ha kontakt med innbyggerne i alle deler av den nye kommunen?
- Hvilke tiltak kan settes i gang for å styrke rekruttering og motivasjon, og redusere frafall i politikken?

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Debattheft er tilgjengelig på internett: www.regjeringen.no/kmd

Ikoner: Freepik fra www.flaticon.com
Forsideillustrasjon: Colourbox
Foto side 3: T. Bringedal/NTB Scanpix
Publikasjonskode: H-2348 B

Trykk: DSS - 06/2015 - 200

