

Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune



16. februar 2016

Temanotat kommunereform:

Lokal identitet og demokrati

1. Innledning

Kommunene Asker, Bærum, Røyken og Hurum har besluttet å gjennomføre videre drøfting og dialog om kommunereform. I rapporten «*Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur*» utarbeidet av Agenda Kaupang AS finnes et omfattende kunnskapsgrunnlag. Som en del av arbeidet med kunnskapsgrunnlag ble det også gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2015. Linker til dette materialet [finnes her](#).

Dette notatet er ett av flere notater som utgjør en oppsummering/kortversjon av følgende temaer:

- Lokal identitet og demokrati
- Næringsliv og næringsutvikling
- Areal transport og miljø
- Nye oppgaver og forholdet til stat og folkevalgte regioner
- Samfunnsmessige vurderinger
- Virksomhetsøkonomiske konsekvenser

Notatene er ikke nye utredninger. Hensikten er at et utvalg sentrale temaer fra Agenda Kaupang-rapporten og andre utredninger skal presenteres på en kort og mer lettfattelig og tilgjengelig måte enn i det omfattende kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

Notatene er ment som støtte til det videre arbeidet. Notatenes presentasjon av muligheter og utfordringer ved kommunesammenslåing er ment som grunnlag for vurderinger i den videre prosess, og ikke en beskrivelse av ferdige konklusjoner.

Kilden til innhold er derfor i hovedsak Agenda Kaupangs rapport, i tillegg til dokumenter som presenterer Stortingets og regjeringens mål og forventninger til kommunereformen. Også andre rapporter og utredninger som gir kunnskap om kommunereformen kan være aktuelle for noen temanotater. Dette oppgis i så tilfelle i det enkelte notat.

De fire første notatene er utarbeidet av kommunene selv. De to siste (*Samfunnsmessige vurderinger* og *Virksomhetsøkonomiske konsekvenser*) er utarbeidet av PriceWaterhouseCoopers AS (PWC) i et felles oppdrag fra de fire kommunene. I disse notatene er forutsetningen at PWC utfyller vurderingene fra Agenda Kaupang-rapporten.

2. Tema og problemstillinger

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på, og medbestemmelse i, lokale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet.

I følge regjeringen er kommunereformen også begrunnet med å styrke lokaldemokratiet . Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil i følge regjeringen gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og å tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov i følge regjeringen ([Kommuneproposisjon 2015 – Prop. 95 S](#)).

Ekspertutvalget for kommunereformen peker på hensynet til politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet som viktige kriterier kommunestrukturen bør vurderes i lys av.

I notatet presenteres først mulige ulemper og argumenter mot en kommunesammenslåing (kap 4). Deretter mulige fordeler og argumenter for en sammenslåing sett i lys av lokaldemokratiet og det lokale selvstyret (kap 5). For begge kapitler er det tatt utgangspunkt i rapporten fra Agenda Kaupang.

3. KS plattform for plattform for godt lokaldemokrati

I KS plattform for godt lokaldemokrati heter det bl.a. følgende:

A) Innbyggerne kjenner seg godt representert

Høy valgdeltakelse

De er motiverte til å stemme

De vet hvem som har ansvaret for beslutninger

De får god informasjon om rettigheter, politikk og tjenester

Det er god rettssikkerhet

De får delta utenom valg

Det er åpen offentlig debatt

Det er god aktivitet i frivillige lag og organisasjoner

Det er god aktivitet i lokale partilag

Partiene sikrer god rekruttering til politikken

Mindretallets rettigheter tas vare på

De vet hvordan de kan ta opp saker

b) De folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne . Avklarte roller og rutiner mellom de folkevalgte og administrasjonen

Godt samarbeid og godt miljø i kommunestyret

Balansert kjønnsrepresentasjon

Gode vilkår for å utøve folkevalgtrollen

Høy etisk standard og fravær av korrupsjon

God eierstyring av kommunale og interkommunale selskaper.

Avklarte roller mellom kommunestyrets representanter i utenom-kommunale organer og partnerskap

c) En leverer det en lover

Resultatene er i tråd med løftene

Gode tjenester

God samfunnsutvikling

Godt tilsyn og kontroll med egen virksomhet

Temaene som er nevnt ovenfor, kan være vanskelig å oppfylle. Verken stor eller liten kommune kan påberope seg å ha et fullgodt lokaldemokrati; de fleste har noe som fungerer dårlig i en eller annen grad. Lokaldemokratiundersøkelsen (2007), en undersøkelse som Kommunaldepartementet bestiller etter hvert kommunevalg, fant ingen systematisk sammenheng mellom størrelsen på kommunen og hvordan innbyggerne vurderer ulike sider ved lokaldemokratiet. Alle kommunene har sine utfordringer i hvordan lokaldemokratiet fungerer, noen er sammenfallende og noen varierer ut fra kultur og størrelse.

Spørsmål til debatt og drøfting

Den videre politiske prosess mellom de fire kommunene må avklare om det finnes omforente svar på blant annet disse spørsmålene:

- En sammenslåing vil endre rammebetingelsene for lokaldemokratiet. Et sentralt spørsmål i den videre diskusjonen er: Hvordan kan en eventuell sammenslåing påvirke forhold KS påpeker som viktige for et velfungerende lokaldemokrati?
- Er det forhold som vil bli dårligere ivaretatt, er det forhold som kan bli bedre ivaretatt?

4. Mulige ulemper ved en kommunesammenslåing sett i lys av lokaldemokratiske hensyn

- En sammenslått kommune vil bli landets tredje største kommune med nær 215 000 innbyggere. Det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i en mindre kommune kan reduseres. De folkevalgtes ombudsrolle for innbyggerne og overfor kommunestyret og den kommunale administrasjonen kan bli mer krevende å ivareta.
- En videreføring av kommunene vil innebære at lokalpolitiske institusjoner med en lang historie videreføres. Kommunen er i så måte en kjent institusjon innbyggerne har et forhold og opplever tilhørighet til. Ingen av de nåværende kommunens steder og bygder har en total dominans og det kan legges til rette for en balanse innad i kommunene i dag som legger til rette for at samtlige deler av kommunen blir ivaretatt og har «sine» representanter.
- Det kan også innvendes at en sammenslåing vil medføre redusert oppmerksomhet mot bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Det store flertallet av innbyggerne vil bo i de tettbebygde områdene i Asker og Bærum og innbyggerne utenfor disse områdene oppleve det som fremmed og usikkerhet med å måtte forholde seg til et kommunestyre som består av mange representanter med en annen bakgrunn og bosted sammenlignet med i dag. En innvending mot et slikt perspektiv er imidlertid at det ligger i enhver kommunestyrerepresentants mandat å ivareta samtlige innbyggere og steder sine interesser innenfor en kommune.

5. Mulige fordeler ved en kommunesammenslutning

- En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom direkte valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre.
- En sammenslåing kan resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.
- Dersom de fire kommunene slås sammen vil ikke kommunen ha et klart senter slik tilfellet ofte er når mindre kommuner vurderer sammenslåing med en storbykommune, for eksempel Kristiansand eller Trondheim. Det kan legge grunnlag for en utvikling av en politisk og administrativ kultur basert på jevnbyrdige parter.
- De tre storkommunealternativene vil ha potensial for at kommunene overtar flere oppgaver fra staten og fylkeskommunene. Det vil innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon og det kan øke interessen for lokaldemokratiet.
- En sammenslåing vil ha som konsekvens at ansvaret for samfunnsutviklingen for hele regionen i større grad enn i dag samles til ett kommunestyre, som er direkte ansvarlig overfor innbyggerne. I dag har nabokommunenes og andre forvaltningsnivåers disposisjoner stor betydning for samfunnsutviklingen, uten at kommunene har innflytelse på beslutningene.
- Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser overfor omverdenen. Kommunen vil bli stor i regional og nasjonal målestokk og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. En ny kommune kan bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet for lokalpolitikken.
- En videreføring av de nåværende kommuner oppleves som lite naturlig å knytte politisk engasjement til for de av innbyggerne som stor grad også lever sine liv i nabokommunene og/eller er innflyttere. For disse innbyggerne kan beslutninger fattet av nabokommunene være av større viktighet, uten at en selv kan påvirke nabokommunen. En sammenslåing vil innebære større sammenfall mellom innbyggernes hverdagsliv og lokalpolitisk nivå.

Spørsmål til debatt og drøfting

Den videre politiske prosess mellom de fire kommunene må avklare om det finnes omforente svar på blant annet disse spørsmålene

- Hvilke ulemper kan en kommunesammenslåing medføre for lokaldemokratiet?
- Hvilke fordeler kan en sammenslåing gi for lokaldemokratiet?
- Taler argumentene samlet sett mest for eller mot en sammenslåing av kommunene?

6. Nærdemokratiske ordninger

Kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av nærdemokratiske ordninger. Det viser erfaringene bl.a. fra Danmark etter kommunereformen der, men også mange kommuner i Norge har utviklet slike ordninger. Innholdet i dette det neste kapittelet er basert på erfaringer og evalueringer av kommunereformen i Danmark, blant annet slik det ble presentert for Hurum kommune ved studiebesøk i Danmark i februar 2016.

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset område som er mindre enn kommunen og som fungerer som plattform for deltagelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede område. Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

De nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn:

- Utvalgenes arbeid har konkret effekt: Det må etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og synliggjøre hvordan innbyggernes input gjør en forskjell
- Opprette en formell og systematisk kobling mellom kommunepolitikken og det som foregår i nærdemokratiorganene.

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærdemokratiske ordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan organet utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

	Representasjon	Valgordning	Funksjon	Administrasjon
Modell 1	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
Modell 2	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/-interesse hevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
Modell 3	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/- interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

7. Borgermedvirkning og mulige tiltak

En annen innfallsvinkel til å møte demokratiske utfordringer kan være medborgerskap og samskapelse – nye måter kommunisere om og arbeide med utvikling av kommunen og politiske saker som bringer innbyggerne nærmere på prosessene, både administrativt og politisk.

Å være medborger handler om å ha like muligheter til – sammen med andre – å delta i samfunnets utforming. Som innbygger i en kommune har man formelle rettigheter og plikter, noe som i liten grad endrer seg som følge av endret kommunestruktur. Derimot vil forutsetningen for å utvikle medborgerskap endre seg. Medborgerskapet retter ikke bare oppmerksomheten mot selve deltagelsen – men synliggjør også de rammebetingelser som påvirker borgernes muligheter for å delta.

Det er mange grunner for å dyrke medborgerskapet for en kommune. Det er større sannsynlighet for at innbyggerne vil støtte politiske vedtak når de opplever å ha blitt konsultert og hatt en reell mulighet for å påvirke vedtaket. Det kan også gi vedtak legitimitet. Kommunene kan tilrettelegge for at innbyggerne kan delta i samfunnsdebatten slik at man i fellesskap kan finne fram til løsninger. En slik åpen dialog mellom innbyggerne og kommunen kan skape forståelse for hva innbyggerne er opptatt av og følgelig være et moment i stadig vanskeligere prioriteringsdiskusjoner.

Slik borgermedvirkning kan skje på mange ulike måter. Særlig viktig er det å ha med seg at dagens ungdommer – morgendagens voksne – søker informasjon og uttrykker sine meninger i en helt annen form og i helt andre kanaler enn dagens voksne – morgendagens eldre.

Sentralt i dette står å utnytte det potensialet som ligger i dagens teknologiske løsninger til å skape nærhet mellom den enkelte innbygger og beslutningstakerne og gjennom dette skape gode rammebetingelser for at innbyggerne kan engasjere seg i lokalsamfunnet. For at dette skal bli mulig, må kommunen være til stede i kommunikasjonskanalene med tilpasset informasjon.

Det å legge til rette for utviklingen av godt medborgerskap handler ikke bare om å utnytte de teknologiske mulighetene som eksisterer i dag på en ny måte i dialogen med innbyggerne, men også om hvordan utnytte og engasjere frivillige organisasjoner i deres arbeid for bedre lokalsamfunn.

I Danmark har man flere steder tatt steget videre fra medborgerskap til «samskabelse». Det grunnleggende prinsippet for «samskabelse» er at kommunen skaper noe sammen med innbyggeren, og ikke for innbyggeren. Avgjørende for dette er tett samarbeid og involvering av frivillige organisasjoner – og alle de engasjerte innbyggerne de representerer – i utvikling lokalsamfunn.

I mange av kommunene i Danmark er det opprettet såkalte [§ 17.4 utvalg](#), også kalt oppgaveutvalg. De har som formål å være en arena for samarbeidsdrevet politikkinnovasjon. Oppgaveutvalgene er rådgivende og midlertidige. De nedsettes av kommunestyret etter innspill fra faste utvalg og økonomiforum. Oppgaver og tema defineres av kommunestyret. Utvalgene legger selv til rette og velger arbeidsform og det gis muligheter for å prøve nye og annerledes arbeidsformer. De inviterer innbyggere med spesiell interesse og kompetanse innenfor det området det skal arbeides med.

For eksempel har Gentofte kommune nedsatt 8 problem- og utviklingsfokuserede oppgaveutvalg med 10 innbyggere, 5 politikere og administrativ støtte. Politikerne utvikler på denne måten politikk

sammen med innbyggerne, administrasjonen fasiliteter prosessene og arbeidsformen. Utvalgene rapporterer til faste utvalg og kommunestyret. Det er også kommunestyret som nedsetter oppgaveutvalgene etter innspill fra innbyggere og politikere.

Antall medlemmer i kommunestyre og faste utvalg er redusert og møter i faste utvalg er begrenset til 4 ganger per år. Utvalgenes rolle er endret fra saksbehandling til strategisk overvåking, med faste punkter på dagsorden. Rene forvaltningsoppgaver og styring av budsjetter er delegert til administrasjonen.

Politikerrollen er på denne måten endret fra å bruke mye tid på administrativ styring til politisk ledelse av prosesser. Det politiske lederskapet handler i større grad om å definere det lokalpolitiske fellesskapets problemer og utfordringer, angi retning for problemløsning og selv delta i utvikling av nye løsninger. De er tydelige på at politisk lederskap handler om å gå først i utviklingen av løsninger som gir svar på lokalsamfunnets problemer = politikerinnovasjon.

Innbyggerrollen er også endret fra en mer passiv observasjon av administrasjonens saksutredninger og politikernes vedtak, til en aktiv og involverende deltagelse og medvirkning i prosesser.

Spørsmål til debatt og drøfting

Den videre politiske prosess mellom de fire kommunene må avklare om det finnes omforente svar på blant annet disse spørsmålene:

- Uavhengig av en eventuell kommunesammenslåing: Hvordan kan borgermedvirkningen og dialogen mellom kommunen og innbyggerne forsterkes gjennom andre former for dialog og arbeidsformer?
- Dersom det skulle bli aktuelt med en kommunesammenslåing: Ville det være aktuelt å innføre nærdemokratiske ordninger?
- Hvordan bør eventuelt hovedprinsippene for slike ordninger være?