



Fylkesmannen i Aust-Agder

VEILEDER FOR LOKALDEMOKRATI

KMD 30.06.2015

Denne veilederen er utarbeidet av Distriktssenteret på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med siktemål å hjelpe kommunene som arbeider med kommunereformen å legge til rette for et sterkere lokaldemokrati. Veilederen ligger på KMDs nettsider (kommunereform.no) og er en nettbasert samling artikler om aktuelle tema, se innhold på neste side. Denne utgaven i Word-format er redigert sammen av prosessveileder Jarle Bjørn Hanken, Fylkesmannen i Aust-Agder. Dette for å ha alle artiklene samlet lett tilgjengelig i ett dokument. Overskriftene i innholdsfortegnelsen er også lenker til den aktuelle artikkelen på KMDs nettsider.

Innhold del A: Kommunen som demokratisk institusjon (side 4 – 29)

- [Vurdering av lokaldemokratisk praksis](#)
- [Representasjon – et viktig demokratisk ideal](#)
- [Tilrettelegging for økt valgdeltakelse](#)
- [Etikk](#)
- Lokaldemokrati i praksis:
 - [Nærdemokrati i Fredrikstad](#)
 - [Samfunns- og demokratiutvikling i Øvre Eiker](#)

Innhold del B: Politisk organisering og politikernes rolle (side 30 -70)

- [Formannskap eller kommuneråd?](#)
- [Kommunestyrets størrelse](#)
- [Kommunedelsutvalg](#)
- [Politiske utvalg og komitéer under kommunestyret](#)
- [De folkevalgte rolle](#)
- [Gode arbeidsbetingelser for de folkevalgte](#)
- [Politisk kultur](#)

Innhold del C: Kommunen og innbyggerne (side 71 – 141)

- [Nærdemokratiske ordninger](#)
- [Eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne](#)
- [Ungdomsråd](#)
- [Lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn](#)
- [Brukermedvirkning og kommunesammenslåing](#)
- [Innbyggernes medvirkning i planprosesser](#)

- [Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere](#)
- [Lokalavisen styrker lokaldemokratiet](#)
- [Representative ordninger i kommunene](#)
- [Innbyggerforslag](#)
- [E-demokrati](#)
- [Frivillig sektor og lokaldemokratiet](#)
- [Samarbeid med næringslivet](#)
- Praktiske metoder for medvirkning
 - [Gjestebud i Svelvik](#)
 - [Lokaldemokrati i skolen](#)
 - [Kahoot!](#)

DEL A

Kommunen som demokratisk institusjon

Artikkel | Sist oppdatert: 19.06.2015 | kommunereform.no

Demokrati er en kjerneverdi i det norske samfunnet. Den mest grunnleggende forståelsen av demokrati er at det er folket og folkeviljen som styrer- både nasjonalt og lokalt. Innbyggerne velger sine lokale ledere som får ansvaret for å gjøre bindende kollektive vedtak. Gjennom valg får de folkevalgte et mandat for fire år, og må stå til ansvar for måten de forvalter sitt mandat. Denne delen av veilederen tar opp grunnleggende sider ved det norske lokaldemokratiet.

Innhold del A:

- [Vurdering av lokaldemokratisk praksis](#)
- [Representasjon – et viktig demokratisk ideal](#)
- [Tilrettelegging for økt valgdeltakelse](#)
- [Etikk](#)
- Lokaldemokrati i praksis:
 - [Nærdemokrati i Fredrikstad](#)
 - [Samfunns- og demokratiutvikling i Øvre Eiker](#)

Når kommuner har bestemt seg for å slå seg sammen, bør de gå gjennom sin demokratiske praksis. Ulike politiske kulturer skal bli til én felles kultur, og prosessen gir muligheter til å tenke nytt om hvordan demokratiet best kan organiseres.

"Eit sterkt lokaldemokrati er både grunnsteinen i folkestyret og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Med kommunar og fylkeskommunar som ramme gjev lokaldemokratiet innbyggjarane gode høve til deltaking og engasjement i det offentlege livet"

St.mld. Nr. 33. 2007-2008. [Eit sterkt lokaldemokrati](#).

Kommunene er lokaldemokratiske arenaer som forvalter viktige oppgaver og tjenester som berører folks hverdagsliv. Innbyggerne skal kunne ha tillit til at kommunen løser sine oppgaver på en måte som ivaretar en høy etisk standard.

I dag deltar noen innbyggere mer enn andre, både i lokalpolitikken og på sivilsamfunnets arenaer. Det er viktig å sikre at ulike stemmer blir hørt og at ulike interesser blir representerte. Dette gjelder blant annet ungdom, eldre, urfolk og innvandrere.

Enkelte sider ved lokaldemokratiet er fastlagt nasjonalt, som for eksempel stemmerettsreglene og valgbarhetsbestemmelsene. Samtidig har kommunene mulighet til å gjøre lokale valg og prioriteringer, for eksempel med hensyn til antall kommunestyrerepresentanter, opprettelse av ulike råd og utvalg og organisering av det politiske arbeidet.

Høy valgdeltakelse ved lokalvalg er viktig for lokaldemokratiet. Demokrati handler også om å skape arenaer for deltakelse mellom valg. Innbyggermedvirkning kan supplere det representative demokratiet, bidra til at flere stemmer blir hørt og at grunnlaget for å fatte beslutninger blir bedre.

For å vurdere hva kommunestyret har oppnådd med sin politikk, trenger innbyggerne innsyn i hvordan saker blir behandlet og hva som er blitt prioritert. Innbyggerne skal også ha mulighet til å vurdere flertallet av kommunestyret sin politikk sett opp mot opposisjonen sin politikk. Derfor er det nødvendig at kommunen er åpen og tilgjengelig, og har et kontinuerlig fokus på hva som kan gjøre lokaldemokratiet bedre.

Vurdering av lokaldemokratisk praksis

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Når lokaldemokratiet i den nye kommunen skal utvikles, er det mange problemstillinger både politikere og administrasjon må drøfte. Gjennomgangen bør ta utgangspunkt i lokale forhold, og kommunen kan finne god hjelp i å bruke ulike verktøy, og se til hva andre ha gjort.

Veilederen [Veien mot en ny kommune](#) kan brukes til å skaffe en oversikt over hvor kommunen står, og til å kartlegge viktige utfordringer:

- Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?
- Hvordan er valgdeltakelsen, rekrutteringen og det lokalpolitiske engasjementet?

- Hvordan drives lokalpolitisk styring - overordnet styring eller detaljstyring?

KS innbyggerundersøkelse

KS tilbyr en lokaldemokratiundersøkelse som gir innbyggere og folkevalgte mulighet til å vurdere lokaldemokratiet i egen kommune. Undersøkelsen gir svar på hvilke styrker og svakheter som finnes i de kommunene som ønsker å slå seg sammen. Dette kan gi et godt grunnlag for å sette felles mål, ivareta det som fungerer godt og forbedre svake områder.

[Spørsmål og svar fra undersøkelsen](#) gjør det enkelt å sammenlikne egen kommune med andre kommuner, og egne resultater over tid. Alle kommuner er invitert til å delta. Kommunal- og moderniseringsdepartementet delfinansierer undersøkelsen. De første 100 kommunene betaler en begrenset egenandel på mellom 15 000 og 20 000 kroner. KS regionkontor kan på forespørsel presentere resultatene.

Time kommune – handlingsplan for bedre lokaldemokrati

Etter å ha gjennomført KS sin lokaldemokratiundersøkelse fikk Time kommune i 2012 [Europarådets pris for godt styreset](#). Det ble særlig lagt vekt på prinsippet om åpenhet. Kommunen ønsker å styrke lokaldemokratiet videre, og har laget en [handlingsplan](#) for å utvikle lokaldemokratiet.

Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som i samarbeid med KS har ansvaret for Europarådets utmerkelse i Norge.

Plattform for godt lokaldemokrati

KS har utarbeidet heftet [Godt lokaldemokrati – ei plattform](#). Heftet kan være et godt utgangspunkt for å diskutere lokaldemokrati i kommuner som skal slå seg sammen.

Diskusjonene kan gi grunnlag for å bli enige om ny, felles standard for lokaldemokratiet i den nye kommunen.

Kjennetegn ved et godt lokaldemokrati med høy tillit:

1. Innbyggerne kjenner seg godt representert.
2. De folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne.
3. Kommunen og de folkevalgte holder det de lover, og leverer gode resultat.

4. Kommunen legger vekt på åpenhet og legger til rette for at innbyggerne kan delta og ivareta sine interesser.

Vurdering av eget lokaldemokrati

- Diskuter hva kommunene mener er sentrale kjennetegn ved et godt lokaldemokrati. Hvilke sider av lokaldemokratiet er kommunene særlig opptatt av? For eksempel: På hvilken måte kan kommunesammenslåing påvirke innbyggernes innflytelse? Hvordan sikre god demokratisk styring av kommunale og interkommunale selskap?
- Kartlegg hvor godt lokaldemokratiet fungerer i hver av kommunene før sammenslåingen. Både folkevalgte og innbyggere kan involveres.
- Kommunene som skal slå seg sammen diskuterer i fellesskap hva resultatene fra kartleggingene betyr for det felles arbeidet som skal gjøres videre. Dette kan gi en retning for nye, felles målsettinger for lokaldemokratiet i den nye kommunen.

Representasjon - et viktig demokratisk ideal

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Når flere kommuner slår seg sammen, skal innbyggerne velge nytt kommunestyre. Representantene som velges, skal ta avgjørelser på vegne av alle innbyggerne i den nye kommunen. Men hvem har velgerne å velge blant? Vil det nye kommunestyret speile et mangfold, eller en håndfull? For eksempel blir menn oftere nominert til partilistene enn kvinner. De politiske partiene har en nøkkelrolle i å sikre god representativitet.

Representativitet er et anerkjent demokratisk prinsipp og viktig for politisk tillitsbygging. Den valgte forsamlingen som skal ta beslutninger på vegne av befolkningen bør gjenspeile befolkningen som har valgt den. Det er vanlig å skille mellom sosial representativitet ut fra bakgrunn, og menings-representativitet ut fra politisk synspunkt.

De politiske partienes ansvar

Det er de politiske partienes ansvar å balansere sosial representativitet mot hensynet til at partiets politiske synspunkter ivaretas. 95% av alle kommune-styrerepresentanter blir valgt på partilister. Resten blir valgt fra by- og bygdelister eller aksjonsorienterte lister. De politiske

partienes rekrutterings- og nominasjonsprosesser er de viktigste kanalene til politiske tillitsverv. De avgjør i stor grad hvem som til sist blir kommunens folkevalgte. Partiene har ulik praksis, men er generelt opptatt av sammenhengen mellom sosial representativitet og menings-representativitet. Likevel finnes betydelige skjevheter i den politiske representasjonen.

Skjevheter i politisk representasjon

[Tall fra kommunestyrevalget i 2011](#) viser skjevheter i nominasjon til partilistene og hvem som blir valgt.

Nominerte listekandidater kommune 2011

58% av listekandidatene til kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 var menn (50.1% gruppens befolkningsandel). 42% var kvinner (49,9%)

26% av kandidatene var mellom 18 og 39 år (29,3%)

3,5% av kandidatene hadde innvandrerbakgrunn (12,2%)

Valgte representanter 2011

62% av alle innvalgte kommunestyrerepresentanter er menn (49,6% andel stemmeberettigede)

38% av representantene er kvinner (50,4%)

35% av representantene er menn mellom 40 – 59 år (18%)

4% av representantene er kvinner over 60 år (15,3 %)

5% av representantene er unge under 30 år (19,4%)

2,5 % av representantene har innvandrerbakgrunn (7,8 %)

Generelt blir menn oftere prioritert til de viktigste politiske posisjonene i lokalpolitikken. 59% av formannskapsmedlemmene er menn, 41% er kvinner. Andelen kvinnelige ordførere er 22%.

[Tall for landsgjennomsnittet](#) viser ikke det nøyaktige bildet, men synliggjør likevel klare skjevheter.

Representativitet er mer enn geografi

I en sammenslåingsprosess vil de politiske partiene være opptatt av geografisk representativitet, slik at det nye kommunestyret speiler hvor innbyggerne bor. Det er også

viktig å diskutere den lokalpolitiske representasjonen generelt. Spørsmål partiene kan stille seg:

- Hvordan er sosial representativitet ivaretatt med tanke på kjønn, alder, etnisitet, yrkesbakgrunn, bosted?
- Vil oppfatningen av hva som er god representativitet endre seg med den nye kommunen?
- Hvordan kan rekrutterings- og nominasjonsarbeidet bidra til god representativitet?
- Er det behov for å se på partienes organisering, arbeidsform og praksis?

Partidemokrati uten deltakere – forskjell på liv og lære

Artikkelen [Partidemokrati uten deltakere?](#) diskuterer partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken. Den viser hvordan prosessene gir sterke føringer for hvilke representanter innbyggerne kan velge mellom.

Prosessene er ofte smale og repeterende, særlig i mindre lokalpartiene. Få blir involvert, og utvelgerne blir ofte de utvalgte. Samtidig har partiene tydelige kriterier for valget av kandidater, og er opptatt av å få frem lister som mange kjenner seg igjen i.

Nominasjonsprosessens avgjørende faser

Rekrutterings- og nominasjonsprosessene har flere faser. Partienes praksis og prioriteringer gir føringer for velgernes valgmuligheter og politisk representativitet.

Mobilisering handler om å motivere kandidater til politisk deltakelse. Engasjement og deltakelse i partipolitikken er fallende, samtidig driver partiene i stor grad mobiliseringsarbeid som før. Kan sammensmeltingen av lokalpartier bidra med nye perspektiver på mobilisering, og til nye arbeidsmåter, for eksempel på hvor man søker kandidater?

Rekrutteringen påvirkes av hvem som rekrutterer. Mange partier er opptatt av å rekruttere bredt. Likevel er det en utfordring at partieliten rekrutterer blant seg selv og gjerne blant innbyggere som ligner dem selv. Ser partiene nye arenaer for rekruttering i den nye kommunen? Vil partienes rekrutteringsgrunnlag endre seg?

Nomineringen styres av nominasjonskomiteen. Sammensetningen av komiteen har betydning for hvilke kandidater som blir foreslått og på hvilke listeplasser. Hvordan bør nominasjonskomiteen settes sammen i den nye kommunen? Har partiet velmenende, men ekskluderende «dørvoktere» som stenger for nye stemmer?

Nomineringen påvirkes også av hvordan partiene organiserer nominasjonsarbeidet. Bør for eksempel forslagsfasen for kandidatutvelgelse organiseres gjennom lokale undergrupper?

Erfaringer fra kommunesammenslåingsprosesser

En [følgeevaluering av sammenslåingsprosessene](#) i kommunene Bodø/Skjærstad, Ølen/Vindafjord, Aure/Tustna og Kristiansund/Frei oppsummerer at den politiske sammensmeltningen har gått bra. Noen læringspunkt fra evalueringen:

- Partiene har vært bevisste på å samordne seg tidlig, for å forberede og gjennomføre nominasjonsprosessene mot neste valg, slik at uenigheter går langs politiske skillelinjer i stedet for langs kommunegrensene
- Partiene har lagt vekt på å tenke representasjon fra hele kommunen når de har utarbeidet valglister for den nye kommunen.
- Etablerte bygdelister har blitt borte ved sammenslåingen
- Kommunene som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i forhold til folketallet i de nye kommunene.
- Det har sjelden eller aldri har vært voteringer i de nye kommunestyrene som har fulgt de gamle kommunegrensene
- Kommunesammenslutningene synes ikke å ha redusert interessen for å avgi stemme ved kommunevalg. Dette bekreftes også av valgstatistikken.
- Interessen for å påta seg politiske verv synes å ha blitt noe redusert.

Mer om representasjon: Litteratur og verktøy

[Valg - Hvor stor rolle spiller listeplassering og stemmetillegg egentlig?](#) Brosjyre fra KMD

Selvsagt – Kvinner skal ha makt (KS, idéhefte)

[Frafall og rekruttering blant unge folkevalgte](#) (NIBR – oppdrag KS, idéhefte)

[Kvinner politiske interesse og deltakelse](#) (Agderforskning, prosjektrapport 5/2013)

[Likestilt lokalpolitikk? En kunnskapsstatus](#) – (ISF 2014)

[Lutter velvilje, men mye gjenstår](#) (Østlandsforskning, 06/2011)

Tilrettelegging for økt valgdeltakelse

Artikkel | Sist oppdatert: 29.06.2015 | kommunereform.no

Kommunene spiller en viktig rolle i folks hverdagsliv, og det er på kommunenivå de fleste innbyggere involveres i politikk. Høy valgdeltakelse i lokalvalg er derfor viktig for et sterkt lokaldemokrati.

"Det representative demokratiet utgjør kjernen i det norske folkestyret. Derfor bør valgdeltakelsen generelt sett være høy, og velgergrupper i alle lag av befolkningen bør delta i størst mulig grad."

[Eit sterkt lokaldemokrati](#) - Stortingsmelding nr. 33 2007-2008.

Det er viktig å være bevisst på hvordan valgdeltakelse kan styrkes i forbindelse med kommunesammenslåing. Lav valgdeltakelse i deler av befolkningen kan føre til at velgergrupper faller utenfor de demokratiske prosessene. Dette kan få negative konsekvenser for legitimiteten til valgsystemet og lokaldemokratiet. Både de politiske partiene og kommunen har et ansvar. Debatt og oppmerksomhet om lokaldemokratiet kan bidra til at flere stemmer.

På landsbasis er deltakelsen litt i overkant av 64 % ved kommunevalg. Det er store variasjoner mellom kommunene og mellom velgergrupper. Det er spesielt lav valgdeltakelse blant unge og personer med innvandrerbakgrunn.

Tiltak for å øke valgdeltakelsen

Valgdeltakelse blir påvirket av en rekke forhold. Det kan handle om sosiale ressurser og holdninger hos innbyggerne, trekk ved selve valget og kjennetegn ved kommunen. Noen kommuner har en kultur for deltakelse der befolkningen deltar aktivt på ulike områder, inkludert valg. Disse forholdene bør sees i sammenheng.

Det fins ulike tiltak for å øke valgdeltakelsen. Det kan være tiltak som retter seg mot gjennomføringen av valget, tiltak rettet mot spesielle grupper, eller som skal bidra til å heve interessen for lokalpolitikk generelt.

Kommunen, de lokale valgstyrene, partilagene og lokalpressen kan enkeltvis og sammen vise hvorfor det er viktig å stemme. Det er viktig å vise at politikk handler om både smått og stort, og at hver stemme teller. Samarbeid med [lokalaviser](#) for å skape blest om og å løfte frem lokalpolitiske spørsmål kan være et godt grep.

Informasjon om valg

[Valgloven](#) og [valgforskriften](#) regulerer hva kommunene er forpliktet til å informere om ved valg. Kommunene har spesielt ansvar for å informere om lokale forhold. Innbyggerne må få nødvendig informasjon om hvem som har stemmerett, når, hvor og hvordan de kan stemme. Tilgjengelig og forståelig informasjon om praktiske forhold kan ha betydning for om velgerne stemmer eller ikke.

Valgportalen [valg.no](#) inneholder Kommunal- og moderniserings-departementets tjenester og informasjon om valget. På nettstedet finnes også oversikt over valglistene, informasjon om valgordningen og regelverket, valgresultater, med mer.

[KMD gir midler til informasjonstiltak](#) før kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015. Prioriterte målgrupper for tilskuddsordningen er unge velgere, innvandrere og velgere med særlige behov. [Disse fikk tilskudd i 2015](#).

Øke valgdeltakelse blant ungdom

Valgdeltakelse blant førstegangselgere har vært om lag 20 % lavere enn resten av befolkningen. Antall førstegangselgere som brukte stemmeretten sin økte med elleve prosentpoeng ved kommunevalget i 2011 sammenlignet med valget i 2007. Det var kampanjer i media og ulike initiativ for å sette fokus på betydningen av å stemme. Terrorangrepene 22. juli virket trolig mobiliserende.

For å øke valgdeltakelse blant ungdom, er det viktig at de forstår hvordan demokratiet fungerer, og hvordan valgdeltakelse kan påvirke kommunens utvikling. Derfor er demokratiundervisningen i skolen viktig.

Erfaringer fra [prøveordningen med stemmerett for 16 åringer](#) viser at det er viktig å bruke lokale nettverksressurser som ungdomsskolemiljøer, skole og nasjonale aktører for å lykkes med å mobilisere unge velgere. Selv om ikke alle kommuner kan delta i prøveordningen, er det selvfølgelig mulig å benytte metodene som er brukt overfor unge førstegangselgere.



[Minstemme.no](#) er et nettsted for demokrati og deltakelse som skal engasjere og involvere barn og unge fra barnehage til og med videregående opplæring. Målet er å utvide barn og unges kunnskap om demokratiet

og demokratiets institusjoner, og gi bevissthet på området.

Nettstedet inneholder tips til faglige ressurser, undervisningsopplegg og tidligere innsendte bidrag.



[Rapvalg](#) kombinerer musikk, politikk og aktiv bruk av sosiale medier for å bidra til å øke kunnskap om valget og å øke valgdeltakelsen blant unge.

[I 2011 ble Rap-valg arrangert](#) for å øke deltakelsen ved kommunevalget. Med budskapet - *Stemmen din teller* - ble konkurransen i hovedsak utlyst i sosiale medier til ungdommer over hele landet. Rapvalg ble også gjennomført i forbindelse med stortingsvalget i 2013.

[Rapporten fra gjennomføringen i 2013](#) viser at de nådde flere unge enn tidligere, de nådde politikere på toppnivå og ungdom i alle fylker, de fikk omfattende mediedekning og det var et stort mangfold av temaer som ble tatt opp.

«Jeg synes dette er utrolig kult. Ikke bare fordi kultur er bra og rap er stilig, men fordi man her har kombinert dette med å oppfordre folk til å bruke stemmeretten sin.» Sveinung Rotvatn, tidligere leder for Unge venstre, stortingsrepresentant for Venstre.

Økt valgdeltakelse blant innvandrere

Ved kommunevalget i 2011 var valgdeltakelsen blant innvandrere 25 prosent lavere enn resten av befolkningen. 43 prosent av innvandrerne benyttet stemmeretten. [I følge SSB sin definisjon](#) er innvandrere personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

Kommunen kan samarbeide med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om gode grep for å få flere innvandrere til å bruke stemmeretten. IMDi formidler valginformasjon til innvandrergrupper på ulike arenaer. De jobber for å mobilisere innvandrere til å stemme gjennom ulike satsninger, tiltak,

aktiviteter og samarbeider med råd og organisasjoner om hva som kan redusere barrierer og stimulere til deltakelse. Se [IMDi-rapporten Mobilisering til val](#).

I forbindelse med stortingsvalget i 2013 inviterte [innvandrerrådet i Øvre Eiker](#) i samarbeid med frivillighetssentralen, voksenopplæringen, NAV og kommunens innbyggere med innvandrerbakgrunn til et arrangement i kommunen hvor hensikten var å mobilisere til valgdeltakelse.

Kommunen stilte med gratis lokaler, og det ble delt ut informasjonsmateriale på 10 forskjellige språk. Oppmøtet var godt. Ordføreren informerte om hvordan folk kunne bruke stemmeretten og det ble avsluttet med en paneldebatt med partiledere fra forskjellige partier. Erfaringen var at tiltaket bidro til at mange skjønnte hvor viktig det er å delta i valg – folk ble engasjerte og motiverte.

Erfaringer fra Danmark

I Danmark gikk valgdeltakelsen først ned etter kommunereformen. men gikk siden opp igjen. Kommunereformen har vært en mulighet for å sette [valgdeltakelse og lokaldemokrati på dagsorden](#).

Silkeborg kommune økte valgdeltakelsen

Silkeborg kommune har prøvd ut ulike tiltak for å øke valgdeltakelsen blant unge. Kommunen samarbeidet med danske P3 om en radiosending fra Silkeborg gymnas, og samtidig sendte de ut brev og postkort med ulik informasjon om lokalvalget.

[Evalueringen av tiltaket](#) viste at satsingen på brev og postkort økt valgdeltakelsen blant ungdom med 3 prosent. Forskerne viser til at den lokale satsingen ser ut til å ha større effekt enn nasjonale valgkampanjer. Dette tror de skyldes at oppfordringen er lokalt forankret, og kommer fra en avsender målgruppen har et nærmere forhold til.

Silkeborg kommune ligger på Jylland og består av de tidligere kommunene Gjern, Them, Kjellerup og Silkeborg som ble slått sammen i 2007 og har ca. 90.000 innbyggere.

Målrettet innsats i Århus kommune

Århus kommune i Danmark har flere innvandrere enn de fleste danske kommuner.

Kommunepolitikerne har blant annet gjort en ekstra innsats for å øke valgdeltakelsen for innvandrere ved å målrette innsatsen mot innvandrerbefolkningen og drive oppsøkende virksomhet i forbindelse

med valg. Eksempel på slik innsats er valgbuss til lokalsamfunn hvor det bor mange innvandrere. Kommunen samarbeider også med «bydelsmødre» - en nasjonal satsing i Danmark for å motivere flere kvinner og deres barn til å bli mer aktive samfunnsborgere.

Mer om valgdeltakelse: litteratur

Valgdeltakelse og lokaldemokrati (2002) Aardal, B. (red.)

Tidsskrift for samfunnsforskning (01/2003). Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Helland, L.(red)

[Ungdom, makt og medvirkning](#). NOU 2011

Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltagelse (2009) Saglie, J. (red.)

Etikk

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Etikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten. Arbeid med etikk hjelper oss til å gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.

Kommuneloven signaliserer at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygge på en høy etisk standard. Å følge lovene er et etisk og moralsk krav. Samtidig går etikken utover jussen. En handling skal være lovlig, men også kunne begrunnes etisk og ses i sammenheng med kommunens øvrige mål og verdier.

I en sammenslåingsprosess er det viktig å drøfte administrativt og politisk hva som skal være den nye kommunens verdigrunnlag, og hvordan dette skal lede til og stimulere høy etisk standard og god praksis.

[Kommunelovens formålsparagraf](#) markerer tydelig hva som skal kjennetegne kommunenes virksomhet: «Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard». [Redegjørelsesplikten i kommunelovens § 48 nr. 5](#), om plikten til å redegjøre for utførte og planlagte tiltak, innebærer en forventning om at kommuner og fylkeskommuner foretar seg noe for å sikre høy etisk standard, og den gir grunnlag for at det føres kontroll med kommunens innsats.

Tillit

Etisk arbeid i kommunen handler om bygging av tillit og er grunnleggende i forvaltningen av fellesskapets verdier. Tillit øker kommunens handlingsrom, både som tjenestetilbyder, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tillit gir grunnlag for medarbeiderfellesskap, samarbeid innad i kommuneorganisasjonen og for et nødvendig samspill mellom kommune, næringsliv, frivillighet og innbyggerne. Motsatt kan påstander om kameraderi, inhabilitet eller avsløringer om korrupsjon svekke kommunens legitimitet og styringsevne.

Kommunen skal forvalte fellesskapets ressurser på en god måte, fastsette innbyggernes rettigheter og plikter og tildele tjenester. Dette har stor betydning for den enkeltes rettssikkerhet og velferd. Lover, regler og interne rutiner regulerer hvordan kommunen forvalter sitt samfunnsansvar. Gjennom å kjenne til og følge reglene kan folkevalgte og ansatte sikre at beslutninger blir så riktige, rettferdige og gjennomtenkte som mulig, og bidra til den allmenne tilliten til kommunen. Det handler blant annet om at innbyggerne skal kunne være trygge på at kommunen løser sine oppgaver på en måte som ivaretar sentrale forvaltningsverdier som likebehandling, personvern, habilitet, klageadgang, offentlig innsyn og åpenhet i den politiske og administrative virksomheten.

[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 samfunnsoppdraget. I mange saker vil folkevalgte og tilsatte i kommunen også få innsikt i og opplysninger om personlige forhold som ikke skal bli allmennt kjent, og bli pålagt taushetsplikt. I slike situasjoner er det viktig at folkevalgte og tilsatte har utviklet et godt etisk immunforsvar.

Høy etisk standard kan ikke vedtas

Høy etisk standard kan ikke vedtas i et kommunestyre. Etikk og etiske prinsipper bør derimot drøftes jevnlig, og etableres som system og praksis i all virksomhet i kommunen. Hver kommune bør selv utforme sin etiske standard utover det lovpålagte, utfra hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit. Nye kommuner bør utarbeide etiske retningslinjer og korrupsjonsforebyggende tiltak.

Etikkportalen – ressursbank for kommunens arbeid

[Etikkportalen.no](https://etikkportalen.no) samler relevante artikler, veiledere, håndbøker, e-læringsverktøy og andre ressurser som kommunen har nytte av i det praktiske arbeidet, for eksempel håndbok i antikorruptjonsarbeid, rammeverk for etiske retningslinjer, e-læringsprogrammet «Etske valg», «Etikktesten».

Har kommunen et systematisk etikkarbeid?

En enkel [test fra Etikkportalen](#) kan gi raskt overblikk over hva etikkarbeidet i kommunen kan omhandle og hvordan situasjonen for arbeidet er. Hva er det viktig å gjøre noe med? Hva bør prioriteres fremover? Hva kan harmoniseres? Hva må innføres? Hva kan harmoniseres? Hva bør prioriteres fremover?

Etiske retningslinjer i en ny kommune

De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Arbeidet med etiske retningslinjer kan skape en felles plattform, stimulere til refleksjon over egen praksis og hjelpe kommuneledelsen i å identifisere og vurdere etiske problemstillinger.

I mange kommuner inneholder de etiske retningslinjene klare anvisninger om hvilken atferd som forventes. Et generelt råd er at retningslinjene er enkle å forstå, konkrete, relevante og med begrenset omfang. Retningslinjene skal fungere som en slags rettesnor i kommunens daglige virksomhet.

I den nye kommunen, bør etiske retningslinjer komme som et resultat av bredt forankrede verdiprosesser blant folkevalgte og ansatte. Kommunens verdigrunnlag er rettesnoren for alle ansatte og folkevalgte, og signaliserer hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet. Retningslinjene bør tydeliggjøre krav til etisk standard som følger av kommunens verdigrunnlag.

Grimstad kommune har, i tillegg til de etiske retningslinjene, utarbeidet en «etikkplakat». Etikkplakaten er ett av flere eksempler i [Håndbok i antikorruptsjon](#), som kan bidra til å øke bevisstheten om etikkens grunnleggende plass i den daglige kommunale virksomheten.

ETIKKPLAKATEN

For folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune

Bedriftskulturen i Grimstad kommune skal gjenspeile etiske kjerneverdier. Folkevalgte og ledere skal gå foran og motivere til etisk refleksjon og gode valg.

De etiske kjerneverdiene i Grimstad kommune er:

ÅPENHET REDELIGHET RESPEKT MOT

Folkevalgte og ansatte bidrar til å virkeliggjøre verdiene i de etiske retningslinjene når de:

ÅPENHET

- Bidrar til åpenhet i alt arbeid og samhandling i kommunen

REDELIGHET

- Opptrer redelig
- Er klar på egen rolle og unngår dobbeltroller
- Opptrer upartisk og praktiserer likebehandling
- Unngår gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke tjenestehandlinger, eller vekke mistanke om slik påvirkning

RESPEKT

- Er tydelig på eget syn og har toleranse og respekt for andres syn

- Møter publikum og brukere med vennlighet, respekt og omtanke
- Viser respekt for personvernet og overholder taushetsplikten

MOT

- Sier ifra om kritikkverdige forhold til den det gjelder eller varsler til noen som kan gjøre noe med det
- Tar ansvar for at egne handlinger er i samsvar med de etiske retningslinjene
- Overholder lover og regler, og forholder seg lojalt til vedtak og avgjørelser, når disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer

Rammeverk og sjekkliste for etiske retningslinjer

KS har utviklet [et rammeverk for å revidere og utarbeide etiske retningslinjer i kommunen](#).

Rammeverket inneholder en sjekkliste over relevante emner, for eksempel: habilitet, bierverv, engasjement i frivillige organisasjoner, bruk av kommunens eiendeler, innkjøp, korrupsjon og bestikkelser, gaver, representasjon, turer, behandling av de som henvender seg til kommunen, forholdet til kolleger, lojalitet og taushetsplikt, varsling.

Arbeid mot korrupsjon

Dårlige holdninger, kameraderi, maktmisbruk, misligheter eller korrupsjon er uheldig for tilliten. Straffeloven definerer korrupsjon som å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. Korrupsjon kan også være å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel.

Hvor grensen for hva som er «utilbørlig» går, kan være vanskelig å si eksakt. Enkeltpersoner, kommunale enheter, ledere og politikere kan foreta seg mindre eller større handlinger som avviker fra idealet om høy etisk standard. Enkeltvis representerer ikke slike skritt nødvendigvis straffbar korrupsjon, men kan over tid befeste en ukultur der grensene for hva som anses upassende, flytter seg.

Det er vanskelig å si noe eksakt om omfanget av faktisk korrupsjon i norsk kommunesektor. Selv om man har begrenset kunnskap, gir undersøkelser som viser folks oppfatninger og ansattes erfaringer noen indikasjoner. Korrupsjon i form av bestikkelser/smøring oppfattes å være lite utbredt, men kommunene utsettes i større grad for en annen type press, nemlig omgåelse av regelverk og favorisering i ulike situasjoner. Det er også avdekket flere store og alvorlige saker. Korrupsjon er et tema alle kommuner må ta på alvor.

Antikorrupsjonsprogram

Et antikorrupsjonsprogram kan hjelpe kommunen i å systematisere arbeidet med å forhindre misligheter og korrupsjon i den kommunale virksomheten. KS har i samarbeid med Transparency International (TI) utarbeidet «[Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon](#)». Her gis tips om hvordan kommunen kan jobbe med egne antikorrupsjonsprogram, og hovedelementer i dette. Kommunen kan selv tilpasse systemer og mekanismer som skal til, og slik det passer best i den enkelte kommune.

Hovedelementer i et antikorrupsjonsprogram

1. Verdier, holdninger og kultur
2. Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
3. Risikoanalyser
4. Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll
5. Strategi for anskaffelser
6. Varslingskanal

Antikorrupsjonsarbeid i Bærum og Oslo

Kommunene Bærum og Oslo har begge erfart den høye kostnaden korrupsjon i egen virksomhet kan medføre. Kommunene har deltatt i KS og TI's korrupsjonsforebyggende nettverk for kommuner og fylkeskommuner.

Bærum kommune har over tid jobbet med både sektorovergripende tiltak og tiltak på spesifikke områder. I det overordnede arbeidet med etikk og verdier tok kommunen utgangspunkt i en verdiprosess. Antikorrupsjonsarbeid ble gitt et spesielt fokus i ledermøter, og kommunen prioriterte å utarbeide verktøy for det praktiske arbeidet med etikk, samt etikkopplæring. De etiske retningslinjene ble fornyet og kommunen lagde bl.a regler knyttet til gaver.

På mer spesifikke områder har kommunen prioritert tiltak for informasjonssikkerhet, internkontroll og avvikshåndtering, anskaffelser, økonomi og finans. I tillegg har kommunen etablert en egen varslingsordning, med et eget varslingssekretariat.

De folkevalgte tok også initiativ for å løfte frem etikk og antikorrupsjon som tema. Etiske normer for Bærum kommunes folkevalgte ble utarbeidet, og arbeidet med etikk, antikorrupsjon og internkontroll ble lagt frem som orienteringssak og diskutert i kommunestyret.

E-læringsprogram om etiske valg i Oslo kommune

Oslo kommune har utviklet et [e-læringsprogram om etiske valg](#). Dette er et godt eksempel på hvordan

kommuner bruker nye metoder og kanaler til å sette etisk refleksjon og praksis på dagsorden.

Mer om etikk: Litteratur og veiledere

[Folkevalgt i kommunen, 2011-2015](#) Kommuneforlaget

[Korrupsjonsfaren i kommuner – sårbarhet, verktøy og metoder](#) KS og TI's
korrupsjonsforebyggende nettverk

[Etikkveilederen – Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen](#) KS

[Veileder om habilitet](#) KMD

[Veileder om varslings – hvordan lage gode rutiner](#) KS

[Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?](#) KS

[Styrevervregisteret](#) KS

[Etikk og verdier forankret i Bærum kommunes styringsmodell](#) Bærum kommune

Nærdemokrati i Fredrikstad

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Da fem kommuner ble slått sammen til Fredrikstad kommune, måtte kommunen tenke nytt om lokaldemokratiet. For å sikre at alle deler skulle føle tilhørighet til den nye storkommunen, besluttet kommunestyret å dele den inn i områder og innføre lokale utvalg. Fredrikstad kommune har over lang tid jobbet systematisk med å styrke innbyggernes deltakelse i kommunale beslutningsprosesser. Et godt eksempel på dette er deltakende budsjett.

Lokalsamfunnsmodellen

Kommunen valgte å starte med ti områder først, for så å utvide til 23 områder med utgangspunkt i grunnskolekretsene i kommunen. Et viktig grep var utarbeidelse av [stedsanalyser i 23 lokalsamfunn](#) som inneholdt historie, utvikling, sammensetning av befolkning og tiltaksplaner. Disse brukes til planlegging den dag i dag. Etter at tre av lokalsamfunnene har slått seg sammen er det i dag 21 lokalsamfunnsutvalg.

«Lokalsamfunnsprosjektet skal først og fremst bidra til å gjøre Fredrikstad mere demokratisk. Målet er å skape flere møteplasser for folk som har lyst og evne til å utvikle lokalsamfunnet sitt, arbeide forebyggende og at frivillig sektor skal få bedre kontakt med kommunal organisasjon og planlegging.»

Fredrikstad kommune, [Kommuneplanens samfunnsdel 2006-2017](#)

Organisering av lokalsamfunnsutvalgene

Ordningen med lokalsamfunnsutvalg er satt i gang av kommunen, men utvalgene er organisert som frivillige organisasjoner. Lokalsamfunnsutvalgene tildeles en driftsstøtte av kommunen på 30 – 80.000 kr.- pr. år avhengig av innbyggertall. Det er etablert en fast struktur i kontakten mellom lokalsamfunnsutvalgene og kommunen. To heltidsansatte lokalsamfunnskoordinatorer følger opp utvalgene. Koordinatorene er ansatt i avdeling for bærekraftig samfunnsutvikling som har ansvar for tilrettelegging av befolkningens deltakelse i demokratiske prosesser.

Utvalgsmedlemmene velges direkte av beboerne i området i henhold til vedtektene. Utvalgene har også ungdomsrepresentanter. Innvandrere er i liten grad rekruttert inn som medlemmer i lokalutvalgene, til tross for at Fredrikstad har en innvandrerandel på 14 prosent av befolkningen.

Et viktig spørsmål er hvordan kan kommunen bidra til å sikre bredere representasjon i lokalsamfunnsutvalgene, og mobilisere flere enn de som allerede er aktive.

Utvalgenes rolle og aktivitet

Lokalsamfunnsutvalgene har ikke fått delegert direkte beslutningsmyndighet fra bystyret, men kommunen bruker utvalgene som høringspart og sparringspartner i plan- og reguleringsaker.

Utvalgene har de siste årene gitt innspill til klima -og energiplan, kommunens handlingsplan for lekeplasser, kommunedelplan for folkehelse. De sitter også i referansegruppe for områdeprogram for gamle Fredrikstad. Utvalgene jobber også med trafiksikkerhet, lekeplasser, stier, møteplasser, dugnader og ulike lokale arrangementer.

Lokalutvalgsleder og lederne for alle partigruppene i kommunestyret møtes årlig. Referat fra lokalsamfunnsutvalgene sendes både til lokalpolitikere, ulike seksjoner i kommunen og til lokalpressen.

Lokalsamfunnsutvalgene på nett

Fredrikstad har et [nettsamfunn som er rettet mot lokalsamfunnsutvalgene](#) og andre lag og foreninger i kommunen. Alle innbyggerne i Fredrikstad kan registrere sin personlige profil, knytte seg til og følge sitt lokalsamfunn eller andre lag og foreninger. Kommunen har lenket opp alle nettsidene til lokalsamfunnsutvalgene. Siden har tatt i bruk kommunens kartløsninger som kan representere aktiviteter og tjenestetilbud.

Evaluerings av lokalsamfunnsmodellen

Fredrikstad kommune har evaluert lokalsamfunnsmodellen både i 2003 og i 2011. I tillegg inviterte kommunen i 2011 til et arbeidsverksted hvor formålet var å se på hvordan lokalsamfunnsutvalgene kan bidra i samfunnsutviklingen, hvordan arbeidet i utvalgene kan møte behov og utfordringer i lokalsamfunnet og styrke lokale initiativ og engasjement. Deltakerne var ledere for lokalsamfunnsutvalgene, faggruppe for lokalsamfunn i kommunen og politikere. I arbeidsverkstedet kom det fram anbefalinger for videre utvikling av lokalsamfunnsutvalgene:

- Lokalsamfunnsarbeidet bør ha sterkere fokus på sosiale og kulturelle behov
- Modellen bør forankres bedre i kommuneadministrasjonen på tvers av seksjoner
- Det er viktig å tilføre kunnskap om prosjektutvikling og sosialt entreprenørskap til lokalsamfunnsutvalgene

Gode grep fra Fredrikstad kommune

- Kommunen har etablert en fast struktur for kontakt mellom utvalgene og administrativ og politisk ledelse.
- Kommunen har avsatt administrative ressurser som følger opp lokalsamfunnsutvalgene.
- Kommunen ser satsingen på lokalsamfunnsutvalg i sammenheng med andre demokratiltak som skal styrke innbyggernes deltagelse mellom valg.

Håndbok for innbyggerdialog

I tillegg til lokalsamfunnsmodellen har kommunen satt i verk en rekke andre lokaldemokratiltak. Det har blant annet blitt utviklet en [håndbok i innbyggerdialog for administrasjon og ansatte i kommunen](#). En av metodene som beskrives i håndboken er

deltakende budsjettering. Håndboken er utviklet som en del av et Interreg-prosjekt sammen med Uddevalla kommune i Sverige.

Deltakende budsjett



Fredrikstad har flere ganger tatt i bruk metoden deltakende budsjettering. Innbyggerne får direkte innflytelse over en gitt pengesum eller mulighet til å gi innspill til et avgrenset budsjettområde.

I forbindelse med opprustning av Trosvik torg, ble deltakende budsjettering brukt som metode. Innbyggerne ble inviterte til å komme med forslag, som så ble tatt videre av kommunen. Innbyggerne stemte over det forslaget de mente var best. Forslaget som fikk flest stemmer vil bli bygget, og nye Trosvik torg vil stå ferdig høsten 2015.

For å få gjennomført prosessen reiste kommunen et sirkustelt på torget, og serverte mat og drikke. Alle innbyggerne ble oppfordret til å tegne, planlegge og diskutere forslag. Kommunen la spesielt til rette for å få innspill fra barn og eldre.

Samfunns- og demokratiutvikling i Øvre Eiker

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

By- og grendeutvalgene har vært en bærebjelke i Øvre Eiker kommune sitt arbeid med stedsutvikling og innbyggermedvirkning i snart 20 år. Visjonen «Sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker» forplikter kommunen til å legge til rette for frivillighet og innbyggerengasjement.

Øvre Eiker utmerker seg med nære relasjoner mellom beslutningstakere, kommuneadministrasjon og innbyggere. Erfaringer fra lokale frivillige utvalg slik det er organisert i Øvre Eiker, kan gi nyttig inspirasjon og læring når lokaldemokratiet skal utvikles.

"I arbeidet med kommunereformen blir det viktig at det legges opp til en organisering som bidrar til lokalt frivillig engasjement. Jeg tror at hver kommune må finne sin form på innbygger-medvirkning og lokaldemokrati. I Øvre Eiker er vi svært godt fornøyd med organiseringen av by- og grendeutvalgene. Dette henger nok sammen med at vi har satset sterkt på stedsutvikling og at hvert av stedene har utviklet en visjon og oppdrag, godt forankret i kommuneplanen og med tverrpolitisk støtte i kommunestyret."

Ann Sire Fjerdingsstad, ordfører i Øvre Eiker.



Kommunens erfaringer med by- og grendeutvalgene

De seks by- og grendeutvalgene arbeider etter retningslinjer som er vedtatt av kommunestyret, men utvalgene har likevel stor frihet til å organisere og prioritere sitt arbeid etter lokale behov. Styrene velges på åpne årsmøter, og de får sin legitimitet gjennom det arbeidet de utfører.

Rekruttering og representasjon følger litt ulike modeller, men det rekrutteres medlemmer til styrene blant aktive og engasjerte innbyggere. Å få ungdom med i styrene og involvering av nye innbyggere har vist seg å være krevende. Skolene og lag og foreninger er en integrert del av arbeidet i utvalgene. Innsatsen for å få med ungdom og nye innbyggere er en kontinuerlig oppgave som det prioriteres å jobbe med.

By- og grendeutvalgene får kr 10.000 til å dekke driftsutgifter pr år. Kommunen har i tillegg satt av til sammen ca. kr 250.000 til løpende tiltak. Det er ulikt hva utvalgene bruker midlene til, men de går ikke til honorering av styreverk.

- By- og grendeutvalgene bidrar til å hente inn ressurser ved at det mobiliseres til frivillig innsats for å få inn prosjektmidler og dugnadsarbeid. Dette gir en svært verdifull kraft i samfunnsutviklingen.
- Utvalgene gir kontinuitet og stabilitet i kontakt og samarbeid mellom stedene og kommunens organisasjon.
- Stedene kan selv kan komme med forslag til stedsutviklingstiltak. Dette virker mobiliserende i de store kommunale planprosesser, og for å få folk til å stille ressurser tilgjengelig når tiltak skal gjennomføres.
- By- og grendeutvalgene vil framover være viktig for å mobilisere og gi innbyggerne mulighet til å delta i kommunereformarbeidet.

Tett kontakt mellom kommunen og utvalgene er avgjørende

Administrasjonen jobber tett sammen med utvalgene. Saksbehandler følger arbeidet over tid og sikrer nødvendig kontinuitet. Det er viktig at kommunen gir rask tilbakemelding på initiativ, slik at engasjementet ikke dør fordi kommunen ikke svarer raskt nok. Saksbehandler har en viktig oppgave i å sørge for at sakene og informasjonen flyter raskt intern i kommuneadministrasjon.

Hvert utvalg har en kontaktperson i kommunens administrasjon. Kontaktpersonen har en veileder- og koordinatorrolle, og er til stede på møter. I store kommunale planprosesser tar saksbehandler med innspill fra utvalgene tilbake til kommunen.

Kommunestyret setter rammer for utvalgenes arbeid, og de er svært godt informert om prioriteringer og framdrift. Den tette kontakten med utvalgene gjør at kommunestyret opplever at de er tett på, og at det aldri reises tvil om at det er de som gir rammene.

Kommunestyret bruker utvalgene aktivt til å mobilisere rundt aktuelle tema. Eksempel: På [møtet i Fiskum grendeutvalg](#) i desember 2014 var ordfører til stede og informerte om kommunereformen. Ordfører ba samtidig grendeutvalget om å arrangere folkemøte om kommunereformen.

Stedsutviklingstiltak prioriteres etter tur

Kommunen har bestemt at de skal prioritere midler til stedsutviklingstiltak i by- og grendeutvalgene etter tur. Kommuneplanen har temaplaner for hvert tettsted, med eget kommuneplankart og handlingsprogram.

Vedtak i Kommunestyret - 18.02.2015 Kommunestyret godkjenner forslag fra Fiskum grendeutvalg om å disponere 2 mill. kr av bevilgningen til stedsutvikling, prosjekt 6011, til bygging av flerbruksanlegg ved Darbu skole.

Begrunnelse Flerbruksanlegget ved Darbu skole representerer et prosjekt som hele bygda står bak. Tiltakene er høyt prioritert i stedsutviklingsprogrammet og vil gi et flott aktivitetsområde tilknyttet skolen og knutepunktet.

Samarbeidet med frivilligheten er viktig

Samarbeid med frivilligheten er en sentral del av Øvre Eiker sin medvirkningsstrategi. Kommunen har også gode erfaringer med en rådsmodell med idrettsrådet, musikkrådet, innvandrerrådet, teaterrådet og kulturminnerådet. Lag og foreninger i Øvre Eiker utformet i 2000 et [verdimanifest](#) som kommunestyret har sluttet seg til. Kommunens visjon og verdimanifestet forplikter på arbeidsform og holdninger til deltakelse og medvirkning.

Representant for innvandrerrådet deltar blant annet i arbeidet med utforming av strategi for frivillighet i Øvre Eiker kommune. Erfaringen er at det er et tidkrevende arbeid å sikre deltakelse og demokratisk innflytelse fra innvandrerbefolkningen. Samarbeidet med innvandrerrådet og god støtte fra kommunen har vist seg å være viktig for å få til innflytelse fra innvandrerbefolkningen.

Temamøter og innovasjonsverksted

Både temamøter og innovasjonsverksted har vist seg å være gode arenaer for å diskutere samfunns- og demokratiutvikling. Temamøter på ulike steder i kommunen brukes aktivt for å få innspill fra befolkningen på dagsaktuelle saker, som for eksempel utbygging av riksvei. Temamøter blir også brukt i forbindelse med kommunereformen. På disse møtene har innbyggerne uttrykt bekymring for om visjonen og verdigrunnlaget til Øvre Eiker blir ivarettatt med en annen kommunestruktur. Dette er eksempel på viktige signaler til politikerne.

I 2014 gjennomførte Øvre Eiker en serie med innovasjonsverksteder. Hensikten var både å legge grunnlag for en fornyelse av frivilligstrategien og for å få fram erfaringer og forslag til konkrete forbedringer i samspillet mellom frivilligheten og kommunens organisasjon. Et eksempel er innovasjonsverksted mellom kommune og innvandrerrådet våren 2014. Verkstedet bidro til at rådet etablerte en egen [facebookside](#). Målet med tiltakene er å styrke dialogen mellom ulike språkgrupper og fremme integrering.

Øvre Eiker «eksperimenterer» med ulike måter for innbyggerinvolvering og jobber kontinuerlig med å videreutvikle og forbedre både arenaer og tema. Temamøtene og

innovasjonsverkstedene er utviklet på bakgrunn av resultater etter [innbyggerakademiet](#) som ble gjennomført over en toårsperiode fra 2008.

Inkludering gir mer demokratisk innflytelse

I Øvre Eiker har samarbeidet mellom kommunen, NAV og Innvandrerrådet ført til flere praktiske tiltak som bidrar til inkludering og som kan legge grunnlaget for mer demokratisk innflytelse fra innvandrerbefolkningen.

Treffpunkt på Øvre Eiker Frivilligsentral: Hver onsdag inviteres innvandrere og andre til ulike aktiviteter i Frivilligsentralen. MOTTO: Kjennskap – Vennskap!

Fellesdugnader i regi av kommunene der ansatte i kommunen og innvandrere jobber sammen. Et eksempel er vårrydding av kommunens 1000-årssted.

Leksehjelpen «Trå til». Ungdom inviteres til frivillig samfunnsinnsats og ett av arbeidsområdene er støtteundervisning til innvandrerfamilier med barn som strever med språkforståelse. Ungdom som deltar får et anbefalingsbrev fra ordfører og rådmann som de kan legge ved søknad til utdanningsinstitusjoner eller jobb.

Deltakere i introduksjonsprogrammet er med som frivillige i Hokksund blomsterparlament. Blomsterparlamentet er en frivillig organisasjon på 25 personer som supplerer kommunens veg/parkavdeling med anskaffelse, beplantning og stell av blomster i Hokksunds sentrum.

Innvandrerrådet arrangerer seminar med ulike tema. Ett eksempel er seminar om «barneoppdragelse» som er et samarbeid med Øvre Eiker Frivilligsentral.

Samarbeid om mobilisering til økt [valgdeltakelse](#).

Samarbeidsløsningene må videreutvikles og fornyes

Øvre Eiker har vært en foregangskommune på samarbeid mellom kommunen og innbyggerne i mange år. Kommunen er opptatt av å videreutvikle samarbeidsløsninger i en ny tid med nye utfordringer, og har startet prosjektet [Sammen mot 2022](#). Samarbeid og læring mellom grendeutvalgene er ett av temaene som diskuteres.

Kommunen er også opptatt av at samspeilet mellom by- og grendeutvalgene og kommunen som organisasjon må fornyes. Det må også jobbes mer med strukturer og rutiner slik at tempoet fra initiativ til svar kan holdes oppe. Arbeidet er en del av kommunens innsats i det nasjonale programmet [Sammen om en bedre kommune](#). Dette programmet skal bidra til å utvikle og ta i bruk nye arbeidsformer som fremmer innovasjon og nyskaping.

Tekster som er skrevet om Øvre Eiker av Distriktssenteret

- [Grendeutvalg som utviklingskraft](#)
- [Stedsutvikling er hovedsatsingsområde i Øvre Eiker](#)
- [Kommuneplanarbeid i Øvre Eiker](#)

Mer om samfunnsutvikling i Øvre Eiker: Litteratur

[Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden](#). Hanssen, G.S., Klausen, J.E. og Winsvold, M.

[En analyse av Innbyggerakademiet i Øvre Eiker kommune](#). Lorentzen, H. og Schou, A.

[Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner](#). Moland, L.E., Elgvin, O., Hilsen, A.I. og Lien, L.

DEL B

Politisk organisering og politikernes rolle

Artikkel | Sist oppdatert: 26.06.2015 | kommunereform.no

I prosessen med sammenslåing må det avklares hvordan det politiske systemet i den nye kommunen skal se ut. I denne delen av veilederen gjør vi rede for ulike sider ved politisk organisering og de folkevalgtes rolle.

Innhold del B:

- [Formannskap eller kommuneråd?](#)
- [Kommunestyrets størrelse](#)
- [Kommunedelsutvalg](#)
- [Politiske utvalg og komitéer under kommunestyret](#)
- [De folkevalgtes rolle](#)
- [Gode arbeidsbetingelser for de folkevalgte](#)
- [Politisk kultur](#)

Kommuner som slår seg sammen må organisere det politiske systemet på nytt, og i den forbindelse ta en rekke valg.

Den nye kommunen kan velge formannskapsmodell eller parlamentarisme. Kommunen bør da blant annet vurdere hvilke formelle endringer en eventuell innføring av parlamentarisme vil innebære, og hvordan en overgang vil påvirke lokaldemokratiet. Kommunen bør vurdere om det skal etableres utvalg og komiteer knyttet til det politiske arbeidet, og om det eventuelt skal delegeres oppgaver til organ under kommunestyret.

Når flere kommuner slår seg sammen må den nye kommunen ta stilling til hvor stort kommunestyret skal være. Det handler om å finne en balanse mellom bred representasjon og god politisk styring. Det er viktig å ta utgangspunkt i lokale forhold i vurderingen av konsekvensene av ulikt antall kommunestyrerepresentanter.

Samtidig bør kommunen være oppmerksom på hvordan endringer i oppgaver og organisering i forbindelse med en sammenslåing kan påvirke folkevalgrollen. De folkevalgte har 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. Det er viktig å være bevisst på at innholdet i de ulike rollene kan endres når kommuner slår seg sammen.

Formannskap eller kommuneråd

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Ved en kommunesammenslåing kan det være aktuelt for politikere og administrative ledere å velge mellom formannskapsprinsmodell og parlamentarisme.

Teksten er en forkortet versjon av Saxi, H.P. (2015) [Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?](#)

Ved en kommunesammenslåing kan det være aktuelt å gjøre en vurdering om hvilke politisk styringsmodell som vil passe i den nye kommunen. En kan velge mellom en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell.

- Hvilke hensyn bør vurderes før beslutningen fattes?
- Hvilke formelle endringer vil innføring av parlamentarisme innebære?
- Hvordan vil overgangen påvirke lokaldemokratiet?
- Hva vet vi om erfaringene med kommunal parlamentarisme så langt?
- Hvilke praktiske hensyn må avveies etter at man eventuelt har bestemt seg for å innføre kommunerådsordningen?

Hvilke formelle forskjeller er det på en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell?

De fire viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er **organiseringen** av valg til det utøvende organet, **bemanningen** av det utøvende organet, det utøvende organets **ansvar** og det utøvende organets **oppgaver**.

- Det er en grunnleggende forskjell på det utøvende organets ansvar i forhold til de folkevalgte i de to systemene. Formannskapet sitter trygt ut perioden uavhengig av vedtak i kommunestyret. Verken formannskapet eller ordføreren kan stilles til ansvar av kommunestyret. Med parlamentarisk styring vil imidlertid kommunerådet stå ansvarlig ovenfor de folkevalgte i kommunestyret som kan fremme forslag om mistillit. Får et slikt forslag flertall, må et kommuneråd fratre (§ 19 nr. 5 og 19a nr. 7).
- Formannskapets medlemmer er direkte folkevalgte representanter med sete i kommunestyret. Kommunerådet må derimot bestå av politikere som ikke samtidig sitter i kommunestyret. Medlemmene i rådene er ikke nødvendigvis direkte folkevalgte. En fordel med denne ordningen er at tilfanget av medlemmer til det utøvende organet blir adskillig større enn om man begrenser seg til de folkevalgte i kommunestyret.
- Valg til formannskap foregår med forholdstalsvalg i kommunestyret. Med unntak av de aller minste partiene, vil alle partier være representert i formannskapet etter størrelse i kommunestyret. Med innføring av parlamentarisme velges kommunerådet med flertallsvalg. Rådet vil da bare bestå av en del av partiene i kommunestyret. Muligheten for å danne mindretallsråd foreligger også. Negativ parlamentarisme innebærer at et råd kan bli sittende selv om det ikke har støtte fra et flertall av de folkevalgte ved tiltredelsen. Blir imidlertid rådet møtt med et flertall i kommunestyret bak et mistillitsvotum eller etter et kabinettsspørsmål, må det fratre.
- Overgang fra formannskapssystem til parlamentarisme innebærer at et politisk valgt kommuneråd overtar administrasjonssjefens rolle som leder av administrasjonen, og administrasjonssjefens funksjoner bortfaller (§ 19 nr. 2). Med formannskapsmodell har administrasjonssjefen mye makt i kraft av å ha ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning (§ 23 nr. 2). I et formannskapsbasert system, vil administrasjon og politikk være separert i to sfærer. Politikerne fatter i stor grad vedtak på bakgrunn av de faglige rådene fremmet av administrasjonssjefen. I et parlamentarisk system får et politisk kommuneråd kontroll med innstillingsretten. Dette gir politikerne større muligheter til å initiere saker og til å påvirke sakene før de skal behandles politisk. Innstillingene får en politisk valør. Siden rådet formelt har ansvar for iverksettingen, kan det også påvirke sakene i denne fasen. Dette betyr at innføring av parlamentarisme formelt gir politikerne større mulighet for styring av administrasjonen enn en formannskapsmodell. I kraft av sin kompetanse og kapasitet vil det administrative systemet uansett ha stor innvirkning på politikken, men med parlamentarisk styring øker politikernes styringsmuligheter.

Samlet sett innebærer disse fire forskjellene at overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme representerer en konstitusjonell endring. Derfor har man i kommuneloven lagt inn en forsinkelses-prosedyre, der det kreves at spørsmålet om å innføre parlamentarisme skal være reist og votert over i to kommunestyremøter, med et valg imellom (§ 18 nr. 2). Det kreves bare flertall for parlamentarisme i den andre avstemmingen, og det er tilstrekkelig med vanlig flertall. Reversering av styreform- fra parlamentarisme til formannskapsmodell kan også gjøres med alminnelig flertall (§ 18 nr. 3).

Hvilke erfaringer har vi med parlamentarisme?

Empiriske studier fra byer og fylkeskommuner som har innført en parlamentarisk modell viser at parlamentarisme stort sett har virket som forutsatt. Et stort flertall av de folkevalgte er enige i at målsetninger som «å klargjøre det politiske ansvar» og «å tydeliggjøre de politiske skillelinjene» langt på vei er realisert. Siden parlamentarisme innebærer at et politisk råd overtar styringen av administrasjonen (som rådmannen har i formannskapsmodellen), blir også den politiske styringen styrket på bekostning av administrasjonen.

Et klart flertall av byrådsmedlemmene ønsker å videreføre den parlamentariske modellen, mens flertallet for parlamentarisme i fylkestingene er mindre. På den andre siden, en stor andel av de folkevalgte som tilhører opposisjonspartiene er frustrerte. De opplever at rådet har fått for mye makt og enkelte steder kan opposisjonen karakteriseres som avmektige. Et system bygget på majoritetsparlamentarisme vil også medføre ulemper for de folkevalgte som støtter rådet. For å sikre et flertall, må disse i enkelte tilfeller stemme imot egen overbevisning. Dette gjelder særlig der flertallet er knapt og koalisjonen består av mange partier. En annen ulempe med parlamentarisme er at systemet er mer lukket enn i et formannskapsbasert system. En tredje ulempe er at parlamentarisme i kommunesektoren er en dyrere styringsmodell.

Parlamentarismen både i byene og i fylkeskommunene berører først og fremst den interne styringen i kommuner og fylkeskommuner. Forholdet mellom den strategiske toppledelsen i administrasjonen og politikerne, og forholdet mellom det utøvende organet og de valgte representantene blir stekt påvirket. Det samme kan sies om forholdet mellom representantene for partiene i posisjon og opposisjon. Det er altså i den interne styringen vi kan registrere endringer. Disse endringene ser ut til å gå i den retningen man ønsket da man formulerte målene med å innføre parlamentarisk styring i kommunesektoren.

I kommuneloven § 21 heter det at grupper av folkevalgte «som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utrednings- og kontormessig assistanse». Dette følges opp i varierende grad. I Oslo er representantene for partiene i opposisjon godt fornøyde med tilrettelegging, og har egne kontorer, politiske sekretærer og romslige frikjøpsordninger. På den andre siden, i Tromsø har byrådssiden monopolisert ressursene til politisk aktivitet.

Passer parlamentarisme best i store eller små kommuner?

[Saxi \(2015\)](#) ser fire argumenter for at man bare bør innføre parlamentarisme i forholdsvis store kommuner: kompetanseargumentet, politiseringsargumentet, autonomiargumentet og kostnads-argumentet:

Kompetanseargumentet innebærer at det er lettere å rekruttere kompetente politiske ledere i store kommuner enn i små. Politikere som skal inn i et kommuneråd får et lederansvar over store administrative systemer. Dette krever både personlige lederevner og administrativ kapasitet. Som nevnt behøver ikke kommunerådets leder og øvrige medlemmer å være valgt inn i kommunestyret. Dette gjør at man kan velge blant kommunens valgbare innbyggere hvem man ønsker inn i rådet. En fordel med dette er at man får mange å velge mellom, slik at man kan sikre seg en viss kompetanse på de som skal styre kommunen. Dette er særlig viktig i de første periodene med parlamentarisk styring, fordi det da skal etableres et styresett som få i kommunen har førstehånds kjennskap til. De parlamentariske prinsippene må tilpasses til kommunal politikk.

Det andre argumentet kan vi kalle for **politiseringsargumentet**. Kommunalforskning har vist at det er større grad av politisk polarisering og partipolitisering i store kommuner enn i små. I mindre kommuner er det også vanskeligere enn i store å rekruttere politiske kandidater til partiene. Større kommuner har færre politikere pr. innbygger, og disse må jobbe hardere enn politikerne i små kommuner. Kommunestyremedlemmer i store kommuner bruker for eksempel dobbelt så mye tid på politikk som i småkommunene. Parlamentarisme passer bedre i store kommuner enn i små fordi politikken i de store byene i større grad er politisert langs de nasjonale skillelinjene. Det skjer en polarisering og en parti-politisering av kommunepolitikken, som gjør at parlamentarisme sannsynligvis vil få økt aktualitet.

Et siste argument for at parlamentarisme først og fremst er en styreform som passer i store kommuner er **kostnadsargumentet**. Erfaringene fra Oslo, Bergen og Tromsø viser at driften blir dyrere med innføring av parlamentarisme. I store kommuner vil kostnadene pr. innbygger

til kommunerådet bli mindre enn i en liten. Høsten 2013 var det for eksempel 14 heltidspolitikere tilknyttet byrådet i Bergen. I Tromsø kommune var det 12. I innstillingen om «Innføring av parlamentarisme i Tromsø kommune» beregnet man merkostnadene ved å innføre parlamentarisme til mellom 10 og 12 millioner kroner, basert på fem byråder og fem politiske rådgivere. Siden man valgte å øke antall byråder og rådgivere til seks, kan vi anslå merkostnadene til 12 til 14 millioner. Når vi vet at innbyggertallet i Bergen er 270.000 og Tromsø er 70.000, så illustrerer dette hvor mye dyrere styringssystemet er pr. innbygger i Tromsø sammenlignet med Bergen.

Hvordan skal vi utforme vår form for parlamentarisme?

Parlamentarisme er en fleksibel styreform. Norske kommuner som har valgt parlamentarisme eller som vurderer dette, kan utforme det parlamentariske systemet på ulike måter. Man kan for eksempel utforme systemet slik at det blir [konsensuspreget eller mer majoritetspreget](#). Her er noen muligheter.

Valg av kommuneråd

Etter § 19 må det holdes en avstemming på rådets leder og nestleder i kommunestyret. Videre følger det av § 19a, at det er ordføreren som etter sonderinger med partilederne gir en kandidat i oppdrag å danne kommuneråd. Siden ordningen innebærer innsettingsvotering, skulle man forvente at dette ville øke sjansene for å få et flertallsråd og dermed majoritetsstyre. Det er imidlertid mulig å stemme blankt i denne avstemmingen, slik at det ikke uten videre er gitt at rådet får et flertall. Utpekingsalternativet kan også gi mindretallsråd, og dermed konsensuspreget styre.

Kommunerådet kan være basert på ulike løsninger

Flertall eller mindretall? Med flertall blir rådet majoritetspreget, med mindretall må rådet søke støtte fra ett eller flere partier i opposisjon, og det blir mer balanse mellom rådet og kommunestyret. Dermed kan politikkkutformingene bli mer konsensuspreget.

Ett parti eller en koalisjon? Med ett råd bestående av ett parti øker sjansene for en enhetlig politikk. Koalisjonsråd kan bli preget av intern strid. Ettpartiråd med flertall er teoretisk det mest majoritetspregede, men det har ikke forekommet til nå. Siden det er lite sannsynlig at ett parti alene får flertall, står valget ofte mellom å danne koalisjon med flertall eller ettpartiråd med mindretall.

Kollektivt ansvar eller «ministerparlamentarisme»? Kollektivt ansvar innebærer at hele rådet står ansvarlig ovenfor kommunestyret. Dette kan bidra til bedre samordning.

Ministerparlamentarisme innebærer at hver av medlemmene i rådet får ansvar for hver sitt saksområde. Kommunerådslederen kan dermed kaste enkeltråder som får mistillit imot seg, uten at rådet som helhet behøver å trekke seg. Dette kan gjøre politikktutforming mer fleksibel og konsensuspreget.

Stort eller lite kommuneråd? Et stort råd er naturlig nok dyrere enn et lite, men det øker kapasiteten og gir rom for mange partier hvis man baserer rådet på en koalisjon. Et lite råd er billigere, og makten kan bli mer konsentrert.

Folkevalgte eller leder-emner? Medlemmer av rådet kan plukkes blant representantene i kommunestyret, blant personer som ikke er folkevalgte eller en blanding av begge. Velges det første, vil dette lette kommunikasjonen mellom rådet og de folkevalgte. Velges det siste styrker man sannsynligvis rådets lederkompetanse. Man kan forvente at kommuneråd med sterk lederkompetanse og svakere politisk erfaring kan bidra til majoritetspreg.

Få eller mange rådgivere? Rådets kapasitet og kompetanse kan økes med å ansette politiske rådgivere. Dette vil styrke rådet i forhold til de folkevalgte, og bidra til majoritetsstyre. Kostnadene med mange rådgivere trekker i negativ retning.

Åpne eller lukkede rådsmøter? Kommunerådene er folkevalgte organer, men bestemmer selv om deres møter skal være åpne, jf. § 31 a nr. 3. Lukkede rådsmøter kan øke rådets muligheter for å utvikle en samordnet politikk. Dette kan være viktig i koalisjonsråd, der det kan være sprik mellom partiene. Dette bidrar til majoritetsstyre. Med åpne møter kan intern uenighet bli offentlig, og rådet svekkes.

Rådet og kommunestyret

I kommunelovens § 21 heter det at gruppene av kommunestyremedlemmer i opposisjon «skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse». Velger man rause frikjøpsordninger, velutstyrte kontorer og muligheter for opposisjonspolitikere til å delta på konferanser og lignende, vil kapasiteten til å drive aktiv opposisjon øke, og dermed kan majoritetspreget dempes. Ulempen med rause ordninger er at det er kostnadskrevende.

Representantene for partiene i opposisjon kan også få en mer aktiv rolle ved å utvikle ordninger med interpellasjoner og spørsmål.

Komitebehandlingen i kommunestyret gir også opposisjonen muligheter for å påvirke politikken. Her spiller det en rolle om man praktiserer proporsjonal fordeling av komiteledere, eller om posisjonen sikrer seg disse. Om komiteene reelt får muligheter for å påvirke sakene før plenumsmøtene i kommunestyret er også avgjørende for om systemet er konsensus- eller majoritetspreget. I dag praktiserer alle byer med parlamentarisme åpne komitemøter. Dette svekker komiteene som politiske verksteder, og bidrar til å gi politikkkutforming en majoritetspreg.

Sist, men ikke minst, vil graden av delegasjon fra kommunestyret til rådet ha stor betydning for om systemet blir konsensus- eller majoritetspreget.

Kommunerådet og administrasjonen

Rådets strategiske overtakelse av administrasjonen er en viktig årsak til at innføring av parlamentarisme bidrar til et mer majoritetspreget styresett. Når et by- eller fylkesråd overtar innstillingsretten, iverksettingsansvaret og samordningen av administrasjonen gir dette økt innflytelse i alle ledd i den politiske saksbehandlingsprosessen. En ulempe med dette kan være at man også samtidig svekker fagstyret. En annen ulempe kan være at man får samordningsproblemer, fordi rådet er et kollegium, mens rådmannen har eneansvar. Dette gjelder særlig for koalisjonsråd.

Kommunestyrets størrelse

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Teksten er en forkortet utgave av Klausen, J.E. (2015). [Kommunestyrets størrelse](#).

Når to eller flere kommuner slår seg sammen, må man ta stilling til størrelsen på kommunestyret. I noen tilfeller vil økningen i innbyggertall innebære at antallet representanter i det største kommunestyret må økes, ut ifra bestemmelsene i [kommunelovens §7](#). Antallet folkevalgte kan ha flere konsekvenser for representasjonsrollen og den politiske styringsfunksjonen. Det er viktig, med utgangspunkt i lokale forhold, å vurdere konsekvensene av ulikt antall kommunestyrerepresentanter.

Sammenslåing reduserer antallet folkevalgte

Erfaringer fra tidligere sammenslåinger er at det blir færre folkevalgte alt i alt, når to eller flere kommuner slår seg sammen. Mønsteret er at det nye kommunestyret har samme antall plasser som det største kommunestyret hadde før sammenslåingen.

Det er få eksempler fra nyere tid på at et kommunestyre blir betydelig større, fordi en eller flere nabokommuner har blitt innlemmet. [Kommunene Sandefjord, Andebu og Stokka har vedtatt sammenslåing fra 1.januar 2017](#). Kommunestyret i den nye kommunen skal ha 57 medlemmer. Før sammenslåingen har Sandefjord 39 bystyrerepresentanter, Stokke har 29 og Andebu har 25 representanter i kommunestyret.

Fram til konstitueringen etter ordinært kommunestyrevalg i 2019, skal kommunestyret i nye Sandefjord kommune bestå av 39 representanter fra Sandefjord, 11 representanter fra Stokke og 7 representanter fra Andebu. Disse utpekes av og blant de enkelte kommunestyrene med utgangspunkt i valgresultatet i 2015. Fra 2019 vil kommunestyret/ bystyret i nye Sandefjord kommune bestå av 45 representanter.

Risiko for ujevn geografisk representasjon

Hvis det blir færre folkevalgte i den nye storkommunen enn det var til sammen i de tidligere kommunene, blir også kontaktflaten mellom innbyggere og folkevalgte mindre. Innbyggerne kan oppleve at politikerne blir mindre tilgjengelige, og at de i mindre grad er synlige og til stede i nærmiljøet og ved ulike anledninger og arrangementer.

De aller fleste folkevalgte er fritidspolitikere, og den tiden de har til rådighet til politisk virksomhet er knapp. Derfor er det begrenset hvor mye de kan være til stede utover sitt eget nærmiljø. Hvis antallet folkevalgte reduseres betraktelig, kan det hende at noen av tettstedene i den nye storkommunen ikke får noen av sine "egne" inn i kommunestyret. Dermed kan den folkevalgte kapasiteten for kontakt med innbyggerne også bli skjevt fordelt geografisk.

Kommunesammenslåing kan for enkelte derfor oppleves som vanskelig, fordi de orienterer seg sterkt mot sitt eget nærmiljø og knytter deler av identiteten til sin egen kommune. Det nye kommunestyret må bygge opp en felles identitet knyttet til den nye storkommunen. I denne prosessen er det ekstra viktig å være synlig til stede lokalt. Hvis deler av den nye kommunen blir svakt representert, kan dette gi grobunn for negative oppfatninger om at ens eget sted blir forbigått og glemt. I slike tilfeller kan det

vurderes å opprette [nærdemokratiske ordninger](#), der formålet er å gi lokalsamfunnet mulighet til medvirkning i kommunale prosesser.

Ombudsrollen

En viktig del av [lokalpolitikernes rolle](#), er å være ombud for innbyggerne. De folkevalgte skal kunne ta opp saker innbyggerne er opptatt av, og tale deres sak overfor kommuneadministrasjonen og i kommunale beslutningsprosesser. Også her er det viktig at folkevalgte er synlige og tilgjengelige i hele kommunen. Hvis antallet folkevalgte reduseres sterkt, eller hvis deler av kommunen blir underrepresentert, kan denne rollen svekkes.

Det har også vært tilfeller hvor oppfatninger om politikerrollen har blitt endret i en ny og større kommune, og at det da oppleves som uprofesjonelt og lite legitimt å opptre som ombud. Dersom den politiske representasjonen svekkes ved at det blir færre folkevalgte alt i alt, kan denne rolleendringen forsterke utfordringene med ombudsrollen. Det er derfor viktig at det nye kommunestyret tar disse problemstillingene i betraktning. Det finnes en rekke mulige tiltak for deltakelse som kan oppveie for dette og bidra til at kontakten med innbyggerne sikres.

Representasjon av ulike grupper

Forskning har vist at enkelte grupper blir dårligere representert når det blir færre medlemmer i kommunestyret. For eksempel har kommuner med få folkevalgte i gjennomsnitt svakere representasjon av ungdom i kommunestyret. Når antallet «sikre» plasser for hvert parti blir lavere samlet sett, kan dette føre til at uerfarne yngre kandidater ikke når langt nok opp på listene i nominasjonsprosessene. Men det er også en tendens til at eldre og mer rutinerte politikere får flest kumuleringer.

Det har også vist seg at det er sammenheng mellom lav kvinneandel og kommunestyrets størrelse. Kvinner er jevnt over dårligere representert i kommunale politiske lederverv, men også i mange kommunestyrer. Når antallet verv blir lavere, kan disse virkningene også bli mer betydelige.

En kommunesammenslåing med færre folkevalgte, kan være en god anledning for partiene å diskutere sin nominasjonspraksis. Partiene kan legge mer vekt på å nominere kandidater fra grupper som ellers er svakt representert. Dette kan kompensere for skjevhetene som kan oppstå i mindre kommunestyrer.

Samtidig opplever mange lokale partilag at det er krevende å mobilisere kandidater til å fylle listene. En reduksjon i antall folkevalgte vil slik sett forenkle nominasjonsprosessene, og gjøre det enklere å oppnå det nødvendige antall kandidater. Undersøkelser i Sverige har vist at det oppleves som svært mye enklere å finne kandidater i store kommuner enn i små.

Politisk kapasitet

Lekmannsstyret innebærer at det er kommunestyret som skal være det øverste beslutningsorganet lokalt. Men mange studier har vist at det kan være krevende for et kommunestyre av fritidspolitikere å holde på den reelle lederrollen. Ikke minst rådmannens innflytelse, omfattende statlig styring og komplekse beslutningsprosesser kan legge press på den lokalpolitiske lederrollen.

Ut ifra dette, er det grunn til å vurdere kommunestyrets størrelse ut ifra behovet for «politisk kapasitet». Med dette menes den tiden og energien de folkevalgte har til rådighet samlet sett. Kommuner som er i rask vekst, eller som står overfor betydelige omstillinger, kan ha større behov for denne kapasiteten enn andre. Dette bør tas i betraktning når kommunestyrets størrelse vurderes.

Samtidig kan redusert politisk kapasitet også føre til at den politiske styringsrollen endres. Flere har hevdet at utviklingen mot færre folkevalgte i hver kommune er en pådriver for en mer strategisk styringsrolle, hvor kommunepolitikerne fokuserer på de overordnede linjer og mindre på detaljene. Dette kan være en ønsket utvikling. Mange folkevalgte kan oppleve at en slik styringsrolle er mer meningsfylt og interessant. Men andre kan oppleve å miste kontroll og innflytelse, når mange av de mest konkrete sakene blir borte. Ikke minst opplever noen folkevalgte avmakt i styringen av administrasjonen, når politikerrollen blir mer overordnet og strategisk. Derfor kan det være uheldig hvis en mer «strategisk» politikerrolle presser seg gjennom som en uventet konsekvens av at antallet folkevalgte er redusert, og ikke på bakgrunn av en ønsket og bevisst endring av politikernes rolle.

Mange politiske saksfelt er komplekse. Det kan ta tid før nye folkevalgte skaffer seg nok kunnskap og kompetanse til å utøve reell innflytelse. Et større kommunestyre kan gi større muligheter til politisk spesialisering. Dette kan støtte opp under folkevalgt styring, også på områder hvor beslutningsprosessene er langvarige og kompliserte, og hvor kunnskapsbehovet er stort.

Samtidig mener noen at store kommunestyrer gir mer tungroddede beslutningsprosesser. Men spørsmålet blir om kommunepolitikken i seg selv blir mer sammensatt og kompleks, når flere kommuner slår seg sammen. Kommunesammenslåing kan føre til at den politiske opinionen i den nye storkommunen blir mer ulikeartet enn i hver av de tidligere kommunene – for eksempel ved at en landkommune slår seg

sammen med en bykommune eller en industrikommune. I noen tilfeller kan det tenkes at det stilles bygdelister med spesielt nedslagsfelt i deler av kommunen – for eksempel i en av de tidligere kommunene. Det kan hende at spørsmål som utløser geografiske fordelingskonflikter innad i kommunen, får en mer fremtredende plass.

Hvis en kommunesammenslåing fører til økt politisk meningsmangfold, blir spørsmålet om kommunestyret bør endres for å gi rom for dette. I store kommunestyrer er småpartienes muligheter for å få inn representanter bedre. Samtidig kan en mer oppsplittet partistruktur gjøre det vanskeligere å oppnå et styringsdyktig flertall i kommunestyret. Koalisjonene kan bestå av flere partier, og bli mindre stabile.

Forskningen viser at kommunens folketall ikke har noen betydning for antall partier i kommunestyret i seg selv. Det er derimot en klar sammenheng mellom kommunestyrets størrelse og antall partier i kommunestyret. Men noe overraskende har det også vist seg at størrelsen på kommunestyret øker den politiske «konsentrasjonen» i kommunestyret. Dette betyr at det største partiet har en større andel av representantene, enn det som er tilfelle i mindre kommunestyrer. Dermed er det ikke alltid grunnlag for å anta at et større kommunestyre vil gi økte styringsproblemer. Småpartienes økte representasjon kan øke meningsmangfoldet i kommunestyret, men ofte uten at det blir vanskeligere å danne flertallskoalisjoner.

Kostnader

Et høyere antall folkevalgte medfører noe høyere utgifter til frikjøp og refusjon av utlegg. Dermed ligger det et visst insentiv for innsparing i det å begrense det nye kommunestyrets størrelse. Dette spørsmålet kan bli spesielt aktualisert dersom den nye kommunen blir svært stor. I de aller fleste kommunene er ordføreren den eneste heltidspolitikeren, men i de største kommunene er også en rekke andre tillitsverv frikjøpt på hel- eller deltid. Dermed blir også utgiftene større.

Frikjøp av flere folkevalgte kan styrke den politiske kapasiteten i kommunen. Dette kan kompensere for nedgangen i kapasitet som følger av at antallet folkevalgte synker. Men flere har advart mot tendensen til profesjonalisering av kommunepolitikken, og mot økende skiller mellom lokalpolitiske «A- og B-lag». Dermed kan det være viktig å vurdere hvordan endringer i kommunestyrets størrelse påvirker balansen mellom den jevne fritidspolitiker og den indre krets av frikjøpte. Hvis antallet fritidspolitikere synker, samtidig som antallet frikjøpte politikere øker, vil dette være et skritt i retning av en mer elitepreget kommunepolitikk.

Endringer i politikernes arbeidsbetingelser

Selv om det samlede antallet folkevalgte vanligvis reduseres når to eller flere kommuner slår seg sammen, vil flere representanter som velges inn i det nye kommunestyret ha sin politiske erfaring fra mindre kommunestyrer. Dette vil erfaringsmessig sett først og fremst være folkevalgte i små kommuner, som slår seg sammen med en større nabokommune.

I noen tilfeller har det blitt vist at folkevalgte fra små kommuner som blir medlemmer av kommunestyret i en ny og større kommune, opplever at dette påvirker politikerrollen. Det oppleves en forventning om «profesjonalisering», og fokus kan i noen tilfelle dreie over fra representasjon og politisk ledelse og over på styring av administrasjonen. Men disse erfaringene er ikke knyttet til kommunestyrets størrelse, siden denne vanligvis ikke øker.

De ganske få studiene av den politiske aktiviteten i kommunestyret i sammenslåtte kommuner tyder ikke på at reformen endrer den politiske debatten vesentlig. Det har vært en oppfatning i forskningen om at politiske konflikter vil være hardere i større kommuner. De opplever også i noen tilfeller å være mer styringsdyktige, både overfor administrasjonen og staten, selv om det er fare for at rollen som administrasjonsstyrer overtar mer for representasjonsrollen.

Fakta om størrelse på norske kommunestyrer

Da Fredrikstad slo seg sammen med fire nabokommuner, hadde de fem kommunestyrene til sammen 189 representanter – mot 53 i dagens kommunestyre. Kommunestyret i Sarpsborg har i dag 43 medlemmer, men de fire kommunene som slo seg sammen hadde til sammen 178. Men i de senere årene har ikke antallet folkevalgte minsket like mye ved kommunesammenslåing. De syv frivillige sammenslåingene som har funnet sted siden begynnelsen av 2000-tallet, har ført til at antallet folkevalgte har sunket med 22-50%. Dette har nok mye å gjøre med at disse kommunesammenslåingene bare gjaldt to og to kommuner. Dermed er det en viss grunn til å tro at nedgangen i det samlede antall folkevalgte blir størst, der flere enn to kommuner slår seg sammen. Det har også vært vanlig at kommunestyret i den nye kommunen får omtrent like mange medlemmer som kommunestyret i den største av de gamle kommunene. Aure, Kristiansund og Bodø endret ikke antallet representanter etter at de ble slått sammen med henholdsvis Tustna, Frei og Skjærstad. Re kommune har like mange representanter som gamle Våle kommune hadde. I Fredrikstad, Sarpsborg, Arendal og Hamar fikk det nye kommunestyret faktisk en del færre medlemmer enn det som var tilfelle i de gamle bykommunene. Det samme er tilfelle i Vindafjord, hvor kommunestyret nå har 25 medlemmer – mot 29 i gamle Vindafjord kommune, og 21 i Ølen kommune.

Ved kommunevalget i 2011 ble det valgt inn 10785 representanter til kommune-styrene i de daværende 429 kommunene. I gjennomsnitt hadde hvert kommunestyre 25 medlemmer. Antallet medlemmer varierte mellom 11 og 67. Det er bare tre kommunestyrer med 11 medlemmer, som er lovens minstetall. Men 144

har færre enn 20, og det er bare 35 som har flere enn 40. Tall fra [Kommunal organisasjonsbase 2012](#) viser at siden begynnelsen av 1990-tallet har mange kommuner redusert antallet folkevalgte. I 1991 var gjennomsnittlig antall medlemmer i kommunestyret nær 30.

Kommunedelsutvalg

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Kommunedelsutvalg er beskrevet i kommunelovens § 12, og kan forstås som en bestemt type lokalutvalg. Denne teksten handler om den typen lokalutvalg som reguleres gjennom denne bestemmelsen, og som gjennom dette inngår i kommunens formelle styringssystem. Andre typer lokalutvalg blir beskrevet i del C av veilederen.

Teksten er en forkortet utgave av Røiseland, A., T.Ringholm og N.Aarsæther (2015).

[Kommunedelsutvalg](#)

[Lovbestemmelsen](#) går i korthet ut på at kommunestyret kan opprette slike utvalg for deler av kommunen, og kan bestemme om medlemmene i kommunedelsutvalg skal utpekes av kommunestyret selv eller velges ved direkte valg. I tilfelle direkte valg, skal valglovens bestemmelser følges bare «i den grad det er hensiktsmessig», som det heter i loven.

Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver, og de kan tildeles avgjørelsesmyndighet i saker som vedrører kommunedelen med mindre annet følger av lov. Den vide juridiske rammen betyr at det er stor variasjon i hvordan ulike kommuner praktiserer denne lovbestemmelsen, og en ordning med kommunedelsutvalg kan utformes på mange forskjellige måter. Mange spørsmål vil dermed dukke opp i en diskusjon om eventuell innføring av kommunedelsutvalg, og teksten nedenfor tar opp noen av forholdene som bør avveies før kommunedelsutvalg blir etablert.

Hvilke oppgaver kan kommunedelsutvalg ha?

I tråd med den vide juridiske rammen er det stor spennvidde når det gjelder arbeidsoppgavene til kommunedelsutvalg. Det vanligste fra kommunens side er å bruke kommunedelsutvalg som høringsorgan for saker som angår det aktuelle området. Men det finnes også kommunedelsutvalg som har delegert ansvar for kommunal tjenesteproduksjon. Bydelsutvalgene i Oslo har for eksempel ansvar

for helse, sosial og barnehagesektoren. Lignende ordninger har også vært prøvd ut i flere store bykommuner, men det er først og fremst Oslo kommune som har praktisert denne modellen. Bydelsutvalgene i Oslo har en innbyggerstørrelse på mellom 29.000 og 52.000 innbyggere, og denne ordningen vil trolig bare passe i et mindre antall norske kommuner.

Selv om man i prinsippet kan tenke seg mange forskjellige funksjoner lagt til kommunedelsutvalg, så kan vi litt forenklet si at det primært er som **høringsorgan** og **serviceorgan** (først og fremst Oslo) at kommunedelsutvalg har vært brukt i norsk sammenheng. At kommunen sender saker på høring til kommunedelsutvalget kan oppfattes som å invitere utvalget til å innta en avventende arbeidsmåte. Den vide bestemmelsen i kommuneloven åpner imidlertid også for å tenke seg andre og mer pro-aktive roller for kommunedelsutvalg.

Ett eksempel er som **planleggingsorgan**, gjennom at kommunedelsutvalg, på linje med andre aktører, aktivt kan bruke plan- og bygningslovens bestemmelser til å foreslå reguleringsplaner for sitt område. Gjennom sitt kjennskap til lokale forhold kan kommunedelsutvalg her spille en viktig rolle i å avklare arealkonflikter. Denne muligheten til å engasjere seg direkte i planlegging har i liten grad blitt benyttet så langt.

Et annet eksempel kan være **forvaltningsorgan**, der et kommunedelsutvalg får delegert myndighet på utvalgte områder til å fatte beslutninger som angår egen bydel / eget lokalsamfunn. Selv om eksempelvis Plan- og bygningsloven forutsetter at alle overordnede plansaker blir behandlet i kommunestyret, kan enkeltsaker som i dag typisk er delegert til planutvalg o.l., i prinsippet også delegeres til kommunedelsutvalg.

Man kan også forestille seg kommunedelsutvalg som **utviklingsorgan**. I slike tilfeller får kommunedelsutvalget delegert myndighet til å fordele budsjettmidler innen samfunns- og næringsutvikling, for eksempel gjennom å disponere næringsfond og gjennom å få tildelt midler til å gjennomføre konkrete prosjekter.

Av disse rollene er det først og fremst utviklingsorgan som er prøvd ut i Norge – og da i et beskjedent omfang. Dette skyldes trolig at dagens kommunedelsutvalg, med unntak av dem vi finner i de største byene, mangler tilstrekkelig politisk og administrativ kapasitet og kompetanse. Sett fra kommunens ståsted kan det også skyldes en frykt for at helhetsperspektivet kan forsvinne gjennom å desentralisere myndighet og ressurser til kommunedelsutvalg. I forbindelse med kommunereformen og eventuelle framtidige kommunesammenslåinger kan man imidlertid tenke seg at tidligere kommuner kan «gjenoppstå» som kommunedeler med kommunedelsutvalg som har en viss formell forvaltnings- og utviklingsmyndighet. En slik modell er neppe aktuell alle steder, men kan være egnet der naturgitte

forhold i form av avstand og topografi ligger til rette for det, for eksempel i tidligere selvstendige øykommuner.

Inndeling i kommunedeler og kommunedelsutvalg

De fleste av dagens kommunedelsutvalg springer ut av kommunedeler som er definert gjennom grenser med en lang forhistorie. I den grad nye kommunedelsutvalg skal opprettes i forbindelse med en kommunesammenslåing, er det viktig å tenke nøye gjennom inndelingen. Da Fredrikstad kommune ble utvidet på 1990-tallet, valgte man først å opprette kommunedelsutvalg tilsvarende de gamle kommunene. Denne modellen har kommunen siden forlatt, og [Fredrikstad har nå en inndeling med hele 21 «lokalsamfunnsutvalg»](#), organisert ut fra det som oppfattes som naturlige stedsgrenser. I Bodø valgte man en annen modell etter sammenslåingen med Skjerstad i 2005; her ble tidligere Skjerstad til en kommunedel med eget kommunedelsutvalg, og denne modellen har siden ligget fast.

Begge disse inndelingsprinsippene kan fungere bra, men vil trolig være avhengig av den lokale konteksten, og bakgrunnen for at kommuner slås sammen. Der utdaterte kommunegrenser er utgangspunktet for en sammenslåingsprosess kan det være en dårlig ide å sementere gamle kommunegrenser gjennom kommunedeler og kommunedelsutvalg. Men der topografi og avstand gjør det hensiktsmessig, kan det være en god ide å bygge videre på den gamle kommunestrukturen. Generelt kan det være et poeng å ta utgangspunkt i lokal stedsidentitet når kommunen skal inndeles i kommunedeler. På dette nivået har en muligheten til å lage en struktur som toner ned geografiske drakamper og fordelingskonflikter, og som kan dra nytte av den energien som stedspatriotisme kan utløse.

Oppnevnte eller direkte valgte medlemmer?

Kommuneloven åpner for både kommunal oppnevning av representanter (og leder) og direkte valg. Oslo kommune hadde lenge oppnevning etter partitilhørighet som prinsipp ved sammensetning av kommunedelsutvalg, men gjennomførte et forsøk med direkte valg i 1995 som siden er gjort permanent for alle bydelsutvalg. Kommuneloven sier ingenting om hvilket grunnlag medlemmer skal oppnevnes på. Prinsipielt er det mulig å oppnevne medlemmer basert på andre kriterier enn partitilhørighet, for eksempel kan kommunestyret be lokalt foreningsliv om å foreslå kandidater som kommunestyret deretter velger blant.

Også direkte valg kan utformes på forskjellige måter, selv om valglovens regler, slik vi allerede har vært inne på, skal gjelde så langt det er hensiktsmessig. Flere kommuner som praktiserer direkte valg, blant annet Oslo og Bodø kommune, lar valget skje parallelt med kommunestyrevalget, slik at de som stemmer ved kommunestyrevalget samtidig kan delta i valget av kommunedelsutvalg. Men mens Oslo lar de politiske partiene fremme lister til bydelsutvalg, har kommunedelsutvalget i Skjerstad (Bodø kommune) selv en rolle i nominasjonsprosessen gjennom å oppfordre innbyggere, lag og foreninger i kommunedelen til å foreslå kandidater til en valgliste. I dette tilfellet gjennomføres valget til kommunedelsutvalg som personvalg.

En alternativ og enklere måte å praktisere direkte valg på, særlig i mindre kommunedeler, er å gjennomføre valget i form av frammøte på et årsmøte for kommunedelsutvalget. Fredrikstad er eksempel på en kommune som gjennomfører valget på denne måten. I tillegg kan man tenke seg ulike kombinasjoner av direkte og indirekte valg, der kommunen kan oppnevne noen medlemmer mens de resterende velges gjennom direkte valg, for eksempel via et årsmøte.

Det er flere faktorer som bør påvirke hvilken rekrutteringsform en velger. Jo mer kommunedelsutvalget er innvevd i kommunens formelle styringssystem, desto mer naturlig vil det være å bruke de politiske partiene som organiserende prinsipp i rekrutteringsprosessen. Men også faktorer som størrelse og eventuelle konfliktlinjer internt i kommunedelen kan bety noe for hvordan man velger å rekruttere medlemmer til kommunedelsutvalg.

Lokale administrative ressurser

En kommune som vurderer å etablere kommunedelsutvalg bør ha realistiske forventninger knyttet til behovet for lokal administrasjon. Et fungerende kommunedelsutvalg trenger forutsigbare administrative ressurser, også når utvalget primært fungerer som høringsorgan. Jo flere tunge oppgaver som legges til kommunedelsutvalget, desto mer behov vil det være for administrative og faglige ressurser til saksforberedelse og gjennomføring av vedtak. I noen kommuner vil kommunedelsutvalget kunne dra nytte av kommunens administrative ressurser, i andre kommuner kan det være mest naturlig å bygge opp egne administrasjoner ute i kommunedelene.

Mange kommunedelsutvalg, og særlig de som ivaretar ikke-lovpålagte oppgaver som for eksempel å være høringsorgan, opplever at de står utsatt til når kommunen skal spare penger. I verste fall kan store deler av energien i et kommunedelsutvalg gå med til å kjempe for å beholde en administrativ ressurs eller å kjempe for utvalgets framtid. Hvis dette gjentar seg år etter år, sier det seg selv at det går ut over utvalgsmedlemmenes motivasjon og energi. I lys av dette er forutsigbarhet svært viktig. En

kommune som oppretter kommunedelsutvalg, og som i den forbindelse også stiller administrative ressurser til disposisjon, bør ta høyde for at disse tildelingene må vedvare over lang tid.

Kommunale administrative ressurser

Etablering av kommunedelsutvalg krever også at kommunen sentralt har satt av administrative ressurser for å ivareta kontakten til kommunedelsutvalg. Jo mer formalisert ansvar kommunedelsutvalg har, desto viktigere vil det være å sikre god kommunikasjon med kommunens administrative og politiske ledelse. Her er det også viktig å avklare hvilken myndighet denne kontakten, enten det er en administrativ avdeling eller en enkeltperson, har til å forplikte kommunen.

Horisontale koordinerings- og læringsarenaer

Desentralisering til kommunedelsutvalg øker faren for oppsplitting og kan i verste fall invitere til mer såkalt NIMBY-kultur (not in my backyard). Men dette kan motvirkes. I kommuner hvor kommunedelsutvalgene er sammensatt av partipolitiske representanter, vil de politiske partiene kunne fungere som viktige koordinerings- og læringsarenaer. Men flere kommuner har også etablert en fellesarena for sine kommunedelsutvalg, der medlemmer i utvalgene kan møtes på tvers av kommunedelsgrenser en eller to ganger i året. På slike møter kan utvalgene fremme felles initiativ og lære av erfaringene til andre kommunedelsutvalg. Ved siden av nødvendig koordinering og nyttig læring, kan slike tverrgående arenaer også bidra til å utvikle et kommunalt helhetsspektiv blant medlemmer i kommunedelsutvalg.

Tromsø kommune har praktisert en slik ordning i mer enn 30 år. I Tromsø samles administrative og politiske ledere og lederne i alle 28 «bydelsråd» og «utviklingslag» hvert halvår for koordinering og læring på tvers. I tillegg velger de et arbeidsutvalg og en felles «tillitsvalgt» for alle bydelsråd og utviklingslag som fungerer som kontaktpunkt opp mot kommunen, mellom de halvårlige møtene.

Tenke gjennom behov for, og konsekvenser av kommunedelsutvalg

Virksomheten ute i lokalsamfunnet, i enkeltbygder og bydeler, er ofte preget av ildsjeler og frivillige organisasjoner, og ofte er kontakten med kommunen organisert ad hoc og gjennom uformelle kanaler.

Ofte vil en kommuneledelse stå overfor svært ulike typer lokalsamfunn, med ulik grad av frivillig aktivitet og organisasjonsliv. Ved etablering av kommunedelsutvalg er det viktig å reflektere rundt hva som finnes fra før, og hvordan kommunedelsutvalg kan innpasses i dette. For eksempel er det ikke sikkert at alle deler av en kommune bør ha kommunedelsutvalg, og det kan tenkes at oppgavene til kommunedelsutvalg bør variere innenfor en og samme kommune.

Kommunen kan også, som vi var inne på innledningsvis, stimulere til etablering av lokalutvalg som ikke er hjemlet i kommunelovens paragraf om kommunedelsutvalg, og som dermed åpner for mer spontane og fleksible løsninger. Hvis det er høringsorgan kommunen primært ønsker å mobilisere, så trenger ikke kommunen opprette formelle kommunedelsutvalg. Samarbeidet mellom lokalsamfunn/bydeler og kommune kommer også til uttrykk ved å involvere grendelag, utviklingslag, velforeninger og borettslag i utviklingen av deres respektive lokalsamfunn. I den grad det er aktuelt å delegere tjenesteansvar eller myndighet til kommunedelsnivå, så må imidlertid dette skje via formelle kommunedelsutvalg etter kommunelovens § 12.

Politiske utvalg og komitéer under kommunestyret

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Teksten er en forkortet versjon av Stigen, I. [Hvorfor politiske utvalg og komiteer under kommunestyret](#).

I henhold til [kommunelovens § 10 og § 10 a](#) kan kommuner opprette politiske utvalg og komiteer med bestemte oppgaver og ansvar, som enten forbereder saker for kommunestyret og, dersom de har delegert myndighet, ferdigbehandler tildelte saker. Politiske utvalg og komiteer under kommunestyret er ikke obligatoriske politiske organer.

Å opprette politiske utvalg og komiteer kan være hensiktsmessig fordi det gjerne vil være behov for en viss arbeidsdeling og spesialisering. Andre hensyn som taler for etablering av politiske utvalg og komiteer under kommunestyret, er at det legger til rette for en bredere og dypere deltakelse i politiske beslutningsprosesser. For innbyggerne vil utvalg og komiteer kunne gi flere kontaktpunkter til kommuneorganisasjonen og den enkelte folkevalgte. Innbyggere som ikke har plass i kommunestyret kan i noen modeller også rekrutteres som

medlemmer. Slik kan flere interesser og synspunkt i kommunepolitikken synliggjøres, de folkevalgtes ombudsrolle kan styrkes og i noen tilfeller kan det føre til ny rekruttering inn i kommunepolitikken.

Samtidig kan etablering av politiske utvalg og komiteer også representere styrings- og demokrati-utfordringer. Et stort antall politiske organer med ulike ansvarsområder kan gi en mer fragmentert kommuneorganisasjon med større koordineringsbehov, ansvarsuklarhet og redusert styrings- og beslutningseffektivitet.

Når kommuner vurderer om, og i så fall hvilke type utvalg, som skal etableres under kommunestyret, er det noen hovedproblemstillinger som kan drøftes:

- Er det mest hensiktsmessig med faste utvalg eller komiteer?
- Hvordan kan disse utvalg og komiteer sammensettes?
- Hvor omfattende beslutningsmyndighet kan de tildeles?
- Hvor mange utvalg er det hensiktsmessig å opprette, hva er en hensiktsmessig fordeling av arbeidsområder mellom utvalgene og hvilke inndelingsprinsipp kan benyttes?

Hver for seg og samlet kan de valgene som gjøres ha implikasjoner for politikernes styringsrolle og ombudsrolle, for ansvarsklarhet og styringseffektivitet og for innbyggernes mulighet til å engasjere seg i og påvirke kommunepolitikken.

Faste utvalg og/eller kommunestyrekomiteer?

Kommuneloven skjelner mellom faste utvalg, komiteer og kommunestyrekomiteer. Det viktigste prinsipielle skillet går mellom faste utvalg (§ 10) og kommunestyrekomiteer (§ 10a). Den typen komiteer som nevnes i kommunelovens § 10 nr. 5, betegnes ofte som adhockomiteer da de opprettes for å gjennomføre spesifikke, tidsbegrensede oppdrag.

Faste utvalg (kommuneloven § 10) er utvalg som opprettes for å jobbe med et nærmere avgrenset saksområde over tid. Bare det enkelte kommunestyret bestemmer hvor mange slike utvalg som skal opprettes, hvilket område utvalget skal jobbe med og hvilken avgjørelsesmyndighet utvalget eventuelt skal ha. Selv om utvalgene betegnes som faste, så står kommunestyret fritt til å omorganisere eller nedlegge slike utvalg i løpet av en valgperiode. Kommunestyret velger medlemmene (minst 3). Disse trenger ikke å være

kommunestyrerepresentanter også andre innbyggere kan trekkes inn, jf [kommunelovens § 14](#). I følge [kommunal organisasjonsdatabase i 2012](#) har 82 prosent av kommunene en ordning med faste utvalg.

Hovedalternativet til faste utvalg er kommunestyrekomiteer, regulert i kommunelovens §10a. På samme måte som for faste utvalg, er det kun kommunestyret som kan opprette kommunestyrekomiteer. Kommunestyret bestemmer antall komiteer og oppgaveportefølje. Komiteene er av permanent karakter, men også disse kan til enhver tid omorganiseres eller nedlegges hvis kommunestyret ønsker det. Den sentrale forskjellen dreier seg om sammensetting og avgjørelsesmyndighet. I følge [kommunal organisasjonsdatabase i 2012](#) har 11 prosent av kommunene en ordning med kommunestyrekomiteer.

Til kommunestyrekomiteer er det kun kommunestyrets medlemmer som kan velges som faste medlemmer, jf. kommunelovens § 10 a nr 2. Samtlige kommunestyremedlemmer, med unntak av medlemmer i kontrollutvalget og ordfører, må være medlemmer av en komite om denne ordningen er valgt. Kommunestyrekomiteer kan dessuten, til forskjell fra faste utvalg, ikke delegeres avgjørelsesmyndighet. De er kun saksforberedende organer og avgir således innstilling til kommunestyret. Av dette følger det at de ikke kan avvise tilviste saker, men de kan ta opp saker på eget initiativ, og de kan arrangere debatter og høringer. Ordningen med kommunestyrekomiteer sammenlignes derfor ofte med komitesystemet på Stortinget. Inspirasjonen til denne ordningen er med andre ord hentet fra parlamentariske styringsmodeller.

Det er viktig å påpeke at kommuner kan kombinere ordninger med faste utvalg og kommunestyrekomiteer, men dersom en ordning med kommunestyrekomiteer velges, må altså alle kommunestyrets medlemmer fordeles på disse komiteene.

Gjennomgående representasjon?

Ordninger med faste utvalg eller kommunestyrekomiteer gir ulike føringer med hensyn til sammensetning. At andre innbyggere enn direkte folkevalgte til kommunestyret kan trekkes inn i faste utvalg er ut fra demokratiske hensyn en styrke ved denne ordningen. Makt spres og et verv i et politisk utvalg kan fungere som en rekrutteringskanal inn i lokalpolitikken. [En kartlegging i 2010 av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer](#) og oppfatninger om hvordan lokaldemokratiet fungerer, viste at kommunene ble vurdert dårligst av innbyggerne når det gjelder såkalt borgernært styre. Rapporten konkluderer med at «her kan kommunene gjøre

mer for å dra innbyggerne med i styre og stell lokalt». Et slikt tiltak kan være å benytte muligheten til å trekke innbyggere inn som medlemmer av faste utvalg. Med større kommuner kan dette kanskje bli mer aktuelt, og kanskje blir det også lettere å rekruttere eksternt når antallet innbyggere øker.

På den annen side kan utstrakt involvering utover kommunestyrets medlemmer representere en utfordring med hensyn til folkevalgt styring, ansvarsutkreving, helhet og samordning. KS anbefalte på slutten av 80-tallet kommunene å benytte prinsippet om gjennomgående representasjon i sammensetningen av utvalg: dvs. at utvalgsmedlemmene velges blant kommunestyremedlemmene. Argumentene for dette er at samtlige representanter engasjeres i utvalgsarbeid, forholdene legges bedre til rette for samordning og helhetsstyring, og en kan unngå at kommunestyret og formannskap risikerer å bli frikoblet fra sentrale beslutninger i kommunen. Ordningen med kommunestyrekomiteer bygger på prinsippet om gjennomgående representasjon. Et av argumentene mot gjennomgående representasjon er at det representerer en maktkonsentrasjon, kanskje særlig for partier som ikke har mange nok representanter i kommunestyret til å fylle mange utvalgs-/komiteposisjoner. Det kan også hevdes at gjennomgående representasjon medfører økt arbeidsbelastning for sittende kommunestyrerepresentanter, hvilket også kan ha konsekvenser for rekrutteringen til kommunepolitikken.

Beslutningsmyndighet?

Mens kommunestyrekomiteer ikke kan delegeres beslutningsmyndighet, er dette mulig og vanlig for faste utvalg. I praksis handler altså valget mellom faste utvalg og kommunestyrekomiteer langt på vei om det politiske underutvalget skal ha mulighet til å ferdigbehandle saker eller ikke.

Kommunestyrekomiteer har en begrenset utbredelse i kommunene. En svært liten andel av kommunene, kun 11 prosent, praktiserer dessuten en ordning med faste utvalg uten beslutningsmyndighet på noen områder. Dette indikerer at kommunene jevnt over finner det hensiktsmessig å kunne delegere beslutningsmyndighet til politiske undervalg, i hvert fall på noen saksområder.

Enkeltaksbehandling i utvalg med beslutningsmyndighet antas å støtte opp under ombudselementet i politikerrollen. Saksforberedende komiteer uten beslutningsmyndighet antas å støtte sterkere opp under det strategiske og styrende elementet i politikerrollen.

Antall og inndelingsprinsipp?

Utvalgs- og komitestrukturen i norske kommuner har etter hvert blitt mer mangfoldig. Dette gir mulighet for at den enkelte kommune kan tilpasse strukturen til hva den finner hensiktsmessig ut fra kommunens spesifikke behov. Politiske «kråkeslott», der ulike typer utvalg, inndelingsprinsipper og arbeidsmåter kombineres i svært mange varianter kan imidlertid føre til redusert beslutningseffektivitet og gi en lite oversiktlig kommuneorganisasjon for kommunens innbyggere. Ut fra styrings- og demokratihensyn fordrer derfor økt valgfrihet også økt organisatorisk bevissthet.

Det er vanlig å skille mellom to hovedprinsipper for inndeling av utvalg: et formålsprinsipp og et funksjonsprinsipp. I korte trekk forventes inndeling av utvalg etter formålsprinsippet å gi politikerne god kunnskap om sektor- og tjenestespesifikke forhold, mens inndeling etter funksjon forventes å legge til rette for mer tverrgående, helhetlig innsikt og ansvar.

Organisering ut fra et formålsprinsipp innebærer at inndelingen mellom utvalgene/komiteene baseres på ulike sektorer, saksfelt eller tjenestetyper som kommunen ivaretar. Den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, med fire utvalg inndelt etter sektor (undervisning, helse og sosial, kultur og teknisk sektor) er et eksempel på organisering etter et formålsprinsipp. Tall fra [kommunal organisasjonsdatabase i 2012](#) viser at inndelingen etter hovedsektorer etter hvert er blitt erstattet med andre formålsinndelte inndelinger (38 prosent) og/eller inndeling etter et rendyrket funksjonsprinsipp (42 prosent).

Inndeling etter et funksjonsprinsipp innebærer en inndeling på tvers av tjenestetype eller sektor, der inndelingen i stedet baseres på oppgavetyper som innebærer samme administrative prosesser, f.eks. driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial/ omsorg), utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø) og forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker). Det er også eksempler på at kommuner bare har gitt navn til utvalg som 1,2,3.

Det kan stilles spørsmål ved om endrede inndelingsprinsipper og arbeidsformer representerer en utfordring for politikernes grunnleggende behov for informasjon og saksinnsikt på spesifikke saksområder. Informasjon dreier seg både om å ha nok saksinnsikt til å kunne styre iverksettingen av tiltak og om å høste erfaringer og forstå effekter av tiltak for folk flest. Dette fordrer at det iverksettes tiltak som reduserer et potensielt informasjonsunderskudd. En type tilbakeføringsmekanisme er rutiner for tilbakeføring av resultatinformasjon knyttet til tjenesteproduksjon, kvalitetskontroll, benchmarking, evaluering av klager, forvaltningsrevisjon og bruker- og innbyggerundersøkelser. En annen mekanisme er å

stimulere til mer direkte kontakt mellom innbyggere og politikere. I en kommunestruktur med større kommuner vil innbyggerrettede tilbakeføringsmekanismer bli særlig viktig.

De folkevalgtes rolle

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Ombudsrollen og styringsrollen utgjør forskjellige sider av folkevalgtes oppgaver som representanter for befolkningen. Ombudsrollen handler om den folkevalgte som bindeledd til innbyggerne og ulike måter denne kontakten kan ivaretas på. Styringsrollen handler om de folkevalgtes lederskap, styring og kontroll når det gjelder kommunens oppgaveløsning.

Teksten er en forkortet versjon av Baldersheim, H. og Lawrence E. Rose (2015). [Notat om kommunestyremedlemmers roller som styringsansvarlige og ombud](#).

Kommunereformen forventes å medføre endringer i begge rollene. Færre og større kommuner vil bety færre folkevalgte og dermed flere innbyggere pr. kommunestyremedlem. Å være representant kan altså bli mer krevende. Det kommunale apparatet som den enkelte representant vil stå overfor og skal føre kontroll og tilsyn med, vil bli større og mer komplekst enn mange kommunestyremedlemmer tidligere har hatt ansvar for. Styringsoppgavene kan bli mer krevende. Endelig forventes kommunene å få tilført nye oppgaver, noe som kan medføre helt nye krav til den kommunale styringen.

Kommunereformen kan også gi nye muligheter, f.eks gjennom flere heltidsfolkevalgte, mer strategisk styring og bedre arbeidsbetingelser for de folkevalgte. Nye oppgaver til kommunene kan gi de folkevalgte innflytelse over områder som de tidligere ikke direkte hadde mulighet til å påvirke.

Det følgende er en kortfattet oversikt over de mest sentrale krav og forventninger som er knyttet til de folkevalgte, og noen utfordringer og muligheter i den forbindelse.

Om folkevalgte i styringsrollen

Styringsoppgavene kan deles inn i dagsordensetting, beslutningstaking, ansvarsfordeling, oppfølging og kontroll/etterprøving. For at kommunenes oppgaveløsning skal avspeile de

folkevalgtes prioriteringer og befolkningens ønsker, må det være en sammenheng mellom disse oppgavene, dvs. et styringskretsløp. Mange kommuner har gode rutiner for disse oppgavene og for de folkevalgtes rolle i tilknytning til oppgavene (Blåka m.fl. 2012). Det er likevel viktig å minne om at disse oppgavene inngår i en større demokratisk sammenheng og er særlig knyttet til samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen.

Sette dagsorden - plass til hjertesakene?

Mål: Sikre at den kommunale dagsorden er i samsvar med mandatet fra velgerne.

Utfordring: Rutinepolitikkenes dominans: Hvordan få fram overfor velgerne at valget «utgjør en forskjell»?

Gjennom valget har de folkevalgte fått et mandat eller oppdrag fra velgerne, gjerne i form av velgernes oppslutning om et valgprogram for et parti eller en gruppe. Enkelte kandidater kan også ha ført en valgkamp for særskilte saker, f. eks. større bevilgninger til kulturlivet. For å følge opp mandatet må oppdraget inn på den kommunale dagsorden i form av en sak og et beslutningsunderlag. Dette kan kreve en viss «oversettelse» til det kommunale «språk».

Samtidig kommer det gjerne fra administrasjonen til de kommunale beslutningsorganer en strømmen av saker som er igangsatt tidligere, eller som nasjonale lovverk pålegger kommunene å behandle. Det er derfor ikke alltid lett for den enkelte representant å finne plass på dagsorden for «hjertesakene» som kanskje var de som motiverte til å stå på en valgliste i utgangspunktet.

Det er viktig å understreke at det er de folkevalgte i kommunestyret som skal sette dagsorden for kommunen. I noen tilfeller kan det være nødvendig med «hestehandling» mellom partier eller internt i kommunestyregruppene for å få saker på dagsorden. Slik «hestehandling» er del av en legitim politisk prosess og er normale innslag i et demokrati preget av en «rimelighetskultur». Kontakter med interessegrupper, lag og foreninger og med media kan være nyttig for å få saker høyere opp på dagsorden.

I de senere årene er sosiale medier blitt en viktig kanal for politisk mobilisering og dagsordensetting se under «ombudsrollen» om bl.a. innbyggerforslag som metode for dagsordensetting.

Ta beslutninger – finnes det politisk handlingsrom?

Mål: Skape politisk handlingsrom for realisering av velgernes mandat. **Utfordring:** Mange kommunestyremedlemmer synes det går for tregt i de kommunale beslutningsprosessene, og at kommunepolitikken er for sektororientert.

Et sentralt hensyn i beslutningsprosessene bør være å tydeliggjøre politisk handlingsrom og politisk ansvar. Et første ledd kan være å sørge for at flere handlingsalternativer blir utredet. Dersom f. eks. innføring av eiendomsskatt er et tema på dagsorden, kan rådmannen pålegges å utrede konsekvensen av forskjellige satser samt effekten av ingen eiendomsskatt. Videre legger en del kommuner vekt på å gi alle kommunestyremedlemmer eierskap til beslutningsprosessene gjennom å la saksordførerskap gå på omgang. Noen ønsker å gå langt i å gjøre komiteene til verksteder for politikkkutforming gjennom at administrasjonens saksutredninger legges fram uten tilrådinger slik at det overlates til komiteene å lage innstillinger til kommunestyret

Fordele ansvar – grunnlag for styring

Mål: Tydelig ansvarsfordeling mellom styringsorganene.

Utfordring: Skape balanse mellom hensynet til langsiktig, overordnet styring og behovet og interessen for detaljkunnskap blant folkevalgte.

En tydelig ansvarsfordeling mellom politiske og administrative organer er en forutsetning for å gjøre ansvar gjeldende overfor de forskjellige administrative organer og dermed for den politiske kontrollen. En prioritert oppgave i en nyetablert kommune bør være å utforme et delegasjonsreglement med sikte på tydelig ansvarsfordeling mellom beslutningsorganer og mellom politiske organer og administrasjonen samt internt i administrasjonen. En effektiv styring forutsetter at administrasjonen har et visst selvstendig handlingsrom m.h.t. å gjennomføre politiske vedtak. Dette krever igjen at det formuleres klare mål for gjennomføringen av vedtakene. Dette må igjen følges opp med et system for resultatmåling.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan kontakten mellom folkevalgte og administrative organer organiseres. I norske kommuner har man arbeidet lenge med å skape ryddige forhold i samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen. I mange kommuner er det et krav at all kontakt skal gå gjennom administrasjonssjefen, i andre kommuner er det greit at det enkelte kommunestyremedlem kan ta direkte kontakt med ansatte for å få saksopplysninger eller informasjon om status angående gjennomføringen av visse vedtak.

Det blir ikke godtatt at folkevalgte instruerer underordnede direkte om hvordan enkeltsaker skal løses. Det blir som regel heller ikke regnet som god kutyme at ansatte henvender seg direkte til folkevalgte enkeltvis eller til bestemte beslutningsorganer utenom tjenestevei. I alle fall er det viktig med en klargjøring av spillereglene for alle parter, administrasjonen og ansatte så vel som folkevalgte. Men samtidig er det naturlig at folkevalgte ønsker å gå inn i detaljene i noen enkeltsaker, og gjerne følge opp henvendelser fra innbyggerne om disse sakene. Denne balansegangen utfordrer daglig samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunene.

Følge opp beslutningene – hvor står sakene?

Mål: God tilbakemelding fra administrasjonen til politiske styringsorganer. **Utfordring:** Mange folkevalgte synes det er vanskelig å få innsyn i kommunale virksomheter.

Som ledd i styringen av kommunen og kontrollen med administrasjonens oppgaveløsning trenger de folkevalgte informasjon om hvordan og hvor langt vedtak gjennomføres. Siden en del saker vil ta lang tid å gjennomføre (f.eks. større byggeprosjekter), trengs det rutiner for tilbakemelding fra administrasjonen om framgang med/status for sakene som er vedtatt, gjerne med milepæler for iverksettingsprosessen. Undersøkelser har vist at de folkevalgte ofte savner informasjon om saksgangen og sakenes status i de administrative organer. For eksempel kan rådmannen pålegges å lage en melding hvert tertial med oversikt over status for gjennomføringen av kommunestyrets vedtak.

Slik informasjon bidrar til å vedlikeholde kommunestyrets tillit til administrasjonen, og til at de enkelte folkevalgte kan besvare spørsmål fra innbyggerne om hvordan det går med de forskjellige vedtakene. God underveisrapportering bidrar til omdømmebygging.

Etterprøve resultatene – er målene nådd? Hva får innbyggerne igjen? Er resultatene gode nok?

Mål: Kontroll med måloppnåelse.

Utfordring: Formulere politisk relevante mål og resultatindikatorer og unngå å overlesse administrasjonen med mål og resultatrapportering.

Kontrollene med administrasjonens iverksetting har i mange kommuner tidligere artet seg som en løpende detaljkontroll med de forskjellige ledd i prosessen, gjerne i form av detaljerte instruksjoner for gjennomføringen. Kommunene har gått mer og mer over til mål- og

resultatstyring. En slik styringsform krever ikke bare at det formuleres klare mål for virksomheten men også at det utvikles metoder for å måle (grad av) resultatoppnåelse.

I store kommuner er detaljstyring av virksomheten fra folkevalgt side uansett ikke mulig pga. det store omfanget som virksomheten har. Det skal likevel ikke legges skjul på at å utvikle gode resultatmål ikke er så enkelt for alle kommunale virksomheter, og kommunene har strevd med å få dette til. De ansatte har noen ganger opplevd målesystemet som «overdrevne krav til rapportering» med alt for mange mål å forholde seg til. Men det har så langt ikke vært lansert klare alternativer til mål- og resultatstyring.

Det finnes en rekke ulike systemer i bruk i kommunene, og noen kommuner har ganske oversiktlige systemer som gir god resultatinformasjon. Nøkkelpunktet for den folkevalgte styringen er å ta denne informasjonen i bruk som grunnlag for justering av de kommunale virksomhetene der det viser seg vanskelig å nå målene, eller der resultatene ikke er gode nok. Selvsagt er det fullt legitimt for de folkevalgte å bygge på informasjon også fra andre kilder i vurderingen av den kommunale virksomheten, slik som direkte tilbakemelding fra innbyggene, presseoppslag eller sosiale medier. Det er i siste instans de folkevalgtes oppgave på vegne av innbyggerne å ta stilling til resultatene; det kan da være bedre med et mangfold av kilder enn kun en enkelt informasjonskanal.

Om folkevalgte i ombudsrollen

Folkevalgte i **ombudsrollen** dreier seg om hvordan man ivaretar innbyggernes synspunkter og interesser. I denne forstand går ombudsrollen til kjernen av representasjonsoppgavene. Men rollen har også et viktig innslag av tilrettelegging for innbyggernes egne handlinger. I dagens samfunn har innbyggerne fire «hatter» som de kan ha på seg. De kan opptre som velgere, brukere, skattytere og i visse sammenhenger som produsenter av felles goder og tjenester i frivillig sektor.

Utteksling av informasjon er sentralt i ombudsrollen. Desto større kommunen er, jo viktigere er det å etablere mer *formelle rutiner* for toveis utveksling av informasjon mellom innbyggerne og de folkevalgte. I små kommuner er det færre innbyggere pr representant, og kommunestyremedlemmer har kontakt med en større andel av innbyggerne gjennom *uformelle møter* i daglig omgang enn det som er tilfelle i større kommuner. Med flere innbyggere kan det være hensiktsmessig å supplere slike uformelle kontakter med andre mer formelle tiltak.

[Undersøkelser gjennomført blant innbyggerne i flere kommuner](#) viser et gjennomgående trekk – nemlig at innbyggerne mener kommunene er rimelig gode til å informere om hvilke saker som diskuteres i politikken, men at informasjon om kommunale satsingsområder, kommunale vedtak og resultater er mindre tilfredsstillende. Innbyggerne etterlyser spesielt mer informasjon om hvordan kommunene bruker innbyggernes skattepenger.

Oppgaver på vegne av innbyggerne som velgere

Mål: Skape opplyste velgere og interesse for lokal politikk.

Hvordan: Gi informasjon til velgerne om sakene på den politiske dagsorden på en forståelig måte; formidle synspunkter fra velgerne om saker som bør inn på dagsorden.

Utfordring: At over en tredjedel av innbyggerne (kanskje mer i større kommuner) sier at «lokalpolitikken er vanskelig å forstå»; og at det gjerne er de samme gruppene som går igjen i forskjellige deltakelskanaler («Tordenskjolds soldater»).

Eksempler på tiltak

- Folke- og grendemøter, særlig i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven.
- Åpne folkehøringer, temamøter, idedugnader og lignende.
- Åpne møter i kommunens politiske organer, eventuelt med spørretime, «åpen post» eller lignende.
- Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitisk deltakelse ([eldre](#), [unge](#), [innvandrere](#), [funksjonshemmede](#)), bl.a. ved etablering av ulike kontaktutvalg og/eller råd.
- Direkte overføringer av kommunestyremøter via nærradio og lokal TV; streaming via internett.
- [Diskusjonssider på nett og i sosiale medier](#).
- [Innbyggerforslag](#).

Oppgaver på vegne av innbyggerne som brukere

Mål: Tilfredse brukere og effektive tjenester.

Hvordan: Holde kontakt med brukerne om deres erfaringer med tjenestene; formidle erfaringene til administrasjonen.

Utfordring: Å måle kvaliteten på tjenestene på en omforent og forståelig måte.

Eksempler på tiltak

- [Brukerundersøkelser, brukerråd, brukerjuryer.](#)
- Ekspertvurderinger.
- Oppsøkende virksomhet (tilbringe tid ute på «institusjonene»)

Oppgaver på vegne av innbyggerne som skatteyttere

Mål: At innbyggerne opplever at offentlig midler, deriblant «skattepengene», benyttes på en fornuftig måte.

Hvordan: Sørge for at kommunen leverer resultatorientert informasjon til innbyggerne om løsningen av de forskjellige kommunale oppgavene. **Utfordring:** Flertallet av innbyggerne er misfornøyd med informasjon om «hva de får igjen for skattepengene». Samtidig vil flertallet ha mer/bedre tjenester men betale mindre i skatt/gebyrer.

Eksempler på tiltak

- [Deltakende budsjettering](#)
- Kommunestyrets og kommunens forslagskasser
- Resultatorientert informasjon

Oppgaver på vegne av innbyggerne som produsenter/frivillige

Mål: Skape gode arbeidsvilkår for lokale organisasjoner, velforeninger og andre som er innstilt på å gjøre en innsats som kommer fellesskapet til gode. **Utfordring:** Aktivisere det potensial av interesse for frivillig samfunnsengasjement som undersøkelser viser ligger i befolkningen. **Hvordan:** Etablere samarbeidsorganer og møteplasser hvor representanter for kommunen og diverse innbyggergrupper kan drøfte aktuelle behov og hva [de frivillige interesserte](#) kan tenke seg å gjøre enten med eller uten kommunens økonomiske støtte.

Det finnes mange eksempler på tiltak for å skape dialog, involvering og medvirkning for innbyggere. Disse er presentert i [del C av veilederen](#).

Gode arbeidsbetingelser for de folkevalgte

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

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 eventuell bruk av lokalpolitiske utvalg er eksempel på slike endringer.

Motivasjon og trivsel

Flere faktorer spiller inn på hvordan lokalpolitikere trives i rollen som kommunens folkevalgte. Noen av disse er vanskelige å endre, mens andre kan påvirkes av kommunen og de folkevalgte selv.

Viktige motiver for å ta på seg et lokalpolitisk verv er engasjement og et ønske om å bidra i samfunnsutviklingen. Læring og mulighet til å bidra i spesielle saker eller for spesielle grupper, er også viktig. Opplevelsen av at deltakelsen utgjør en forskjell er vesentlig for trivsel og motivasjon.

Den interne kulturen i kommunen har også betydning for de folkevalgtes opplevelse av rollen. Det handler om tillit, åpenhet og respekt mellom politikere, og mellom politikere og administrasjon. Uavhengig av om man er i opposisjon eller posisjon, i ledende eller en mer tilbaketrukket rolle, må alle oppleve å bli tatt på alvor.

Både de folkevalgte og kommunen har ansvar for god samhandling og tillit mellom partene. Tillit opparbeides gjennom god informasjon, innsyn og åpenhet, kombinert med klare ansvarslinjer og tydelige forventninger til rollen som folkevalgt.

Gode arbeidsbetingelser

Tilrettelegging handler også om tiltak som gjør at alle har mulighet til å ta på seg politiske verv. I kommunenes egne reglement spesifiseres individuelle rettigheter, som gjelder arbeids- og møtegodtgjørelse, dekning av utgifter og tapt arbeidsinntekt. Dette er fastsatt i kommuneloven.

Mange kommuner har også andre ordninger for å styrke politisk virksomhet:

- egen håndbok for folkevalgte
- tilgang til møtelokaler og digitale verktøy
- ekstra partitilskudd for å lette arbeidet som folkevalgt
- retningslinjer for effektiv organisering og gjennomføring av møter
- barnevaktordninger i forbindelse med møter

Utskiftning og gjenvalg

Generelt oppleves lokalpolitisk arbeid meningsfullt og lærerikt. Likevel takker mange nei til gjenvalg. Utskiftning gir imidlertid flere personer muligheter for å delta. Samtidig er det negativt dersom kontinuiteten forsvinner eller frafallet gjelder allerede underrepresenterte grupper, og knyttes til mistrivsel og vanskelige betingelser.

Flere kvinner enn menn forlater sine lokalpolitiske verv. Mens menn gjerne er med i kommunestyret i to perioder eller mer, sitter majoriteten av kvinnene bare i en periode. Den viktigste årsaken er at kvinner i større grad takker nei til en ny periode.

Kvinner og unge takker oftere nei

Flere kvinner enn menn forlater sine lokalpolitiske verv. En studie fra 2008 viser til at mellom 40 og 50 prosent av mannlige kommunestyremedlemmer gjenvelges, mens rundt 30 prosent av kvinnene gjør det samme ([Får vi også være med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk](#)).

Blant unge i alderen 18-25 år takket 62% nei til gjenvalg i 2011 ([Unge i tradisjonell politikk](#)). Selv om unge og kvinner oftere takker nei til gjenvalg, kan de komme tilbake til politikken seinere.

Tiltak for å øke motivasjon og bedre tilrettelegging

I ulike prosjekter om rekruttering og frafall i politikken har folkevalgte selv vurdert tiltak for økt motivasjon og god tilrettelegging. Her presenteres et utvalg:

- Folkevalgte får tilbud om opplæring utover «ny som folkevalgt-opplæringen». For eksempel opplæring i mediehandling.
- Partiene etablerer mentorordninger for unge og nye folkevalgte. Læretiden kortes ned og politikken oppleves meningsfull.
- Partier og politiske organer gir ansvar og oppgaver til unge og nye folkevalgte. Manglende erfaring krever oppfølging, men også tillit.
- Partier og folkevalgte bruker kommunestyret som arena for reell politisk debatt.
- Noen folkevalgte ønsker å jobbe med enkeltsaker, andre er mer opptatt av strategisk styring. Kommunestyret bør derfor klargjøre kommunens delegasjonspraksis.
- Flere møter på dagtid og bruk av politikerdager. Samling av møter på dagtid frigjør kvelder, noe som er særlig viktig for småbarnsforeldre og andre med omsorgsansvar.
- Meningsfull tidsbruk med kortere møter, fastsatt møtestart, møteslutt og innføring av taletid.
- Legge til rette for økonomiske kompensasjonsordninger som står i forhold til faktiske utgifter.
- Administrasjonen følger opp frister og rutiner for saksutsendelse, eksempelvis korte saksfremlegg og bruk av sammendrag. Nok tid og god administrativ saksforberedelse gir mer effektive og bedre politiske forberedelser.
- Effektiv politisk saksforberedelse med tilgang til digitale verktøy og elektroniske sakssystem.

Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken - Alta kommune

Alta var i 2007-2011 en av deltakerkommunene prosjektet Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken. Altas målsetting var å gjøre det mer attraktivt og legge bedre til rette for å delta i lokalpolitikken for kvinner, og slik nå mål om 50% kvinner i kommunestyret ved valget i 2011. Som grunnlag for arbeidet ble det i 2008 gjennomført to spørreundersøkelser blant kvinner og kvinnelige lokalpolitikere i Alta. I sin oppsummering mente forskningsstiftelsen NORUT Alta at tiltak for å motivere og legge til rette for flere kvinner i lokalpolitikken må rettes mot både partiene, kommunen og kvinnene selv.

Partiene må først av alt sikre at kvinner blir spurt om å delta og ta gjenvalg. Videre må det finnes system for opplæring og oppbygging av politiske representanter.

Kommunen har en viktig rolle i å beholde kvinner i lokalpolitikken, blant annet ved å tilby relevant opplæring og skape rom for kvinners stemme.

Kvinnene selv må ta ansvar for å søke kunnskap og støtte hverandre.

Flere forelåtte tiltak ble gjennomført, for eksempel medieseminar, politikerskole og trening i kommunikasjon. I prosjektperioden ble det også gjort endringer mht organiseringen av de politiske møtene, barnevaktsordninger for kveldsmøter og ordninger for turnusarbeidende. Innføring av mentorordning for nye folkevalgte ble imidlertid ikke gjennomført. Det var liten politisk vilje i partiene til å være med på en slik ordning.

Alta nådde ikke målsettingen om 50% kvinner i kommunestyret etter valget i 2011, men prosjektet ga likevel viktige resultater:

Alta fikk kvinnelig ordfører, kvinnelig leder av planutvalg og formannskap

3 hovedutvalgsledere i 2011-2015 er kvinner

Flere av de kvinnelige folkevalgte tok gjenvalg, og gjorde det godt ved valget

De fleste partiene hadde flere kvinner blant de ti første kandidatene enn tidligere, noen parti hadde flere enn 50% kvinner på lista

Erfaringene fra Alta er at kvinner kan og vil ta på seg lokalpolitiske verv, når det legges til rette for dette. Forutsetningen for å stille til valg er imidlertid at kvinner må spørres og prioriteres. Her har partiene en sentral rolle.

Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken - nasjonalt prosjekt

7 enkeltkommuner og 4 kommunenettverk deltok i perioden 2007-2011 i det nasjonale prosjektet [Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken](#). Deltakerkommunene prøvde ut ulike tiltak for å styrke rekruttering og sikre gjenvalg blant flere kvinner. Tiltakene spente vidt og rettet seg både mot hva kommunen kan gjøre, hva partiene kan gjøre og hva kvinner selv kan gjøre.

Vurdering av bydelsutvalgenes arbeidsbetingelser etter bydelsreformen i Oslo

I etterkant av bydelsreformen i Oslo i 2004 gjorde bystyret vedtak om å utrede bydelsutvalgenes arbeidsbetingelser etter at endringene i bydelenes oppgaver og ansvar hadde virket en tid. I 2006 ble utredningen gjennomført, og byrådet oppsummerte bakgrunnen slik:

«Hver bydel er blitt større og antall henvendelser fra innbyggerne har derfor naturlig økt. Samtidig har desentralisering av flere oppgaver til bydelene ført til at de folkevalgte må sette seg inn i flere saksfelt. Særlig har utvalgets leder og nestleder fått større arbeidsbelastning etter reformen.»

En kartlegging viste et gjennomgående ønske fra alle bydeler om eget kontor for bydelsutvalgets leder/nestleder, og tilgjengelige **kontor- og møtelokaler** for forberedende arbeid i tilknytning til møter i folkevalgte organer. Tilgang til **kontorteknisk utstyr**, pc-ordninger og sakspapir elektronisk for den enkelte folkevalgte, ble også vektlagt.

I spørsmål om frikjøpsordninger var bydelene delt. Enkelte bydeler var for frikjøpsordninger, særlig for ledervervet. Andre ønsket å videreføre ordningen med fast godtgjøring, men økt til et nivå som bedre kompenserte for faktisk tidsbruk på det politiske vervet. Mange bydelsutvalg vurderte at en frikjøpsordning ville ha positiv virkning på kvaliteten på det politiske arbeidet, mens andre imidlertid mente at frikjøp ville

føre til økt byråkratisering av det politiske arbeidet i bydelen, og unødvendig tid på politisk behandling av relativt enkle saker. Det ble også pekt på at ekte folkelig demokrati forutsetter at alle skal kunne delta i demokratiske organer **på lik linje**, og at politisk heltids- og deltidsjobbing ikke ville være i tråd med prinsippet.

Vedtak i bystyret

Under bystyrebehandlingen ble det vedtatt å videreføre ordningen med fast godtgjøring, fremfor å gå inn på frikjøpsordninger. Imidlertid ble det gjort endringer i modellen for fast godtgjøring for leder og nestleder av bydelsutvalgene, tatt i betraktning merarbeidet etter bydelsreformen. Spørsmål om tilgang til møtelokaler, teknisk utstyr og pc-ordninger ble ikke tatt inn i sentrale retningslinjer, men lagt til bydelsutvalgene å vurdere og evt. prioritere.

Mer om arbeidsvilkår for folkevalgte: veiledere og litteratur

[Økonomiske vilkår for folkevalgte](#) – veileder fra KS

Sett dagsorden – grip mulighetene arbeidshefte for folkevalgte, Kommuneforlaget

[Frafall og rekruttering blant unge folkevalgte](#) – idèhefte NIBR, KS

Demokrati hele veien – idèhefte for økt folkevalgt involvering KS

[Håndbok for folkevalgte](#) – Østre Toten kommune

[Unge i tradisjonell politikk](#) – Notat 2011, ISF

[Hvis bare flere kunne stille – Politisk motivasjon blant kvinner og menn](#) Notat 12-2010, Uni Rokkansenteret.

Politisk kultur

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Kommunesammenslåing innebærer å slå sammen to eller flere kommunestyre. Dette er demokratiske arenaer, som over tid har utviklet en egen lokal politisk kultur. Hvordan kan den nye kommunen få med seg det beste fra ulike kulturer?

Teksten er en forkortet versjon av Willumsen, T (2015) [Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur](#).

Skrevne og uskrevne regler i politikken

En lokal politisk kultur består blant annet av et felles sett normer og verdier som forteller hvordan uenighet og ulike politiske interesser og skillelinjer skal håndteres. Selv om politiske prosesser blir regulert av lover og regler, er mye opp til kommunen selv. Kommunen vedtar bl.a prosedyrer, rutiner og etablerte praksiser. Nye kommunepolitikere har blitt opplært i disse etter hvert, slik at de fleste av reglene (både de skrevne og uskrevne) til slutt blir oppfattet som selvfølgeligheter.

Demokratiske verdier og styringstradisjoner

Ett av de viktigste aspektene ved politisk kultur som det ofte oppstår uenighet rundt, handler om forståelsen av hva som er demokratisk. I noen kommuner tilstrebes en konsensuskultur, mens i andre kommuner tilstrebes en mer utpreget majoritetskultur.

Et annet aspekt ved lokal politisk kultur, er knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon. Noen vektlegger at administrasjonen skal være faglig uavhengig («timeglassmodellen»), mens andre vektlegger at administrasjonen skal være sterkere politisk styrt

Hvordan skapes en god politisk kultur?

- Kartlegge den politiske kulturen i de kommunene som vurderer sammenslåing. En slik kartlegging kan ta utgangspunkt i synlige elementer som politisk organisering og skriftlige prosedyrer, men bør også omfatte verdier og holdninger i kommunestyrene og blant de øverste administrative lederne i kommunen.
- Kommunestyrene i de aktuelle kommunene bør møtes i større og mindre fora og diskutere spørsmål knyttet til politisk kultur. Aktuelle temaer kan være synet på hva som er demokratisk og udemokratisk opptreden og hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon skal fungere i praksis.
- Potensielle problemområder kan kreve mer tid til å diskutere. Hvordan vil man ha det i den nye kommunen?
- Viktige verdier i arbeidet med å etablere en politisk kultur er *gjensidig respekt* og anerkjennelse av at det kan finnes flere måter å gjøre ting på enn dem man er vant til selv. Det

er ikke usannsynlig at alle må inngå noen kompromisser, men det er ikke meningen at noen skal oppleve at de har blitt overkjørt.

- En god politisk kultur integrerer mange ulike hensyn som for eksempel demokratiske idealer, styringskapasitet, faglig uavhengighet, åpenhet og andre sterke verdier, selv om vektleggingen kan være ulik.

Politisk kultur og politisk organisering

Når to eller flere kommuner skal slå seg sammen, må de blant annet velge hvordan den politisk organiseringen skal være. Da kan kulturforskjeller ofte komme til overflaten. I Norge kan kommunene langt på vei bestemme hvordan de vil utforme sin egen politiske organisasjon, noe som gir variasjoner. Nabokommuner kan gjerne ha svært ulik organisering. Bak dette ligger det blant kulturforskjeller. Overbevisninger, verdier og normer leder gjerne til troen på at en bestemt politisk organisering er bedre for kommunen enn andre. Derfor kan politisk organisering i blant reflektere lokal politisk kultur.

For eksempel kan en kommune preget av en majoritetstankegang vedta å innføre parlamentarisme. En kommune som er særlig preget av konsensus-tankegang vil gjerne innføre mange kollegiale organer der diskusjon og politiske prosesser i seg selv blir tillagt stor vekt, med mekanismer for å finne kompromisser og konsensusløsninger.

På samme måte vil en kommune der politikerne verdsetter sterk politisk styring og lojalitet fra administrasjonen gjerne opprette politiske organer som fatter flest mulig beslutninger. I kommuner der tanken om faglig uavhengighet og skarpt skille mellom politikk og administrasjon står i fokus, vil kommunen innskrenke antall berøringspunkter mellom politikere og forvaltning, og gjerne innføre en komitemodell med stort omfang av delegasjon til rådmannen.

Det er imidlertid ikke nok å se på organisasjonskartet og ut fra det beskrive den lokale politiske kulturen. Ettersom kultur er i stadig endring vil tiden etter hvert kunne løpe fra de eksisterende institusjonene, organisasjonskulturen har endret seg mens organisasjonen ikke har gjort det. Ofte reagerer politikerne med å vedta en omorganisering slik at strukturene igjen stemmer med verdiene og det som etter hvert har utviklet seg til å bli en etablert praksis. Men noen ganger fylles i stedet de etablerte strukturene med et nytt innhold, og organisasjonskulturen endres.

Demokratiske verdier: Konsensusdemokrati eller majoritetsdemokrati

Demokrati betyr folkestyre, dvs. at folkets vilje kommer til uttrykk og er styrende for alle politiske beslutninger. Men en slik forståelse av demokrati gir ikke svar på hva som skal skje dersom «folket» ikke er enig med seg selv. Som regel er det flere meninger om de aktuelle politisk sakene, og spørsmålet blir hvem som da skal bestemme. Det finnes to ulike svar, som representerer to ulike måter å tenke om demokratiet på.

Majoritetsdemokrati

På den ene siden står de som hevder at i slike situasjoner er det flertallets vilje som bør bli avgjørende. Dette perspektivet kalles majoritetsdemokrati, og innebærer at dersom halvparten av de stemmeberettigede pluss én stemme til velger ett standpunkt er saken avgjort. En svakhet med denne formen for demokrati kan være at dersom velgerne faller i to eller flere stabile grupper vil den ene alltid være i flertall, mens den eller de andre gruppene alltid vil være i mindretall.

Et eksempel kan være en utkantkommune som består av to øyer med hvert sitt lokalparti, der den ene er betydelig større enn den andre og hvor et lokalparti som er det dominerende partiet på den største øya alltid vil være større enn partiet som er det dominerende partiet på den minste øya. Dersom det minste partiet (på den lille øya) alltid blir nedstemt kan representantene fra den minste øya oppleve at de taper for eksempel alle lokaliseringsskampene og dermed ikke har innflytelse. En slik situasjon kalles gjerne *flertallsdiktatur*. Et annet eksempel kan være en kommune der ett parti har hatt rent og stort flertall over lang tid. De andre partiene vil da kunne oppleve seg tilsidesatt og at deres synspunkter som regel betyr lite.

Konsensusdemokrati

Et annet svar er at «flest mulig skal bestemme». Dette kalles konsensusdemokrati, og innebærer at man i stedet for å stemme over en sak med en gang (og dermed forutsetter at meningene er formet på forhånd) skal man gå i dialog og lytte til hverandres argumenter. I stedet for at et tallmessig flertall avgjør, søker man kompromisser og omforente løsninger gjennom å prøve å påvirke den andre parten med argumenter. Løsningene her kan ligge et sted imellom det som var utgangspunktet. Dette kan også ende i endeløse diskusjoner som ikke leder til noen avgjørelse.

«Kvasiparlamentarisme»

Begge disse modellene har sine sterke og svake sider. Formannskapsmodellen kan sies å være basert på et ideal om konsensusdemokrati. De mest sentrale politikerne samles i et eget organ (formannskapet) for å diskutere saker som deretter skal opp i kommunestyret. I et parlamentarisk system forutsettes det derimot at det finnes to blokker som vil utgjøre et flertall i posisjon og et mindretall i opposisjon.

Selv om de fleste norske kommuner har valgt formannskapsmodellen så er det ikke alltid ensbetydende med at den fungerer som et konsensusdemokrati. I stedet kan mange kommuner sies å ha et «kvasiparlamentarisk» system. På papiret har de formannskapsmodell, men i praksis er det lett å peke ut posisjon og opposisjon i kommunestyret, og møtene er preget av konfrontasjon mellom etablerte ståsteder i stedet for konsensussøkende dialog. I andre kommuner er derimot konsensuskulturen dominerende. Ofte er konfliktnivået lavt og de aller fleste kommunestyrevedtak er enstemmige, og politikerne endrer ofte syn på en sak etter å ha hørt hverandres argumenter.

Kvasiparlamentarisme er et utbredt system. Og det er lett å se at vi her har med to svært ulike politiske kulturer å gjøre. Det er likevel ikke mulig å se av den politiske organiseringen eller formelle vedtak om at vi har å gjøre med en konsensusdemokratisk eller en majoritetsdemokratisk tankegang som styrer politikernes handlinger.

Dersom en politiker kommer inn i et kommunestyre med utpreget konsensuskultur, og insisterer på å trumfe igjennom et knapt flertall, vil nok de fleste lokalpolitikere hevde at han opptrer unødvendig konfliktskapende. På samme måte vil politikerne i en kommune med kvasiparlamentarisk tradisjon reagere negativt dersom en politiker insisterer på å innføre konsensusdemokratiske trekk.

Slike kulturkollisjoner kan for eksempel oppstå når det kommer inn mange nye politikere etter et valg, eller når en politiker har erfaring fra andre kommuner med andre politiske tradisjoner som for eksempel ved enkommunesammenslåing.

Politikk og forvaltning

Et viktig aspekt ved demokratiet er samspillet mellom politikk og forvaltning. Selv om skillet virker enkelt og likefremt, er det allment akseptert at virkeligheten er langt mer komplisert. En forutsetning for skillet mellom politikk og forvaltning har vært at mens tjenestemenn i

forvaltningen er rekruttert på bakgrunn av utdanning og ekspertise, er politiske organer rekruttert av lekfolk som med sunn fornuft skal uttrykke folkeviljen og avgjøre verdispørsmål som det ikke finnes "ekspertsvar" på. De har en politisk kompetanse.

Et styrende prinsipp har lenge vært at politikerne skal fatte vedtak, mens administrasjonen iverksetter. Men politikerne trenger utredninger og forslag (innstillinger) fra administrasjonen som beslutningsgrunnlag før de fatter sitt vedtak. Og i iverksettingsfasen blir det tatt en mengde små og store beslutninger. Det skjer dermed utforming av politikk også når den skal iverksettes. Administrasjonen er derfor ikke uten makt og innflytelse på de beslutninger som blir fattet i de politiske organene.

Ulik atferd i kommunene

Det er det vanskelig å legge klare føringer på hvilke beslutninger som naturlig hører hjemme i administrasjonen og hvilke som bør fattes på politisk nivå. I praksis får kommunestyret ofte forelagt så mange eller få saker de selv uttrykker ønske om, og det leder til ulik praksis i ulike kommuner. Dette gjenspeiler seg i et stort sprik i både antall møter og antall saker som er til politisk behandling i hver kommune. Mens noen kommunestyrer bare har fire møter i året, har andre møte hver måned. På samme måte har noen formannskap møte bare en gang i måneden, mens andre har betydelig hyppigere møter, og noen få har nesten ukentlige møter. Lengden på møtene varierer også fra et par timer til 7-10 timer.

Eksempelvis er budsjettbehandlingen svært ulik fra kommune til kommune. En undersøkelse viste for eksempel at mens Lyngen kommune satte av to hele dager til å behandle budsjettet i formannskapet først, og deretter to hele dager til budsjettbehandling i kommunestyret, nøyde Sortland seg med 45 minutters behandling i hvert organ. En ny undersøkelse 20 år senere viste at selv om alle kommunestyrerepresentantene var byttet ut, holdt praksisen seg stabil i begge kommunene. Dette kan reflektere i hvilken grad kommunepolitikerne velger å blande seg inn i detaljene i budsjettet, og ulike syn på forholdet mellom politikk og administrasjon.

En god politisk kultur?

En god kultur er en felles kultur

Det er vanskelig å trekke opp klare retningslinjer for hvordan en god politisk kultur skal være. Uansett hvilke verdier et kommunestyre vektlegger er det viktig at det finnes en *felles* forståelse for disse. *Kulturkollisjoner* i kommunestyret kan i blant lede til vanskelige

konflikter. Det første kjennetegnet på en god politisk kultur er at den er felles for alle aktørene, både politikerne og i administrasjonen.

Så en målsetting må være at alle aktører er enige i de grunnleggende normer og verdier. Slik enighet sikres vanligvis ved at nye kommunestyrerepresentanter og ansatte i administrasjonen sosialiseres inn i den eksisterende kulturen. Men når to eller flere kommuner skal slås sammen så er det ikke overraskende om det etter hvert avdekkes kulturforskjeller mellom kommunene.

Ytterligheter skaper iblant problemer

For eksempel:

- Sterk konsensuskultur kan føre til handlingslammelse
- Sterkt majoritetsstyre kan føre til marginalisering og fremmedgjøring av mindre politiske grupper
- Skarpt skille mellom politikk og administrasjon kan føre til rådmannsvelde
- For sterk politisk styring kan føre til fagkunnskaper i for stor grad ignoreres.

Kommunestyrets oppgave er å integrere ulike verdier, og selv om de kan vektlegges ulikt må ingen av de viktige verdiene overses. Det kan være en vanskelig oppgave, og det er i stor grad opp til kommunestyret å velge hvordan de vil løse sine vanskelige lokalpolitiske konflikter.

En kommune er et geografisk avgrenset demokratisk arena som har levd sitt eget liv i flere tiår. Mange ulike konflikter har blitt løst og nederlag akseptert. Det har vokst frem konfliktlinjer og styringskoalisjoner, og noen kan ha vent seg til å være i flertall, og ha makt. Hva skjer når de blir slått sammen med en større kommune og kanskje opplever å bli en minoritet? Eller når tettstedet som har vært vant til å være kommunesenter blir en periferi i en større kommune? Sammenslåinger av to demokratiske arenaer som kommuner innebærer fører gjerne til at partienes lokallag slås sammen. Hvordan takler politikerne geografiske konfliktlinjer? Hvor er tyngdepunktet i partiet nå? Vil alle partiene ha tyngdepunkt i kommunens nye senter og tettest befolkede område, eller vil noen partier også bli representantene for den ene eller andre bygda?

Mange politikere må finne seg nye roller, og lære på nytt hvordan ting nå skal gjøres. I denne prosessen trenger politikerne en felles forståelse av hvordan konfliktene skal løses og en felles politisk kultur.

DEL C

Kommunen og innbyggerne

Artikkel | Sist oppdatert: 26.06.2015 | kommunereform.no

Godt samspill mellom kommunen og innbyggerne bør være en del av utviklingsarbeidet i en kommunesammenslåings-prosess. Innbyggerne har rettigheter som må ivaretas og kunnskap som er viktig i utviklingen av lokaldemokratiet. Kommunen bør tenke gjennom hvordan mangfoldet av innbyggerne, frivilligheten og næringslivet kan involveres. Det finnes en rekke ordninger som skal ivareta deltakelse og samspill mellom kommunen og innbyggerne. Denne delen av veilederen tar opp ulike rådsordninger og andre representative ordninger, betydningen av informasjon og kommunikasjon og praktiske metoder for bruker- og innbyggermedvirkning.

Les mer om [hvorfor innbyggermedvirkning er viktig](#).

Innhold del C:

- [Nærdemokratiske ordninger](#)
- [Eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne](#)
- [Ungdomsråd](#)
- [Lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn](#)
- [Brukermedvirkning og kommunesammenslåing](#)
- [Innbyggernes medvirkning i planprosesser](#)
- [Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere](#)
- [Lokalavisen styrker lokaldemokratiet](#)
- [Representative ordninger i kommunene](#)
- [Innbyggerforslag](#)
- [E-demokrati](#)
- [Frivillig sektor og lokaldemokratiet](#)
- [Samarbeid med næringslivet](#)

- Praktiske metoder for medvirkning
- [Gjestebud i Svelvik](#)
- [Lokaldemokrati i skolen](#)
- [Kahoot!](#)

Ulike ordninger som kommunene kan ta i bruk for å involvere sine innbyggere:

Nærdemokratiske ordninger gir kommunen innspill fra innbyggerne i et geografisk avgrenset område.

Brukermedvirkning bidrar til økt kvalitet og skreddersydde tilbud tilpasset den enkeltes behov.

Innbyggerforslag kan gi kommunen direkte innspill fra innbyggerne, og gi grupper i befolkningen en opplevelse av nærhet til sine politikere.

Gjestebud gir innspill fra engasjerte innbyggere som vanligvis ikke stiller på folkemøter.

Kommunen kan bruke skolen som en arena for å øke unges engasjement og deltakelse i samfunnsutvikling og lokaldemokratiet.

Nyttige tips i [KS idéhefte Hvordan involvere innbyggerne](#).

Nærdemokratiske ordninger

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Nærdemokrati omfatter et avgrenset geografisk område mindre enn kommunen, og det fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for befolkningen i dette avgrensede området.

Nærdemokratiske ordninger kan være en god måte å involvere befolkningen i saker som angår dem. Nærdemokratiske ordninger er et av flere tiltak for å styrke lokaldemokratiet når kommunegrenser endres, og det kan bidra til å gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre. Ordningene kan motivere til medvirkning og mer langsiktig deltakelse.

Nærdemokratiske ordninger kan grovt deles inn i tre hovedkategorier:

1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt
2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell

3. Organ med delegert beslutningskompetanse (avgjørelsesmyndighet) og tjenesteansvar

Det er stor variasjon i hvordan kommuner utformer og bruker nærdemokratiske ordninger. [Kommunedelsutvalg](#) er et eksempel på en nærdemokratisk ordning. Dersom kommunestyret vedtar å opprette kommunedelsutvalg, reguleres disse av kommunelovens § 12. Dette gjelder selv om de ikke har avgjørelsesmyndighet, men kun er høringsinstanser. Utvalg som har avgjørelsesmyndighet må være opprettet av kommunestyret etter kommunelovens § 12.

Sivilsamfunn	Nærdemokrati-region (strukturert relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg, utviklingslag	Bydeler
Funksjon: Fri og uavgengig Innbyggeraktivitet Ivareta interesser Felleskap- og identitetsskapende Varierende relasjon til kommunen	Funksjon: Informasjon Initiativ Diskusjonsfora Link mellom folkelig engasjement og representative organer Felleskap- og identitetsskapende	Funksjon: Delegert ansvar for budsjett eller tjenester En viss beslutningskompetanse

Tabellen er hentet fra NIBR's rapport [Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden](#).

Foreningsbasert lokalforummodell - Holbæk kommune i Danmark

Holbæk kommune i Danmark har skapt bedre betingelser for engasjement og medvirkning gjennom å etablere en lokalforummodell. Ordningen har bidratt til å viske ut de gamle kommunegrensene, ved at innbyggerne i større grad ser på seg selv som et lokalsamfunn i den nye kommunen.

I 2007 ble fire mindre og en mellomstor kommune på Sjælland i Danmark slått sammen til én stor: Holbæk kommune. I forkant av kommunesammenslåingen var kommunene bekymret for hvordan den nye, store kommunen skulle påvirke innbyggernes mulighet til politisk medvirkning, samfunnsengasjement og dialog med politikerne.

Gjennom det de har kalt lokalforummodellen jobber Holbæk kommune aktivt for å skape en god kultur og gode betingelser for engasjement og medvirkning. Kommunen hadde ønske om å styrke de lokale nettverkene, det lokale initiativet og gi innbyggerne i alle deler av kommunen mulighet til å ha tett kontakt med administrasjonen og politikerne.

Lokalforummodellen som samarbeidspart og høringspart for kommunen

I Holbæk er det 17 lokalområder med hvert sitt lokalforum. Ett er også under oppstart i Holbæk by. Lokalforumet er åpent for alle innbyggere, foreninger, organisasjoner, virksomheter, brukerråd, og lokale institusjoner. Det er etablert en fast koordineringsgruppe som representerer lokalforumet, men denne gruppen har ikke monopol på å representere lokalforumet eller bestemme hvem som kan delta i arbeidet.

Lokale krefter møter og diskuterer lokale ønsker, problemer, utfordringer og muligheter og kan i forlengelse av dette danne nettverk og arbeidsgrupper som jobber med ulike prosjekter og aktiviteter. Arbeidet i nettverk og arbeidsgrupper koordineres i åpne fellesmøter. En viktig oppgave for lokalforumet er å holde løpende kontakt med andre innbyggere, foreninger og virksomheter i lokalområdet. Lokalforumet spiller en viktig rolle for kommunen som høringspart og samarbeidspartner.

Lokalforaene får et tilskudd fra kommunen fra kr 16 – 25.000,- basert på innbyggertall. Det er lokalforumet som bestemmer hvordan de vil bruke pengene så lenge det går til lokale formål. Lokalforumet er ellers ikke koblet til den kommunale budsjettprosessen, eller har beslutningsmyndighet på andre kommunale områder.

I kommuneadministrasjonen er det 12 ansatte «felles-skapere» i forskjellige avdelinger som er kontaktpersoner opp mot lokalforaene. Disse skal fungere som sparringspartnere og veivisere i den kommunale organisasjonen. De 12 «felles-skaperne» skal bruke 50 % av arbeidstiden på frivillighet og lokaldemokratiet.

Holbæk kommunes lokalområdebøker

Holbæk kommune har laget [lokalområdebøker](#) for hvert av de 17 lokalforaene. Alle saker som behandles, spørsmål og innspill som lokalsamfunnet kommer med i dialogmøtene, noteres i

lokalområdeboken. På denne måten gir lokalområdeboken innbyggerne mulighet til å sjekke status for saker de er opptatt av: Utsagn fra dialogutvalget, beslutninger i byrådet, videre behandling og om saken er avsluttet eller ikke.

Det er de kommunalt ansatte «felles-skaperne» sin oppgave å sørge for å holde lokalområdebøkene oppdaterte.

Utfordringer med lokalforummodellen

- Nærdemokratiordningen i Holbæk har ikke ført til stor økning i antall personer som er politisk engasjert.
- Holbæk har fortsatt utfordring med å få til en bred nok deltakelse. Innvandrere og ungdom deltar i liten grad i nærdemokratiet.

Utredning om kommunedelsdemokrati i Trondheim

Trondheim kommune har erfaringer med ulike former for nærdemokratiske ordninger. Bystyret i [Trondheim utreder alternative former for kommunedelsdemokrati](#). Utredningen foreligger våren 2016.

Trondheim kommune legger følgende til grunn for utredningen

De geografiske retningsvalgene som bystyret legger til grunn er en sammenslåing med kommunene Malvik, Klæbu, Melhus og Skaun eller at kun Malvik og Klæbu går sammen med Trondheim.

- Det er ikke aktuelt å foreslå kommunedelsdemokrati i Trondheim dersom kommunen ikke utvides geografisk.
- Det skal ikke oppnevnes kommunedelsordning som kun gir de politiske organene en rådgivende funksjon.
- Den politiske myndigheten kan kun handle om driftsbudsjett, ikke investeringer.

Orkdal og Stjørdal er sentrale i sin region og naturlige kommunesenter for større kommuner. Dersom de selv ønsker det, er Trondheim åpen for sammenslåing også med disse kommunene.

Utredningen skal avklare

- Hvor stor politisk myndighet skal bydelene ha, og over hva?
- Skal det være oppnevnte eller valgte representanter?
- Hvor store skal bydelene være, antall innbyggere?
- Skal bydelsgrensene følge de gamle kommunegrensene?
- Hvilke oppgaver og tjenester skal delegeres til bydelene?
- Skal politiske saksdokumenter utredes i bydelene eller sentralt?

Utfordringer med bydelsmodell

- Dersom bydelene får liten reell politisk makt vil, det være lite attraktivt å være bydelspolitikker.
- Kommunedelsordninger som følger gamle kommunegrenser, kan føre til sementering av identitet og gi dårlig integrering i den nye kommunen.

Muligheter med bydelsmodell

- Trondheim ønsker å undersøke om det er mulig å delegere andre typer politiske beslutninger, for eksempel deler av planbeslutningene, innenfor rammen av kommuneplanens arealdel og vedtatte kommunedelplaner.
- Bydelsordninger kan gi større politisk interesse knyttet til lokal identitet og engasjement i bydelene.

Tidligere erfaringer med bydelsmodell i Trondheim

Trondheim kommune har erfaringer med tre ulike ordninger: bydelsutvalg med rådgivende funksjon, bydelsstyrer med delegert myndighet (frikommuneforsøket) og bydelsråd med rådgivende funksjon.

Erfaringene med bydelsutvalgene, er at de ble nærmiljøorientert og avhengig av lokale ildsjeler. Bydelsstyrene (frikommunene) hadde reell styring og budsjettansvar for grunnskole, sosialomsorg, barnehager, PPT, SFO, fritidsklubber, barnevern og nærmiljøoppgaver. Bydelsrådene med rådgivende funksjon hadde en administrasjon som ga

tjenester til innbyggerne. Den begrensede myndigheten førte til at det politiske arbeidet i bydelsrådene ble oppfattet som uinteressant. I tillegg var de i stor grad frikoblet fra til bystyrets myndighet.

Mer om nærdemokratiske ordninger: litteratur

[Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunereformen](#) Ringholm, T. NORUT.

[Etniske minoriteters deltakelse og posisjon i lokaldemokratiet](#) Bergh, J. Institutt for samfunnsforskning.

[Nærdemokratiske ordninger notat](#) Winsvold, M. NIBR.

Eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Når kommuner slår seg sammen, er det naturlig å diskutere hvordan de lovfestede rådsordningene fungerer i dag, og hvordan de vil fungere i en ny kommune. Både eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er underrepresenterte i kommunestyrene. Disse gruppene har viktig kunnskap, og kommunen bør være bevisst på hvordan de bruker rådene.

Kommunen er pålagt å ha eldreråd og representasjonsordning for personer med nedsatt funksjonsevne. Rådernes innspill er en viktig del av prosessen før kommunepolitikere behandler en sak.

Forutsetninger for at rådene fungerer

Det er visse forutsetninger som bør være på plass for at rådene skal fungere etter intensjonen.

Økonomisk og administrativ støtte

- Tilstrekkelige administrative og økonomiske ressurser.

- Den administrative sekretæren har god kompetanse om de saker som rådet befatter seg med og ha et tydelig mandat.
- Sekretæren har en administrativ plassering i kommunen. Dette er nødvendig for å fange opp og følge opp saker som er relevante for rådene.

Tidlig inn og tett på

- Rådene kommer tidlig inn i kommunens arbeid med en sak.
- Rådsmedlemmene inngår i kommunens arbeidsgrupper i saker som er viktige for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.
- Representanter fra administrasjon deltar i rådsmøter for å drøfte saker og lytte til innspill tidlig i saksgangen.
- Uttalelser fra rådene følger saken og inngår i saksdokumentene ved politisk behandling.

God opplæring av rådsmedlemmene

- Tilstrekkelig opplæring. Dette gjelder både sakskompetanse og prosesskompetanse.
- Tilbud om å delta i folkevalgtopplæringen til KS.

De fleste rådene får tilbud om opplæring. Her har fylkeskommunen en viktig funksjon.

Hentet fra [Råd, regler og representasjon – eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne](#).

Momenter ved en kommunesammenslåing

Når kommuner slår seg sammen, må kommunestyret ta stilling til hvordan de lovfestede rådsordningene skal organiseres.

Kommunene kan vedta å opprette felles råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre.

I et [rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet](#) anbefales det at felles råd bør velges bare i spesielle tilfeller. Dersom mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre ikke opplever å ha sterke nok felles interesser vil ikke et felles råd oppfylle formålet med loven.

Dersom kommunen har overført oppgaver som omfatter **eldre** til bydelsutvalg eller andre geografisk avgrensede områder i kommunen, skal hver bydel ha eget eldreråd. Da skal det også velges et sentralt eldreråd.

Etter lov om råd for **menesker med nedsatt funksjonsevne** skal det opprettes egne råd, men det er ikke krav om et sentralt råd i tillegg. I forbindelse med kommunesammenslåing kan det bli opprettet desentraliserte råd.

Mange kommuner har erfaringer med interkommunale råd, hvordan kan disse erfaringer brukes ved en kommunesammenslåing?

Om eldreråd

I følge [lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd](#) skal hver kommune opprette et eldreråd. Rådet velges av kommunestyret for valgperioden. Hovedvekten av arbeidet i rådene bør dreie seg om planer og budsjetter og å sikre universell utforming.

«Eldrerådet bør høres i en rekke saker fordi det sittende eldrerådet kan være med på å påvirke situasjonen til framtidens eldre i kommunen.»

Bernt Søråa, sekretær for eldrerådet i Kongsberg kommune

Kommunestyret vedtar hvor mange medlemmer rådet skal ha. Flertallet av rådets medlemmer skal være alderspensjonister. Rådene velger selv leder og nestleder, og disse skal velges blant pensjonistene. Statens seniorråd ga i 2011 ut en [veileder i eldrerådsarbeid](#).

Omtrent en tredjedel av rådenes medlemmer er politikere, og mange av pensjonistene som oppnevnes til eldrerådene har erfaring fra politisk virksomhet. Det kan være en fordel med kompetanse om lokalpolitikk, beslutningsprosesser og saksgang, men også andre erfaringer enn politisk virksomhet bør være representert i eldrerådene.

Eldrerådene bør diskutere om det er en utfordring at politikere i rådene er bundet av partipolitiske prioriteringer og vedtak. Kan dette ha innvirkning på hvordan de som rådsmedlemmer forholder seg til saker i rådene, og kan de eventuelt komme i en dobbeltrolle?

Om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Kommunestyret skal ifølge [lov om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne](#) vedta mandat for rådet, sammensetning av rådet og oppnevner leder og nestleder. Saksområder for rådet er spesielt universell utforming, arbeid mot diskriminering, budsjett og kommunal planlegging.

[I rundskriv Q-21-21/2012](#) fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet heter det at brukerrepresentanter i rådet så langt det er mulig bør være personer med nedsatt funksjonsevne.

I dag er de yngste aldersgruppene underrepresentert i rådene. De fleste er over 40 år, og over 40 % er over 60 år. Blant lederne for rådene har kun 50 % selv nedsatt funksjonsevne.

Både kommunen og rådet bør diskutere hvordan de kan få flere yngre personer involvert i rådets arbeid og hvordan de kan få rekruttert flere ledere med nedsatt funksjonsevne?

Kan rådsrepresentasjon virke segregerende? Hvordan kan kommunen jobbe for at perspektivet til personer med nedsatt funksjonsevne blir en del av den overordnede politikken i kommunen?

Kongsberg eldreråd involveres tidlig

Kongsberg kommune er oppmerksom på at høringsuttalelser fra eldrerådet skal inn i en tidlig fase i saker som skal til politisk behandling. Sekretæren for eldrerådet skulle gjerne sett at rådet var koplet på flere samfunnsområder.

"Vi blir lyttet til, har en god dialog med de folkevalgte og kommer inn i prosessene på et tidlig tidspunkt. Våre innspill har blant annet vært avgjørende for at det har blitt opprettet brukerutvalg ved institusjoner for eldre i kommunen"

Lars Tyldum, leder for eldrerådet.

Kongsberg eldreråd har åtte medlemmer som kommer fra ulike geografiske områder i kommunen. Medlemmene representerer pensjonister med ulike yrkesbakgrunn, da de er utpekt fra ulike pensjonistforeninger. I tillegg er to politikere fra posisjon og opposisjon medlemmer. Både politikerrepresentantene og leder av helse/omsorgstjenesten orienterer i hvert møte medlemmene om aktuelle saker. Sekretær for rådet sitter i rådmannens stab.

[Kommunen har utarbeidet et reglement for eldrerådet.](#)

Eldrerådet er pådriver i boligplanleggingen

Kongsberg kommune har en byutviklingsstrategi kalt «Kompaktbyen» og en «[Helhetlig boligplan for perioden 2014-2018](#)». Den legger til rette for nye boliger i sentrum. Som en del av planen satte kommunen i gang boligprosjektet "Bolig for livet" i 2010 hvor eldrerådet var både initiativtaker og pådriver. Gjennom en spørreundersøkelse kartla de hvordan aldersgruppen 50 + så for seg sin livssituasjon og alderspreferanser om 20-30 år. Undersøkelsen fikk god respons og ga godt grunnlag for videre arbeid. I følge sekretær for eldrerådet, har prosjektet vært nyttig i senere kommuneplanarbeid.

Kongsberg kommune fikk prisen som Norges mest attraktive sted i 2014.

Suksessfaktorer i Kongsberg kommune

1. Rådet har medlemmer fra ulike geografiske deler av kommunen
2. Rådet kommer tidlig inn i saksforberedelser
3. Sekretæren sitter i rådmannens stab
4. Kommunen har koblet på eldrerådet i boligplanleggingen

Råd for likestilling av funksjonshemmede i Alta

Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne lå tidligere under helse- og sosialutvalget, men ble i 2014 et selvstendig råd **direkte under rådmannen**.

Endringen har bidratt til at rådene får mer innflytelse og er mer synlig i kommunen. Samtidig ble navnet på rådet endret til «rådet for likestilling av funksjonshemmede» i 2014. Den nyvalgte lederen for rådet i 2014 var pådriver for å få til endringen. Lederen tok samtidig initiativ til å få utarbeidet et nytt reglement for rådet sitt arbeid, som ble vedtatt av kommunestyret.

Deltar i byggeprosesser

Rådet er representert i større byggesaker. En representant for rådet deltok vinteren 2015 i en prosjektgruppe som planla et nytt omsorgssenter. Leder for rådet mener at det er en utfordring å komme tidlig nok inn i byggeprosessen når kommunen bruker private konsulenter i byggeoppdrag.

"Alta som har 25 % av Finnmarks befolkning, har en stor Plan- og samfunnsavdeling. De ansatte i denne avdelingen har god kompetanse på universell utforming, og bistår også andre mindre kommuner i fylket på dette fagområdet."

Bjørnar Sparboe Simensen, leder for Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Alta.

Styrket sekretærfunksjon

Rådet fikk styrket sin sekretærfunksjon i 2014. Sekretæren har en 40 % stilling delt på eldrerådet og rådet for likestilling av funksjonshemmede. Sekretæren jobbet tidligere med plansaker i kommunen, og har kunnskap og oversikt over et område som er viktig for de lovfestede rådsordningene. Alta har innført en ordning hvor sekretæren og leder for rådet har et forberedende møte der de går gjennom saker som skal fremmes for rådet.

Suksessfaktorer i Alta kommune

1. Rådet er direkte under rådmannen
2. Sekretær for rådet har oversikt over saksområder som er viktig for de lovfestede rådene
3. Rådet er representert i prosjektgrupper for større byggesaker i kommunen
4. Kommunen har kunnskap om universell utforming i egen stab

Mer om lovpålagte rådsordninger: litteratur

Å ivareta underrepresenterte hensyn; eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker (2001). Andreassen, T. A - Arbeidsforskningsinstituttet.

Ungdomsråd

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Ungdom har kompetanse og lokal kunnskap som er viktig i utviklingen av framtidens kommuner. Når kommuner skal slå seg sammen, bør kommunen og ungdommene diskutere hvordan medvirkningsordninger og ungdomsråd best kan organiseres. Kommunesammenslåingen er en mulighet til å sette ungdomsmedvirkning på dagsorden, og diskutere hvordan den skal fungere i fremtiden.

«Medvirkningsorganene gjør det lettere for ungdom å bli hørt i demokratiske prosesser: meningsbryting ungdommene imellom bidrar til at unges standpunkt blir tydeliggjort. I tillegg vil innspill fra en gruppe ungdommer gjerne tillegges større betydning enn innspill fra enkeltungdom.»

[NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning.](#)

Ungdomsrådet representerer unge i kommunen de bor. Om lag 90 prosent av landets kommuner har ungdomsråd eller barn og unges kommunestyre, viser den nyeste rapporteringen fra kommunal og organisasjonsdatabasen fra 2012.

«I Møre og Romsdal har vi 36 kommuner og 32 fungerende ungdomsråd, også i de kjempesmå kommunene har vi fungerende ungdomsråd. Hva skjer med demokratiet dersom det kun blir store kommuner?»

Solveig Sønderland Buvik, ungdomspanelet i Møre og Romsdal.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har [ansatt en ungdomskonsulent](#) i 20 prosent stilling i arbeidet med kommunereformen. Ungdomskonsulenten skal bistå ungdomsrådene i kommunene i fylket i arbeidet med kommunereformen.

Suksesskriterier for at ungdomsrådet skal fungere godt

Reell påvirkningskraft

- Reell påvirkningskraft og mulighet til å komme med initiativ og nye ideer, i tillegg til å gi innspill til høringer.
- Mulighet til å spore resultater av innspillene. Mange unge opplever at de blir hørt, men er usikre på hvilken innflytelse de faktisk har.

Kontaktperson i kommunen – en kritisk betingelse

- Har en viktig nøkkelrolle og bidrar til kontinuitet i ungdomsrådet.
- Fanger opp relevante saker i kommuneorganisasjonen, hjelper til å forenkle politiske saksdokument og holder trykket oppe i arbeidet i ungdomsrådet.
- Viktige betingelser for kontaktpersonens arbeid er nok tid, ressurser, utviklingsmuligheter og politisk og faglig legitimitet i kommuneorganisasjonen.
- Relevant kompetanse, erfaring og interesse for å jobbe med unge.

Tydelig mandat

- Tydelig mandat som sier hvilke rettigheter, plikter og muligheter ungdomsrådet har.
- Mandatet godkjent i kommunestyret sikrer forankring og legitimitet.

Forankring og interesse hos ordførere og rådmenn

- Politisk og administrativ ledelse møter på unges arenaer og etterspør idéer og synspunkter.
- Respekt og anerkjennelse bygger tillit, som igjen er viktig for god dialog.

Erfaringer i Nord-Troms - lavere terskel for kontakt og samarbeid

Det regionale ungdomsrådet i Nord-Troms (RUST) arrangerer en årlig tur for ungdomsråd og ordførere i regionen for at de skal bli bedre kjent. Erfaringer er at turene bidrar til:

Å ufarliggjøre ordførerne. Terskelen for å ta kontakt og samarbeide blir lavere.

Ordførerne blir bevisste på saker ungdommene engasjerer seg i.

Ungdomsrådene blir bedre kjent med hverandre.

Deltakerne blir bedre kjent med og ser muligheter i egen region.

Frem til 2014 har RUST gjennomført fire turer. I 2014 deltok alle seks ordførerne i regionen. Kommunene i Nord-Troms er Skjervøy, Storfjord, Lyngen, Kåfjord, Kvænangen og Nordreisa.

Politikere er veiledere for ungdomsrådet i Oppegård kommune

I Oppegård kommune velges to politikere av kommunestyret som veiledere og brobyggere mellom ungdomsrådet og kommunestyret. Dette er beskrevet i [retningslinjene for ungdomsrådet](#):

To politikere velges av kommunestyret som veiledere og brobyggere mellom ungdomsrådet og kommunestyret.

Ordfører deltar ved opplæringen av ungdomsrådet.

Ungdomsrådet inviterer politikerne til en årlig samling.

Politikerne inviterer ungdomsrådet til å uttale seg i saker som er av interesse for ungdom.

Møteprotokollen fra ungdomsrådet sendes som referat til utvalget for kultur og oppvekst samt formannskapet.

Representativitet i ungdomsrådet

Det er ingen formelle krav representativitet i ungdomsrådet. Representantene velges på ulike måter og fra ulike arenaer som elevråd i ungdomsskoler og videregående skoler, lærlinger i kommunen og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Representantene bør representere noe mer enn seg selv, stå ansvarlig ovenfor noen og være valgt på vegne av noen. Kommunen kan sammen med ungdommene diskutere representativitet.

Tips til valgordning

Hentet fra [Veileder i arbeidet med ungdomsråd](#)

Valg fra ulike skoler sikrer geografisk spredning og åpner for både organisert og uorganisert ungdom.

Dersom det finnes både

ungdomsskoler og videregående skoler, får man også en spredning i alder.

Det er også mulig å sikre den geografiske spredningen gjennom «valgkretser» slik det blir gjort ved for eksempel stortingsvalg.

Hold av noen plasser til ungdom som er underrepresentert, for eksempler lærlinger og minoritetsungdom.

Få fram i valgprosessen hvorfor mangfold er viktig og få representantene til å presentere seg og sine visjoner.

Ungdomsråd etter kommunesammenslåing

Når kommuner har bestemt seg for å slå seg sammen, kan organisering av ungdomsrådet være omtalt i intensjonsavtalen. Aktuelle spørsmål kommunen og ungdomsrådet kan diskutere:

- På hvilke måter vil sammenslåing påvirke unges rolle i lokaldemokratiet og mulighet til reell medvirkning i kommunen?
- Hvordan vil en kommunesammenslåing påvirke unges engasjement i lokalsamfunnet?
- Hvordan skal ungdomsrådet organiseres og representanter velges?



Jan Tore Sanner møter Ungdomspanelet i Møre og Romsdal (Foto: Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Hvordan beholde ungdomsengasjementet i en ny og større kommune

Ungdomspanelet i Møre og Romsdal gjennomførte et arbeidsverksted hvor de diskuterte konsekvenser for organiseringen av ungdomsrådene og deres innflytelse når kommuner slår seg sammen.

Innspill fra Ungdomspanelet i Møre og Romsdal:

«Det er viktig å tenke over hvordan en skal ivareta alle deler av den nye kommunen. Kanskje er det lurt å beholde de gamle ungdomsrådene som arbeidsutvalg, og så kan en ha et større ungdomsråd hvor ledere og nestledere fra de små er med. I Oslo har bydelene hvert sitt ungdomsråd, og så samles alle en gang imellom. Dette kunne kanskje være en løsning for de nye større kommunene?».

«I en større kommune vil det bli lengre reiseavstander, og det blir vanskeligere å møtes like ofte som en kan gjøre i små kommuner».

Ungdomspanelet mener at arbeidet med kommunereformen kan bidra til å øke bevisstheten om samarbeidet mellom ungdomsrådet og kommunestyret. På verkstedet stilte ungdommene følgende spørsmål:

» Bør man vurdere å ha flere ungdomsråd i store kommuner?

» Hvordan sikrer man et representativt utvalg ungdommer i ungdomsrådet i større kommuner?

» Hvordan sikre reell medvirkning?

» Hvordan sikre at engasjementet ivaretas blant alle aldersgrupper, og at terskelen for å stille til valg er lav?

» Hvordan sikrer man en demokratisk valgprosess?

» Dersom man ønsker å ha kun ett ungdomsråd, hvordan sikre at utkantene er representert?

» Hvordan sikre godt omdømme av ungdomsrådet i kommunen? Kanskje særlig blant andre ungdommer i kommunen, slik at de har tillit til organet.

» Bør man legge til rette for tettere samarbeid mellom koordinator og barn- og unges representant i kommunestyret?

Mer om ungdomsråd: litteratur

[De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker.](#) Knudtzon, L. og Tjerbo, T.

[Ungdom og medvirkning i planlegging og lokalt utviklingsarbeid. Å slippe til og bli sluppet løs er to sider av samme sak.](#) Sletterød, N.A., Carlsson, E., Kleven, H.H. og Sivertsen, H.

Motløs ungdom? Nytt engasjement i gammelt demokrati (2010). Ødegård, G.

Lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Når lokaldemokratiet skal utvikles i forbindelse med kommunereformen, er det viktig å være bevisst på hvordan hele befolkningen kan involveres. Hvordan kan kommunen skape et godt lokaldemokrati i dagens flerkulturelle samfunn?

Personer med innvandrerbakgrunn deltar generelt mindre i det representative lokaldemokratiet enn majoritetsbefolkningen. De har lavere [valgdeltakelse](#), og er med unntak av de store byene og noen sentrale østlandskommuner stort sett dårlig representert i norske kommunestyre. I flere kommuner med høy innvandrerandel er innvandrere overrepresentert i kommunestyrene.

Ved lokalvalget i 2011 stemte 43 prosent av norske statsborgere som er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. 32 prosent av de utenlandske statsborgerne med stemmerett deltok. Deltakelsen har økt blant de yngste med stemmerett. Det er stor variasjon i valgdeltakelsen mellom ulike grupper av innvandrere. Personer fra Balkan har særlig lav valgdeltakelse.

Kilde: [Velgerundersøkelse blant innvandrere i 2011](#) SSB og [fakta om valgdeltakelse](#) IMDi.

Innvandrerens deltakelse og rammebetingelser

For å involvere innvandrerbefolkningen i politiske beslutningsprosesser, må kommunen være bevisst på hva som motiverer den enkelte til å engasjere seg. Folk motiveres av konkrete saker, ikke av møteplassene i seg selv. Det må likevel finnes kanaler eller arenaer for deltakelse.

Erfaringene som ble hentet inn i forbindelse med rapporten [Medvirkning med virkning](#) viser at det er større sjanse for å nå et bredt utvalg av befolkningen dersom det innføres flere målrettede enkelttiltak, heller enn å satse alt på ett- eller på veldig generelle tiltak. Å møte folk der de ferdes til vanlig kan i mange tilfeller senke terskelen for deltakelse.

Tilgjengelighet avgjør

I [Groruddalen](#) i Oslo benyttes mange metoder for å få innspill fra et representativt utvalg av innbyggerne. Innvanderandelen er høy i denne bydelen og de ansatte i bydelen møter befolkningen der de er i sitt daglige liv.

Eksempel: Som en del av stedsanalysen på Romsås ble innbyggerne bedt inn på kaffe og vafler i en rød campingvogn, samtidig som de svarte på spørsmål. De som jobber med saken må være god til å kommunisere. Det stilles ingen krav om at innbyggerne må ha inngående forkunnskaper om tema som byutvikling, møteformer eller demokratiske prosesser, slik tilfelle ofte kan være i mer formelle medvirkningsopplegg.

Hjelp til å skape dialog og etablere møteplasser

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har utviklet en [guide om etablering og utvikling av lokale møteplasser mellom innvandrere og myndigheter](#). Guiden gir råd om hvordan kommunen kan tilrettelegge for dialog og samhandling mellom representanter for innvandrerbefolkningen og lokale myndigheter. Målet med slike møteplasser kan være gjensidig forståelse, informasjonsutveksling og brukermedvirkning.

Forutsetninger som må være på plass for at tiltaket/møteplassen skal gi reell innflytelse:

- Politisk forankring i kommunene
- Samarbeidsvilje i administrasjonen
- Gode arbeidsbetingelser for medlemmer med nødvendig opplæring og et sekretariat som fungerer
- Det finnes ildsjeler i innvandremiljøer
- Representantene fanger opp behov, synspunkter og signaler fra grasrota
- Formalisert kontakt og samarbeid mellom kommuneorganisasjonen og rådet

Dialog mellom innvandrere og kommune

Innvandrerråd og kontaktutvalg for innvandrere er eksempler på tilrettelagt dialog mellom representanter for innvandrerbefolkningen og lokale myndigheter.

Når det skal velges hvilken dialog- og medvirkningsform som passer egen kommune, er det viktig å ta utgangspunkt i de lokale forholdene og kommunens og innvandrerbefolkningens behov for kontakt og innflytelse. Mange råd består kun av innvandrere fra "ikke-vestlige land". I mange kommuner kommer de aller fleste innvandrere fra Europa. Et viktig spørsmål blir derfor om innvanderrådene bør gjelde alle innvandrergruppene. Det finnes også selvoppnevnte innvanderråd/dialogforum utenfor det kommunale forvaltningssystemet som gjerne brukes som et uformelt talerør for innvandrerbefolkningen.

Ingen av rådene i Norge har fått delegert beslutningsmyndighet. Innvanderrådene er ikke en lovfestet rådsordning, og fungerer hovedsakelig som høringsinstanser for saker som berører innvandrerbefolkningen direkte. Rådene kan ta opp saker på eget initiativ.

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om hvordan norske kontaktutvalg/innvanderråd fungerer. Erfaringer fra en rekke utvalg tyder imidlertid på at liten politisk vilje og manglende engasjement fra beslutningstakere, uklare mål og vanskelige rekrutteringsprosesser ofte er til hinder for effektive utvalg med reell innflytelse. Innvanderrådenes innflytelse på politiske beslutninger er altså avhengig av at politikerne velger å behandle og diskutere de forslagene og uttalelsene som kommer.

Innvanderrådet som drivkraft i lokal samfunnsutvikling

"I [Øvre Eiker](#) er det godt samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Innvanderrådet og kommunen samarbeider blant annet om seminar og dugnader. Dette gir et godt omdømme og styrket samhold og jeg anbefaler alle kommuner å gjøre som Øvre Eiker. Viktige råd til kommuner for at innvanderråd/kontaktutvalg skal fungere over tid:

- Bidra med økonomi, sekretær og kontorplass
- Bistå med opplæring i organisasjons- og styrearbeid
- Inkluder innvanderrådet i alle høringsuttalelser
- Kommunen må selv framstå som et godt forbilde ved at de «viser fram» samarbeidet med innvanderrådet og anbefaler andre å samarbeide med rådet om aktiviteter i lokalsamfunnet."

Bijan Gharahkhani, leder i [Buskerud Innvanderråd](#)/mentor og støttespiller for Øvre Eiker Innvanderråd.

Stort politisk engasjement for Mangfoldsrådet i Trondheim

Bystyret i Trondheim viser stor politisk vilje for å få Mangfoldsrådet til å fungere. Det har vært lett å få folk til å delta og det oppleves som «status» og være medlem av rådet. En [evaluering av Mangfoldsrådet i Trondheim](#) viser at dette rådet har innflytelse på politikkutviklingen i kommunen.

Mangfoldsrådet i Trondheim velges av bystyret og består av ni medlemmer. Seks av medlemmene kommer fra «ikke-vestlige» innvandrerforeninger og tre er folkevalgte fra bystyret. Rådet benytter seg av en fast sekretær fra kommunens politiske sekretariat. Saker fremmes fra administrasjon eller politikere. Rådet tar også initiativ til saker, for eksempel saker som gjelder radikalisering, kontakt med moskeer og samarbeid med politi. Mangfoldsrådet følger samme syklus som Bystyret med møte en gang pr. måned. Mer om [reglement, saker og rådets sammensetning](#) på Trondheim kommune sine hjemmesider.

Mangfoldsrådet i Trondheim kommune mobiliserte ved forrige lokalvalg personer ansatt i bystyresekretariatet til å gjennomføre informasjonsmøter i ulike innvandrerorganisasjoner om lokalvalget og viktigheten av å avgi stemme.

Suksessfaktorer

- Stort politisk engasjement over tid
- Rådet «hektes på» saksprosessen til riktig tidspunkt
- Strukturene er på plass, god saksflyt og nødvendig støtte fra sekretariatet
- Tilknytning til det representative demokratiet ved at leder sitter i Bystyret og at det er (etnisk norske) politikere fra Bystyret i Mangfoldsrådet
- Det personlige engasjementet hos representantene i rådet er helt avgjørende

Utfordringer

- Representasjon fra kun "ikke-vestlige innvandrerforeninger". Den økende andelen arbeidsinnvandrere fra Europa kan tilsi at rådet bør utvides til å gjelde flere innvandrergrupper.

- Dagens valgordning, hvor rådet selv oppnevner valgkomité, kan bidra til å svekke rådets legitimitet som representativt og demokratisk organ. I evalueringsrapporten blir det pekt på som uheldig om Mangfoldsrådet oppfattes som en «lukket sirkel».
- Det rapporteres i for liten grad tilbake til organisasjonene som medlemmene representerer. Evalueringen peker på at det bør jobbes mer med informasjonsarbeid og kontakt med innvandrersorganisasjonene.
- Saksflyten på 8-9 uker fra start til politisk behandling oppleves som for lang.
- Vanskelig å få skriftlige innspill fordi deltakerne tror de må skrive «byråkrat-norsk».

Kommunen må gi reell mulighet for innflytelse

"Mangfoldsrådet i Trondheim er gitt en slik mulighet gjennom uttalelser i politiske saker som fremmes fra rådmannen. Vi som rådgivere hos rådmannen og saksbehandlere av politiske saker er forpliktet til å legge fram relevante saker til de aktuelle rådene, før de blir sendt til endelig behandling i formannskapet eller bystyret. Rådet kan også på eget initiativ ta opp saker de er opptatt av og be om redegjørelser fra rådmannen.

En annen gjensidig effekt ved å jobbe med politiske saker i Mangfoldsrådet er at innvandrerepresentantene får en unik kjennskap til kommunal virksomhet og innsikt i hvordan lokalpolitiske prosesser fungerer i praksis. Samtidig kan den formelle dialogen og uttalelsene fra rådet gi et bedre beslutningsgrunnlag for politiske vedtak."

Reza Monajemi, Rådgiver i Rådmannens fagstab i Trondheim kommune, en av tre representanter for rådmannen i Mangfoldsrådet.

Fordeler og ulemper med de fleste tiltak

Særrepresentasjon, som innvandrerråd er eksempel på, kan være nødvendig for å få bestemte grupper i tale, men kan også virke stigmatiserende og ekskluderende. Erfaring viser at det er vanskelig å rekruttere innvandrerbefolkning til åpne fora som for eksempel folkemøter.

Innvandrerbefolkningen er godt representert i kommunestyre i store byer som Oslo, Stavanger, Trondheim og Drammen. Selv om mange innvandrere er svært politiske aktive er valgdeltakelsen lavere enn majoritetsbefolkningen, også i de store byene. I kommuner der innvandrerbefolkningen er godt representert både i kommunestyre og lokalpolitiske fora utenfor valgkanalen, kan det være relevant å tenke gjennom om det er nødvendig med særrepresentasjon som «innvandrerråd» er eksempel på.

Frivillige organisasjoner som skoler i demokrati

Innvandrere er dårligere representert enn majoritetsbefolkningen i tradisjonelle frivillige organisasjoner. Forskingen viser at medlemskap i frivillige organisasjoner kan være en arena for å få organisasjonskunnskap og på sikt ha betydning for politisk deltakelse.

Mariann Takle skriver i boka [Politisk integrering](#) at organisasjoner som i utgangspunktet ikke er orientert mot politisk innflytelse, også kan spille en avgjørende rolle for utviklingen av demokratiet. Organisasjonene er sosialiseringsarenaer, og fungerer på den på den måten som skoler i demokrati.

Erfaringer fra innvandrersamfunn i Oslo viser at de fungerer både som skoler i demokrati og byråkrati. En viktig suksessfaktor har vært at organisasjonene har fått hjelp av ansatte i Oslo kommune til å rigge organisasjonene.

Det er viktig at kommuner legger til rette for engasjement og deltakelse både i innvandrersamfunn og i organisasjoner der majoritetsbefolkningen deltar. Deltakelse i lokalsamfunnet generelt og i frivillige organisasjoner kan altså gi en bonus i form av bedre inkludering.

Mer om lokaldemokrati i flerkulturelt samfunn: litteratur

[Rapport om Innvandrersamfunn i Norge](#). Innvandrernes landsorganisasjon. Upublisert (2015).

[Hvordan få til et godt lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn?](#) Winsvold, M. (2015).

Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle samfunn. (2015) Ødegård, G., Steen-Johnsen, K. Og B. Ravnberg

Op av sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet (2013). Økonomi og Indenrigsministeriet

Brukermedvirkning og kommunesammenslåing

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

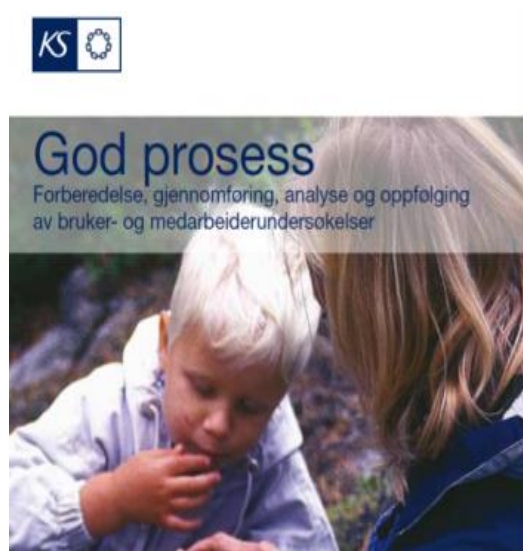
Brukermedvirkning handler om å gi brukeren av kommunale tjenester innflytelse. Mange spørsmål om den daglige driften i kommunen kan best avgjøres med medvirkning fra mottakerne av kommunale tjenester. Brukermedvirkning kan bidra til økt kvalitet og mer skreddersydde tilbud tilpasset den enkeltes behov.

Når to eller flere kommuner har vedtatt å slå seg sammen, kan de se på likheter og ulikheter i former for brukermedvirkning de praktiserer. Hvilke utfordringer for og nye muligheter til brukermedvirkning kan oppstå i den sammenslåtte kommunen?

Brukermedvirkning i praksis

En [undersøkelse fra 2007](#) viser at norske kommuner er positive til brukerdiallog og brukermedvirkning. Likevel har få kommuner formaliserte tiltak eller etablerte rutiner for når f.eks. brukerundersøkelser skal gjennomføres.

Kommunene har tatt i bruk en rekke virkemidler for at mottakerne av tjenester skal bli tatt med i utformingen av dem.



KS har utarbeidet en [veileder med gode råd og tips](#) for planlegging, gjennomføring og oppfølging av bruker- og medarbeider-undersøkelser. KS understreker at et slikt system har begrenset verdi, dersom resultatene ikke anvendes til styring, forbedring og bruker- og medarbeidermedvirkning.

Målgruppen for denne veilederen er den som gjennomfører undersøkelsen i kommunen, og ledere som skal planlegge, gjennomføre og følge opp arbeidet.

KS har også en [nettside der ulike veiledere for gjennomføring og oppfølging brukerundersøkelser er samlet](#).

Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser gjennomføres i mer enn 60 % av norske kommuner ifølge tall fra Kommunal organisasjonsdatabase 2012. Undersøkelsene blir brukt til å samle opplysninger om hvor tilfredse innbyggerne er med kommunale tjenester og andre forhold knyttet til tjenesteproduksjonen.

Om slike undersøkelser fører til bedre tjenester, er avhengig av hvordan resultatene blir håndtert politisk og administrativt. Erfaringene er at mottakerne av kommunale tjenester stor sett er fornøyde.

Det er en utfordring i å lage brukerundersøkelsene slik at resultatet av dem kan brukes til å utvikle kommunen. En [studie om kommunenes bruk av brukerundersøkelser](#) viser at kvaliteten ikke blir ivarettatt i stor nok grad. Studien peker på at mangel på ressurser (kompetanse, tid, økonomi, etc) kan være noe av forklaringen. I tillegg viser studien at kommunene har en overbevisning om at undersøkelser som de selv utvikler, best ivaretar involvering og eierskap til studien. Kommunene er skeptiske til akademiske krav til undersøkelsesmetoder og statistiske teknikker.

Brukermøte for å diskutere tilbudet

Mer enn 40 % av kommunene inviterer brukeren til et møte for å diskutere tilbudet som blir gitt på et område eller innenfor en institusjon. Trolig speiler ikke dette tallet mange av de brukermøtene som blir gjennomført i institusjoner, for eksempel foreldremøte i skolene.



[Stabburshella på Facebook](#)

I Fagernes finnes møtestedet Stabburshella. Stedet er for personer med avhengighetsproblemer og deres pårørende, og er åpent for innbyggere fra hele Valdres. Et av tilbudene er refleksjonsgrupper.

[Sør-Aurdal kommune](#) samarbeider med Stabburshella om brukermedvirkning og for å heve egen kompetanse. Flere ganger i året møtes brukere fra Stabburshella og ansatte fra Sør-Aurdal kommune for å reflektere sammen. Både brukere og ansatte sier dette er lærerikt. Brukerne sier det var skummelt å skulle sette i gang med det, da de var redde for å si noe feil og gjøre seg selv sårbar. Men møtene har åpnet for store muligheter for læring.

Sør-Aurdal kommune og Stabburshella har utviklet et verktøy som består av et lite veiledningshefte og 29 bildekort med motiv som maner til ettertanke, undring og refleksjon.

Brukerpanel for å styrke kontakten

I arbeidet med å styrke kontakten med innbyggerne har Larvik kommune utviklet en [veileder for brukerpanel](#). Veilederen inngår i kommunens kvalitetssystem. I veilederen heter det: «brukerpanel er et møte der en utvalgt gruppe brukere formidler sine behov og erfaringer med tjenesteytingen for dem som driver tjenestene».

Gjennom brukerpanel får de tilsatte i kommunen både synspunkt fra brukerne og mulighet til å ha dialoger. Panelet er sammensatt av et utvalg brukere der alder, kjønn, og sosial bakgrunn er blant kriteriene for å sette det sammen. Dialogen går både mellom kommunens ansatte og mellom brukerne som sitter i panelet. Brukerpanelene har i første rekke en hørings- og dialogfunksjon.

Brukerpanel i Larvik kommune

Larvik har gjennomført brukerpanel blant annet i forbindelse med boligsosial handlingsplan, ulykkesforebyggende arbeid for eldre og for utvikling av servicesenteret. Larvik kommune sier at brukerpanelet i 2009 førte til bedring av tjenestene. De valgte ut fagområdet byggesaker og kommunaltekniske tjenester for panelet, med utgangspunkt i statistikken for servicesenteret. Servicesenteret ble vurdert som bra, men etter panelet gjennomførte de opplæring av ansatte for å øke kvaliteten på nabovarsellister.

Det var servicesenteret som hadde ansvar for planlegging og gjennomføring av panelet. Relevante fagpersoner fra byggesaksavdelingen ble invitert inn og deltok under selve panelet. Servicesenteret gikk bredt ut og brukte internett og media for å informere og invitere til panelet. I tillegg ble de mest relevante aktørene fra byggebransjen spesielt invitert.

Larvik kommune mener at brukerpanel er en god, men ressurskrevende metode. Larvik kommune var ikke

bevisst på at de skulle ha dokumentert og evaluert arbeidet med brukerpanel.

Individuell involvering i utforming av tjenester

Individuell involvering skjer når den enkelte brukeren av tjenester selv får mulighet til å delta i utformingen av tjenesten. Det kan skje gjennom kontakten brukeren har med det offentlige, eller når kommunens ansatte møter brukeren ansikt til ansikt.



[Skjermdump fra Stange kommune sine nettsider](#)

I Stange kommune har [Stangehjelpa](#) satt brukeren i fokus ved å utvikle sine tjenester på bakgrunn av tilbakemelding fra dem som mottar dem. Dette har ført til bedre resultater, både for dem som bruker tjenesten og dem som tilbyr dem. Stangehjelpa bruker verktøyet [KOR \(Klient- og resultatstyrt praksis\)](#).

Friere brukervalg

Idéen med friere brukervalg er at brukerne kan velge mellom flere leverandører, eller hvilke personer som skal yte tjenesten. Brukervalg kan også handle om å velge hva tjenesten skal inneholde innenfor rammen av et vedtak, samt mulighet for å velge hvordan og når tjenesten ytes. Fordelen med fritt brukervalg er at innbyggerne gjennom sine brukervalg kan påvirke hvordan tjenestene blir utført. Dersom brukeren ikke er fornøyd, kan hun velge en annen leverandør som hun mener kan gi bedre tjenester.

Ved brukervalg har kommunen fremdeles ansvar for at brukerne får de tjenestene de har krav på, og det er kommunen som kontrollerer om innbyggeren skal få tildelt tjenesten. Kommunen vil også selv være tjenesteyter. Det betyr at kommunen konkurrerer på like vilkår med de private tjenesteyterne.



[Brosjyre om fritt brukervalg i Bærum kommune.](#)

[Bærum kommune](#) gir hjemmeboende brukere med behov for praktisk bistand eller hjemmesykepleie mulighet til å velge mellom private leverandører eller den kommunale hjemmetjenesten.

Brukere som ikke gjør et aktivt valg, får automatisk tildelt kommunen som leverandør. Det er når som helst mulig å bytte leverandør.

Om lag halvparten av kommunene hadde innført fritt brukervalg i 2012, ifølge tallene i Kommunal organisasjonsdatabase. Fritt valg av barnehager er mest utbredt (45 %). Friere brukervalg innenfor grunnskole og undervisning er innført i 17 prosent av kommunene, mens 15 prosent oppgir at de har innført friere brukervalg i aktivitetstilbud for barn og unge.

Veileder i brukervalg

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en [veileder for kommuner som ønsker å innføre brukervalg](#). Veilederen beskriver hva brukervalg er og hvordan kommunen kan legge til rette for brukervalg innenfor helse, omsorg og grunnskole. Den gir også eksempler på ulike former for brukervalg innen disse områdene. Veilederen behandler også forutsetninger og avklaringer knyttet til innføring av brukervalg, herunder forholdet til private tjenesteytere.

I [kunnskapsoppdateringen om brukervalg i kommunal tjenesteyting](#) kommer det fram at brukervalg i stor grad ser ut til å være ensbetydende med valg av leverandør. Ut fra en slik forståelse er brukervalg fortsatt relativt lite utbredt i norske kommuner.

Fordeler og ulemper med brukermedvirkning

Det er flere **fordeler** med brukermedvirkning. Det gir brukerne av kommunale tjenester mulighet til å påvirke hvordan kommunen gjør jobben som tjenesteprodusent. Innbyggerne får et medansvar for å løse konkrete oppgaver som er viktige i lokalsamfunnet. Lokalpolitikkerne kan lære noe de ikke hadde lært uten brukernes medvirkning. Dette kan være viktig informasjon som grunnlag for politiske avgjørelser i kommunestyret og andre politiske organ.

Brukermedvirkning gir innbyggerne flere kanaler for å påvirke den kommunale tjenesteproduksjonen. Dette kan bety at lokaldemokratiet utvides, blant annet gjennom at innbyggerne lærer mer om generell demokratisk deltakelse. I tillegg gir det mulighet for å trekke med innbyggere som ellers ikke viser aktiv interesse for lokalpolitikk og fange opp grupper som er svakt representert blant folkevalgte.

Brukermedvirkning kan ha **ulemper** som utfordrer det folkevalgte systemet. Å gi de som bruker kommunale tjenester særskilte rettigheter til å delta kan bryte med idealet om at alle innbyggere har lik rett til deltakelse. Mange områder med sterk brukerpåvirkning er også av interesse for andre enn de som bruker tjenestene.

Brukermedvirkning kan fragmentere lokaldemokratiet. Innbyggere og brukere som bare tar hensyn til egne behov, kan få en for dominerende plass. Sterke brukergrupper for stort spillerom, mens svakere organiserte grupper klarer ikke å nå fram. Ressurssterke grupper med kunnskap om egne behov og rettigheter kan vinne fram på bekostning av de som ikke er like ressurssterke.

Sterke innslag av brukermedvirkning kan sende et signal til innbyggerne om at det er kunde- og konsumentperspektivet som skal stå i sentrum, ikke de kollektive allmenne interessene. Deltakelse kan i større grad knyttes til å hevde egne interesser som bruker, og kommunens legitimitet kan bli svekket.

Spørsmål til refleksjon

- Har kommunen erfaring med brukermedvirkning i interkommunale samarbeid, som kan komme til nytte nå?
- Brukermedvirkning handler om at brukeren skal få mulighet til økt innflytelse. Vil dette undergrave kommunens faglige ansvar?

- Kan brukermedvirkning øke forventningene og etterspørselen etter tjenester, som igjen øker presset på organisasjonen?
- Synker den faglige kvaliteten dersom oppmerksomheten blir vridd mot brukerens subjektive ønske?

Mer om brukermedvirkning: litteratur

[Kommunal organisering 2012: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase](#). Blåka, S., T.Tjerbo og H.Zeiner.

[Brukermedvirkning og brukerundersøkelser i norske kommuner: resultater og erfaringer 2002-2007](#). Synovate MMI.

Brukervalg i kommunal tjenesteyting: en kunnskapsoppdatering (2015). Oslo, Deloitte.

[Det lokale folkestyret i endring?](#) NOU 2006: 7

[Eit sterkt lokaldemokrati](#). St.meld. nr. 33 (2007-2008)

[Brukermedvirkning i helse- og sosialsektoren: historier til diskusjon](#). Haukelien, H. m. fl

[Friere brukervalg i hjemmetjenesten](#). Høverstad, L. og Fürst, R.

[Kommunal bruk av brukerundersøkelser](#). Roland, A.

Innbyggernes medvirkning i planprosesser

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Å være oppmerksom på hvordan man kan legge til rette for innbygger-medvirkning i kommunale planprosesser etter en kommunesammenslåing kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Medvirkning fra innbyggerne er viktig for å få et godt kunnskapsgrunnlag og bedre planløsninger.

[Plan – og bygningsloven](#) gir innbyggerne en rett til å medvirke i kommunale planprosesser. I Plan -og bygningsloven ble prinsippene om medvirkning styrket ved at det ble tatt inn i formålsparagrafen i § 1-1.

"Etter plan- og bygningsloven skal det legges til rette for allmennhetens deltakelse i planprosesser. Hovedmålet for planleggingen er å utvikle et samfunn som ivaretar viktige fellesverdier og gode levevilkår for alle grupper."

[Veileder i medvirkning i planlegging](#), KMD 2014.

Som planmyndighet har kommunen et ansvar for å involvere relevante parter i utformingen av planer. Medvirkning må tilpasses planoppgaven. Hva er det hensiktsmessig å medvirke om?

"For å legge til rette for en meningsfull medvirkning kan det være nyttig å tenke gjennom hvem medvirkning er myntet på. Medvirkning skal i første rekke sikre at de som ikke gjennom makt i form av innsigelsesmyndighet eller andre ressurser kan komme til "planleggingsbordet", ha mulighet til å gi innspill og være en del av plandialogen."

[Kommunens rolle som arealplanmyndighet](#), KS.

Kommunedelsutvalg kan inviteres inn til å delta og bidra til å styrke medvirkningen i planprosessen.

"Ett eksempel er som «planleggingsorgan», gjennom at kommunedelsutvalg, på linje med andre aktører, aktivt kan bruke plan og bygningslovens bestemmelser til å foreslå reguleringsplaner for sitt område. Gjennom sitt kjennskap til lokale forhold kan kommunedelsutvalg spille en viktig rolle i å avklare arealkonflikter. Denne muligheten til å engasjere seg direkte i planlegging har i liten grad blitt benyttet så langt"

Røiseland m.fl. om [kommunedelsutvalg](#).

God medvirkning i planprosessen

Kommunal - og moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2014 [en veileder for medvirkning](#) i planprosessene etter plan- og bygningsloven. Plansystemet omfatter ulike plantyper, og det er viktig å legge til rette for medvirkning og deltakelse.

I forberedelsen og gjennomføring av en planprosess er det særlig noen områder det er viktig å ha kunnskap om. Blant annet hvilke innbyggere som er aktuelle i en plansak.

Alle som er berørt og har interesse av planen bør i utgangspunktet være inkludert. Både enkeltpersoner, grupper, organisasjoner og institusjoner kan representere viktig innsikt og relevante interesser. All innledende informasjon omkring planoppstart og planlegging bør derfor rettes mot en bredest mulig målgruppe. Det kan skilles mellom:

- Grupper og enkeltpersoner som kan ha interesse av planforslaget i bred forstand

- Grupper og enkeltpersoner som er direkte berørt eller har spesiell interesse av planforslaget og som bør involveres allerede i forberedende fase av planleggingen

Det kan være store forskjeller i kompetanse, kapasitet og ressurser mellom myndigheter og andre deltakere, og deltakerne i mellom. I brede planprosesser er ofte blandingen av metoder viktig for å få fram de representative og nyttige bidragene. Det finnes ulike måter å utforme medvirkningsopplegg på slik at innspillene sikres tilstrekkelig kvalitet. Egnede aktiviteter kan være:

- Bruk av fagfolk og politikere i prosessen.
- Bruk av fagfolk og ulike fagmiljø ved hjelp av for eksempel digitale nettverk eller «på stedet ekspertise».
- Kontakt med offentlige råd, organisasjonsliv, velforeninger og annen interesserepresentasjon.

Utfordringer knyttet til medvirkning i planprosesser

Planlovens § 12-8 pålegger kommunene å annonsere oppstart av kommuneplanprosessen. Erfaring viser at dette ikke oppleves som tilstrekkelig invitasjon til innbyggermedvirkning. For å mobilisere til innbyggerdeltakelse, kan kommunene legge til rette for innbyggerdeltakelse ut over det som er lovpålagt.

De fleste kommuner bruker folkemøte for å invitere til medvirkning. Folkemøter appellerer kun til en liten del av innbyggerne. For å få innspill fra ulike grupper av befolkningen, kan kommunene benytte ulike medvirkningstiltak rettet mot spesifikke grupper.

Metode for medvirkning – plansmie i Aure kommune

Plansmie er en metode som er godt egnet for å sikre bred medvirkning i planprosesser. I en plansmie samles fagfolk, utbyggere, offentlige organisasjoner, beboere, frivillige organisasjoner og næringsliv til [en ukes arbeidsverksted](#). Målet er å utforme forslag til en plan basert på de innspill som kommer inn.

I Aure kommune i Møre og Romsdal gjennomførte de en [plansmie i 2014](#). Aure kommune består av de tidligere kommunene Aure og Tusna som frivillig slo seg sammen 1.1.2006. I

Aures samfunnsdel av kommuneplanen for 2008-2019 er sentrum nevnt som et viktig utviklingsområde.

Utgangspunkt for plansmia var en bestilling fra kommunen knyttet til fire hovedutfordringer i sentrum. Kommunen ansatte en prosjektleder og engasjerte en konsulent. Kommunen inviterte til å delta via lokalpressen, på plakater, på You Tube, med egen nettside, egen Facebook-side og i NRK radio.

Ulike faser i plansmien

Først ble det arrangert et arbeidsverksted over to dager hvor ulike interessegrupper og lokale aktører deltok. Plansmieteamet laget så et skisseforslag på bakgrunn av innspillene.

Plansmien 2. – 4. juni 2014 startet med et folkemøte hvor skisseforslag ble presentert. Dagene etter var det åpent hus på rådhuset, der mange innbyggere leverte sine innspill. Elever fra 8. og 9.klasse ved Aure barne- og ungdomsskole leverte også innspill til innhold og løsning i Aure sentrum.

Styringsgruppen har tatt stilling til prioritering av de ulike tiltakene som kom fram i planen. Planen er deretter blitt presentert i kommunale råd og utvalg før kommunestyret skal uttale seg. Prosjektet bereder grunnen for en områderegulering og detaljplaner for Aure sentrum.

Barnetråkk - et digitalt verktøy



[Barnetråkk](#) er et digitalt verktøy utviklet for å gi barn og unge en stemme i byutvikling og planprosesser. Målet er at barnas innspill får en reell innflytelse i samfunnsplanlegging. Planmyndigheter og politikere får kunnskap om barns lokalmiljø fra barna selv.

Ved bruk av Barnetråkk lager barn og unge kart som beskriver skoleveier, lekeområder, utrygge arealer og fremtidsønsker. Kunnskapen kan brukes når det skal utvikles kommunale

planer og reguleringer. Registeringene gjøres av elever i samarbeid med lærer. Opplegget gir både læring om nærmiljøet og om hvordan den enkelte kan delta i demokratiske prosesser.

Til nå har 90 kommuner gjennomført barnetråkk. Verktøyet ble opprinnelig utviklet av Vestfold fylkeskommune og videreutviklet av [Norsk design- og arkitektursenter, DOGA](#).

Mer om medvirkning i planprosesser: litteratur

Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati (2012) . Aarsæther, N., Falleth, E., Ringholm, T. og Kristiansen, R.

Involvering av samer i kommuner med samisk befolkning

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | [kommunereform.no](#)

I kommuner med en samisk befolkning i mindretall er det viktig at kommunen legger til rette for tiltak som gir samene muligheter til å utøve innflytelse og ivareta sine interesser overfor kommunen, i tillegg til de krav som følger av lovverket.

Tiltak for demokratisk innflytelse

Mange tiltak for [innbyggermedvirkning](#) slik de er beskrevet i forrige kapittel vil også kunne være nyttige for kommuner med samisk befolkning.

Kommunen kan velge å **opprette særlige representativt sammensatte kommunedelsorgan** som har fullmakter til å ta avgjørelser som gjelder bare det aktuelle området i kommunen som i hovedsak har samisk befolkning. Slike organer kan delegeres myndighet til å ta avgjørelser innenfor et avgrenset saksfelt. Slike kommunedelsorganer er nærmere beskrevet i kapittelet om [Nærdemokratiske ordninger](#).

Et annet tiltak kan være å etablere et **samarbeidsorgan** mellom kommunen og organisasjoner som representerer samene og samiske interesser i kommunen

Samepolitisk utvalg kan etableres som et utvalg i kommunen slik det er gjort i [Lavangen](#) og [Kåfjord](#) kommuner i Troms.

Samepolitisk utvalg i Lavangen er et hovedutvalg direkte under kommunestyret. Utvalget består av fem medlemmer, som utpekes av kommunestyret og som følger valgperioden. Les mer om [utvalgsorganisering](#) i del B av veilederen.

Kåfjord har hatt samepolitisk utvalg siden 1992 og er et særlig representativt sammensatt organ. Utvalget oppnevnes av kommunestyret, etter forslag fra en valgnemnd der alle partiene i kommunen er representert. Utvalget er rådgivende organ for kommunestyret i alle saker som angår samiske spørsmål. Utvalget er også styringsgruppe for [kommunens samiske språksenter](#).

Utvalget har siden 2007 hatt delegert myndighet til å fatte vedtak innen eget budsjett. Det er den årlige bevilgningen fra Sametinget (tospråklighetsmidlene) som utgjør utvalgets budsjett.

Kommunen har kjøpt inn teknisk tolkeutstyr og slik lagt til rette for bruk av samisk i møter i folkevalgte organer.

Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggerne

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

I et godt lokaldemokrati er informasjon og dialog en viktig demokratisk verdi og rettighet. Det bør være åpenhet og innsyn mellom politikere og sivilsamfunn, og innad i kommunen mellom politikere og administrasjon.

I omstillingsprosesser med mange berørte, slik en kommune-sammenslåing er, vil informasjons- og kommunikasjonsbehovet være ekstra stort. [Erfaringene fra tidligere sammenslåinger](#) viser at kommunen ikke må undervurdere betydningen av informasjon om sammenslåingsprosessen.

Det er viktig at kommunen og de folkevalgte baserer informasjon og dialog på åpenhet og innsyn. Det styrker innbyggernes tillit. De kommunene som har størst åpenhet og mulighet for innsyn, har også de mest tilfredse innbyggerne.

Informasjon og kommunikasjon for å kunne forstå, mene og delta

For innbyggerne er det grunnleggende at kommunen gir god og lett tilgjengelig informasjon om rettigheter, hvilke tjenester kommunen gir og politikken som føres. Åpenhet innebærer også at befolkningen får vite hvilken informasjon politikerne legger til grunn for sine beslutninger, og hvem som har ansvar for hvilke beslutninger. Det bør også være en lav terskel for å ta kontakt med kommunen og enkelt å forstå hvordan man som innbygger kan ta opp saker med de folkevalgte.

Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg foretok i [2011 en åpenhets-indekskåring](#) blant alle norske kommuner. Halvparten av kommunen gir ingen informasjon om allmennhetens rett til innsyn i kommunale dokumenter etter Offentlighetsloven. Store kommuner scorer gjennomgående høyere på indeksen enn mindre kommuner.

Anbefalte tiltak for åpenhet

- Informere aktivt og systematisk om kommunens planer, vedtak og måloppnåelse.
- Formidle gjennom forskjellige kanaler for å sikre at man når bredt ut til befolkningen – gjennom aviser, internett, egne skriv eller målgrupperettede informasjonsmøter.
- Informere om uenigheter i kommunestyret – referere ulike standpunkter og beskrive argumentene i debatten.
- Så langt det er mulig å gi innsyn i saker og saksforberedende dokumenter når pressen ber om det. Det bedrer sjansen for å få et harmonisk forhold til lokalavisen, og for å gi befolkningen tillit til at kommunen ikke holder noe skjult.
- Vurdere om administrasjonen kan gi politikerne mer innsyn i saksutredningsfasen. Dette kan bidra til å bedre tilliten mellom politikere og administrasjon, og mer informerte politikere kan fatte bedre beslutninger.

[Veier til god lokaldemokratisk styring](#), NIBR rapport 2013:4

Informasjon og kommunikasjon ved kommunesammenslåing

Etter at kommunesammenslåing er vedtatt og i den påfølgende prosessen, er det et stort behov for informasjon til innbyggerne. Det er særlig viktig med god informasjon og dialog i forkant av beslutninger som har direkte betydning for befolkningen og lokalsamfunnet.

Sammenslåingsprosessen består av en rekke faser, der mange forhold og spørsmål blir berørt. Derfor er det viktig å prioritere et løpende informasjons- og kommunikasjonsarbeid.

Rapporten [Å bygge en ny kommune](#) viser at formidling, dialog og informasjonshåndtering underveis til dels har vært undervurdert.

Mangelfull informasjon og dialog kan føre til negativt fokus, med uheldige følger for prosessen. Derfor er det viktig å få på plass et system for informasjonshåndtering og kommunikasjon så tidlig som mulig. Det bør settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge dette opp. 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.

"Erfaringer er at informasjonsopplegget er meget viktig. Dette må forankres politisk ved at kommunestyret vedtar et informasjonsopplegg og eventuelt retningslinjer for innholdet i informasjonen. Alternativet er at en som i Skjerstad får de politiske partiene til å underskrive opplegget. Det sikrer også politisk forankring"

[Brandtzæg 2014:38](#)

Formidlingspakke om kommunereformen

I forbindelse med kommunereformen har Ungdomsutvalget i Nord- Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nord- Trøndelag fylkeskommune og Distriktssenteret utarbeidet en [formidlingspakke om kommunereformen](#) med ungdom som målgruppe.

For å kunne oppnå reell medvirkning er det viktig at det blir gitt relevant og forståelig informasjon. Byråkratisk språk og lange saksdokument må formidles på en slik måte at det er mulig å forstå hva saken handler om.

Målet med formidlingspakken er å forklare kommune og kommunereform på en lettfattelig måte. Den er tilpasset ungdom, men den enkle formen vil også passe i andre former for innbyggerinvolvering knyttet til kommunereformen.

Ulike kanaler for informasjon og kommunikasjon

Kommunen bør benytte ulike kanaler for å gi informasjon til, og kommunisere med sine innbyggere. Skal informasjons- og kommunikasjonstiltakene lykkes må kanalene tilpasses målgruppen kommunen ønsker å nå. Det er også viktig at det i tillegg til informasjon er mulighet for dialog for å kunne innhente tilbakemeldinger underveis i prosessen. Det kan bidra til bedre løsninger.

Generelt bør både de folkevalgte og representanter for administrasjonen legge til rette for at innbyggerne kan ta kontakt for å diskutere lokale saker og spørsmål. Ordførerbenk, hvor ordføreren møter innbyggerne i det offentlige rom, er et eksempel på hvordan kommunen kan kommunisere med innbyggerne. Kommunen kan i tillegg til å informere gjennom i lokalavisen, bruke [digitale kanaler og sosiale medier](#).

De kommunale bibliotekene er viktige sosiale møteplasser og er steder for informasjon, debatt og meningsutveksling. Bibliotekene kan være en viktig arena i kommunens demokratiarbeid. De ansatte i bibliotekene har erfaring med å gjennomføre små og store arrangementer.

Eksempel i sammenslåingsprosessen

Aure og Tustna

I sammenslåingsprosessen mellom Aure og Tustna tok det lang tid før man fikk informasjonshåndteringen på plass. Det bidro, i denne første viktige fasen, til frustrasjon, usikkerhet og klager fra ansatte, innbyggere og lokale media. Det var ingen klare informasjonskanaler, det var vanskelig å få tak i informasjon, enkelte fikk informasjon via e-post fra flere kilder, og man visste ikke hvor informasjonen opprinnelig kom fra.

Etter hvert som man fikk systemer og rutiner for informasjon og kommunikasjonshåndtering, avtok kritikken. Prosjektet fikk på plass egne nettsider hvor det jevnlig ble lagt ut informasjon. Sidene var informative og ga god oversikt over hva som ble gjort og planer for videre arbeid. Nettsidene ga også muligheter til å stille spørsmål direkte til prosjektledelsen. Egne nyhetsbrev ga også oversikt over status og fremdrift. Det ble også laget egne nyhetsbrev tilpasset barn og unge.

Stokke, Andebu og Sandefjord

I februar 2015 leverte Vestfoldskommunene Stokke, Andebu og Sandefjord søknad om kommunesammenslåing. Alle tre kommunene har lenke til arbeidet med kommunesammenslåingen sentralt på sine nettsider. Det gjør at innbyggerne fort kan finne informasjon. Her ligger blant annet nyhetsarkiv og sentrale dokumenter som utredninger og kommunestyrereferat. Kommunene har også egne Facebooksider. Etter at det politiske forhandlingsutvalget leverte sin utredning med forslag om sammenslåing, sendte kommunene ut en felles [informasjonsbrosjyre](#) til alle husstander.

Tips fra tidligere prosesser

Kunnskap fra tidligere sammenslåingsprosesser viser at informasjon og kommunikasjon er viktig.

- Få tidlig på plass et system for informasjonshåndtering og kommunikasjon, helst før det praktiske arbeidet starter opp. Konkretiser hva kommunelovens paragraf 4 om aktiv informasjonsplikt skal innebære.
- Sett av tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp - informasjons- og kommunikasjonsarbeidet skjer løpende.
- Ha kontroll på informasjonen og informasjonskanalene - etabler felles informasjons- og kommunikasjonsplattform. Lik informasjon, samtidig og fra samme kilde rydder unna misforståelser og uklarheter.
- Etabler faste arenaer og møteplasser for både informasjonsutveksling og dialog. Dette bør gjøres også på tvers av de gamle kommunene.
- Søk samarbeid med lokalavisa eller andre lokale medier. Avklar muligheter for fast informasjonsspalte, digital ordførerbenk, månedlige nettmøter, informasjonsbilag som innstikk eller lignende.
- Ikke undervurder informasjonsbehovet – det er også viktig å informere om at «det ikke er noe å informere om».
- Tilpass informasjons- og kommunikasjonstiltak etter målgruppene – ta i bruk både analoge og digitale kanaler.

Mer om informasjon og kommunikasjon: litteratur

[Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing](#). Distriktssenteret

[Kommuneproposisjonen 2015](#)

[Godt lokaldemokrati – ei plattform](#). KS

[Temahefte: Lokalt demokrati og kommunalt selvstyre – visjon eller virkelighet](#). KS

Lokalavisen styrker lokaldemokratiet

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Lokalavisene informerer innbyggerne og bidrar til å skape debatt og engasjement. De synliggjør politiske alternativer, og setter nye tema og spørsmål på dagsordenen. Lokalavisene har også en viktig rolle i å avdekke kritikkverdige forhold.

[Lokalvalgundersøkelser](#) viser at kommunepolitikk får bred omtale i lokalavisene, både redaksjonell dekning og gjennom leserbrev. Lokalavisene blir sett på som den viktigste kilde til lokalpolitikk av velgerne.



*Bård Anders Langø, Ordfører
Alstahaug fra 2011.
Foto: Distriktssenteret.*

En [analyse](#) av dekningen av valgkampen før kommunevalget i 2011 viste at lokalavisene ga valgkampen høy prioritet.

Lokaldemokratiet er avhengig av lokalavisen

– Vi har to aviser som dekker vår kommune, så vi har gode muligheter til å nå ut til befolkningen. Som ordfører er det to ulike behov som lokalmedia kan bidra til. For det første er avisene veldig bra til å informere og involvere innbyggerne i kommunen om ulike saker vi holder på med, det er den viktigste rollen, mener ordfører i Alstahaug, Bård Anders Langø.

– En kan nesten ikke tenke seg at lokaldemokratiet vil fungerer uten lokal presse. For det andre så er avisene en kanal for å uttrykke politiske standpunkt, skape debatt og vise ulikheter mellom partiene, både når det er valg og mellom valg. Lokalmedia tar politikken ut av de lukkede rom og det er svært viktig, sier ordføreren.

Lokalpressen åpner opp prosesser

– Som ordfører føler jeg at pressen er opptatt av det som skjer på rådhuset og det er ikke vanskelig å få dekning på det som skjer i kommunen. En annen viktig rolle er at pressen åpner opp prosesser og fungerer som en vaktbikkje både overfor oss politikere og administrasjon. Det er klart at det kan være ubehagelig som politiker, men det er svært viktig.

Langø utdyper: Alstahaug kommune forsøker så langt det lar seg gjøre å legge til rette for åpenhet. I personalsaker og saker av forretningsmessige hensyn, og der det via lov regulerer åpenhet unndrar vi disse offentlighet, men det skal være en høy terskel før lukking av saker. Det finnes tilfeller der pressen stiller tildels i overkant kritiske spørsmål angående lukking, men for å unngå sladder og usakligheter er det nødvendig å legge til rette for åpenhet for pressen. Jevnt over er jeg svært fornøyd med lokalmedia her i kommunen og regionen, og vil påstå at den spiller en helt sentral rolle i det levende demokratiet både i sentralt, regionalt og ikke minst her lokalt.

Gjennomsiktighet, åpenhet og gjensidige relasjoner

- Lokalavisen skal både være lim og lupe i viktige lokalpolitiske prosesser, mener tidligere redaktør i Fredrikstad Blad, Erling Omvik. Redaktør i Helgelands Blad, Morten Hofstad, er opptatt av at de lokalpolitiske prosessene er transparente. Begge har klare tanker om hva som er lokalavisens rolle og oppgaver for lokaldemokratiet i kommunene.



Fra

venstre: Morten Hofstad og Erling Omvik. Foto: Distriktssenteret.

Gjennomsiktighet

– Mest av alt er vi opptatt av transparens, at prosessene er åpne og det er god anledning til innsikt i de ulike fasene, sier Morten Hofstad, - på den måten kan publikum følge prosessen nøye og være sikre på at en unngår informasjonsunderskudd. Kommunene kan gjerne lage gode plandokument, men hvis de er lite åpne i formen, så vil det komme reaksjoner i etterkant når avgjørelsen skal settes ut i livet. Vi i pressen vil gjerne følge opp sakene og bidra til debatt, og da må vi få tilgang til og innsikt i hva som foregår. Samtidig er det mye kommunene kan gjøre sjøl, med nettsider, infomøter og kommunal informasjon gjennom post og sosiale media.

Lim og lupe

Erling Omvik var redaksjonell leder og redaktør i Fredrikstad Blad 1994 da [Fredrikstad og fire andre østfoldkommuner ble til én](#).

– Det er helt klart at pressen i slike saker både skal skape samhold og samtidig være en kritisk røst og sette problemer under debatt, sier Omvik. – Jeg bruker gjerne uttrykket lim og lupe. I Fredrikstad Blad var vi før sammenslåingen i 1994 organisert slik at vi hadde egne journalister i hver av de sju kommunene i dekningsområdet. Da det gikk i retning av ny storkommune, avviklet vi ”kommunejournalistene” i de fem samarbeidende kommunene og etablerte en i stedet en egen politisk redaksjon som skulle følge de store linjene i det politiske arbeidet, med særlig vekt på etableringen av

en ny storkommune. Vi tapte en del på dekningen ute i de tidligere kommunene, men vant samtidig noe på å følge diskusjonen i sammenslåingsprosessen med større ressurser.

Lokalutvalg som viktig kilde for media

– Etableringen av lokalsamfunnsutvalgene ble svært viktige for oss i avisen. Utvalgene var også svært nødvendige for å gjenreise det lokaldemokratiske engasjementet i den nye storkommunen - Etter noen år valgte Fredrikstad Blad å trykke referatene fra alle 21 lokalutvalgene i sin helhet, og vi fulgte opp vedtakene så godt vi kunne med redaksjonell dekning. Vi fikk avisstoff som var mer ”hjemme” hos folk, og mer enn bare referat fra politiske møter, idrett og kultur, sier Omvik og fortsetter:

– Det er uhyre viktig å ha noen knagger å henge politisk dekning på, og det fant vi mye av i lokalutvalgene. Uten disse ville det vært vanskeligere å følge opp lokale saker. Eller sagt på en annen måte, så lenge lokaldemokratiet lever vil avisa være der.

– I Fredrikstad var politikere i en periode etter etableringen av ny storkommune misfornøyde med dekningen i lokalpressen og ga ut en egen informasjonsavis, sier Omvik, - Etter min mening var denne relativ uinteressant, og jeg tror at den stort sett ikke ble lest. Publikasjonen ble da også avvirket. Å lage avis er tross alt et fag, og produktet må gjøres interessant.

Se hverandre i øynene

– Storkommunen førte til massive endringer for politikere, administrasjon og lokalpressen. Derfor stormet det til tider også rimelig sterkt, mener Omvik, og fortsetter. – Det er samtidig viktig å få fram samspillet, forstå roller og jobbe sammen. Selv om det er uro, så må det gå an for politikere, byråkrater og pressefolk å se hverandre i øynene.

Gjensidige relasjoner

– Vi jobber med å få gode relasjoner til ordførerne, de er vitale i en informasjonsstrøm sier Morten Hofstad. – Det er stor forskjell på de ulike ordførerne i regionen. Noen er svært dyktige til å kommunisere med media, andre er det lite å hente fra. Generelt er de flinkere til å kommunisere gladsakene sine, enn når det går dårlig, men hvis det er tillit mellom journalist og politiker går dette bra, og de skjønner at det er en gjensidighet i relasjonen.

Begge redaktører har merket seg den økte bruken av informasjonsstyring – Vi er selvfølgelig mest glad i politikerne og unngår helst kommunikasjons-rådgivere, vi vil jo ha sakene og følelsene, ikke vanntette uttalelser som er innholdsløse utover det designa budskapet. Politikk er jo konfliktløsning og kommunikasjon, ikke krisehåndtering, sier Omvik.

Både fakta og følelser er godt stoff

– Lokalpolitiske debatter er en fin blanding av fakta og følelser og er utvilsomt godt stoff for lokalavisene, kommunen som institusjon er viktig for folk og det er knytta relativt stor interesse til det politikerne gjør, så her er det mye å ta tak i, avslutter Omvik og Hofstad.

Representative ordninger i kommunene

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Teksten er skrevet av Jacob Aars, førsteamanuensis ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Det norske demokratiet, også lokaldemokratiet, er i hovedsak et indirekte demokrati, der innbyggerne øver innflytelse over politikken gjennom valgte representanter. Både i store og små kommuner utgjør de lokale folkevalgte en elite. De utgjør en politisk elite fordi de alltid er et mindretall av befolkningen, men de er også en sosial elite fordi de folkevalgte ikke utgjør et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til sosiale og demografiske bakgrunnstrekk. Høyt utdannede, menn og middelaldrende er overrepresentert blant kommunepolitikere sammenlignet med den øvrige befolkningen. Derfor er det viktig at lokalpolitikken er åpen for deltakelse fra andre innbyggere også mellom valgene.

Kommunale tiltak for å trekke med innbyggerne i politiske prosesser utenom valg bidrar ikke alltid til å jevne ut den skjeve sosiale fordelingen i deltakelsen. Når kommunene for eksempel inviterer til folkemøter, utgjør deltakerne vanligvis ikke et speilbilde av befolkningen.

Utvelgelse av deltakere til slike møter foregår som selvutvelgelse, det vil si at folk selv bestemmer om de vil komme eller ikke. Et folkemøte representerer en ekstra deltakelseskanal for dem som allerede er aktive. En utfordring for kommunene er derfor å gi en stemme til de innbyggerne som sjelden eller aldri deltar i politikken. Dersom kommuner blir slått sammen til større enheter, blir det mest sannsynlig færre folkevalgte, og avstanden mellom velger og valgt blir større. Hvilke muligheter har kommunene til å trekke med og aktivisere innbyggere som vanligvis er lite aktive i politikken?

Det er utviklet et sett av teknikker for å trekke med et representativt utvalg av innbyggerne i kommunale beslutningsprosesser. I tillegg til bred og representativ deltakelse, er det et formål med de fleste av disse teknikkene, at deltakerne skal ha anledning til å fordype seg i en sak

ved at de kan samtale og tenke seg om før de tar endelig stilling. Målet er med andre ord å forene et kvantitativt og et kvalitativt krav til demokratisk deltakelse. Ulike kombinasjoner av disse to dimensjonene ved deltakelse er vist i skjemaet nedenfor.

		Representativitet (bredde)	
		Ja	Nei
Samtale (dybde)	Ja	1) Deliberativ meningsmåling, borgerjury/innbyggerhøring, planleggingscelle	2) Folkemøte, høring, kommunestyre, charrette, deltakende budsjettering
	Nei	3) Valg, brukerundersøkelse	4) Folkemøte/høring uten mulighet for diskusjon, undersøkelse med skjevt utvalg

Teknikker for representativ innbyggerdeltakelse

Vi skal her se nærmere på et utvalg av teknikker der formålet er å forene bredde- og dybdehensynet, altså slike teknikker som er skissert i celle 1 i skjemaet ovenfor. Nærmere bestemt gis en kort presentasjon av henholdsvis innbyggerhøring/borgerjury, planleggingscelle og deliberativ høring, men i forbindelse med presentasjonen av planleggingscellene gis også en kort fremstilling av charrette og deltakende budsjettering.

Innbyggerhøring/borgerjury

I Norge ble det i 2004 gjennomført en innbyggerhøring i Askøy kommune.

Innbyggerhøringen hentet inspirasjon fra den britiske «borgerjuryen».

Innbyggerhøringer/borgerjuryer har normalt mellom 12 og 24 deltakere. På Askøy satt en tilfeldig utvalgt gruppe av innbyggere sammen over to kvelder for å diskutere planer for kommunesenteret, Kleppestø. 31 personer takket ja til å delta, mens 17 personer møtte frem. Forsøk med innbyggerhøringer skaper ikke bred deltakelse i betydningen at mange deltar, men deltakerne i en innbyggerhøring skal utgjøre et representativt utvalg av innbyggerne. Manntallslistene ble benyttet til å trekke et tilfeldig utvalg. Det ble på forhånd definert hvor stort utvalget skulle være: Ca. 300 personer skulle være med i det første utvalget. Dette betydde at om lag hver 50. innbygger skulle trekkes ut. Deretter ble det generert et tilfeldig tall mellom 0 og 50. Dette tallet anga nummeret på den første personen som ble trukket fra listen. Dernest ble hver 50. person trukket ut. Høringen på Askøy ble avviklet over to kvelder

med en ukes mellomrom. Borgerjurymodellen er basert på intensive samlinger av deltakerne over 4-5 dager.

Deltakerne på en innbyggerhøring/borgerjury mottar på forhånd informasjonsmaterieell om den aktuelle saken. På selve høringen får de først orienteringer fra folkevalgte og relevante fagfolk. De får også rikelig anledning til å spørre ut politisk og administrativt ansvarlige før de selv drøfter det aktuelle spørsmålet seg imellom.

Under innbyggerhøringen på Askøy ble det laget opptak av gruppediskusjonene. På bakgrunn av disse opptakene og registrering av plenumsdiskusjonene ble det utarbeidet en rapport fra høringen. Denne rapporten ble lagt ved den videre saksbehandlingen. Borgerjuryen henter viktige impulser fra rettssystemet. Her forventes det at deltakerne, som utgjør juryen, avsier en dom ved slutten av samlingene. Det er derfor et sterkere krav til deltakerne om å avgi et enhetlig råd innenfor borgerjurymodellen enn innenfor innbyggerhøringen.

Innbyggerhøringen på Askøy ble av deltakerne oppfattet som vellykket. Aktiviteten var høy blant deltakerne, og mange ideer og synspunkter ble fremmet i løpet av de to kveldene høringen ble arrangert. Høringen ble imidlertid ikke tilstrekkelig fulgt opp av kommunen i tiden etter at den ble avviklet. Oppfølging av resultatene fra innbyggerhøringer/borgerjuryer er derfor en kritisk faktor. Det er viktig at kommuner som gjennomfører slike tiltak har en strategi for hvordan forslag som er fremmet av deltakerne skal behandles i den videre politiske prosessen.

Planleggingscelle

I en planleggingscelle engasjeres flere deltakere enn gjennom en borgerjury. Normalt vil en prosess involvere 150-200 deltakere, delt opp i celler på 25 deltakere. Men i enkelte tilfeller har så mange som 600 deltakere vært involvert i én og samme prosess, fordelt på 24 planleggingsceller. Et større antall deltakere vil øke muligheten for proporsjonal representativitet, det vil si at sammensetningen av deltakerne i planleggingscellen gjenspeiler sammensetningen i befolkningen.

Sammenlignet med borgerjuryen, har planleggingscellen vært klarere innrettet mot fysisk planlegging. Planleggingscellen skiller seg også fra borgerjuryen ved at det legges større vekt på arbeid i smågrupper. De enkelte deltakerne roterer mellom smågruppene, slik at det ikke skal kunne feste seg en sosial struktur innad i gruppen.

Sluttresultatet av prosessen er en rapport som ikke bare gir en oversikt over de synspunktene som er kommet frem, men deltakernes holdninger blir kvantifisert, slik at det er mulig å trekke konklusjoner om mønster i meningsdannelsen. Sammenlignet med borgerjuryen, er planleggingscellen klarere koblet sammen med offentlig beslutningstaking. Det offentlige finansierer planleggingscellene, og offentlige beslutningstakere har på forhånd forpliktet seg til å ta hensyn til rådene fra deltakerne, selv om de ikke forplikter seg til å følge dem.

Planleggingscellen har en del fellestrekk med det som kalles «*charrette*». I Norge er det blant annet i Oslo gjennomført charretter i forbindelse med planlegging av Majorstulokket i 2004 og utbyggingen av Bjørvika i 2008. Charrette er betegnelsen på en prosess som involverer en serie folkemøter om et bestemt tema og kan vare opptil en uke. Prosessen munner ut i en plan for det aktuelle arealet. Kommunen har vært initiativtaker i de norske eksemplene. Men til forskjell fra planleggingscellen og borgerjuryen, har rekrutteringen til charrette foregått gjennom åpen invitasjon, det vil si selvutvelgelse. En charrette er derfor en samtalebasert deltakelsesarena, men ikke basert på normen om representativitet.

Det er også en del likhetstrekk mellom planleggingscelle og ordningen med *deltakende budsjettering*, som først ble utviklet i den brasilianske byen Porto Alegre. I Norge er det gjennomført få prosjekter med deltakende budsjettering, men det er gjort [forsøk med slike prosesser i Fredrikstad kommune](#). Budsjetteringsprosessen tar utgangspunkt i bydelsvis allmøter der innbyggerne diskuterer problemer og mulige løsninger på disse. Møtedeltakerne drøfter seg frem til lister over prioriterte oppgaver. Fra allmøtene velges bydelsforsamlinger, og arbeidet kobles i denne fasen opp mot tilsvarende prosesser i andre bydeler. Deltakerne i de budsjetterings-prosessene er i første fase selvrekrutterte, mens de i neste fase er valgte, det vil si at deltakelsen er indirekte. Som med charrette, kan man si at deltakende budsjettering gir rom for meningsbrytning, men deltakerne er ikke valgt ut med tanke på sosial og demografisk representativitet. Like fullt har det vist seg at budsjettprosessene har aktivisert mange deltakere som tidligere har vært passive. Kommuneansatte har oppsøkt bydeler og oppfordret innbyggerne til å delta. I tillegg er det vist at fattige bydeler er kommet bedre ut av den deltakende budsjetteringsprosessen. Prosessen har med andre ord hatt en omfordelende effekt.

Deliberative meningsmålinger

Deliberative meningsmålinger skiller seg fra de to ovenstående gruppene av teknikker ved at den tar sitt utgangspunkt i meningsmålinger, mens borgerjuryer og planleggingsceller heller representerer en videreføring av ulike former for gruppebeslutninger. «Deliberativ» vil si at

det gis anledning til å kommunisere med andre og tenke seg om før man gjør seg opp en mening.

Når folk svarer på opinionsundersøkelser, får de liten anledning til å tenke gjennom spørsmålene de besvarer. For de fleste ville det også være naturlig å diskutere spørsmålene med andre før de tar endelig stilling. I en meningsmåling er det derimot et mål at intervjuobjektene ikke skal utsettes for påvirkning fra andre. Kritikerne av meningsmålinger hevder at verdien av svarene fra opinionsmålinger blir liten. De gir uttrykk for en slags overflatebetraktninger hos de spurte. Da den deliberative meningsmålingen ble utviklet, var ambisjonen å kunne samle fysisk et tilfeldig valgt utvalg av befolkningen og gi dem anledning til å bli informert og samtale om de spørsmålene de skulle ta stilling til. I praksis har dette betydd at mellom 100 og 500 deltakere har blitt rekruttert. Endelig ønsket man å undersøke hvordan deltakelse på en slik samling påvirker holdninger hos deltakerne.

Deltakerne har besvart et identisk spørreskjema både i forkant og i etterkant av samlingen. Ved hjelp av målinger på ulike tidspunkter er det mulig å etterspore hvilken effekt det har hatt på deltakerne å være med på samlingen. Det store antallet deltakere gjør det umulig å gjennomføre større deler av samlingen i plenum. Den deliberative meningsmålingen er derfor hovedsakelig basert på arbeid i smågrupper.

Sluttresultater fra deliberative meningsmålinger er formidlet og brukt på ulike måter. For det første betraktes den samlede opinionen som kommer til uttrykk blant deltakerne etter høringen som mer verdifull for beslutningstakere enn den opinionen som kommer til uttrykk gjennom tradisjonelle opinionsundersøkelser. Grunnen til dette er at deltakerne presumptivt gir uttrykk for mer reflekterte holdninger etter at de har deltatt på en deliberativ meningsmåling. For det andre er det i seg selv verdifullt å se på hvordan holdningene hos deltakerne har beveget seg i løpet av samlingen. Forsvarerne av deliberative meningsmålinger hevder at dette forteller noe om hvordan et hvilket som helst annet tilfeldig trukket utvalg ville ha endret holdninger dersom de hadde hatt anledning til å delta på et tilsvarende arrangement.

Koblingen til formelle beslutningsarenaer har vært ulik, men i hovedsak benyttes resultatene fra deliberative meningsmålinger som innspill i en bredere politisk debatt. Derfor har formidlingen av samlingene vært viktige. Utdrag fra flere av de deliberative meningsmålingene har vært vist på fjernsyn. Siden den første deliberative meningsmålingen i Storbritannia i 1994 er det gjennomført tilsvarende arrangementer i en rekke land, deriblant Australia, Danmark, Finland og USA. I tillegg er det gjennomført tre utvidede folkehøringer

på lokalt nivå i Norge, men disse manglet enkelte av elementene som skulle til for at de skulle kvalifisere til den formelle (og beskyttede) betegnelsen Deliberative Poll®.

Erfaringene med deliberative meningsmålinger tilsier at det er krevende å rekruttere et fullt ut representativt utvalg av deltakere. Uten en svært målrettet rekruttering, risikerer man at utvalget får mange av de samme bakgrunnstrekkene som folkevalgte forsamlinger. Imidlertid viser erfaringene også at en stor andel av deltakerne ikke hadde tidligere politisk erfaring og mange av dem sto for første gang foran en større forsamling og holdt et politisk innlegg. Det har også skjedd en bevegelse i deltakernes holdninger som følge av at de har deltatt, men holdningsendringene skjer ikke alltid i form av en samlet opinionsendring, det vil si at mange skifter mening, men ikke nødvendigvis i samme retning.

Kommunestørrelse og representative deltakelsesordninger

Når en skal vurdere nytten av representative deltakelsesordninger, kan en slik vurdering knyttes til i alle fall fire ulike forhold som kan påvirkes av størrelse:

- a. avstanden til innbyggerne
- b. motsetninger i befolkningen
- c. betydningen av lokale saker
- d. organisatoriske ressurser

De tre første forholdene dreier seg om deltakelseeffektivitet, det vil si i hvilken grad innbyggernes deltakelse når frem til beslutningstakerne. Det siste forholdet handler om gjennomføringskapasitet, det vil si evnen til å omsette ideer til praktiske tiltak.

Avstanden til innbyggerne vil potensielt øke som følge av at kommune-størrelsen øker. Færre folkevalgte per innbygger og gjennomsnittlig lengre fysisk avstand til kommuneadministrasjonen *kan* bidra til at barrierene mot å ta kontakt kan komme til å øke. Kostnadene ved å nå frem til kommunen kan også komme til å øke, og det kreves dermed større ressurser hos den enkelte. Den nye kommunen vil derfor trenge redskaper til få frem synspunkter fra innbyggerne generelt, men ikke minst fra innbyggere som ellers vil være lite aktive. I dette ligger ett argument for at representative deltakelseskanaler kan være nyttige redskaper for en større kommune.

Befolkningen i en sammenslått kommune vil potensielt bli mer *sammensatt* og romme **nye motsetninger**. Ikke minst kan geografiske motsetninger mellom de tidligere kommunene komme til å bli en viktig konfliktlinje i sammenslåtte kommuner. En viktig oppgave for den nye kommunen vil være å håndtere slike eventuelle motsetninger, slik at de ikke får anledning til å sette seg og danne varige barrierer mellom ulike grupper i befolkningen. Representative deltakelsesarenaer kan være nyttige redskaper til å sette sammen grupper med forskjellige interesser og bakgrunner.

I større kommuner tenderer lokalpolitikken til å bli mer partipolitisert. Det kan være en risiko for at **de lokale sakene** i nye og sammenslåtte kommuner blir trengt i bakgrunnen når de nasjonale partiene blir viktigere. Men lokale saker er av stor betydning for innbyggerne også i større kommuner. Gjennom ulike former for representative deltakelsesordninger har lokalpolitikkerne mulighet til å sette lokale spørsmål på dagsordenen og derved gi innbyggerne en sjanse til å si sin mening om slike saker. Dersom lokale saker blir tema for kommunalt initierte deltakelsestiltak, er det også en mulighet for at oppmerksomheten i den lokale valgkampen blir vridd mot mer lokale saker.

Deltakelsestiltak med representative befolkningsutvalg krever **ressurser**. Ressursinnsatsen varierer avhengig av type tiltak, men alle tiltakene som er presentert ovenfor bør være systematisk organisert, og selve utvelgelsesprosedyren krever en større innsats enn dersom deltakerne inviteres åpent. Større kommuner vil formodentlig ha bedre kapasitet til å gjennomføre denne typen tiltak. De vil ha bedre forutsetninger til å utvikle den nødvendige kompetansen til å gjennomføre slike tiltak, og de vil ha større mulighet til å sette av påkrevde ressurser i selve avviklingsfasen. Representative deltakelsestiltak kan derfor være godt egnet for større kommuner.

Innbyggerforslag

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

En innbygger kan få sin sak behandlet av kommunestyret dersom det samles tilstrekkelig antall underskrifter. Forslag som støttes av 300 eller to prosent av innbyggerne i kommunen, må behandles.

Kommunestyret plikter selv å ta stilling til forslaget og skal som hovedregel behandle saken senest seks måneder etter at den har fått nok underskrifter. Rettighetene om innbyggerforslag er hjemlet i [kommuneloven § 39a](#).

Saken kan avvises dersom den ikke faller inn under kommunens myndighets-område eller har vært fremmet med samme innhold i valgperioden. Dette gjelder om saken har vært fremmet som innbyggerforsalg eller behandlet av kommunestyret på annet vis. Innbyggerforslag kan ikke delegeres hverken politisk eller administrativt. Tidsfrist på 6 måneder gjelder ikke dersom saken henvises til behandling i en pågående plansak.

Å få sin sak behandlet av kommunestyret kan gi innbyggerne en opplevelse av nærhet til sine politikere.

"Retten til å fremme innbyggerforslag er et viktig og nyttig virkemiddel for å få satt fokus på det innbyggerne er opptatt av, og sikrer saken behandling i kommunens høyeste organ. Politikerne er valgt av og for innbyggerne i sin kommune, og rettigheten gir dem direkte innflytelse i lokaldemokratiet. Derfor er det viktig at det legges til rette for at denne rettigheten benyttes." Ida Stuberg, ordfører i Inderøy

Er ordningen med innbyggerforslag godt kjent?

Forutsetning for at innbyggerforslag skal skape engasjement og tas i bruk er at ordningen er kjent. Kommunen kan aktivt og målrettet informere om muligheten. Dette kan for eksempel gjøres gjennom lokalavisa, via sosiale media og på arenaer der kommunen møter sine innbyggere.

Innbyggeren trenger ikke å være 18 år for å fremme sak. Innbyggerne kan oppmuntres til å forberede saken godt, eventuelt også forsøke å få den løst på andre måter. Kommunen har mulighet til å være generøse i sin praksis og velge å behandle saker som etter loven kan avvises.

minsak.no



verktøy for å fremme innbyggerforslag er [minsak.no](#). Der kan alle innbyggerne foreslå saker. Lenke til saken kan deles via e-post, Twitter, Facebook eller andre sosiale medier. Underskrifter kan også samles på tradisjonelle underskriftslistor.

I en ny og større kommune kan minsak.no bidra til å senke terskelen for kontakt med kommunens politikere. Lav terskel er viktig dersom kommunen ønsker at alle innbyggerne skal ha mulighet til å benytte seg av ordningen.

Gatelys til Fløysvingene

En innbygger i Bergen samlet 339 underskrifter for å få gatelys til Fløysvingene. Dette er mange nok til å få saken behandlet. Bystyret har fattet vedtak om at lyssetting av Fløysvingene vil være positivt for kommunens innbyggere og har bedt Byrådet om å foreslå hvordan kostnader til gjennomføring og drift kan finansieres. Bergen kommune viser fram innbyggerforslag som skal til behandling i Bergens Tidende, og har informasjon om ordningen godt synlig på kommunens hjemmesider. Kommunen er bevisst på at de ønsker saker fra innbyggerne. Innbyggerforslag som skal til behandling i bystyret er alltid med på en liste i Bergens Tidende over «high light saker» som skal til behandling i førstkommande bystyre.

Mer om innbyggerforslag: veiledere og litteratur

[Veileder innbyggerinitiativ](#)

[Evaluerings av innbyggerinitiativordningen](#) NIBR/Rokkansenteret

E-demokrati

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Digital kommunikasjon gir kommunene gode muligheter til å utvikle lokaldemokratiet. Ved en kommunesammenslåing kan kommunen ta stilling til hvordan eksisterende lokaldemokratiske tiltak og prosesser kan suppleres med digitale løsninger.

- Handler om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å styrke demokratiet og innbyggernes deltakelse i demokratiske prosesser.
- Skal styrke innbyggernes kunnskap om demokrati og øke deltakelsen i og innflytelsen på politiske prosesser.
- Skal støtte, supplere og fornye det eksisterende demokratiet.

- Angår i utgangspunktet forholdet mellom den formelle politikken, politikerne og innbyggerne.

I en større kommune vil innbyggerne kunne oppleve større avstand til lokalpolitikkerne og mulighetene for å uttrykke sine meninger direkte vil reduseres. Med en bevisst satsing på å bruke nettet til demokratiske formål, har vi et viktig verktøy for å oppheve denne avstanden og å gi innbyggerne muligheter å ivareta sine interesser eller å si sin mening om lokalpolitiske spørsmål. På den måten kan innbyggerne fortsatt på en lettvinnt måte kunne gi sine bidrag i den kommunalpolitiske prosessen.

I e-demokrati er de mest brukte verktøyene sosiale medier, kommunale nettsider, formidling av politiske møter på nett, blogg, debattforum og chat hvor innbyggerne kan møte lokalpolitikere og administrasjon, meningsmålinger, høringer, borgerpanel og innbyggerforslag via nett.

Kommunens nettside

Kommunenes nettside er viktig for å gi informasjon og legge til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltning. Nettsiden gir mulighet til å ha dialog med innbyggerne via chat med kommunalt ansatte og politikere. Åpenhet og innsyn i kommunens aktiviteter har betydning for innbyggernes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen. En god nettside setter brukernes behov i sentrum, og organiserer informasjonen ut fra brukerbehovet.



minnyekommune.no

Minnyekommune.no gir innbyggerne i åtte kommuner i Rogaland mulighet til å følge prosessen i kommunereformen. På nettsiden er det mulig å komme med innspill, finne ut hva andre mener, delta i debatten, dele meninger om reformen og se overføringer fra folkemøter om ulike temaer.

Nettsiden er en del av Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time kommunes prosjekt for innbyggerinvolvering.

Sosiale medier

Sosiale medier er blitt viktige informasjonskanaler for kommuner, og har et stort potensial til å bli en naturlig del av innbyggerdialogen. Innholdet bør tilpasses de målgruppene kommunen ønsker å nå.

For at sosiale medier og nettsider skal fungere som møtepunkt mellom kommunen og innbyggerne er det viktig at:

- Politikerne er aktive på nett
- De som ytrer seg får svar
- Det som diskuteres er konkret og avgrenset, og at man kan se hvordan saker tas videre og at innspill får konsekvenser

- Det bør være en moderator til stede som har det redaksjonelle ansvaret og følger med på hva som blir lagt ut

Tips til dialog med innbyggerne i sosiale medier

For å få dialog med innbyggerne via sosiale medier bør din kommune:

1. Bruke en folkelig tone og form.
2. Stille spørsmål og oppfordre til likes i statusoppdateringer.
3. Svare på spørsmål fra innbyggerne innen 24 timer.
4. Lage klare retningslinjer for hvordan kommunen håndterer både positive og kritiske kommentarer.
5. Lage årshjul med tilhørende redaksjonsplan.
6. Legge ut innlegg om arrangementer i kommunen.
7. Etablere rutiner og retningslinjer for journalføring og arkivering av henvendelser fra innbyggerne.
8. Vise eksempler på hvordan kommentarer og innspill fra sosiale medier blir brukt i beslutningsprosesser eller for å forbedre kommunens tilbud.

Hentet fra [Tips til hvordan kommunesektoren kan lykkes i sosiale medier](#).



Rissa kommune på sosiale medier

KS kåret i 2014 Rissa kommune i Sør-Trøndelag [til landets tredje beste kommune på Facebook](#).

Kommunen har jobbet bevisst med bruk av sosiale medier, og spesielt Facebook, som informasjon og

kommunikasjonskanal for å skape en god arena for dialog mellom kommunen og innbyggerne. I oppstarten av satsingen på sosiale medier involverte kommunen bredt ved å invitere befolkningen til å komme med innspill i folke -og bygdemøter, og ved å innhente synspunkter fra tillitsvalgte, politikere og ledere i kommunen.

Kommunen er også aktiv på You Tube og Instagram. I 2014 lanserte de en konkurranse på Instagram hvor innbyggerne sendte inn bilder som de mente illustrerte kommunens nye visjon [«Jordnær Lykke»](#). De fikk inn 3500 bilder med innbyggernes tolking av visjonen.

Rissa har laget en egen [Facebook side](#) om kommunereformen, hvor relevant informasjon om prosessen legges ut. I tillegg bruker kommunen video-snutter for å informere om kommunereformarbeidet og ordfører har invitert til nettmøte hvor han besvarte spørsmål fra innbyggerne. Instagram brukes for å få inn saker folk brenner for. Innbyggerne oppfordres til å ta bilde av sin hjertesak og dele det med emneknaggen [#minframtidskommune](#).



Odder kommune på facebook

I Odder kommune blir facebook aktivt brukt som debattforum. Ca. 25 prosent av innbyggerne er venner med kommunen.

De har utviklet en [strategi for sin tilstedeværelse på facebook](#), som blant annet sier at facebook skal understøtte den demokratiske dialogen med innbyggerne. Målsetningen deres er å:

Formidle små og store nyheter fra Odder på en uformell måte.

Skape oppmerksomhet, knytte nettverk, gå i dialog, lytte og være åpne.

Yte service til innbyggerne (via innlegg rettet mot innbyggerne og løpende svare på spørsmål).

Nå innbyggerne der de er, og nå nye målgrupper.

Kommunen har en [politikk for innbyggermedvirkning og kommunikasjon](#) som vektlegger et aktivt, deltakende, levende demokrati gjennom åpenhet og dialog.

Chat og nettmøte

Nettmøte i sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Stokke og Andebu

De tre kommunene leverte 6. februar 2015 sin formelle søknad om kommunesammenslåing. I forkant, 14. januar 2015, arrangerte ordførerne i de tre kommunene et nettmøte som varte i tre timer. Ordførerne besvarte over hundre spørsmål fra innbyggerne knyttet til sammenslåingen.

Hele møtet ligger tilgjengelig på [Sandefjords Blad](#).

Kommunal app – Mitt Skellefteå

Skellefteå er en kommune som ligger i Nord-Sverige. Kommunen har sammen med et lokalt firma utviklet en gratis app - [Mitt Skellefteå](#) - for smarttelefoner. Appen ble lansert høsten 2012 og over 10 % av innbyggerne har tatt den i bruk.

Målet med appen er å gjøre hverdagen enklere for innbyggerne i Skellefteå, og er et svar på at innbyggerne forventer personlig tilpasset tjenester og service. I appen finnes ulike kommunale tjenester som informasjon om kildesortering, melding når søppelbil kommer, status for oppkjørte skiløyper, åpningstid til ulike kommunale tilbud som bad, bibliotek og ulike lokale arrangementer.

Gjennom appen kan elever for eksempel gi tilbakemelding om hva de synes om kvaliteten på skolematen. Denne informasjonen blir brukt av kommunen for å bedre sørvisen til brukerne.

Borgerpanel

Borgerpanel kan brukes til å kartlegge innbyggers synspunkt, ved at et representativt utvalg av befolkningen i kommunen får tilsendt spørreskjema. Et borgerpanel har en rådgivende funksjon og kan komme med egne innspill.

Odense kommune sitt borgerpanel

Siden 2008 har Odense tatt i bruk et borgerpanel som skal gi innbyggerne innflytelse på utvikling av kommunen. Borgerpanelet består av ca. 2000 innbyggere som har meldt seg. Medlemsmassen justeres fortløpende for å sikre at panelet består av et representativt utvalg.

Deltakerne i web-panelet får tre-fire ganger årlig tilsendt et spørreskjema om Odense sin utvikling. Spørreskjemaet kan besvares via PC, nettbrett eller smarttelefon. Kommunen samarbeider med et datafirma som sikrer anonymitet og foretar en analyse av besvarelsene. Etter hver undersøkelse får web-deltakeren en sammenfatning av resultater på e-post.

Kommunen sier at web-panelet skal virke som et supplement til folkemøter og høringer i kommunen. Web-

panelet er ikke det samme som en folkeavstemning. Odense byråd understreker at de fortsatt skal treffe de politiske beslutningene. Web-panelet skal være med på å gi kommunen informasjon på områder hvor det er viktig å kjenne innbyggernes oppfatning for å planlegge, yte god sørvis og ikke minst få informasjon om fremtidsønsker.

Odense kommunen ligger på Fyn, har 160.000 innbyggere og har i likhet med 31 andre danske kommuner beholdt kommunegrenser uendret etter den danske kommunereformen. Odense er en kommune som legger vekt på innbyggermedvirkning og har vedtatt flere [strategier](#) som omhandler innbyggermedvirkning.

Debattforum på nett

Debattforum på nett gir innbyggerne mulighet til å komme med forslag og ideer og diskutere disse. Debattforumene ligger tilgjengelig for alle til ethvert tidspunkt, noe som gir innbyggerne god mulighet til å delta når de ønsker og har tid. På samme måte som for nettsider og sosiale medier bør det være en person som har det redaksjonelle ansvaret og følger med på innlegg som blir lagt ut.

Betri Reykjavik

[Betri Reykjavik](#) er en nettside hvor innbyggerne har mulighet til å sende inn forslag, debattere og prioritere politiske forslag og ideer. Plattformen som blir brukt heter Your priorities og er utviklet av organisasjonen [Citizens Foundation](#).

På Betri Reykjavik kan innbyggerne legge frem sine ideer og spørsmål knyttet til tjenester og drift av byen. Alle ideer tas ikke til formell behandling, men bystyret er forpliktet til å behandle de fem høyest prioriterte ideene hver måned. De velges ut fra ulike kategorier, som utdanning, transport, planlegging, forvaltning, fritid og rekreasjon.

Veileder i e- demokrati

[Veilederen i e-demokrati](#) trekker frem en rekke nyttige tips for å lykkes:

- Lokalt e-demokrati bør ta utgangspunkt lokale forhold og behov.
- E- demokratiet forankres i kommunestyret, skolen, frivillige organisasjoner og næringslivet.
- Teknologien er et virkemiddel, og ikke et mål i seg selv.
- Gode planer og strategier.

Momenter som bør avklares:

- Hvilke ambisjoner har kommunen for sitt e- demokrati?
- Hvilke mål og forventninger er e- demokratiprojekt forankret i?
- Hvem har ansvar for å følge opp e- demokrativertøy og hvilke rutiner har kommunen, for eksempel knyttet til svartid på sosiale medier?
- Når og hvordan skal e- demokrati verktøy evalueres?

For å lykkes med å nå flest mulig bør det tas hensyn til hovedregelen om at [IKT- løsninger i Norge skal være universelt utformet](#). Målet er at alle skal ha tilgang til innholdet. Sosiale medier er utformet av tredjepart (Facebook, Twitter, YouTube) og er ikke alltid universelt utformet. Kommunene bør derfor være oppmerksom på at deltakelse i sosiale medier må suppleres med mulighet for annen deltakelse.

Det kan være en utfordring å nå hele befolkningen via digitale kanaler. Kan det digitale skille bli forsterket dersom kommunene flytter mere av kommunikasjonen over på internett?

Mer om E-demokrati: litteratur

[Digitaliseringsstrategi 2013-2016 for kommuner og fylkeskommuner](#).

[Sosiale kommuner. Omfattende, men fragmentert](#). Meling, A.T.

[Ungdom, makt og medvirkning](#). NOU 2011:20

[Eit sterkt lokaldemokrati](#). St.mld. 33

Møte mellom moderne teknologi og lokaldemokrati. Utredning og evaluering av seks e- demokratiprojekter i norske kommuner. (2010) Seegaard, S.B. og Ødegård, G.

Frivillig sektor og lokaldemokratiet

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | [kommunereform.no](#)

Frivillig sektor bidrar med store verdier til samfunnet, er samfunnsbyggende og spiller en viktig rolle i den nordiske demokratiske modellen. Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet. De er pådrivere og viktige kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere.

I en sammen-slåing bør kommunen og de frivillige organisasjonene diskutere hvordan frivilligheten best kan utvikle seg og bidra i samfunnsutviklingen.

Frivillig sektor har rollen både som aktør – gjennom å påvirke politiske prosesser, og som arena – gjennom å være en skole i demokrati. Gjennom frivillig arbeid ytes det også en betydelig innsats som supplerer og forsterker kommunale tjenester.

Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunen

Det frivillige arbeidet i landet skjer i stor grad lokalt og flere kommuner har også en egen frivillighetspolitikk. Kommunen har en sentral rolle for å styrke samhandlingen med frivilligheten. Frivillige organisasjoner har en viktig funksjon som inkluderende møteplasser, og arenaer for læring og nærdemokrati.

Frivilligsentralene kan spille en viktig rolle i kommunens frivillighetspolitikk. Frivilligsentralene har en viktig funksjon i å støtte og stimulere til frivillig innsats og samarbeid med lokale lag og foreninger. Frivilligsentralene kan være en god samarbeidspartner for å nå ut til lag og organisasjoner. Kommuneledelsen kan aktivt invitere frivilligsentralene med på samfunnsutviklingsarbeid, og som høringspart i saker som frivilligheten har kunnskap om og interesse for.

Kommuner og frivillige organisasjoner kan inngå lokale samarbeidsplattformer der prinsippene for samarbeidet nedfelles. Der det er naturlig, kan det også utarbeides partnerskap mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Kommuner kan også ha arenaer for kontinuerlig dialog med frivillig sektor, f.eks frivillighetsråd eller frivillighetsforum der alle frivillige organisasjonene i kommunen inviteres til å delta. Frivillig sektor bør involveres i planprosesser i de saker det er naturlig.

Frivilligplanen i Molde kommune

Molde kommune har laget [frivilligplan](#). Deler av frivilligheten i kommunen har organisert seg med paraplyorganisasjoner i form av ulike råd for idrett og musikk. Det er en målsetting i planen å få etablert råd for velforeninger og flerkulturelle organisasjoner slik at flere interessegrupper kan komme i dialog med kommunen.

I planen pekes det på at god dialog er avhengig av robuste møteplasser og kanaler. Molde kommune har et årlig dialogmøte der kommunens politiske og administrative ledelse møter frivillig sektor

representert ved de ulike rådene. Kommunens representanter forbereder sakene som er innmeldt på forhånd fra rådene, i tillegg til egne saker som de ønsker å løfte frem.

Velforening som lokalutvalg i Haugesund

Velforeningene i Haugesund har gjennom mange år ivaretatt rollen som [lokalutvalg](#). I dag er det over 100 slike foreninger i kommunen. Kommunen har etablert overbygningen [Velforeningenes Fellesutvalg \(VFU\)](#) som et organ som skal ivareta kontakten mot kommunen. VFU har egne vedtekter og styre som velges av de tilsluttede velforeninger.

Samarbeidet mellom kommunen og velforeningene er regulert av en [rammeavtale](#). Avtalen forplikter kommune til å informere og innhente uttalelser fra fellesutvalget i saker som berører velforeningenes arbeidsområder som ulike planer, skolekretsgrenser, budsjett etc. I tillegg er det nedfelt i avtalen at det kan avholdes fellesmøter med representanter for kommunen. Leder av fellesutvalget og ordfører gjør avtaler om slike møter ved behov. Som regel møter ordfører og etatssjefer på vegne av kommunen.

Kommunen har satt ut ulike former for skjøtselstiltak til velforeningene. Kommunen stiller med penger og foreningene med arbeidskraft. Ifølge leder for fellesutvalget er det økonomisk gunstig for kommunen, og det bidrar til samhold og ansvarliggjøring av befolkningen.

Kommunen stiller kontorlokaler gratis til disposisjon for fellesutvalget og dekker ansvars- og ulykkesforsikring for medlemmene i velforeningene. Fellesutvalget møtes fast første torsdag i hver måned, og da er også kontoret åpent for medlemmene.

Ny veileder for samarbeid mellom kommune og frivillig sektor

I august 2015 lanserer Kommunal- og moderniseringsdepartementet en veileder for samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor. Veilederen skal være et praktisk verktøy for kommuner som ønsker å inngå samarbeid med frivillige. Den vil blant annet inneholde eksempler på samarbeid fra flere kommuner, samarbeidsavtaler, oversikt over aktuelle dilemmaer ved samarbeid og veiledning rundt aktuelt regelverk.

KS og Frivillighet Norge har inngått samarbeidsavtale, hvor det blant annet oppfordres til at kommunene bør utarbeide en lokal frivillighetspolitikk. [Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor](#) skal bidra til å styrke samarbeidet mellom frivilligheten og kommunene.

Mer om samarbeid med frivillig sektor: litteratur

[Kommunal organisering 2012: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase](#). Blåka, S., T.Tjerbo og H.Zeiner

[Frivillighetspolitikk i kommunesektoren 2014: en kartlegging gjennomført av KS og Frivillighet](#). KS

[Kriterier for god kommunestruktur: delrapport fra ekspertutvalg](#).

[Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor](#). Frivillighet Norge og KS.

Samarbeid med næringslivet

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Engasjement og mobilisering fra næringslivet forutsetter en sterk politisk vilje og en administrativ ledelse som setter av nødvendig tid og ressurser til å utvikle og skape nye gode samarbeidsløsninger. Kommunens ledelse bør tenke gjennom sitt behov for dialog med næringslivet, og hvordan tidligere praksis for involvering av næringslivet kan utvikles i en ny kommune.

Næringslivets behov og interesser går ofte over kommunegrensene. Arbeidskraft, kompetansemiljøer, kapital, underleverandører, næringsareal og næringslivets kunder er i nabokommunene til der bedriftene er lokalisert.

Samarbeid og tillit er avgjørende

I samfunnsutviklingsarbeidet er organisering og struktur vesentlig. Forskning viser imidlertid at det er kvaliteten på samhandlingen og tilliten mellom personer på tvers av kommunal-, privat- og frivillig sektor som avgjør om kommunen lykkes med samfunnsutviklingen.

Samarbeid med næringslivet gjennom partnerskap, kommunale foretak og eierskap i utviklings- og næringsselskap er eksempler på formalisert samarbeid. Temamøter om dagsaktuelle saker, frokostmøter med bedrifter, bransjer og næringsforeninger er mer uformelt, men også vanlig. Samarbeid om lokale prosjekter og medvirkning i planprosesser er også utbredt.

I [inndelingslovens formål](#) heter det blant annet: «Endringer i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredstillande tenester og forvaltning».

Samfunnsutviklingsprogrammet Inderøy 2020

Samfunnsutviklingsprogrammet [Inderøy 2020](#) har vært grunnlaget for Inderøy kommune sitt samarbeid med næringslivet og frivillig sektor. Programmet er et eksempel på hvordan en kommune kan legge til rette for strategisk samhandling og dialog.

Inderøy kommune slo seg sammen med Mosvik kommune i 2012. Den nye kommunen består av flere tettsteder som innbyggerne har sterk stedsidentitet til. Kommunen har lyktes godt med å gjøre det 6-årige kommunale samfunnsutviklingsprogrammet (2010-2015) til en arena for tillitsfull samhandling mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Steds- og sentrumsutvikling i de mange tettstedene, herunder det gamle kommunesenteret i Mosvik, har vært høyt prioritert i programmet. På denne måten har programmet også vært viktig i byggingen av [nye Inderøy kommune](#).

Et disposisjonsfond øremerket for programmet Inderøy 2020 har vært et viktig økonomisk fundament for kommunen i finansiering av delprosjektene. Dette fondet disponeres av formannskapet i form av en årlig rammebudsjettering. Budsjettet for programmet i 2015 er på ca. 2 millioner kroner, fordelt på 10 utviklingsprosjekter.

Satsinger i Inderøy 2020

Prosjekter som har vært gjennomgående i programmet Inderøy 2020 er infrastruktur og fibersatsing, mulighetens landbruk, kulturløft 2020, sentrumsutvikling Straumen,

stedsutvikling Mosvik sentrum, omdømmebygging, opplevelse og reiseliv og nærings- og industriutvikling.

Nettverket av opplevelsesbedrifter - [Den gyldne omvei](#) - har også vært en viktig næringssatsing de siste årene.

Selv om mange aktiviteter og tiltak er gjennomført under de enkelte delprosjektene, er det vanskelig å påvise i hvor stor grad programmet har bidratt til å nå overordnede mål. Dette er generelt en stor utfordring i utviklingsprosjekter innen lokal samfunnsutvikling.

Næringslivet erfarer at de blir hørt

[Inderøy Næringsforening](#) sin representant - Håvard Gausen - oppsummerer erfaringene med aktiv næringslivsmedvirkning slik:

"Deltakelsen i programstyret har vært en god plattform for å komme i posisjon for påvirkning av viktige prosesser i Inderøysamfunnet. Her har vi fått anledning til å diskutere planer, komme med ideer og på den måten påvirke lokalpolitiske beslutninger.

Vi føler at vi har blitt hørt, tatt hensyn til, og at vi har hatt gjennomslagskraft. Programstyret med 6 personer har vært passe stort, og har også vært en god arena for dialogen mellom kommunen og næringslivet. Samarbeidet i Inderøy 2020 har vært tillitsfullt, og har hatt positiv betydning langt ut over de sakene og prosjektene som programmet har befattet seg med. Inderøy kommune har hatt et bevisst forhold til viktigheten av at næringslivet skal ha reell påvirkningskraft."

Erfaringene fra Inderøy er at tillit og dialog forutsetter at oppgaver og roller i programmet er tydelig definerte. Prosjektleder mener at delprosjektene i programmet Inderøy 2020 med fordel burde vært strammere prosjektorganisert.

I studien [Suksessrike distriktkommuner](#) blir nettopp den tillitsfulle samhandlingen mellom personer på tvers av både kommunal-, privat- og frivillig sektor tillagt stor betydning for den positive nærings- og befolkningsutvikling i disse kommunene.

I tillegg til Inderøy Næringsforening har landbruket og frivilligheten, representert ved [Inderøy frivilligsentral](#) deltatt i programstyret. Ordføreren (leder av styret), varaordføreren og opposisjonslederen i formannskapet har vært representanter for kommunen. Enhetslederen for næring og miljø i Inderøy kommune ivaretar den administrative prosjektledelsen og er sekretariat for programstyret på vegne av rådmannen.

Dialog og aktivt samarbeid med næringslivet i Svelvik kommune

Svelvik har som mange andre kommuner et mål om å være attraktiv for næringsvirksomhet. Kommunens ledelse jobber målrettet og satser på dialog, samarbeid og tilrettelegging for og med næringslivsaktørene.

Som en del av arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel etablerte Svelvik kommune en uformell «kaste ball» ressursgruppe av næringslivsaktører. Arenaen med næringsdrivende representerer ulike type lokale næringer; hjørnesteinsbedrift, turisme, senter, sentrum, kultur, restaurant, håndverk og landbruk. Det ble innkalt til møter etter behov gjennom hele planprosessen.

[Metoden Gjestebud](#), hvor næringsaktører diskuterte utvikling av Svelvik sentrum for å kunne drive lønnsom virksomhet, er også brukt i dialogen med næringslivet. De ulike arenaene og metodene har til sammen gitt svært nyttige innspill i planprosessen.

Næringsrådet arrangerer månedlige næringsrådsfrokoster hvor både politisk ledelse og administrasjon deltar. Fast på agendaen er informasjon fra ordfører. Kommunen samarbeider også tett med næringsrådet om ulike prosjekter som markedsføring/omdømmetiltak, etablering av bytorg og med handelsstandsforeningen om aktiviteter og felles grep for sentrumsutvikling.

Framtidsverksted med næringslivet i Sunnfjord

I Sunnfjord har næringslivsledere, ungdommer, politisk og administrativ ledelse, regionråd og representanter for lag og foreninger samarbeidet om å skape framtidsbilder for regionen.

Prosessen har vært organisert som et framtidsverksted over 3 samlinger, og er [dokumentert](#) av prosesslederne fra Telemarksforskning.

Arbeidet er en del av [Byregionprogrammet](#) og er forankret i regionrådet: [Samarbeidsforum i Sunnfjord](#) (SiS). Regionen er en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

"Gjennomføring av prosjektet «Reisen til Sunnfjordbyen» er eit særst godt tiltak for å auke felles bygging av det eg kallar «ekte attraktivitet» for ein større region. Då er samhandling og framsnaking av kvarandre svært sentralt. Vårt håp er at vi også kan vidareutvikle dette framover der det gjerne er fleire kommunar med. Slik kan vi få en endå større regiondanning."

– Jan Støfring, daglig leder i [Sunnfjord Næringsutvikling](#)

Framtidsverksted som metode

Fremtidsverksteder, eller «[foresight-metodikk](#)», brukes i stadig større grad som grunnlag for planlegging og samfunnsutvikling både i Norge og i Europa. Anvendelse av slik metodikk gjennom kollektive prosesser baserer seg på en erkjennelse av at fremtiden ikke bare kommer, den må skapes.

Erfaringer med framtidsverksted som metode

- Bred deltakelse fra ulike sektorer sikret nødvendig bredde i kompetanse og erfaring.

- Høy grad av tillit mellom deltakerne var avgjørende for en vellykket prosess.
- [Samfunnsanalysen](#), som forelå i forkant av den første samlingen, bidro til å skape en nødvendig felles oppfatning av nåsituasjon og prognoser for den regionale samfunnsutviklingen
- Bruk av kreative metoder og teknikker, som for eksempel «forteller-verksted» skapte god energi til prosessen.

Mer om samarbeid med næringslivet: litteratur

[Medvirkning med virkning?](#) Klausen, J. E., Sveinung, A. m fl.

Gjestebud i Svelvik

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Gjestebud er en god metode for å få innspill fra engasjerte innbyggere som vanligvis ikke stiller på folkemøter.

Metoden er spesielt egnet for å nå bestemte målgrupper og for å få innspill preget av dybde og refleksjon. Metoden er utviklet av Svelvik kommune i forbindelse med deres [kommuneplanprosess](#), men den kan også brukes i sammenslåingsprosessen.

Slik virker Gjestebud

- Kommunen setter klare og tydelig mål for hva de ønsker å oppnå og gir fleksible rammer.
- Gjestene får mulighet til å fremme sin mening om saker som de er direkte engasjerte i og som får konsekvenser for dem selv.
- Få deltakere, oftest under åtte. Diskusjonene foregår i trygge rammer, blant kjente.
- Kommunens ledelse finner de «riktige» gjestebudverter. Vertene har engasjement for temaet og har tilgang på målgruppen.
- Verten inviterer gjester, lager opplegg for gjestebudet, gjennomfører og gir kommunen tilbakemeldinger.

Arrangør for gjestebudet (gjestebudverten) inviterer deltakerne hjem til seg for å diskutere ett eller flere definerte tema som kommunen ønsker tilbakemelding på.

Gjestebud gjennomføres uten kommunal deltakelse. Kommunens rolle er å eie oppdraget ved at de har konkrete spørsmål de ønsker tilbakemelding på fra bestemte målgrupper i befolkningen. Nye tilflyttere, pendlere eller småbarnsmødre kan være slike målgrupper.

Erfaringen med bruk av metoden er at den er egnet for nesten alle temaer, og når innbyggere uansett hvor de holder til. Svelvik kommune har hatt god erfaring med bruk av metoden blant annet for å få tilbakemeldinger fra ferierende seniorer i Spania på hvordan de ønsker å bo i framtiden, og hva studenter tenker om å flytte tilbake etter endt utdanning.

I forbindelse med kunnskapsinnhenting til folkehelseoversikten er kommunen i gang med å prøve gjestebud som metode for temaet ensomhet.

Gjestebud ga viktige innspill til kommuneplanen da [næringslivsaktører diskuterte utviklingen av Svelvik sentrum](#).

"Kjempeflott måte å skape engasjement og samhold mot felles mål. På sikt kan slike felles møtepunkt ha mange positive «bivirkninger». Jeg tror noen av mine gjester nå lettere kan ringe hverandre og spørre om råd og hjelp. Det føltes veldig riktig å samle gjester som har samme fokus og felles behov."

Gjestebudvert for næringslivsaktører.

Erfaringene fra Svelvik viser at ordningen krever lite kommunale ressurser, og at innspillene er grundigere enn ved åpne temamøter. Ved å tilpasse sted og tid til deltakernes behov og muligheter når en også i større grad ønskede målgrupper. Svelvik har sammenlignet måloppnåelsen ved åpne temamøter og gjestebud (se figur under).



Målgruppe	Nådd	
	i liten grad	i stor grad
Unge (18-25 år)	○	●
Seniorer	○	●
Personer som har tilknytning til sårbare barn og unge	○	●
Nye innflyttere	○	●
Næringsdrivende med lang åpningstid	○	●
Pendlere og yrkesaktive med ukurant arbeidstid	○	●
Småbarnsforeldre	○	●
Innbyggere utenfor kommunen	○	●

Måloppnåelse ved åpne temamøter og gjestebud

«Oppskrift» på gjennomføring av Gjestebud

Svelvik har på bakgrunn av erfaringer fra arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel beskrevet [hvordan gjestebud kan organiseres og gjennomføres](#).

Forutsetning for at metoden skal fungere godt er at gjestebudet tilpasses både tema og hvem en ønsker å involvere. Dersom kommunen ønsker å nå personer som ikke snakker norsk eller som har nedsatt funksjonsevne, må gjestebudverten tilpasse opplegget. Det er også viktig at kommunen sørger for å informere om hvordan innspillene blir tatt med i det videre arbeid. Dette gir motivasjon til fortsatt engasjement.

[Mer om Gjestebud](#).

Svelvik utvikler nye metoder for å sikre lokaldemokratiet

Drammen og Svelvik har intensjon om å slå seg sammen i 2020. Svelvik kommune er særlig opptatt av lokaldemokratiet når kommunen eventuelt skal danne en ny kommune sammen med Drammen. Dette er bakgrunnen for at kommunen har tatt initiativ til et lokaldemokratiprojekt, hvor målet er å utvikle nye former/metoder for å sikre lokaldemokratiet i nye sammenslåtte kommuner.

Svelvik vil kartlegge, diskutere og teste nye arbeidsformer og organisering for politisk arbeid i norske kommuner. For å lykkes må arbeidet bygges på lokale tradisjoner og erfaringer, for eksempel Gjestebud.

Utgangspunktet for prosjektet «Sterkt lokaldemokrati» er at lokaldemokratiet er under konstant press og endring; Sosiale medier fremmer andre debattarenaer i lokalsamfunnet enn de beslutningsarenaer kommunestyret tradisjonelt disponerer. Det vises også til at politiske partier strever med rekruttering og at sterke samfunnsaktører ofte velger andre arenaer enn kommunestyret for å påvirke samfunnsutviklingen.

Mer om Gjestebud: litteratur og idéhefter

[«Gjestebud» Ny metode for medvirkning.](#) Horten, A. S. V.

[Involvering av innbyggere i kommuneplanens samfunnsdel – erfaringer å lære av?](#) Horten, A. S. V.

[Hvordan involvere innbyggerne?](#) NIBR og Uni Rokkansenteret

[Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen.](#) Klausen, J.P. m.fl

Lokaldemokrati i skolen

Artikkel | Sist oppdatert: 30.06.2015 | kommunereform.no

Skolen er en god arena for økt deltagelse i arbeidet med lokal samfunnsutvikling og lokaldemokrati. Tilbakemeldinger fra ungdom er at det er viktig med kunnskap for å kunne engasjere seg.

Verktøy for å involvere ungdom i kommunereformarbeidet

Ungt Entreprenørskap Trøndelag har utviklet et verktøy for å involvere ungdom i kommunereformarbeidet. Opplegget er til bruk i skolen for å skape engasjement for lokalsamfunnet, koblet til mål i kunnskapsløftet. Samfunnsfaget for 10. klassetrinn og samfunnsfaget «Politikk og demokrati» for videregående er særlig relevant.

I Nord-Trøndelag tilbyr fylkesmannen alle kommuner å ta i bruk verktøyet, med Ungt Entreprenørskap Trøndelag som prosessleverandør. Opplegget passer for både små og store

grupper, på tvers av årstrinn og kan gjennomføres i løpet av 3 skoletimer. Målet er både å informere om kommunereformen og få innspill til det pågående arbeidet.

Opplegget er prøvd ut i en tidlig fase i kommunereformarbeidet, men er også egnet når kommuner har bestemt seg for å slå seg sammen. Bruken av verktøyet er beskrevet i [rapporten fra Inderøy](#) hvor 190 elever fra 8.-10 klassesetrinn diskuterte hva de mener er viktig i sin kommune.



Ungdomsinvolvering i skolen. Foto: Reidar Sundal, Inderøyningen.

Læringspunkt

- Skolen som arena er svært godt egnet til å informere og få synspunkter fra «alle» ungdommer i en viss aldersgruppe.
- Kommunen/skolen er arrangør, og det gir en god signaleffekt og høyere status til arbeidet dersom ordfører er vertskap og tilstede. Lærerne bør være aktive og tilstede.
- Det er viktig med tydelig kommunikasjon om målet med involveringen og hvordan innspill tas videre.
- I starten bør det gis generell informasjon om hva en kommune er, og hva kommunereformen handler om. Distriktssenteret har i samarbeid med flere aktører utviklet en [formidlingspakke](#)

som består av en presentasjon med lysbilder, manusforslag og tre filmer, som kan brukes i innledningen.

- Prosessen må ledes av erfarne prosessledere som kjenner til kommunereformarbeidet. Prosessleder har ansvar for å oppsummere resultatene og skrive rapport.
- Det sosiale læringsspillet [Kahoot!](#) bidrar til å skape engasjement. Læringsspillet er brukt som survey og resultatene kommer opp umiddelbart. Resultatene kan også lastes ned i Excel format og brukes som statistikk i rapporteringen.
- Kommunen, eventuelt i samarbeid med det lokale ungdomsrådet, bør sørge for at resultatene bearbeides/systematiseres, og blir tatt hensyn til i det videre arbeidet med kommunereformen.

Ungt Entreprenørskap Trøndelag har utviklet verktøyet etter inspirasjon fra Gründercamp og Mitt lokalsamfunn.

"Ungt Entreprenørskap hjalp oss med å engasjere ungdommene i 10. klasse på Overhalla barne- og ungdomsskole. Resultatene blir presentert i styringsgruppa for kommunereformen og på folkemøter i løpet av våren. Jeg håper at ungdommene tar med seg den samme iveren inn i folkemøtene og at øvrige innbyggere i kommunen lar seg inspirere av ungdommen."

Per Olav Tyldum, ordfører i Overhalla.

Undervisningsopplegg om kommunereform og lokaldemokrati

[Framtidas kommune](#) er et undervisningsopplegg om hvordan elever i videregående skole kan undervises i kommunereform og lokaldemokrati. Opplegget er komplett med lærerveiledning og inneholder videoer, lysbilder, tidsplan med aktiviteter og kunnskapsgrunnlag for læreren. Det er beregnet for to skoletimer og er laget slik at det kan inngå i den ordinære undervisningen. Lærer kan tilpasse og velge å bruke hele eller deler av opplegget.

Målgruppe er elever i videregående skole – primært samfunnsfag fellesfag og samfunnsfag programfag, potensielt også historie. Lærere som underviser i samfunnsfag 10. klasse kan med tilpasning ta i bruk undervisningsopplegget. Undervisningsopplegget er utviklet av Distriktssenteret og tilbys videregående skoler i hele landet.

Kahoot!

Artikkel | Sist oppdatert: 29.06.2015 | kommunereform.no

[Kahoot!](#) er et spillbasert digitalt læringsverktøy som kan brukes til å lage spørreundersøkelser og hente inn svar på en enkel og engasjerende måte. Kahoot! utnytter ungdommen sin kjennskap til sosiale medier og spill, og lar deltakerne bruke mobilen til å bidra umiddelbart.

For å lage og bruke en Kahoot! trenger du en nettleser, på datamaskin, nettbrett eller mobil. Den som presenterer, henter frem spørsmålene på storskjerm. Deltakerne logger seg enkelt inn og svarer fra sin mobil eller en annen enhet med nettleser.

I arbeid med kommunereformen i Nord-Trøndelag er Kahoot! brukt både for å gjøre enkle spørreundersøkelser på [ulike ungdomskonferanser](#). Funksjonen som passer best til dette er «Survey». Tilbakemeldingene er at å bruke Kahoot! er fengende, engasjerende og lett å bruke.

Denne typen involvering og interaktivitet kan også være en måte å fornye andre møteformer, for eksempel folkemøtet. På et møte hvor det deltar ungdom som er vant til å bruke Kahoot! fra skolehverdagen, er terskelen for gjennomføring lav. På et folkemøte med mange deltagere i andre aldersgrupper kan det fort gå med mye tid til organisering. Da trengs tydelig møteledelse - og ungdommer i salen. Ved å bruke ungdom som erfarne brukere til bistand i salen, kan de få en rolle som også styrker deres deltagelse i resten av møtet.