



# Kommunereform

Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og  
Gjøvik

Rapport fra arbeidsgruppa

## LOKALDEMOKRATI

2. februar 2016

## **Innhold**

1. Innledning .....	3
1.1. Mandat .....	3
1.2 Arbeidsgruppe .....	3
2. Kjennetegn ved et velutviklet lokaldemokrati .....	4
3. Lokaldemokrati i Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Gjøvik kommune .....	5
3.1 Nøkkeltall fra kommunene .....	5
3.2. Ulike sider ved lokaldemokratiet .....	7
4. Fordeler og ulemper ved lokaldemokrati i store kommuner .....	7
5. Politisk styringsmodell.....	8
6. Frikjøp av folkevalgte .....	8
7. Gruppas samlede vurderinger og anbefalinger .....	8

## 1. Innledning

Et av de fire målene som regjeringen har satt for kommunereformen er å *styrke lokaldemokratiet*. Det er viktig med et lokaldemokrati som lever - med folkevalgte og innbyggere som støtter opp om valg og engasjerer seg. Et godt lokal demokrati bygger på tillit, trivsel og kultur for og overfor de folkevalgte.

En kommunesammenslåing av de fire kommunene Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Gjøvik vil gi en stor kommune som kan ta ansvar for flere oppgaver. En større kommune kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi kan få en kommune som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengig av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

De fire kommunene kan til sammen fremstå som den komplette kommune med alle de viktigste faktorene ivaretatt innenfor ulike miljøer: by, industri, skog - og landbruk, skole - og universitet, musikk - og kultur og sport - og friluft.

### 1.1. Mandat

Gruppen har vurdert følgende områder:

- Belyse hvordan en kommunesammenslåing mellom de fire kommunene vil kunne påvirke lokaldemokratiet.
- Påvise faktorer som kan fremme et godt lokaldemokrati.
- Gi innspill til politisk organisering som ivaretar hensynet til et godt lokaldemokrati

### 1.2 Arbeidsgruppe

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer fra de fire kommunene:

#### Østre Toten:

Guri Bråthen, Ap (ordfører)  
Lene Melbye, V  
Tove Beathe S Karlsen, H  
Kari Røssum, Sp

#### Vestre Toten:

Leif Waarum, Ap (ordfører)  
Hege Eriksen, Ap  
Elin Solberg, H (leder av gruppa)  
Arild N. Ødegaard, Sp

#### Søndre Land:

Terje Odden, Ap (ordfører)  
Rune Selj, H  
Erik Bjørnsveen, Bygdelista

#### Gjøvik:

Bjørn Iddberg, Ap (ordfører)  
Sissel Solum, Ap  
Svein Håvard Korshavn, H

## 2. Kjennetegn ved et velutviklet lokaldemokrati

Samspillet mellom kommunen og innbyggerne er viktig når en ny kommune skal utvikles, og det er viktig å tenke gjennom hvordan innbyggerne kan involveres. Utvikling av lokaldemokratiet, ved blant annet å legge til rette for medvirkning, kan bidra til at innbyggerne ikke opplever økt avstand til de folkevalgte ved en sammenslåing.

Et velutviklet lokaldemokrati kan kjennetegnes ved 12 viktige prinsipper:  
(Europarådet)

1. Rettferdige valg, representasjon og deltakelse
2. Respons - henvendelser besvares innen rimelige frister
3. Effektivitet - ressursene utnyttes optimalt
4. Åpenhet - tilgang til informasjon
5. Rettssikkerhet - regler håndheves upartisk
6. Etikk - fellesinteresser foran individuelle interesser, effektive midler mot korrupsjon
7. Kompetanse og kapasitet
8. Innovasjon og åpenhet for forandring
9. Bærekraft og langsiktighet
10. Sunn finansiell styring
11. Menneskerettigheter, kulturelt mangfold og sosial samhörighet
12. Ansvarlighet - beslutningstakerne tar ansvar

Grappa har sett på ulike relasjoner mellom lokalpolitikere og andre aktører på den lokaldemokratiske arenaen:



1. Den viktigste relasjonen er mellom innbyggerne/folket/velgerne og de folkevalgte. Et godt lokaldemokrati krever god kommunikasjon mellom de folkevalgte og innbyggerne. Avstanden mellom de styrende og «folket» må være kort. Politikerne må møte folket. Deltakelsen i lokaldemokratiet må være bred. Valgdeltakelse er et viktig kjennetegn på et velfungerende demokrati. En stor utfordring er å gjøre lokalpolitikken interessant slik at alle grupper i befolkningen engasjerer seg i politiske prosesser.

2. Lag og foreninger er viktige aktører i et moderne lokaldemokrati fordi innbyggernes engasjement utgjør en så stor og viktig del av samholdet i et lokaldemokrati. Ved å ha god kontakt med lag og foreninger treffer politikerne mange innbyggere på en enkel og naturlig måte. Det er viktig å trekke lag og foreninger med i lokalpolitiske spørsmål.
3. Kommunens ansatte utfører tjenester overfor innbyggerne. Arbeidsdelingen mellom folkevalgte og rådmannen/øvrige ansatte defineres bl. a. gjennom delegasjonsreglement. De ansatte og deres tillitsvalgte har sine rettigheter fastsatt i lov- og avtaleverket. Kommunens arbeidsgiverrolle er viktig også fra en lokaldemokratisk synsvinkel. Samtidig er de ansatte også innbyggere i kommunen (eller en annen kommune) og har tilsvarende rettigheter. De ansatte utgjør en viktig del av kontakten mellom de folkevalgte og lokalsamfunnet.
4. Noen kommunale tjenester produseres av kommunale eller interkommunale selskaper. Den politiske styringen og kontrollen med disse skjer ofte på en indirekte måte gjennom valg av styremedlemmer. Disse selskapene er i praksis ikke underlagt den samme demokratiske styring som den vanlige kommunale forvaltningen.
5. Media er viktige aktører både i riks- og lokalpolitikk. Forholdet mellom de folkevalgte og media har stor betydning for lokalsamfunnet. Det er svært viktig at de folkevalgte er innforstått med pressens oppgave i å innta et kritisk blikk til politisk styring. Digitale medier åpner for nye former for aksjonsdemokrati og opinionspåvirkning.
6. De politiske partiene er en bærebjelke i demokratiet. Partiene er pr. definisjon innbyrdes uenige om forståelsen av og løsninger på lokalsamfunnets utfordringer. Til tross for dette kjennetegnes et velfungerende lokaldemokrati av at det utvises respekt mellom partiene og at samhandlingen dem imellom kan skje på en skikkelig måte. Det er viktig å skille mellom sak og «det politiske spillet». Rekruttering til politiske partier og villighet til å stille seg på valglister er forutsetninger for at demokratiet skal fungere.
7. Utviklingen i et lokalsamfunn styres ikke bare av lokalpolitikere. Statlige myndigheter på flere nivå og fylkeskommunale myndigheter har stor makt til å påvirke samfunnsutviklingen. Et kjennetegn ved et godt lokaldemokrati er også at de lokale folkevalgte har evner og vilje til å påvirke andre myndigheter i spørsmål som angår lokalsamfunnet.

### 3. Lokaldemokrati i Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Gjøvik kommune

#### 3.1 Nøkkeltall fra kommunene

	Østre Toten	Vestre Toten	Søndre Land	Gjøvik
--	-------------	--------------	-------------	--------

Antall * KST medlemmer	29	31	25	45
Antall medlemmer i formannskapet	7	9	7	11
Antall partier repr i * KST	8	9	8 (inkl bygdeliste)	10
Antall partier repr i formannskapet	5	5	5 (inkl bygdeliste)	8
Utvalgsmodell	4 hovedutvalg	2 hovedutvalg	Komitemodell 3 faste fagkomiteer	4 hovedutvalg
Antall stemmeberettigede ved kommunevalget 2015	11877	10490	4627	23738
Antall stemmer avgitt ved kommunevalg 2015	6905	5755	2497	13181
Valgdeltakelse ved kommunevalgene i 2015 og 2011, (stortingsvalg 2013)	58,2 % - 60,9 % (75,1 %)	55,0 % - 61,4 % (75,2 %)	54,0 % - 57,8 % (71,6 %)	55,6 % - 61,1 % (76,6 %)
Antall stemmeberettigede bak hver * KST repr	410	338	185	527

\*KST = kommunestyret

Gruppas kommentarer til en del av nøkkeltallene:

Andre forhold	Gruppas vurderinger
Antall * KST medlemmer	Gjøvik har om lag dobbelt så stort kommunestyre som de andre kommunene. Gjøvik har dessuten et relativt stort kommunestyre sammenliknet med andre kommuner med om lag like mange innbyggere. Det kreves <i>noe</i> mer disiplin i et stort kommunestyre som i Gjøvik og møteledelsen må være noe stram.
Forholdet mellom antall innbyggere eller stemmeberettigede og antall * KST medlemmer	«Bak» hvert kommunestyremedlem i Gjøvik står nesten tre ganger så mange stemmeberettigede som i Søndre Land. Østre Toten har nesten 100 stemmeberettigede fler bak hver repr. enn Vestre Toten.
Antall formannskapsmedlemmer	Lovens minimum for formannskap er 5 medlemmer. Gjøvik har flest, men utfra kommunenes størrelse er det ikke store forskjeller i forhold antall medlemmer.
Antall partier/lister representert i formannskapet	Partirepresentasjonen i formannskapet «speiler» godt representasjonen i kommunestyrene i alle kommunene.

Valgdeltakelse	<p>Valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2015 var størst i Østre Toten med 58,2 %.</p> <p>Landsgjennomsnittet lå på 60,0 %. Alle kommunene lå under dette, lavest Søndre Land med 54,0 %. I alle kommunene gikk valgdeltagelsen vesentlig ned i forhold til kommunevalget i 2011.</p> <p>I alle kommunene er valgdeltagelsen vesentlig lavere ved kommunevalg enn stortingsvalg. Landsgjennomsnittet for stortingsvalget 2013 var 77,7 %.</p>
----------------	---

### 3.2. Ulike sider ved lokaldemokratiet

Grappa har stilt seg spørsmål om bykommunen og landkommunene kan ha ulike demokratiske utfordringer og om det kan være kulturforskjeller som kan påvirke samspillet. Ulikheter kan også virke fruktbart og gi nye muligheter for utvikling. En annen demokratisk dimensjon er forholdet mellom utkantene i kommunen og de sentrale og tettbebygde strøkene. Det vil være en viktig oppgave å få folk til å føle seg som likeverdige og aktive samfunnsborgere uansett hvor de bor i en ny kommune. *Nærdemokratiet* er viktig - det som foregår i folks hverdag.

Det er flere veier til god demokratisk styring. I kommuner med høy grad av tillit - både hos folk og folkevalgte - er det påvist at nesten alle måter å organisere lokaldemokratiet på vil fungere. Åpenhet, klare og tydelige ansvarslinjer, god informasjon til innbyggerne og kanaler for deltakelse er noen tiltak som kjennetegner et godt lokaldemokrati. Dette vil være uavhengig av kommunens størrelse.

### 4. Fordeler og ulemper ved lokaldemokrati i store kommuner

Grappa har sett på fordeler og ulemper i forhold til lokaldemokrati i store kommuner. Med «stor kommune» i denne sammenhengen mener grappa kommuner mellom 15 000 - 60 000 innbyggere.

Stor kommune	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk styring kan bli mer overordna og prinsipiell</li> <li>• Partipolitikken kan bli mer tydelig og prinsipiell</li> <li>• Større gjennomslagskraft overfor overordna myndigheter</li> <li>• Partipolitiske miljøene blir større</li> <li>• En større del av kommunale tjenester kan bli underlagt folkevalgt styring - redusert behov for interkommunale selskaper</li> <li>• Breiere politisk representasjon</li> <li>• Bedre muligheter for frikjøp av lokalpolitikere</li> <li>• Distanse mellom folkevalgte og innbyggere (habilitet)</li> <li>• Helhetlig satsing på regional næringsutvikling</li> <li>• Lettere å ivareta samfunnsutviklerrollen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distanse mellom de folkevalgte og innbyggerne (inhabilitet)</li> <li>• Politisk styring foregår på et mer overordnet nivå</li> <li>• Svakere representativitet</li> <li>• Færre folkevalgte totalt</li> <li>• Større kommunestyre og utvalgt kan gjøre dem mer formelle og tungroddede</li> <li>• Vanskeligere å utøve ombudsrollen</li> <li>• Politikere vil kunne mangle lokalkunnskap</li> <li>• Nærdemokratiet kan bli svekket</li> <li>• Stor forskjell på «by og land»</li> </ul>

## 5. Politisk styringsmodell

Grappa legger til grunn at en eventuell ny kommune skal ha formannskapsmodell med utvalg. Grappa anser parlamentarisk styreform i en ny kommune for å være uaktuell. Hovedbegrunnelsen er at en slik styreform ikke ivaretar hensynet til bredden i lokaldemokratiet.

De fire kommunene har ulik utvalgsstruktur, jfr tabellen side 5 og 6.

I forhold til antall medlemmer i kommunestyret i en eventuell ny kommune vurderes det at det bør være 65 medlemmer.

Grappa anbefaler å ha 13 medlemmer i Formannskapet og utvalgene.

I løpet av første kommunestyre periode skal det vurderes behov for å opprette kommunedelsutvalg. Lokaldemokratiet blir godt ivaretatt med stor representasjon i et kommunestyre på 65 medlemmer.

## 6. Frikjøp av folkevalgte

Skal innbyggere kunne engasjere seg i politisk arbeid må det legges opp til ordninger som gir muligheter til å bruke tid til politikk. En storkommune vil kunne gi bedre arbeidsvilkår for politikerne. Det forutsettes gode løsninger som ivaretar innbyggernes interesser i alle deler av en ny kommune.

En ny stor kommune skal ha ordfører på heltid. Derimot er det et åpent spørsmål om - og eventuelt hvor mange - andre folkevalgte som skal frikjøpes. Grappa vurderer at det er nødvendig å ha et politisk ledelsesmiljø som er dedikert til oppgavene. Grappa vil også peke på betydningen av at også den politiske opposisjonen gis gode arbeidsvilkår.

Grappa har konkludert med behov for ordfører på heltid, varaordfører frikjøpt inntil 100 % stilling samt frikjøp av formannskap - og utvalgsledere. Ut over dette vurderes det hva som er en mest hensiktsmessig og nødvendig løsning i forhold til frikjøp av folkevalgte.

En stor kommune trenger et funksjonelt politisk sekretariat.

## 7. Gruppas samlede vurderinger og anbefalinger

Den politiske organiseringen bør understøtte det viktigste kriteriet på et velfungerende lokaldemokrati: god representativitet og rimelig nærhet mellom folket og de folkevalgte. Antall medlemmer i kommunestyret er viktig for å sikre bred representasjon slik at alle deler av en ny kommune blir godt ivaretatt.

Gruppas konkrete anbefalinger og konklusjoner inneholder følgende punkter:

1. Kommunestyret i en ny kommune bør 65 medlemmer i en overgangsperiode. Vurdere å redusere antallet etter hvert hvis dette viser seg å være hensiktsmessig.
2. Formannskap og utvalg i en ny kommune bør ha 13 medlemmer.
3. Parlamentarisk styreform vurderes å være uaktuell i en ny kommune.
4. Frikjøp av folkevalgte - ordfører på heltid, varaordfører inntil 100 % samt frikjøp av formannskapsmedlemmer og utvalgsledere.



En større kommune kan føre til en mer helhetlig disponering av arealene innenfor kommunegrensen.

En reell og styrket handlingsfrihet for kommunene bør være en forutsetning i en kommunereform. Flyttes det oppgaver fra staten over til et regionalt folkevalgt nivå, vil det også være et tydelig signal på at argumentene for å gjennomføre en kommunereform har stor verdi. En større kommune vil lettere vinne frem i forhold til å få nye oppgaver dersom den innehar kompetanse innenfor flere fagområder.

Det står til syvende og sist om et valg av hvilke av verdiene i et lokaldemokrati den enkelte innbygger mener har størst betydning for at de skal ha et godt liv i kommunen. Dette er verdier som varierer etter den enkelte innbyggers behov.

Det vil også være avgjørende hvordan den politiske organisasjonen settes i en kommune. Dette vil være viktig i forhold til ivaretagelse av nærdemokratiet som er viktig for innbyggerne. Det er all grunn til å anta at dette vil bli godt ivaretatt i en større kommune.

Ut i fra gruppas samlede vurdering foreligger det flere argumenter som taler for en styrking av lokaldemokratiet ved en sammenslåing av de fire kommunene.