

# Utredningsnotat D

## Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning .....	3
1.1. Mandat og metodisk tilnærming .....	3
2. Kommunen som demokratisk arena .....	4
2.1. Dagens politiske landskap i Saltenregionen .....	4
2.2. Analyse: Lokalpolitisk deltagelse .....	6
2.3. Analyse av valgdeltagelse .....	7
2.4. Lokalpolitisk deltagelse mellom valg .....	9
2.5. Lokal politisk styring .....	11
2.6. Oppsummering .....	12
3. Hvordan ivareta lokademokratiske arenaer? .....	14
3.1. Formannskaps- og parlamentarisk modell .....	15
3.2. Nærdemokratiske modeller .....	17
3.3. Erfaringer fra lokalutvalg i Bodø .....	18
3.4. Oppsummering .....	19

# 1. Innledning

## 1.1. Mandat og metodisk tilnærming

Dette dokumentet er den siste delutredningen i en serie på fire. Det er definert et sett med tema for den enkelte delutredning, og i denne delutredningen er formålet å belyse kommunenes rolle som lokaldemokratisk arena. Følgende tema er sentrale i denne utredningen:

- En bred forståelse av demokratibegrepet
- Dagens situasjon vedørende det representative lokaldemokrati
- Konkrete alternativer til desentralisert politisk beslutningsmyndighet

I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte problemstillingene. Demokratiutredningen skal vurdere både representasjonsutfordringer og det demokratiske handlingsrommet ved nye strukturalternativer. Utredningen skal vurdere konkrete modeller/alternativer for organisering av lokaldemokratiet i en ny kommunestruktur.

Det vil i denne delrapporten ikke defineres konkrete alternativer til ny kommunestruktur i Salten. Dette vil først presenteres i den endelige prosjektutredningen.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse.

I tillegg er det i denne delrapporten tatt med analyser fra en spørreundersøkelse som BDO har gjennomført i Danmark i 2015. I denne undersøkelsen spurte vi danske rådmenn om de opplevde at den nylig gjennomførte kommunereformen hadde hatt noen effekt innenfor definerte områder. Spørreundersøkelsen ble sendt til rådmennene i samtlige 98 kommuner i Danmark. 47 danske rådmenn besvarte undersøkelsen, noe som medfører at feilmarginen i analysene ligger på rundt 10 % om man operer med et konfidensnivå på 95 prosent.

Alt i alt mener vi at disse ulike metodene gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i flere informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd og kommunenes hjemmesider, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har dermed kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et mest mulig oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 2. Kommunen som demokratisk arena

Vabo-utvalget slår fast at kommunereformen skal bidra til å sikre et fortsatt sterkt lokaldemokrati. Saltenkommunene ønsker også å bidra til å sikre et fortsatt sterkt lokaldemokrati, men det er forskjeller mellom Vabo-utvalgets rapport og lokale aktører når det gjelder oppfatninger om hva som best sikrer dette for fremtiden.

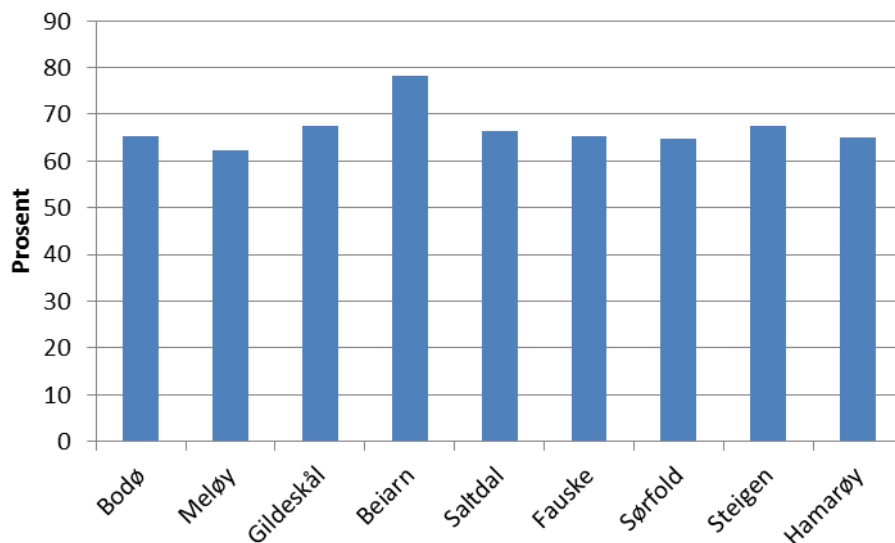
Når vi skal evaluere konsekvenser for lokaldemokratiet i Salten har vi tatt utgangspunkt i noen av ekspertutvalgets kriterier som danner grunnlaget for at en kommune skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena, herunder:

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring

Diskusjonen av disse kriteriene vil gjøres ved en kombinasjon av teori og empiri. Ettersom aspekter rundt disse kriteriene ikke nødvendigvis er direkte kvantifiserbare vil teoretiske betraktninger rundt problemstillingene være viktig. I tillegg er det viktig å påpeke at empiriske analyser rundt lokaldemokratiet i Salten i all hovedsak vil basere seg på historisk data. Dette betyr at konsekvensene av en kommunereform i Salten nødvendigvis vil inneholde usikkerhetslementer.

### 2.1. Dagens politiske landskap i Saltenregionen

Valgdeltakelsen i Saltenkommunene er på lik linje med den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i landet. Det er imidlertid forskjeller mellom kommunene, der Beiarn, Gildeskål og Steigen har høyest valgdeltakelse, mens Fauske, Sørfold og Meløy har lavest valgdeltakelse. En mer grundig analyse av valgdeltakelsen over tid kommer vi tilbake til i det neste kapittelet.



Figur 1: Valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2011 i Salten, kilde SSB

Det er også en del forskjeller når det gjelder representantfordelingen i de ni kommunene. Tabell 1 viser representantfordelingen i dagens kommunestyre. Steigen skiller seg her ut ettersom Pensjonistpartiet har to representanter innvalgt i kommunestyret. I tillegg har Fauske, Gildeskål og Beiarn representanter i kommunestyret som er valgt inn gjennom lokale lister.

	Ap	FrP	H	KrF	Sp	Sv	V	Pp	R	Lokale lister
<b>Bodø</b>	13	9	9	1	1	2	1	0	3	0
<b>Meløy</b>	6	4	8	2	3	1	1	0	0	0
<b>Gildeskål</b>	5	3	3	0	2	1	2	0	0	1
<b>Beiarn</b>	7	0	0	0	4	0	0	0	0	4
<b>Saltdal</b>	10	3	9	1	2	2	0	0	0	0
<b>Fauske</b>	11	4	6	1	0	1	1	0	1	6
<b>Sørfold</b>	12	2	3	0	3	1	0	0	0	0
<b>Steigen</b>	4	1	1	1	3	1	3	2	1	0
<b>Hamarøy</b>	6	0	4	0	2	1	4	0	0	0

Tabell 1: Oversikt over representantfordeling for Saltenkommunene. Lokalvalg 2011. Kilde: SSB

Ettersom det er stor variasjon i innbyggertall mellom kommunene har vi valgt å synliggjøre antall innbyggere per representant i de ulike kommunestyrene i Tabell 2. Vi ser her at Bodø kommune har nær 1300 innbyggere per kommunestyrerepresentant. På den andre siden har vi Beiarn og Sørfold som har under 100 innbygger per kommunestyrerepresentant. Dette vil følgelig endre seg ved eventuelle kommunesammenslåinger.

Kommune	Antall folkevalgte	Antall innbyggere	Antall innbygger per kommunestyrerepresentant
<b>Bodø</b>	39	50090	1284
<b>Meløy</b>	25	6461	258
<b>Gildeskål</b>	17	2023	119
<b>Beiarn</b>	15	1068	71
<b>Saltdal</b>	27	4744	176
<b>Fauske</b>	31	9610	310
<b>Sørfold</b>	21	1956	93
<b>Steigen</b>	17	2539	149
<b>Hamarøy</b>	17	1799	106

Tabell 2: Antall kommunestyrerepresentanter, kilde SSB

Uavhengig av modell, vil et nytt kommunestyre mest sannsynlig ha et vesentlig lavere antall kommunestyrerepresentanter enn summen av dagens kommunestyre har. Kommuneloven sier ingenting om maksimumsgrensa for antall kommunestyremedlemmer, men gir derimot nedre grenser for antall representanter ut i fra kommunestørrelse. Som det fremgår av Tabell 3, har alle kommunene i Salten valgt å ha flere kommunestyrerepresentanter enn det som er minstekravet gjennom kommuneloven.

Minimum antall innbyggere	Maksimum antall innbyggere	Minimum antall representanter
-	5 000	11
5 000	10 000	19
10 000	50 000	27
50 000	100 000	35

Tabell 3: Oversikt over antall innbyggere og antall kommunestyrerepresentanter, kilde Kommuneloven

Kommunene skal etter kommuneloven ha enkelte formelle politiske organer. Kommunestyre, formannskapet og kontrollutvalg er tre eksempler på slike utvalg. I tillegg er det åpent for at kommunen selv kan velge om de ønsker å etablere andre politiske utvalg. Vi ser av kartleggingen vår at det er variasjon mellom Saltenkommunene når det gjelder utvalgsstruktur, samt antall utvalg. Saltdal og Bodø har etablert ett politisk utvalg. Bodø har i tillegg to komiteer. De resterende kommunene har to eller flere utvalg. Vi har i tabellen under valgt å inkludere komiteene i Bodø kommune ettersom disse håndterer omfattende oppgaver innenfor de store og ressurstunge tjenesteområdene.

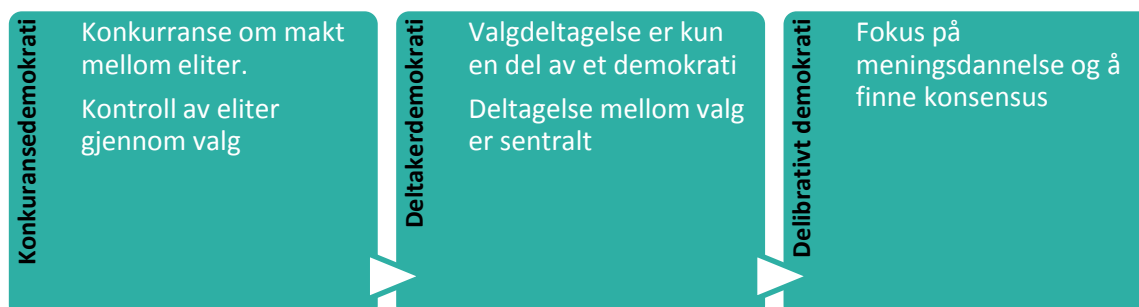
Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Bystyret	Kommunesstyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommune-styret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunesstyret
Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet
Organisasjonsutvalg	Driftsutvalg	Levekårsutvalg	Driftsutvalg	Levekårsutvalg	Driftsutvalg	Driftsutvalg	Plan og ressursutvalg	Plan og ressursutvalg
Komite for levekår	Plan og utviklingsutvalg	Planutvalg	Plan og ressursutvalg	Kontrollutvalg	Plan og utviklingsutvalg	Plan og ressursutvalg	Kontrollutvalg	Velferds- og driftsutvalg
Komite for plan, næring og miljø	Kontrollutvalg	Arbeidsmiljøutvalg	Kontrollutvalget		Kontrollutvalg	Kontrollutvalg		Naturutvalg
Kontrollutvalg		Kontrollutvalg						Kontrollutvalg

**Tabell 4: Oversikt over politisk organisering av de ulike Saltenkommunene, kilde kommunenes hjemmesider**

Tabellen over viser at det er noe ulikhet når det gjelder hvordan kommunene har organisert det politiske arbeidet, og spørsmålet om politisk organisering vil være viktig å drøfte i lys av de ulike alternativene til nye kommunestrukturer i Salten.

## 2.2. Analyse: Lokalpolitisk deltagelse

Vi har i denne delrapporten tatt utgangspunkt i følgende definisjon av politiske deltagelse: «*En handling med det formålet å påvirke en politisk beslutningsprosess*» (Verba m.fl.1995). En slik definisjon begrenser derfor ikke politisk deltagelse til eksempelvis valgdeltagelse, men inkluderer aktiviteter som medlemskap i parti, kampanjearbeid, medlemskap i interesseorganisasjoner osv. I tillegg finner man mer ukonvensjonelle aktiviteter som deltagelse i demonstrasjoner, boikotter, eller underskriftskampanjer. I tillegg kan man inkludere deltagelse i samfunnsdebatter gjennom eksempelvis sosiale medier. Innenfor den statsvitenskapelige litteraturen som omhandler politisk deltagelse finnes det i all hovedsak tre skoleretninger (se figuren under).



**Figur 2: Oversikt over demokratiteorier**

Vår definisjon av politisk deltagelse innebærer at vi beveger oss mot den andre skoleretningen innenfor demokratiteorier, som kalles for deltakerdemokrati. Til forskjell fra konkurransedemokrati legger denne skoleretninger vekt på deltagelse mellom valg. Den sistnevnte kategorien «deliberativt demokrati» vektlegger meningsdannelse blant folket som viktig for et velfungerende lokaldemokrati. Til forskjell fra de to andre skoleretningene innenfor demokratiteori er denne vanskelig å kvantifisere og vil derfor ikke være gjenstand for våre analyser.

Det er derimot enkelte generelle studier som er verdt å merke seg her. Baldersheim m.fl. (2003) undersøkte forholdet mellom kommunestørrelse og en rekke samfunnsaktiviteter (ekskludert valgdeltagelse) som befolkningen deltar i (tillitsvern, aksjonsdeltagelse osv.). Studien fant at det var veldig lite som tyder på at det er en sammenheng mellom samfunnsdeltagelse og kommunestørrelse. En annen studie fra 2006, som er verdt å merke seg, fant en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og hyppighet av innbyggerinitiativ. Videre var initiativretten mer brukt i større kommuner (NOU 2006:7).

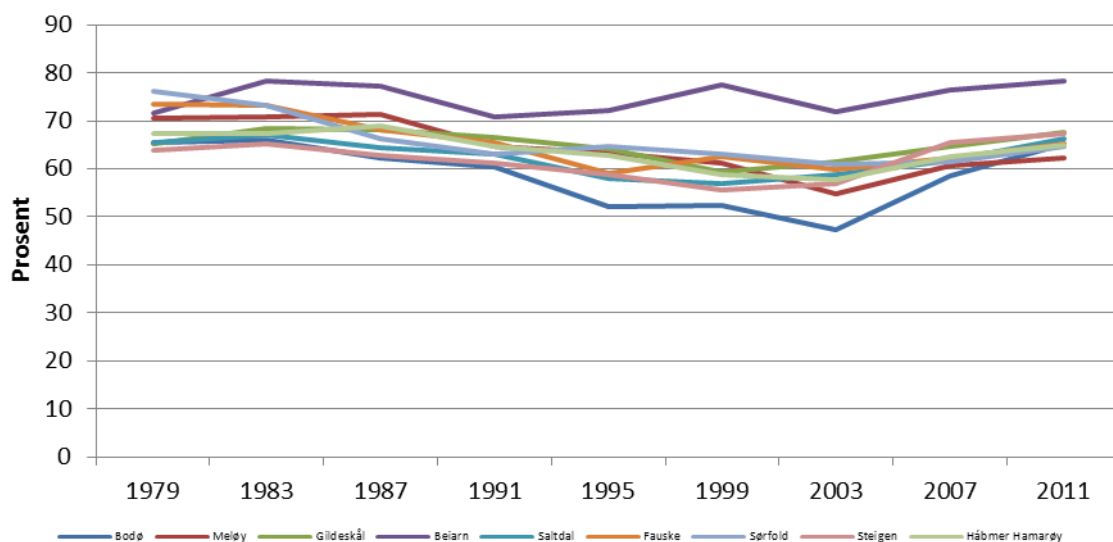
På den andre side er det flere faktorer som påvirker lokalpolitisk deltagelse som det finnes empiri på. Dette er eksempelvis:

- Valgdeltagelse
- Medlemmer i frivillige lag
- Innbyggerinitiativ
- Listekandidater til kommunevalg

Ved å ta utgangspunkt i disse variablene vil vi empirisk analysere den lokalpolitiske deltagelsen blant kommunene i Salten. Det er også viktig å påpeke forskjellene mellom variablene, hvor det førstnevnte er et mål på direkte deltagelse og de sistnevnte er mål på deltagelse mellom valg. For flere av disse faktorene ønsker vi å se på utviklingen over tid der dette er mulig. Disse forholdene er derimot kun en liten del av begrepet politisk deltagelse og kan derfor ikke alene brukes som et utgangspunkt for generalisering.

### **2.3. Analyse av valgdeltagelse**

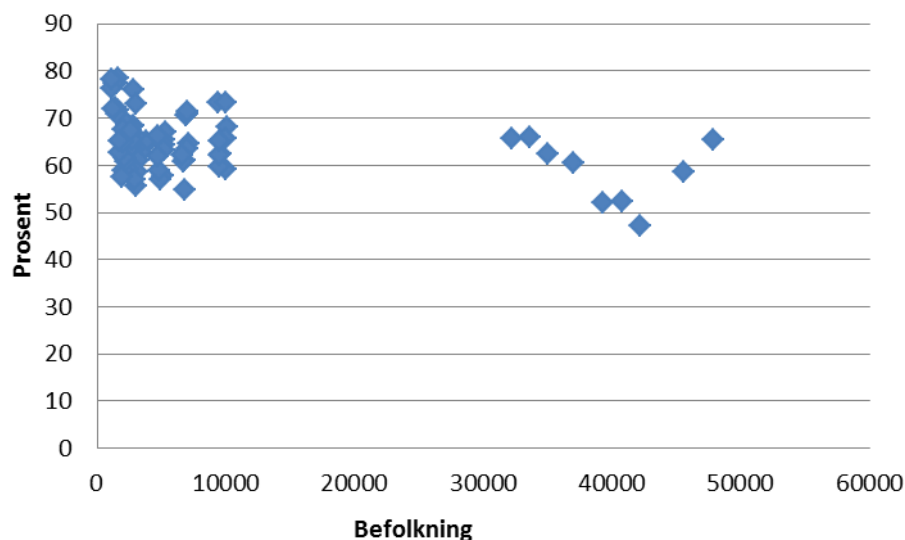
Ser vi først på valgdeltagelse (direkte deltagelse) i norske kommuner totalt sett, så har valgdeltagelsen historisk sett vært høyere i mindre kommuner (Delrapport fra ekspertutvalget 2014). Tall fra kommunene i Salten viser også at valgdeltagelsen i Bodø kommune har vært noe lavere sammenlignet med de øvrige kommunene i perioden fra 1979 til 2011.



Figur 3: Valgdeltagelsen ved kommunevalg i Salten fra 1979 til 2011, Kilde SSB

Det er viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller liste er viktige forklaringer på valgdeltagelsen.

I figuren nedenfor har vi vist sammenhengen mellom valgdeltagelse (avgitte stemmer målt i prosent) og folketall i perioden fra 1979 til 2011. Som figuren viser er det en svært svak sammenheng mellom kommunestørrelse og den prosentvise oppslutningen ved kommunevalg i Salten.



Figur 4: Sammenheng mellom valgdeltagelse og folketall, Kilde SSB

Tidligere analyser har vist at mindre kommuner har noe høyere valgdeltagelsen ved kommunevalg. Det er derimot lite som tyder på at kommunestørrelse forklarer oppslutningen ved valg i Saltenregionen. Dette er i seg selv et interessant funn, ettersom et av hovedargumentene for å beholde dagens kommunestruktur viser til en antatt høyere politisk deltagelse i små kommuner. Dette innebærer videre at det må finnes andre mer kvalitative forklaringer på hvorfor valgdeltagelsen varierer mellom kommunene i Salten.



## 2.4. Lokalpolitisk deltagelse mellom valg

I de neste avsnittene har vi tatt for oss den lokalpolitiske deltagelsen mellom valg. Vi ser av statistikk og informasjon fra kommunene at alle kommunene har en rekke aktive frivillige organisasjoner lokalisert i kommunene. Det er således et stort mangfold av lag og foreninger som innbyggerne kan være en del av i Salten. Frivillig sektor utgjør et viktig bidrag i lokalsamfunnet ved å bidra til både å løse viktige velferdsoppgaver, samt å være en arena som bidrar til å øke det lokalpolitiske engasjementet blant innbyggerne.

Våre analyser av frivillig sektor for Salten viser at Bodø kommunene har flest registrerte interesseorganisasjoner og andre typer frivillige organisasjoner. I følge statistikk fra enhetsregisteret utgjør lag og foreninger som er registrert i Bodø om lag halvparten av alle lag og foreninger i Salten. Ettersom innbyggerne i Bodø kommune utgjør over 60 % av folketallet i Salten er det også naturlig at kommunen har flest registrerte lag og foreninger.

I et kommunestrukturperspektiv så viser data at det finnes et større mangfold av organisasjoner i de større kommunene i Salten. Dette innebærer at innbyggerne i de større kommunene har større valgfrihet. Det innebærer derimot ikke at oppslutningen er lavere i de minste kommunene. Tvert imot har mindre kommuner som Steigen og Gildeskål den høyeste andelen lag og foreninger per innbygger.

### Innbyggerinitiativ

I 2003 fikk kommuneloven inn et nytt kapittel om innbyggerinitiativ. Kommuneloven § 39a lyder:

*«Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.»*

På bakgrunn av dette etablerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet minsak.no som skulle gjøre det enklere for innbyggere å bli hørt. Her kan alle foreslå saker i sin egen kommune uten at det er satt krav til stemmerett eller ha fylt 18 år. Innbyggerinitiativ er således et uttrykk for lokalpolitisk innbyggerdeltagelse mellom valg. Til tross for at dette ikke vil fange opp hele spekteret av deltagelsen mellom valg er innbyggerinitiativ et uttrykk for hvor engasjerte innbyggerne er i lokalpolitiske forhold. Fra minsak.no ser vi at det er fire kommuner i Salten hvor det er registrerte saker som innbyggerne i disse kommunene har tatt opp. Fra tidligere forskning vet vi at innbyggerinitiativ er mer utbredt i større kommuner, noe som også til en viss grad er gjeldende for Saltenkommunene. Det er kun Bodø som har registrerte saker som faktisk har oppnådd minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen - noe som plikter kommunestyret til å ta stilling til saken.

Kommune	Antall saker registrert	Antall saker med minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen
Bodø	3	2
Meløy	3	0
Gildeskål	0	0
Beiarn	0	0
Saltdal	0	0
Fauske	0	0
Sørfold	0	0

<b>Steigen</b>	1	0
<b>Hamarøy</b>	1	0

Tabell 5: Registrerte innbyggerinitiativsaker, kilde minsak.no

Tallene over kan ikke nødvendigvis tolkes dithen at de resterende småkommunene ikke har deltagelse mellom valg, men det kan tyde på at aktiviteten blant innbyggerne er større i de største kommunene.

#### Utviklingen av listekandidater til kommunevalg

Et annet forhold som kan gi en indikasjon på det politiske engasjementet til lokalbefolkningen er antall innbyggerne som er villig til å stå som listekandidat til kommunestyrevalg. I Tabell 6 under ser vi at flere av Saltenkommunene har hatt en nedgang i antall listekandidater per kommunestyrerepresentant fra 2003 til 2011. Dette kan indikere at det lokalpolitiske engasjementet er mindre i dag sammenlignet med for 10 år siden.

Kommune	Gjennomsnittet for 1987-2003	2007	2011
<b>Bodø</b>	8,8	7,9	8,1
<b>Meløy</b>	7,5	7,7	6,4
<b>Gildeskål</b>	7,1	6,0	6,7
<b>Beiarn</b>	5,5	4,2	4,0
<b>Saltdal</b>	9,1	6,2	4,6
<b>Fauske</b>	8,4	7,7	7,9
<b>Sørfold</b>	5,6	6,5	7,6
<b>Steigen</b>	8,1	5,2	5,0
<b>Hamarøy</b>	5,9	6,8	6,2

Tabell 6: Antall listekandidater per kommunestyrerepresentant, kilde SSB

Et annet interessant funn for Salten er at flere av de mindre kommunene (Saltdal, Beiarn, Steigen og Hamarøy, Meløy og Saltdal) har hatt en nedgang i antall personer som står på liste foran kommunevalg (se Tabell 7 under).

	2007	2011	Endring i %
<b>Bodø</b>	307	317	3 %
<b>Meløy</b>	208	161	-23 %
<b>Gildeskål</b>	102	114	12 %
<b>Beiarn</b>	63	60	-5 %
<b>Saltdal</b>	168	123	-27 %
<b>Fauske</b>	238	246	3 %
<b>Sørfold</b>	137	160	17 %
<b>Steigen</b>	88	85	-3 %
<b>Hamarøy</b>	116	105	-9 %

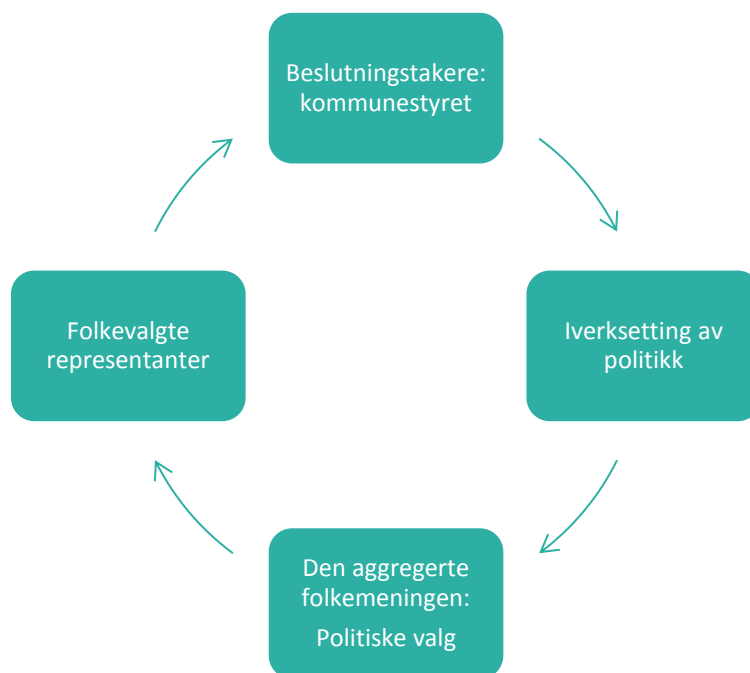
Tabell 7: Utviklingen av antall listekandidater til kommunevalg, kilde SSB

Dette kan være en indikasjon på at interessen rundt lokalpolitiske saker er noe lavere sammenlignet med tidligere valg. Ettersom Bodø, Fauske, Gildeskål og særlig Sørfold har hatt en stor økning i antall listekandidater i forkant av et kommunevalg fra 2007 til 2011 er det derimot vanskelig å trekke klare konklusjoner vedrørende Salten som helhet. Det er heller ikke mulig å se en sammenheng mellom kommunistørrelse og det lokalpolitiske engasjementet per dags dato.

Om vi derimot ser tallene i en sammenheng med eksempelvis demografiske endringer i de ulike kommunene kan disse tallene indikere at man vil kunne komme i en situasjon hvor det er vanskelig å få rekruttert personer til politiske verv. Det kan også innebære at det er utfordringer knyttet til fornyelse av kandidater. Dette finnes det derimot ikke tall på og kan således ikke kvantifiseres. Vi vet derimot fra samtaler med kommunepolitikere i Salten som representerer de minste kommunene at det er utfordringer knyttet til rekrutering blant yngre grupper. Vi vet også at de fleste kommunene i Salten vil ha en stor utfordring vedrørende den forventede eldrebølgen. I et lokaldemokratisk perspektiv vil dette således innebære at gjennomsnittsalderen for sentrale politikere kan øke. Dette vil igjen kunne få konsekvenser med tanke på fornyelse av kommunestyrerepresentanter, og kan således føre til at den yngre gruppen av befolkningen i mindre grad vil få gjennomslag for sine synspunkter.

## 2.5. Lokal politisk styring

Ekspertutvalget konkluderte med at nødvendig kompetanse og kunnskap i den kommunale administrasjonen er avgjørende for at folkevalgte skal kunne fatte gode beslutninger. Et viktig forhold her er hvorvidt kommunene i Salten har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommunene har ansvaret for. Kommuneloven skiller ikke mellom store og små kommuner, og alle kommuner har et ansvar for å levere de samme tjenestene til innbyggerne innenfor en rekke felt. En løsning for mange mindre kommuner har derfor vært å etablere interkommunale samarbeid som tidligere er beskrevet i denne rapporten. En relativt ny rapport fra IRIS (2013) viste at interkommunalt samarbeid er fordelaktig når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. På den andre siden har interkommunale samarbeid ofte vært gjenstand for diskusjoner rundt lokaldemokratiet i norske kommuner, hvor mange har hevdet at interkommunale samarbeid er et demokratisk problem. For å forstå hva vi mener med demokratisk problem er det her hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den tradisjonelle kommunale styringskjeden, illustrert under:



Figur 5: Den kommunale styringskjeden, Kilde BDO

I den tradisjonelle modellen står kommunestyrerepresentantene til ansvar for innbyggerne. Dette er igjen basert på at innbyggerne kan lokalisere hvor makten befinner seg, samt hvem som har ansvaret for maktutøvelsen og følgelig kan stilles til ansvar gjennom nye valg. Om styringskjeden blir uklar kan det argumenteres med at innbyggerne ikke har en reell mulighet til å stille beslutningstakere til ansvar for sine beslutninger.

Flere hevder at bruk av interkommunale samarbeid svekker innbyggerne innflytelse (Myhre Hansen 2011). Man kan eksempelvis tenke seg en situasjon hvor en liten kommune som inngår i et interkommunalt samarbeid med flere større kommuner, mister reell beslutningsevne på saker som berører den spesifikke kommunes innbyggere. De folkevalgte risikerer å måtte godta at stadig flere saker behandles i administrasjon eller interkommunale styringsorgan. Dette kan således føre til manglende nærhet, kapasitet og innsyn i viktige saker som berører innbyggerne

I Salten er interkommunale samarbeid svært utbredt, og til tross for at dette kan være positivt for tjenestetilbudet til innbyggerne, er det viktig å påpeke de demokratiske utfordringene som er knyttet til interkommunale samarbeid. Større kommuner vil derfor kunne tenkes å redusere behovet for interkommunale samarbeid og dermed føre til at man igjen får en tettere kobling mellom innbyggerne og de folkevalgte politikerne.

I tillegg har vi sett at mindre kommuner har en nedgang i antall listekandidater. Dette kan også på sikt gå utover innbyggerne, ettersom mulighetene til å erstatte kandidater man ikke er fornøyd med blir vanskeligere. Konkurransen om verv er således et svært viktig element i lokaldemokratiet og dermed kan en kommunereform bidra til å skape større konkurranse om sentrale politiske verv.

## 2.6. Oppsummering

I sum tolker vi analysene av politisk deltagelse i Saltenkommunene dithen at kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, ikke alene kan forklare nivået på politisk deltagelse. Til tross for at de største kommunene har noe lavere valgdeltagelsen, finner vi ikke at det er en direkte sammenheng mellom antall innbyggere og politisk deltagelse som peker i retning av at mindre kommuner har et mer velfungerende lokaldemokrati. Tvert imot er det flere forhold som tyder på at mindre kommuner som Beiarn, Saltdal, Steigen, Meløy og Hamarøy har utfordringer med tanke på rekruttering av listekandidater i forkant av kommunevalg. For flere av disse kommunene kan vi heller ikke registrere eksempler på innbyggerinitiativ. Dette ble også tatt opp som en svakhet i forbindelse med oppstart av denne utredningen. Årsakene til dette kan selvfølgelig være mange, men forklaringer kan være fraflytting, endret demografi og for stor nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte.

En annet interessant utfordring, som flere av kommunene har påpekt, er mangel på politikerkompetanse. I et lokaldemokratisk perspektiv dreier dette seg om politikernes evne til å håndtere mangfoldet av saker som berører svært ulike tjenesteområder. I en tid hvor tjenesteområdene har blitt så omfattende og så kompleks, er det avgjørende at lokalpolitikere har kompetanse og tid til å sette seg inn i saker som fremlegges kommunestyret. I større kommuner som Bodø har man løst dette ved å frikjøpe politikere. I Bodø får hvert parti en ressurs på 0,12 årsverk pr. bystyrerepresentant. I tillegg får leder av komite for plan, næring og miljø, og leder for komite for levekår 0,5 årsverk i tillegg. I mindre kommuner er det i praksis kun ordførerne som er frikjøpt. De små kommunene er således mer avhengig av de folkevalgtes erfaring og kompetanse.

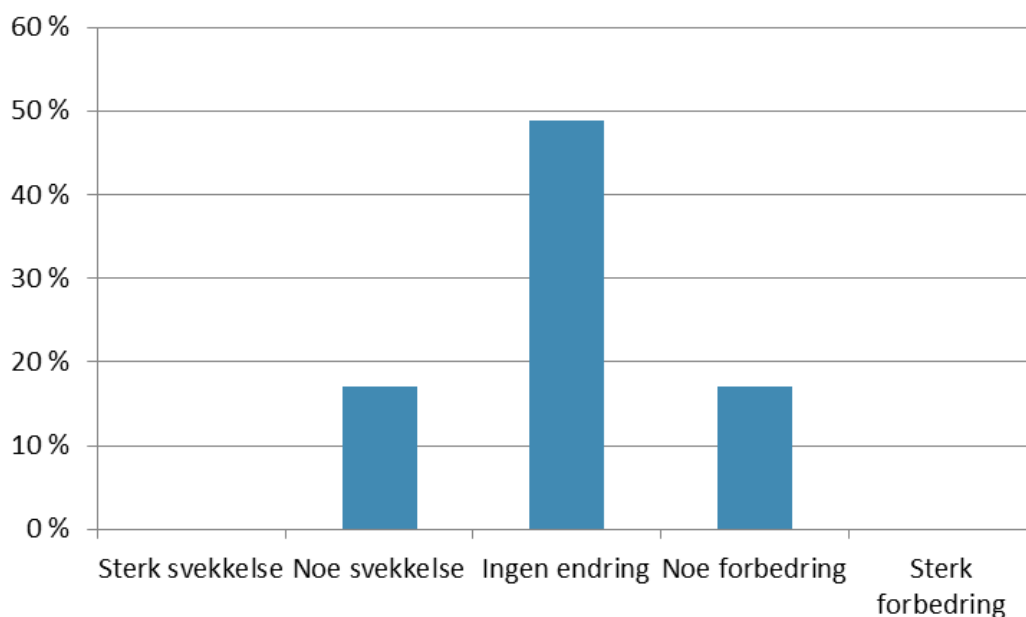
Vi ser tegn på at flere av kommunene i Salten har lokalpolitiske utfordringer og mener derfor at fra et lokaldemokratisk perspektiv kan nye og større kommuner være med å bidra til en prosess som setter fokuset på å øke det lokalpolitiske engasjementet. Erfaringer fra sammenslåingen av Bodø og Skjerstad viser også at innbyggere i det som tidligere var Skjerstad kommune mener at det har

funnet sted tydelige lokaldemokratiske gevinster. Større kommuner med høyere befolkningsgrunnlag vil kunne bidra til å øke avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne. Dette kan i noen tilfeller være en utfordring, men flere av de mindre kommunene har påpekt at for stor nærhet også skaper store utfordringer med tanke på blant annet habilitet.

For å ivareta lokale samfunn er det flere måter man kan velge å organisere en ny kommune på. I det neste kapittelet vil vi redegjøre for nærdemokratiske løsninger knyttet opp mot region Salten.

### 3. Hvordan ivareta lokaldemokratiske arenaer?

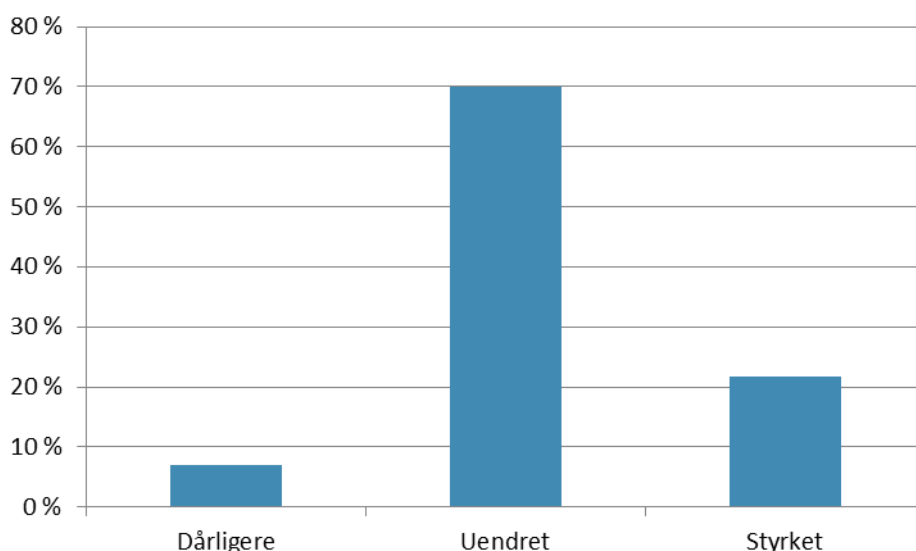
Ved eventuelle kommunesammenslåingsprosesser i Salten vil det potensielt være mange som frykter en svekkelse av lokaldemokratiet. Ekspertutvalget peker også på undersøkelser fra Danmark som viser at mange opplevde en økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte. Til tross for dette har vi sett at deltagelsen ved det siste kommunevalget etter reformen var høyere enn oppslutningen ved kommunevalget før reformen. Det er med andre ord usikkerhet knyttet til de faktiske lokaldemokratiske effektene av kommunereformen i Danmark. BDOs egne undersøkelser fra Danmark viser at det store flertallet av rådmenn mener lokaldemokratiet i de nye kommunene er tilnærmet like velfungerende som før reformen i 2007.



**Figur 6: Vurder på en skala fra 1-5 hvorvidt lokaldemokratiet er blitt endret som en konsekvens av kommunereformen, kilde BDO**

Nær 50 prosent av de danske rådmennene mener at det er ingen endring sammenlignet med før reformen.

I tillegg spurte vi rådmennene om hvorvidt det politiske engasjementet hadde endret seg som følge av reformen. Også her ser vi at det store flertallet av respondentene gir uttrykk for liten forandring. Det er dog verdt å merke seg at flere enn 20 prosent mener at innbyggernes engasjement er styrket.



Figur 7: Hvordan oppleves innbyggernes politiske engasjement etter reformen, kilde BDO

Våre analyser av både internasjonal forskning og BDOs gjennomførte undersøkelse i Danmark viser at det er stor usikkerhet knyttet til lokaldemokratiske effekter av en kommunereform.

Det som derimot er viktig å påpeke er at kommuneloven åpner for ulike organisatoriske modeller som kan benyttes for å sikre at alle innbyggere i en ny storkommune blir sikret innflytelse. I resten av dette kapittelet vil vi derfor skissere mulige politiske modeller som kan bidra til å opprettholde eller styrke nærmedokratiet i Salten. Innledningsvis vil vi i grove trekk skissere forskjellene mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk modell. Deretter vil vi kort presentere mulige nærmedokratiske modeller.

### 3.1. Formannskaps- og parlamentarisk modell

Kommuneloven åpner for at kommuner enten kan organisere seg etter formannskapsmodellen eller etter en parlamentarisk modell. En ny storkommune i Salten må derfor vurdere hvilke modell som er mest hensiktsmessig.

Per dags dato er det kun tre kommuner (Oslo, Bergen og Tromsø) som har valgt å organisere seg etter en parlamentarisk modell, hvorav alle er bykommuner. Blant fylkeskommunene er det fire (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark) som har valgt å innføre parlamentarisme.

Uavhengig av om en ny kommune vil organisere seg etter formannskapsmodellen eller en parlamentarisk modell, vil kommunestyret uansett være kommunens øverste organ. Det består av folkevalgte representanter blant kommunens innbyggere og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Utover de statlige føringer som er gitt gjennom lovverket er det opp til kommunestyret selv å avgjøre i hvilken grad avgjørelsesmyndighet skal delegeres underliggende politiske organer og til administrasjonssjefen. Under skal vi kort skissere hovedtrekkene ved de to styringsmodellene.

#### Formannskapsmodellen

Denne modellen er det alle kommuner i Salten har per dags dato. Modellen legger til rette for at kommunene kan organisere seg på forskjellige måter ut i fra lokale behov og forutsetninger, men det er visse organer som er lovpålagte og som enhver kommune dermed må ha:

- **Kommunestyre** - fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet gjelder lov eller delegeringsvedtak. Medlemmene velges blant kommunens innbyggere.

- **Formannskap** - er lovpålagt å behandle og legge frem innstilling til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Medlemmene velges blant kommunestyrets medlemmer. Ordfører og varaordfører skal velges blant formannskapets medlemmer.
- **Administrasjonsutvalg** - partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Sammensettes av representanter for kommunen som velges av kommunestyret og representanter for de ansatte.
- **Kontrollutvalg** - forestår løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Medlemmene velges av kommunestyret og minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Medlemmer av kontrollkomiteen kan ikke være medlem av kommunestyrekomiteer, andre kommunale nemder med avgjørelsesmyndighet eller være ansatt i kommunen.
- **Valgstyre** - ansvarlig for alle forberedelser og gjennomføring av valg. Velges av kommunestyret.
- **Eldreråd** - rådgivende organ som skal ha til behandling alle saker som angår levekår for eldre. Kommunestyret avgjør hvor mange medlemmer eldrerådet skal ha, men pensjonistforeninger har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet. Flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister i kommunen.
- **Råd for funksjonshemmede** - kommuner er lovpålagt å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret åpen, bred og tilgjengelig medvirkning med saker som er særlig viktige for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunestyret vedtar mandat og sammensetning av rådet, men organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet. Dette rådet kan dog slås sammen med Eldrerådet i et felles råd.

### Parlamentarisk modell

I en parlamentarisk modell vil ordningen med administrasjonssjef falle bort til fordel for et kommuneråd som øverste ledelse av kommunens administrasjon. Dette kommunerådet velges av flertallet i kommunestyret og er avhengig av kontinuerlig tillit. I motsetning til formannskapsmodellen der formannskapet er valgt for hele valgperioden kan kommunestyret i en parlamentarisk modell når som helst avsette et kommuneråd om flertallet i kommunestyret krever det.

Hovedformålet med kommunal parlamentarisme er en ansvarliggjøring av politikken som føres ved at kommunerådet står ansvarlig for administrasjonen og dermed for saksutredningen ovenfor kommunestyret. Kommunerådet blir da pliktig å komme med korrekt informasjon til de folkevalgte på samme måte som administrasjonssjefen i formannskapsmodellen. Et annet viktig poeng som følger av direkte kontakt mellom politikere og administrasjon blir synliggjøringen av de politiske alternativene i kommunen ovenfor velgerne.

### Overordnet vurdering knyttet til valg av politisk styringsmodell

Per dags dato er det lite som tyder på at Saltenkommunene vil ha et befolkningsgrunnlag som tilsier at en ny storkommune i Salten vil kunne dra nytte av en parlamentarisk løsning. Dette er fordi en slik løsning som regel er dyrere enn en tradisjonell politisk organisering basert på formannskapsmodellen. Selv om lønnsutgiftene knyttet til administrasjonssjefens stilling bortfaller vil denne bli erstattet med flere politikere i heltidsstillinger samt deres sekretariat. Man vil heller ikke behøve et politisk sekretariat for formannskapet da dette opphører, men da sekretariatet for de resterende politiske organene vil bestå, i tillegg til at det vil være behov for ytterligere støttefunksjoner for kommunerådet, vil man få en økning i utgiftene også på den administrative siden. Med andre ord mener vi at stordriftsfordelene som Salten vil kunne få ved å slå seg sammen, som kan komme i form av reduserte kostnader til administrasjon og politisk styring, vil kunne gå tapt om man velger å innføre en parlamentarisk modell.



Vi anbefaler således at Saltenkommunene i vurdering av nye kommunestrukturalternativer beholder formannskapsmodellen. Vi mener videre at det er viktig at Saltenkommunene vurderer behovet for kommunedelsutvalg for å ivareta lokalpolitisk beslutningsmyndighet over viktige tjenesteområder, og vil derfor redegjøre nærmere for dette i påfølgende avsnitt.

### 3.2. Nærdemokratiske modeller

Uavhengig av hvilken styringsmodell som velges, mener vi at det er sentralt at en ny kommunestruktur må ivareta og i tillegg søke å forbedre det nærdemokratiske engasjementet i alle geografiske deler av kommunen.

Begrepet nærdemokratiske organer eller institusjoner kan defineres som «... institusjoner under kommunenivået som er nært knyttet til kommunen (men uten at den av nødvendighet inngår som et formalisert nivå i den kommunale organisasjonen) (Nyseth og Aarsæther 2002, s 18). Definisjonen inkluderer derfor både formelle og uformelle organisasjoner. Helt overordnet kan man dele nærdemokratiske ordninger inn i tre punkter (NIBR, 2013a):

- 1) Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger
- 2) Foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
- 3) Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler/kommunedeler)

De to sistnevnte faller inn under kategorien nærdemokratiorgan og er i denne forbindelse mest relevant.

I tabellen nedenfor har vi kort illustrert eksempler på hvordan de to sistnevnte kategoriene kan praktiseres.

Modell	Eksempler på organisering	Funksjon:
<b>Foreningsbasert lokalutvalgsmodell</b>	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informasjon</li> <li>✓ Initiativ</li> <li>✓ Diskusjonsfora</li> <li>✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer</li> <li>✓ Fellesskaps- og identitetsskapende</li> </ul>
<b>Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)</b>	Kommunedeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester</li> <li>✓ En viss beslutningskompetanse</li> </ul>

**Tabell 8: Oversikt over to nærdemokratiske modeller. Kilde. NIBR. Bearbeidet av BDO**

I et nordisk perspektiv har de største byene vært organisert med bydelsutvalg (kommunedelsutvalg) med delegert ansvar. Her finner vi blant annet Stockholm, København, Malmø, Bergen og Oslo som alle har hatt en grad av delegert myndighet til bydeler som strekker seg tilbake over 20 år.

Mange av de erfaringene som er gjort i disse byene mener vi er relevante for kommunene i Salten i prosessen videre. Under har vi kort redegjort for noen av viktigste erfaringene fra disse byene (NIBR 2013a):

- ✓ Det er ulike ordninger for hvor autonome bydelene kan være. Dette går blant annet på ansvar og hvor mye ressurser som er lagt ut til bydelene.
- ✓ Bydelsordninger starter ofte som rådgivende organer, men ender opp som mer autonome organer. Dette skyldes frustrasjon over at rådgivende organer ikke har hatt reell mulighet til å påvirke beslutninger.
- ✓ Det er lite som tyder på at bydelsreformer fører til betydelige økninger i politisk deltagelse

Erfaringsmessig er nærdemokratiske organer velfungerende når utvalgene/kommunedelene har konkrete oppgaver, hvor forventninger og roller er avklart. I tillegg er det viktig at disse organene har en formell og systematisk tilknytting til kommunestyret.

I de nordiske landene er derimot ikke bydelsutvalg den eneste benyttede nærdemokratiske modellen. Under har vi kort redegjort for noen erfaringer som vil kunne være nyttige for kommunene i Salten.

#### **Danmark**

Ulike nærdemokratiske modeller har vært etablert i Danmark etter reformen for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. Man har eksempelvis delt nye store kommuner i geografiske områder i lokalråd. Her har befolkningen kunnet bestemme at disse rådene skulle følge gamle kommunegrenser. Det er derimot viktig å påpeke at disse lokalrådene har vist seg å hindre integrasjon i nye større kommuner (NIBR 2013a).

#### **Finland**

I Finland har nærdemokratiske ordninger vært av sentral betydning ettersom antall kommuner ble redusert fra 436 til 304 i årene 2000-2013. De finske nærdemokratiske organene kan helt overordnet deles i to kategorier. Den første kategorien er de som ikke har delegert beslutningskompetanse, men som heller fungerer som diskusjonsforum. Den andre kategorien har fått beslutningsmyndighet. For den sistnevnte kategorien er det verdt å nevne et relevant case fra Finland hvor en kommunesammenslåing medførte at et geografisk perifert område i den nye kommunen, med kun litt over 1000 innbyggere, ble særbehandlet og fikk relativt store beslutningsmyndigheter vedrørende skole og eldreomsorg (NIBR 2013a).

#### **Norge**

Flere norske kommuner har benyttet seg av foreningsbaserte lokalutvalg, herunder kan vi eksempelvis nevne Fredrikstad kommune som har 21 organiserte lokalsamfunnsutvalg. Utvalgene har årsmøte en gang i året og medlemmene velges direkte av innbyggerne. Utvalgene fungerer som systematiske høringsorganer i saker som berører deres geografiske område. Det er ulike erfaringer knyttet til bruken av foreningsbaserte utvalg. For noen utvalg i Fredrikstad har utvalgene derimot vært viktige kontaktpunkt mellom kommunen og lokalsamfunnet (NIBR 2013a). Erfaringer fra sammenslåinger i Salten er svært interessant i denne sammenhengen. I neste avsnitt skal vi derfor se på lokalutvalgsmodellen i Bodø.

### **3.3. Erfaringer fra lokalutvalg i Bodø**

Skjerstad kommune ble innlemmet i Bodø kommune 1.1.2005. Dette medførte at området som tidligere inngikk i Skjerstad kommune fikk et lokalutvalg basert på direkte valg, med i all hovedsak rådgivende funksjoner overfor bystyret. Lokalutvalget har rettigheter i den interne saksgang i kommunen. Det er verdt å merke seg at lokalutvalget (nå kalt kommunedelsutvalget) ikke er et eget forvaltningsorgan som utøver offentlig myndighet i lokalsamfunnet. Formålet med opprette kommunedelsutvalget i Skjerstad var å:

- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunenes politiske organer, administrasjon og andre offentlige instanser.
- Være kontaktforum mellom den kommunale forvaltningen og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøer på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen
- Avgi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området
- Plansaker og andre saker som spesielt berører lokalutvalgets område skal sendes til lokalutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings/arbeidsprosess (Brandtzæg, 2009).

Rapporter som har tatt for seg erfaringer knyttet til sammenslåingen av Bodø og Skjerstad viser at det har vært positive effekter i Skjerstad som følge av sammenslåingen. I forkant av selv prosessen ble det vedtatt at Skjerstad skulle få garantier om at ingen ansatte skulle sies opp og at lokale behov skulle bli ivaretatt. Dette medførte blant annet at Bodø kommune vedtok:

- Bygging av ny skole til 30 millioner kroner i Misvær, som var kommunesenteret i gamle Skjerstad kommune
- Etableringen av servicekontor med førstelinjetjeneste til ulike kommunale tjenester
- Etablering av nærings- og utviklingsprogram for Skjerstad
- Utbygging av bredbånd til Skjerstad (Distriktsenteret, 2015)

Av andre rapporter fremkommer det også at innbyggerne i Skjerstad er tilfredse med å være en del av Bodø kommune. I en rapport fra 2009 (Brandtzæg, 2009) vises det til at lokalvalgene i større grad har blitt partivalg framfor kjennskap til enkeltpersoner. Innbyggerne trekker også frem at tjenestene er blitt bedre.

Det som derimot er viktig å påpeke i forbindelse med prosessen i Salten er at Bodø fungerte som det nærmeste senteret for innbyggerne i tidligere Skjerstad kommune. Dette vil nødvendigvis ikke være like gjeldende for ulike alternativer for ny kommunestruktur i Salten.

Erfaringer fra sammenslåingen av Bodø og Skjerstad har tydelig hatt positive effekter for innbyggerne i Skjerstad. Det som derimot er viktig å påpeke i denne sammenhengen er at kommunedelsutvalget Skjerstad ikke har formelle beslutningsmyndigheter. Ettersom avstandene mellom kommunene i Salten er større enn det var mellom Bodø og Skjerstad, samt at flere nærliggende kommuner er betraktelig større enn det Skjerstad var på det tidspunktet det ble besluttet at kommunen skulle gå sammen med Bodø, mener vi at det er viktig at man vurderer hvorvidt kommunedelsutvalg i en ny storkommune skal kunne få formell beslutningsmyndighet innenfor viktige tjenesteområder som tilbys lokalt.

### 3.4. Oppsummering

I dette kapittelet har vi utredet de lokalpolitiske konsekvensene av en endring i kommunestrukturen i Salten. Kapittelet har blant annet tatt utgangspunkt nasjonal og internasjonal forskning og innsamlet empiri fra Danmark og Norge. Det som er helt tydelig er at det finnes få generelle effekter på lokaldemokratiet av kommunesammenslåing. Det finnes derimot ulike politiske modeller som en eller flere nye kommuner i Salten kan benytte seg av. Vi mener at det, på bakgrunn av de erfaringene som finnes, ikke er ønskelig å lage en generisk lokalutvalgsmodell løsrevet fra konkrete alternativer. Dette mener vi på bakgrunn av nasjonale og internasjonale erfaringer, samt det faktum at Salten-regionen består av svært ulike kommuner. Dette innebærer at en vurdering av konkrete lokalutvalgsmodell må gjøres på bakgrunn av erfaringer fra blant annet sammenslåingen av Bodø og Skjerstad, og på bakgrunn av unike lokalpolitiske forhold som finnes i de ulike kommunene. Viktige faktorer blir følgelig avstand fra tettstedene til den nye kommuneadministrasjonen, befolkningsgrunnlag i de sammenslåtte kommunene og behovet og viljen for lokal medbestemmelse.