

Kommunestyrets størrelse

Forfatter: Jan Erling Klausen

Innledning

Når to eller flere kommuner slår seg sammen, vil størrelsen på det nye kommunestyret være et aktuelt tema å vurdere. I noen tilfeller vil økningen i innbyggertall innebære at antallet representanter i det største kommunestyret *må* økes, ut ifra bestemmelsene i kommunelovens §7. Men antallet folkevalgte kan ha flere konsekvenser for representasjonsrollen og den politiske styringsfunksjonen enn dette. Det er viktig å vurdere hvordan slike konsekvenser kan slå ut, med utgangspunkt i lokale forhold.

«Faktabokser»

Kommunelovens §7

Kommuneloven har ingen øvre grense for antall medlemmer i kommunestyret. Men det settes minstekrav til antall medlemmer ut ifra kommunens innbyggertall.

- ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
- over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
- over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
- over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
- over 100 000 innbyggere, minst 43.

Det er folketallet ved nest siste årsskifte før kommunevalget som gjelder.

Dagens situasjon

Ved kommunevalget i 2011 ble det valgt inn 10785 representanter til kommunestyrene 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.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har mange kommuner redusert antallet folkevalgte.¹ I 1991 var gjennomsnittlig antall medlemmer i kommunestyret nær 30.

¹ Blåka, Tjerbo, & Zeiner, 2012

Sammenslåing reduserer antallet folkevalgte

Det har vært vanlig at det blir mye færre folkevalgte alt i alt, når to eller flere kommuner slår seg sammen. Dette gjelder særlig der flere enn to kommuner er involvert. Ved kommunesammenslåingene rundt Sarpsborg, Fredrikstad og Arendal på begynnelsen av 1990-tallet, gikk det samlede antallet folkevalgte ned til en fjerdedel av det opprinnelige antallet.

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 alle 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.

Dermed kan man si at mønsteret vært det følgende: Det største kommunestyret fortsetter med omtrent samme antall representanter eller noe færre, mens plassene i de andre kommunestyrene blir borte. Det er ingen eksempler fra nyere tid på at et kommunestyre blir betydelig større, fordi en eller flere nabokommuner har blitt innlemmet.

[SE TABELL I VEDLEGG]

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 smalere. 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. Men hvis antallet folkevalgte reduseres mye, 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 fort bli skjevt fordelt geografisk.

Samtidig kan kommunesammenslåing oppleves som en trussel, fordi mange 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, men 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.

Dermed kan det hende at geografisk sammensatte kommuner, med flere tettsteder, også bør ha flere folkevalgte. Dette gjelder også der hvor avstandene er store.

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, er det fare for at 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.

Representasjon av ulike grupper

Tidligere forskning har vist at ulike grupper blir dårligere representert når det er få medlemmer i kommunestyret. Kommuner som har svak representasjon av ungdom i kommunestyret, har ofte få folkevalgte. 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 rutinerne politikere får flest kumuleringer.

Det har også vist seg at lav kvinneandel kan ha å gjøre med 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.

Hvis en kommunesammenslåing gir en betydelig reduksjon av antall folkevalgte, blir det dermed spesielt viktig for partiene å diskutere din nominasjonspraksis. Hvis partiene legger mer vekt på å nominere kandidater fra grupper som ellers er svakt representert, kan dette 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 kommunepolitikere 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 kommunestyre 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 kommunestyre 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 kommunestyre.

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 heltidspolitiker, 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.

Vedlegg 1

Tabell 1: Endringer i antall kommunestyrerepresentanter etter sammenslåing. Alle sammenslåinger siden kommunevalget i 1987. Kilde: Kommunedatabasen²

Kommune (siste kommunevalg før sammenslåing)	Representanter før sammen- slåing	Representanter i alt før sammenslåing	Representanter i 2011	Reduksjon (%)
Sarpsborg (1987)	53	178	Sarpsborg 43	75,8
Varteig	19			
Skjeberg	45			
Tune	61			
Fredrikstad (1987)	61	189	Fredrikstad 53	72
Borge	39			
Rolvøy	27			
Kråkøy	27			
Onsøy	35			
Hamar (1987)	53	64	Hamar 39	39,1
Vang	29			
Arendal (1987)	53	155	Arendal 39	74,8
Moland	31			
Øyestad	33			
Tromøy	21			
Hisøy	17			
Våle (1999)	25	50	Re 25	50
Ramnes	25			
Vindafjord (2003) #	29	50	Vindafjord 25	50
Ølen	21			
Tustna (2003)	17			
Aure	21	38	Aure 21	44,7
Bodø (2003)	39	52	Bodø 39	25
Skjerstad (2003)	13			
Kristiansund (2003)	45	70	Kristiansund 45	35,7
Frei	25			
Mosvik (2007)	13		*	
Inderøy	27	40	Inderøy 31	22,5
Harstad (2011)	35	***48	Harstad 35	27,1
Bjarkøy	13		**13	

* Mosvik og Inderøy slo seg sammen 1.1.2012. Det ble avholdt valg til kommunestyre i nye Inderøy kommune ved kommunevalget i 2011. ** Harstad og Bjarkøy kommuner slo seg sammen i 2013. *** Samlet antall representanter i 2011.

² "De data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her".

Vedlegg 2

