

«Framtidas kommune»

Eit undervisningsopplegg om kommunereforma

Stortinget avgjorde i 2014 at det skal gjennomførast ei kommunereform i Noreg. Alle kommunar må innan juni 2016 gjere vedtak om dei ønskjer å slå seg saman med nabokommunar eller ikkje. Kommunane vurderer tema som til dømes korleis ein best kan få til gode tenester, god samfunnsutvikling og eit styrka lokaldemokrati. Skal kommunen halde fram som eigen kommune eller kan ein oppnå betre utvikling ved å slå seg saman? Dette er viktige spørsmål for alle innbyggjarar.

Det er eit vesentleg poeng at folkesetnaden blir involvert i arbeidet med kommunereforma. Det finst lover og reglar om dette, men endå viktigare er det at denne reforma er ein gylden sjanse til å auke engasjementet og kunnskapen om lokalpolitikk og – demokrati.

Dette undervisningsopplegget gir elevane ei innføring i kva ein kommune er, kva oppgåver kommunen har, og ei oversikt over dei sentrale tema i kommunereforma. Opplegget bidreg også til å skape engasjement og tankar rundt lokaldemokratiet. Undervisningsopplegget legg opp til stor grad av elevaktivitet.

Sjølv om undervisningsopplegget er satt opp som eit stramt redigert program, med til dømes konkrete mål og tidspunkt, er det fullt mogeleg å nytte seg av berre deler av opplegget. Nokre har til dømes mindre tid til disposisjon eller ønskjer å kombinere enkeltdelar av opplegget med andre element som passar for den enkelte lærar og lokale tilhøve.

Målgruppe: Elevar i vidaregåande skule – primært samfunnsfag fellesfag og samfunnsfag programfag; potensielt også historie.

Tidsbruk: 2 timar.

Føremålet: Elevane utviklar kompetanse om ei viktig utvikling av det offentlege. Norge

Mål

Kunnskap:

- Eleven skal vite kva fire hovudrollar ein norsk kommune har, og forstå, i grove trekk, kva dei rollene inneber.
- Eleven skal kjenne til føremålet med kommunereforma.

Ferdigheiter:

- Eleven skal kunne knyte den generelle kunnskapen om kommunar/kommunereforma til konkrete tilhøve i sin eigen kommune, og kunne gjere nokre realistiske vurderingar rundt korleis kommunen vil utvikle seg i framtida.
- Eleven skal kunne bidra i ei gruppe-/klassesdiskusjon om kommunereforma.

Haldningar:

- Eleven skal forstå verdien av kommunereforma – at det er ei reform for mange tiår framover.
- Eleven skal forstå verdien av å engasjere seg i lokaldemokratiet.

Bidreg til å nå følgjande mål i læreplanen for samfunnsfag:

- *Gjere greie for ulike utfordringar for demokratiet...*
- *Gjere greie for styreforma og dei viktigaste politiske styringsorgana i Noreg...*
- *Diskutere hovudprinsippa for den norske velferdsstaten og dei utfordringane han står overfor....*

Føresetnaden til eleven

Det blir forventa at elevane kjenner til grunnleggjande omgrep og tilhøve som er relevante for lokaldemokratiet, som til dømes på kva nivå kommunen er i den norske politiske organiseringa (Storting/stat – fylke – kommune), kva eit kommunestyre er etc.

Aktivitet

Tid	Kva	Føremål/Resultat	Rettleiing og tips til lærar
5m	<u>Lærar sin introduksjon</u>	Elevane blir gjort merksame og motivert for temaet.	<ul style="list-style-type: none"> - Få fram at dette er ei stor samfunnsreform, som potensielt vil endre det offentlege Noreg mykje. - Vektlegg at dette handlar om å sjå fleire tiår framover.
20m	<p>«Kva slags oppgåver har ein kommune?»</p> <p>1) Vis video på slide 2.</p> <p>2) I plenum: elevane seier kva oppgåver dei veit/trur kommunane har (bruk gjerne lokale døme).</p> <p>3) Vis slide 3 (Dei fire rollene til kommunen).</p> <p>4) Elevane diskuterer parvis kva som ligg i dei fire rollene.</p> <p>5) Felles gjennomgang av kva de fire rollene inneber – bruk gjerne lokale døme.</p>	<p>1) og 2): motiverer (tek utgangspunkt i elevane sin kunnskap) + byggjer ny kunnskap.</p> <p>3) – 5): Elevane får kunnskap om kommunen sine fire roller.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2) Skriv opp innspela til elevane på tavle/skjerm. Ver relativt ukritisk til kva som kjem frå elevane. - 4) Lat elevane ta utgangspunkt i punkta som kom fram i 2). - 5) Noter nokre sentrale punkt ved kvar av dei fire rollene på tavle/skjerm. - Det er ikkje føremålet at elevane skal kunne alle oppgåvene som ein kommune har, men dei skal i grove trekk forstå kva typer oppgåver som ligg til kvar rolle og kunne gi nokre døme på desse.
15m	<p>«Framtidas kommune»</p> <p>1) Vis video på slide 4.</p> <p>2) Lærar, i dialog med elevane, snakkar om slide 5 og 6.</p> <p>3) Vis slide 7 og snakk om kva som er måla for kommunereforma.</p>	Læraren får kartlagt kva elevane veit om reforma. Elevane får eit grunnlag for den påfølgjande debatten.	<ul style="list-style-type: none"> - 2) Poenget her er å setje kommunereforma i historisk perspektiv, og få fram ei forståing av behovet for moglege endringar i kommunestrukturen. Forsterk poenget om at kommunereforma handlar om å sjå fleire tiår fram i tid. - 3) Her er det fornuftig å gjere ting enkelt. Føremålet er ikkje at elevane skal kunne inngåande kva som er regjeringa sine mål for kommunereforma (se kunnskapsgrunnlag), men dei skal kjenne til kva som er hovudføremålet og nokre konkrete argument.

25m	<p><u>Debatt: «Er kommunesamanslåing positivt eller negativt?»</u></p> <p>1) Parvis: skriv ned minst to argument for og mot kommunesamanslåing.</p> <p>2) Debatt: Del klassen inn i to «lag». Det ene laget må argumentere for og det andre mot kommunesamanslåing (uavhengig av kva elevane egentleg meiner om saka).</p>	<p>Elevane aukar kunnskapen om argument for og mot kommunereform/-samanslåing.</p> <p>Elevane utviklar evna til munnleg framføring og til å argumentere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1) Be elevane om å tenke gjennom kva slags argument som andre kan fremje mot dei punkta dei sjølve skriv ned. - 2) Tips elevane om at dei kan nytte lokale døme for å grunngi sine argument. - Ein slik debatt krev ein aktiv leiar (primært læraren, men særleg flinke elevar kan også prøve seg). Debattleiaren bør vere førebudd med nokre spørsmål for å styre godt, ikkje minst gjeld det å få debatten til å handle om framtidas kommune. Den som leiar kan gjerne operere som ein tv-debattleiar, som ikkje berre styrer ordet, men også stiller kritiske spørsmål og bidreg til å få fram motsetnader. - Det er ein moglegheit at ein etter ei stund endrar premissane, slik at elevane kan få argumentere ut i frå eige syn på spørsmålet.
20m	<p><u>«Kunnskapstest + 'meningsmåling' på Kahoot»</u></p> <p>1) Gjennomfør kunnskapstesten (7 spørsmål)</p> <p>2) Gjennomfør meningsmålinga (3 spørsmål)</p>	<p>Elevane blir testa i stoffet som er gjennomgått + tek eigne standpunkt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tidsbruken føreset at elevane og læraren er godt kjende med Kahoot. - Det er mogleg å lage sin eigen Kahoot som bruker nokre eller alle av spørsmåla som blir føreslått, og eventuelt inkluderer nokre spørsmål som er lokalt tilpassa. - Fleire av spørsmåla i begge Kahootene legg opp til refleksjon i etterkant. Det kan difor vere gunstig å setje av tid til oppfølgjande diskusjon og avklaringar.

Kunnskapsgrunnlag

Regjeringa ønskjer å flytte makt og ansvar til større og meir robuste kommunar. Målet er eit lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapinga og trivsel. Kommunane må ha kraft til å møte dei utfordringane som ventar. Det er utfordringar knytt til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

Det er 50 år sidan førre kommunereform og kommunane har fått mykje større ansvar for velferdsoppgåver sidan den gongen. Samstundes har den statlege detaljstyringa auka, og kommunane har dei seinare åra flytta fleire oppgåver inn i interkommunale samarbeid. Regjeringa ønskjer kommunar som er betre rusta til å handtere oppgåvene dei har, og som kan møte dei utfordringane og nye oppgåver som kjem i åra framover.

Regjeringa seier ho vil syne meir tillit til lokalpolitikarane og gi kommunane meir handlingsrom; alternativet er framleis sentralisering.

Måla regjeringa har for ein ny kommunereform:

1. Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane

Større kommunar med betre kapasitet og kompetanse vil leggje til rette for gode og likeverdige tenester over heile landet. Større fagmiljø vil gi meir stabile arbeidsmiljø, breidde i kompetansen og ei breiare tiltaksportefølje, særleg i små og spesialiserte tenester.

2. Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli betre i stand til å løyse utfordringar. Reforma skal betre føresetnadene for ei styrka og samordna lokal og regional utvikling i alle delar av landet – både når det gjeld arealbruk, samfunnstryggleik – og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklinga i kommunen. Det er ønskeleg at kommunegrensene i større grad er tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

3. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar

Større kommunar vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha ei meir variert innbyggjar- og næringsksamansetning. Det gjer kommunane meir robuste overfor uføresette hendingar og utviklingstrekk. Berekraftige og økonomisk robuste kommunar vil legge til rette for ein meir effektiv ressursbruk innafor knappe økonomiske rammer.

4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommunar fleire oppgåver

Større og meir robuste kommunar kan få fleire oppgåver. Dette vil auka makt og myndigheit til kommunane, og dermed auka lokalt sjølvstyre. Større kommunar vil også redusere behovet for interkommunale løysningar. Færre og større kommunar som gjennomfører ein velferdspolitik i samsvar med nasjonale mål, vil redusere behovet for statleg detaljstyring. Kommunane vil dermed få større fridom til å prioritere og tilpasse velferdstilbodet etter behova til innbyggjarane.

Kommunane har eit ansvar for å utgreie og vedta kva rolle dei skal ha i ein framtidig kommunestruktur. Dei må fatte vedtak om dette innan juni 2016.

To punkt det er viktig å få fram til elevane:

- Det er nyttig å formidle at Stortinget i 2014 ga tilslutnad til å gjennomføre ei kommunereform. Dette er ikkje ønska berre av regjeringa. Korleis resultatet av reforma blir til slutt, til dømes når det gjeld tal kommunar, skal endeleg vedtakast av Stortinget i 2017.
- Det er eit viktig poeng at kommunereforma handlar om å sjå fleire tiår framover; korleis vil samfunnet generelt, og mitt lokalsamfunn spesielt, utvikle seg, og korleis vil vi at det skal utvikle seg? Det som er sikkert, er at samfunnet ikkje vil vere det same om 30 år som det er i dag. Endringar blir det uansett; så om ein kommune skal stå åleine – også i framtida – må ein forstå at også det inneber endringar.

Verktøy som kan nyttast i undervisninga:

- Med verktøyet Ny kommune (<http://www.nykommune.no/>) kan elevane setje saman ein eigen kommune, og lære meir om ein del av dei faktorene som er viktig for ein kommune og innbyggjarane.
- Distriktssenteret lagar ei oversikt over innbyggjarundersøkingar om kommunereforma (<http://distriktssenteret.no/2014/12/17/innbyggerundersokelser/>). Døme gir innblikk i kva slags spørsmål som er sentrale for kommunane. Dessutan kan informasjonen vere grunnlag for undervisning i andre fag; til dømes matematikk.
- Tidslinje for utviklinga av kommunereforma: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/historikk1/id751241/>

Historiske perspektiv på lokaldemokrati og kommunestruktur

Formannskapslovene av 1837 markerer starten på den norske kommune-inndelinga og det lokale sjølvstyret slik vi kjenner det i dag. Formannskapslovene gjorde at dei demokratiske prinsippa frå Grunnlova vart gjeldande også i lokalt styre. Frå innføringa av formannskapslovene og fram til 2. verdskrig vart ikkje den administrative inndelinga gjenstand for noko heilskapleg kritisk vurdering. Etter krigen har det skjedd både delingar, samanslutningar og grensereguleringar gjennom ulike periodar. Tal kommunar har veksla mellom 392 i 1838, som er det lågaste kommunetalet vi har hatt, til 744 i 1930, som er det høgaste.

I 1946 vart Schei-komiteen oppnemnt. Komiteen vart leia av fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. Komiteen la fram tre innstillingar:

- Innstilling I i 1948 om oppheving av sognekommunen.
- Innstilling II i 1951, som ga dei prinsipielle retningslinene for komiteen sitt forslag til kommuneinndeling.
- Innstilling III i åra 1959-1962 som ga konkrete forslag til kommunereguleringar.

Endringane i kommunestrukturen i kjølvatnet av Schei-komiteen sine innstillingar fann stad mellom 1958 og 1967, og først ut var Haugesund og Skåre. Dei fleste samanslutningane fann stad i åra 1962 – 1965, med hovudtyngda i 1964 og 1965 med høvesvis 164 og 59 kommunar. Arbeidet til Schei-komiteen resulterte i ein reduksjon av kommunetalet frå 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg svært ulikt både på fylke og landsdelar. Endringane var ikkje alltid i samsvar med dei prinsipielle retningslinene som Stortinget hadde vedteke for høvesvis inndeling av herad og inndeling for byane.

Etter dette skjedde langt færre endringar i kommunestrukturen i Noreg. I 1995 vedtok Stortinget at endringar i kommunestrukturen skal vere basert på frivillig samanslåingar; det vil seie at alle kommunane skal vere samde om å slutte seg saman. Etter den tid har det berre funne stad sju samanslåingar. Harstad kommune (2013), Inderøy kommune (2012), Kristiansund kommune (2008), Vindafjord kommune (2006), Aure kommune (2006), Bodø kommune (2005) og Re kommune (2002).

	Tal kommunar per 1.1.	Endring i tal kommunar
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2014	428	-7

Den første vedtekne kommunesamanslåinga i den noverande kommunereforma er Stokke, Andebu og Sandefjord (sjå artikkel her: <http://distriktssenteret.no/2015/02/06/forst-loypa-med-kommunesammenslaing/>)

Kahoot

Det er utarbeida to kahooter til dette undervisningsopplegget:

Kunnskapstest: <https://create.kahoot.it/#quiz/ece7ad2a-4d84-4fdb-8187-e84f78b99613>

Meiningsmåling: <https://create.kahoot.it/#survey/44ae8dfa-4755-4f1c-85a8-96f730afb551>

Slik bruker du Kahoot:

<http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOA/Kommunal%20styring/Kommunereformen/arbeidsverksted%2027.%20april/Slik%20bruker%20du%20Kahoot.pdf>