

«Framtidas kommune»

Et undervisningsopplegg om kommunereformen

Stortinget bestemte i 2014 at det skal gjennomføres en kommunereform i Norge. Alle kommuner må innen juni 2016 gjøre vedtak om de ønsker å slå seg sammen med nabokommuner eller ikke. Kommunene vurderer temaer som f.eks. hvordan en best kan få til gode tjenester, god samfunnsutvikling og et styrket lokaldemokrati. Skal kommunen fortsette som egen kommune eller kan en oppnå bedre utvikling ved å slå seg sammen? Dette er betydningsfulle spørsmål for alle innbyggere.

Det er et vesentlig poeng at befolkningen involveres i arbeidet med kommunereformen. Det finnes lover og regler om dette, men enda viktigere er det at denne reformen er en gylden mulighet til å øke engasjementet og kunnskapen om lokalpolitikk og -demokrati.

Dette undervisningsopplegget gir elevene en innføring i hva en kommune og dens oppgaver er, og en oversikt over de sentrale temaene i kommunereformen. Opplegget bidrar også til å skape engasjement og tanker rundt lokaldemokratiet. Undervisningsopplegget legger opp til stor grad av elevaktivitet.

Selv om undervisningsopplegget er satt opp som et stramt redigert program, med f.eks. konkrete mål og tidsangivelser, er det fullt mulig å benytte seg av bare deler av opplegget. Noen har f.eks. mindre tid til disposisjon eller ønsker å kombinere enkeltdele av opplegget med andre elementer som passer for den enkelte lærer og lokale forhold.

Målgruppe: Elever i videregående skole – primært samfunnsfag fellesfag og samfunnsfag programfag; potensielt også historie.

Tidsbruk: 2 timer

Hensikt: Elevene utvikler kompetanse om en viktig utvikling av det offentlige Norge

Mål

Kunnskap:

- Eleven skal vite hva en norsk kommunes fire hovedroller er og forstå i grove trekk hva rollene innebærer.
- Eleven skal kjenne til hensikten med kommunereformen.

Ferdigheter:

- Eleven skal kunne knytte den generelle kunnskapen om kommuner/kommunereform til konkrete forhold i sin egen kommune, og kunne gjøre noen realistiske vurderinger rundt hvordan kommunen vil utvikle seg i framtiden.
- Eleven skal kunne bidra i en gruppe-/klassediskusjon om kommunereformen.

Holdninger:

- Eleven skal forstå viktigheten av kommunereformen – at det er en reform for mange tiår framover.
- Eleven skal forstå viktigheten av å engasjere seg i lokaldemokratiet.

Bidrar til å nå følgende 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...*

Elevens forutsetninger

Det forventes at elevene kjenner til grunnleggende begrep og forhold som er relevante for lokaldemokratiet, som f.eks. på hvilket nivå kommuner befinner seg i den norske politiske organiseringen (Storting/stat – fylke – kommune), hva et kommunestyre er, etc.

Aktivitet

Tid	Hva	Hensikt/Resultat	Veiledning og tips til lærer
5m	<u>Lærers introduksjon</u>	Elevene bevisstgjøres og motivers om temaet.	<ul style="list-style-type: none"> - Få fram at dette er en stor samfunnsreform, som potensielt vil forandre det offentlige Norge mye. - Vektlegg at dette handler om å se flere tiår framover.
20m	<p>«Hvilke oppgaver har en kommune?»</p> <p>1) Vis video på slide 2.</p> <p>2) I plenum: elevene sier hvilke oppgaver de vet/tror kommunene har (bruk gjerne lokale eksempler).</p> <p>3) Vis slide 3 (kommunens 4 roller).</p> <p>4) Elevene diskuterer parvis hva som ligger i de fire rollene.</p> <p>5) Felles gjennomgang av hva de 4 rollene innebærer – bruk gjerne lokale eksempler.</p>	<p>1) og 2): motiverer (tar utgangspunkt i elevenes kunnskap) + bygger ny kunnskap.</p> <p>3) – 5): Elevene får kunnskap om kommunens fire roller.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2) Skriv opp innspillene til elevene på tavle/skjerm. Vær relativt ukritisk til hva som kommer fra elevene. - 4) La elevene ta utgangspunkt i punktene som kom fram i 2). - 5) Noter noen sentrale punkter ved hver av de fire rollene på tavle/skjerm. - Det er ikke hensikten at elevene skal kunne alle oppgavene som en kommune har, men de skal i grove trekk forstå hvilke typer oppgaver som ligger til hver rolle og kunne gi noen eksempler på disse.
15m	<p>«Framtidas kommune»</p> <p>1) Vis video på slide 4.</p> <p>2) Lærer, i dialog med elevene, snakker om slide 5 og 6.</p> <p>3) Vis slide 7 og snakk om hva som er målene for kommunereformen.</p>	Læreren får kartlagt hva elevene vet om reformen. Elevene får et grunnlag for den påfølgende debatten.	<ul style="list-style-type: none"> - 2) Poenget her er å sette kommunereformen i historisk perspektiv, og få fram en forståelse av behovet for mulige endringer i kommunestrukturen. Forsterk poenget om at kommunereformen handler om å se flere tiår fram i tid. - 3) Her er det fornuftig å gjøre ting enkelt. Hensikten er ikke at elevene skal kunne inngående hva som er regjeringens mål for kommunereformen (se kunnskapsgrunnlag), men de skal kjenne til hva som er hovedhensikten og noen konkrete argumenter.
25m	<p><u>Debatt: «Er kommunesammenslåing positivt eller negativt?»</u></p> <p>1) Parvis: skriv ned minst 2 argumenter for og mot kommunesammenslåing.</p>	Elevene øker sin bevissthet om argumenter for og mot	<ul style="list-style-type: none"> - 1) Be elevene om å tenke gjennom hvilke argumenter som andre kan fremme mot de punktene de selv skriver ned. - 2) Tips elevene om at de kan benytte lokale eksempler for å begrunne

	2) Debatt: Del inn klassen i to «lag». Det ene laget må argumentere for og det andre mot kommunesammenslåing (uavhengig av hva elevene egentlig mener om saken).	kommunereform/-sammenslåing. Elevene utvikler sine evner til muntlig framføring og til å argumentere.	<p>sine argumenter.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En slik debatt krever en aktiv leder (primært læreren, men særlig flinke elever kan også prøve seg). Debattlederen bør være forberedt med noen spørsmål for å styre godt, ikke minst gjelder det å få debatten til å handle om framtidens kommune. Den som leder kan gjerne operere som en tv-debattleder, som ikke bare styrer ordet, men også stiller kritiske spørsmål og bidrar til å få fram motsetninger. - Det er en mulighet at en etter en stund forandrer premissene, slik at elevene kan få argumentere ut i fra eget syn på spørsmålet.
20m	<u>«Kunnskapstest + 'meningsmåling' på Kahoot»</u> 1) Gjennomfør kunnskapstesten (7 spørsmål) 2) Gjennomfør meningsmålingen (3 spørsmål)	Elevene blir testet i stoffet som er gjennomgått + tar egne standpunkt.	<ul style="list-style-type: none"> - Tidsangivelsen forutsetter at elevene og læreren er godt kjent med Kahoot. - Det er mulig å lage sin egen Kahoot som benytter noen eller alle av spørsmålene som foreslås, og eventuelt inkluderer noen spørsmål som er lokalt tilpasset. - Flere av spørsmålene i begge Kahootene legger opp til refleksjon i etterkant. Det kan derfor være gunstig å sette av tid til oppfølgende diskusjon og avklaringer.

Kunnskapsgrunnlag

Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn.

Det er 50 år siden forrige kommunereform og kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver siden den gang. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid. Regjeringen ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte de utfordringer og nye oppgaver som kommer i årene framover.

Regjeringen sier den vil vise mer tillit til lokalpolitikere og gi kommunene mer handlingsrom; alternativet er fortsatt sentralisering.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til

nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kommunene har et ansvar for å utrede og vedta om hvilken rolle de skal ha en framtidig kommunestruktur. De må fatte vedtak om dette innen juni 2016.

To punkter som det er viktig å få fram til elevene:

- Det er nyttig å formidle at Stortinget har gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform i 2014, dette er ikke ønsket bare av regjeringen. Men hvordan resultatet av reformen blir til slutt, f.eks. når det gjelder antall kommuner, skal vedtas endelig av Stortinget i 2017.
- Det er et viktig poeng at kommunereformen handler om å se flere tiår framover – hvordan vil samfunnet generelt, og mitt lokalsamfunn spesielt, utvikle seg, og hvordan vil vi at det skal utvikle seg? Det som er sikkert, er at samfunnet ikke vil være det samme om tretti år som det er i dag, forandringer blir det uansett – så om en kommune skal bestå alene også i framtiden, må en forstå at dette også innebærer endringer.

Verktøy som kan benyttes i undervisningen:

- Med verktøyet Ny kommune (<http://www.nykommune.no/>) kan elevene sette sammen sin egen kommune, og lære mer om en del av de faktorene som er viktig for en kommune og dens innbyggere.
- Distriktssenteret lager en oversikt over innbyggerundersøkelser om kommunereformen (<http://distriktssenteret.no/2014/12/17/innbyggerundersokelser/>). Eksempler her gir innblikk i hvilke spørsmål som er sentrale for kommunene. Dessuten kan informasjonen være grunnlag for undervisning i andre fag, f.eks. matematikk.
- Tidslinje for utviklingen av kommunereformen: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/historikk1/id751241/>

Historiske perspektiver på lokaldemokrati og kommunestruktur

Formannskapslovene av 1837 markerer starten på den norske kommune-inndelingen og det lokale selvstyret vi kjenner i dag. Formannskapslovene gjorde at de demokratiske prinsippene fra Grunnloven ble gjeldende også i lokalt styre. Fra innføringen av formannskapslovene og fram til 2. verdenskrig ble ikke den administrative inndelingen gjenstand for noen helhetlig kritisk vurdering. Etter krigen har det imidlertid skjedd både delinger, sammenslutninger og grensereguleringer gjennom ulike perioder. Antall kommuner har vekslet mellom 392 i 1838, som er det laveste kommunetallet vi har hatt, til 744 i 1930, som er det høyeste.

I 1946 ble Schei-komiteen nedsatt. Komiteen ble ledet av fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei. Komiteen la fram tre innstillinger: Innstilling I i 1948 om opphevelse av sognekommunen; Innstilling II i 1951, som ga de prinsipielle retningslinjer for komiteens forslag til ny kommuneinndeling; Innstilling III (1959-62), som ga konkrete forslag til kommunereguleringer. Endringene i kommunestrukturen i kjølvannet av Schei-komiteens innstillinger fant sted mellom 1958 og 1967, og først ut var Haugesund og Skåre. De fleste sammenslutningene fant sted i årene 1962-1965, med hovedtyngden i 1964 og 1965 med henholdsvis 164 og 59 kommuner. Schei-komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av kommunetallet fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg svært ulikt både på fylker og landsdeler. Endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt for henholdsvis herredsinndelingen og inndelingen for byene.

Etter dette skjedde langt færre endringer i kommunestrukturen i Norge. I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslåinger, det vil si at alle kommunene skal være enige om å slutte seg sammen. Etter den tid har det kun funnet sted syv sammenslåinger: Harstad kommune (2013), Inderøy kommune (2012), Kristiansund kommune (2008), Vindafjord kommune (2006), Aure kommune (2006), Bodø kommune (2005) og Re kommune (2002).

	Antall kommuner per 1.1.	Endring i antall kommuner
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 vedtatte kommunesammenslåingen i den nåværende kommunereformen er Stokke, Andebu og Sandefjord (se artikkel her:

<http://distriktssenteret.no/2015/02/06/forst-loypa-med-kommunesammenslaing/>)

Kahoot

Det er utarbeidet to kahooter til dette undervisningsopplegget:

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

Meningsmåling: <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>