

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Kommunedelsutvalget og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner

Lars Chr. Monkerud, Sigrud Stokstad og Marthe Indset

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Kommunedelsutvalg og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner

Forfatter: Marthe Indset, Lars Chr. Monkerud og Sigrid Stokstad

NIBR-notat 2019:102

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-2017-7 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O - 3441

Prosjektnavn: Innsamling av data til KMDs organisasjonsdatabase

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Lars Chr. Monkerud

Referat: Notatet er et tilleggsnotat til NIBR-rapport 2016:20, som presenterte data om organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner fra 2016. Temaet som tas opp ble ikke berørt i NIBR-rapport 2016:20, selv om spørreundersøkelsen inkluderte spørsmål rundt dette, og det foreliggende notatet gjengir og beskriver informasjon om kommunesektorens bruk av kommunedelsutvalg og andre geografisk begrensede utvalg. Hovedinntrykket er at få norske kommuner oppretter lokale utvalg (21 av 325 kommuner) og at slike stort sett benyttes som høringsinstans, sjelden som «samarbeidspartner», og de blir svært sjelden gitt driftsansvar.

Dato: Januar 2019

Antall sider: 8

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet Storbyuniversitetet har siden 1995 vært ansvarlig for å samle inn data til, og rapportere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) organisasjonsdatabase for kommuner og fylkeskommuner (ODB). Dette notatet er et tilleggsnotat til NIBR-rapport 2016:20, som presenterte data om organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner fra 2016. Det foreliggende notatet gjengir og beskriver informasjon om kommunesektorens bruk av kommunedelsutvalg og andre geografisk begrensede utvalg.

Temaet ble ikke berørt i NIBR-rapport 2016:20, selv om spørreundersøkelsen inkluderte spørsmål om dette. Bakgrunnen var at rapporten fulgte malen for avrapporteringen fra datainnsamlingen til organisasjonsdatabasen i 2012, som ikke hadde med spørsmålet. Derfor ble spørsmål omkring kommunedelsvalg og andre geografisk begrensede utvalg utelatt i NIBR-rapport 2016:20.

Dataene fra selve undersøkelsen er tilgjengelig via Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Oslo, Januar 2019

Innhold

Forord	1
Geografisk begrensede (lokale) utvalg	3
Geografisk begrensede lokale utvalg – bakgrunn, varianter og myndighet	3
Omfang og bruk.....	3
Hvordan brukes geografisk begrensede utvalg?	6
Litteratur.....	8

Geografisk begrensede (lokale) utvalg

Geografisk begrensede lokale utvalg – bakgrunn, varianter og myndighet

Kommunedelsutvalg, nærmiljøutvalg, velforeninger, lokalutvalg og annen organisering som har sitt nedslagsfelt i en bestemt del av kommunen – denne delen av lokaldemokratiet har vært beskjedent studert og kartlagt (Nyseth m.fl. 2000). Det er organ som organiserer arbeid og medvirkning i et område av en kommune, og som jobber for å fremme denne delen av befolkningens interesser. Det er stor variasjon i de ulike formene for lokale sammenslutninger i kommuner i Norge, i oppgaver, størrelse, relasjon til kommunen samt medlemmer. Felles er likevel at de er knyttet til en del av kommunens geografiske utstrekning, at de har en relasjon til sin hjem-kommune og at de har en inkluderende form overfor befolkningen i det angitte området.

Kommunedelsutvalg er en særskilt form for kommunale utvalg som opprettes av kommunestyret, med oppgaver og kompetanse innenfor en bestemt geografisk del av kommunen, og fremstår som en bestemt type lokalutvalg. Kommunedelsutvalg ble første gang regulert gjennom kommuneloven av 1992, i en egen lovparagraf, § 12, og videreført i ny kommunelov vedtatt av Stortinget 11. juni 2018. I henhold til kommuneloven § 12 er utgangspunktet for disse utvalgene at kommunestyret selv velger medlemmer og leder, men det kan også fatte vedtak om direkte valg. Ved direkte valg velger medlemmene av kommunedelsutvalget leder. Kommunestyret kan delegeres avgjørelsesmyndighet til kommunedelsutvalget i alle saker som gjelder den geografiske delen av kommunen, med mindre noe annet følger av lov. Dette innebærer at kommunedelsutvalg kan være ganske sentrale organer for kommunen, dersom kommunestyret vil det. I Norge ble de første kommunedelsutvalgene opprettet tidlig i 1970-årene, først og fremst i større bykommuner (Nyseth m.fl. 2000).

En omfattende kartlegging fra 1999 viste at omtrent en fjerdedel av landets kommuner hadde kommunedelsutvalg i en eller annen form, men at de i mange tilfeller hadde andre betegnelser (Nyseth m.fl. 2000). Dette førte til at bruken av kommunedelsutvalg har blitt nærmere kartlagt gjennom organisasjonsdatabasen (ODB), ved innsamlingene i 2000, 2004 og 2008. Ved datainnsamlingen i 2012 ble spørsmålet utelatt. Med bakgrunn i den pågående kommunereformen ble imidlertid spørsmålet tatt inn igjen i datainnsamlingen til ODB i 2016, for å få oppdatert informasjon om etablering og utbredelse.

Omfang og bruk

I undersøkelsen av kommunal organisering i 2008 oppga 136 kommuner (44 %) at de samarbeidet med et eller flere lokalutvalg. Av disse svarte kun 11 kommuner (8,1 %) at de hadde kommune-/bydelsutvalg opprettet etter § 12 i kommuneloven, mens 38 kommuner (28 % av samarbeidene), oppga å ha etablert annen type lokalt utvalg enn § 12. En problemstilling den gang var derfor hvorvidt disse tallene var et uttrykk for at mange respondenter hadde en for snever fortolkning av hva som var et kommune- eller bydelsutvalg etter

kommuneloven § 12, i den forstand at det kun gjaldt utvalg med avgjørelsesmyndighet (Hovik og Stigen 2008). Dette er imidlertid ikke et krav etter loven.

I datainnsamlingen til kommunal organisering 2016 er eventuelle uklarheter rundt hva som er § 12-utvalg og ikke, forsøkt unngått gjennom en tydeliggjøring av spørsmålet. I spørsmålsteksten redegjøres det for at kommunen kan opprette (geografisk begrensede) lokale utvalg og/eller samarbeid med lokallag, bygdelag el., og det bes om informasjon på hvilke typer kommunen har opprettet (spørsmål 19). I 2016-kartleggingen av kommunedelsutvalg eller lokale utvalg, skiller vi mellom direktevalgt kommunedelsutvalg med eller uten avgjørelsesmyndighet (§ 12), kommunedelsutvalg oppnevnt av kommunestyret med eller uten avgjørelsesmyndighet (§ 12), andre utvalg opprettet av kommunen, eller lokallag, bygdeutvalg, velforeninger og lignende som kommunen samarbeider med.

Tabell 1: *Fordeling mellom ulike typer geografisk begrensede lokale utvalg og/eller samarbeid med lokallag, bygdelag el. Finnes det noen av de følgende typer lokale utvalg/lokalsamarbeid i kommunen? Prosent. N=325*

Andel kommuner som har kommunedelsutvalg (§ 12-utvalg etter kommuneloven)	2,0 (7)
Komplett fordeling:	
- Direktevalgt kommunedelsutvalg med eller uten avgjørelsesmyndighet (§ 12 kommuneloven)	1,0 (3)
- Kommunedelsutvalg oppnevnt av kommunestyret med eller uten avgjørelsesmyndighet (§ 12 kommuneloven)	1,0 (4)
- Andre lokale utvalg opprettet av kommunen	4,0 (14)
- Lokallag, bygdelag, velforeninger og lignende som kommunen samarbeider med	24 (78)
- Nei	70 (226)

Tabell 1.2.1 viser at kun 7 kommuner oppgir at de har kommunedelsutvalg opprettet med hjemmel i kommuneloven § 12, som er fire færre enn i 2008. Det kan ikke utelukkes at det lave tallet fortsatt reflekterer at mange kommuner har en for snever fortolkning av hva som er et kommune/bydelsutvalg etter kommuneloven § 12, til tross for forsøket på klargjøring i spørsmålsteksten. Det kan være at flere av utvalgene opprettet av kommunen burde ha vært hjemlet i denne lovparagrafen. Selv om kommunelovens forarbeider kan forstås slik at opprettelse av slike utvalg bør relateres til en hensikt om politisk desentralisering av myndighet og at slik opprettelse derfor innebærer avståelse av avgjørelsesmyndighet, er likevel alle utvalg med geografisk begrenset virkeområde, med medlemmer direkte valgt eller oppnevnt av kommunestyret, å betrakte som § 12-utvalg. Tallene gir uansett en god indikasjon på at man ikke i stor grad oppretter kommunedelsutvalg, og bekrefter tendenser fra tidligere undersøkelser, jf. tabellen under.

I 2016 er det kun Oslo som har direkte valgte kommunedelsutvalg (der valg avholdes i forbindelse med kommunestyrevalget). I alt 21 kommuner har svart på spørsmålet «ble lokalutvalgene som ble oppnevnt av kommunestyret oppnevnt

på partipolitisk grunnlag?». Av disse oppgir 3 kommuner at oppnevning skjedde partipolitisk.

Tabell 2: *Tabell fra organisasjonsdatabasen 2008, spørsmål 14a: Finnes noen av de følgende typer lokale utvalg i kommunen? Prosentandelen som oppgir samarbeid med lokale utvalg er de som ikke har krysset av på svaralternativet «Nei, ingen lokale utvalg» (Kilde: Hovik og Stigen 2008).*

	2000	2004	2008	2016
Andel kommuner som samarbeider med lokalutvalg	39 (139)	43 (143)	44 (136)	30 (99)
Av disse:				
- Kommune-/bydelsutvalg som kommunen selv oppgir er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 12	6,5 (9)	5,6 (8)	8,1 (11)	7,0 (7)
- Annen type lokalt utvalg opprettet av kommunen (lokalutvalg, bydelsutvalg, nærmiljøutvalg)	31,7 (44)	26,6 (38)	27,9 (38)	14,0 (14)
- Lokallag, bygdelag og velforeninger som kommunen samarbeider med	71,2 (99)	80,4 (12)	75,7 (103)	79 (78)

Tabell 2 gjengir spørsmålet slik det ble stilt ved spørreundersøkelsene i årene 2000, 2004 og 2008, og er derfor ikke direkte sammenliknbar med spørreundersøkelsen i 2016, som hadde en noe annen ordlyd og presisering. Spørsmålet og svaralternativene er likevel tilstrekkelige likeartede til at dataene generelt viser en langsiktig trend for perioden 2000-2016, som indikerer at opprettelsen av kommunedelsutvalg med hjemmel i § 12 i kommuneloven ser ut til å være lav, og hvor kommunene heller ikke i stor grad oppretter andre typer geografisk avgrensede utvalg.

Det er den langsiktige tendensen, til tross for at kommuneloven gir vide fullmakter til å delegerer «avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov». Det er heller ikke påkrevd at hele kommunen deles inn i kommunedeler. Rettslig sett er det adgang til å etablere kommunedeler bare for enkelte geografiske områder i kommunen, f.eks. de som er tettest befolket (NOU 1995). I tillegg kan kommunedelsutvalg tildeles den samme myndighet til å fordele midler som er tilgjengelige på driftsbudsjettet, i den utstrekning dette ikke er gjort av kommunestyret/formannskapet, og til å foreta endringer i fordelingen. Lovens intensjoner for bruken av kommunedelsutvalg som verktøy framstår derfor som mer fleksible enn den faktiske bruken i kommunene.

I 2018 utfører By- og regionforskningsinstituttet NIBR en underveisevaluering av Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) prosjekt «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner», et prosjekt som tilrettelegger for arbeidet som pågår lokalt med å utforme lokaldemokratiet i kommuner som nå slår seg sammen. 32 nye kommuner deltar i prosjektet, dvs. 88 «gamle» kommuner. Den siste gjennomgangen av data fra dette prosjektet (november 2018) viste at minst 5 av de 32 nye kommunene (16 prosent) planlegger å benytte seg av kommunedelsutvalg etter sammenslåingsprosessen. Dette er en noe høyere andel enn for den landsdekkende undersøkelsen av kommunal organisering

(ODB) i 2016. Vi har ikke presis informasjon om kommunenes begrunnelser for å opprette kommunedelsutvalg i forbindelse med kommunesammenslåingene. Generelt er bruken av dette virkemiddelet i de nye kommunene relatert til målet om å sikre god medvirkning og demokratisk deltakelse i alle deler av den nye kommunen. Ut i fra et organisasjonsteoretisk perspektiv er ikke denne type endring overraskende, men i samsvar med forventningen om at organisasjoner viser en høyere tilbøyelighet til å tenke nytt eller endre på tidligere praksis i forbindelse med større omlegginger til eksempelvis ny struktur (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Hvordan brukes geografisk begrensede utvalg?

Det er altså svært få kommuner som benytter seg av geografisk begrensede lokale utvalg¹ (enten etter §12 i KommuneLOven eller av andre typer utvalg opprettet av kommunen). Blant de få kommunene som allikevel har opprettet slike (N=21) kan det allikevel spores en viss tendens.² I figur 1 gjengis svarene kommunene gir med hensyn til hvordan utvalgene brukes, dvs. om de først og fremst brukes som høringsinstans, om utvalgene ses som en «samarbeidspartner», eller om de også har driftsansvar.³ Inntrykket er at de stort sett benyttes som høringsinstans, og kun sjelden som «samarbeidspartner», og de blir svært sjelden gitt driftsansvar. Unntakene kan være innenfor tekniske spørsmål, kultur og friluftsliv, skole og barnehage og når arbeidsområdet dreier seg om tiltak rettet mot spesielle grupper (eldre, barn unge mv.).⁴

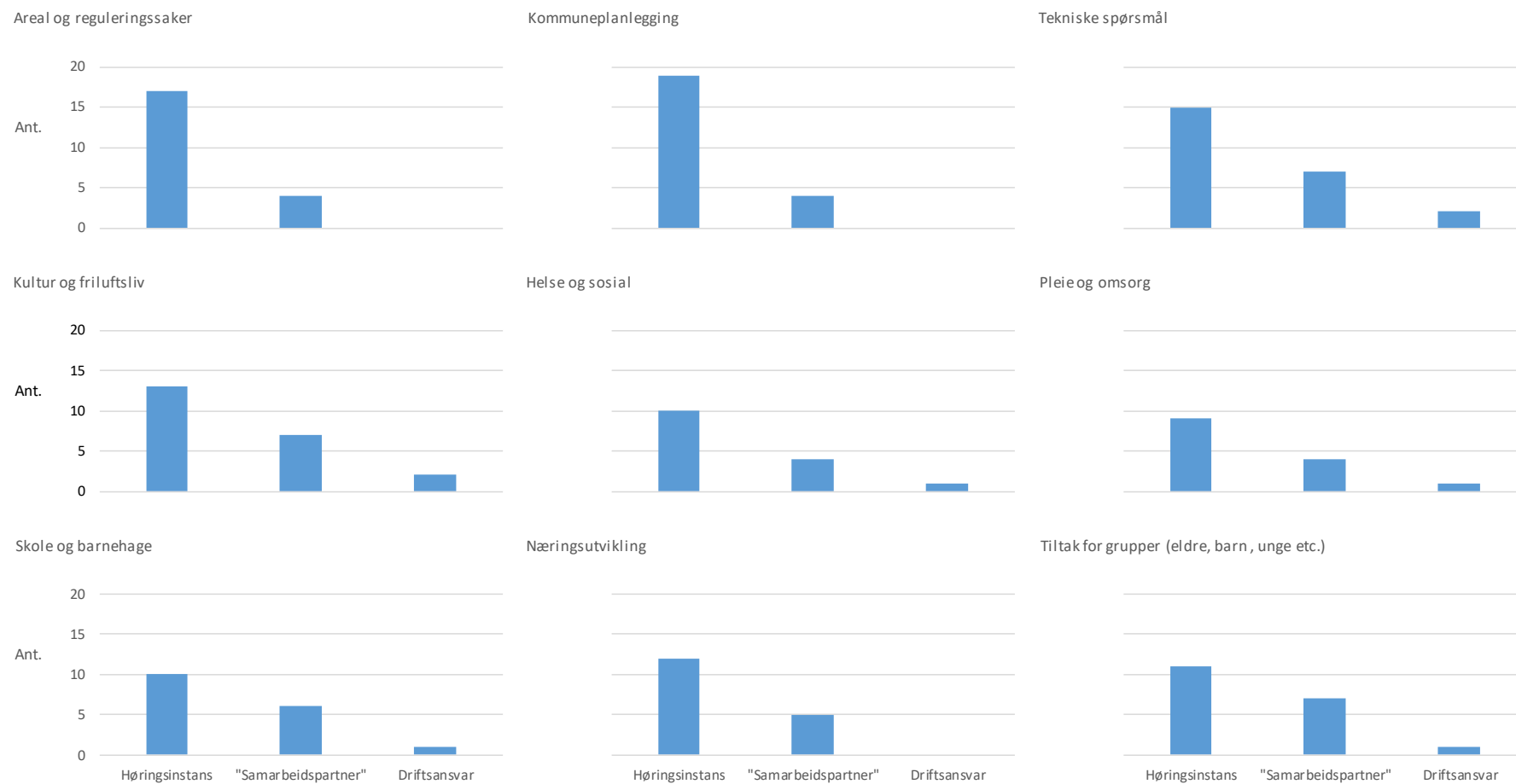
¹ Dette inkluderer altså ikke kommuner som kun samarbeider med lokallag el.

² Selv om man skal være forsiktig med å generalisere med et så tynt tallmateriale, for eksempel for å kunne anslå fremtidig bruk av slike utvalg.

³ Spørsmål 19.3 i ODB-undersøkelsen for 2016

⁴ Inntrykket er mye det samme dersom man ser kun på de sju kommunene som oppretter lokale utvalg etter §12 (jf. tabell 1).

Figur 1: Bruk av geografisk begrensede utvalg blant 21 kommuner (2016). N=21



Litteratur

Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012): «Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase», NIBR-rapport 2012:21

Hovik, Sissel og Inger M. Stigen (2008): «Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase», NIBR-rapport 2008:20.

Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik (2013): Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforlaget.

Monkerud, Lars, M. Indset, S. Stokstad og J.E. Klausen (2016): «Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase», NIBR-rapport 2016:20.

NOU (1995): «Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992». Norges offentlige utredninger NOU 1995:17. Avgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Nyseth, Torild, T. Ringholm, A. Røiseland og N. Aarsæther (2000): «Arbeidsformer i grasrotpolitikken. Rapport fra feltarbeid i 16 lokalutvalg», NF-arbeidsnotat nr. 1005/2000.