

Marit Helgesen, Jan Erling Klausen
og Anne Lise Fimreite

Færre og større bydeler?



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

NIBR har i samarbeid med LOS-senteret i 2001 gjennomført prosjektet ”Ny bydelsreform i Oslo kommune”, på oppdrag fra Oslo kommune og KS Forskning/Program for storbyrettet forskning. For prosjektets modul 1 og 2 gjelder følgende: Prosjektet er finansiert av KS-forskning v/Program for storbyrettet forskning. Oslo kommune har finansiert prosjektets modul 3 og 4. Prosjektleder er Jan Erling Klausen (NIBR), mens prosjektmedarbeidere er Marit Helgesen (NIBR) og Anne Lise Fimreite (LOS-senteret).

Prosjektet har som formål å analysere eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og indikatorer på lokaldemokrati, politisk styring og effektiv tjenesteforvaltning. Analysene er bygget på data og publikasjoner fra foreliggende evalueringer av bydelsordninger i Oslo og fem andre skandinaviske storbyer.

Dette er prosjektets sluttrapport. Det foreligger ingen andre publikasjoner fra prosjektet. Rapporten er i sin helhet ført i pennen av Jan Erling Klausen og Marit Helgesen.

Oslo, november 2001

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	7
Sammendrag	9
Summary	18
1 Bydelsstørrelse og demokrati.....	23
1.1 Innledning	23
1.2 Problematisering og antagelser	24
2 Modul 1	29
2.1 Innledning	29
2.2 Utviklingen av lokaldemokratiet i bydelene	29
2.3 Oppsummering – status for lokaldemokratiet	42
2.4 Bydelenes størrelse: Bydelspolitikernes og innbyggernes oppfatninger.....	43
2.5 Bydelenes størrelse: Statistiske sammenhenger	49
2.6 Oppsummerende konklusjoner: Bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer.....	60
3 Modul 2	62
3.1 Innledning	62
3.2 Oversikt over byene som studeres.....	62
3.3 Innbyggerundersøkelsene.....	66
3.3.1 Redegjørelse for undersøkelsene.....	66
3.3.2 Kunnskaper om bydelsordningene og bydelspolitikken.....	69
3.3.3 Oppsummering – kunnskap.....	73
3.3.4 Deltagelse i bydelspolitikken	74
3.3.5 Oppsummering, deltagelse	80
3.3.6 Holdninger om bydelsordningene og bydelspolitikken.....	80
3.3.7 Oppsummering – holdninger.....	91
3.3.8 Konklusjoner om innbyggerundersøkelsene	92
3.4 Politikerundersøkelsene	93
3.4.1 Problemstillinger og metodikk	93
3.4.2 Gjennomgang av datagrunnlaget.....	94
3.4.3 Aktivitet: Kontakt med innbyggere og lokale foreninger.....	95
3.4.4 Oppsummering - kontakt.....	99
3.4.5 Holdninger: Bydelsutvalgenes handlingsfrihet	101
3.4.6 Oppsummering - holdninger	104
3.5 København	104
3.5.1 Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer	104
3.5.2 Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring	105
3.5.3 Effektiv representasjon.....	106
3.5.4 Styringsevne	108

3.5.5	Helhetlig overordnet styring.....	111
3.6	Stockholm	113
3.6.1	Historikk og evalueringer.....	113
3.6.2	Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring	113
3.6.3	Effektiv representasjon.....	114
3.6.4	Styringsevne	116
3.6.5	Helhetlig overordnet styring.....	117
3.7	Malmø	120
3.7.1	Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer	120
3.7.2	Effektiv representasjon.....	121
3.7.3	Styringsevne og helhetlig overordnet styring.....	123
3.8	Gøteborg.....	126
3.8.1	Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer	126
3.8.2	Effektiv representasjon.....	126
3.8.3	Styringsevne og helhetlig overordnet styring.....	129
3.9	Bergen	131
3.9.1	Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer	131
3.9.2	Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring	132
3.9.3	Effektiv representasjon.....	132
3.9.4	Styringsevne og helhetlig overordnet styring.....	134
3.10	Oslo	135
3.10.1	Historikk, desentraliserte oppgaver og evalueringer	135
3.10.2	Effektiv representasjon.....	136
3.10.3	Styringsevne og helhetlig overordnet styring.....	137
3.11	Sammenfattende konklusjoner	140
3.11.1	Teori og antagelser	140
3.11.2	Hovedresultater, innbyggerundersøkelser	140
3.11.3	Hovedresultater, politikerundersøkelser.....	141
3.11.4	Litteraturgjennomgangen	142
3.11.5	Tre nasjonale modeller	144
4	Modul 3.....	148
4.1	Innledning	148
4.2	Reformer, styring, kontekst og styringsmidler	150
4.2.1	Mulige reformer	150
4.2.2	Politisk styring	151
4.2.3	Kontekstuelle forhold.....	153
4.2.4	Det politiske styringssystemet.....	154
4.3	Noen resonnementer.....	156
4.3.1	Virkninger av en ny bydelsreform.....	156
4.3.2	Konsekvenser for politisk styring	161
4.4	Konklusjoner	165
4.5	Konsekvenser for spesifikke styringsmidler	167
5	Modul 4.....	173
5.1	Innledning	173
5.2	Metode.....	174
5.3	Effektivitetsbegrepet	175
5.3.1	Innledning	175
5.3.2	Om byene og bydelene	177
5.3.3	Bydelenes oppgaver	178
5.3.4	Bydelenes ressurser	179
5.4	Produksjonseffektivitet og samordning.....	181

5.4.1	Gøteborg.....	182
5.4.2	Malmö	186
5.4.3	Stockholm	189
5.4.4	København	192
5.4.5	Bergen	194
5.4.6	Oslo	196
5.5	Avslutning.....	199
Litteratur	202

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>"Hvilke kontaktpunkter er viktigst for deg som bydelspolitikker? Vennligst merk av hvor stor vekt du legger på å innhente og følge opp synspunkter fra de følgende instanser." Andel som oppga å legge stor eller meget stor vekt på disse instansene. Bydelspolitikere, 2001 (N = 212, svarprosent 65,2)</i>	34
Tabell 2.2	<i>Bydelspolitikernes oppfatninger om påstanden "Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale." Svarfordeling i prosent blant oppnevnte bydelspolitikere (ikke bydelene 4, 11, 17, 24)</i>	36
Tabell 2.3	<i>Bydelene delt inn i tre størrelseskategorier</i>	48
Tabell 2.4	<i>Variasjoner i bydelstilhørighet (innbyggere, 2001). Bivariate korrelasjoner (Pearson's r, signifikans)</i>	49
Tabell 3.1	<i>Nøkkelopplysninger om de seks skandinaviske byene. Byene er rangert etter bydelenes størrelse</i>	62
Tabell 3.2	<i>Bydelenes innbyggertall (1.1.2000)</i>	63
Tabell 3.3	<i>Bydelenes innbyggertall, gamle bydelsordninger. 1998 (Bergen) og 1996 (Stockholm)</i>	64
Tabell 3.4	<i>Omfang av desentraliserte tjenester. Tentativ rangering av bydelsordningene</i>	64
Tabell 3.5	<i>Desentraliserte oppgaver i de seks byene</i>	65
Tabell 3.6	<i>Oversikt over datamaterialet som skal anvendes i re-analysen</i>	68
Tabell 3.7	<i>Inndeling av bydelene i Oslo i tre størrelseskategorier</i>	73
Tabell 3.8	<i>Politisk deltagelse, Malmø (1999). Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta</i>	77
Tabell 3.9	<i>Bydelenes størrelse: Rangering etter folketall, desentraliserte tjenester og fullmakter</i>	94
Tabell 3.10	<i>Oversikt over datamaterialet som skal anvendes i re-analysen</i>	95
Tabell 3.11	<i>Svarkategorier, kontakthypighet med innbyggere (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	96
Tabell 3.12	<i>Kontakthypighet med innbyggere (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	96
Tabell 3.13	<i>Svaralternativer, kontakt med lokale lag (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	99
Tabell 3.14	<i>Kontakt med lokale lag (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	99
Tabell 3.15	<i>Rangeringer av byene, kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere/lokale lag</i>	100
Tabell 3.16	<i>Rangering av byene etter innbyggertall, desentraliserte oppgaver og myndighet</i>	100
Tabell 3.17	<i>Svaralternativer, oppfatninger om bydelsutvalgets frihetsgrader (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	102
Tabell 3.18	<i>Oppfatninger om bydelsutvalgets frihetsgrader (Bydelspolitikere, alle byene)</i>	103
Tabell 3.19	<i>Valgdeltagelse ved valg til bydelsråd i Kgs. Enghave (1997), Indre Nørrebro, Indre Østerbro og Valby (1996). prosent</i>	106

Tabell 3.20	<i>Forslag fra bydelene til videreførelse av forsøksbydelenes oppgaver/prosjekter etter bydelsforsøkets opphør. Antall forslag. Kilde: Petersen (2001)</i>	111
Tabell 3.21	<i>Oppfatninger om antall bydeler (Innbyggere, Gøteborg og Oslo).....</i>	128
Tabell 4.1	<i>To alternative bydelsordninger i Oslo. Nøkkelopplysninger, sammenligning med Stockholm og Bergen.....</i>	151
Tabell 4.2	<i>Virkemidler for helhetlig, overordnet styring.....</i>	154
Tabell 5.1	<i>Hovedtrekk ved bydelsordningen i Gøteborg</i>	183
Tabell 5.2	<i>Størrelse, kontakthypighet, konfliktnivå i noen bydeler og andelen fornøyde innbyggere i Malmö</i>	187
Tabell 5.3	<i>Bydelene i Stockholm: Antall innbyggere, budsjettavvik og andelen fornøyde og misfornøyde med skoletjenestene.</i>	190
Tabell 5.4	<i>Størrelse, budsjett og regnskap, samt organisasjonsform for bydelene i København.....</i>	193
Tabell 5.5	<i>Størrelse, antallet tjenestesteder og ansatte, samt organisering for bydeler i Bergen</i>	195
Tabell 5.6	<i>Størrelse og dekningsgrad i omsorgstjenesten for eldre</i>	197

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Virkninger av endret bydelsstørrelse på ulike aspekter ved den demokratiske styringen av Oslo kommune.</i>	27
Figur 2.1	<i>Bydelspolitikernes oppfatninger (Oslo 2001)</i>	35
Figur 2.2	<i>Deltagelse ved kommunevalg og valg til bydelsutvalg (Oslo 1995 og 1999)</i>	37
Figur 2.3	<i>Andeler som vet at bydelsutvalget er øverste politiske organ i bydelen (innbyggere, 1995 – 2001)</i>	39
Figur 2.4	<i>Andeler som kan oppgi minst en av bydelens tjenester (innbyggere, 1995 – 2001)</i>	39
Figur 2.5	<i>Andeler som kan oppgi ulike antall tjenester (innbyggere, 2001)</i>	40
Figur 2.6	<i>Politisk deltagelse (innbyggere, 1995 – 2001)</i>	40
Figur 2.7	<i>Holdninger til bydelspolitikken (innbyggere, 1995 – 2001)</i>	41
Figur 2.8	<i>Holdning til bydelsreform (politikere, 2001)</i>	44
Figur 2.9	<i>Oppfatninger om antallet bydeler i dag (innbyggere, 2001)</i>	45
Figur 2.10	<i>Oppfatninger om bydelstilknytning og holdning til bydelsreform (innbyggere, 2001)</i>	46
Figur 2.11	<i>Opplevelse av tilknytning til egen bydel (innbyggere 2001)</i>	47
Figur 2.12	<i>Kunnskaper om bydelsordningen (Oslo, innbyggere 2001)</i>	50
Figur 2.13	<i>Deltagelse i bydelspolitikken (Oslo, innbyggere 2001)</i>	52
Figur 2.14	<i>Deltagelse i bydelspolitikken, fordelt på lderskategorier (innbygere, Oslo 2001)</i>	53
Figur 2.15	<i>Holdninger til bydelspolitikken, fordelt på størrelseskategorier (innbyggere, Oslo 2001)</i>	54
Figur 2.16	<i>Kontakt med innbyggere og lag (bydelspolitikere, Oslo 2001)</i>	56
Figur 2.17	<i>Lokale saker i bydelsutvalgene (bydelspolitikere, Oslo, 2001)</i>	57
Figur 2.18	<i>Oppfatninger om bydelsutvalgenes utnyttelse av egne frihetsgrader (bydelspolitikere, Oslo 2001)</i>	58
Figur 2.19	<i>Aktiviteten i partilagene (ledere av partilag, Oslo 2001)</i>	59
Figur 2.20	<i>Aktivitet i partilagene, fordelt på størrelseskategoriene (ledere av lokale partilag, Oslo 2001)</i>	60
Figur 3.1	<i>Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Bergen 1998)</i>	69
Figur 3.2	<i>Kunnskaper om bydelsordningen (Innbyggere, Stockholm 1999)</i>	70
Figur 3.3	<i>Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Oslo 1998)</i>	71
Figur 3.4	<i>Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Oslo 2001)</i>	72
Figur 3.5	<i>Politisk deltagelse (innbyggere, København 1999)</i>	75
Figur 3.6	<i>Politisk deltagelse (innbyggere, Stockholm 1999)</i>	76
Figur 3.7	<i>Politisk deltagelse, Malmø. Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta.</i>	78
Figur 3.8	<i>Politisk deltagelse (innbyggere, Oslo 2001)</i>	79
Figur 3.9	<i>Politisk deltagelse (innbyggere, Bergen 1998)</i>	80
Figur 3.10	<i>Holdninger til bydelsreformen (Innbyggere, Malmø)</i>	81
Figur 3.11	<i>Holdninger til bydelsreformen (II). (Innbyggere, Malmø)</i>	81

Figur 3.12	<i>Tillit til politikere (Innbyggere, Stockholm)</i>	83
Figur 3.13	<i>Tillit til politikere, fordelt på tre bydeler etter størrelse (Innbyggere, Stockholm)</i>	83
Figur 3.14	<i>Holdninger til bydelsordningen (Innbyggere, Stockholm)</i>	84
Figur 3.15	<i>Holdninger til bydelsforsøket (Innbyggere, København)</i>	85
Figur 3.16	<i>Oppfatninger om en eventuell bydelsreform (Innbyggere, København)</i>	86
Figur 3.17	<i>Holdninger til bydelsordningen og bydelsforsøket (Innbyggere, Bergen)</i>	87
Figur 3.18	<i>Holdninger til bydelsordningen (Innbyggere, Oslo)</i>	88
Figur 3.19	<i>Oppfatning om antall bydeler (Innbyggere, Oslo)</i>	90
Figur 3.20	<i>Tilknytning til egen bydel (Innbyggere, Oslo)</i>	90
Figur 3.21	<i>Kontakthypighet med innbyggere, fordelt etter bydelens folketall (Bydelspolitikere, Stockholm)</i>	97
Figur 3.22	<i>Kontakthypighet med innbyggere, fordelt etter bydelens folketall (Bydelspolitikere, Oslo)</i>	98
Figur 4.1	<i>Hovedstrukturen i resonnementene i Modul 3</i>	149
Figur 4.2	<i>Bydelsordningen som politisk styringssystem: Viktige relasjoner</i>	153
Figur 4.3	<i>Innbyggertall i byene og bydelene (gjennomsnitt)</i>	171
Figur 5.1	<i>Sammenhengen mellom størrelse og tjenesteforvaltning</i>	177

Sammendrag

Marit Helgesen, Jan Erling Klausen og Anne Lise Fimreite

Færre og større bydeler?

NIBR prosjektrapport 2001:17

Rapporten består av fire moduler. Modul 1 – 3 analyserer forholdet mellom bydelsstørrelse og lokaldemokratiske indikatorer ut ifra data fra Oslo (modul 1), skandinaviske storbyer (modul 2) og basert på resonnementer om styringssystemet i Oslo (modul 3). Modul 4 gjennomgår funn fra skandinaviske evalueringsrapporter angående betydningen av bydelenes størrelse for ulike effektivitetsindikatorer.

Status for lokaldemokratiet (Modul 1)

Status for lokaldemokratiet i bydelene pr. 2001 er at bydelsdemokratiet fremdeles er fungerende, men at det er flere forholdsvis dramatiske indikasjoner på at denne delen av lokaldemokratiet er sterkt i faresonen:

- Aktiviteten i partilagene er jevnt over lav, og svakt synkende. Antallet aktive er helt på grensen av det nødvendige for at partienes lokalorganisasjoner fortsatt skal kunne være en bærebjelke i bydelsdemokratiet.
- Bydelspolitikkerne opplever i meget høyt (og stigende) omfang at føringer fra bystyret og byrådet gjør deres egne styringsmuligheter helt marginale.
- Valgdeltagelsen ved valgene til bydelsutvalg har sunket dramatisk, og har gått under 45% i en bydel. Den politiske deltagelsen er lav, og oppfatninger om egen innflytelse er til dels meget negative blant innbyggerne i bydelene.

Bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer (Modul 1)

Den teoretiske antagelsen som har ligget til grunn for analysene i dette kapittelet har vært at bydeler med relativt mange innbyggere har en tendens til å score lavere på ulike lokaldemokratiske indikatorer enn bydeler med færre innbyggere. Denne antagelsen er begrunnet i første kapittel i rapporten, og har å gjøre med den generelle antagelsen om at små politiske systemer er preget av en større nærhet til innbyggerne enn store systemer.

Analysene som er gjennomført har gitt liten eller ingen støtte til denne antagelsen.

Innbyggerundersøkelsene har tatt for seg et antall indikatorer på innbyggernes kunnskaper, deltagelse og holdninger overfor bydelspolitikken og bydelsordningen. Det viser seg at indikatorene varierer betydelig mellom bydelene, men at bydelenes *størrelse* ser ut til å ha lite eller ingenting med dette å gjøre.

I de tilfeller hvor analyser tilsynelatende viser en fallende tendens for kunnskaper, deltagelse og holdninger når bydelsstørrelsen øker, har det ofte vist seg at disse effektene skyldes bakenforliggende systematiske skjevheter i bydelenes befolkningssammen-

setning, som i sin tur varierer systematisk med bydelenes størrelse. Mest viktig i så måte er aldersfaktoren. Det viser seg at opplevelsen av tilknytning til egen bydel, visse kunnskaper om bydelsordningen og bydelspolitikken, og deltagelse i bydelspolitikken, er markert forskjellig hos de middelaldrende og de eldre, sammenlignet med de yngre. Eldre mennesker føler generelt den sterkeste tilknytningen til egen bydel. De har bedre kunnskaper om bydelspolitikken, de deltar mer, og de har noe mer positive oppfatninger når det gjelder politikernes evne til å lytte til innbyggernes ønsker og behov.

Samtidig er det slik at gjennomsnittsalderen er markert lavere i sentrumsbydelene enn i periferien av Oslo. Og sentrumsbydelene er generelt større enn bydelene i periferien. Vi har gjennomgående operert med en inndeling av bydelene i tre grupper, etter størrelse. Det viser seg at ingen av de minste bydelene ligger i sentrum. Dermed har resultatet dannet et ganske stabilt mønster: Innbyggerne i små bydeler i periferien av Oslo har høyere gjennomsnittsalder. Siden alder er den viktigste enkeltvariabelen når det gjelder å forklare variasjoner i kunnskaper, deltagelse og noen holdninger, fører dette til systematiske forskjeller mellom de små og de større bydelene. *Ingen av analysene har resultert i at bydelenes størrelse har blitt stående som en betydelig forklaringsfaktor, når vi har analysert variasjoner i innbyggernes kunnskaper, deltagelse og holdninger.*

I reanalysen av data fra undersøkelser rettet mot bydelspolitikere og partilag, har fraværet av sammenhenger vært enda mer markert. Det er derfor ikke nødvendig å gå inn på disse i detalj her. *Ingen av indikasjonene på bydelspolitikernes virksomhet og oppfatninger har vist seg å samvariere systematisk med bydelenes størrelse. Aktiviteten i partilagene ser heller ikke ut til å kune knyttes til bydelenes størrelse.*

Når det gjelder oppfatningene om en eventuell ny bydelsreform, indikerer undersøkelsene at byrådet vil ha betydelig støtte både hos innbyggere og bydelspolitikere for å igangsette en slik reform, hvis dette blir aktuelt. Det virker imidlertid som om innbyggerne er noe mer positive enn bydelspolitikerne.

Blant innbyggerne er det et flertall på 62% som mener det er passelig mange bydeler, men det er bare 1,4% som mener det er for få. Flere enn en av tre innbyggere synes det er *for mange* bydeler.

Blant bydelspolitikerne er det en sterk partimessig splittelse i synet på dette spørsmålet. Bydelspolitikerne som tilhører Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Venstre, eller som er uavhengige, er i høy grad positive til en slik reform. Dette gjelder særlig de valgte bydelspolitikerne i de fire forsøksbydelene. Bydelspolitikerne fra Ap, SV og RV er imidlertid mer negative til en eventuell reform, og i forsøksbydelene er det bare 22% av dem som er positive.

Skandinaviske storbyer (modul 2)

De generelle hypotesene som har ligget bak drøftelsene i dette kapitlet, er som følger:

- (1) Færre og større bydeler vil styrke bydelenes styringsevne
- (2) Færre og større bydeler vil svekke bydelenes representative effektivitet

Det fremsettes ikke antagelser angående helhetlig, overordnet styring.

Hovedresultater, innbyggerundersøkelser (modul 2)

Har innbyggere i større bydeler dårligere kunnskaper om bydelsordningen og bydelspolitikken enn innbyggere i små bydeler? Har deres politiske deltagelse mindre omfang, og er deres holdninger til "bydelsdemokratiet" mer negative? Undersøkelsene som er gjennomgått gir meget begrenset støtte til disse antagelsene. Det er intet grunnlag i

det hele tatt for disse antagelsene når det gjelder politisk deltagelse. Med andre ord: *Det er ingen holdepunkter for å anta at innbyggernes politiske deltagelse er lavere i større bydeler enn i små bydeler.*

Med hensyn til kunnskap, svekkes analysen av at datamaterialet er begrenset, særlig fordi flere av undersøkelsene ikke inkluderte kunnskapsspørsmål. De få effektene som finnes er meget svake, og går heller ikke i samme retning. Dette gjelder spesielt spørsmålet om å navngi en bydelspolitiker i egen bydel: I Stockholm er det flest som kan gjøre dette i den største bydelen, i Oslo er det en svak tendens til at innbyggere i mindre bydeler i noe høyere grad kan navngi et medlem av eget bydelsutvalg. I Bergen er disse effektene fraværende.

Begrensningene i datamaterialet gjør at vi ikke med høy grad av sikkerhet kan avskrive muligheten for at innbyggere i større bydeler har svakere bydelspolitiske kunnskaper enn innbyggere i mindre bydeler, men en slik antagelse får heller ikke støtte i analysen.

Med hensyn til innbyggernes holdninger til bydelsordningene og bydelspolitikken er datamaterialet ganske omfattende. Undersøkelsene i Stockholm, København, Bergen og Oslo (1998) gir ikke støtte til antagelsen om en sammenheng mellom bydelsstørrelse (definert som antall innbyggere) og positive eller negative holdninger. I undersøkelsene i Malmø og i Oslo i 2001 finnes det imidlertid noen utslag i forventet retning. Folk i større bydeler i Malmø mener i mindre grad at bydelspolitikkerne gjør en god jobb, og de mener i mindre grad at bydelsreformen har gjort det lettere å få kontakt med lokale politikere og tjenestemenn. De er også mer skeptiske til utfallet av bydelsreformen, og mener i mindre grad at reformen har gitt innbyggerne mer innflytelse. Disse effektene er imidlertid meget svake, og gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner.

Reanalysen er samlet sett først og fremst en dokumentasjon på at det er liten grunn til å anta at bydelenes størrelse har vesentlig betydning for innbyggernes deltagelse og engasjement i bydelspolitikken. Det kan antas at andre forhold spiller større rolle enn antall innbyggere i den enkelte bydel.

Hovedresultater, politikerundersøkelser (modul 2)

Data fra politikerundersøkelsene er delvis brukt til å se på effektiv representasjon (omfanget av kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere samt lokale foreninger og lag), delvis styringsevne og helhetlig, overordnet styring (oppfatninger om hvorvidt styringen begrenser bydelsutvalgenes handlefrihet). Her er det sammenligning på tvers av byene som er brukt som strategi.

Analysene gir ikke støtte til en antagelse om at kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere er større i byer med små bydeler. Tvert imot ser det ut til at kontakten er mest omfattende i København og Stockholm, de to byene som ligger på topp i bydelsstørrelse både når det gjelder innbyggertall, omfang av desentraliserte oppgaver og myndighet lagt ut til bydelsutvalgene.

Analysen viser at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom store og små bydeler innad i den enkelte by, når det gjelder kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere. Det er ingen tendenser i datamaterialet når disse variablene settes opp mot hverandre.

Konklusjonen er dermed at datamaterialet ikke understøtter en hypotese om at økt bydelsstørrelse fører til svekket kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere, sett fra bydelspolitikernes ståsted. Men det må da tas i betraktning at de tilgjengelige undersøkelsene bare til en viss grad er sammenlignbare.

Med hensyn til bydelspolitikernes oppfatninger om sin egen handlefrihet, særlig i forhold til styringen fra overordnet nivå i kommunen, er hovedinntrykket at styringen oppleves som minst påtagelig i de to forsøksbydelene i Bergen, middels sterk i København, Oslo og Malmø, og sterkest i Stockholm og i de gamle bydelene i Bergen. Her er det særlig København som er vanskeligst å plassere.

Resultatene stemmer ganske godt overens med det man kunne forvente ut ifra en vurdering av andre opplysninger vi har om bydelenes fullmakter og frihetsgrader.

Konklusjonen er at det ikke virker rimelig å betrakte bydelspolitikernes oppfatninger om den overordnede styringen som en funksjon av bydelenes størrelse. Derimot er resultatene som forventet ut ifra det vi vet om bydelsordningenes generelle virkemåte.

Litteraturgjennomgangen (modul 2)

Det har vist seg at evalueringsrapportene nesten ikke inneholder resonnementer hvor variasjoner i bydelenes størrelse - forstått som antall innbyggere i bydelene - kobles konkret til demokratiske indikatorer. Videre er mange av rapportene preget av at bydelene behandles under ett, eller på en måte som gjør det vanskelig å sammenligne små og store bydeler. Det mest relevante er derfor å sammenligne byene ut ifra den gjennomsnittlige størrelsen på bydelene. Strategien har vært å oppsummere sentrale funn fra evalueringene om effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig, overordnet styring, for å se om disse kan kobles til bydelenes størrelse i de enkelte byene. Fremgår det av resultatene fra evalueringene at effektiv representasjon i byer med høye gjennomsnittlige antall innbyggere i bydelene er svakere enn i byer med lavere innbyggertall i bydelene? Hvilken betydning har omfanget av de desentraliserte oppavene? Hvordan har styringsevne og helhetlig, overordnet styring fungert i byer med henholdsvis store og små bydeler – både definert som antall innbyggere og omfanget av de desentraliserte fullmaktene?

En rimelig innfallsvinkel til en slik sammenligning er å skille mellom Stockholm og København på den ene siden, med gjennomsnittlig innbyggertall på henholdsvis 41317 (Stockholm) og 34210 (København), og de øvrige fire byene på den annen. Oslo, Bergen (gammel bydelsordning), Malmø og Gøteborg har alle gjennomsnittlig bydelsstørrelse innenfor intervallet 20 - 25000. Dette er betydelig mindre enn i Stockholm og København, men det er vanskelig å forvente noen forskjeller innenfor intervallet. *Spørsmålet er dermed om det har fremkommet at den høyere bydelsstørrelsen i Stockholm og København har hatt systematisk betydning for demokrati og styring, sammenlignet med de øvrige fire byene.*

Når funnene i rapportene tas i betraktning, er konklusjonen på litteraturgjennomgangen ganske klart den følgende:

Det er ikke grunnlag for å anta at variasjoner i bydelenes innbyggerantall bidrar særlig til å forklare variasjonene byene imellom med hensyn til effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig overordnet styring.

I det hele tatt er hovedinntrykket fra evalueringene at antagelsene om betydningen av bydelenes størrelse motstrides langt oftere enn de får støtte. Og med hensyn til deltagelse og engasjement, som vi har plassert under ”effektiv representasjon”, er inntrykket at det er vanskelig å se noen særlig variasjon mellom byene.

Tre nasjonale modeller (modul 2)

Selv om det uten tvil er mye som er felles for bydelsordningene, har gjennomgangen i dette notatet vist at det også er ganske betydelige forskjeller. Ikke minst på den politiske siden er forskjellene mellom ordningene betydelige, og mye større enn det vanligvis gis

uttrykk for. Forskjellene har å gjøre med bydelspolitikernes forhold til innbyggerne i bydelen, og til politiske organer sentralt i kommunen.

Evalueringene som er gjennomgått viser at ordningene er temmelig forskjellige med hensyn til alle disse forholdene. Til en viss grad kan det være relevant å snakke om tre nasjonale modeller - hvor det selvfølgelig er mange unntak fra alle reglene:

Den *svenske* modellen er preget av svak lokal representativitet, ved at det er relativt få bydelspolitikere pr. innbygger (Stockholm og Gøteborg), og ved at det aldri har vært gjennomført valg til bydelsutvalg. Samtidig er de svenske ordningene særpreget av høy politisk integrasjon, ved at mange bydelspolitikere også er medlemmer av bystyret eller andre sentrale politiske organer. Dette gjelder både Stockholm, Malmø og Gøteborg. Endelig fremstår de sentrale kommunale ambisjonene mht. "helhetlig overordnet styring" som ganske høye, ikke minst i Stockholm. Det er tydelig at økonomisk balanse tillegges meget stor betydning, og i Stockholm gikk man så langt som å pålegge bydelene tallfestede effektiviseringskrav.

Den *danske* modellen, riktignok her bare representert med København, er på mange måter motsatsen til den svenske modellen og til Stockholm i særdeleshet. Representativiteten er høy, både ved at det er mange politikere pr. innbygger¹ og ved at de ble valgt av innbyggerne i bydelene. Samtidig var integrasjonen fraværende, ved at ingen bydelspolitikere hadde anledning til å inneha sentrale politiske verv. Ambisjonene til helhetlig overordnet styring fra kommunens side virker også meget beskjedne, noe som kan sees i sammenheng med at Borgerrepresentasjonen (bystyret) ikke hadde anledning til å omgjøre politiske vedtak i bydelsrådene.

Den *norske* modellen, særlig med tanke på Oslo og den gamle bydelsordningen i Bergen, ligger på et slags midtpunkt mellom den svenske og den danske. Det er forholdsvis bred kontaktflate mellom bydelspolitikere og innbyggere, ved at Bergen (12 bydeler) og Oslo har nest færrest innbyggere pr. bydelspolitikere.² Det har vært gjennomført valg til bydelsutvalg i Oslo, i fire bydeler ved to anledninger. Samtidig er den politiske integrasjonen lav, ved at medlemmer av bydelsutvalgene i Oslo bare i helt ubetydelig omfang har verv i bystyret, og ved at dette forekom i liten utstrekning i den gamle ordningen i Bergen. Sett ut ifra dette ligner den norske modellen mye på den danske. Samtidig gjør de betydelige ambisjonene i Oslo mht. helhetlig overordnet styring fra kommunens side at ordningen ligner mer på den svenske.

Konklusjonen er at styringsevne og helhetlig, overordnet styring ser ut til å ha mye å gjøre med de forhold som ligger i de nasjonale modellene, mens bydelenes gjennomsnittlige størrelse ser ut til å spille liten rolle. Med hensyn til effektiv representasjon ser det ut til at verken de betydelige forskjellene mellom de nasjonale modellene eller variasjonene i bydelenes størrelse har særlig betydning.

Hovedresonnementer (modul 3)

Resonnementene i modul 3 er delvis bygget på "sikre" premisser, det vil si resonnementer om forhold som (1) følger logisk av en ny bydelsreform, eller som (2) eventuelt vil inntreffe uavhengig av en bydelsreform:

¹ Det var 1629 innbyggere pr. politikere i Københavns fire forsøksbydeler, mot 3178 i Stockholm. Bydelsutvalgene i København hadde hele 21 medlemmer, langt mer enn i noen av de andre byene.

² Bare i Malmø har antall innbyggere pr. bydelspolitiker vært lavere enn i Oslo og i Bergen fra 1988 – 2000.

1. Hvis bydelene blir større og færre, følger det logisk at vedtakene i det enkelte bydelsutvalg får større betydning, både i den forstand at flere innbyggere berøres og ved at det enkelte bydelsutvalg disponerer en større del av kommunens samlede ressurser. I den grad reduksjonen av antall bydeler blir tilstrekkelig stor, vil vedtak i det enkelte bydelsutvalg (til forskjell fra dagens situasjon) kunne få utslagsgivende betydning for kommunens samlede måloppnåelse, slik dette for eksempel er nedfelt i plantallene.

2. Statlig overtagelse av sykehusene vil redusere omfanget av den oppgaveporteføljen som styres på sentralt nivå i kommunen. En tiltagende bruk av rettighetslovgivning og andre sterke statlige styringsmidler vil kunne øke presset på den kommunale handlefriheten.

Videre har vi argumentert for at disse og flere forhold kan føre til et visst omfang av *lokal politisk mobilisering* i bydelene. Begrunnelser for dette, er

- Økt antall berørte for vedtakene i det enkelte bydelsutvalg
- Styrket identitet til, og oppmerksomhet rundt, bydelsutvalg som styrer over et større område
- Mobiliserende virkninger av eventuelle nye oppgaver.

Samlet sett kan dette føre til at politikken i bydelsutvalgene i større grad vil preges av lokale premisser, og at overordnede politiske signaler får mindre vekt. Dette kan igjen føre til at ulikhetene i tjenestetilbud (prioritering av ulike områder) bydelene imellom øker.

En reduksjon av antall bydeler vil kunne føre til at ulikheter mellom bydelene (både de som skyldes lokale politiske prioriteringsvedtak og de som har andre forklaringer) vil bli mer synlige i media. Eventuelle nye oppgaver i bydelene, særlig grunnskolen, kan også tenkes å øke medieoppmerksomheten rundt slike ulikheter. Dette kan utløse et politisk press i retning av økt inngripen overfor bydelene fra sentralt hold i kommunen.

Kombinasjonen av statlig overtagelse av sykehusene og en eventuell desentralisering av nye oppgaver til bydelene vil med nødvendighet måtte føre til at bystyret og byrådet revurderer sin styringspraksis. I prinsippet legger en slik situasjon til rette for at de sentrale politiske organene inntar en mer strategisk, indirekte styringsrolle, i et kommunalt styringssystem hvor bydelene har en klar overvekt av tjenesteforvaltningen og driftsbudsjettet. Det er imidlertid mange forhold som indikerer at bystyret og byrådet vil velge en annen strategi, og i stedet gå inn i en mer intervensjonistisk rolle i enkeltsaker og overfor enkeltbydeler. Begrunnelser for dette, er politisk press fra medier og opinion, sterkere statlige føringer (som kanaliseres til bydelene gjennom bystyret og byrådet), behov for politiske markeringer, svakere effekt av indirekte styringsmidler som følge av lokal mobilisering samt spesielle trekk ved eventuelle nye utlagte oppgaver.

I sum gjør dette at mulige konsekvenser for kommunens helhetlige, overordnede styring av bydelssektoren som følge av en ny bydelsreform *kan* være:

- Lokal mobilisering, økt vektlegging av lokale premisser, svekkelse av overordnede politiske føringer, større ulikheter mellom bydelene og større oppmerksomhet rundt disse
- En dreining fra bruk av indirekte til direkte styringsmidler overfor bydelene fra bystyrets og byrådets side
- En dreining fra overordnet styring av bydelene under ett, til direkte tiltak overfor enkeltbydeler
- En mer aktiv og direkte styringsrolle overfor bydelene fra bystyrets side

- Økte spenninger i den parlamentariske relasjonen mellom bystyre og byråd, som følge av ”bystyreregjereri”
- Økte spenninger i relasjonene mellom styringsnivåene

Disse virkningene er sterkt betinget av hvor stor reduksjonen i antall bydeler blir, og hvilke nye oppgaver som eventuelt legges ut. Moderate endringer vil kanskje ikke gi særlig følbare utslag i det hele tatt. Det antydes at en reduksjon i antall bydeler til i størrelsesorden 16 bydeler vil gi moderate utslag, mens en reduksjon til 8 bydeler eller færre vil gi meget sterke utslag i de retninger som er drøftet. En av hovedbegrunnelsene for denne konklusjonen er at en reduksjon til ca. 16 bydeler vil plassere Oslo innenfor den skandinaviske erfaringshorisonten med hensyn til bydelsstørrelse og innbyggertall i kommunen.

Størrelse og effektivitet (modul 4)

Oppsummeringsvis er det klart at det ikke foreligger resultater fra forskningen om bydelsorganisering på nordisk nivå, som gir grunn til å konkludere om sammenhengen mellom størrelse og effektivitet i bydelene. Størrelse har i svært liten grad vært brakt inn i analysene som uavhengig variabel, men det har likevel åpnet seg noen muligheter for å argumentere litt rundt størrelse og effektivitet.

For det første ser det ut til at størrelse ikke har vært vurdert som premissgivende av dem som har fattet beslutninger om desentralisering i de ulike kommunene. Små bydeler er forventet å være i stand til å tilby de samme tjenestene med den samme kvaliteten som store bydeler. Kriteriesystemet, slik det er presentert i litteraturen som er gjennomgått, er ikke tilpasset ulikheter i størrelse, og gir dermed et mye mindre spillerom for små bydeler enn store. Samtidig ser det også ut til at faktorer som reorganisering på bydelsnivå og entusiasme er kjennetegn ved reformene som spiller en langt større rolle for effektiviteten enn størrelse.

Administrativ organisering på bydelsnivå er en faktor som framstår som sentral for å forklare effektivitet. Derfor er det svært synd at det ikke har vært mulig å finne tilsvarende analyser for de andre byene, som for Gøteborg. Analysen som ble gjort av Gøteborg viste at langt de fleste bydelene hadde reelle innsparinger i sine budsjetter i løpet av bydelsordningens 3-4 første år. Selv om det var de minste bydelene som fortsatt gikk med underskudd, var det ikke mulig å konkludere med at det var systematikk knyttet til størrelse i disse innsparingene. Besparelsene er også i stor grad knyttet til endringer i organisasjonsmodell. Det foregikk endringer både fra funksjonell til geografisk modell, samt at det foregikk endringer mot mindre organisasjoner med færre enheter innenfor begge modellene. Innsparingene Gøteborg kunne gjøre var, grunnet strukturelle forhold på arbeidsmarkedet, i stor grad knyttet til fjerning av mellomlederstillinger og reduksjon i antall ansatte, altså til samordning.

Også de andre svenske byene har opplevd effektiviseringsgevinster av bydelsordningene sine. I Stockholm var bydelsorganiseringen ikke vurdert som fullt så vellykket, fordi budsjettunderskuddet fortsatt ikke var fjernet i 1998/1999. Samordningsgevinstene, særlig på lokaler, var likevel markante, og trolig var det gevinster også på fjerning av mellomlederstillinger. Det var på samme måten i Malmø, men i denne analysen blir også en tredje faktor viktig i spørsmålet om effektivitet, nemlig eksistensen av mål for reformen. Målsetningene om økonomisk effektivisering var ikke formulert like klart i Malmø, som målene for den demokratiske effektiviseringen. Evalueringsprosjektet har derfor i svært liten grad fokusert økonomisk effektivitet. Det betyr imidlertid ikke at bydelene ikke opplevde at reformen hadde slike gevinster. Også i Malmø ble trolig bydelene organisert slik at fjerning av mellomlederstillinger ble mulig. Ved siden av at

disse tre faktorene som her er diskutert har vært viktige for reformenes økonomiske gevinster, har strukturelle forhold på arbeidsmarkedet spilt inn, samt statlige reguleringer.

For de svenske byene har effektivitetsbegrepet også omfattet innbyggernes syn på kvaliteten av tjenestene de fikk tilgang til i den nye organisasjonen. Avsnittet om Gøteborg viste at innbyggerne der mente at kvaliteten ikke var redusert. Dette er i en sammenheng analysert som et resultat av at velferdsstaten på tidspunktet var i tilbakegang, og at innbyggerne derfor ikke hadde så høye forventinger til kvaliteten på tjenestene de fikk (Bäck 2001). Det er en oppfatning i evalueringen av Gøteborg at bydelene i byen klarte av de økonomiske kravene som lå i bydelsreformens første år, og et av hjertesukkene fra prosjektet var at de kanskje klarte det litt for bra (Jönsson og Solli 1995). I Malmø var det ikke egentlig mulig å måle hverken økt tilfredshet eller utilfredshet. Et av resultatene for Stockholm var at innbyggerne i større grad ga uttrykk for utilfredshet i den nye organisasjonen enn de hadde gjort i den gamle. Dette er da på sin side analysert som at innbyggerne der muligens hadde litt vel høye forventinger til hva bydelsreformen skulle bringe med seg av forbedringer i tjenesteleveringen (Bäck 2001).

Analysen av København viser at en bydelsorganisering ville hatt et potensiale til å bedre den økonomiske effektiviteten, samt kvaliteten på tjenestene, men heller ikke der var disse faktorene avhengig av bydelenes størrelse. Organisering var en faktor, som i de svenske byene, og kanskje spesielt for Københavns vedkommende er det mulig å konkludere med at klare mål er viktig hvis reformen skal lykkes. Det var ikke klare mål for reformen i København, og dette ble synlig i de årlige budsjettprosessene, men også i andre relasjoner mellom sentral- og lokalnivået i kommunen.

For reformen i Bergen var det heller ikke mulig å knytte noen observasjoner til bydelsstørrelse. Det kommer fram at det er potensielle effektivitetsgevinster i en bydelsorganisasjon. De var ikke så merkbare under forsøket fra 1997-2000, men det er grunn til å tro at det kan komme. Grunnet statlig overstyring var det der vanskeligere å oppnå samordningsgevinster gjennom fjerning av stillinger på mellomledernivå. Det ble gjort ett slikt forsøk på skoleområdet under bydelsforsøket, og det var mislykket.

For Oslos vedkommende eksisterer det lite substansiell kunnskap om hva som er effektene av bydelsreformen. Det skyldes i stor utstrekning at reformens administrative og økonomiske sider ikke er evaluert like grundig som de svenske reformene og det danske forsøket. Det er dermed heller ikke mulig å konkludere konkret om bydelsstørrelse og økonomisk effektivitet. Til forskjell fra Bergen er det heller ikke mulig å være like optimistisk med hensyn på hvilket potensiale reformen har for økonomisk effektivisering. Reformen er mye eldre, og har vært i gang i sin nåværende form siden 1988. Det leder til å tro at eventuelle effektiviseringsgevinster ville ha vært tydeliggjort per 2001. En av de viktigste årsakene til at Osloordningen ikke har et tilsvarende potensiale, er at bydelene går glipp av samordningsmuligheter fordi skole er beholdt som et ansvar på kommunenivå. Dette er ikke like mye fordi skole er skole, men fordi bydelene dermed sammenlagt får et mindre ansvar. De har tilgang til en mindre del av driftsbudsjettet, og dermed er mulighetene til å prioritere mellom oppgaver i tråd med innbyggernes ønsker og behov færre, samt at de eventuelt har færre muligheter til å samordne lokaler, oppgaver og ansatte.

Bydelene i Oslo har, som det ble nevnt også innledningsvis, både færre innbyggere og færre oppgaver enn bydelene i de andre nordiske storbyene som har etablert bydelsorganisasjoner. De er altså mindre. Selv om den gjennomgangen av forskningen, som er foretatt, viser at det ikke er mulig å konkludere med at størrelse virker inn på den økonomiske effektiviteten, er det mulig å antyde at bydelene hverken bør være for små

eller for store. Det vil etter denne gjennomgangen være mulig å peke på at størrelse virker inn på bydelene ved at små bydeler vil være lite effektive ut fra at de er sårbare både økonomisk og administrativt. De vil kun ha et lite budsjettmessig handlingsrom, de vil ha få institusjoner knyttet til tjenestene de skal fordele, og både institusjonenes og bydelenes administrasjoner vil være små. Ved desentralisering til små bydeler vil det derfor trolig være færre effektiviseringsgevinster å hente både angående produksjonseffektivitet og samordning. Små bydeler vil også i større grad være avhengig av sine omgivelser, det vil si både i form av at det er enklere for innbyggere å sette fram ønsker og kreve sine behov stettet, og av enhetene på sentralt nivå, for eksempel i form av ressursenheter. På den annen side vil store bydeler være mindre avhengig av sine omgivelser; både i form av at det er vanskeligere for innbyggerne å sette fram ønsker og kreve sine behov stettet, og de vil være mindre avhengig av enheter på sentralt nivå i kommunen. De vil med andre ord kunne håndtere større oppgaveporteføljer på en bedre måte enn små bydeler. Hvis det etableres for store bydeler kan kommunen imidlertid komme i den situasjonen at de sidene ved kommuneorganisasjonen, som ble oppfattet som problematisk, replikeres i bydelene. Det vil si at differensiering og sektorisering igjen kan være utgangspunktet for manglende effektivitet. Derfor forutsettes det at bydelene heller ikke bør være for store.

Summary

Marit Helgesen, Jan Erling Klausen and Anne Lise Fimreite

Fewer and bigger urban districts?

NIBR Report 2001:17

The report comprises four modules: modules 1–3 analyse the relation between district size (in terms of number of residents) and local democracy indicators on the basis of data from Oslo (module 1), Scandinavian cities (module 2) and reasoning on the system of government in Oslo (module 3). Module 4 explores findings from Scandinavian evaluation reports on the impact of district size on a variety of effectiveness indicators.

Status of local democracy (Module 1)

Looking at the status of local democracy in the districts as of 2001 we see that while district democracy is still working, there are relatively dramatic indications that this aspect of local democracy is in considerable jeopardy:

- Activity in local party groups is generally low, and sinking slowly. The number of active members is teetering on the edge of the tenable if the parties' local organisations are to continue as a mainstay of district democracy.
- From the point of view of district politicians, city council regulations are considered to be substantially (and increasingly) curtailing their power to govern.
- Turnout at elections to district councils has dropped dramatically, sinking beneath 45 per cent in one district. Political participation is low, and people in the districts entertain in part extremely negative views of their chance of influencing policy.

District size and local democracy indicators (Module 1)

The population studies have explored a number of indicators related to people's knowledge, participation and attitudes towards district politics and the system of districts. While we found significant variation in the indicators between districts, their actual *size* had little or no impact at all here.

In those cases in which analyses show an apparent declining tendency regarding knowledge, participation and attitudes as the size of the district rises, one often finds that the effect is due to underlying systematic imbalances in the composition of the districts' populations, which in turn covary systematically with their size. The most important factor here is age. We see that the sense of belonging to one's own district, certain types of knowledge about the district system and its politics differ significantly between the middle-aged and elderly on the one hand, and the young on the other. Older people generally have the strongest attachment to their district, they know more about the local politics, they participate more, and their views of politicians' ability to listen to the needs and desires of their constituency are more affirmative.

At the same time, average age is noticeably lower in central districts than on the outskirts of Oslo. And these central districts are generally larger than those on the outskirts. We have applied a consistent threefold division of districts on the basis of size. The findings therefore form a relatively stable pattern: people in small districts on the outskirts of Oslo are older on average. Since age is the most important single variable when it comes to explaining variations in knowledge, participation and attitudes, the result is systematic differences between the small and the large districts. *When we analysed variations in knowledge, participation and attitudes among residents, in none of the outcomes did the size of the district figure as a significant explanatory factor.*

In the reanalysis of data from studies on district politicians and party groups, the absence of correlations was even more marked. It is therefore unnecessary to pursue them in detail here. *None of the indications on the activity and attitudes of district politicians covaried systematically with district size. Nor does activity in party groups appear to have any connection with district size.*

Turning to attitudes towards a possible new reform of the district system, the studies indicate that Oslo's Executive Board has substantial backing among both Oslo residents and district politicians to initiate a reform of this nature. It appears, however, that the public are slightly more enthusiastic than politicians.

Scandinavian cities (Module 2)

The general hypotheses underlying the discussions in this chapter are as follows:

- (1) Fewer and larger districts will reinforce their capacity to govern
- (2) Fewer and larger districts will undermine their representative effectiveness

Suppositions concerning overall, general government are not set out.

Main findings, population studies (Module 2)

Is knowledge in larger districts concerning the district system and politics worse than among people in small districts? Is their political participation less extensive, and their attitudes to "district democracy" less positive? The answers contained in the studies we have looked at can hardly be construed as affirmative. There is absolutely no support among them with respect to political participation. In other words: *there are no grounds to assume that people's political participation differs between large and small districts.*

The limitations inherent in the data do not allow us to discount with a high level of certainty the possibility that people in larger districts have less knowledge on the politics of their district than people in smaller districts, but neither is there any support for the assumption in the analysis.

With regard to people's attitudes to the district system and politicians, the data are quite extensive. The studies carried out in Stockholm, Copenhagen, Bergen and Oslo (1998) allow of no support for the assumption of a connection between district size (in terms of numbers of residents) and positive or negative attitudes. In the studies from Malmö and Oslo in 2001, there is, however, a swing in the expected direction. People in larger districts in Malmö are less inclined to feel that district politicians do a good job, and are also less inclined to feel that the district reform has made it any easier to get in touch with local politicians and officials. They are also more sceptical with regard to the outcome of the reform, and are less inclined to feel that the reform has increased their influence. These effects, however, are extremely weak, and cannot support for definite conclusions.

The reanalysis is overall primarily a documentation of the fact that there are few reasons to assume that the size of the districts has any essential impact on people's participation and involvement in local district politics. We can assume that other factors play a more substantial role than the number of residents in an district.

Main findings, politician studies (Module 2)

Data from the studies on politicians have been used partly to explore effective representation (extent of contact between district politicians and residents together local associations and groups), partly the ability to govern, and integrated city governance (views related to governance are limited to the district councils' freedom to take action). The strategy applied here is comparison across cities.

The analyses lend no support to the assumption that contact between district politicians and residents is greater in cities with small districts. On the contrary, it appears that contact is most extensive in Copenhagen and Stockholm, the two cities topping the list of district size, extent of decentralised tasks and powers devolved to the district councils. The analysis reveals no systematic differences between large and small districts within the individual cities with regard to contact between district politicians and residents. There are no tendencies in the data when we compare these variables with one another.

The conclusion to be drawn here is that it would be unreasonable to view the opinions of district politicians on centralised governance as a function of the size of the district. On the other hand, the results are as expected based on what we know about the general operation of the district systems.

Literature study (Module 2)

It transpires that the evaluation reports contain hardly any arguments tangibly linking the variations in the size of the districts to democracy indicators. Further, many of the reports deal with the districts in an umbrella fashion or in a way that makes it difficult to compare small and large districts. The most relevant approach left is therefore to compare cities on the basis of average district size. The strategy adopted entailed summarising key findings in the evaluations on effective representation, ability to govern and integrated city governance to see if there were any links with district size in the different cities. Is there evidence in the results from the evaluations that effective representation in cities with higher average numbers of residents in districts is weaker than in cities with lower averages? What is the impact of the extent of decentralised tasks? How has the ability to govern and integrated city governance worked in cities with large and small districts respectively – defined both in terms of numbers of residents and extent of decentralised powers?

When we take the findings in the reports into account, the conclusion emerging from the literature study is clear:

There are no grounds to assume that variations in the number of residents in districts have much to offer when it comes to explaining the intercity variations with regard to effective representation, ability to govern, and integrated city governance.

In fact, the main impression we are left with after going through the evaluations is that the assumptions concerning the impact of district size are questioned far often than they are supported. And with regard to participation and involvement, which we have placed under "effective representation", our impression is that it is difficult to see any outstanding variations between the cities.

Main arguments (Module 3)

The reasoning in module 3 is based partly on “certain” premises, that is, reasoning around factors that (1) follow logically from a new district reform or which (2) may come to pass independently of any reform:

1. If the districts increase in size and decrease in number, the logical consequence will be that decisions taken by district councils will increase in importance, both in terms of the (increasing) number of citizens affected and because the individual committee will have a greater share of the municipality’s total resources at their disposition. To the degree that the cut in numbers of districts is sufficiently great, then decisions made by the individual committee (in contrast to the present situation) may have a crucial effect on the overall goal attainment of the municipality, as set out in the planning figures for instance.

2. The responsibility taken on by the state for running hospitals will reduce the range of tasks centrally managed by municipal authorities. A mounting use of rights legislation and other powerful state instruments could increase the pressures on municipal freedom of action.

In addition, we argue that these and other factors could result in a certain level of *local political mobilisation* in the districts. Our reasons are as follows:

- Increase in the numbers of people affected by decisions made by local district councils
- Strengthened identity of and interest in district councils functioning in larger areas
- Mobilising effects of possible new tasks

In sum, this may increase the influence of local interests in the politics of the district councils and decrease the effect of political signals from the centre. This could in turn lead to widening differences between services available (i.e., an emphasis on different types of services) in the districts.

A reduction in the number of districts could result in greater interest in the media for differences (caused by local political prioritisation or other causes) between districts. Possible new tasks in the districts, especially primary education, may also be the object of greater media concern with such differences. This in turn could spawn a political drive from the centre to amplify intervention in the dealings of the districts. The reasons would be political pressures exerted by the media, public opinion, stronger state regulations (channelled out to the districts via the city council and executive board), a need for political assertion, weaker impact of indirect instruments of governance as a result of local mobilisation and special factors associated with probable new designated tasks.

In all, the possible consequences for the municipalities’ system of integrated city governance of the district sector as a result of the district reform *could* be:

- Local mobilisation, increased emphasis on local interests, weakening of centralised political regulation, greater differences between the districts and greater interest in them
- A swing away from the application of indirect instruments of government towards direct instruments *vis-à-vis* the individual districts
- A more active and direct governance role *vis-à-vis* the districts on the part of the city council
- Increased tension in the parliamentary relation between city council and executive board in consequence of “council domination”

- Increased tension in the relations between governance levels

These effects will very largely depend on the extent of the reduction in the number of districts, and the tasks that are delegated to them. Moderate changes may have hardly any tangible effects.

Size and effectiveness (Module 4)

To summarise, there are no findings from studies on the organisation of districts at the Nordic level that allow us to draw any definitive conclusions regarding the connection between size and effectiveness in the districts. Although the extent to which size has been incorporated as an independent variable in the analyses is extremely limited, some openings have emerged to set out some arguments on size and effectiveness.

It appears that size has not been considered as an influential factor by those who decided to implement decentralisation measures in the various municipalities. Small districts are expected to manage the provision of the same services at the same level of quality as the large ones. The system of criteria, as presented in the literature we have reviewed, is not aimed at differences in size, and allows therefore of less manoeuvrability for small districts than large. At the same time, it seems too that factors such as reorganisation at the level of the district and enthusiasm are characteristic of the reforms and have a far greater impact on effectiveness than size.

1 Bydelsstørrelse og demokrati

1.1 Innledning

NIBR har i samarbeid med LOS-senteret i 2001 gjennomført prosjektet ”Ny bydelsreform i Oslo kommune”, på oppdrag fra Oslo kommune og KS Forskning/Program for storbyrettet forskning. Denne rapporten er prosjektets sluttrapport.

Prosjektet er bygget opp av fire moduler, og dette avspeiles i rapportens oppbygging. Modul 1 – 3 dreier seg om eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer, mens modul 4 tar for seg eventuelle sammenhenger mellom størrelse og effektiv tjenesteforvaltning i bydelene.

Modul 1 bygger på data og publikasjoner fra undersøkelser i Oslo, spesielt NIBRs evaluering av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i periodene 1995 – 99 og 1999 – 2003. Det er laget en kort gjennomgang av utviklingen av lokaldemokratiet i bydelene siden bydelsreformen i 1988, som munner ut i en beskrivelse av status for ”bydelsdemokratiet”. Videre er det gjennomført en analyse av datasett fra undersøkelser rettet mot innbyggere, bydelspolitikere og lokale partilag i 2001, for å identifisere eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse (folketall) og lokaldemokratiske indikatorer.

Modul 2 bygger på data og publikasjoner fra evalueringer av bydelsforsøk og bydelsreformer i byene København, Stockholm, Gøteborg, Malmø, Oslo og Bergen. Det er gjennomført en reanalyse av datasett fra undersøkelser rettet mot innbyggere og bydelspolitikere i fem av disse byene, for å identifisere eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse (folketall og omfanget av desentraliserte oppgaver) og lokaldemokratiske indikatorer. Det er videre laget en litteraturgjennomgang, hvor viktige funn fra evalueringsrapportene trekkes frem og drøftes.

Modul 3 tar for seg mulige konsekvenser av en eventuell bydelsreform for politisk styring innenfor Oslo kommunes desentraliserte styringssystem. Strategien har vært å utlede informerte resonnementer om slike konsekvenser, som ikke lar seg studere empirisk før en eventuell reform er gjennomført.

Modul 4 er en gjennomgang av publikasjoner fra evalueringer av bydelsforsøk og bydelsreformer i byene København, Stockholm, Gøteborg, Malmø, Oslo og Bergen. Siktemålet har vært å identifisere funn som indikerer en sammenheng mellom bydelenes størrelse og effektiviteten i bydelenes tjenesteforvaltning.

Rapporten er strukturert etter denne inndelingen i moduler. Det er utviklet et felles teoretisk grunnlag for analysene i modul 1 – 3, og denne drøftelsen er lagt til dette kapittelet. Det foreligger oppsummerende konklusjoner for hvert modul, i slutten av hvert av kapitlene.

1.2 Problematisering og antagelser

På hvilken måte varierer betingelsene for demokratisk styring av bydelene med deres størrelse? En innfallsvinkel til å analysere dette spørsmålet ligger i en generalisert forståelse av rasjonale bak opprettelsen av en bydelsordning.

Den enkelte innbygger i Oslo er på et vis borger av tre ulike politiske fellesskap, nemlig staten, kommunen og bydelen. Kommunens delegasjon av myndighet til bydelene er en parallell til statens delegasjon av myndighet til kommunen. I begge tilfeller er det opp til det høyere nivået å legge ut eller trekke inn oppgaver og autoritet fra det lavere nivået. På hver av arenaene er det dermed begrensninger på folkets myndighetsutøvelse; bare det øverste nivået kan regnes som suverent. Demokratiet - folkestyret i bydelene - foregår dermed under forholdsvis komplekse betingelser.

Denne typen politisk-administrative systemer beskrives av Robert Dahl og Edward Tufte i deres analyse av demokrati og politiske enheters størrelse – ”Size and democracy”, og av Robert Dahl i artikkelen ”The city in the future of democracy”³. Deres resonnement bygger på to hoveddimensjoner ved demokratiet, nemlig *styringsevne* og *effektiv representasjon*. ”Styringsevne” defineres som det politiske systemets evne til å gi adekvat respons på innbyggernes ønsker og behov, mens ”effektiv representasjon” henspeiler på innbyggernes kontroll over beslutningene som fattes. Dahl og Tufte antar at disse to faktorene må avveies mot hverandre, når man skal fastsette størrelsen på et politisk system: Jo mindre omfattende et politisk system er, jo bedre muligheter vil den individuelle borger ha for å få gjennomslag for egne synspunkter. Samtidig kan det tenkes at et politisk systems kapasitet til å «gi adekvat respons på innbyggernes ønsker og behov» styrkes ved økende størrelse, fordi større systemer har mer ressurser og en sterkere posisjon overfor sine omgivelser.

Det er flere begrunnelser for påstanden om at *effektiv representasjon* svekkes når det politiske systemet øker i størrelse. Ved valg vil den enkelte stemme matematisk sett telle relativt mindre når antall stemmeberettigede i et politisk system øker. Mulighetene for folkelig styring gjennom direkte deltagelse vil samtidig svekkes, fordi de praktiske mulighetene for å avvikle allmøter og lignende minsker. Ulike teoretikere vektlegger andre aspekter. J. S. Mill la for eksempel vekt på at den folkelige kontrollen over de lokale administrasjonene bare kan utføres på en fortjenstfull måte ved å etablere et lokalt politisk organ⁴. Han understreket også den oppdragende betydningen av lokale politiske arenaer, ved deres funksjon som ”skoler” for politisk deltagelse. Deltagelse lokalt er en forutsetning for å opparbeide den kompetanse som er nødvendig for også å vinne innflytelse på andre arenaer, og lokale politiske systemer kan i kraft av deres begrensede størrelse oppleves som mer åpne, tilgjengelige og inviterende enn andre arenaer. Et annet argument som bør trekkes frem, er hensynet til lokale variasjoner i innbyggernes ønsker og behov. Jo mindre et politisk system er, jo bedre vil mulighetene være for å tilpasse politikken som føres til slike variasjoner, i den grad disse er geografisk betingede.

Når det gjelder politiske bydelsordninger mer spesielt, bør det også påpekes at større og færre bydeler vil redusere antallet bydelspolitikere, gitt at antallet medlemmer i

³ Dahl, R. A. og Tufte, (1973): *Size and democracy*. Stanford university press, Stanford, California. R. Dahl (1967): *The City in the Future of Democracy*. *American Political Science Review*, Vol. LXI, Desember 1967

⁴ Mill, J. S. (1972 (1861)) *Considerations on representative government*. London: Everyman

bydelsutvalgene ikke skal økes.⁵ Dermed blir den totale kontaktflaten mellom innbyggere og bydelspolitikere smalere.

Hovedargumentene for at ”effektiv representasjon” svekkes når et politisk system øker i størrelse er dermed de følgende:

- Den enkelte stemme som avgis ved valg vil telle relativt mindre
- Mulighetene for alminnelig politisk deltagelse utenom valg vil i praksis bli dårligere
- Den folkelige kontrollen med de lokale forvaltninger vil svekkes
- Politisk læring vil svekkes fordi store enheter kan oppleves som mindre åpne og inviterende
- Muligheten for politisk tilpasning til lokale variasjoner i ønsker og behov vil bli mindre.
- Kontaktflaten mellom innbyggere og politikere blir relativt smalere.

Disse argumentene er sentrale i litteraturen om ”lokaldemokratiet”, en litteratur som utgjør en spesiell del av demokratiteorien. Hovedanliggendet er å demonstrere den prinsipielle og praktiske ønskeligheten av at et lands styringssystem har et lokalt (eventuelt også et regionalt) styringsnivå. Dette innebærer at argumentene retter seg mot vesentlige forskjeller i størrelse, nemlig forskjellene mellom staten som helhet, og den enkelte lokalforvaltning. Når vi i det følgende skal vurdere betydningen av forskjeller i størrelse mellom bydeler, er det viktig å ha i mente at disse forskjellene er langt mindre. Dermed er det et empirisk spørsmål hvorvidt disse betraktningene er relevante.

Når det gjelder *styringsevne*, legger Dahl og Tufte til grunn at større politiske systemer vil ha større evne til å kontrollere og regulere de aspekter ved sine omgivelser som innbyggerne ønsker å kontrollere. Problemet med små politiske enheter, som antikkens bystater, er at man i dagens situasjoner står overfor så mange problemer som ikke lar seg løse på praktisk vis hvis bystaten er øverste politiske enhet. Her er forurensingsproblematikken et prominent eksempel. Når man utvider størrelsen på det politiske systemet utvides også grensene for hva slags problemer systemet er i stand til å håndtere.

Dette generelle argumentet har begrenset relevans når det appliseres direkte på dagens bydelsordning i Oslo, siden store og små bydeler er tillagt samme ansvar og oppgaveportefølje. Argumentet kan gjøres mer relevant på to måter. For det første vil en eventuell reduksjon i antall bydeler gjøre bydelsforvaltningene større, på den måten at den enkelte bydel får større budsjetter og flere ansatte. Dette kan ha implikasjoner for bydelenes styringsevne. Her er det særlig resonnementer av organisasjonsteoretisk art som er relevante. Større bydelsforvaltninger vil kanskje bli mer slagkraftige, ved at man i større grad kan bygge opp spesialisert kompetanse hos visse medarbeidere. Økende total ressursramme kan føre til en opplevelse av økt budsjettmessig fleksibilitet, fordi budsjettmessige påplusninger eller nedskjæringer kan fordeles på mindre inkremitter. For det andre kan en eventuell bydelsreform innebære at nye oppgaver legges ut til bydelene. I så fall vil muligheten for å samordne drift av ulike tjenester rettet mot samme eller delvis sammenfallende klientgrupper økes. Muligheten for budsjettmessige omprioriteringer vil også kunne øke, fordi det bli flere områder å prioritere mellom. Styringsevnen hos den enkelte bydel kan dermed tenkes å øke med økende størrelse, i alle fall inntil et visst punkt, på grunn av økt fleksibilitet, økte spesialiseringsmuligheter, og økte koordineringsmuligheter.

⁵ Det er relevant å vurdere hvorvidt antallet medlemmer av bydelsutvalgene bør økes i forbindelse med en eventuell bydelsreform.

Både styringsevne og effektiv representasjon er demokratiske verdier. Implikasjonen av Dahl og Tufes resonnement er dermed på et vis at den demokratiske "nettovirkningen" av en endring av det politiske systemets størrelse kan være konstant. En økning i størrelse kan styrke styringsevnen og dermed gi en demokratisk gevinst, men dette vil skje på bekostning av den demokratiske verdien effektiv representasjon. Tilsvarende kan et tap av styringsevne ved å gjøre det politiske systemet mindre oppveies av økt representativ effektivitet. Når spørsmålet om de demokratiske konsekvenser av endret størrelse skal analyseres, er det dermed nødvendig å bruke en mer nyansert innfallsvinkel enn "mer eller mindre demokratisk". Det er nødvendig å skille mellom ulike typer demokratiske konsekvenser, og avveie disse mot hverandre. Når det gjelder en reform av bydelsordningen i Oslo, bør spørsmålet derfor ikke være hvorvidt en økning i bydelenes størrelse vil gjøre bydelsordningen "mer eller mindre demokratisk". Spørsmålet bør heller være: *Hvilke konsekvenser vil en endring av bydelenes størrelse ha for ulike aspekter ved demokratiet?* Og vil disse konsekvensene være av en slik art at en demokratisk verdi må veies opp mot en annen?

Når den enkelte bydel betraktes isolert, vil Dahl og Tufes resonnement innebære at en endring mot færre og større bydeler vil styrke bydelens styringsevne, men svekke deres representative effektivitet. Analysen blir imidlertid mer kompleks enn dette, siden bydelene også er deler av et større styringssystem. Det er dermed ikke tilstrekkelig å vurdere konsekvenser av en bydelsreform for styringsevne og effektiv representasjon i den enkelte bydel, det er også nødvendig å ta i betraktning tilsvarende konsekvenser for kommunen som helhet. De demokratiske avveiningene som følger med eventuelle endringer av bydelenes størrelse blir delvis knyttet til avveiningen mellom styringsevne og effektiv representasjon i den enkelte bydel, delvis til de virkninger som endret bydelsstørrelse kan ha på styringsevne og effektiv representasjon i kommunen som helhet. Også her kan det tenkes at den demokratiske "nettovirkningen" kan være konstant, ved at negative endringer lokalt kan oppveies av positive endringer sentralt.

For å gjøre dette siste argumentet mer spesifikt, er det nødvendig å vurdere hvordan en reduksjon i antall bydeler kan tenkes å påvirke styringsevne og effektiv representasjon i kommunen som helhet. Vi skal her bruke begrepet "helhetlig overordnet styring", som henspiller på kommunens overordnede politiske organer, og deres evne til å gi kommunens innbyggere "adekvat respons" på sine ønsker og behov samtidig som hensynet til effektiv representasjon ivaretas.

Det kan hevdes at byrådet og bystyret generelt har tre typer interesser knyttet til bydelenes virksomheter:

Overordnede politiske målsetninger: Byrådet og bystyret har styringsinteresser knyttet til måloppnåelsen innenfor spesifikke områder av bydelenes ansvarsområder. Dette kommer blant annet til uttrykk i plantallene for virksomhetsområdene, og i de verbale signaler om byrådets ønskede satsinger som gis i byrådets budsjettforslag (sak 1). Plantallene indikerer målsetninger om blant annet dekningsgrader og saksbehandlingstider innenfor spesifikke tjenesteområder. Bydelenes politiske prioriteringer har samlet sett stor betydning for oppnåelsen av disse målsetningene. For byrådets del vil "helhetlig overordnet styring" dermed delvis dreie seg om hvorvidt byrådets egne politiske prioriteringsønsker har innvirkning på bydelenes samlede prioriteringer, delvis om at byrådet kan stilles parlamentarisk ansvarlig hvis bystyrets målsetninger ikke oppnås i byen som helhet.

Budsjettbalanse og kontroll over kostnader: Bydelene forvalter om lag 35% av kommunens samlede driftsutgifter. Budsjett disiplin og kostnadskontroll i bydelene har

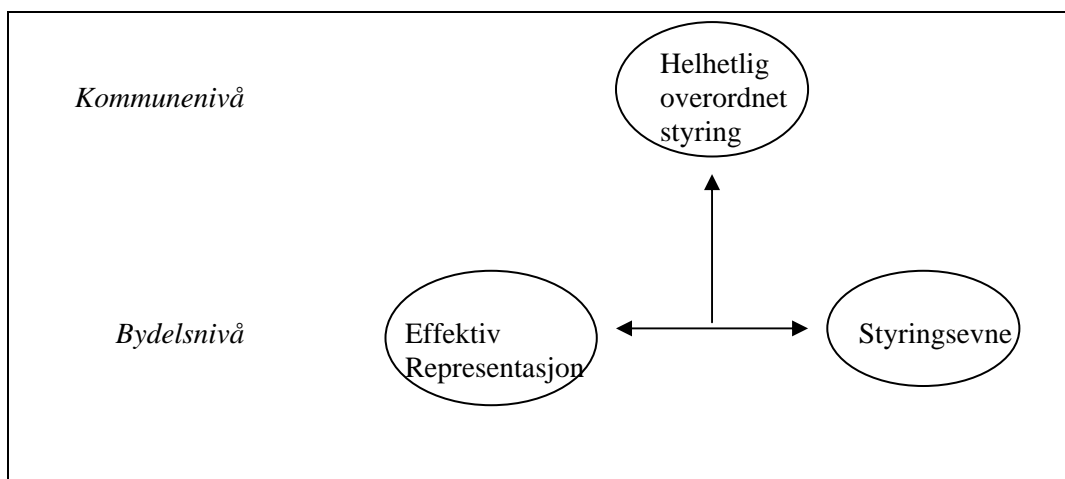
dermed stor betydning for den samlede økonomiske styringen av kommunen. Dermed er dette også et element i ”helhetlig overordnet styring”.

Relasjoner mellom styringsnivåene: Siden bystyret og byrådet er kommunens overordnede politiske organer, og har overordnet ansvar for kommunens samlede virksomheter, er det av stor betydning for ”helhetlig overordnet styring” at det er konstruktive relasjoner mellom styringsnivåene.

Begrepet ”helhetlig overordnet styring” dekker dermed både representative og styringsmessige aspekter. Det er ingen grunn til å anta at endringer i bydelenes størrelse endrer *balansen* mellom effektiv representasjon og styringsevne på sentralt nivå i kommunen. Dermed vil vi referere til ”helhetlig overordnet styring” når det er tale om byrådet og bystyret, og reservere Dahl og Tuftes dilemma til det som dreier seg om den demokratiske styringen på bydelsnivå.

Endringer av bydelenes antall og størrelse kan på ulike måter tenkes å påvirke byrådets og bystyrets helhetlige overordnede styring.⁶ Når de ”demokratiske virkninger” av eventuelle endringer i bydelenes størrelse skal vurderes samlet, kan det generelt legges til grunn at en styrking eller svekkelse av styringsevne og effektiv representasjon på bydelsnivå kan veies opp mot styrking eller svekkelse av bystyrets og byrådets evne til helhetlig overordnet styring. Dette er skjematisk fremstilt i figuren nedenfor.

Figur 1.1 *Virkninger av endret bydelsstørrelse på ulike aspekter ved den demokratiske styringen av Oslo kommune.*



Figuren er ment å indikere de to typene avveininger man står overfor med hensyn til demokratisk styring og endret bydelsstørrelse:

- 1) Dahl og Tuftes dilemma: Økende størrelse på bydelene antas å svekke effektiv representasjon, samtidig som styringsevnen øker. Dette dilemmaet retter seg mot konsekvenser av endret bydelsstørrelse på bydelsnivå.
- 2) Økt evne til helhetlig overordnet styring kan (fra en demokratisk synsvinkel) kompensere for svekket representasjon og styringsevne lokalt. Denne avveiningen kommer til uttrykk i den vertikale pilen i figuren.

⁶ Resonnementer om dette skal utvikles i prosjektets modul 3. Foreløpig vil vi holde dette åpent, og i stedet se hva publikasjonene fra de skandinaviske evalueringene har kommet frem til.

I figuren vil dette si at enhver endring i de tre pilenes retning kan regnes som en demokratisk forbedring, mens endringer mot punktet hvor pilene møtes tilsvarende regnes som en svekkelse. Koblet til bydelsstørrelse er den teoretiske antagelsen at økende størrelse vil svekke "effektiv representasjon" og øke "styringsevne" på bydelsnivå. Vi har ikke utledet spesifikke forventninger angående virkninger på helhetlig overordnet styring.

I kapittel 2 og 3 rettes fokus mot bydelsordningen i Oslo, og bydelsordningene i seks skandinaviske storbyer. Disse kapitlene vil bygge på det teoretiske grunnlaget som er presentert i dette avsnittet. Hovedinnfallsvinkelen blir dermed å identifisere eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer som kobles til begrepene effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig, overordnet styring.

2 Modul 1

2.1 Innledning

Denne delen av rapporten fokuserer på lokaldemokratiet i Oslos 25 bydeler. Det er to temaer som skal berøres: Status for lokaldemokratiet i bydelene, og spørsmålet om eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer.

I et notat beskrives målet for delprosjekt 1 i Oslo kommunes prosjekt om ny bydelsreform (Bydelens oppgaver i dag) som følgende:

Målet for delprosjektet er å frembringe en status for hvordan dagens bydelsstruktur ivaretar de funksjoner og oppgaver de var ment å skulle løse ved innføringen av bydelsordningen i 1988.⁷

I tråd med dette, skal det gjennomføres en kortfattet gjennomgang av utviklingen av lokaldemokratiet i bydelene siden bydelsreformen i 1988, som skal munne ut i en analyse av status for dette "bydelsdemokratiet". Gjennomgangen skal baseres på foreliggende litteratur fra studier av bydelene. Det skal også gjennomføres reanalyser av data fra NIBRs evaluering av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i 1995 og 1999.

Med hensyn til problemstillingene knyttet til bydelenes størrelse, skal denne delen i sin helhet baseres på data fra undersøkelser gjennomført i 2001, fra prosjektet om direkte valg til bydelsutvalg. Disse undersøkelsene er rettet mot tilfeldige utvalg på 1200 innbyggere, samtlige ledere av lokale partilag og samtlige medlemmer av de 25 bydelsutvalgene.

2.2 Utviklingen av lokaldemokratiet i bydelene

1972 - 1988

Siden bystyrevedtaket om å opprette den første bydelsordningen, den 7. desember 1972,⁸ har lokaldemokratiske målsetninger hatt en fremtredende plass i debatter og kommunale dokumenter. Betydelige mengder tid og ressurser er satt inn på å virkeliggjøre visjonene om bydelene som vitale lokaldemokratiske arenaer, hvor innbyggerne skulle kunne ha innflytelse over saker i sine nærmiljø, og hvor den demokratiske deltagelse mer generelt skulle styrkes gjennom et økt lokalt engasjement. Samtidig er det et gjennomgående trekk at *oppnåelsen* av disse målsetningene ofte har blitt vurdert som utilfredsstillende.

⁷ Notat ELB av 15.1.2001, side 3

⁸ Bystyresak 361/72

I den første bydelsordningen, som var i funksjon frem til bydelsreformen i 1988, var bydelenes fullmakter meget begrensede. Det fantes ikke egne administrasjoner for bydelsutvalgene, og ingen kommunale tjenester var lagt ut. De få skriftlige kilder som foreligger om denne ordningen, tyder på at ordningen i stigende grad ble oppfattet som utilfredsstillende. I følge Bernt H. Lund (2000) ba relativt mange om å bli fritatt for sine verv i bydelsutvalgene. Lund forklarer dette med at *"Resultatet av arbeidet ikke sto i forhold til innsatsen (...) Selv der de hadde uttalelsesrett, hendte det ofte at bydelsutvalgene meninger ikke ble tatt hensyn til. Delvis hadde de ikke opparbeidet tilstrekkelig status i det kommunale systemet, delvis ble de betraktet som enhver annen interesseorganisasjon."* Stokkeland (1976) registrerer også *"betydelig misnøye med den kompetanse bydelsutvalgene har"*.

Da bystyret i 1981 drøftet en innstilling om videreutviklingen av bydelsordningen, den 21. mai 1981, ble også de lokaldemokratiske hensyn tillagt stor vekt. *"Målet var mer makt og innflytelse over byens utvikling delegert til byens innbyggere"*, heter det hos Lund (2000).⁹ Da bydelsforsøket i fire bydeler fra 1985 – 87 ble evaluert, ble det imidlertid registrert forholdsvis blandede oppfatninger om de lokaldemokratiske aspekter ved forsøket. Det lokalpolitiske arbeidet var blitt stimulert, men virkningene ute i befolkningen var moderate. Hansen (1987) hevder i sin hovedoppgave i statsvitenskap at *"viderutviklingen av BU-ordningen har dreid fra en hovedvekt på delttagelsesmessige motiver til en dominans av administrative motiver"*, og viser i denne sammenheng til at de administrative sidene ved reformen hadde fått størst oppmerksomhet i media og fra kommunens side. Undersøkelser blant bydelspolitikere viste at de som først og fremst hadde knyttet sine forventninger til de lokaldemokratiske målsetningene, også var blant de minst fornøyde med forsøket.

1988 - 1991

Dagens bydelsordning ble opprettet i 1988, og det er denne ordningen vi skal befatte oss med i det følgende. I motsetning til situasjonen i andre skandinaviske storbyer som har gjennomført lignende reformer de siste 12 årene, ble det ikke gjennomført noen demokratievaluering av reformen. Den første kilden til systematisk analyse av det lokaldemokratiske liv i de 25 bydelene finnes derfor i tre arbeider som ble publisert i 1991 av Asbjørn Røiseland, daværende forsker ved NIBR.

I rapporten *"Bydelspolitikere i Oslo: Hvem er de?"* analyserer Røiseland (1991a) et sett på fire ulike roller bydelspolitikere kan gå inn i, og forsøker å forklare hvorfor politikere går inn i ulike roller. De fire rollene han opererer med er:

- *Storbypolitikeren*, som er orientert mot fordelingsspørsmål både i storbyen og i egen bydel. Bydelspolitikere som går inn i denne rollen ser ikke på seg selv som forsvarere av en spesiell sektor, men er opptatt av delvis å tilpasse fordelingen av ressurser best mulig i egen bydel. Disse politikere er også opptatt av å ivareta bydelenes ansvar for kommunens samlede økonomi, og at egen bydel dermed må påta seg sin del av byrden når det er økonomiske innstramminger.
- *Bydelsforsvarerens* rolle er mer isolert opptatt av forholdene i egen bydel, og er i sin kontakt med kommunen sentralt mest opptatt av å fremme ønsker og krav fra egen bydel. Når så midlene skal fordeles innad i bydelen, er han i tett kontakt med ulike instanser og er opptatt av å ivareta lokale ønsker og krav.
- *Ekspeditør-rolle*n innebærer et fokus på fordelingen mellom sektorer, og hvordan storbyen fordeler mellom disse sektorene. Dette er gjerne politikere med

⁹ Side 150

bakenforliggende sektortilhørighet, for eksempel som lærere eller medlemmer av et kommunalt sektorutvalg. Ekspeditørene betrakter ulikheter i tjenestetilbudet bydelene imellom som et onde, og er opptatt av å få til standardisering over bydelsgrensene. Det er her begrepet ekspeditør kommer inn, siden disse politikerne i liten grad ønsker å få til spesielle innretninger i egen bydel.

- *Ombudsrollen* betegner politikere som er opptatt av å ivareta særinteresser og enkeltsaker i egen bydel. Disse politikerne er lite opptatt av overgripende fordelingsspørsmål, og er utpregede ”nedenifra-og-opp”-politikere som retter oppmerksomheten mer mot enkeltsaker enn overgripende planvedtak og budsjettvedtak.

På grunnlag av en spørreundersøkelse til samtlige bydelspolitikere gjennomført i 1990, plasserer Røiseland 42% av bydelspolitikerne i rollen som bydelsforsvarere, 30,2% som ”storbypolitikere”, 17,9% som ”ombud” og 9,9% som ”ekspeditører”. Dette viser at bydelspolitikerne på et tidlig tidspunkt primært gikk inn i en rolle som representanter for sitt lokalområde.

Røiseland setter opp tre hypoteser for å forklare hvorfor politikerne går inn i disse rollene. ”Individ-hypotesen” fokuserer på individuelle bakgrunnsfaktorer, slik som alder, kjønn og utdanning. ”Politikk-hypotesen” fokuserer på betydningen av forhold som partitilhørighet, utvalgsmedlemskap og politisk erfaring, mens den ”kontekstuelle” hypotesen fokuserer på forhold knyttet til den enkelte bydel, slik som ulikheter i tjenestestrukturen, ressursgrunnlag, økonomisk handlingsrom og lignende. Det viser seg at den individuelle hypotesen gir liten forklaringskraft, det samme gjelder den kontekstuelle hypotesen, mens politikk-hypotesen kommer en god del bedre ut. Dette innebærer at det først og fremst er forhold knyttet til bydelspolitikernes politiske bakgrunn som forklarer hvilken rolle de går inn i som bydelspolitikere.

Rapporten ”Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?” (Røiseland 1991b) tar for seg bydelspolitikernes *kontaktmønster*, deres tilgang til *informasjon om tjenestetilbudet* i egen bydel, *interessekonfliktene* i styringssystemet, *rollefordelingen* blant bydelspolitikere og deres oppfatninger om *maktfordelingen* i bydelssystemet.

Røiseland finner at bydelspolitikernes kontaktmønster først og fremst er knyttet til hyppige kontakter innad i egen bydel, ikke minst med egen partiorganisasjon og innbyggere i bydelene. 68% oppgir å ha blitt kontaktet av innbyggere i egen bydel 3 ganger eller mer siste år, 40% av lokale foreninger og lag, 34-36% av barnehager, sykehjem og eldresentre. Etter Røiselands vurdering tyder data på at kontakten mellom bydelspolitikere og bydelsbefolkningen har økt siden bydelsforsøket. Han er overrasket over å finne stor kontakthypighet mellom skolen og bydelspolitikere, og at innbyggerne ofte tar kontakt angående tekniske saker og veisaker, alle områder som ikke er lagt til bydelene. Kontakten med rådhuset er først og fremst til bystyrerepresentanter i egne partier, i mindre grad til byrådet eller (den daværende) bydelsavdelingen.

Med hensyn til informasjon om tjenestetilbudet, finner Røiseland at om lag hver femte bydelspolitiker finner det nokså vanskelig eller meget vanskelig å få kunnskap om kvaliteten på bydelens tjenestetilbud, mens noe færre er av samme oppfatning når det gjelder ressursbruken.

Når det gjelder konfliktlinjene, finner Røiseland at bydelspolitikken er sterkt politisert, og at det går klare konfliktlinjer mellom partiene. Det er også en meget sterkt partipolitisk skillelinje når det gjelder vurderinger av forholdet til byrådet og den sentrale bydelsadministrasjonen, ved at bydelspolitikere på høyresiden (som var i posisjon sentralt på denne tiden) i mye mindre grad oppfatter at de har interessekonflikter med de sentrale

instansene. Samlet er det ganske få som opplever at de har et konfliktskyt forhold til bydelsadministrasjonen i egen bydel, men samtidig vurderes bydelsadministrasjonens makt i bydelssystemet som svært stor.

Røislands konklusjoner er at bydelspolitikere har relativt god kontakt med befolkningen, organisasjoner og institusjoner i egen bydel. Politikernes muligheter for å innhente informasjon om bydelens ressursbruk og tjenestekvalitet kan forbedres. Konflikotlinjer både i bydelen og overfor rådhuset er i stor grad avhengig av partitilhørighet. Røisland påpeker at "partiorganisasjonene binder systemet sammen"¹⁰ og at blokktilhørighet er sentral for å forstå bydelspolitikernes atferd og oppfatninger. Samtidig fremholder han at

(...) den politiske siden ved bydelssystemet, representert ved bydelsutvalgene, er på vikende front i forhold til de administrative sidene. Det er bydelsadministrasjonene som fremheves som sentrum for makt og innflytelse i bydelene, ikke bydelsutvalget.¹¹

Ulike undersøkelser indikerer at bydespolitikere tillegger sitt eget organ mindre innflytelse enn tilsvarende for andre politikere, og at innflytelsesfordelingen over tid har gått i bydelsutvalgenes disfavør.

Notatet "Bydelsutvalgene i Oslo: Stort frafall blant representantene" (Røisland 1991c) viser til at frafallet fra bydelsutvalgene var stort på denne tiden, omtrent på høyde med det høyeste frafallet blant kommunestyrene i Norge. Det som skiller bydelsutvalgene fra kommunestyrene, var imidlertid at nær halvparten av frafallet fant sted inne i valgperioden. Røisland viser således til at bortimot halvparten av de 325 representantene som startet i bydelsutvalgenes første valgperiode hadde fått innvilget søknad om fritak ferem til 1991.

Det viser seg at den viktigste gruppen av forklaringsvariable for frafallet er knyttet til opplevelse av egen innflytelse. Blant de som oppgir at de ønsker å slutte som bydelspolitikere er det langt flere som oppgir at det er vanskelig for dem å få gjennomslag for sine oppfatninger enn det er blant de som ønsker å fortsette. Også politikere med posisjoner i bydelsutvalget har en mindre tendens til å ønske å slutte.

Røislands rapporter gir dermed en del indikasjoner på tilstanden for lokaldemokratiet i bydelene tre år etter bydelsreformen, selv om fokuset ligger ensidig på bydelspolitikere og det ikke ble gjennomført undersøkelser rettet mot innbyggere, partilag eller andre instanser. Hovedinntrykket er at det er god kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere, samt andre instanser i bydelene. Bydelspolitikere hadde en bred kontaktflate internt i bydelene, og orienterte seg mot en rolle som representanter for sitt lokalområde. Samtidig virker det som om de politiske sidene ved styringen av bydelene var i ferd med å komme i bakgrunnen i forhold til de administrative sidene ved ordningen, og at bydelsutvalgenes innflytelse var relativt svak i forhold til bydelsadministrasjonen. Når det gjelder forholdet til bystyret og byrådet, kan det virke som om ordningen med oppnevning av bydelspolitikere i samsvar med sammensetningen av bystyret hadde ført til en polarisering mellom bydelspolitikere i posisjon og i opposisjon, ved at opposisjonspolitikere opplevde forholdet mellom styringsnivåene som langt mer konfliktskyt enn det politikere i posisjon opplevde det. Dette indikerer at systemet med

¹⁰ Side 60

¹¹ Side 61

oppnevning fungerer sterkt integrerende på de politiske relasjonene mellom styringsnivåene.¹²

Når det høye frafallet i bydelsutvalgene forklares med at mange representanter opplevde egen innflytelse som for liten til at de ønsket å fortsette, er dette i tråd med funnet om at bydelspolitikken på dette tidspunktet var på vikende front.

Hovedinntrykket er dermed at de ganske høye lokaldemokratiske ambisjonene som lå bak bydelsreformen i 1988 i litt begrenset grad ble innfridd de første tre årene. I perioden 1991 – 1995 foreligger det ingen undersøkelser om bydelsdemokratiet, men fra 1995 og frem til 2001 foreligger det resultater fra en rekke undersøkelser gjennomført i forbindelse med evalueringen av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg.

1995 - 2001

Sluttrapporten fra evalueringen av forsøket med direkte valg ble fremlagt i 1998 (Hagen m.fl. 1998). Selv om analysene og konklusjonene er rettet mot spørsmålet om direkte valg, kan også rapporten i noen grad leses som en beskrivelse av status for bydelsdemokratiet. Vi skal derfor referere til noen hovedkonklusjoner fra rapporten, men vil vise til reanalysen av data fra innbyggerundersøkelsene i årene 1995 – 2001 for mer detaljerte konklusjoner. Sammen med gjennomgangen av funnene fra 1998 skal vi referere til noen funn fra undersøkelsene i 2001 rettet mot bydelspolitikere og lokale partilag.

Rapporten fra 1998 viser at partienes lokallag i Oslo sliter i motbakke. Medlemsmassen har vært sterkt avtagende, og aktiviteten i mange av partilagene må betegnes som ganske lav. I 1996 gjennomførte partilagene i gjennomsnitt 4 møter, og det var i gjennomsnitt 13 – 14 medlemmer til stede på hvert møte. Det eksisterer ikke sikre opplysninger om hvor mange av lokallagene på partienes lister som de facto er aktive, og i gjennomføringen av undersøkelsen fikk forskerne flere beskjeder om at lag som sto på partienes lister ikke var aktive. I alt 99 lag besvarte undersøkelsen. Hvis vi går ut ifra at flere av de 14 medlemmene som vanligvis møter opp i en viss grad er de samme på hvert møte, gir dette en grov indikasjon på at rundt 1000 – 3000 personer er aktive i lokallagene i løpet av et år. Oslo har 409419 stemmeberettigede, og av disse er altså kanskje fem promille aktive i partilagene. Partilagene er altså knapt nok noen folkebevegelse.

En tilsvarende undersøkelse i 2001 var tallene forholdsvis uforandrede, lagene oppga å ha arrangert rundt 4 møter, og gjennomsnittlig oppmøte var 11,5 personer. I denne runden var det 82 lag som besvarte skjemaet. Samlet sett indikerer dette at aktiviteten kan ha gått noe ned fra 1997 til 2001. I alle fall er det ikke dramatiske forskjeller mellom undersøkelsene.

Tatt i betraktning at det er i alt 325 medlemmer i de 25 bydelsutvalgene, omgis bydelspolitikken av en ganske liten kjerne av aktive partimedlemmer, kanskje mellom 5 og 10 personer for hver bydelspolitiker.¹³ Fordelt på bydelene gir dette rundt regnet 50 -

¹² I modul 2 legges det vekt på at bydelsordningene i Sverige i høy grad har lagt til grunn at bystyrepolitikere også sitter i bydelsutvalgene, noe som ikke er tilfelle i Norge (før bydelsreformen i Bergen 1.1.2000) eller Danmark. Røislands funn tyder på at oppnevningen også fungerer integrerende, om enn ikke i helt så stor grad som i den svenske modellen. Det kan hende det er meningsfullt å operere med en tredelt skala for politisk integrasjon mellom styringsnivåene, hvor direkte valg er ytterpunktet med minst integrasjon, oppnevning i samsvar med bystyrets sammensetning er midtpunktet, og felles representanter i bystyre og bydelsutvalg er det mest integrerte punktet.

¹³ Dette er på mange måter et tankekors i forhold til gjennomføringen av en ny bydelsreform. Hvis antallet medlemmer av bydelsutvalgene holdes uforandret, vil for eksempel en overgang til 16

150 personer i hver bydel. Det synes klart at hvis partilagene fremdeles skal spille en bærende rolle i bydelspolitikken, nærmer antallet aktive seg en kritisk masse. Det vil si at ytterligere avskallinger fra partilagene vil gjøre det vanskelig å forankre aktiviteten i bydelsutvalgene til de lokale partiorganisasjonene.

Undersøkelsen til alle partilag fra 2001 gir flere indikasjoner på at dette stadiet kan være nærliggende i flere partier og bydeler. Såpass få som 54,4% av lokallagene oppga å ha utarbeidet et eget politisk program for bydelen. 28% av lokallagene tok aldri i løpet av 1998 initiativ til saker som senere ble behandlet av bydelsutvalget. Det finnes en betydelig gruppe aktive lag som ligger svært nærme inaktivitet. Innpå hvert femte lag avholdt ingen eller ett møte i 2000, og omtrent like mange oppga å ha hatt fem eller færre medlemmer til stede på hvert møte. I noen bydeler er det svært få aktive partilag. Når vi ser på hvordan de 82 lagene som besvarte undersøkelsen fordeler seg blant bydelene, viser det seg at en bydel bare har to lag, som begge karakteriseres som nær inaktive (ingen eller ett medlemsmøte i året), mens fem bydeler bare har ett "aktivt" lag (to medlemsmøter i året eller flere).

Samtidig oppga så mange som 84% av *bydelspolitikere* i en annen undersøkelse i 2001 at de var blitt lansert som kandidater til bydelsutvalget av sitt lokale partilag. 41,1% av politikere mener at eget partilag legger sterke eller svært sterke føringer på arbeidet til "sine" representanter i bydelsutvalget. Bydelspolitikere ble videre spurt om hvilke kontaktpunkter de opplevde som viktigst for seg selv som bydelspolitiker, ut ifra "hvor stor vekt du legger på å innhente og følge opp synspunkter fra" et utvalg instanser. Her viser det seg at det lokale partilaget scorer nest høyest, og regnes som omtrent like viktig som bydelsadministrasjonen. Tallene fremkommer i tabellen nedenfor. Her er andelen som oppga å legge stor eller meget stor vekt på å følge opp disse instansene satt inn.

Tabell 2.1 *"Hvilke kontaktpunkter er viktigst for deg som bydelspolitiker? Vennligst merk av hvor stor vekt du legger på å innhente og følge opp synspunkter fra de følgende instanser." Andel som oppga å legge stor eller meget stor vekt på disse instansene. Bydelspolitikere, 2001 (N = 212, svarprosent 65,2)*

<i>Instans</i>	<i>Prosent</i>
Bystyret	51
Byrådet .	43,4
Kommuneadministrasjonen og virksomheter sentralt i kommunen	25
Bydelsadministrasjonen	87,8
BU- forum	46,7
Det lokale partilaget	81,2
Kommunale institusjoner i bydelen	44,4
Frivillige foreninger og lag i din bydel .	61,9
Enkeltpersoner i bydelen	49,5

Samlet indikerer dette at de lokale partiorganisasjonene fremdeles er en bærebjelke i bydelspolitikken. Lagene legger betydelige føringer på beslutningsprosessene i bydelsutvalgene, de lanserer flere enn fire av fem bydelspolitikere, og de regnes blant de viktigste kontaktpunktene for medlemmene av bydelsutvalgene. Samtidig er de lokale

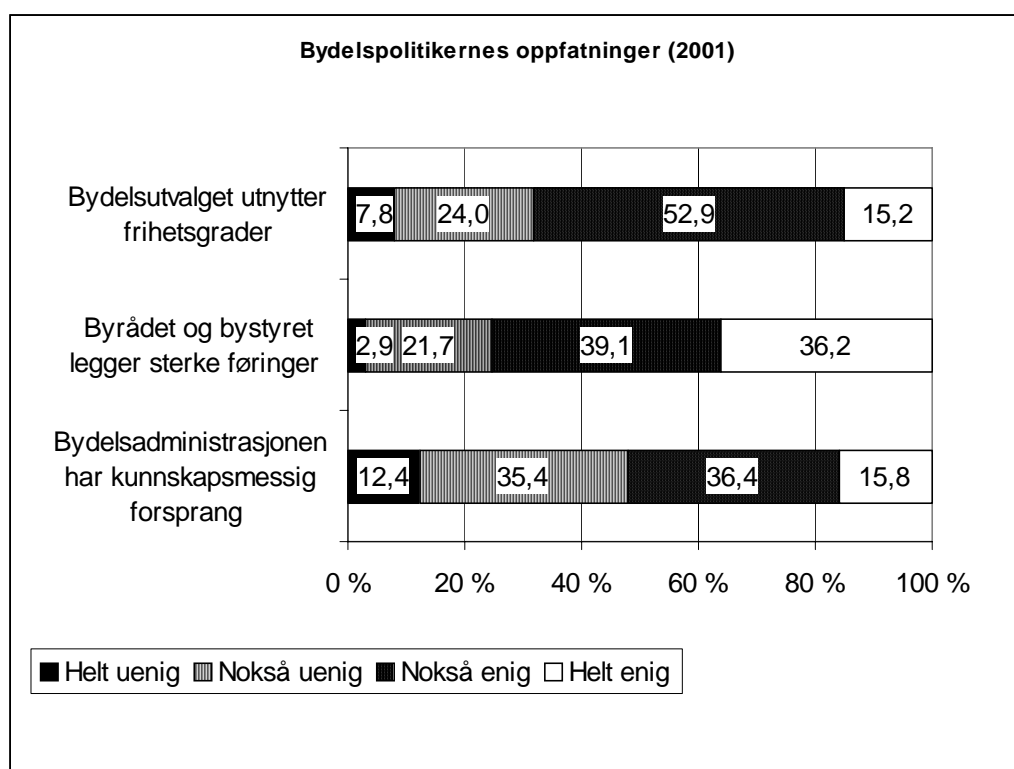
bydeler redusere antallet bydelspolitikere til 208. På den ene side vil det kanskje være enklere å rekruttere folk til å besitte disse vervene, siden det er færre poster som skal fylles. Men på den annen side fjernes dermed hver tredje post, og dette kan innebære en ytterligere nedgang i den lokale partipolitiske aktiviteten.

partiorganisasjonene altså en ganske liten krets av personer samlet sett. Selv om det er vanskelig å si hvor mange personer som må være aktive lokalt for at et partilag skal kunne utføre sine funksjoner overfor bydelsutvalgene, synes det klart at en ytterligere avskalling vil kunne gi ganske dramatiske utslag. Det er betydelige forskjeller mellom partilagene, og mange av dem har et betydelig aktivitetsnivå. Samtidig er det en gruppe som er i faresonen, som fort kan gli over i inaktivitet.

Hvordan vurderer bydelspolitikere selv sin styringsrolle i bydelene? Bydelspolitikere ble i 2001 bedt om å ta stilling til et batteri av påstander som viste til ulike sider ved den politiske styringen av bydelene. Tre av disse påstandene var formulert som følger:

- Bydelsadministrasjonen har et kunnskaps- og kompetansemessig forsprang på bydelspolitikere som gjør det vanskelig for bydelsutvalget å innta en ledende rolle
 - Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale
 - Bydelsutvalget klarer å utnytte de frihetsgrader som faktisk ligger i bydelsordningen
- Svarfordelingen på disse spørsmålene fremgår av figuren nedenfor.

Figur 2.1 *Bydelspolitikernes oppfatninger (Oslo 2001)*



Som det fremgår av figuren, var bydelspolitikere alt i alt ganske tilfredse med bydelsutvalgenes evne til å utnytte de lokale politiske frihetsgrader som ligger i bydelsordningen – 68,1% var helt eller nokså enige i påstanden om dette. Det var imidlertid et stort flertall som opplevde bystyrets og byrådets føringer som så sterke at det helt tar luven av den lokale politikken. Så mange som 75,3% var helt eller nokså enige i at byrådets og bystyrets føringer gjør bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter helt marginale.

Når tre av fire bydelspolitikere er nokså eller helt enige i en slik påstand, er dette en ganske alvorlig negativ indikasjon på hvordan medlemmene av bydelsutvalgene opplever vilkårene for lokaldemokratisk styring i bydelene. Det er derfor verdt å få litt nærmere inn i disse tallene.

De valgte politikerne i de fire forsøksbydelene 4, 11, 17 og 24 er svakt mindre pessimistiske enn de øvrige på dette punkt, men differansen er ikke så stor (65,8% i forsøksbydelene er nokså eller helt enige, mot 77,5% i de øvrige 21 bydelene). La oss derfor ekskludere disse fra analysen. Dermed gjenstår 174 oppnevnte bydelspolitikere. Det kan være rimelig å anta at situasjonen ser annerledes ut for politikere som har verv som leder eller nestleder, siden de som har slike verv kanskje opplever sin egen innflytelse som større. Videre er det interessant å følge opp funnene fra Asbjørn Røiseland (1991a,b,c), med hensyn til et ganske skarpt skille i oppfatninger mellom politikere i opposisjon og i posisjon. Fordelingene etter disse dimensjonene fremkommer i figuren nedenfor.

Tabell 2.2 *Bydelspolitikernes oppfatninger om påstanden "Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale." Svarfordeling i prosent blant oppnevnte bydelspolitikere (ikke bydelene 4, 11, 17, 24)*

		F, uavh., H, Krf, V	Ap, SV, RV	TOTALT
Menige medlemmer	Helt uenig	2,3		1,4
	Nokså uenig	19,8	18,6	19,3
	Nokså enig	44,2	33,9	40,0
	Helt enig	33,7	47,5	39,3
		100	100	100
Leder/ nestleder	Helt uenig		8,3	4,2
	Nokså uenig	25,0	33,3	29,2
	Nokså enig	66,7	25,0	45,8
	Helt enig	8,3	33,3	20,8
		100	100	100

Vi ser at det er en svak forskjell mellom politikere i opposisjon (medlemmer av Ap, SV og RV, som har mindretall i samtlige av de 21 oppnevnte bydelsutvalgene) og de i posisjon (her definert som de øvrige politikerne). Det er omtrent like mange som er enige eller nokså enige i disse to gruppene, men de i opposisjon har en større tendens til å være *helt* enige. Forskjellene synes ikke å være så dramatiske som det Røiseland kom frem til for 10 år siden, men de er likevel reelle.

Det er et noe mer markert skille mellom ledere/nestledere og øvrige politikere. Det er fire ganger flere blant de menige medlemmene enn blant lederne og nestlederne som er helt enige i påstanden. Men også blant lederne er det om lag tre av fire som er helt eller nokså enige i påstanden.

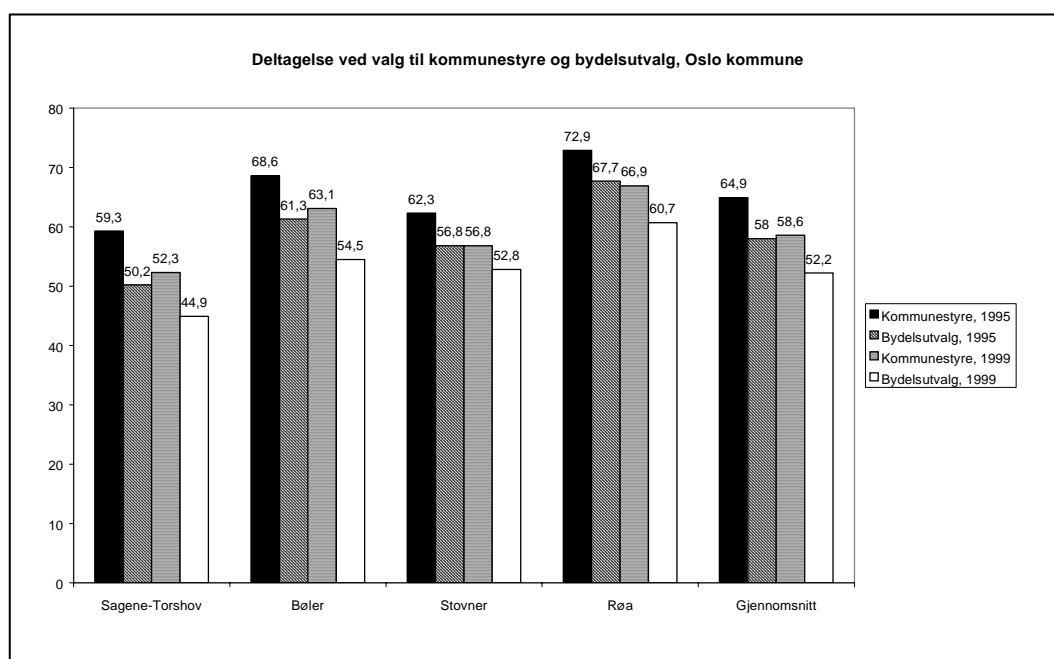
Legg merke til at det er til sammen 81,4% av politikerne i opposisjon og uten verv som er helt eller nokså enige, mens det tilsvarende tallet for politikere i posisjon og med verv (de potensielt mest innflytelsesrike!) er 75%. Dermed betyr ikke verv og partitilknytning så veldig mye. Hovedinntrykket er altså en ganske massiv oppslutning om denne påstanden.

I 1997, da en tilsvarende undersøkelse ble gjennomført, var det 64,2% som vare helt eller nokså enige i denne påstanden. Det ser altså ut til at disse holdningene er markert mer negative i dag enn for fire år siden.

Det virker som om bydelsadministrasjonens kunnskaps- og kompetansemessige forsprang også oppleves som en betydelig binding på bydelsutvalgenes handlingsfrihet. Det er litt urovekkende at flere enn halvparten av de spurte er helt eller nokså enige i at ”bydelsadministrasjonen har et kunnskaps- og kompetansemessig forsprang på bydelspolitikerne som gjør det vanskelig for bydelsutvalget å innta en ledende rolle”. Dette funnet er i samsvar med observasjonene Asbjørn Røiseland gjorde 10 år tidligere. Samtidig indikerer dette ikke at bydelsadministrasjonene og bydelsdirektørene motarbeider bydelsutvalgene politisk. Men det er åpenbart en utfordring for bydelspolitikerne, som er aktive på fritiden, å matche den profesjonelle sakkunnskapen som ligger hos bydelsadministrasjonen.

Som et ledd i evalueringen av valget til bydelsutvalg, gjennomførte prof. Bernt Aardal en analyse av selve valgresultatet og valgdeltagelsen. Denne analysen er videreført i 2001, og vil bli publisert i evalueringens sluttrapport. I denne sammenheng er det spesielt relevant å legge merke til den sterkt synkende valgdeltagelsen fra 1995 til 1999. Valgdeltagelsen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 2.2 Deltagelse ved kommunevalg og valg til bydelsutvalg (Oslo 1995 og 1999)



Det fremgår at deltagelsen ved bydelsvalg sank betydelig fra 1995 til 1999 i de fire forsøksbydelene, og at deltagelsen var lavere ved bydelsvalgene enn ved kommunevalgene begge år – dette til tross for at valgene ble avviklet i samme lokale. Særlig bekymringsfull er situasjonen i bydel Sagene-Torshov, hvor deltagelsen sank til under 45%. Dette er en indikasjon på at bydelsdemokratiet har begrenset oppslutning blant innbyggerne i bydelen, og er således en indikasjon på bydelsdemokratiets tilstand også utover det som knytter seg til selve forsøket.

Det fremgikk i undersøkelsen til Røiseland (1991a,b,c) at kontaktflaten mellom bydelspolitikere og innbyggere og andre instanser i bydelene var ganske god – 68% av bydelspolitikere hadde blitt kontaktet i politisk ærend av innbyggere i bydelen 3 eller flere ganger siste år. Undersøkelsen rettet mot bydelspolitikere fra 2001 gir et oppdatert bilde av dette.

Kontakten med innbyggerne ser ikke ut til å ha gått tilbake siden 1991. Hver tredje bydelspolitiker oppgir at innbyggere har tatt kontakt i forbindelse med politiske saker 8-10 ganger eller mer i løpet av de siste 12 månedene. Omtrent like mange anslår antallet kontakter til 4 – 7 i løpet av et år, mens 21,2% oppgir antall kontakter til 2-3 ganger. Såpass lite som 7,5% er lite opptatt av å formidle synspunkter, ønsker og behov fra frivillige foreninger og lag i bydelen til bystyrepolitikere.

Innbyggerundersøkelsene 1995 - 2001

Når det gjelder kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere, utgjør innbyggerundersøkelsene en utfyllende kilde. Vi skal i det følgende gjennomføre en kort reanalyse av datasettene fra innbyggerundersøkelsene som ble gjennomført i 1995, 97, 99 og 2001 som et ledd i evalueringen av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg.

Siden disse undersøkelsene ble lagt opp for å sammenligne de enkelte forsøksbydelene, er disse sterkt overrepresentert i utvalget. Dette er problematisk når vi skal bruke datasettene som indikasjoner på lokaldemokratiet i alle bydelene samlet, fordi spesielle forhold i disse fire bydelene vil gjøre gjennomsnittet for byen skjevt. Hypotesene i evalueringen av direkte valg er jo nettopp at lokaldemokratiet vil bli stimulert ved innføring av direkte valg.

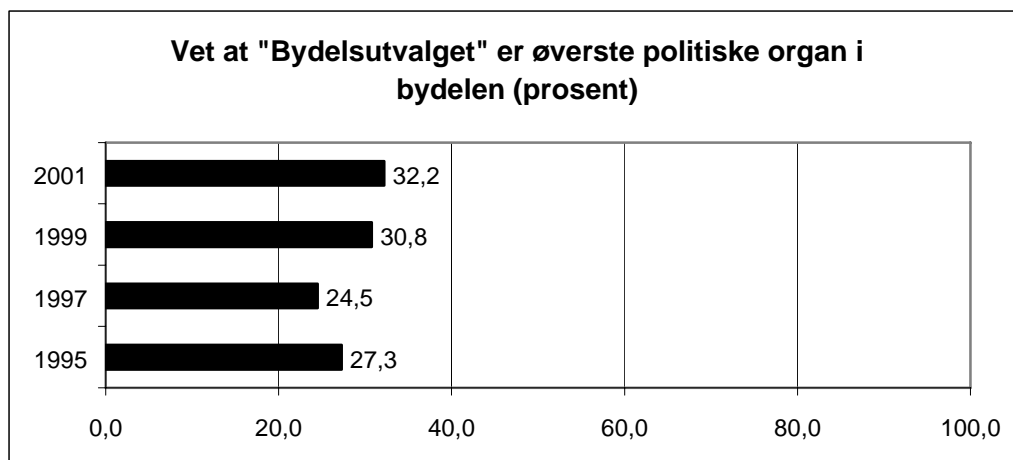
For å løse dette problemet, er alle innbyggere i de fire forsøksbydelene ekskludert fra datasettene, og analysene vil dermed ta for seg de 21 øvrige bydelene samlet, år for år.¹⁴

Innbyggerundersøkelsene tar for seg tre bredt definerte temaområder; innbyggerens *kunnskaper* om bydelspolitikken, deres lokalpolitiske *deltagelse* og deres *holdninger* til bydelspolitikken og bydelsordningen. Vi skal ta for oss et par av indikatorene for hvert av disse tre temaområdene, og se hvordan disse utvikler seg i løpet av perioden 1995 – 2001.

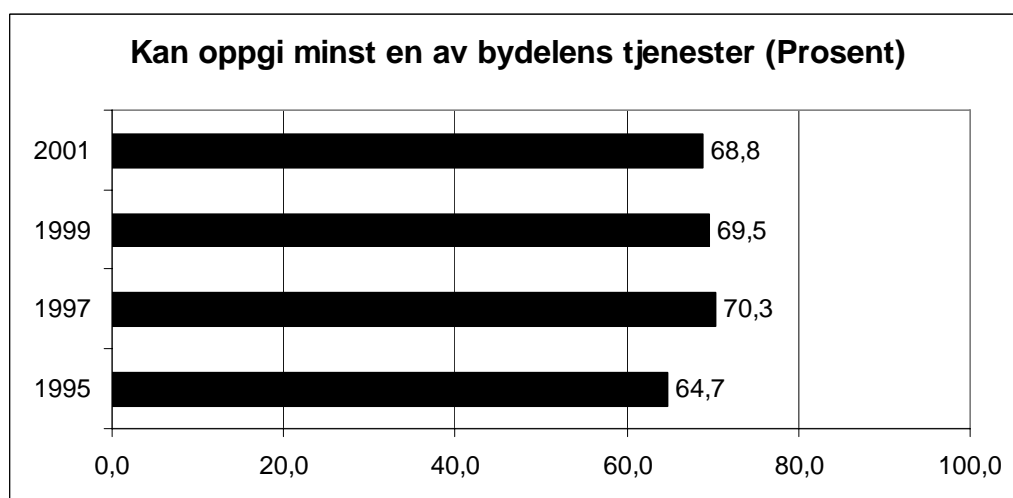
Figurene nedenfor viser utviklingen i to indikatorer for kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen i perioden 1995 – 2001.

¹⁴ Det kan innvendes at det å ekskludere respondenter fra fire bydeler i seg selv vil føre til en skjevhet, fordi utvalget av innbyggere i de 21 bydelene ikke vil være representative for de 25 bydelene. Dette er utvilsomt korrekt, men det er grunn til å anta at disse skjevhetene ikke er så store. Dette skyldes særlig den store spredningen av de fire forsøksbydelene med hensyn til politisk opinion, demografisk og sosio-økonomisk befolkningssammensetning, og plassering i de ulike strøkene i byen. Sagene-Torshov er en folkerik sentrumsbydel med betydelige levekårsproblemer og opinion godt mot venstresiden. Bøler er en av de eldre drabantbyene i den sørøstlige delen av Oslo, forholdsvis liten både med hensyn til innbyggertall og geografi, med levekår omtrent som gjennomsnittet og politisk opinion moderat mot venstre. Stovner er en av de nyere drabantbyene i Groruddalen i Oslo nordøst, med gjennomsnittlig størrelse, levekår noe dårligere enn gjennomsnittet og politisk opinion omtrent om på Bøler, men med en enda sterkere fremgang for Frp ved kommunevalget i 1999. Røa er en bydel på ytre vest, om lag gjennomsnittlig størrelse, svært gode levekår og politisk opinion sterkt mot høyre.

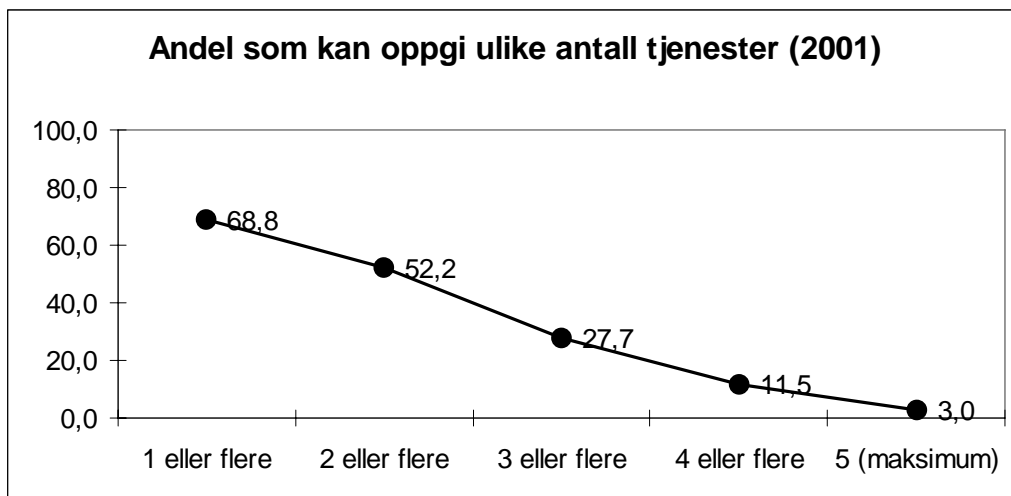
Figur 2.3 *Andeler som vet at bydelsutvalget er øverste politiske organ i bydelen (innbyggere, 1995 – 2001)*



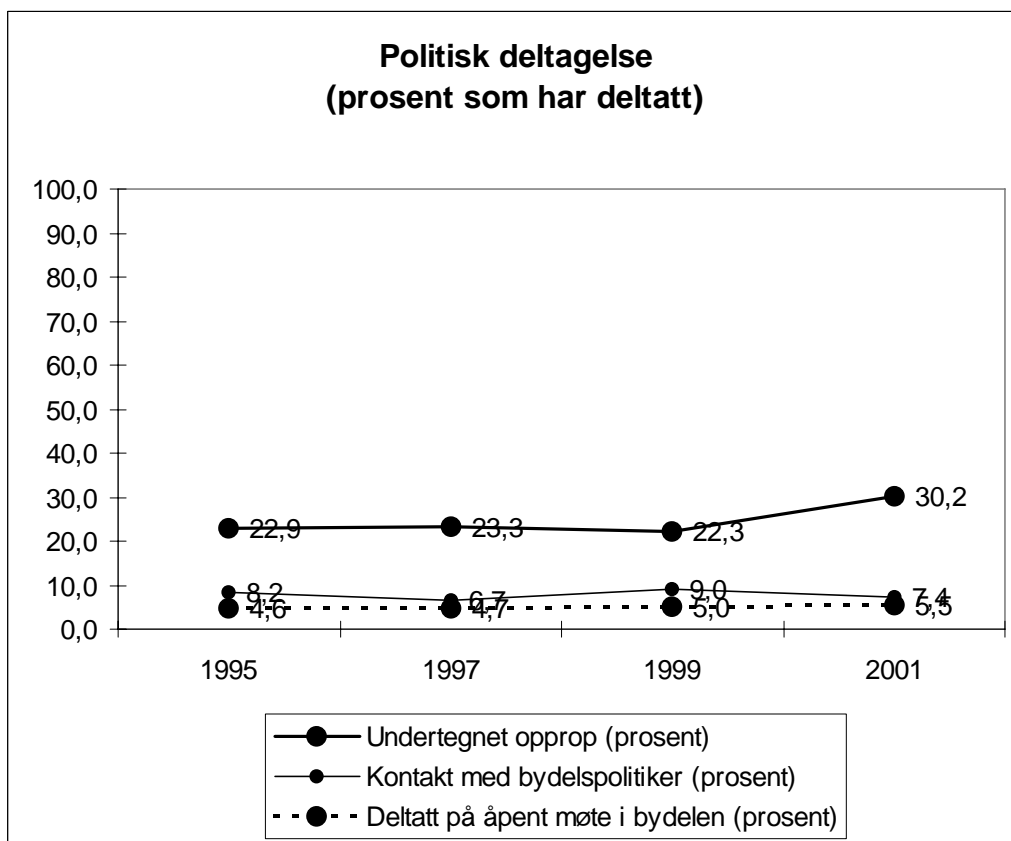
Figur 2.4 *Andeler som kan oppgi minst en av bydelens tjenester (innbyggere, 1995 – 2001)*



Disse figurene viser at kunnskapsnivået om bydelsordningen er stabilt, og heller har bedret seg noe enn gått tilbake i løpet av seksårsperioden. Ikke minst viser det seg at kunnskapene om bydelens tjenester er godt innarbeidet. I figuren nedenfor vises fordelingen for 2001 på en noe mer detaljert måte. Det fremgår hvor stor andel av de spurte som kunne oppgi 1 eller flere, 2 eller flere etc. av inntil 5 tjenester som er lagt til bydelene, uten at svaralternativer ble lest opp.

Figur 2.5 *Andeler som kan oppgi ulike antall tjenester (innbyggere, 2001)*

Figuren nedenfor viser utviklingen i tre indikatorer for politisk deltagelse, i perioden 1995 – 2001.

Figur 2.6 *Politisk deltagelse (innbyggere, 1995 – 2001)*

Figuren viser at de bydelsspesifikke indikatorene (kontakt med bydelspolitiker og deltagelse på åpent møte) har vært ganske stabile i de 21 bydelene over disse seks årene. De små variasjonene sin fremkommer i kontakt med bydelspolitikere er ikke statistisk betydelige. Generelt gjelder det dermed at rundt 5% oppgir å ha deltatt på et åpent møte i bydelsutvalget, mens 7 – 9% har vært i kontakt med en bydelspolitiker i forbindelse med en politisk sak man er opptatt av.

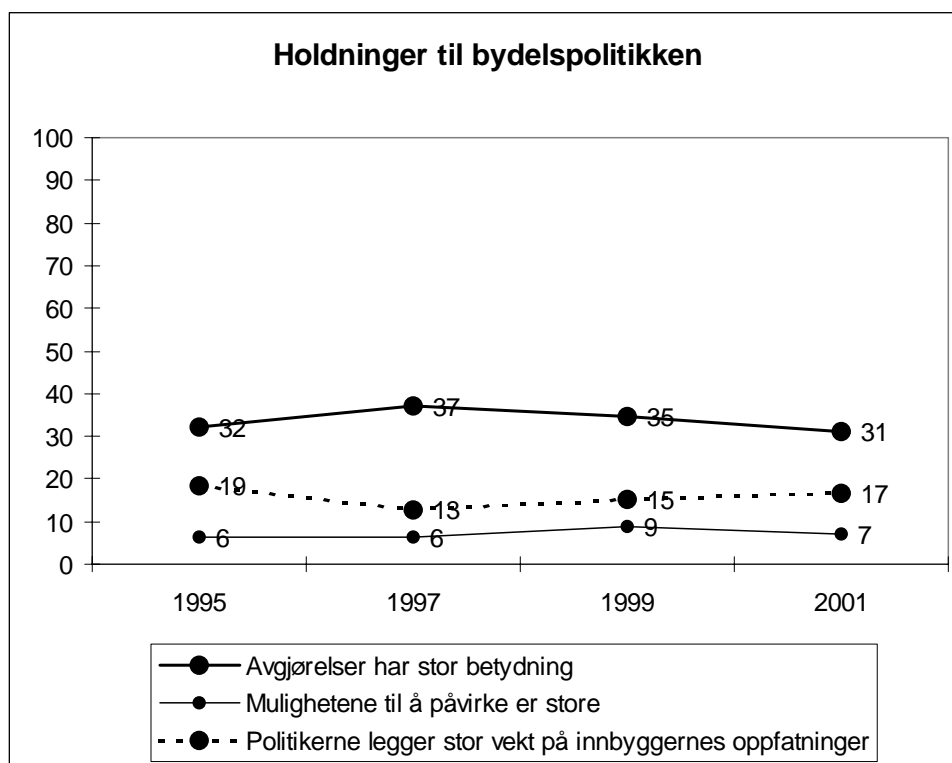
Det er vanskeligere å tolke den store økningen i deltagelse i underskriftskampanjer fra 1999 til 2001, en endring fra 22,3 til 30,2 prosent. Denne endringen er statistisk betydelig. Spørsmålet er likelydende formulert begge år. Kan det hende at denne deltagelsesformen har tiltatt i omfang de siste to årene? I alle fall er ikke denne formen for deltagelse knyttet direkte til bydelspolitikken, så det er ikke maktpåliggende for oss å tolke dette.

Med hensyn til holdninger til bydelspolitikken, er det inkludert spørsmål hvert år, som går på bydelspolitikken som representativt politisk system. Tre av spørsmålene som er stilt er de følgende:

- Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten?
- Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen?
- Opplever du at bydelspolitikerne legger stor, middels stor eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen?

Svarfordelingen på disse spørsmålene fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 2.7 *Holdninger til bydelspolitikken (innbyggere, 1995 – 2001)*



Som det fremgår av figuren, er endringene i disse oppfatningene små i løpet av seksårsperioden. Om lag en av tre spurte mener at avgjørelser i bydelsutvalget har *stor* betydning (72% i 2001 mente avgjørelsene har stor eller middel stor betydning). Samtidig er det forholdsvis pessimistiske oppfatninger når det gjelder innbyggernes muligheter til å *påvirke* bydelspolitikken. I 2001 mente 17% av de spurte at bydelspolitikkerne legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger (39% mente at de legger *liten* vekt på dette). Og så få som 7% mente at de hadde store muligheter til å påvirke avgjørelser i bydelsutvalget (60% mente de hadde liten mulighet til dette).

2.3 Oppsummering – status for lokaldemokratiet

I et notat fra 1999 konkluderes det med at bydelsordningen kunnskapsmessig er godt innarbeidet i innbyggernes bevissthet, ikke minst med hensyn til tjenesteaspektet. Samtidig har ikke bydelspolitikken oppnådd å bli den åpne og inviterende arenaen den var ment å være (Klausen og Myrvold 1999). Dette inntrykket befestes av gjennomgangen av data fra hele perioden 1995 til 2001. De fleste er klar over at bydelsutvalgene tar avgjørelser av noen betydning, såpass få som 29% mener at avgjørelsene har *liten* betydning. Og kunnskapene om bydelens tjenester står ikke tilbake for tilsvarende kunnskaper om tjenester på andre forvaltningsnivåer. Samtidig vurderes bydelspolitikernes vektlegging av innbyggernes oppfatninger som svak, og mulighetene for å påvirke oppleves som dårlige.

Dette inntrykket styrkes av den fallende deltagelsen ved valgene til bydelsutvalg, selv om dette bare er relevant i fire av de 25 bydelene.

Det lokale leddet av partiorganisasjonene i Oslo er fremdeles en bærebjelke for bydelspolitikken, og utfører helt sentrale funksjoner i det bydelspolitiske systemet. De aller fleste kandidatene til bydelsutvalgene foreslås av partilagene. For bydelspolitikkerne er lokallagene et av de viktigste kontaktpunktene, og man opplever føringene fra lokallagene som svært betydningsfulle. Samtidig indikerer undersøkelsene at det er forholdsvis få personer som er aktive i lokallagene. Det er kanskje i størrelsesorden 50 – 150 personer i hver bydel som går på møter i lokallaget sitt i løpet av et år. Det er klart at det dermed er få personer som må bære det bydelspolitiske arbeidet frem, og systemet virker dermed ytterst sårbar hvis det skulle bli en ytterligere avskalling.

Bydelspolitikkerne vurderer alt i alt sin posisjon overfor bystyret og byrådet som temmelig bundet, og om lag tre av fire medlemmer av bydelsutvalgene mener at styringen fra rådhuset gjør bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter *helt marginale*. Selv om holdningene varierer noe mellom politikere i posisjon og opposisjon, med og uten verv, må dette tolkes som et ganske massivt faresignal for bydelsdemokratiet. Vi vet fra Røiselands studie (1991b) at det store frafallet blant representantene i størst grad skyldtes mangel på innflytelse, og det er en betydelig risiko for at en følelse av manglende innflytelse skal bli til alvorlig hinder for rekrutteringen til bydelsutvalgene.

Samtidig virker det som om bydelspolitikkerne har en del problemer med å ”komme ovenpå” i forhold til bydelsadministrasjonen, og dette er et inntrykk som samsvarer med Røiselands (1991a,b,c) observasjoner for 10 år siden.

Status for lokaldemokratiet i bydelene pr. 2001 er dermed at bydelsdemokratiet fremdeles er fungerende, men at det er flere forholdsvis dramatiske indikasjoner på at denne delen av lokaldemokratiet er sterkt i faresonen:

- Aktiviteten i partilagene er jevnt over lav, og svakt synkende. Antallet aktive er helt på grensen av det nødvendige for at partienes lokalorganisasjoner fortsatt skal kunne være en bærebjelke i bydelsdemokratiet.
- Bydelspolitikerne opplever i meget høyt (og stigende) omfang at føringer fra bystyret og byrådet gjør deres egne styringsmuligheter helt marginale.
- Valgdeltagelsen ved valgene til bydelsutvalg har sunket dramatisk, og har gått under 45% i en bydel. Den politiske deltagelsen er lav, og oppfatninger om egen innflytelse er til dels meget negative blant innbyggerne i bydelene.

2.4 Bydelenes størrelse: Bydelspolitikernes og innbyggernes oppfatninger

Innledning

Bydelene i Oslo varierer i innbyggertall mellom 6715 (Romsås) og 31750 (Søndre Nordstrand). I dette avsnittet er ambisjonen å se om ulike undersøkelser viser noen systematiske sammenhenger mellom denne varierende størrelse (innbyggertall) i bydelene i Oslo, og lokaldemokratiske indikatorer.

Datasettene som skal analyseres, er hentet fra NIBRs evaluering av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i 1999. Samtlige undersøkelser ble gjennomført våren 2001.

Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført av Opinon AS, med spørsmålsformuleringer fra NIBR. Undersøkelsen omfattet i alt 1201 personer.¹⁵ Disse 1200 personene inkluderte 100 i hver av forsøksbydelene, og 801 tilfeldig trukket i øvrige bydeler. Siden forsøksbydelene er overrepresentert, og siden forsøket med direkte valg til bydelsutvalg utgjør en systematisk feilkilde,¹⁶ er disse respondentene i en del tilfeller ekskludert fra analysen. I andre tilfeller er forsøksbydelene satt opp separat.

Undersøkelsen rettet mot alle *bydelspolitikere* gikk ut til alle medlemmer av de 25 bydelsutvalgene. Svarprosenten var 65,2. Denne undersøkelsen ble gjennomført av Sentio AS, med spørsmål fra NIBR.

Undersøkelsen til *lokale partilag* ble sendt ut til å alt 149 partilag. Listene over lag ble innhentet fra partienes Oslo-organisasjoner. I alt 82 lag besvarte henvendelsen. Vi fikk flere indikasjoner på at partienes lister over lokallag inkluderer en del lag som ikke lenger er reelle og aktive. Dermed lar det seg ikke gjøre å beregne reell svarprosent.

I undersøkelsene til innbyggere og bydelspolitikere ble det inkludert noen spørsmål spesielt om en eventuell ny bydelsreform. Vi vil i dette avsnittet ta for oss svarene på disse spørsmålene, og i neste avsnitt gjennomføre analysen av størrelse og lokaldemokratiske indikatorer.

Hva mener bydelspolitikerne?

I undersøkelsen til alle bydelspolitikere ble det inkludert fire spørsmål som spesielt dreier seg om en eventuell ny bydelsreform:

¹⁵ 400 av disse respondentene, og noen enkeltspørsmål, ble inkludert med finansiering fra KS Forskning/Program for storbyrettet forskning, gjennom prosjektet det nå rapporteres fra.

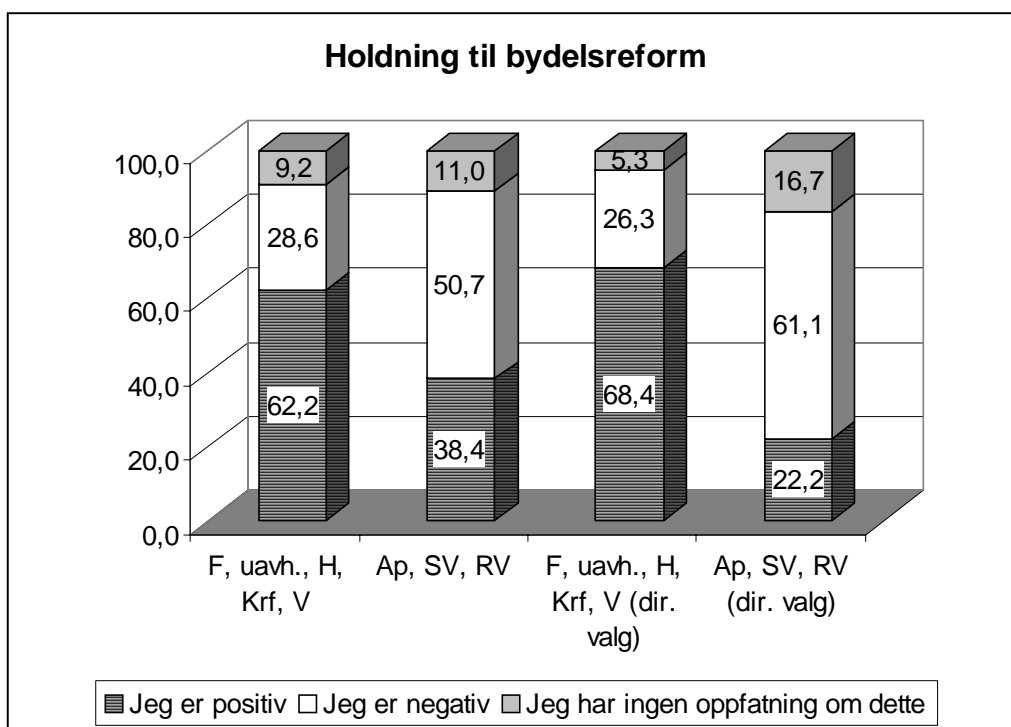
¹⁶ Hovedhypotesen i evalueringen av direkte valg er at valget vil føre til en vitalisering av lokaldemokratiet i bydelene. Dermed er det grunn til å anta at disse bydelene skiller seg systematisk ut.

Bydelene i Oslo har omtrent 20 000 innbyggere i gjennomsnitt. Tenk deg en reform hvor antall bydeler halveres, slik at vi får 12-13 bydeler med om lag 40 000 innbyggere i hver bydel.

- Tror du at en slik reform ville påvirke kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggerne?
- Tror du at en slik reform vil ha betydning for nominasjonsprosessene til bydelsutvalgene?
- Ville du stille deg positiv eller negativ til at en slik reform gjennomføres, eller har du ingen oppfatning om dette?
- Mener du at lokaldemokratiet i bydelen vil bli svekket av en slik reform, mener du det vil bli styrket, eller tror du ikke det spiller noen rolle?

50 % av bydelspolitikere oppgir at de vil stille seg positiv til en slik reform, men hele 38,2% er negative - de øvrige har ingen oppfatning. I figuren nedenfor fremgår det hvordan disse oppfatningene varierer mellom partiblokkene, og mellom valgte og oppnevnte politikere.

Figur 2.8 Holdning til bydelsreform (politikere, 2001)



Det fremgår at holdningen blant bydelspolitikere er sterkt polarisert mellom disse to partiblokkene, og at denne forskjellen er sterkest i de fire forsøksbydelene. Politikere fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre (samt de uavhengige) støtter sterkt opp om en ny bydelsreform, mens medlemmer av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rød Valgallianse heller i negativ retning.

47,2% tror at kontakten med innbyggerne vil bli dårligere av en slik reform, mens 40,6% ikke tror situasjonen vil endre seg.

37,7% mener at en slik reform vil svekke lokaldemokratiet, mens like mange mener at en reform ikke spiller noen rolle for lokaldemokratiet.

Den største gruppen, 45,8%, tror ikke en slik reform vil ha særlig betydning for nominasjonsprosessene til bydelsutvalgene, mens 39,2% mener det vil bli enklere å finne gode kandidater.

Blant de som er negative til reformen, er det 80 – 83% som mener at lokaldemokratiet vil bli svekket, og at kontakten med innbyggerne vil bli dårligere. Også blant de positive er det få som tror at kontakten med innbyggerne vil bli *bedre*, men blant de positive er det likevel 43,8% som tror at lokaldemokratiet vil bli styrket.

Oppsummert er inntrykket dermed at bydelspolitikere ikke stiller seg helt avvisende til et forslag om ny bydelsreform. Halvparten er positive, mens noe færre – noe under 40% - er negative. Det er imidlertid en sterk partimessig splittelse i synet på dette.

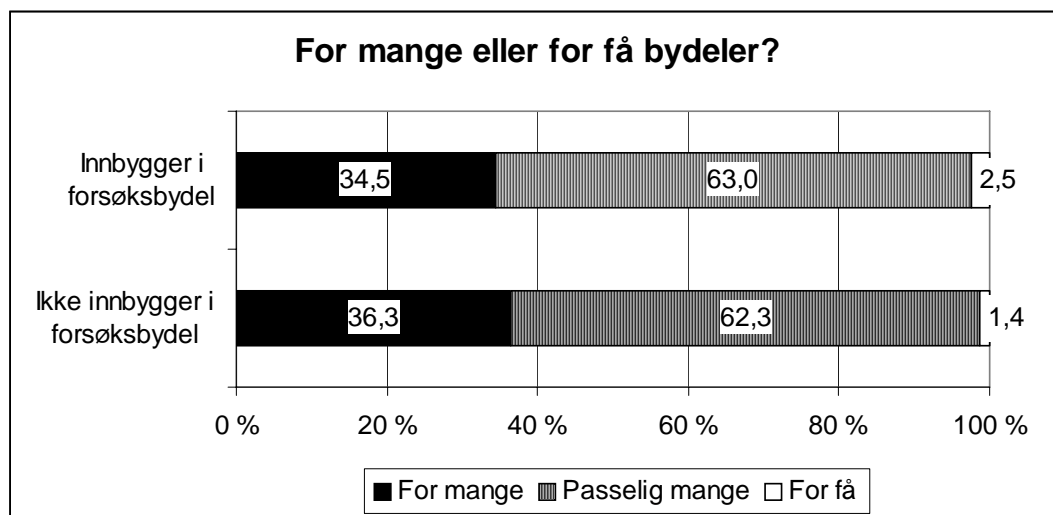
Hva mener innbyggerne?

I innbyggerundersøkelsen i 2001 ble det inkludert to spørsmål som er spesielt rettet mot en mulig ny bydelsreform:

- Oslo er i dag delt inn i 25 bydeler. Mener du at det er for mange bydeler, passelig mange, eller for få?
- Føler du deg mest knyttet til bydelen du bor i, til den delen av Oslo hvor din bydel ligger, eller til byen Oslo som helhet?

Figuren nedenfor viser svarfordelingen på det første av disse spørsmålene. Det er satt opp to søyler, en for innbyggere i de fire forsøksbydelene og en for innbyggere i de 21 bydelene uten direkte valg.

Figur 2.9 Oppfatninger om antallet bydeler i dag (innbyggere, 2001)



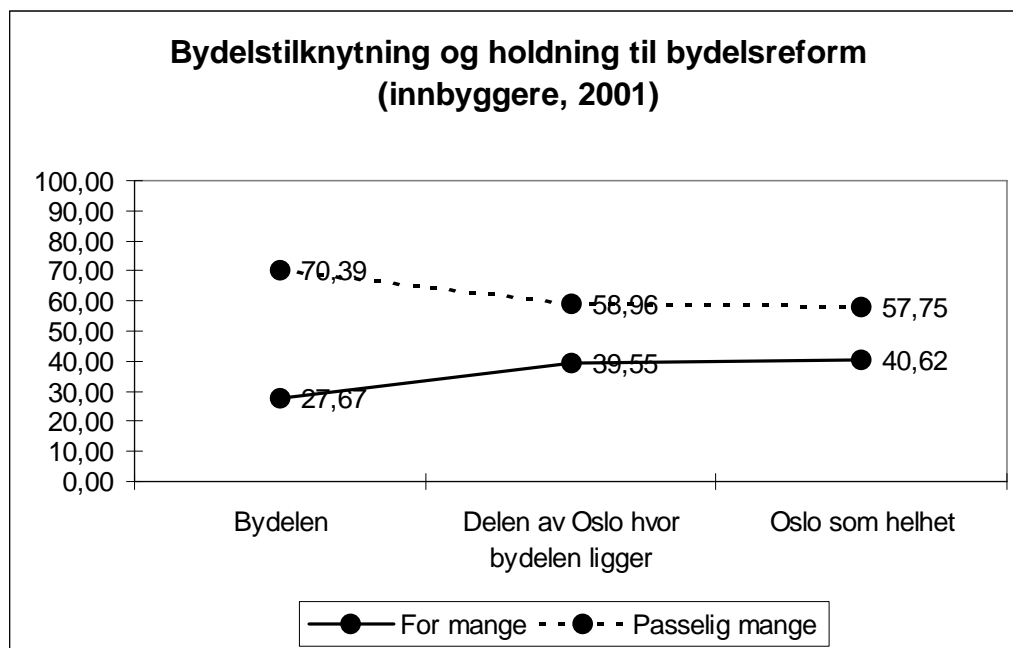
Mens flertallet mener antall bydeler er passelig, er det svært få som mener at det bør bli flere bydeler. Flere enn hver tredje spurte mener imidlertid at det bør bli færre bydeler.

La oss se litt på hvilke innbyggere det er som ønsker færre bydeler. Inndeling av bydelene i tre størrelsekategorier gir ingen utslag. Det er en svak tendens til at de som bruker minst en av bydelenes tjenester er mer positive til en bydelsreform, mens de med bedre politiske kunnskaper enn gjennomsnittet er noe mer negative. Men disse utslagene er ikke så store. Det er praktisk talt ingen forskjeller mellom de som bor i sentrum¹⁷ og de som bor i øvrige bydeler, og antall år man har bodd i bydelen ser heller ikke ut til å spille noen særlig rolle.

Det er særlig personer i midlere alderskategorier (33 – 59 år) som synes det er for mange bydeler, de eldste og de yngste deler i mindre grad denne oppfatningen. Det ser imidlertid ikke ut til at innbyggere i små bydeler i større grad enn andre mener at det er for mange bydeler.

Ikke overraskende er det er ganske sterk sammenheng mellom opplevelsen av å være knyttet mest til egen bydel, og å mene at det er passelig mange bydeler slik det er i dag. Dette fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 2.10 *Oppfatninger om bydelstilknytning og holdning til bydelsreform (innbyggere, 2001)*



I denne figuren er de som mener det er for mange bydeler representert med den heltrukne linjen, mens de som mener det er passelig mange fremkommer i den stiplede linjen.¹⁸ Merkelappene "Bydelen", "delen av Oslo hvor byen ligger" og "Oslo som helhet" er alternative områder å føle seg mest tilknyttet til. Dermed sier tallene 70,39 og 27,67 at blant de som føler seg mest tilknyttet egen bydel, mener 70,39% at det er passelig mange bydeler, mens 27,67% mener det er for mange.

¹⁷ Her er 'sentrum' definert som bydelene 1 – 6.

¹⁸ Det er svært få som mener det er for få bydeler. Disse er ikke inkludert i figuren.

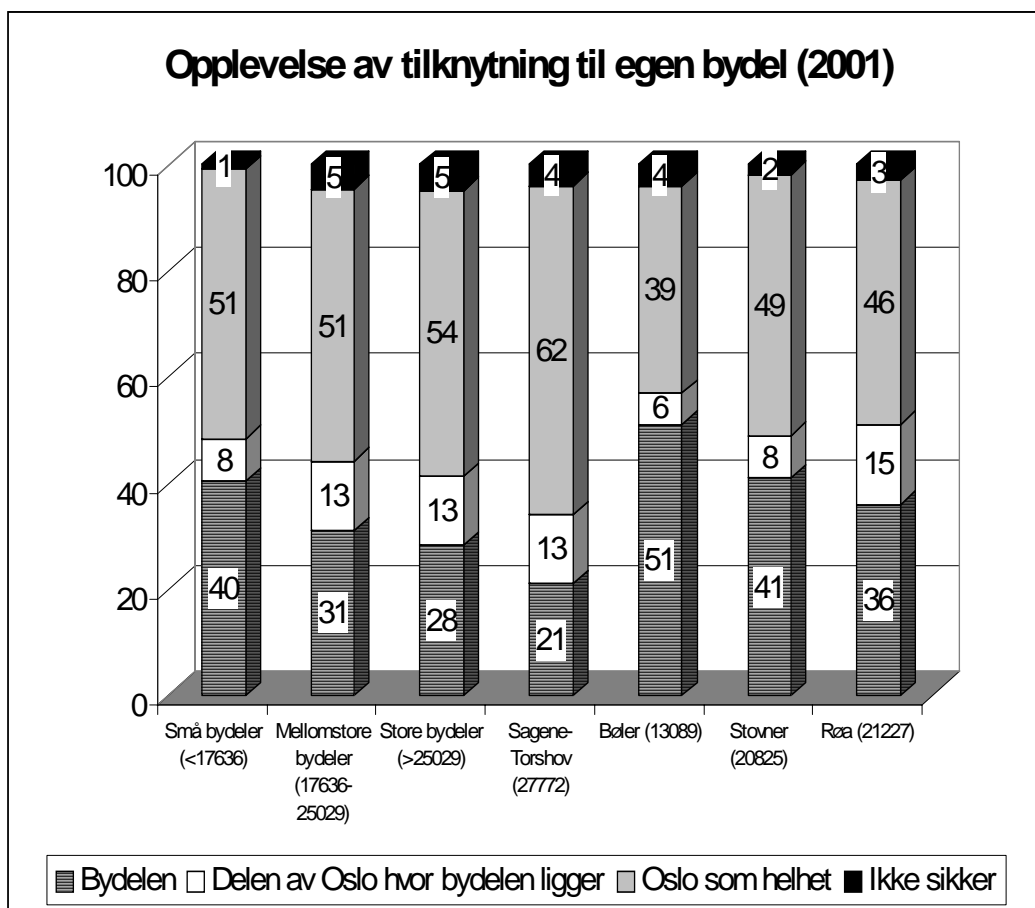
Det fremgår av figuren at forskjellen mellom de som mener det er passelig mange bydeler og de som mener det er for mange, er langt større hos de som føler seg mest knyttet til bydelen enn til de andre av de spurte. Med andre ord, motstanden mot en slik reform vil ikke overraskende særlig være blant dem som føler sterkest lokaltilknytning. Det er dermed spesielt interessant å finne ut hva som kan forklare variasjoner i lokaltilknytning.

Spørsmålet om bydelstilknytning er altså formulert som følgende:

Føler du deg mest knyttet til bydelen du bor i, til den delen av Oslo hvor din bydel ligger, eller til byen Oslo som helhet?

En enkel grafisk oppstilling antyder en klar bivariat sammenheng mellom bydelenes størrelse og opplevelsen av tilknytning til egen bydel. Dette fremkommer av figuren nedenfor. Figuren viser hvordan andelen som først og fremst føler seg tilknyttet egen bydel faller fra 40% i de minste bydelene, til 28% i de største. De fire forsøksbydelene, som er satt inn som egne søyler, følger det samme mønsteret i forhold til folketallet i disse bydelene.

Figur 2.11 *Opplevelse av tilknytning til egen bydel (innbyggere 2001)*



Det er små forskjeller mellom de mellomstore og de store bydelene. Den største forskjellen ligger i at innbyggerne i de minste bydelene ser ut til å oppleve en relativt sterkere tilknytning til egen bydel enn det øvrige innbyggere gjør. Inndelingen i tre grupper av bydeler etter størrelse er som følger:

Tabell 2.3 *Bydelene delt inn i tre størrelseskategorier*

<i>Små bydeler (under 17636)</i>	<i>Mellomstore bydeler (17636 – 25029)</i>	<i>Store bydeler (over 25029)</i>
Ekeberg-Bekkelaget	Bjerke	Furuset
Grorud	Bygdøy-Frogner	Gamle Oslo
Hellerud	Grefsen-Kjelsås	Grunerløkka-Sofienberg
Lambertseter	Helsfyr-Sinsen	St.Hanshaugen-Ullevål
Manglerud	Uranienborg – Majorstua	Søndre Nordstrand
Nordstrand	Vinderen	Ullern
Romsås		
Sogn		
Østensjø		

Spørsmålet er om denne bivariate sammenhengen mellom størrelse og bydelstilknytning egentlig er et uttrykk for underliggende mønstre i datamaterialet. Kan det for eksempel være slik at sentrumsbydelene er større enn de øvrige bydelene, slik at sammenhengen egentlig skyldes andre forhold som varierer mellom Oslo sentrum og andre deler av byen? For å undersøke dette, er det gjennomført en statistisk analyse hvor en rekke alternative forklaringsvariable er inkludert.

- Det er inkludert et sett av forklaringsvariable som har å gjøre med egenskaper hos den enkelte av de spurte: Alder, kjønn, utdanning, inntekt og hvor lenge den enkelte har bodd i sin egen bydel.
- Det er videre inkludert et sett av *kontekstuelle* forklaringsvariable, som betegner tettbodheten i bydelen (innbyggere pr. km²), flytteraten i bydelen (flyttinger ut av bydelen i året som andel av innbyggertallet), hvorvidt bydelen hører til blant de små, mellomstore eller store bydelene, og hvorvidt det er en bydel i sentrum (bydel 1 – 6) eller periferien av Oslo.

De minste bydelene ligger alle i periferien av Oslo. Ingen av bydelene med under 18000 innbyggere ligger i sentrum.

Alder, og antall år man har vært bosatt i bydelen, har betydelig større effekter på bydelstilknytning enn størrelsen på bydelen man bor i. I det hele tatt er det vanskelig å finne egenskaper ved bydelen som slår særlig sterkt ut. Bydelens innbyggertetthet (antall innbyggere pr. Km²), flytterate i bydelen og hvorvidt bydelen ligger i sentrum eller i periferien av byen har liten eller ingen betydning når de betraktes isolert. Dette fremgår av tabellen nedenfor, som viser bivariate korrelasjoner mellom opplevelse av tilknytning til egen bydel, og disse forholdene.

Tabell 2.4 *Variasjoner i bydelstilhørighet (innbyggere, 2001). Bivariate korrelasjoner (Pearson's r, signifikans)*

	Pearson Correlation	Sig. (2-tailed)
Boligtetthet	-0,02	0,64
Små bydeler	0,11**	0,00
Mellomstore bydeler	-0,03	0,45
Store bydeler	-0,07*	0,04
Flytterate	-0,06(*)	0,08
30-44 år	-0,05	0,14
45-59 år	0,03	0,33
60 + år	0,23**	0,00
Sentrum	-0,04	0,21
År bosatt i bydelen	0,28**	0,00

*: Antall stjerner viser om en effekt er statistisk betydelig. To stjerner indikerer at resultatet med 99% sikkerhet gjelder for alle innbyggere i Oslo, en stjerne viser at sikkerheten er 95%.

Vi ser at estimatene for "60 + år" og "År bosatt i bydelen" er store og positive. Effekten av å bo i en av de "små bydeler" er også positiv, men langt svakere.

I Tabell 2.4 fremkommer bare sammenhengene mellom de enkelte variablene og opplevelsen av tilknytning sett hver for seg. Dermed kan det hende at noen av virkningene egentlig er svakere eller sterkere, fordi de i realiteten vil ha med hverandre å gjøre. Det er dette som heter å "kontrollere for" andre forhold i en statistisk analyse. Det er derfor gjennomført en statistisk analyse (logistisk regresjon).

Resultatene viser at det er alder som blir stående som den viktigste forklaringsfaktoren, når det kontrolleres for andre forhold. Flytteraten ser ikke ut til å ha en selvstendig effekt, heller ikke folketettheten. Det er helt ubetydelige effekter av hvor lenge man har vært bosatt i bydelen. Det som slår sterkest ut, er alder. Jo eldre man er, jo mer knyttet er man til egen bydel. Og gjennomsnittsalderen er mye høyere i bydelene i utkanten av Oslo, hvor bydelene er små, enn i sentrum.

Konklusjonen er derfor at oppfatninger om tilknytning til bydelen, og hvorvidt det er for få eller for mange bydeler, mest ser ut til å være knyttet til trekk ved individene, og da særlig deres alder. Trekk ved egen bydel, slik som antall innbyggere i bydelen eller hvor tett bebodd den er, ser ut til å spille en mindre rolle. Eldre mennesker opplever i større grad enn yngre en tilknytning til egen bydel. Siden andelen eldre er større i periferien av Oslo enn i sentrum, og siden de minste bydelene alle ligger i periferien, er tilknytningen til egen bydel noe høyere i periferien enn i sentrum.

2.5 Bydelenes størrelse: Statistiske sammenhenger

Innledning

I dette avsnittet skal det gjennomføres en reanalyse av datasettene som ble beskrevet først i forrige avsnitt, for å avdekke eventuelle sammenhenger mellom innbyggertallet i bydelene i Oslo og lokaldemokratiske indikatorer.

Innbyggerundersøkelsen

Som tidligere beskrevet, inneholdt undersøkelsen til innbyggerne i 2001 spørsmål innenfor tre tematiske kategorier: Kunnskap om bydelspolitikken, lokalpolitisk deltagelse

og holdninger til bydelspolitikken og bydelsordningen. I det følgende er spørsmålet om svarfordelingen på indikatorene innenfor disse tre tematikkene samvarierer systematisk med bydelenes størrelse. Antagelsen er, i tråd med den teoretiske drøftelsen, at innbyggere i større bydeler har lavere kunnskaper, deltar mindre og har mer negative oppfatninger om hvordan bydelene fungerer som representative og deltagelsesmessige politiske systemer.

Datasettet inneholder 801 intervjuer med innbyggere som ikke er bosatt i de fire bydelene som delar i forsøket med direkte valg til bydelsutvalg. Antallet er ikke tilstrekkelig til at enkeltbydeler kan analyseres isolert. Strategien for analysen er derfor den følgende:

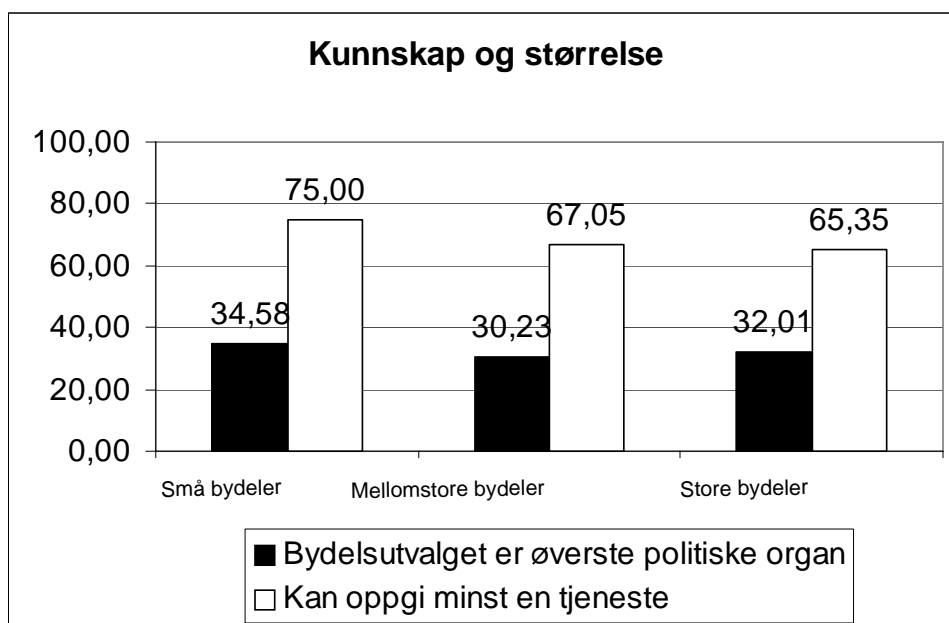
- Folketallet i den enkelte bydel er satt inn i datasettet som en kontekstuell variabel. Dette innebærer at den statistiske analysen viser virkninger på individene av å være bosatt i en bydel med få eller mange innbyggere.
- Bydelene er delt inn i tre grupper etter størrelse, slik det er gjort i analysene tidligere i dette kapittelet. Dermed gjennomføres analysen slik at innbyggere i små bydeler (under 17636 innbyggere) sammenlignes med innbyggere i mellomstore (17636 – 25029) og store (over 25029) bydeler.

To av indikatorene for *kunnskaper* er de følgende:

- Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå?
- Vet du hvilke kommunale tjenester som hører innunder bydelens ansvarsområde?

I figuren nedenfor er svarene på disse spørsmålene satt inn som gjennomsnittstall for de tre størrelseskategoriene av bydeler.

Figur 2.12 *Kunnskaper om bydelsordningen (Oslo, innbyggere 2001)*



Tilsynelatende er det en viss forskjell mellom bydelene, ved at innbyggere i de minste bydelene har noe bedre kunnskaper enn de i de større bydelene. Spørsmålet er om disse sammenhengene blir stående ved en statistisk analyse. Det er gjennomført en statistisk

test av forskjellen mellom små og mellomstore bydeler.¹⁹ Det viser seg da at forskjellen i kunnskap er statistisk betydelig med hensyn til kunnskaper om tjenestene, men ikke når det gjelder det politiske spørsmålet.

Det er gjennomført en statistisk analyse hvor ulike forklaringsvariable er inkludert for å analysere variasjoner i kunnskaper etter bydelsstørrelse. Etter mønster av tidligere analyser er det inkludert så vel *individuelle* som *kontekstuelle* variable i analysen. De individuelle variablene er alder, kjønn, inntekt, utdanning og antall år man har vært bosatt i bydelen. Kontekstuelle variable inkluderer bydelens folketall, graden av tettbebyggelse, og om den intervjuede er bosatt i en sentrumsbydel eller ikke.

Det viser seg at det er de individuelle variablene som slår sterkest ut. Økende inntekt, utdanning og alder samvarierer sterkt med kunnskapsnivået. Ingen av variablene knyttet til bydelen har statistisk betydelige utslag, inklusive størrelsesvariablene.

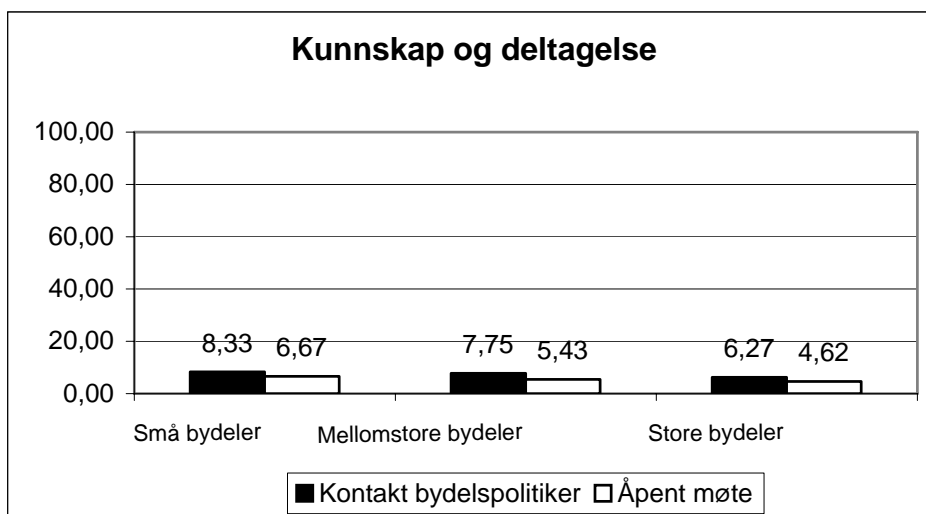
Når forskjellen i kunnskaper mellom store og små bydeler svekkes eller blir borte når det kontrolleres for individuelle bakgrunnsvariable, er det rimelig å tolke forskjellene mellom små og store bydeler som et utslag av ulik demografisk sammensetning bydelene imellom. Det viser seg at de minste bydelene, som alle ligger i periferien av Oslo, har relativt flere personer i de øvre aldersgruppene, særlig 60 år og eldre, men også gruppen 45 – 59 år. Det finnes også en høyere andel av innbyggere i de øverste inntektskategoriene i disse bydelene. Siden både økende alder og økende inntekt assosieres med økende kunnskaper, er det disse forskjellene som gir seg utslag i datamaterialet.

De to bydelsspesifikke indikasjonene på *deltagelse* er de følgende:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">– Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med bydelspolitikere i forbindelse med politiske saker du er opptatt av?– Har du i løpet av de siste 2 årene vært tilstede ved åpne møter i bydelsutvalget? |
|--|

Svarene på disse spørsmålene fordeler seg som i figuren nedenfor. Her er den gjennomsnittlige deltagelsen for innbyggere i små, middels store og store bydeler satt inn.

¹⁹ Independent samples t-test

Figur 2.13 *Deltagelse i bydelspolitikken (Oslo, innbyggere 2001)*

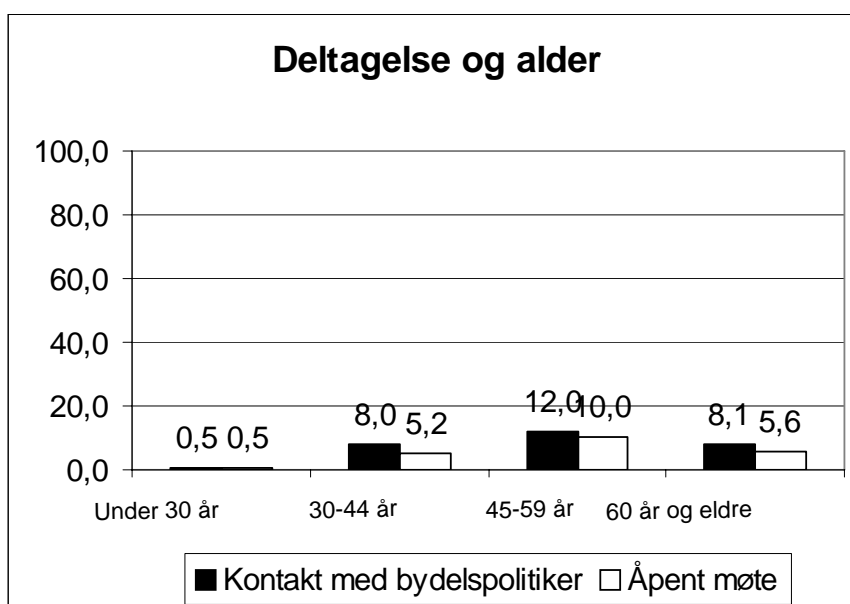
Siden det er såpass lave andeler av innbyggerne som deltar, er ikke forskjellene mellom søylene så store. Søylehøyden er likevel synlig og jevnt synkende, noe som indikerer synkende deltagelse i større bydeler.

En enkelt statistisk test viser at forskjellene mellom bydelene ikke er statistisk betydelig, men dette kan skyldes de små tallverdiene. Det er gjennomført en statistisk analyse etter mønster av den som ble gjennomført angående kunnskaper.

Det viser seg at alder er den eneste variabelen som har statistisk betydelige utslag. Mer spesielt er det slik at deltagelsen i den yngste alderskategorien er svært lav, mens den er høyest i aldersgruppen 45 – 59 år. Blant de 85 spurte under 30 år, var det bare en person som oppga å ha hatt kontakt med en bydelspolitiker, og en person som hadde deltatt på åpent møte i bydelsutvalget. Det ser derfor ut til at variasjonene i deltagelse også i alle fall til en viss grad har å gjøre med bydelenes demografiske sammensetning.

Deltagerprofilen fordelt på aldersgrupper er interessant i seg selv. I tabellen nedenfor er det vist hvor mange som oppga å ha deltatt på ulike måter, fordelt på aldersgrupper.

Figur 2.14 *Deltagelse i bydelspolitikken, fordelt på lderskategorier (innbygere, Oslo 2001)*



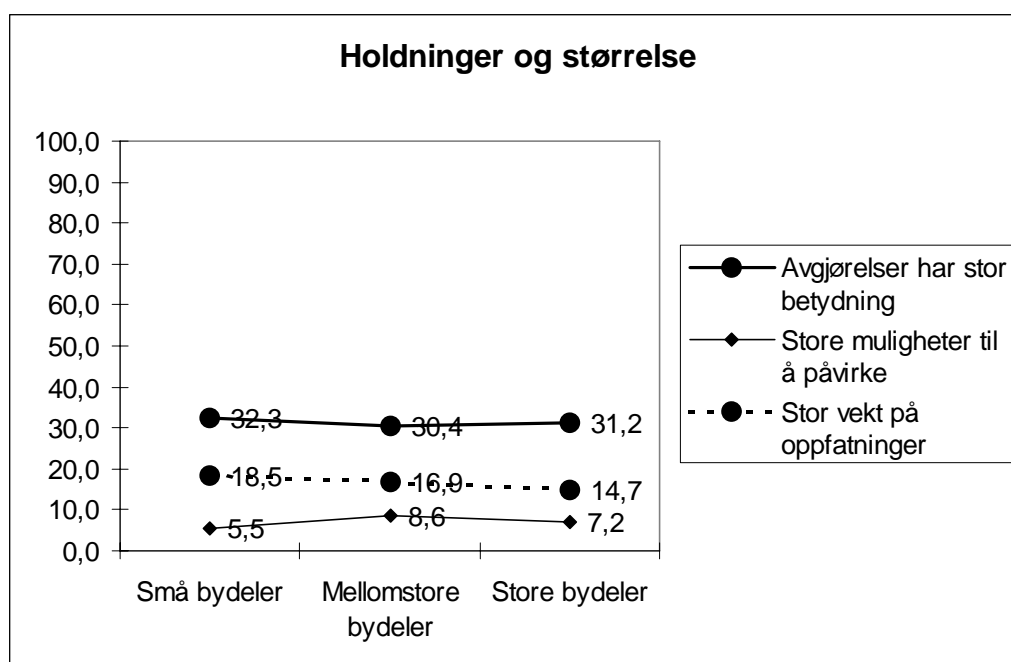
Den lave andelen som oppgir å ha deltatt gjør denne fordelingen litt usikker (i alt 103 personer har deltatt på disse to måtene). Fordelingen indikerer likevel at bydelspolitikken er en arena hvor de yngste står litt på sidelinjen, og hvor de eldste deltar i noe mindre grad enn de middelaldrende. Dette mønsteret samsvarer med kunnskapene om bydelspolitikken. Forklaringen kan være at det er de midlere aldersgrupper som i størst grad er brukere av bydelens tjenester, enten med barn i barnehage eller foreldre og andre eldre slektninger som får eldreomsorg. Den skjeve aldersfordelingen bydelene imellom, med lavere gjennomsnittsalder i sentrum, samt at de små bydelene i størst grad ligger i periferien, gjør at kunnskap og deltagelse blir noe høyere i små bydeler enn i store.

Den gjenstående tematikken er *holdningene* til bydelspolitikken. Som i et tidligere avsnitt er tre indikatorer valgt ut:

- Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten?
- Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen?
- Opplever du at bydelspolitikkerne legger stor, middels stor eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen?

Svarfordelingen på disse spørsmålene fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 2.15 *Holdninger til bydelspolitikken, fordelt på størrelseskategorier (innbyggere, Oslo 2001)*



Oppfatningene om betydningen til avgjørelser i bydelsutvalget varierer ubetydelig mellom bydelsgruppene. Forskjellene i tallverdier er ikke statistisk betydelige, og det er derfor ikke grunnlag for å gi variasjonen noen tolkning.

Spørsmålet om mulighetene for å påvirke bydelspolitikken, antyder at holdningene er mest ”negative” i de minste bydelene. Her viser det seg imidlertid at antall spurte er for lavt til at tallene gir grunnlag for tolkning. Når de som mente at bydelspolitikkerne legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger fordeles på tre bydelskategorier, blir antallene for små til at det er meningsfullt å tolke tallene. En nærmere inspeksjon av tallmaterialet viser at det faktisk er noe færre i de minste bydelene som mener at de har ”liten” mulighet til å påvirke, men at det er noe flere som mener at mulighetene er middels gode. Det er dermed ikke noen reell variasjon mellom bydelskategoriene på dette punktet.

Spørsmålet om hvorvidt bydelspolitikkerne legger vekt på innbyggers oppfatninger, er det eneste som ser ut til å følge en jevnt synkende trend som korresponderer med økende bydelsstørrelse. Dette resultatet er dermed verdt en nærmere analyse.

Det er gjennomført en statistisk analyse etter mønster av analyser tidligere i avsnittet, for å kontrollere for eventuelle demografiske og andre variasjoner mellom bydelene. Igjen viser det seg at det bare er aldersvariabelen som gir statistisk betydelig utslag. Det er særlig innbyggere på 60 år eller over (den øverste alderskategorien) som mener at bydelspolitikkerne legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger.

Det er et meget lite utslag i retning av at innbyggere i de minste bydelene i noe *mindre* grad mener at politikkerne legger *liten* vekt på innbyggernes oppfatninger, men dette utslaget er svakt og ikke statistisk betydelig.

Dermed er resultatet av analysen at det ikke finnes påviselige forskjeller i innbyggernes kunnskaper, deltagelse og holdninger ut ifra variasjoner i bydelenes størrelse.

Undersøkelsen til bydelspolitikere

Undersøkelsen rettet mot bydelspolitikere tar for seg mange temaområder som ikke så lett lar seg knytte til variasjonen i innbyggertall i bydelene. Tre temaområder er valgt ut for denne analysen:

- Bydelspolitikernes kontakter med innbyggere og lokale foreninger og lag
- Innslaget av lokale saker i bydelsutvalgene
- Oppfatninger om bydelsutvalgets styringsevne

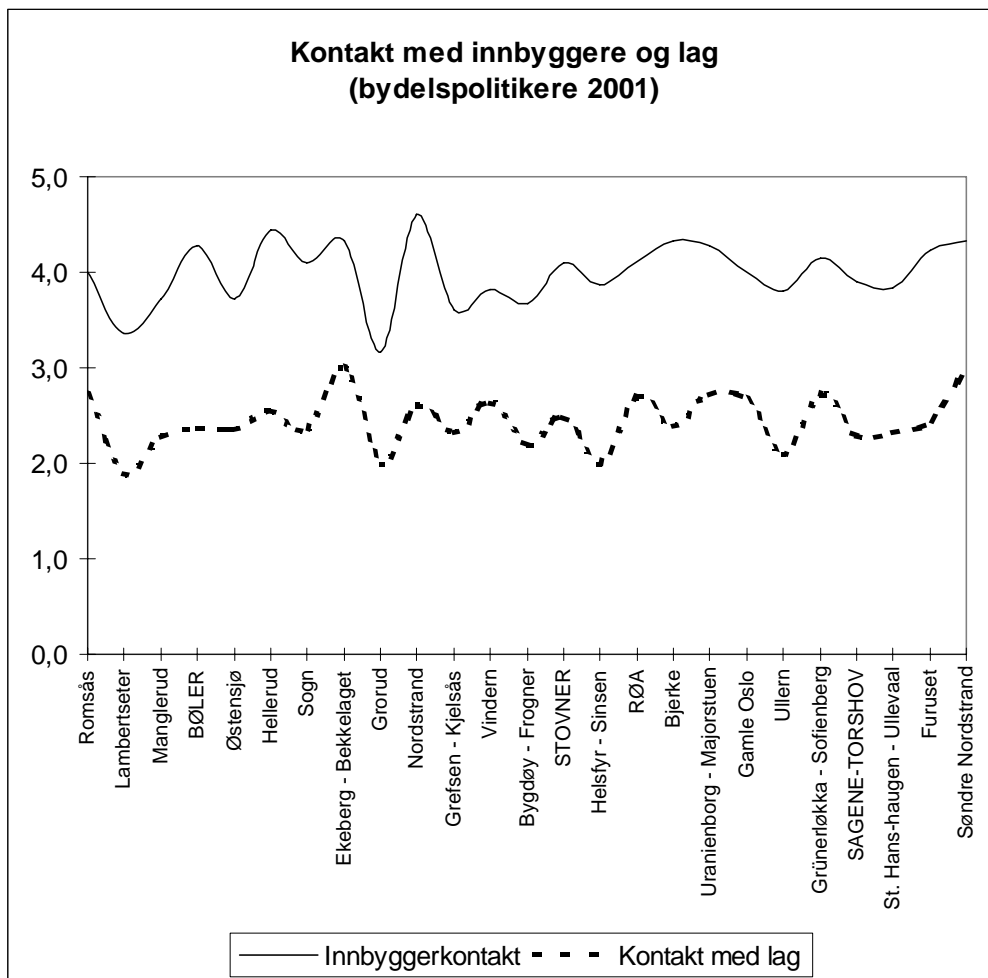
Antagelsene er at bydelspolitikere i små bydeler har mer omfattende kontakt med innbyggere og lokale lag, og at innslaget av lokale saker er større. Dette er begrunnet med at bydelspolitikken generelt antas å være mer "vital" og "lokalistisk" i små bydeler enn i store. Med hensyn til spørsmålet om styringsevne, er antagelsen at større bydelsutvalg har større evne til å styre. Begrunnelsen for dette ligger i det teoretiske resonnementet tidligere i rapporten.

Bydelspolitikernes kontaktmønster overfor innbyggere og lokale lag er fremstilt i figuren nedenfor. Tallene viser gjennomsnittlig svarverdi for alle bydelspolitikere i hvert bydelsutvalg, og bydelene er rangert etter størrelse. Siden bydelene vises enkeltvis, er de fire bydelene med direkte valgte bydelspolitikere inkludert.

Verdiene i denne figuren er bydelens gjennomsnitt på to litt omtrentlig spesifiserte skalaer. For innbyggerkontakt varierer skalaen mellom "aldri" (verdien 1) og "8-10 ganger" (verdien 5) i løpet av de siste 12 måneder. Kontakthypigheten varierer i figuren rundt verdien 4, som er "4-7 ganger" i løpet av siste 12 måneder.

Med hensyn til spørsmålet om kontakt med lokale lag, varierer skalaen mellom "aldri" (verdien 1) og "daglig" (verdien 5). Gjennomsnittet, som ligger mellom 2 og 3, indikerer at kontakt mellom bydelspolitikere og lokale lag skjer noe mellom ukentlig og 1-2 ganger i måneden.

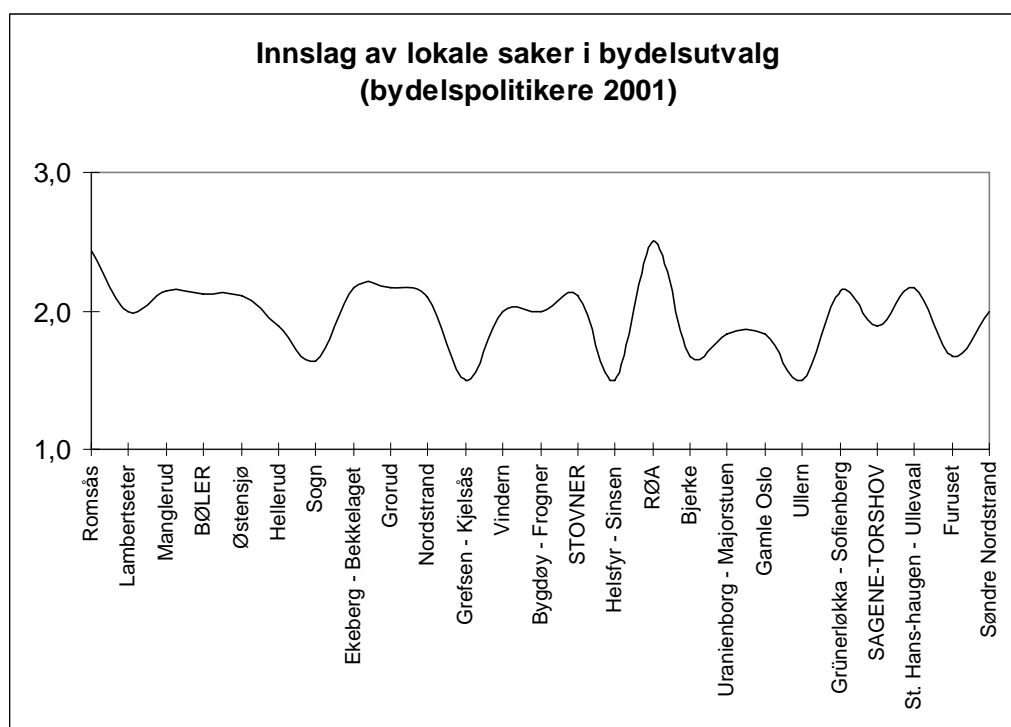
Siden bydelene er rangert i stigende størrelse mot høyre, skulle man forvente en fallende kurve hvis kontakten faktisk avtar med bydelsstørrelse. Kurven faller ikke på denne måten, og dette kan dermed tolkes som at det ikke er noen sammenheng mellom bydelsstørrelse og kontaktmønster.

Figur 2.16 *Kontakt med innbyggere og lag (bydelspolitikere, Oslo 2001)*

Spørsmålet er imidlertid hvordan variasjonen i innbyggertall egentlig slår ut her. Siden svaralternativene er spesifisert som tallstørrelser, vil for eksempel 4-7 kontakter i løpet av et år indikere en smalere kontaktflate mellom bydelspolitikere og innbyggere i de store bydelene, relativt til innbyggertallet. Med andre ord: Hvis 13 bydelspolitikere har fem kontakter i året, tilsvarer dette 65 kontakter. I en bydel med 10 000 innbyggere gir dette en kontakt pr. 153. innbygger. I en bydel med 30 000 innbyggere blir det en kontakt pr. 461. innbygger. Dermed kan det hevdes at kontakten egentlig er synkende med økende bydelstørrelse, i og med at kurven ligger relativt flatt. Argumentet er reelt nok, og vanskeliggjør tolkningen av funnet til en viss grad. Det man kan si, er i alle fall at den enkelte bydelspolitiker i store bydeler ikke opplever sin personlige kontaktflate som mindre enn kollegaene i små bydeler, sett i absolutte størrelser.

Så over til innslaget av lokale saker i bydelsutvalgene. En tilsvarende fordeling er vist i figuren nedenfor.

Figur 2.17 Lokale saker i bydelsutvalgene (bydelspolitikere, Oslo, 2001)

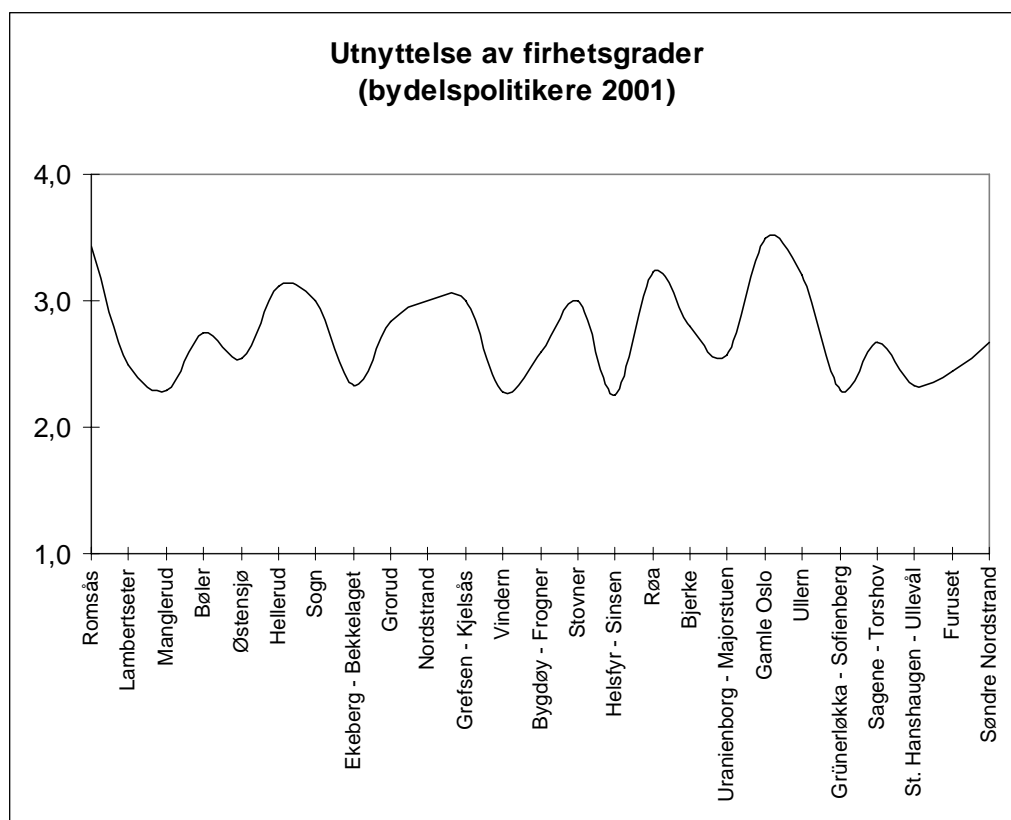


I denne figuren viser skalaen gjennomsnittsverdien for tre svaralternativer: Saker som bydelsutvalget selv har tatt opp er (1) lite tidkrevende, (2) middels tidkrevende eller (3) meget tidkrevende. Jo høyere en bydel er plassert, jo mer tidkrevende regnes altså de lokale sakene.

Som det fremgår av figuren, er det heller ikke på dette punktet noen systematisk trend som skiller bydelene etter størrelse. Det er en god del variasjon, men dette er ikke knyttet til innbyggertall. Legg for eksempel merke til den store forskjellen mellom bydelsutvalget på Røa og det i nabobydelen Ullern.

Endelig skal vi se på spørsmålet om bydelsutvalgenes styringsevne. Figuren viser i hvilken grad de spurte bydelspolitikere var enige i at bydelsutvalget klarer å utnytte de frihetsgrader som ligger i bydelsordningen.

Figur 2.18 *Oppfatninger om bydelsutvalgenes utnyttelse av egne frihetsgrader (bydelspolitikere, Oslo 2001)*



I figuren betyr verdien 4 "helt enig", mens 1 betyr "helt uenig". Gjennomsnittsverdien ligger rundt 3, som er "nokså enig". Dette indikerer at de fleste bydelspolitikere mener at de klarer å utnytte de foreliggende frihetsgradene ganske godt. Som det fremgår, er det heller ikke her noen fallende tendens, når bydelene sorteres etter størrelse.

De lokale partilagene

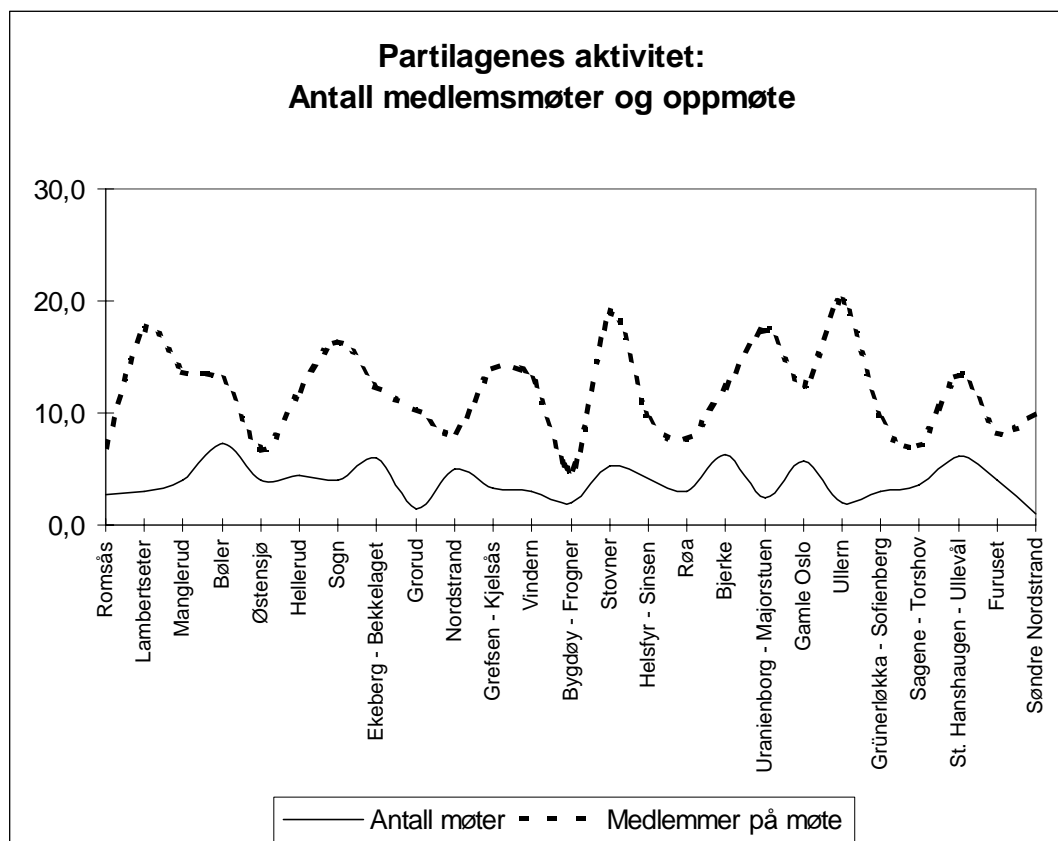
Finnes det indikasjoner på at de lokale partilagene er mer aktive i små bydeler enn i store? Dette spørsmålet skal besvares ved hjelp av to indikatorer:

- Er det samlede antall partimøter som avholdes i hver bydel i løpet av et år større i de små bydelene?
- Er det gjennomsnittlige antall medlemmer som møter opp på møtene større i de små bydelene?

I tolkningen av disse resultatene støter vi igjen på problemet knyttet til varierende bydelsstørrelse, på den måten at en bydel med 30 000 innbyggere må ha et aktivitetsnivå som er tre ganger høyere enn en bydel med 10 000 innbyggere, for at aktiviteten skal være like stor relativ til antall innbyggere i bydelen. Vi velger å knytte aktiviteten til bydelsutvalgenes størrelse, som er konstant i alle bydelene. Dette innebærer at flere aktive lag og flere medlemsmøter i en bydel i forhold til en annen gjør at partiaktiviteten i den ene regnes som høyest, selv om den ene er halvparten så stor som den andre i antall innbyggere.

I figuren nedenfor fremkommer antall medlemsmøter avholdt i alle partilag i den enkelte bydel i løpet av år 2000, samt hvor mange medlemmer som i gjennomsnitt vanligvis møtte opp på disse møtene. Som tidligere er bydelene rangert etter innbyggertall, med de største bydelene til høyre.

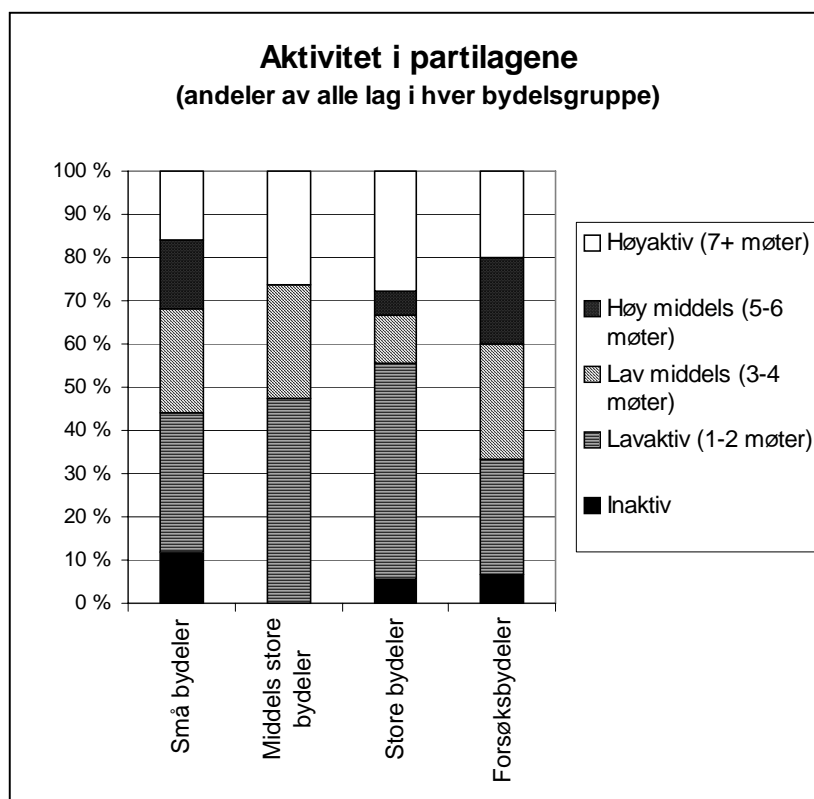
Figur 2.19 *Aktiviteten i partilagene (ledere av partilag, Oslo 2001)*



Det viser seg at ingen av disse indikatorene ser ut til å være systematisk knyttet til innbyggertallet i bydelen. Vi ser at bydelene Lambertseter, Sogn, Stovner, Uranienborg-Majorstuen og Ullern peker seg ut som de bydelene hvor det vanligvis kommer flest medlemmer på møtene (stiplet linje), mens det delvis er andre bydeler hvor antall medlemsmøter er høyest.

En annen måte å fremstille aktiviteten i partilagene på, er vist i figuren nedenfor. Her er partilagene kategorisert etter antall medlemsmøter, i fem grupper. Figuren viser hvordan lag med ulikt aktivitetsnivå er fordelt på bydelsgruppene.

Figur 2.20 Aktivitet i partilagene, fordelt på størrelseskategoriene (ledere av lokale partilag, Oslo 2001)



Det fremgår av figuren²⁰ at partilagene i forsøksbydelene jevnt over er de mest aktive. I disse fire bydelene har to tredjedeler av lagene middels lav, middels høy eller høy aktivitet.

Figuren viser at summen av inaktive og lavaktive lag er noe høyere i de store bydelene enn i de små. Men forskjellen er ikke så stor at det er grunn til å legge avgjørende betydning på den. Det er grunn til å anta at de inaktive lagene utgjør en betydelig feilkilde, når datasettet benyttes på denne måten. Det er knyttet usikkerhet til oslopartienes lister over lokale lag, og vi vet derfor ikke hvor mange av de ubesvarte spørreskjemaene som gikk til inaktive lag. Det er i alle fall grunn til å tro at de inaktive lagene er underrepresentert i utvalget, og dermed er det fare for at de inaktive som *er* inkludert, fordeler seg på måter som ikke avspeiler den faktiske situasjonen.

2.6 Oppsummerende konklusjoner: Bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer

Den teoretiske antagelsen som har ligget til grunn for analysene i dette kapittelet har vært at bydeler med relativt mange innbyggere har en tendens til å score lavere på ulike lokaldemokratiske indikatorer enn bydeler med færre innbyggere. Denne antagelsen er

²⁰ Det er 25 partilag i de små bydelene, 19 i de middels store bydelene, 18 i de store og 15 i forsøksbydelene.

begrunnet i første kapittel i rapporten, og har å gjøre med den generelle antagelsen om at små politiske systemer er preget av en større nærhet til innbyggerne enn store systemer.

Analysene som er gjennomført har gitt liten eller ingen støtte til denne antagelsen.

Innbyggerundersøkelsene har tatt for seg et antall indikatorer på innbyggernes kunnskaper, deltagelse og holdninger overfor bydelspolitikken og bydelsordningen. Det viser seg at indikatorene varierer betydelig mellom bydelene, men at bydelenes *størrelse* ser ut til å ha lite eller ingenting med dette å gjøre.

I de tilfeller hvor analyser tilsynelatende viser en fallende tendens for kunnskaper, deltagelse og holdninger når bydelsstørrelsen øker, har det ofte vist seg at disse effektene skyldes bakenforliggende systematiske skjevheter i bydelenes befolkningssammensetning, som i sin tur varierer systematisk med bydelenes størrelse. Mest viktig i så måte er aldersfaktoren. Det viser seg at opplevelsen av tilknytning til egen bydel, visse kunnskaper om bydelsordningen og bydelspolitikken, og deltagelse i bydelspolitikken, er markert forskjellig hos de middelaldrende og de eldre, sammenlignet med de yngre. Eldre mennesker føler generelt den sterkeste tilknytningen til egen bydel. De har bedre kunnskaper om bydelspolitikken, de deltar mer, og de har noe mer positive oppfatninger når det gjelder politikernes evne til å lytte til innbyggernes ønsker og behov.

Samtidig er det slik at gjennomsnittsalderen er markert lavere i sentrumsbydelene enn i periferien av Oslo. Og sentrumsbydelene er generelt større enn bydelene i periferien. Vi har gjennomgående operert med en inndeling av bydelene i tre grupper, etter størrelse. Det viser seg at ingen av de minste bydelene ligger i sentrum. Dermed har resultatet dannet et ganske stabilt mønster: Innbyggerne i små bydeler i periferien av Oslo har høyere gjennomsnittsalder. Siden alder er den viktigste enkeltvariabelen når det gjelder å forklare variasjoner i kunnskaper, deltagelse og noen holdninger, fører dette til systematiske forskjeller mellom de små og de større bydelene. *Ingen av analysene har resultert i at bydelenes størrelse har blitt stående som en betydelig forklaringsfaktor, når vi har analysert variasjoner i innbyggernes kunnskaper, deltagelse og holdninger.*

I reanalysen av data fra undersøkelser rettet mot bydelspolitikere og partilag, har fraværet av sammenhenger vært enda mer markert. Det er derfor ikke nødvendig å gå inn på disse i detalj her. *Ingen av indikasjonene på bydelspolitikernes virksomhet og oppfatninger har vist seg å samvariere systematisk med bydelenes størrelse. Aktiviteten i partilagene ser heller ikke ut til å kune knyttes til bydelenes størrelse.*

Når det gjelder oppfatningene om en eventuell ny bydelsreform, indikerer undersøkelsene at byrådet vil ha betydelig støtte både hos innbyggere og bydelspolitikere for å igangsette en slik reform, hvis dette blir aktuelt. Det virker imidlertid som om innbyggerne er noe mer positive enn bydelspolitikerne.

Blant innbyggerne er det et flertall på 62% som mener det er passelig mange bydeler, men det er bare 1,4% som mener det er for få. Flere enn en av tre innbyggere synes det er *for mange* bydeler.

Blant bydelspolitikerne er det en sterk partimessig splittelse i synet på dette spørsmålet. Bydelspolitikerne som tilhører Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Venstre, eller som er uavhengige, er i høy grad positive til en slik reform. Dette gjelder særlig de valgte bydelspolitikerne i de fire forsøksbydelene. Bydelspolitikerne fra Ap, SV og RV er imidlertid mer negative til en eventuell reform, og i forsøksbydelene er det bare 22% av dem som er positive.

3 Modul 2

3.1 Innledning

Prosjektets modul 2 skal analysere spørsmålet om eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer, ut ifra erfaringene i seks skandinaviske storbyer med ordninger hvor politisk myndighet og forvaltningen av kommunale tjenester er lagt til desentraliserte bydelsforvaltninger. Byene som inngår er København, Stockholm, Gøteborg, Malmø, Oslo og Bergen.

Kapittelet har to hovedinnfallsvinkler: Reanalyse av datasett fra undersøkelser rettet mot innbyggere og bydelspolitikere i fem av de seks byene, og gjennomgang av relevant litteratur fra evalueringene av bydelsforsøkene og bydelsreformene i alle de seks byene. I avsnitt 3.2 presenteres noen nøkkelopplysninger om byene som studeres. I avsnitt 3.3 gjennomføres en reanalyse av datasett fra undersøkelser rettet mot utvalg av innbyggerne i fem av de seks byene, og avsnitt 3.4 gjennomføres det en lignende analyse av datasett fra undersøkelser rettet mot bydelspolitikere. Avsnittene 3.5 til 3.10 inneholder litteraturgjennomgangen, med ett avsnitt for hver by, mens avsnitt 3.11 inneholder sammenfattende konklusjoner.

3.2 Oversikt over byene som studeres

I tabellen nedenfor presenteres noen nøkkeltall for de seks byene som inngår i studien.

Tabell 3.1 *Nøkkelopplysninger om de seks skandinaviske byene. Byene er rangert etter bydelenes størrelse.*

	Antall innbyggere	Antall bydeler	Bydelenes størrelse (gj.snitt)	Største bydel	Minste bydel	Bydelsutvalg*	Pol/innb**	Andel av bud-sjett***
Stockholm ¹	700211	24	29175	58141	8722	13	2244	82
Stockholm	743703	18	41317	63826	15178	13	3178	82
København	495699	4	34210	45574	15515	21	1629	80
Gøteborg	464855	21	22136	50661	4487	11	2012	-
Bergen ²	224239	12	18687	30151	10841	13	1437	-
Bergen	229140	8	28643	37416	12033	13	2203	80
Malmø	256504	10	25650	37605	10792	19	1350	75
Oslo	499161	25	19966	30690	6789	13	1536	46

* Antall medlemmer i bydelsutvalgene

** Antall innbyggere pr. bydelspolitiker (gjennomsnitt)

*** Bydelenes samlede driftsutgifter som prosent av kommunens driftsutgifter.

Tallene er anslagsvise. Siden byene ikke har helt samsvarende oppgaveportefølje, er ikke tallene direkte

sammenlignbare som indikatorer på bydelenes absolutte størrelse mht. delegasjon av oppgaver (se i stedet tabell senere i avsnittet). Kilder: Bergen: Haveraaen og Kristiansen 2001. Göteborg: Årsregnskap 2000, nettokostnader som prosent av "verksamhetens nettokostnader". København: PLS Consult 1999. Malmø: Holmberg 1999. Oslo: 46% er andelen etter at sykehusene er overtatt av staten, beregnet av byrådsavdeling for Eldre og bydelene 2001. Stockholm: Årsregnskap 1999, nettokostnader som prosent av "verksamhetens nettokostnader".

¹ : Stockholm før reduksjonen i antall bydeler i 1998.

² : Bergen før bydelsreformen 1.1.2000

I tabellen nedenfor fremkommer innbyggertall i hver av bydelene i de seks byene. Bydelene er rangert etter størrelse.

Tabell 3.2 Bydelenes innbyggertall (1.1.2000)

By/bydel	Innb.	By/bydel	Innb.	By/bydel	Innb.
København		Bergen		Stockholm	
Indre Østerbro	45574	Åsane	37416	Maria - Gamla stan	63826
Valby	44657	Laksevåg	35432	Östermalm	61210
Indre Nørrebro	31093	Årstad	33710	Norrmalm	60389
Kongens Enghave	15515	Bergenhus	31324	Bromma	58235
		Fana	31108	Hässelby – Vällingby	57447
Oslo		Fyllingsdalen	28428	Kungsholmen	52316
Søndre Nordstrand	30690	Ytrebygda	19689	Enskede – Årsta	45299
Furuset	29232	Arna	12033	Farsta	44893
St. Hanshaugen-Ullevål	27803			Skarpnäck	39436
Sagene-Torshov	27772	Göteborg		Katarina – Sofia	38256
Grünerløkka-Sofienberg	26588	Centrum	50661	Vantör	34555
Ullern	26517	Örgryte	32902	Spånga – Tensta	33352
Gamle Oslo	25030	Lundby	32236	Skärholmen	30571
Uranienborg-Majorstuen	23157	Linnéstaden	30725	Hägersten	29704
Bjerke	22586	Majorna	28209	Liljeholmen	29622
Røa	21227	Tynnered	27399	Kista	28885
Helsfyr-Sinsen	20844	Kortedala	25856	Älvsjö	20529
Stovner	20825	Biskopsgården	25444	Rinkeby	15178
Bygdøy-Frogner	20194	Backa	22974		
Vinderen	19391	Lärjedalen	22402	Malmø	
Grefsen-Kjelsås	17636	Askim	21640	Fosie	37605
Nordstrand	17162	Gunnared	20163	Centrum	35183
Grorud	16983	Härlanda	19534	Hyllie	31238
Ekeberg-Bekkelaget	16400	Älvsborg	18304	Limhamn-Bunkeflo	30926
Sogn	15771	Torslanda	18286	Södra Innerstaden	30508
Hellerud	15645	Högsbo	16302	Västra Innerstaden	29126
Østensjø	15195	Bergsjön	13995	Rosengård	20764
Bøler	13089	Frölunda	12313	Husie	17077
Manglerud	12328	Tuve-Säve	10908	Kirseberg	13285
Lambertseter	10307	Kärra-Rödbo	10115	Oxie	10792
Romsås	6789	Styrsö	4487		

Både Bergen og Stockholm har i løpet av de siste tre årene redusert antall bydeler. Bergen gikk ned fra 12 til 8 bydeler i og med bydelsreformen i 2000, Stockholm reduserte antall bydeler fra 24 til 18 i 1998, midt under forsøket.²¹ I tabellen nedenfor er folketall i de "gamle" bydelene i disse to byene presentert. Dette gjøres siden noen av undersøkelsene som skal legges til grunn i denne rapporten stammer fra disse bydelsordningene.

²¹ Dette skapte en god del problemer for forskerne, som måtte bevitne at datasettene fra førundersøkelsene fikk sin verdi forringet. Dette er også et problem for det foreliggende studien, noe vi skal komme tilbake til.

Tabell 3.3 *Bydelenes innbyggertall, gamle bydelsordninger. 1998 (Bergen) og 1996 (Stockholm)*

Bergen 1998		Stockholm 1996	
Fana	30151	Östermalm-Djurgården	58141
Loddefjord	23037	Vasastan-Norrmalm	56492
Åsane	22678	Kungsholm-Essinge	46773
Fyllingsdalen	22214	Maria-Gamla Stan	41339
Løvtakken	20077	Sofia	35052
Landås	19970	Bandhagen	33086
Ytrebygda	18663	Tensta-Sundby	31197
Sentrum	17717	Hässelby-Lövsta	30158
Eidsvåg/Salhus	14112	Bredäng	29185
Sandviken	12959	Hammarbyhöjden	29061
Arna	11820	Hägersten	27657
Laksevåg	10841	Kista-Akalla	27601
		Bromma-Blockeberg	27396
		Liljeholmen	27293
		Västerled-Ulvsunda	27154
		Vällingby-Kälvesta	25134
		Svedmyra	23922
		Östberga	23650
		Högalid	19858
		Herrängen	19753
		Enskede	19693
		Farsta	18042
		Rinkeby	13852
		Skarpnäck	8722

I Tabell 3.5 fremkommer hvilke kommunale oppgaver som er lagt ut til bydelene i de seks byene.²² Denne oversikten ligger til grunn for følgende rangering av bydelsordningene mht. omfanget av de desentraliserte tjenestene:

Tabell 3.4 *Omfang av desentraliserte tjenester. Tentativ rangering av bydelsordningene*

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. København, Stockholm, Bergen 2. Göteborg, Malmö 3. Oslo |
|--|

Budsjettekniske problemstillinger gjør det litt vanskelig å sammenligne omfanget av desentralisering i de seks byene ut i fra bydelenes andel av sin kommunes driftsmidler. Rangeringen er derfor laget ut ifra en vurdering av bydelenes oppgaveportefølje i de seks byene. Oslo er plassert i kategori 3 hovedsakelig fordi grunnskolen ikke er desentralisert. Göteborg og Malmö er plassert lavere enn København, Stockholm og Bergen fordi Malmö ikke har lagt ut sosialhjelp, mens Göteborg ikke har lagt ut helse og barnevern.

²² Tabellen er utarbeidet av Marit Helgesen.

Tabell 3.5 Desentraliserte oppgaver i de seks byene

Oppgaver	Bergen	Göteborg	København	Malmö	Oslo	Stockholm
Barn og unge						
Barnetilsyn	X	X	X	X	X	X
Fritidstilbud, inkluderer SFO	X	X	X	X	X	X
Sosialpedagogisk tilbud	X, PPT		X			
Skole	X	X	X	X		X
Barnevern	X				X	
Skolehelsetjeneste	X		X	X	X	
Skoletannhelsetjeneste	X	X	X	X		
Helse- og sosial						
Institusjonspleie for eldre	X	X	X	X	X	X
Hjemmehjelp	X	X	X	X	X	X
Aktivitetstilbud for eldre	X	X	X	X	X	X
Hjemmesykepleie	X	X	X	X	X	X
Tilsynsfunksjoner	X	X	X		X	X
Omsorg for handikappede	X	X		X	X	X
Helsevern	X, lege, helsestasjon, foreb.			X	X, lege, helsestasjon, foreb.	X, deler av psyk helsevern
Avlastning		X	X			
Trygdeboliger	X	X	X		X	
Pensjonsordn. for eldre			X			
Arbeidsledighetstrygd		X	X			X
Matsservering		X	X			
Sosialhjelp	X	X	X		X	X
Attføring			X			
Aktivisering, arbeidsledige	X		X			X
Arbeidsformidling			X			
Kultur- og fritid						
Biblioteker		X	X	X	X	X
Samfunnshus			X		X	
Kultur/fritid for barn og unge	X	X		X	X	X
Teknisk/drift/vedlikehold						
Grøntarealer, inkl. parker etc.	X		X			X
Lokale veger			X			X
Vedlikehold av bygninger	X					X
Byggesaker	X, enklere		Høring	Høring, miljø og fysisk planl.	Høring	

Kilder: Högberg 1999, PLS Consult 1999, Jönsson et al 1997, Nilsson 1997, Kristiansen og Haveraaen 2001, Klausen og Opedal 1999, Santesson-Wilson 1998, Holmberg og Ringstad 1999, Klausen og Opedal 1998.

3.3 Innbyggerundersøkelsene

3.3.1 Redegjørelse for undersøkelsene

Dette avsnittet inneholder resultatene fra en reanalyse av innbyggerundersøkelser som er gjennomført i samband med evalueringer av byenes bydelsordninger. Hensikten med reanalysen er å avdekke eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer.

Evalueringene er gjennomført av forskjellige forskerteam i tre ulike land over en periode på seks år. Selv om undersøkelsene i betydelig grad har samme tematikk, knyttet til lokaldemokratiet i bydelene, er det ikke overraskende ganske store forskjeller mellom undersøkelsene når det gjelder den spesifikke innfallsvinkelen som er valgt. For å systematisere gjennomgangen, har vi valgt å dele informasjonen inn i tre hovedavsnitt:

- Innbyggernes *kunnskaper* om bydelsordningene og bydelspolitikken
- Innbyggernes bydelspolitiske *deltagelse*
- *Holdninger* til bydelsordningene og bydelspolitikken blant innbyggerne

Brukt som lokaldemokratiske indikatorer, regnes høye kunnskaper og høy grad av politisk deltagelse som indikasjoner på et levende og vitalt lokaldemokrati i bydelene. Med hensyn til holdninger, dreier dette seg om et ganske bredt spekter av indikatorer, knyttet til tillit, oppslutning om bydelsreformer og forsøksordninger, oppfatninger om bydelspolitikken virkemåte som representative systemer samt andre indikatorer. Vi skal drøfte disse indikatorene etter hvert som de presenteres.

Med hensyn til analysen av størrelse, er flere analysemetodikker lagt til grunn:

- Resultater for enkeltbydeler i byene er sammenlignet ut ifra folketall i den enkelte bydel. Dette er mulig der antall respondenter er høyt nok i hver bydel, noe som bare er tilfelle i noen av undersøkelsene. Resultatene presenteres i form av diagrammer, og forskjellene mellom bydelene kan testes statistisk.
- Alle innbyggere analyseres under ett, med tanke på antall innbyggere i den enkelte respondents bydel. Dette er gjort ved at data om antall innbyggere i bydelene er koblet til den enkelte respondent, slik at folketall i egen bydel kan analyseres som en egenskap ved det enkelte individ. Folketall blir dermed en kontekstuell variabel; en egenskap ved individene som er betinget av individets kontekst. Vi regner altså med at hvis bydelenes størrelse (i betydningen antall innbyggere) har betydning for lokaldemokratiet i bydelene, vil dette gi seg statistisk målbare utslag på individuelt nivå.
- I noen tilfeller er bydelene slått sammen til to eller tre størrelseskategorier. Det er så laget grafiske fremstillinger av forskjeller i kunnskap, deltagelse og holdninger mellom innbyggere i små, mellomstore og store bydeler. Dette er gjort i de tilfeller hvor antallet respondenter i undersøkelsen ikke tillater nedbrytning på enkeltbydeler.
- Byene er sammenlignet ut ifra gjennomsnittlig folketall i bydelene. Spørsmålet er dermed om byer med store bydeler scorer systematisk lavere på lokaldemokratiske indikatorer i bydelene enn byer med mindre bydeler.
- Det er også gjort forsøk på å sammenligne byene ut ifra forskjeller i bydelenes størrelse definert som forskjeller i oppgaver og ansvarsområder som er delegert til bydelene. Her er følgende tentative rangering av bydelsordningene lagt til grunn.

Rangeringen er begrunnet i avsnitt 3.2, hvor oversikten over desentraliserte oppgaver er fremstilt.

1. København, Stockholm, Bergen
2. Gøteborg, Malmö
3. Oslo

Spørsmålsformuleringene er bare i begrenset grad identiske. Dette gjør det ikke mulig å gjennomføre en samlet analyse av datasettene, og forskjeller bydelene og byene imellom kan ikke analyseres ut ifra styrke og statistisk signifikans. Vi har derfor valgt å analysere datasettene fra den enkelte by hver for seg, men å samle resultatene om hhv. kunnskaper, deltagelse og holdninger i separate avsnitt. Dermed er det mulig å sammenligne byene og bydelene ut ifra resultatene fra den enkelte analyse.

Undersøkelsene varierer en god del når det gjelder utvalg av respondenter og muligheten for å knytte respondentenes identitet til deres bydelstilhørighet. Det er derfor gjort et utvalg av datasett, med utgangspunkt i oppleggene som er valgt i byene og de data som er tilgjengelige.

I *Bergen* ble det gjennomført undersøkelser i 1997 og 1998 som et ledd i evalueringen av bydelsforsøket i bydelene Arna og Loddefjord. Disse bydelene er dermed overrepresentert i materialet. De øvrige 10 bydeler hadde mindre oppgaver og fullmakter enn forsøksbydelene, og er kun dekket av i alt 300 respondenter hvert år. I den andre undersøkelsen i 1998 er respondentene jevnt fordelt over de 12 bydelene, men også her gjelder det at de to forsøksbydelene hadde større oppgaver og fullmakter. Vi har valgt å bruke undersøkelsen fra 1998 til denne re-analysen. Begrunnelsen for dette, er at representasjonen er for skjev i undersøkelsene i 1997 og 1998(a) i forhold til formålet med re-analysen.

I *København* ble det gjennomført bydelsforsøk i fire bydeler. Selv om byen ble oppdelt i 15 bydeler, eksisterte de øvrige 11 bare som geografisk inndeling. Dermed er det ikke meningsfullt å skille mellom bydelene annet enn for de fire forsøksbydelene, som også er overrepresentert i materialet fra evalueringen (1996 og 1999). Det samme gjelder undersøkelsen i 2000, som ble gjennomført som et ledd i NIBRs evaluering av folkeavstemmingen om bydelsreform i København. Undersøkelsen i 1996 var en "før-undersøkelse" som ble gjennomført for å skaffe til veie et sammenligningsgrunnlag for undersøkelsen i 1999. Vi har derfor valgt å inkludere undersøkelsene i 1999 og i 2000 i re-analysen.

Undersøkelsen i *Malmö* ble gjennomført som et ledd i evalueringen av bydelsreformen, og samtlige 10 bydeler er representert med tilnærmet samme antall respondenter. Siden det er 2-300 respondenter i hver av bydelene, utgjør denne undersøkelsen et utmerket grunnlag for re-analyse.

Datasettene fra *Oslo* stammer delvis fra NIBRs evaluering av forsøk med direkte valg til bydelsutvalg i fire bydeler. Disse fire bydelene er dermed overrepresentert i utvalget. Undersøkelsen i 2001 ble supplert med 400 innbyggere i forhold til tidligere år, som et ledd i dette reanalyseprosjektet. Fremdeles er de fire forsøksbydelene overrepresentert. Vi har valgt å inkludere undersøkelsen fra 2001 i re-analysen. Begrunnelsen for å ekskludere undersøkelsene i 1995, 1997 og 1999 er delvis at det ikke lar seg gjøre å identifisere bydelstilhørigheten til respondentene i de 21 bydelene utenfor forsøket med direkte valg. Dessuten vil det være vanskelig å tolke endringer over tid ut ifra problemstillingene i re-analysen, siden bydelenes størrelse ikke er endret i løpet av disse årene.

I Oslo ble det også gjennomført en befolkningsundersøkelse i 1998, i forbindelse med en sammenlignende undersøkelse av bydelsordninger i norske storbyer. Dette datasettet består av 800 intervjuer, som fordeler seg på bydelene etter sluppmessig trekk blant alle stemmeberettigede innbyggere i Oslo. Dette datasettet er også inkludert i re-analysen.

Datasettene fra *Stockholm* er innsamlet som et ledd i evalueringen av bydelsreformen. For undersøkelsene i 1996 og 1999 ble det opprinnelig trukket ut syv bydeler, og respondentene er jevnt fordelt mellom disse. Hele byen er dermed ikke dekket. I 1998 ble antall bydeler i Stockholm redusert fra 24 til 18. Dette skapte problemer for evalueringsprosjektet, siden bare fire av de syv utvalgte bydelene besto med uforandrede grenser. Implikasjonen for re-analysen er først og fremst at det dermed bare er mulig å etablere sikker bydelstilhørighet for innbyggere i tre bydeler i datasettet fra 1999. Undersøkelsen i 1996 er å regne som en forundersøkelse, siden den ble gjennomført kort tid etter at bydelsreformen ble gjennomført. Undersøkelsen i 1998 er på sin side sluppmessig trukket i Stockholm kommune som helhet, noe som gir en fordeling mellom bydelene som samsvarer med deres folketall. Vi har på denne bakgrunn valgt å inkludere undersøkelsene fra 1998 og 1999 i re-analysen.

Evalueringen av bydelsreformen i Gøteborg ble gjennomført på første halvdel av 1990-tallet. Selv etter personlig kontakt med forskerne som gjennomførte evalueringene har det hittil ikke vært mulig å oppdrive datasettene fra disse undersøkelsene.²³ Gøteborg er dermed ekskludert fra reanalysen av data, og vi må i stedet bygge på gjennomgangen av evalueringens rapporter.

I tabellen nedenfor presenteres datasettene som er analysert.

Tabell 3.6 *Oversikt over datamaterialet som skal anvendes i re-analysen*

<i>By/datasett</i>	<i>Antall bydeler i datasettet av totalt antall bydeler i byene</i>	<i>Utvalget</i>
Bergen (1998)	12/12	614 innbyggere, jevnt fordelt på de 12 bydelene
København (1999)	4	2756 innbyggere, fordelt på de fire bydelene etter bydelenes folketall*
København (2000)	4	2418 innbyggere, herav 600-610 i hver av de fire forsøksbydelene.**
Malmø (1999)	10/10	2620 innbyggere fordelt jevnt på de 10 bydelene
Oslo (1998)	25/25	800 innbyggere, tilfeldig trukket fra kommunen som helhet
Oslo (2001)	25/25	1201 innbyggere, herav 400 i fire forsøksbydeler (direkte valg) og 800 i øvrige 21 bydeler, (tilfeldig utvalg for byen utenfor forsøket)
Stockholm (1998)	24/24	1455 innbyggere, fordelt på samtlige 24 bydeler etter folketall (tilfeldig utvalg for byen)
Stockholm (1999)	3/18	687 innbyggere, fordelt jevnt på tre bydeler**

* 425 i København utenfor bydelsordningen er slettet fra datasettet

** 600 i København utenfor bydelsordningen er slettet fra datasettet.

*** 897 i Stockholm uten sikker bydelstilhørighet er slettet fra datasettet.

²³ Dette skyldes delvis at selve datainnhentingene ble gjennomført av institutt for Psykologi ved Gøteborgs universitet, og at kjøringene av data ble gjennomført på dette instituttet.

3.3.2 Kunnskaper om bydelsordningene og bydelspolitikken

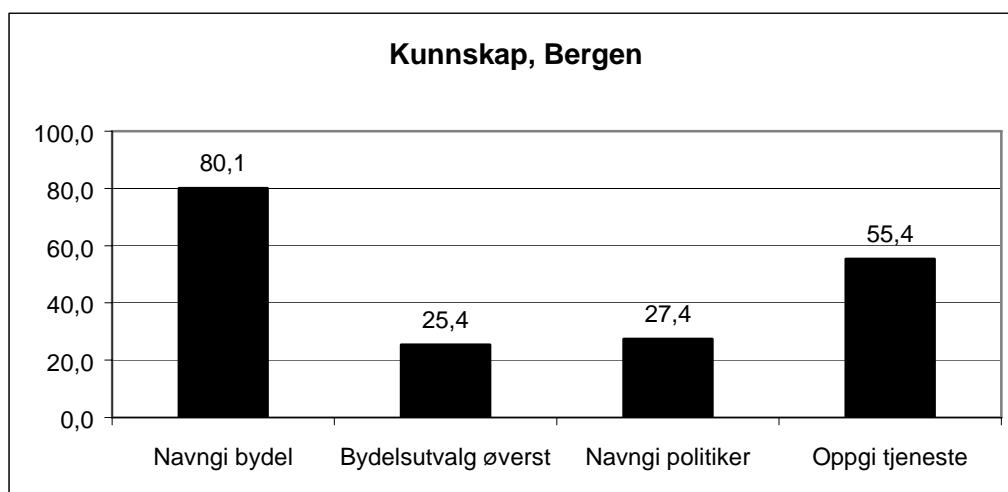
Undersøkelsene i København (1999 og 2000) inneholder ikke spørsmål om innbyggernes kunnskaper om bydelspolitikken, og data fra København kan derfor ikke re-analyseres på dette punkt. Det samme gjelder undersøkelsen i Malmø.

Undersøkelsen i Bergen (1998) inneholder flere spørsmål om kunnskap.

- Hvilken bydel bor du i?
- Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå?
- Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din?
- Vet du hvilke kommunale tjenester som hører inn under bydelens ansvarsområde?

For Bergen under ett, viser figuren nedenfor hvor stor andel av de spurte som kunne besvare spørsmålene korrekt.

Figur 3.1 *Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Bergen 1998)*



Vi ser at om lag fire av fem kunne oppgi korrekt navnet på egen bydel, en inndeling som på dette tidspunktet var 10 år gammel. Om lag en av fire kan oppgi at bydelsutvalget er øverste politiske organ, et forholdsvis lavt tall. Omtrent like mange kunne navngi en bydelspolitiker, mens hver andre innbygger kunne oppgi minst en av tjenestene som forvaltes av bydelene.

Det er gjennomført en statistisk analyse (logistisk regresjon) på hver av disse fire spørsmålene, hvor folketall i bydelen er inkludert som forklaringsvariabel.²⁴ Resultatene er gjengitt i vedlegget. Det er økende utdannelse som i størst grad assosieres med økende kunnskaper. Med hensyn til forskjeller i folketall, er det en tendens i datamaterialet til at innbyggere i større bydeler i noe *høyere* grad enn andre kan navngi egen bydel eller oppgi at bydelsutvalget er det øverste politiske organet. Med hensyn til det å kunne navngi en politiker eller oppgi en tjeneste, er imidlertid kunnskapene høyere i de mindre bydelene. *Ingen av disse resultatene er imidlertid statistisk signifikante.* Siden det altså heller ikke er noen klar tendens i form av økende eller minskende kunnskap når bydelenes størrelse øker, kan vi ikke si at data gir noen indikasjon på en slik sammenheng.

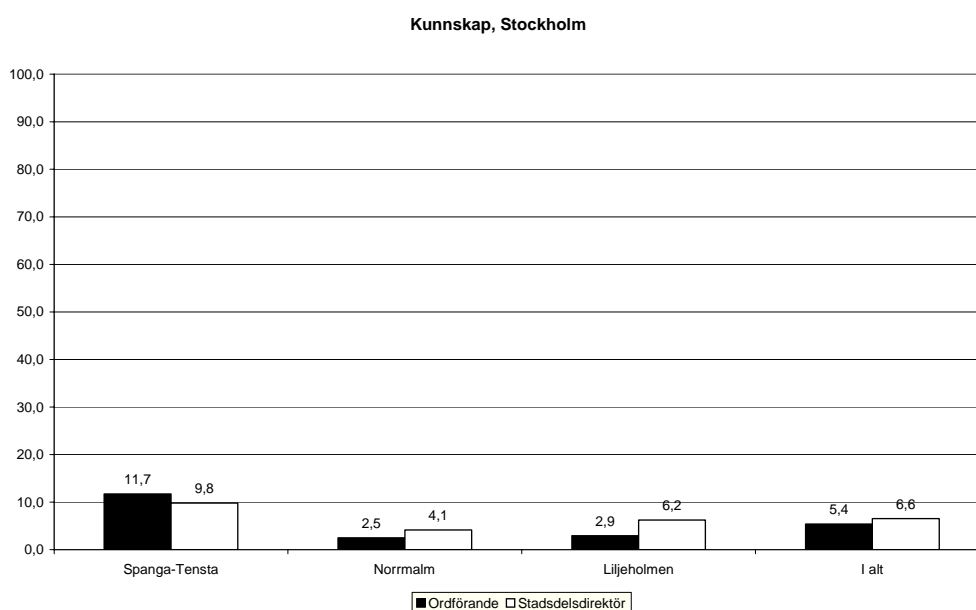
²⁴ Kjønn, alder, utdannelse og husstandsinntekt ble inkludert i analysen som kontrollvariable.

To kunnskapsspørsmål er inkludert i undersøkelsen fra Stockholm i 1999. Spørsmålene er:

- Vad heter ordförande i din stadsdelsnämnd?
- Vad heter direktören for din stadsdelsnämnd?

I denne undersøkelsen lar det seg bare gjøre å fastslå respondentenes bydelstilhørighet i tre bydeler, men disse bydelene er til gjengjeld representert med såpass mange respondenter at det gir mening å presentere bydelene separat. De tre bydelene er Norrmalm, skandinavias tredje største bydel med 60389 innbyggere, Spånga-Tensta med 33352 innbyggere og Liljeholmen med 29622 innbyggere. Dette er altså relativt store bydeler, hvorav en er meget stor. Resultatene fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 3.2 *Kunnskaper om bydelsordningen (Innbyggere, Stockholm 1999)*



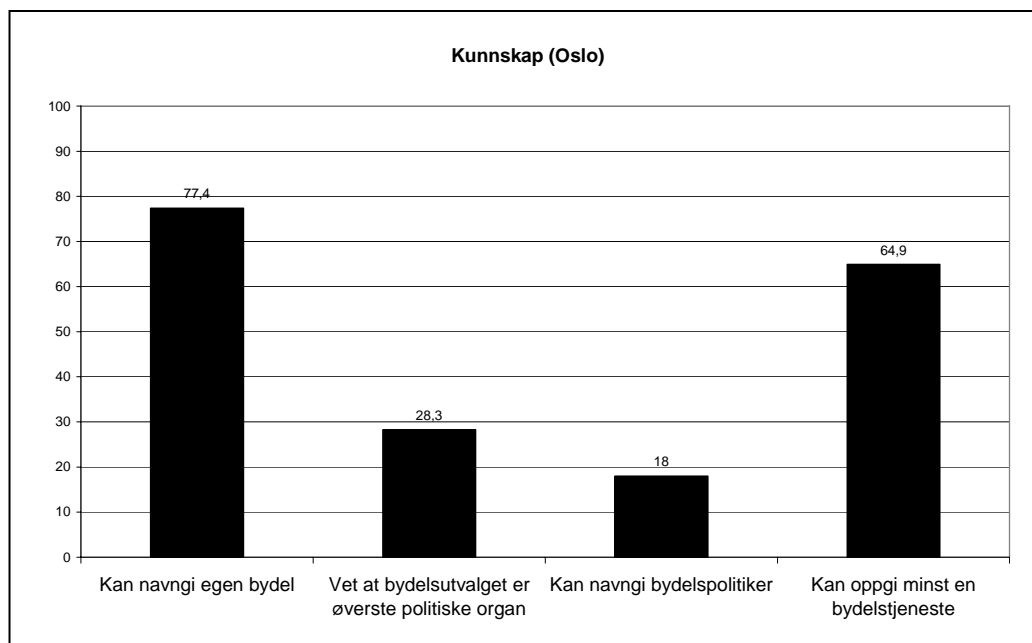
Som det fremgår av figuren, er det meget få i de tre bydelene som kan oppgi korrekt navn på lederen or bydelsutvalget og bydelsdirektøren. Kunnskapene er imidlertid best i den største bydelen. Siden undersøkelsen kun gir opplysninger om tre bydeler, er det vanskelig å si med sikkerhet om forskjellene kan tilbakeføres til bydelenes størrelse.

I Oslo ble det inkludert følgende kunnskapsspørsmål i 1998:

- Hvilken bydel bor du i?
- Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå?
- Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din?
- Vet du hvilke kommunale tjenester som hører inn under bydelens ansvarsområde?

Resultatene for hele byen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 3.3 *Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Oslo 1998)*



Bydelstilørighet er godt kjent, og kunnskapene om bydelenes tjenester er også på høyde med det vi finner i undersøkelser om andre forvaltningsnivåer. Resultatene viser imidlertid at kunnskapene om de politiske sidene ved bydelsordningen er mer moderate.

Det er gjennomført en statistisk analyse av hele datasettet (binær logistisk regresjon) hvor folketall er inkludert som uavhengig variabel, med kjønn, inntekt, utdanning og alder som kontrollvariable, på alle disse fire kunnskapsspørsmålene. Fortegnene antyder at kunnskaper er økende med økende bydelsstørrelse, men resultatene er ikke statistisk betydelige. Økende kunnskaper har i betydelig grad sammenheng med økende inntekt og utdanning.

Undersøkelsen fra Oslo i 1998 gir dermed ingen støtte til en antagelse om at kunnskapsnivået er høyere i mindre bydeler. Datagrunnlaget er imidlertid større i undersøkelsen fra 2001 (1200 respondenter, mot 800 i 1998). I denne undersøkelsen er følgende kunnskapsspørsmål inkludert:

- Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå?
- Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din?
- Vet du hvordan bydelsutvalget i din bydel utpekes i dag? Utpekes det av bystyret eller velges det ved direkte valg?
- Vet du hvilke kommunale tjenester som hører inn under bydelens ansvarsområde?

Formuleringene er identiske med de som ble benyttet i 1998. Resultatene for hele byen som helhet er grovt sett sammenfallende med undersøkelsen i 1998.²⁵ Spørsmålet er om det finnes noen systematisk samvariasjon mellom bydelenes folketall og kunnskapene.

²⁵ I tillegg viser det seg at om lag 42% er i stand til å oppgi korrekt hvorvidt bydelsutvalget i egen bydel er valgt eller oppnevnt av bystyret. Oppsiktsvekkende nok er det nær like mange i de "oppnevnte" bydelene som vet at deres bydelsutvalg er oppnevnt, som det er i forsøksbydelene som vet at deres bydelsutvalg er valgt.

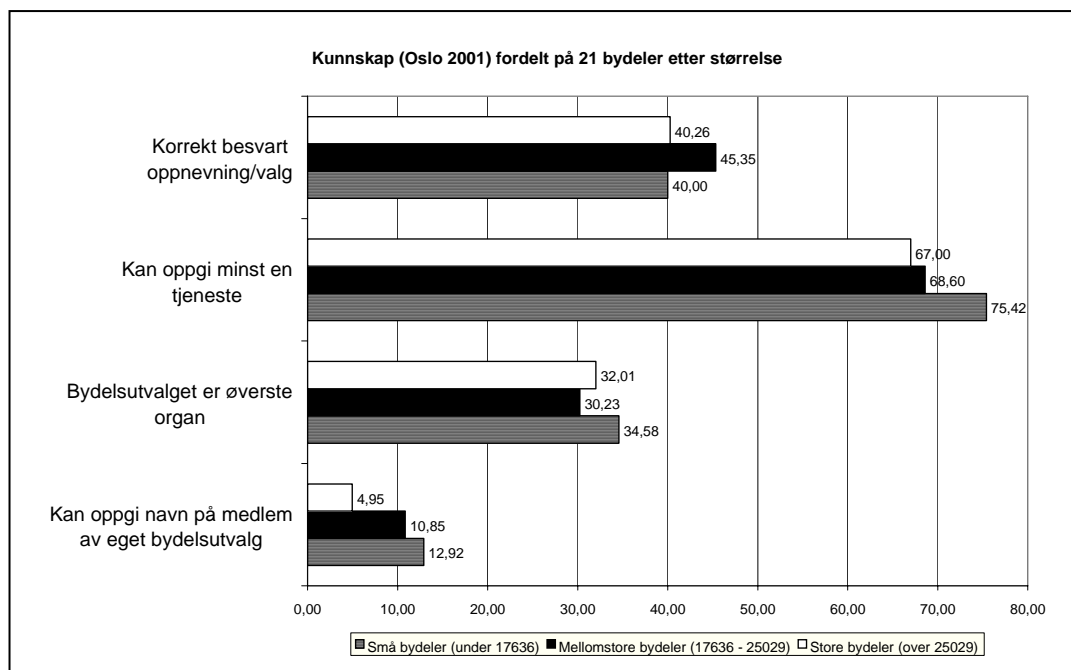
De fire bydelene hvor det er gjennomført forsøk med direkte valg til bydelsutvalg er overrepresentert i datamaterialet. Dessuten er det relevant å anta at forsøket har påvirket kunnskapsnivået i disse bydelene. Derfor er respondenter fra disse fire bydelene ekskludert fra analysen.

Det er gjennomført en statistisk analyse (binær logistisk regresjon) på de fire kunnskapsspørsmålene. Som ovenfor er folketall, inntekt, kjønn, alder og utdanning inkludert i analysen. resultatene er gjengitt i vedlegget. Variabelen "folketall" korrelerer negativt med tre av fire kunnskapsspørsmål, noe som impliserer at økende folketall assosieres med svakere kunnskaper. Men ingen av disse effektene er statistisk signifikante. Det er en tendens i datamaterialet til at folk i de største bydelene i mindre grad enn i de mindre bydelene kan navngi minst ett medlem av eget bydelsutvalg. Effekten er middels sterk, og altså negativ, og nærmer seg signifikans.

Vi kan dermed ikke utelukke at størrelse har betydning for kunnskapen om bydelsordningen i Oslo. Men en slik effekt er ikke statistisk signifikant, og gjelder bare for en av fire indikatorer. Det er derfor neppe grunnlag for å trekke særlig bastante konklusjoner på grunnlag av dette funnet.

For å foreta en ytterligere kontroll, er de 21 bydelene delt inn i tre størrelseskategorier. Resultatene fra kunnskapsspørsmålene fordelt på disse tre bydelskategoriene er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 3.4 *Kunnskaper om bydelsordningen (innbyggere, Oslo 2001)*



Figuren understøtter noen tendenser i datamaterialet fra den statistiske analysen. Ikke minst gjelder dette søylene for spørsmålet om å navngi medlemmene av eget bydelsutvalg, det spørsmålet hvor den negative effekten var sterkest i den statistiske analysen. Vi ser at mens 12,92% i de minste bydelene kunne navngi minst en bydelspolitiker, var tilsvarende 4,95% i de største.

De 21 bydelene fordeler seg som følger på de tre størrelseskategoriene:

Tabell 3.7 *Inndeling av bydelene i Oslo i tre størrelseskategorier*

<i>Små bydelers (under 17636)</i>	<i>Mellomstore bydelers (17636 – 25029)</i>	<i>Store bydelers (over 25029)</i>
Ekeberg-Bekkelaget	Bjerke	Furuset
Grorud	Bygdøy-Frogner	Gamle Oslo
Hellerud	Grefsen-Kjelsås	Grunerløkka-Sofienberg
Lambertseter	Helsfyr-Sinsen	St.Hanshaugen-Ullevål
Manglerud	Uranienborg – Majorstua	Søndre Nordstrand
Nordstrand	Vinderen	Ullern
Romsås		
Sogn		
Østensjø		

Som det fremgår av tabellen, er det 6 – 9 bydelers i hver kategori, antagelig nok til at situasjonsbetingede (lokale) forhold ikke skulle slå særlig sterkt ut. Fordelingen gir heller ikke inntrykk av å være spesielt skjev i forhold til demografiske og sosio-økonomiske indikatorer.²⁶ Det er små forskjeller mellom bydelene mht. hvor mange navn som er oppgitt korrekt i hver bydel.²⁷ Det var forholdsvis få av de spurte som var i stand til å huske navnet på en bydelspolitiker, i alt var det 142 personer som kunne dette. Av disse hører 74 til i de 21 bydelene. De små antallene gir grunn til å utvise varsomhet i tolkningen av dette funnet.

3.3.3 Oppsummering – kunnskap

Re-analysen data mht. av forholdet mellom kunnskaper og bydelens størrelse er svekket av at datatilfanget var meget begrenset. Undersøkelsene i København og Malmø inkluderte ikke spørsmål om kunnskaper, og den undersøkelsen i Stockholm hvor kunnskapsspørsmål var inkludert tillot bare identifisering av respondenter i tre bydelers. Konklusjonene er dermed basert på funn fra tre bydelers i Stockholm, 12 bydelers i Bergen og 25 – 21 bydelers i Oslo.

Hypotesen om at det bydelspolitiske kunnskapsnivået synker når bydelene blir større, får liten støtte i analysen. I Bergen er slike virkninger fraværende. I Oslo er det en tendens til at innbyggere i de største bydelene i mindre grad kan navngi medlemmer av eget bydelsutvalg. Denne sammenhengen er imidlertid ikke statistisk signifikant, og andre indikatorer på kunnskap ser ikke ut til å være assosiert med størrelse. I Bergen er det ikke oppfanget noen effekter av denne typen.

Mens bydelene i Oslo og i Bergen (med sine daværende 12 bydelers) gjennomsnittlig er noenlunde jevnstore, er de tre bydelene i Stockholm betydelig større. Kunnskapsnivået i

²⁶ Dette er det for øvrig til en viss grad kontrollert for i den statistiske analysen, siden inntekt, alder og utdanning er inkludert i analysen.

²⁷ Grefsen Kjelsås har noe flere enn gjennomsnittet, fordi mange visste navnet på representanten Ivar Kristiansen. Men denne bydelen påvirker ikke gjennomsnittet her, siden den ligger i midterste kategori. For øvrig viser undersøkelsen at flere av lederne for de direkte valgte bydelsutvalgene er blant de mest profilerte i byen, noe som styrker beslutningen om å ekskludere disse bydelene fra analysen.

Stockholm er alt i alt svakere i Stockholm enn i de to norske byene, noe som i utgangspunktet indikerer en negativ sammenheng mellom størrelse og kunnskap. Men det er bare navngiving av bydelspolitikere som kan sammenlignes. Videre ble det i Stockholm spurt etter navnet på *ordförande* av bydelsutvalget, altså et vanskeligere spørsmål enn i Oslo og Bergen, hvor hvilket som helst navn på et medlem av bydelsutvalget ble registrert som rett svar. Endelig viser det seg at kunnskapen var best i den *største* bydelen av de tre i Stockholm. Dermed kan ikke hypotesen om en negativ sammenheng mellom størrelse og kunnskap understøttes.

Konklusjonen er dermed at det begrensede datamaterialet ikke indikerer at det er noen negativ sammenheng mellom størrelse og kunnskap.

3.3.4 Deltagelse i bydelspolitikken

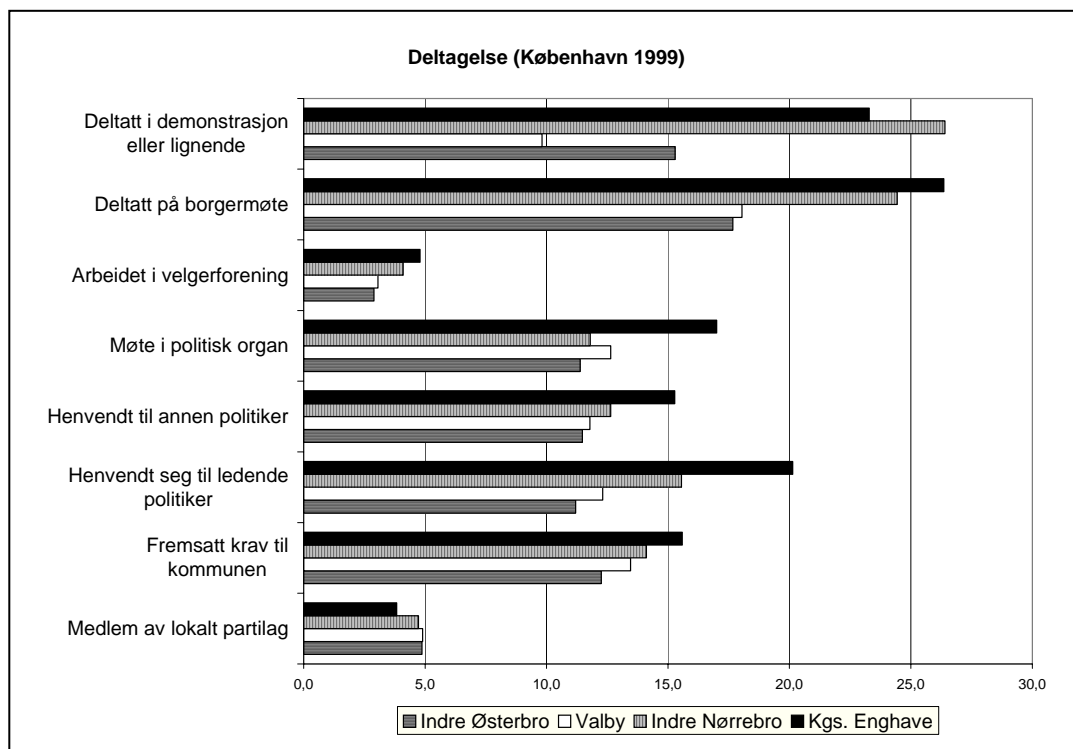
Undersøkelsen i København i år 2000 inneholdt ikke spørsmål om deltagelse. Undersøkelsen i 1999 inkluderte derimot spørsmål om en rekke deltagelsesformer. Fem av spørsmålene er positivt besvart av færre enn to prosent av de spurte, og disse er derfor ekskludert fra analysen.²⁸ Likevel gjenstår åtte spørsmål om politisk deltagelse:

- Er du medlem af en lokal partiorganisation?
- Har du alene eller sammen med andre i de seneste år fremsat ønsker eller krav til bydelspolitikere/politikere i Københavns Kommune og/eller bydelsadministrationen/den kommunale forvaltning?
- Har du henvendt dig til bydelsrådsformanden eller en formand for et af de politiske udvalg/overborgmesteren eller en anden borgmester?
- Har du henvendt dig til andre bydelsrådspolitikere/politikere i Borgerrepræsentationen?
- Har du mødt frem til møde i bydelsrådet/Borgerrepræsentationen eller i politiske udvalg i bydelen/kommunen?
- Har du arbejdet inden for en vælgerforening?
- Har du deltaget i et borgermøde?
- Har du deltaget i demonstrationer, protestmøder, aktioner eller lignende?

De fire bydelene fordeler seg som følger på disse deltagelsesformene:

²⁸ Dette er følgende spørsmål: Har du i 1999 deltaget aktivt i det organisatoriske arbejde i et lokalråd? Har du i 1999 deltaget aktivt i det organisatoriske arbejde i en lokalpolitisk liste? Har du i 1999 deltaget aktivt i det organisatoriske arbejde i en lokal partiorganisation? Er du medlem af et lokalråd? Er du medlem af en lokalpolitisk liste?

Figur 3.5 Politisk deltagelse (innbyggere, København 1999)



I figuren er bydelene rangert etter størrelse. Kgs. Enghve (svarte søyler) er minst, Indre Østerbro (horisontalt stripede søyler) er størst. Figuren antyder at deltagelsen er noe høyere i de minste bydelene enn i de største, men differansene er ikke så store.

For å kontrollere for virkninger av sosio-økonomiske og demografiske skjevheter i utvalget og bydelene imellom, er det foretatt en statistisk analyse²⁹ av disse formene for deltagelse. Resultatene er lagt i vedlegget. Undersøkelsen inneholder ikke opplysninger om respondentenes inntekt, men det er kontrollert for eventuelle virkninger av alder, kjønn og utdanning.

Effektene på variabelen folketall er gjennomgående negative. Dette innebærer at respondenter fra mindre bydeler deltar noe mer enn de i større bydeler. Dette reflekterer mønsteret i datamaterialet som fremkommer i figuren ovenfor, hvor søylene blir gradvis kortere i hver gruppe. Imidlertid er ingen av forskjellene statistisk signifikante. Effektene er også jevnt over svake. Det er derfor ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av disse resultatene.

Undersøkelsen i Stockholm fra 1998 inneholder ikke spørsmål om deltagelse, men i undersøkelsen fra 1999 er følgende spørsmål inkludert:

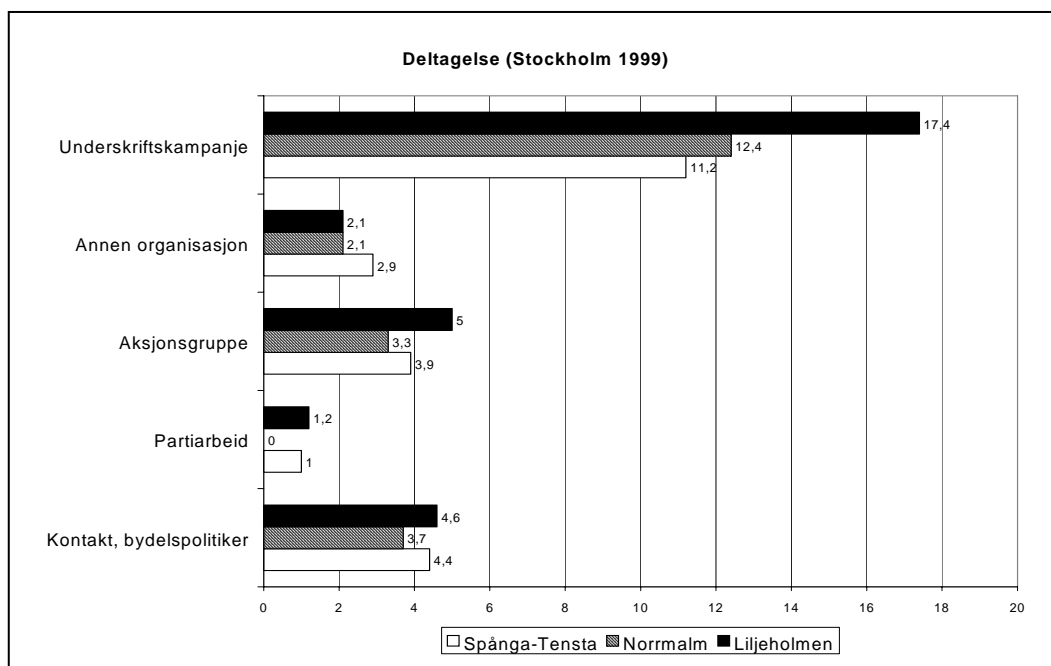
- Har du själv någon gång – eventuelt tillsammans med andra – försökt påverka något kommunalt beslut eller kommunens planer? På vilket sätt försökte du påverka kommunen. Flere sätt kan anges:
 - Tog kontakt med kommunalpolitiker i stadsdelsnämnden
 - Arbetade aktivt i partiorganisation

²⁹ Binær logistisk regresjon

Arbetade aktivt i någon aktionsgrupp
 Arbetade aktivt i annan organisation
 Deltok i namninsamling eller demonstration

Resultatene fordelt på de tre bydelene er gjengitt i figuren nedenfor. De tre bydelene er Norrmalm med 60389 innbyggere, Spånga-Tensta med 33352 innbyggere og Liljeholmen med 29622 innbyggere.

Figur 3.6 Politisk deltagelse (innbyggere, Stockholm 1999)



Som det fremgår av figuren er forskjellene mellom bydelene ubetydelige. Det er også svært lave andeler som har oppgitt å ha deltatt på disse måtene. Eneste unntak fra dette er underskriftskampanjer, som et betydelig antall respondenter i de tre bydelene oppgir å ha deltatt i. Utbredelsen er størst i den minste bydelen, Liljeholmen, og minst i den største. Forskjellen er helt nær statistisk signifikans.³⁰

Når én indikator i en av tre bydeler slår ut, uten at utslaget er fullt signifikant, må dette karakteriseres som et svakt funn.

I undersøkelsen i Malmø er en rekke indikasjoner på politisk deltagelse tatt med. Blant annet er spørsmålet fra Stockholm inkludert med identisk formulering:

- Har du selv någon gång – eventuelt tillsammans med andra – försökt påverka något kommunalt beslut eller kommunens planer? På vilket sätt försökte du påverka kommunen. Flere sätt kan anges:
 - Tog kontakt med kommunalpolitiker i stadsdelsnämnden
 - Arbetade aktivt i partiorganisation
 - Arbetade aktivt i någon aktionsgrupp
 - Arbetade aktivt i annan organisation
 - Deltok i namninsamling eller demonstration

³⁰ Independent samples T-test ga to-halet signifikans på 0,064 og T-verdi på -1,855.

Det er også spurt om følgende:

- Har du någon gång under det senaste året besökt ett möte som anordnats av din stadsdel?

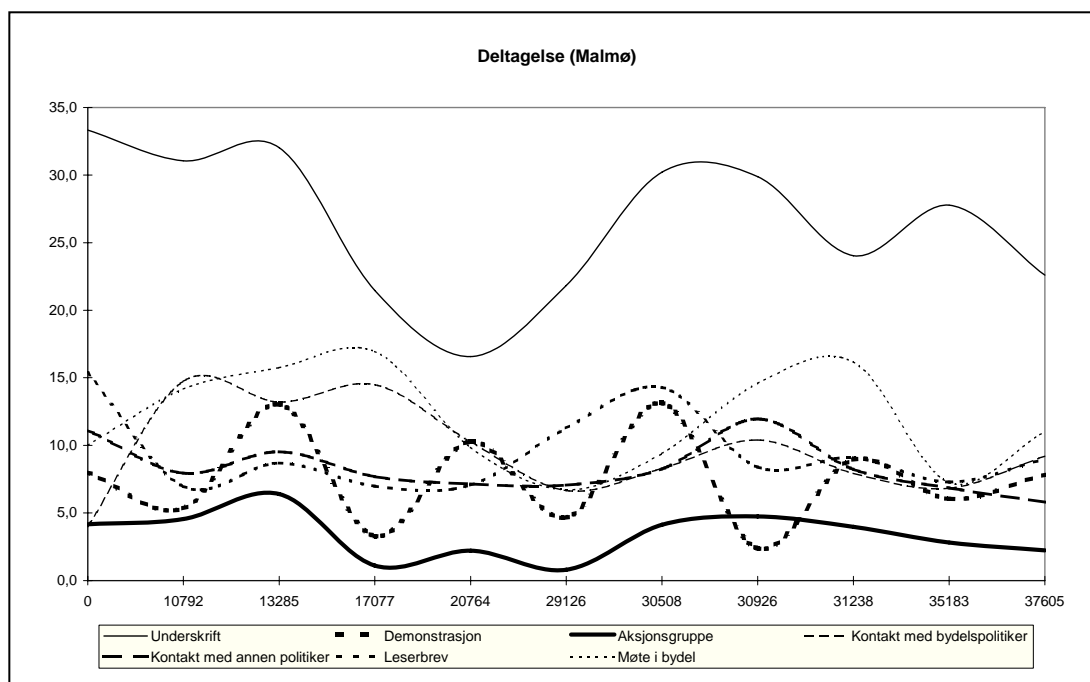
Siden undersøkelsen i Malmø har 2-300 respondenter i hver av de 10 bydelene, kan resultatene presenteres bydelsvis. Dette er gjort i tabellen og figuren nedenfor.

Tabell 3.8 *Politisk deltagelse, Malmø (1999). Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta.*

Bydel (folke- tall)	Under- skrift	Demon- strasjon	Aksjons- gruppe	Kontakt med bydels- politikker	Kontakt med annen politiker	Leserbrev	Møte i bydel
0	33,3	8,0	4,2	4,0	11,1	15,4	10,0
10792	31,0	5,3	4,5	14,8	7,9	7,0	14,2
13285	32,0	13,0	6,4	13,2	9,5	8,7	15,8
17077	21,5	3,3	1,1	14,5	7,7	7,0	16,9
20764	16,6	10,3	2,2	10,3	7,1	7,1	9,9
29126	21,8	4,7	0,8	6,7	7,1	11,3	6,7
30508	30,2	13,1	4,1	8,3	8,3	14,3	9,4
30926	29,9	2,4	4,7	10,4	12,0	8,4	14,6
31238	24,0	8,9	4,0	7,9	8,2	9,1	16,2
35183	27,8	6,0	2,8	6,8	6,9	7,3	7,3
37605	22,6	7,8	2,2	9,2	5,8	9,0	11,0

Figuren nedenfor viser det samme opplysningene som tabellen, og er ment å illustrere tendensene i datamaterialet, ved at bydelenes størrelse øker mot høyre. Det fremkommer at linjene ikke har noen klar fallende eller stigende tendens, noe som indikerer at det ikke er noen systematisk samvariasjon mellom størrelse og deltagelse.

Figur 3.7 Politisk deltagelse, Malmø. Folketall, prosentandeler i hver bydel som har oppgitt å delta.



Selv om det er vanskelig å identifisere linjene, kan figuren leses: Linjene viser ikke noen klar fallende tendens mot høyre, slik det ville fremkommet hvis deltagelsen avtok med økende antall innbyggere i bydelene.

For å ytterligere underbygge analysen, er det gjennomført en statistisk analyse³¹ etter mønster av analysene tidligere i avsnittet. Resultatene er gjengitt i vedlegget. Det viser seg at når det kontrolleres for kjønn, alder og utdanning, samvarierer seks av syv indikatorer på deltagelse negativt med bydelsstørrelse. Dette indikerer at deltagelsen avtar noe når folketallet i bydelene øker. Men effektene er meget svake,³² og ingen av dem er statistisk signifikante.

Konklusjonen er dermed at data fra Malmø ikke underbygger en antagelse om at deltagelse avtar når folketallet i bydelen øker.

Undersøkelsen i Oslo i 2001 har inkludert tre spørsmål om politisk deltagelse:³³

- Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med bydelspolitikere i forbindelse med politiske saker du er opptatt av?
- Har du i løpet av de siste 2 årene vært tilstede ved åpne møter i bydelsutvalget?
- Har du i løpet av de siste 2 årene skrevet under opprop, aksjonsliste, underskriftskampanjer e.l. for å fremme en spesiell politisk sak?

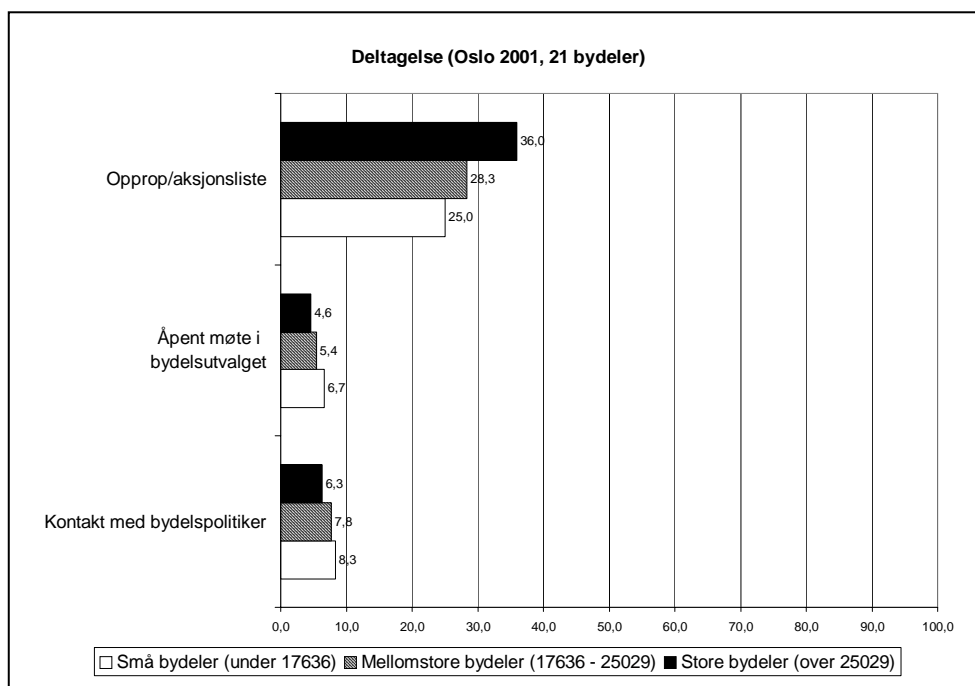
Som tidligere ekskluderes de fire forsøksbydelene fra datasettet i analysen. Omfanget av politisk deltagelse fordeler seg som i figuren nedenfor på de tre størrelseskategoriene.

³¹ Binær logistisk regresjon

³² De fleste koeffisientene er mellom 0,1 og 0,5.

³³ Undersøkelsen i 1998 har bare ett spørsmål om deltagelse, som også er inkludert i 2001.

Figur 3.8 Politisk deltagelse (innbyggere, Oslo 2001)



Det er forholdsvis få som oppgir å ha deltatt på noen av de tre måtene det er spurt om. Ikke uventet er det opprop/aksjonslister som er den mest brukte (og antagelig minst ressurskrevende) deltagelsesformen. Det fremgår at det bare er ubetydelige differanser mellom bydelsgruppene med hensyn til to av deltagelsesformene, mens aktivitet i form av underskrift på opprop ser ut til å være mest utbredt i de største bydelene.

Det er videre gjennomført en statistisk analyse³⁴ på datasettet hvor respondenter fra de fire forsøksbydelene er ekskludert. Resultatene er gjengitt i vedlegget. Effektene av folketall er til dels meget svake, og fortegnene viser ingen spesiell trend. Effekten av folketall i bydelen er nær signifikant for spørsmålet om hvorvidt man har underskrevet opprop/aksjonsliste, og her er effekten positiv. Dette innebærer at innbyggere i større bydeler med en viss grad av sikkerhet har en sterkere tendens til å undertegne opprop.

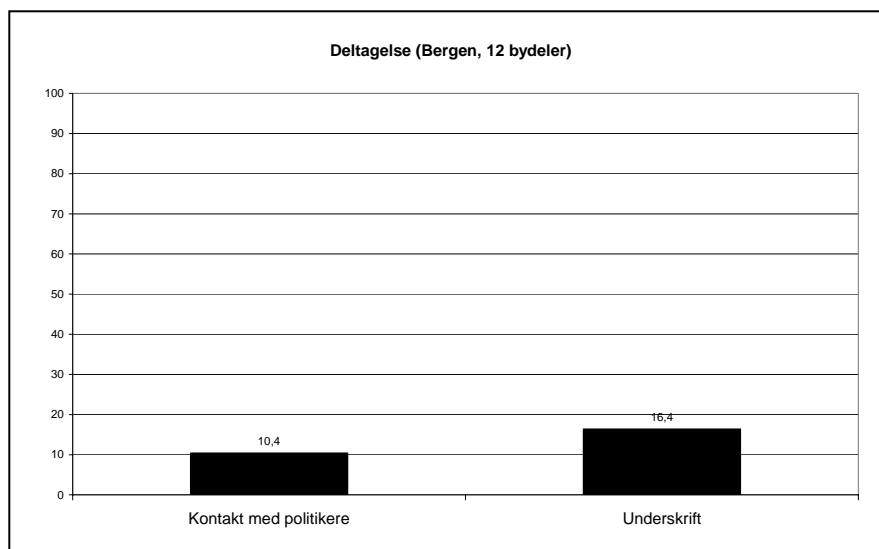
I Bergen er følgende to spørsmål inkludert i undersøkelsen fra 1998:

- Har du i løpet av de siste to årene hatt kontakt med politikere i din kommune eller i din bydel i forbindelse med politiske saker du er opptatt av?
- Har du i løpet av de siste to årene skrevet under på en underskriftskampanje, opprop e.l. for å fremme en spesiell politisk sak?

Sett under ett, viste undersøkelsen at innbyggerne i Bergen deltar i det omfang som er gjengitt i figuren nedenfor:

³⁴ Binær logistisk regresjon

Figur 3.9 Politisk deltagelse (innbyggere, Bergen 1998)



Det er gjennomført en statistisk analyse etter mønster av analysene ovenfor på forholdet mellom bydelenes folketall og deltagelse etter disse to spørsmålene. Resultatene er gjengitt i vedlegget. Det fremkommer ingen statistisk betydelige forskjeller mellom bydelene med hensyn til disse to deltagelsesformene.

3.3.5 Oppsummering, deltagelse

Konklusjonen på dette avsnittet er entydig: Analysen av datasettene gir ikke grunnlag for å anta at lokalpolitisk deltagelse er mindre i store bydeler enn i små.

I undersøkelsene i Oslo og Bergen er en slik tendens totalt fraværende. I Stockholm var det et svakt utslag i forventet retning på indikatoren underskriftskampanje, men funnet er ikke statistisk betydelig, og gjelder bare en bydel sett i forhold til to andre. I København og Malmø ble det registrert svake utslag i forventet retning, noe som antyder at deltagelsen er større i de mindre bydelene enn i de større. Men heller ikke noen av disse utslagene var statistisk betydelige, og effektene var for små til at det var grunnlag til å legge noen vekt på dem.

3.3.6 Holdninger om bydelsordningene og bydelspolitikken

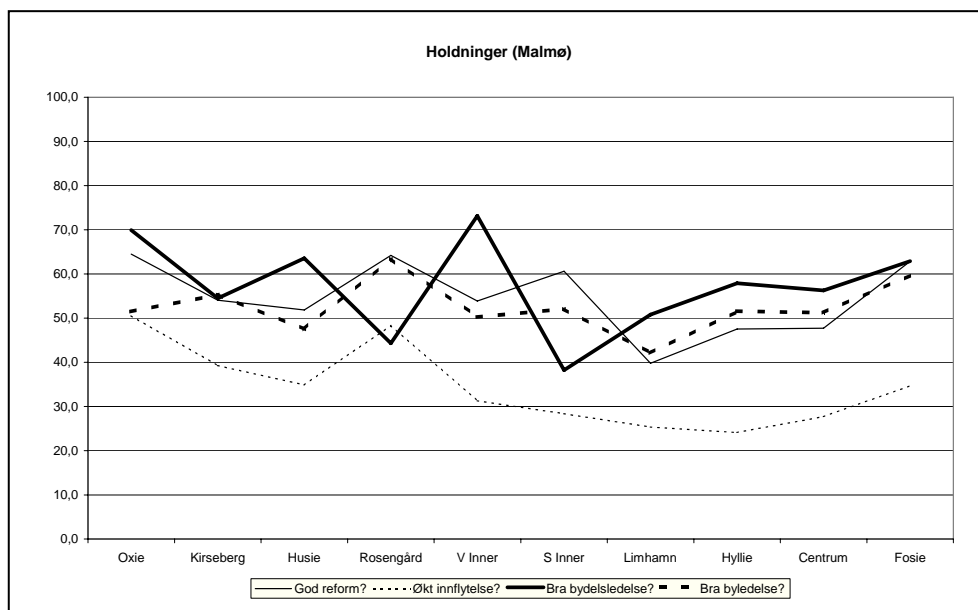
Undersøkelsen i Malmø inneholder en rekke spørsmål om holdninger til bydelsordningen og bydelspolitikken. Følgende spørsmål er inkludert i reanalysen:

- Sedan 1996 är Malmø indelat i tio stadsdelar. Anser du att stadsdelsreformen i huvudsak är bra eller dålig reform?
- Anser du at stadsdelsreformen har medfört att invånarna i Din stadsdel har fått ett ökat inflytande över den kommunala politiken?
- Anser du att Din *egen stadsdel* leds och förvaltas på ett bra sätt?
- Hvilket förtroende har Du for *politikernas* sätt att sköta sina uppdrag? (För stadsdelspolitikerna/för stadens övriga politiker)

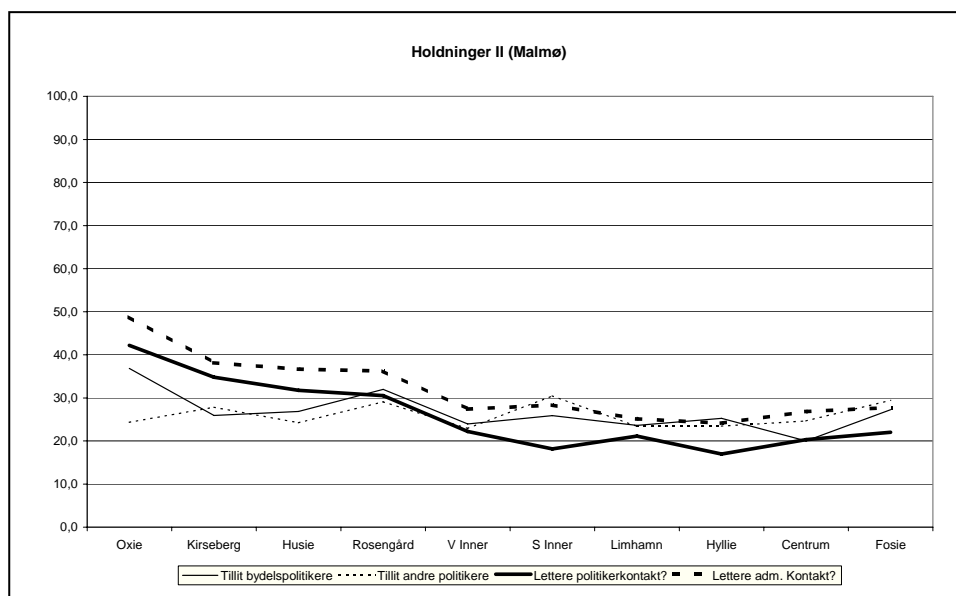
- Anser Du att det efter stadsdelsreformen har blivit lättare för Dig att få kontakt med politiker och tjänstemän?

Samtliga spørsmål har fire svaralternativer i tillegg til vet ikke/ubesvart, slik at svaralternativene for eksempel er gradert fra svært positiv til svært negativ. Siden undersøkelsen tillater nedbryting av resultatene på enkeltbydeler, er svaralternativene for meget positiv/noe positiv slått sammen. Resultatene er presentert i de to figurene nedenfor. Her er bydelene rangert etter folketall.

Figur 3.10 *Holdninger til bydelsreformen (Innbyggere, Malmø)*



Figur 3.11 *Holdninger til bydelsreformen (II). (Innbyggere, Malmø)*



I disse to figurene øker bydelene mht innbyggertall mot høyre, slik at Oxie er minste og Fosie største bydel. Figurene viser hvor mange prosent av de spurte som indikerte meget eller noe 'positive' svaralternativer. Tre av indikatorene synes å følge en svakt negativ utviklingsbane, som indikerer at holdningene er mindre positive i de større bydelene enn i de mindre. Dette dreier seg om spørsmålet om økt innflytelse etter bydelsreformen (den første figuren), samt to spørsmål om hvorvidt det har blitt lettere å ta kontakt (den andre figuren). Forskjellene mellom største og minste bydel er statistisk betydelige.³⁵ For de øvrige spørsmålene ser det ikke ut til at størrelse og holdninger har noen sammenheng.

For å undersøke holdningsvariablene nærmere, er det utført en statistisk analyse hvor folketall i bydelene er lagt inn som uavhengig (kontekstuell) variabel.³⁶ Resultatene er gjengitt i vedlegget. Det fremkommer at samtlige holdningsvariable er negativt korrelerte med folketall, slik at holdningene ser ut til å bli mindre positive jo større bydelene er. Imidlertid er effektene svært svake, og bare fem av effektene er statistisk signifikante. Dette gjelder følgende spørsmål:

- Anser du att stadsdelsreformen i huvudsak är er bra eller dålig reform?
- Anser du at stadsdelsreformen har medfört att invånarna i Din stadsdel har fått ett ökat inflytande över den kommunala politiken?
- Hvilket förtroende har Du for *politikernas* sätt att sköta sina uppdrag? (För stadsdelspolitikerna)
- Anser Du att det efter stadsdelsreformen har blivit lättare för Dig att få kontakt med politiker och tjänstemän?

Når man tar i betraktning effektene størrelse, viser det seg imidlertid at effektene er så svake at de er bortimot helt ubetydelige. Dette innebærer at folketall i bydelene antagelig har mindre betydning enn det figurene synes å indikere. Konklusjonen må derfor bli at holdningene til bydelsordningen og bydelspolitikken i Malmø bare i meget liten grad har å gjøre med bydelenes størrelse.

Undersøkelsen i Stockholm i 1998 inkluderte to spørsmål med noe tilsvarende tematikk som i undersøkelsen i Malmø:

- Hur stort förtroande har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?

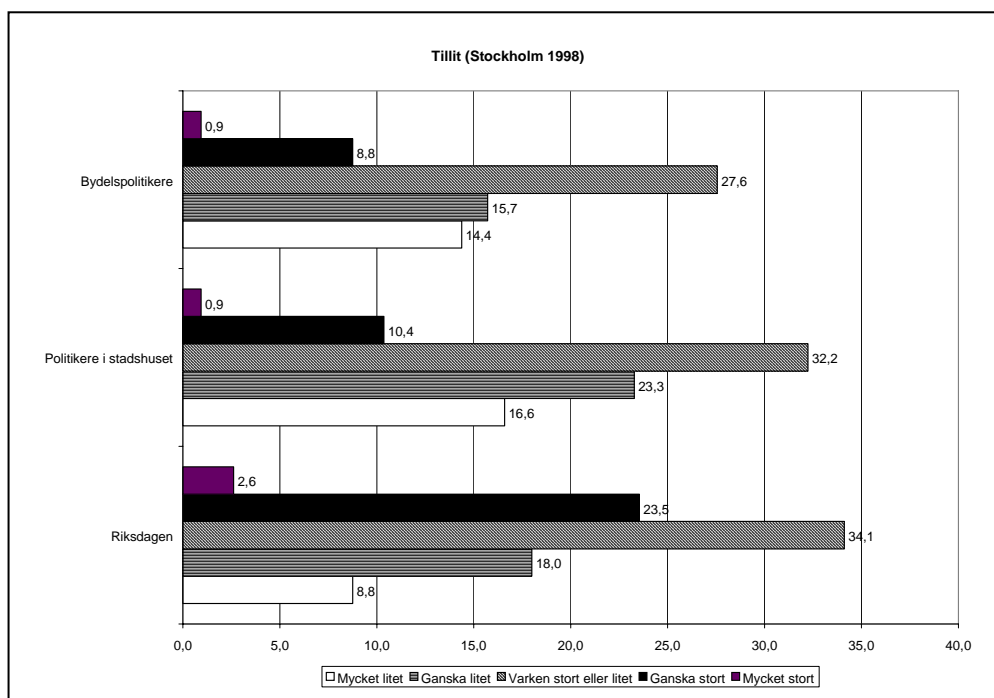
(b. Riksdagen, f. politikerna i Stadshuset, g. Politikerna i stadsdelsnämnden)

- Vilken är din inställning til införandet av stadsdelsnämnder?

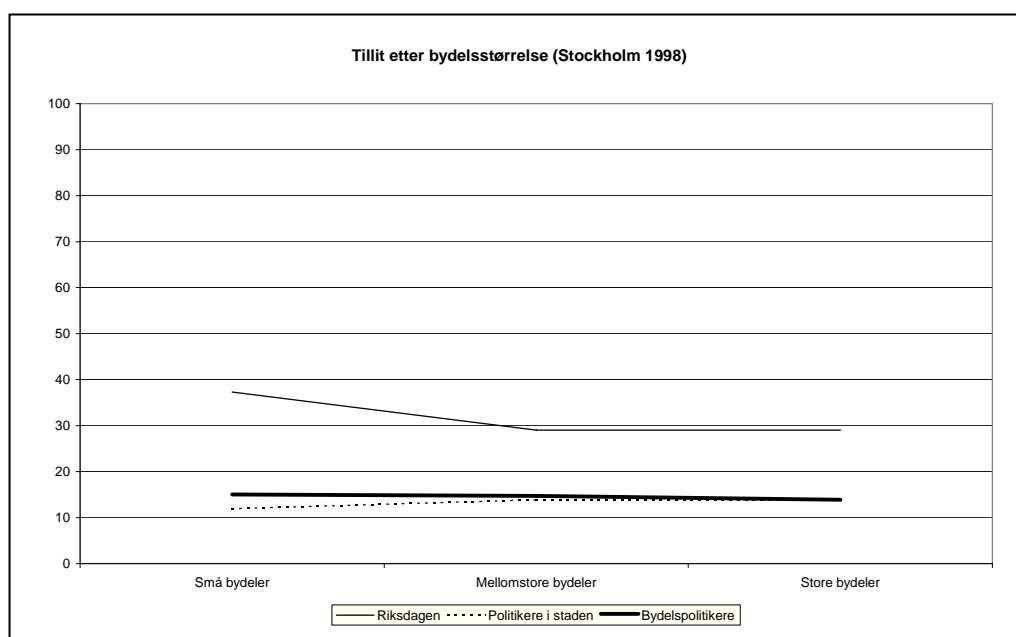
Undersøkelsen i Stockholm i 1998 tillater ikke nedbryting av resultatene på bydeler. I de to figurene nedenfor presenteres holdningene til disse fire spørsmålene for byen under ett, deretter for tre grupper av bydeler basert på størrelse.

³⁵ Det er utført en 'Independent samples T-test'. For to av variablene er også forskjellene mellom nest minste og største bydel signifikante.

³⁶ Det ble gjennomført en multivariat lineær regresjonsanalyse av samtlige åtte holdningsvariable, hvor verdiene 1 – 4 var rekodet til å indikere en stigende positiv oppfatning. Øvrige uavhengige variable i modellen var utdannelse, alder og kjønn.

Figur 3.12 *Tillit til politikere (Innbyggere, Stockholm)*

Det fremgår at det ikke er store variasjoner i tilliten (förtroandet) til politikere i riksdagen, byen og bydelen. De 24 bydelene deles inn i tre grupper etter størrelse, fordeles resultatene som følger:

Figur 3.13 *Tillit til politikere, fordelt på tre bydeler etter størrelse (Innbyggere, Stockholm)*

Undersøkelsen i 1998 kom før antall bydeler var redusert fra 24 til 18. De tre størrelseskategoriene i denne oppstillingen er inndelt slik at seks bydeler med under 20000 innbyggere er ”små”, 10 bydeler med 20 – 30000 innbyggere er ”mellomstore” og åtte med over 30 000 innbyggere er ”store”.

Differansene mellom bydelsgruppene er så godt som fraværende, bortsett fra at tilliten til riksdagspolitikkerne ser noe høyere ut i de minste bydelene. Det er gjennomført en statistisk analyse av resultatene, etter mønster av analyser tidligere i dette avsnittet.³⁷ Resultatene ble svært lite robuste. Modellene hadde meget svak forklaringskraft, og ga få signifikante utslag. Resultatene rapporteres derfor ikke.

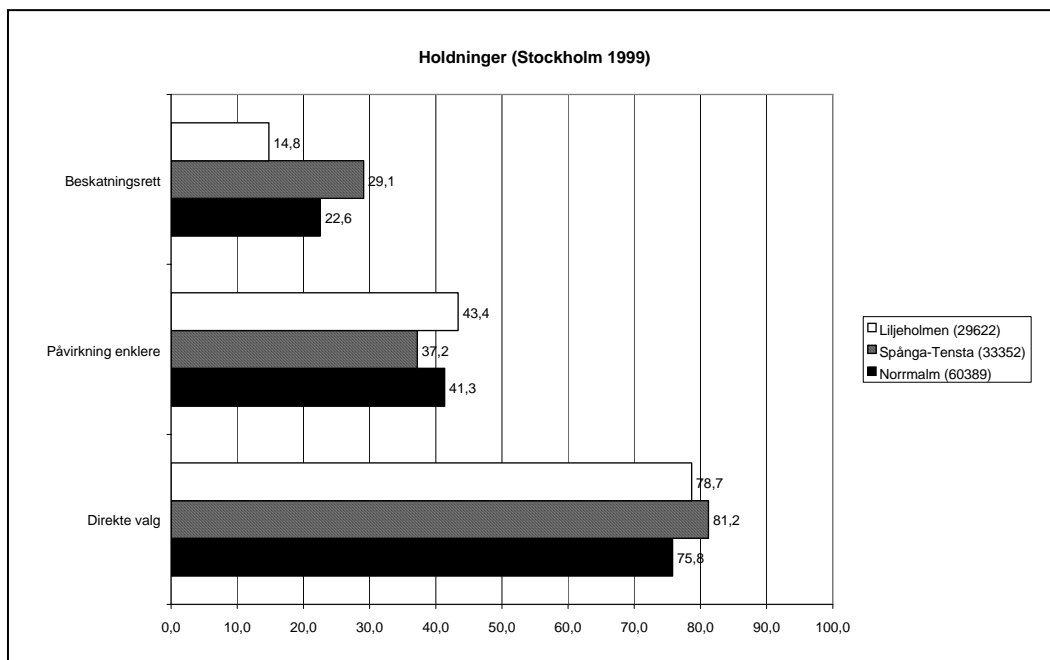
Konklusjonen er at innbyggerundersøkelsen i Stockholm i 1998 ikke indikerer noen systematiske sammenhenger mellom bydelenes størrelse og holdninger til bydelsordning eller bydelspolitikk.

Undersøkelsen i Stockholm i 1999 inneholder et batteri med påstander som respondentene blir bedt om å ta stilling til. Tre av disse er relevante i denne sammenheng:

- Stadsdelsnämnderna bör inteväljas av fullmäktige utan direkt av väljarane i stadsdelen
- Införandet av stadsdelsnämder har gjort det lättare för vanligt folk att påverka politiken
- Man bör införa egen beskatningsrätt för stadsdelsnämnderna

Siden det bare lar seg gjøre å identifisere sikker bydelstilhørighet for tre bydeler i denne undersøkelsen, presenteres resultatene som i figuren nedenfor.

Figur 3.14 *Holdninger til bydelsordningen (Innbyggere, Stockholm)*



³⁷ Det er gjennomført lineær regresjonsanalyse på de fire holdningsvariablene (hver med fem verdier). Modellen inkluderer opplysninger om antall innbyggere i respondentens bydel, samt alder, kjønn og utdannelse.

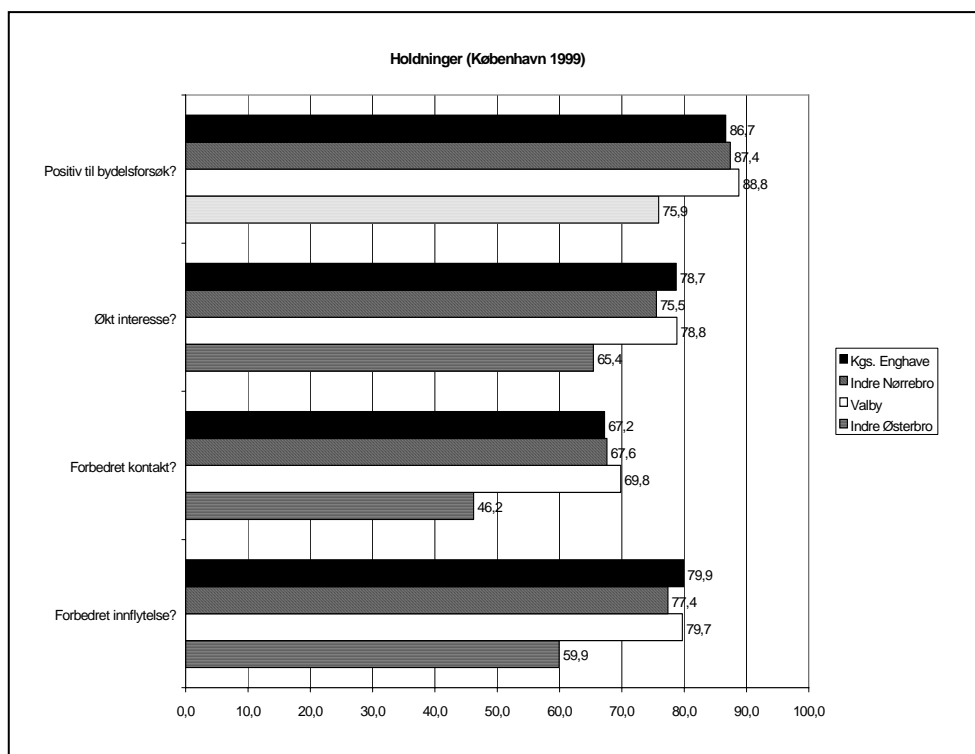
Figuren viser gjennomsnittlig andel av de spurte i hver av de tre bydelene som "Innstammer helt" (er helt enig) eller "Innstammer i stort sett" i de tre påstandene som er sitert ovenfor. Som det fremgår av figuren, er forskjellene i holdninger mellom respondenter fra de tre bydelene helt ubetydelige. Konklusjonen er dermed at ingen av de to undersøkelsene i Stockholm gir grunnlag for å si at det finnes en sammenheng mellom bydelenes størrelse og innbyggernes holdninger til bydelsordningen eller bydelspolitikken.

Undersøkelsen i København i 1999 inneholder en rekke holdningspregede spørsmål. De mest relevante i denne sammenheng er de følgende:

- Har bydelsrådet forbedret borgernes muligheter for at få innflytelse på forholdene i bydelen?
- Har bydelsrådet forbedret kontakten mellom de lokale politikere og borgerne?
- Har bydelsrådet forøget borgernes interesse for forholdene i bydelen?
- Hva er din holdning til forsøget med bydelsråd?

Spørsmål 1 – 3 hadde fire svaralternativer (Meget, noget, slet ikke og tvertimod) i tillegg til "ved ikke". For spørsmål 4 var svaralternativene meget positiv – positiv – negativ – meget negativ og ved ikke. I analysen er de to "positive" svaralternativene slått sammen. Fordelingen på de fire bydelene presenteres i figuren nedenfor.

Figur 3.15 *Holdninger til bydelsforsøket (Innbyggere, København)*



I figuren er bydelene plassert etter størrelse, ved at Kgs. Enghave er minst og Indre Østerbro størst. Søylene viser gjennomsnittlig andel av de spurte i hver bydel som oppga de to "positive" svaralternativene på de fire spørsmålene (se ovenfor). Figuren indikerer at det er den største bydelen som peker seg ut, i negativ retning.

Det er gjennomført en statistisk analyse av disse resultatene, for å kontrollere for skjevheter som følge av ulikheter i utdannelse og aldersfordeling i utvalget. Analysene har imidlertid ubetydelig forklaringskraft, og resultatene er lite robuste. Analysen rapporteres derfor ikke.

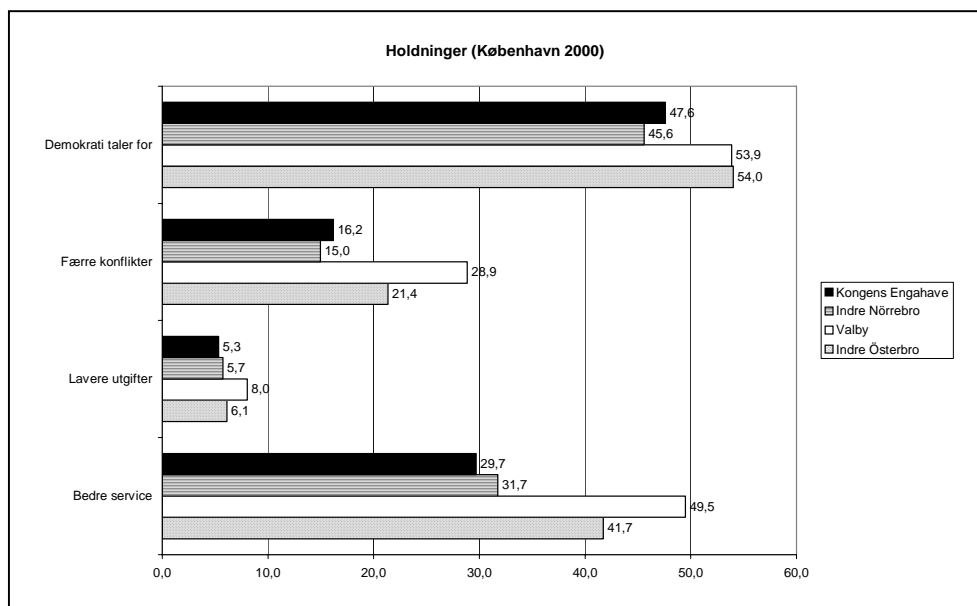
De manglende utslagene i den statistiske analysen, samt det at det ikke er noen klar tendens i søylediagrammet, gjør at undersøkelsen i København i 1999 ikke indikerer noen sammenheng mellom bydelenes størrelse og innbyggernes holdninger til bydelsforsøket og bydelspolitikken.

Undersøkelsen fra København i 2000 inkluderte flere holdningsspørsmål, om tenkte konsekvenser av å innføre en bydelsreform:

- Hvis man skulle innføre bydelsråd i hele København, tror De det ville gjøre den kommunale service bedre, dårligere, eller tror du ikke at servicen ville bli forandret?
- Tror De at innføring av bydelsråd i hele København ville medføre lavere utgifter for kommunen, høyere utgifter for kommunen, eller tror du ikke at utgifterne ville bli endret?
- Tror De at en ordning med bydelsråd ville gi flere konflikter i kommunen, færre konflikter i kommunen, eller tror du ikke dette ville gjøre noen forskjell?
- Mener De at de demokratiske forhold taler for at opprette bydelsråd, taler mot at opprette bydelsråd, eller mener De dette ikke har noen betydning?

Resultatene for de fire forsøksbydelene er gjengitt i figuren nedenfor. Søylen viser prosentandelen i den enkelte bydel som mente at den kommunale service ville bli bedre, at utgiftene ville synke, at det ville bli færre konflikter og at demokratiske forhold taler for en bydelsreform. Bydelene er ordnet etter størrelse, med Kgs. Enghave som minste bydel.

Figur 3.16 Oppfatninger om en eventuell bydelsreform (Innbyggere, København)



Hvis figuren antyder noen tendens til sammenheng mellom bydelens størrelse og folks holdninger, er det at holdningene er mer positive i de største bydelene. For å kontrollere for virkninger av sosio-demografiske forhold, er det gjennomført en statistisk analyse³⁸ av disse variablene. Resultatene er gjengitt i vedlegget. Utslagene er signifikant positive for spørsmålene om service og konflikter, noe som for så vidt bekrefter tendensen i figuren. Men effektene er altfor svake til at dette kan tillegges noen betydning.

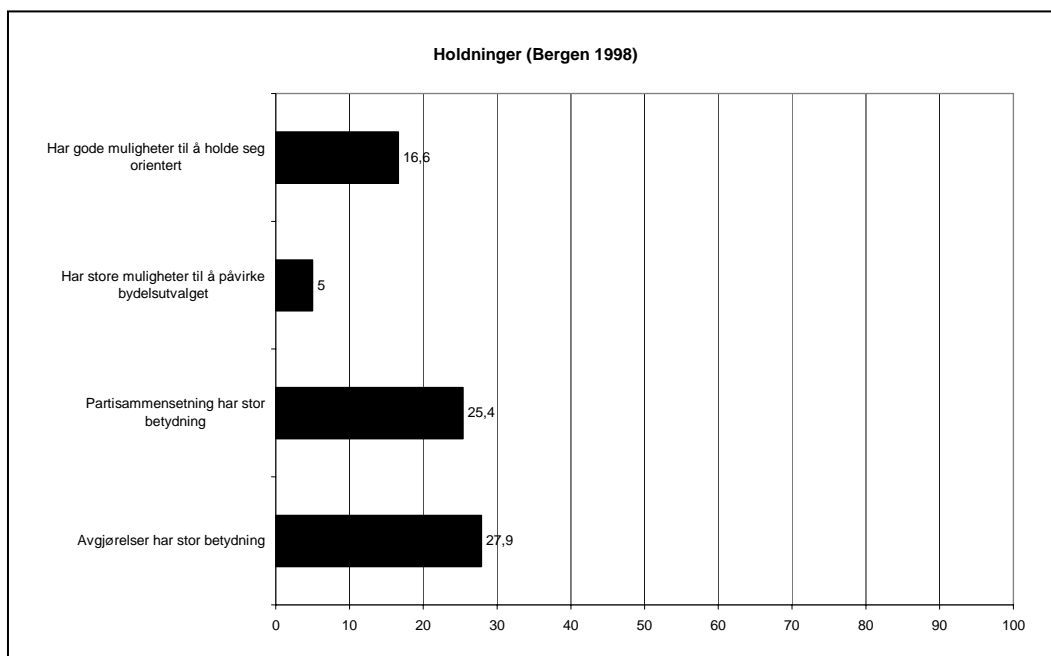
Konklusjonen er dermed at heller ikke undersøkelsen fra København i 2000 gir grunnlag for å anta at bydelenes størrelse virker systematisk inn på holdningene til bydelsordningen og bydelspolitikken. Det er i alle fall intet grunnlag for å anta at holdningene blir mer negative når bydelenes størrelse øker.

Undersøkelsen i Bergen (1998) inneholder følgende spørsmål om holdninger til bydelsordningen og bydelspolitikken:

- Hvilken betydning mener du at avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen?
- Mener du det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget?
- Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet for å påvirke politikken som føres i bydelen?
- Hvordan synes du muligheten er for å holde deg orientert om saker som er til behandling i bydelsutvalget?

For byen sett under ett, fordeler svarene seg som i figuren nedenfor:

Figur 3.17 *Holdninger til bydelsordningen og bydelsforsøket (Innbyggere, Bergen)*



³⁸ Binær logistisk regresjon. Uavhengige variable i modellen: Folketall i bydel, kjønn, alder, utdanning, inntekt.

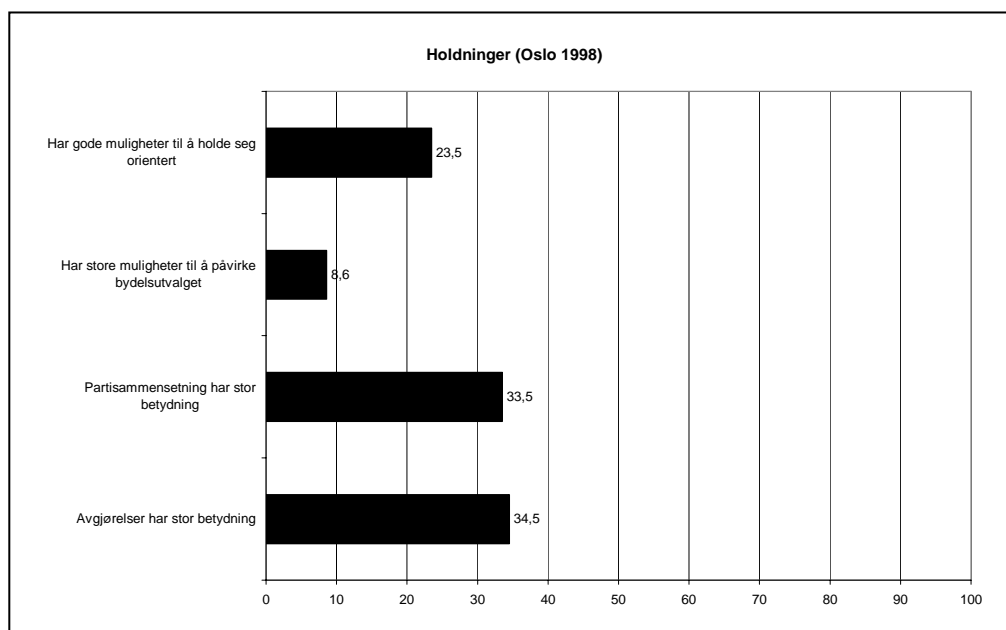
Datasettet tillater ikke at disse resultatene brytes ned til enkeltbydeler. I stedet er det gjennomført en statistisk analyse³⁹ hvor folketall i bydelene er inkludert som kontekstuell variabel, sammen med kjønn, alder, utdanning og inntekt. Resultatene er gjengitt i vedlegget. Det viser seg at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom bydelenes størrelse og respondentenes besvarelser av disse holdningsspørsmålene.

Forklaringskraften i modellene er generelt lav, det er få statistisk signifikante effekter, fortegnene viser ingen konsistente mønstre og effektene er generelt svært svake.

Konklusjonen er derfor at undersøkelsen i Bergen ikke gir holdepunkter for å påstå at det er noen systematisk sammenheng mellom bydelsstørrelse og holdninger til bydelsordningen og bydelspolitikken.

Undersøkelsen i Oslo i 1998 er gjennomført med identiske spørsmålsformuleringer som i undersøkelsen i Bergen.⁴⁰ Resultatene fordeler seg for hele byen sett under ett som i figuren nedenfor:

Figur 3.18 *Holdninger til bydelsordningen (Innbyggere, Oslo)*



Alt i alt er holdningene noe mer positive blant de spurte i Oslo enn i Bergen. Det er naturlig å se dette i sammenheng med at bydelene i Oslo på dette tidspunktet hadde flere oppgaver og mer myndighet enn i Bergen før bydelsreformen i januar 2000. Det er gjennomført en statistisk analyse tilsvarende den for undersøkelsen i Bergen, hvor folketall i bydelene er inkludert i modellen som kontekstuell variabel. Resultatene er gjengitt i vedlegget.

Som i analysen av holdningsvariabel fra undersøkelsen i Bergen, gir resultatene ingen indikasjon på at oppfatningene blant de spurte samvarierer systematisk med bydelenes størrelse. En slik hypotese støttes dermed ikke av datamaterialet.

³⁹ Lineær regresjon

⁴⁰ Det ble gjennomført en samlet befolkningsundersøkelse i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim i 1998, som et ledd i arbeidet med rapporten "Smått i stort - Bydelsordninger i norske storbyer".

Også i undersøkelsen fra Oslo i 2001 er disse fire spørsmålsformuleringene inkludert. Det er gjennomført en statistisk analyse av disse, etter mønster av analysene av de samme spørsmålene ovenfor.⁴¹ Igjen er modellenes forklaringskraft svært lav, og effektene er meget svake. Det er for eksempel en statistisk betydelig negativ effekt av økende bydelsstørrelse på spørsmålet om mulighet til å holde seg orientert. Men virkningen er så svak at selv en differanse på 10 000 innbyggere bare betyr at de intervjuede ”beveger seg” en tiendels steg i negativ retning på avhengig variabel. Man må altså opp i en differanse mellom to bydeler på 100 000 mennesker for at de spurte for eksempel skal gå fra å si at mulighetene til å holde seg informert er *gode* til at de er *middels gode*.

Tilsvarende er det en statistisk betydelig *positiv* virkning av økende bydelsstørrelse på spørsmålet om betydningen av partisammensetningen i bydelsutvalget. Det er altså noe flere som mener at partisammensetningen har stor betydning i større bydeler enn i små. Men igjen må differansen mellom to bydeler være 100 000 innbyggere for at de spurte for eksempel skal gå fra å si at partisammensetningen har *middels stor* betydning til å si at den har stor betydning.

Dette vil si at heller ikke undersøkelsen fra 2001 gir grunnlag for å konkludere med at økende bydelsstørrelse har noen vesentlig betydning for innbyggernes holdninger til bydelsordningen og bydelspolitikken.

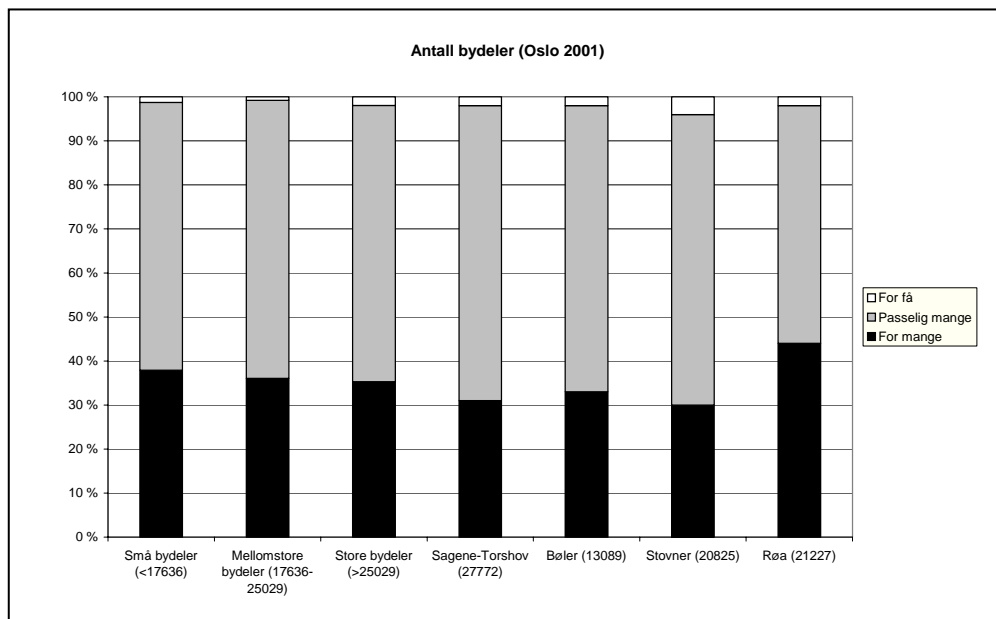
Det er inkludert to særskilte spørsmål i undersøkelsen fra 2001 i forbindelse med utarbeidelsen av dette notatet:

- Føler du deg mest knyttet til bydelen du bor i, til den delen av Oslo hvor din bydel ligger, heller til byen Oslo som helhet?
- Oslo er i dag delt inn i 25 bydeler. Mener du at det er for mange bydeler, passelig mange, eller for få?

Disse spørsmålsformuleringene skal benyttes i analysen av datamaterialet i forbindelse med modul 1 i dette notatet. I figuren nedenfor er imidlertid svarfordelingen på disse to spørsmålene gjengitt, fordelt på de tre størrelseskategoriene.⁴²

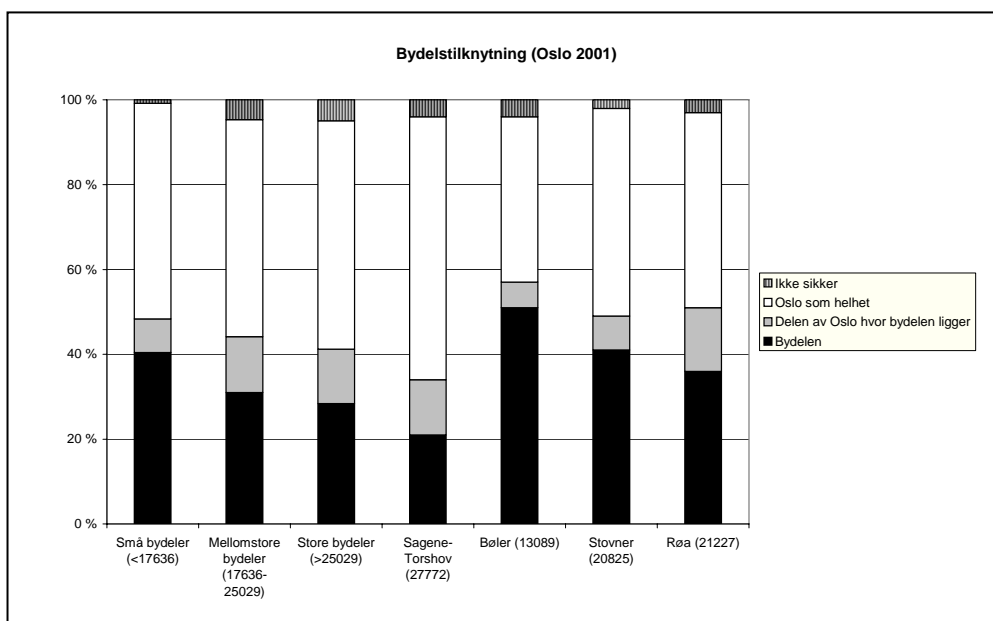
⁴¹ Dette datasettet skal analyseres mer inngående i forbindelse med modul 1 i prosjektet som dette notatet bygger på.

⁴² De 1201 respondentene i undersøkelsen fordeler seg som følger på de syv gruppene: Små bydeler (<17636): 240 intervjuede. Mellomstore bydeler (17636- 25029): 258 intervjuede. Store bydeler (>25029): 303 intervjuede. Forsøksbydelene: 100 intervjuede i hver bydel.

Figur 3.19 *Oppfatning om antall bydeler (Innbyggere, Oslo)*

Som vi ser er det helt ubetydelige variasjoner mellom bydelene og bydelkategoriene på dette spørsmålet. Det mest interessante er hovedtendensen: Flertallet mener det er passelig mange bydeler, men rundt en av tre synes det er for mange. Bare svært få av de spurte mener at det er for få bydeler. Dette tyder på at det vil være betydelig støtte for å redusere antallet bydeler, selv om de fleste er tilfredse med dagens antall.

Figuren nedenfor viser en tilsvarende svarfordeling for det andre spørsmålet:

Figur 3.20 *Tilknytning til egen bydel (Innbyggere, Oslo)*

Denne figuren viser en helt entydig tendens: Opplevelsen av tilknytning til egen bydel er størst i de minste bydelene, og avtar etter hvert som bydelene blir større. Legg merke til at de fire forsøksbydelene (som ikke er inkludert i de tre størrelseskategoriene) fordeler seg etter samme mønster som de øvrige bydelene. Tilknytningen til egen bydel er sterkest på Sagene-Torshov, som er den største av de fire, og svakest på Bøler, som er minst.

Dette resultatet er kanskje den klareste indikasjonen i hele notatet på at bydelenes størrelse har en betydning for folks oppfatninger.

3.3.7 Oppsummering – holdninger

Undersøkelsen i Malmø viser svake, men statistisk betydelige tendenser som systematisk går i forventet retning. Folk i større bydeler mener i mindre grad at bydelspolitikkerne gjør en god jobb, og de mener i mindre grad at bydelsreformen har gjort det lettere å få kontakt med lokale politikere og tjenestemenn. De er også mer skeptiske til utfallet av bydelsreformen, og mener i mindre grad at reformen har gitt innbyggerne mer innflytelse.

Imidlertid er disse effektene uhyre svake. Selv en økning i bydelsstørrelse på 100 000 innbyggere vil gi under en tiendels stegs endring på svarkategoriene. For eksempel vil de spurte ikke gå fra å svare "nej, inte alls" til "nej, knappast" på spørsmålet om de mener at bydelsreformen har gitt innbyggerne mer innflytelse, de vil bare gå en tiendel av avstanden mellom disse to svaralternativene når antall innbyggere i egen bydel (hypotetisk) økes med hele 100 000. Dermed er det mest nærliggende å se bort fra disse effektene.

Ingen av de to undersøkelsene i Stockholm ga noen holdepunkter for antagelsen om en sammenheng mellom bydelenes folketall og deres størrelse. Det samme er tilfelle for undersøkelsen i København i 1999. Undersøkelsen i København i 2000 ga svakt *positive* utslag, slik at innbyggerne i de større bydelene ser ut til å ha mer positive holdninger enn de i de mindre. Men disse resultatene er ikke statistisk betydelige, og illustrerer mest at tendensene i datamaterialet ikke er til stede.

Heller ikke undersøkelsene i Bergen og Oslo i 1998 ga funn i tråd med antagelsene. Forklaringskraften i modellene ble generelt svært la, noe som viser at folketall i bydel (i tillegg til kjønn, alder, utdanning og inntekt) i nesten ubetydelig grad kan forklare variasjoner i folks holdninger. Holdningene er noe mer positive i Oslo enn i Bergen, noe som tolkes i lys av at bydelenes "størrelse" definert som omfanget av desentraliserte oppgaver og myndighet har forventet betydning for folks holdninger.

Det er undersøkelsen i Oslo i 2001 som gir de klareste indikasjonene på at det kan finnes systematiske sammenhenger mellom bydelenes størrelse (definert som antall innbyggere) og folks holdninger om bydelspolitikken og bydelsordningen. Innbyggerne i store bydeler mener at de har dårligere muligheter til å holde seg orientert om bydelspolitikken enn innbyggere i små bydeler. Effekten er ganske svak, men sterkere enn de fleste i de andre undersøkelsene.

Samtidig viser det seg at det er en meget klar tendens til at folk i mindre bydeler føler seg tettere knyttet til sin egen bydel enn folk i større bydeler. Når bydelenes størrelse øker, minsker følelsen av tilhørighet til egen bydel på bekostning av tilhørigheten til byen Oslo som helhet. Dette er det kanskje klareste funnet i dette notatet.

3.3.8 Konklusjoner om innbyggerundersøkelsene

Utgangspunktet for denne reanalysen av datasett fra innbyggerundersøkelser var en antagelse om at en økning i bydelenes størrelse gir negative utslag på indikatorer for innbyggernes lokalpolitiske engasjement. Mer spesifikt ble det antatt at innbyggere i større bydeler ville ha dårligere kunnskaper om bydelsordningen og bydelspolitikken, at deres politiske deltagelse ville ha mindre omfang, og at deres holdninger til "bydelsdemokratiet" ville være mer negative.

Undersøkelsene som er gjennomgått gir meget begrenset støtte til disse antagelsene. Det er intet grunnlag i det hele tatt for disse antagelsene når det gjelder politisk deltagelse. Med andre ord er det ingen holdepunkter for å anta at innbyggernes politiske deltagelse er lavere i større bydeler enn i små bydeler.

Med hensyn til kunnskap, svekkes analysen av at datamaterialet er begrenset, særlig fordi flere av undersøkelsene ikke inkluderte kunnskapsspørsmål. De få effektene som finnes er meget svake, og går heller ikke i samme retning. Dette gjelder spesielt spørsmålet om å navngi en bydelspolitiker i egen bydel: I Stockholm er det flest som kan gjøre dette i den *største* bydelen, i Oslo er det en svak tendens til at innbyggere i mindre bydeler i noe høyere grad kan navngi et medlem av eget bydelsutvalg. I Bergen er disse effektene fraværende.

Begrensningene i datamaterialet gjør at vi ikke med høy grad av sikkerhet kan avskrive muligheten for at innbyggere i større bydeler har svakere bydelspolitiske kunnskaper enn innbyggere i mindre bydeler, men en slik antagelse får heller ikke støtte i analysen.

Med hensyn til innbyggernes *holdninger* til bydelsordningene og bydelspolitikken er datamaterialet ganske omfattende. Undersøkelsene i Stockholm, København, Bergen og Oslo (1998) gir ikke støtte til antagelsen om en sammenheng mellom bydelsstørrelse (definert som antall innbyggere) og positive eller negative holdninger. I undersøkelsene i Malmø og i Oslo i 2001 finnes det imidlertid noen utslag i forventet retning. Folk i større bydeler i Malmø mener i mindre grad at bydelspolitikkerne gjør en god jobb, og de mener i mindre grad at bydelsreformen har gjort det lettere å få kontakt med lokale politikere og tjenestemenn. De er også mer skeptiske til utfallet av bydelsreformen, og mener i mindre grad at reformen har gitt innbyggerne mer innflytelse. Disse effektene er imidlertid meget svake, og gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner.

Undersøkelsen i Oslo i 2001 indikerer at innbyggere i større bydeler synes det er noe vanskeligere å holde seg orientert om bydelspolitikken enn innbyggere i små bydeler. Også denne effekten er imidlertid meget svak. Imidlertid ser det ut til å være en klar tendens til at opplevelsen av tilknytning til egen bydel er systematisk svakere jo større bydelen blir. Dette er rapportens kanskje klareste funn. Men spørsmålet om identifikasjon med egen bydel er antagelig ikke først og fremst knyttet til bydelspolitikken, men til folks oppfatning av seg selv og sitt bosted. Samtidig kan spørsmålet ha politiske implikasjoner, ikke minst for videreutviklingen av lokaldemokratiet i bydelene.

Dette notatet er samlet sett først og fremst en dokumentasjon på at det er liten grunn til å anta at bydelenes størrelse har vesentlig betydning for lokaldemokratiske indikatorer. Det kan antas at andre forhold spiller større rolle enn antall innbyggere i den enkelte bydel. Hva er forskjellene mellom sentrumsbydeler og drabantbydeler? Har det større betydning hvor tett bebygd bydelen er, enn hvor mange som bor der? Hvilken betydning har politisk opinion og levekårsproblematikk? Slike alternative hypoteser er undersøkt nærmere i modul 1.

3.4 Politikerundersøkelsene

3.4.1 Problemstillinger og metodikk

Dette avsnittet inneholder resultatene fra en reanalyse av undersøkelser rettet mot bydelspolitikere – medlemmer av bydelsutvalg og bydelsråd – i sammenheng med evalueringer av byenes bydelsordninger. Hensikten med reanalysen er å avdekke eventuelle sammenhenger mellom bydelenes størrelse og lokaldemokratiske indikatorer.

Det er store variasjoner mellom undersøkelsene når det gjelder spørsmålene som er stilt. Dette begrenser mulighetene for å foreta en sammenlignende reanalyse. Videre er det bare et mindre antall spørsmål som kan knyttes til spørsmålet om bydelenes størrelse (definert som antall innbyggere eller omfanget av de desentraliserte oppgavene). Spørsmålene i undersøkelsene kan deles inn i to generelle kategorier:

- Bydelspolitikernes *aktiviteter*; i bydelsutvalget, overfor innbyggere og lokale foreninger og lag, kontaktmønstre overfor bydelsadministrasjonen og politikere sentralt og lokalt
- *Synspunkter og oppfatninger* koblet til for eksempel bydelsreformen, relasjoner mellom aktører og nivåer, om handlingsrommet

Det er valgt ut i alt tre spørsmål for reanalysen. Med hensyn til bydelspolitikernes aktiviteter, er det i alle undersøkelsene spurt om bydelspolitikernes kontakt med innbyggere og lokale foreninger og lag. Hvis denne kontakten har et relativt høyt omfang, skal dette regnes som en positiv indikator sett fra en lokaldemokratisk synsvinkel. Utgangshypotesen er at omfanget av slik kontakt avtar når bydelenes størrelse (antall innbyggere) øker, men at et høyere omfang av desentraliserte oppgaver kan virke i motsatt retning. Dette begrunnes med at innbyggere og lokale foreninger vil kunne finne det mer interessant å ha kontakt med bydelspolitikere når disse har et bredere ansvarsområde.

Når det gjelder bydelspolitikernes synspunkter og oppfatninger, er det i alle undersøkelsene stilt spørsmål om følgende:

- Hvordan vurderes bydelspolitikernes handlingsrom?

Det er ikke opplagt hvordan disse spørsmålene kan knyttes til spørsmålet om varierende bydelsstørrelse. Når det gjelder handlingsrom, er det naturlig å tolke en positiv vurdering av eget handlingsrom som en positiv lokaldemokratisk indikator. Samtidig vil disse vurderingene rimeligvis ha mest å gjøre med den enkelte bydelsordnings organisering. Det kan likevel hende at politikere i større bydeler opplever sitt handlingsrom som større enn politikere i mindre bydeler. Større bydeler har større budsjetter og dermed kanskje større fleksibilitet. Et bredt omfang av oppgaver kan også bidra til en mer positiv vurdering av handlingsrommet.

Særlig forholdet til bystyret og andre instanser vil antagelig ha mest å gjøre med andre forhold enn bydelenes størrelse. Kan det hende at politikere i større bydeler har en annen rolleoppfatning enn politikere i små bydeler, og at dette i større grad fører dem på kollisjonskurs med sentrale politiske organer? Gir en bredere oppgaveportefølje flere områder hvor det kan oppstå uenigheter?

Metodikken for analysen vil være sammenligning på tvers av byer. Dette innebærer at det tas i bruk rangeringer av byene, med hensyn til gjennomsnittlig antall innbyggere og formelle trekk ved bydelsordningene som helhet (omfang av desentraliserte oppgaver og

myndighet). Spørsmålet er så hvordan svarfordelingene på de fire spørsmålene i hver by sett under ett slår ut i forhold til disse rangeringene.

Byene kan rangeres som følger ut ifra gjennomsnittlig folketall i bydelene, omfanget av desentraliserte oppgaver og myndigheten som er lagt til bydelsutvalgene:

Tabell 3.9 *Bydelenes størrelse: Rangering etter folketall, desentraliserte tjenester og fullmakter*

<i>Gjennomsnittlig antall innbyggere i bydelene</i>	<i>Omfang av desentraliserte oppgaver</i>	<i>Omfang av desentralisert myndighet</i>
Stockholm*	København	København
København	Stockholm *	Stockholm*
Malmø	Malmø	Malmø
Oslo	Oslo	Oslo
Bergen**	Bergen**	Bergen**

* Dagens ordning med 18 bydeler

** Tidligere ordning med 12 bydeler

Begrunnelsen for rangeringen etter omfang av desentraliserte oppgaver er gitt i avsnitt 3.2. Rangeringen av bydelsordningene etter omfang av desentralisert myndighet begrunnes ut ifra det som fremkommer i litteraturgjennomgangen. Bydelsordningen i Bergen (fra 1988) skiller seg ut med minst omfang av desentralisert myndighet. Blant annet hadde bydelsutvalgene meget innskrenket budsjettmyndighet sammenlignet med de andre byene. Det er vanskelig å begrunne et klart skille mellom Malmø, Stockholm og Oslo på dette punkt, men det synes naturlig å plassere bydelsrådene i København øverst på listen. Dette skyldes ikke minst at vedtak i bydelsrådene i forsøksbydelene ikke kunne omgjøres av Borgerrepresentasjonen (bystyret), og at det knapt forelå sentrale politiske målsetninger med hensyn til bydelsrådenes prioriteringer.

3.4.2 Gjennomgang av datagrunnlaget

Det foreligger i alt åtte undersøkelser rettet mot bydelspolitikere. Det har ikke vært mulig å oppdrive datasettet fra undersøkelsen som ble gjennomført som i forbindelse med evalueringen av bydelsreformen i Gøteborg. For øvrig er de fem andre byene dekket med en til to datasett i hver by. Der det finnes to undersøkelser fra samme by, har vi valgt å inkludere den seneste av disse. Dette skyldes at den først gjennomførte ofte vil være å betrakte som en førundersøkelse. Dessuten vil det være vanskelig å tolke forskjeller over tid i lys av hypotesene som skal analyseres, siden bydelenes størrelse i de fleste tilfeller vil være konstant.

I *Bergen* ble det i 1998 gjennomført en postalsurvey til samtlige medlemmer av byens på dette tidspunkt 12 bydelsutvalg. Undersøkelsen ble gjennomført som et ledd i evalueringen av bydelsforsøket i Bergen, og ble også benyttet i rapporten fra prosjektet "Bydelsordninger i norske storbyer" (Klausen og Opedal m.fl. 1998). 88 av i alt 132 politikere (66,67%) sendte inn utfylt skjema. Denne undersøkelsen er inkludert i reanalysen.

I *Oslo* foreligger det data fra to politikerundersøkelser, i 1997 og 2001. Begge ble gjennomført som et ledd i NIBRs evaluering av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg. Ved undersøkelsen i 2001 ble det inkludert noen spørsmål spesielt med tanke på prosjektet som dette notatet bygger på. Undersøkelsen i 2001 har i stor grad inkludert de samme spørsmål som undersøkelsen i 1997. Vi har derfor valgt å inkludere

undersøkelsen fra 2001 i reanalysen. I alt 212 politikere returnerte skjemaet i utfylt stand, en svarprosent på 65,2.

I *København* ble det i 1996 og i 1999 gjennomført en undersøkelse til politikere som et ledd i PLS Consults evaluering av bydelsforsøket. I alt 63 politikere i de fire forsøksbydelene er inkludert, en svarprosent på 71,5%.⁴³

I *Stockholm* ble det gjennomført politikerundersøkelser i 1996 og i 1999 som et ledd i evalueringen av bydelsreformen. Undersøkelsen ble sendt til alle politikere i kommunen, inklusive varamenn, i alt 636 personer. Når ubesvarte, varamenn og politikere fra andre organer enn *Stadsdelsnämnderna* er slettet fra datasettet, gjenstår det 175 respondenter. Dermed er svarprosenten i undersøkelsen 74,7%.⁴⁴

I *Malmø* ble det gjennomført politikerundersøkelser i 1997 og i 1999 i forbindelse med evalueringen av bydelsreformen. I undersøkelsen i 1999, som blir inkludert i reanalysen, besvarte 125 representanter undersøkelsen (65,8%).⁴⁵

Tabell 3.10 *Oversikt over datamaterialet som skal anvendes i re-analysen*

By/år	Antall valide svar	Svarprosent
Bergen (1998)*	88	66,7%
København (1999)	63	71,5%
Malmø (1999)	125	65,8%
Oslo (2001)	212	65,2
Stockholm (1999)	175	74,7%

* Undersøkelsen ble gjennomført mens det var 12 bydeler i Bergen.

3.4.3 Aktivitet: Kontakt med innbyggere og lokale foreninger

Kontakt med innbyggere

I alle de fem byene er det spurt om hvor ofte den enkelte bydelspolitiker har kontakt med innbyggere i bydelen som enkeltpersoner, i forbindelse med politiske saker. Spørsmålsformuleringer og svaralternativer varierer en del, noe som gjør det litt vanskelig å sammenligne. Spørsmålsformuleringene er som følger:

Malmø: Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda personer tagit kontakt med Dig i Din egenskap av stadsdelspolitiker? - I andra frågor som stadsdelen ansvarar för

Oslo: Hvor ofte vil du anslå at innbyggere i bydelen har tatt kontakt med deg per brev, telefon eller ved direkte kontakt (utenom møter i bydelsutvalget) de siste 12 månedene i forbindelse med politiske saker i bydelen?

Bergen: Hvor ofte vil du anslå at innbyggere i bydelen har tatt kontakt med deg pr. brev, telefon eller direkte kontakt (utenom møter i bydelsutvalget) de siste 12 månedene, i forbindelse med politiske saker i bydelen?

⁴³ Undersøkelsen gikk også til politikere i Borgerrepresentasjonen (Bystyret) og til kommunalpolitikere i kommunene Skive og Århus. Disse er alle ekskludert fra datasettet. Bydelsrådene i de fire forsøksbydelene hadde 21 medlemmer hver.

⁴⁴ De 18 bydelsutvalgene i Stockholm har 13 medlemmer hver, i alt 234 politikere.

⁴⁵ Også her er varamenn ekskludert fra datasettet.

Stockholm: Hur ofta har det under det senaste året hänt att enskilda personer tagit kontakt med Dig i Din egenskap av stadsdelspolitiker? - I allmänna kommunalpolitiska frågor

København: Hvor ofte er du i kontakt med følgende instanser? - Enkelte borgere

I tabellen nedenfor er det vist hvilke skalaer av svaralternativer som er benyttet i de fem undersøkelsene.

Tabell 3.11 *Svarkategorier, kontakthypighet med innbyggere (Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Aldri</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Middels sjelden</i>	<i>Middels ofte</i>	<i>Ofte</i>
Malmø	Aldri		Mera själlan	Ett par gånger per månad	Varje vecka
Oslo	Aldri	1 gang/år	2-3 ganger/år	4-7 ganger/år	8-10 ganger eller mer/år
Bergen	Aldri	1 gang/år	2-4 ganger/år	5-9 ganger/år	10 ganger eller flere/år
Stockholm	Aldrig		1-5 ganger/år	6-10 ganger/år	Mer enn 10 ganger/år
København		Mindre end 1-2 gange om måneden	1-2 gange om måneden	3-4 gange om måneden	Mer end 4 gange om måneden

I Tabell 3.12 nedenfor er svarfordelingen gjengitt (alle tall er % av samtlige spurte i hver by).

Tabell 3.12 *Kontakthypighet med innbyggere (Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Aldri</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Middels sjelden</i>	<i>Middels ofte</i>	<i>Ofte</i>
Malmø	18		52,7	21,5	4,3
Oslo	2,8	4,2	21,2	35	35
Bergen	27,7	22,7	39,8	4,5	5,7
Stockholm	3,4		26,9	18,9	48
København		12,7	22,2	20,6	44,4

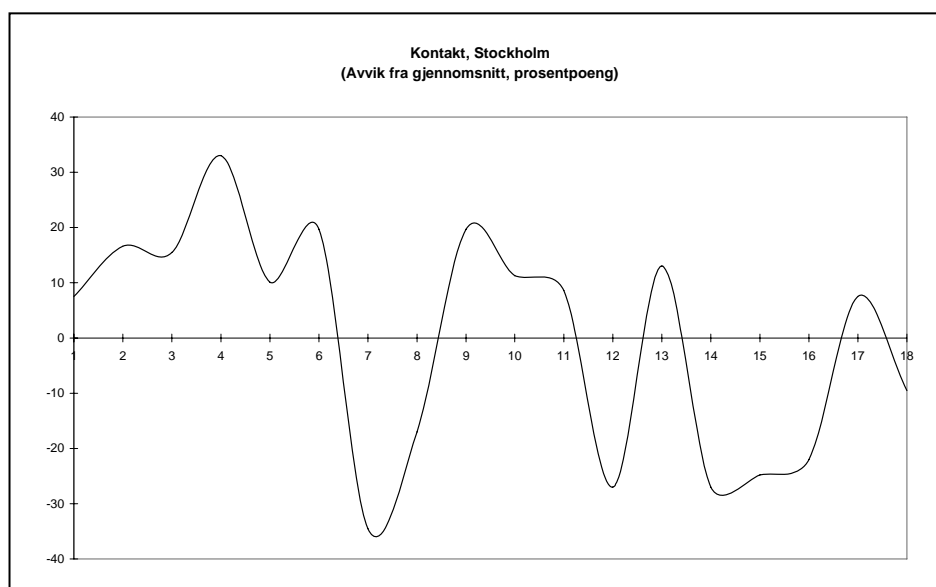
Variasjonene i svaralternativene gjør at det ikke er så enkelt å se trendene i denne tabellen. Hvis vi sammenligner Oslo, Bergen og Stockholm, ser det ut til at kontakthypigheten er størst i Stockholm og minst i Bergen. 48% av bydelspolitikere i Stockholm oppgir faktisk å ha kontakt mer enn 10 ganger i året, sammenlignet med 35% i Oslo. Bar noen få prosent i Oslo og Stockholm oppgir å aldri ha kontakt, mens en av fire i Bergen oppgir dette.

I Malmø er "middels ofte" definert som et par ganger i måneden, altså ca. 24 ganger i året. Det er noe færre som oppgir å ha kontakt såpass ofte eller oftere enn tilsvarende i Oslo, men det virker rimelig å tolke tallene dit hen at kontakten er hyppigere i Malmø enn i Bergen. Bydelspolitikere i København ser ut til å ha den største kontakthypigheten, siden 44,4% oppgir å ha kontakt omtrent ukentlig (mer enn fire ganger i måneden).

Tentativt ser det dermed ut til at byene kan rangere som følger etter kontakthypighet mellom politikere og innbyggere: Mest i København og Stockholm, middels i Oslo og Malmø og minst i Bergen. Det er imidlertid all grunn til å understreke uiskerheten i denne observasjonen. Spørsmålsformuleringene er forskjellige, og ikke minst kan det ha betydning hvordan skalaen av svaralternativer er satt opp. Noen respondenter vil for eksempel kunne besvare spørsmålet på den måten at man velger et "middels lavt" eller "høyt" svaralternativ ut ifra en generell vurdering, uten å legge så stor vekt på selve tallene.

Hvis vi sammenligner bydelene innenfor hver enkelt by, fremkommer det ikke systematiske forskjeller mellom bydelene. I Figur 3.21 nedenfor er bydelene i Stockholm rangert etter størrelse, med de største bydelene til venstre. Linjen viser hvordan den oppgitte kontakthypigheten varierer, uttrykt som avvik fra gjennomsnittet.

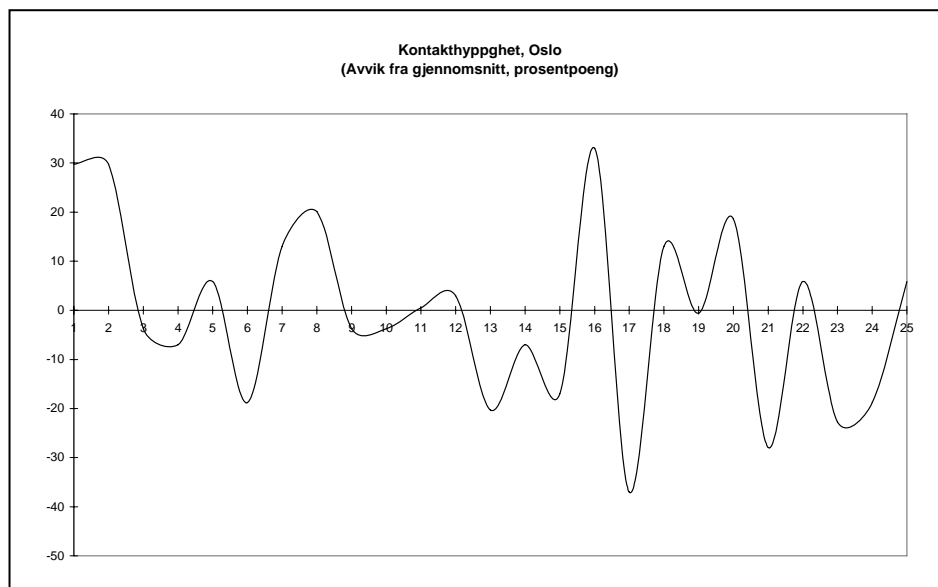
Figur 3.21 *Kontakthypighet med innbyggere, fordelt etter bydelens folketall (Bydelspolitikere, Stockholm)*



Bydeler under midtlinjen har altså mindre kontakt mellom politikere og innbyggere enn gjennomsnittet. Som det fremgår, er det ingen systematisk tendens, siden linjen har et ujevnt forløp. Om det er en tendens, ser det heller ut til at kontakthypigheten er noe høyere i de største bydelene.

Figuren nedenfor er en tilsvarende fremstilling for Oslo:

Figur 3.22 *Kontakthypighet med innbyggere, fordelt etter bydelens folketall (Bydelspolitikere, Oslo)*



Heller ikke i Oslo er det noen klar tendens. Tilsvarende figurer er ikke gjengitt for de andre byene av plasshensyn. Resultatene er at det ikke finnes noen tendens, tilsvarende figurene for Stockholm og Oslo.

Kontakt med lokale foreninger og lag

I alle de fem byene er det spurt om hvor ofte den enkelte bydelspolitiker har kontakt lokale foreninger og lag. Som med det forrige spørsmålet varierer spørsmålsformuleringer og svaralternativer, noe som gjør det litt vanskelig å sammenligne. Spørsmålsformuleringene er som følger:

Malmö: Har det under det seneste året forekommit att Du haft kontakt med någon förening, organisation eller något företag inför beslutsfattande i stadsdelsfullmäktige? (Forening)

Oslo: Hvor ofte er du i uformell kontakt (telefon, uformelle samtaler) med representanter for frivillige foreninger og lag i din bydel i forbindelse med din virksomhet som bydelspolitiker?

Bergen: Hvor ofte er du vanligvis i uformell kontakt (telefon, uformelle samtaler) med representanter for frivillige foreninger og lag i din bydel i forbindelse med din virksomhet som bydelspolitiker?

Stockholm: Har det under det senaste 12 månaderna förekommit att någon förening, organisation eller något företag vänt sig till dig personligen med önskemål i någon kommunal fråga?

København: Hvor ofte er du i kontakt med følgende instanser? (Lokale foreninger)

I tabellen nedenfor er det vist hvilke skalaer av svaralternativer som er benyttet i de fem undersøkelsene.

Tabell 3.13 *Svaralternativer, kontakt med lokale lag (Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Aldri</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Middels sjelden</i>	<i>Middels ofte</i>	<i>Ofte</i>
Malmø	Ej förekommit	(kontakt tagis via stadsdelsförvaltningen)	(Blivit kontaktad)	(Själv tagit kontakt)	(Flere alt. er oppgitt)
Stockholm	Nej		ja, vid enstaka tillfällen		Ja, vid upprepade tillfällen
Oslo	Aldri	Sjelden	1-2 Ganger i måneden	Ukentlig	Daglig
Bergen		Sjeldnere eller aldri	1-2 ganger i måneden	ukentlig	Daglig
København		Mindre end 1-2 gange om måneden	1-2 gange om måneden	3-4 gange om måneden	Mer end 4 gange om måneden

Som det fremgår av tabellen, er det en vanskeligere å sammenligne svarfordelingene på dette spørsmålet enn på det forrige. Særlig gjelder dette Malmø, hvor det (bortsett fra alternativet "Ej förekommit") ikke spørres om hyppighet. Svarfordelingen for byene samlet er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 3.14 *Kontakt med lokale lag (Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Aldri</i>	<i>Skjelden</i>	<i>Middels skjelden</i>	<i>Middels ofte</i>	<i>Ofte</i>
Malmø	35,6	(7,3)	(30,7)	(11,2)	(14,4)
Stockholm	17,1		38,9		44
Oslo	7,1	50,9	30,2	9	0,5
Bergen		35,2	45,5	15,9	2,3
København		65,1	20,6	1,6	12,7

Her er det enklest å sammenligne Oslo, Bergen og København, siden svarkategoriene er grovt sammenfallende. Alt i alt ser det ut til at kontakthyppheten er høytest i Bergen, hvor i alt 63,7% av de spurte oppgir å ha kontakt med lokale lag månedlig eller oftere. Tilsvarende er 39,7% i Oslo og 34,9% i København.

For Malmøs del, vet vi bare at 35,6% aldri har hatt kontakt med lokale foreninger, en langt høyere andel enn i Oslo og Stockholm. Stockholm er vanskelig å plassere, siden vi ikke vet hva respondentene mener med for eksempel "Ja, vid upprepade tillfällen". Rangeringen av byene er dermed meget tentativ: Det kan synes som om hyppigheten er størst i Bergen, etterfulgt av Oslo, København, Stockholm og Malmø.

3.4.4 Oppsummering - kontakt

Sammenligningen av byene har vist seg å være litt problematisk, på grunn av betydelige ulikheter i spørsmålsformulering og svaralternativer. En tentativ rangering av byene ut ifra kontakthypphet mellom bydelspolitikere og innbyggere og lag fremkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 3.15 *Rangeringer av byene, kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere/lokale lag*

	<i>Kontakt, innbyggere</i>	<i>Kontakt, foreninger og lag</i>
Ofte	København, Stockholm	Bergen
Middels ofte	Oslo, Malmø	Oslo, København
Sjelden	Bergen	Stockholm, Malmø

Vi har tidligere i dette avsnittet satt opp følgende rangering av byene, ut ifra innbyggertall, omfang av desentraliserte oppgaver og desentralisert myndighet:

Tabell 3.16 *Rangering av byene etter innbyggertall, desentraliserte oppgaver og myndighet*

<i>Gjennomsnittlig antall innbyggere i bydelene</i>	<i>Omfang av desentraliserte oppgaver</i>	<i>Omfang av desentralisert myndighet</i>
Stockholm*	København	København
København	Stockholm *	Stockholm*
Malmø	Malmø	Malmø
Oslo	Oslo	Oslo
Bergen**	Bergen**	Bergen**

* Dagens ordning med 18 bydeler

** Tidligere ordning med 12 bydeler

Med hensyn til kontakt med innbyggere, antyder tabellene at kontakten er størst i byer hvor bydelene har *størst* gjennomsnittlig størrelse: København og Stockholm har mest oppgitt kontakt, og har også de største bydelene. Oslo og Malmø har middels ofte kontakt, og middels store bydeler. Mønsteret blir nær omvendt når det spørres om kontakt med lokale foreninger og lag, som er mest utbredt i Bergen, og minst i de svenske byene. Men her kan det godt tenkes at nasjonale ulikheter spiller inn.

Når den oppgitte kontakten med innbyggere er høyest i København og Stockholm, er dette godt i samsvar med hypotesen om at økt omfang av desentraliserte oppgaver og myndighet stimulerer til slik kontakt. I alle fall synes det rimelig å anta at den lave kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere i Bergen hadde å gjøre med det lave omfanget av desentralisering før bydelsreformen.⁴⁶

Det er verdt å merke seg at hyppigheten av kontakt her er sett fra bydelspolitikernes side. Når bydelene i Stockholm er mer enn dobbelt så store som i Oslo, vil den enkelte bydelspolitiker i Stockholm ha dobbelt så mange innbyggere "bak seg" som hans kollega i Oslo. Dermed kan det hevdes at en kontakt i måneden for en bydelspolitiker i Stockholm egentlig er å sammenligne med en kontakt annenhver måned i Oslo, fordi det da vil være samme andel av innbyggerne som har hatt kontakt.

Konklusjonen er dermed at datamaterialet ikke understøtter en hypotese om at økt bydelsstørrelse fører til svekket kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere, sett fra bydelspolitikernes ståsted. Men det må da tas i betraktning at de tilgjengelige undersøkelsene bare til en viss grad er sammenlignbare.

⁴⁶ Dette fremkom også i evalueringen av bydelsforsøket i Bergen.

3.4.5 Holdninger: Bydelsutvalgenes handlingsfrihet

Spørsmålsformuleringene i undersøkelsene til politikere varierer sterkt med hensyn til hvilke spørsmål som er stilt. Det eneste spørsmål som er noenlunde sammenlignbart for de fem byene, er spørsmålet om hva som hemmer bydelsutvalgenes handlingsfrihet. I Oslo og Bergen er formuleringene identiske. Politikerne bes om å ta stilling til en påstand om at føringer fra kommunens sentrale politiske organer hemmer styringsmulighetene. I København er spørsmålet om bydelsutvalgets fullmakter er for snevre, og om forholdet til bystyret hemmer politikerens arbeide. I de to svenske byene er det inkludert en rekke forhold som kan hemme handlingsfriheten, her er økonomi, fullmakter og politisk styring inkludert.

Spørsmålsformuleringene i de fem undersøkelsene er som følger:

Malmö: I vilken utstrækning anser Du att nedanstående faktorer begrämsar handlingsutrymmet i Ditt stadsdelsfullmäktige? (20) (1. Kommunens ekonomi, 2. Stadsdelsfullmäktiges formella kompetens, 4. Kommunfullmäktiges formella beslut)

København: Hvor dekkende synes du følgende utsagn er: 6. Bydelsrådets kompetenceområder er for snævre, 7. Forholdet til Borgerrepresentationen hæmmer mit politiske arbeide

Oslo: Hvor enig er du i følgende påstander? (31) Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale

Bergen: Hvor enig er du i følgende påstander? (36e) Bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale

Stockholm: Stadsdelsnämardnas beslutsfattande begränsas av olika "yttre" omständigheter, som inskränker handlingsmöjligheterna. I vilken utstrækning anser du att nedanstående faktorer begränsar stadsdelsnämardnas handlingsutrymme? (14) 1. Kommunens ekonomi, 2. Stadsdelsfullmäktiges formella kompetens, 4. Styrningen från stadshuset

I tabellen nedenfor er det vist hvilke skalaer av svaralternativer som er benyttet i de fem undersøkelsene. Svarfordelingene er ordnet slik at tallene i kolonnene skal være grovt sammenlignbare.

Tabell 3.17 *Svaralternativer, oppfatninger om bydelsutvalgets frihetsgrader
(Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Meget stor begrensning</i>	<i>Stor begrensning</i>	<i>Liten begrensning</i>	<i>Meget liten begrensning</i>	<i>Vet ikke/usikker</i>
Malmø: Frihet hemmes av økonomi, fullmakter, bystyret	Mycket stor	Ganska stor	Ganska liten	Mycket liten	vet ej
København: Fullmakter er for snevre, bystyret svekker frihet	I høy grad	I nogen grad	I be- grænset grad	Slet ikke	
Oslo: Kommunale føringer svekker styring	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig	
Bergen: Kommunale føringer svekker styring	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig	
Stockholm: Frihet hemmes av økonomi, fullmakter, bystyret	Begränsning är: Mycket stor	Stor	Liten	Ingen	

I Tabell 3.18 nedenfor er svarfordelingen på disse spørsmålene for byene samlet presentert.

Tabell 3.18 *Oppfatninger om bydelsutvalgets frihetsgrader (Bydelspolitikere, alle byene)*

	<i>Meget stor begrensning</i>	<i>Stor begrensning</i>	<i>Liten begrensning</i>	<i>Meget liten begrensning</i>	<i>Vet ikke/usikker</i>
Malmø: Frihet hemmes av økonomi	56,10	36,10	5,37	0,98	1,46
Malmø: Frihet hemmes av fullmakter	10,24	25,85	35,12	21,95	5,85
Malmø: Frihet hemmes av bystyret	34,15	40,49	17,56	3,90	3,41
København: Fullmakter er for snevre	36,51	42,86	7,94	9,52	
København: Bystyret svekker frihet	39,68	30,16	7,94	20,63	
Oslo: Kommunale føringer svekker styring	35,38	38,21	21,23	2,83	
Bergen (10)*: Kommunale føringer svekker styring	57,14	28,57	11,43	2,86	
Bergen (2): Kommunale føringer svekker styring	22,22	38,89	27,78	11,11	
Stockholm: Frihet hemmes av økonomi	53,71	35,43	7,43	2,29	
Stockholm: Frihet hemmes av fullmakter	7,43	34,86	45,14	12,00	
Stockholm: Frihet hemmes av bystyret	38,29	53,71	6,29	0,57	

* Bergen (10) er politikerne i de 10 bydelsutvalgene fra den "gamle" ordningen, Bergen (2) er bydelsforsøket i to bydeler.

Siden formuleringene ikke er identiske, må tallene tolkes med varsomhet. La oss først se på spørsmålet om hvorvidt politiske føringer fra bystyret svekker den lokale handlefriheten, slik bydelspolitikere ser det. Her fremgår det at 57,14% av bydelspolitikere i den gamle bydelsordningen i Bergen (10 av de 12 bydelene) er *helt enige* i at dette er tilfelle. Det er bare 14,29% som er helt eller nokså uenige i påstanden. Vi ser imidlertid at bydelspolitikere i de to forsøksbydelene var dramatisk mindre enige i denne påstanden, ved at bare 22,22% var helt enige.

I Oslo er bydelspolitikere noe mer enige i påstanden enn i forsøksbydelene i Bergen, altså en indikasjon på at den kommunale styringen av bydelene oppleves som noe sterkere i Oslo enn i Arna og Loddefjord.

I København er det 39,68% som i høy grad mener at "Forholdet til Borgerrepresentationen hæmmer mit politiske arbeide". Dermed er holdningen her omtrent som i Oslo. Men spørsmålet er litt forskjellig, og mange kan ha tolket andre ting en konkret politisk styring inn i spørsmålet.

Bydelspolitikere i Stockholm er noe mer enige i at "Styrningen från stadshuset" innskrenker handlingsfriheten enn det deres kolleger i Malmø er. 74,6% mener at styringen utgjør en meget stor eller ganske stor begrensning i Malmø, mens tilsvarende for Stockholm er hele 92%. Den overordnede politiske styringen oppleves altså som noe tettere i Malmø enn i Stockholm.

Litt tentativt er hovedinntrykket at styringen oppleves som minst påtagelig i de to forsøksbydelene i Bergen, middels sterk i København, Oslo og Malmø, og sterkest i Stockholm og i de gamle bydelene i Bergen. Her er det særlig København som er vanskeligst å plassere.

Vi ser videre at det er økonomien som oppleves som den mest ”hemmende” faktoren i begge de svenske byene. Flertallet mener at økonomien svekker handlefriheten i meget stor grad. Det er imidlertid få som klager over kompetanseområdet, mens ”Styrningen från stadshuset” regnes som middels viktig.

I København er det mange som mener at bydelenes kompetanseområder er for snevre, langt flere enn i Stockholm.

3.4.6 Oppsummering - holdninger

Resultatene stemmer ganske godt overens med det man kunne forvente ut ifra en vurdering av andre opplysninger vi har om bydelenes fullmakter og frihetsgrader. Svarfordelingene indikerer at styringen er sterkere i Stockholm enn i Oslo og Malmø, og at bydelsforsøket ga store endringer i styringen i Bergen – noe som også var i tråd med intensjonene i bydelsforsøket.

Holdningene i København avviker en del fra dette. Andre opplysninger om bydelsforsøket i København (se spesielt litteraturgjennomgangen) tyder på at kompetanseområdet til de fire bydelene var bredere enn i noen annen by bortsett fra Stockholm, og at det antagelig var langt svakere politisk styring fra bystyret enn i noen av de andre byene. En tolkning av dette er at evalueringen ikke fanget opp mange viktige sider ved bydelsforsøket, men en alternativ tolkning er at svarfordelingen er uttrykk for en protestholdning, hvor man konsekvent krysser av for mer negative alternativer enn det egentlig er dekning for. Kontakten mellom sentrale og lokale politikere ser for eksempel ut til å ha vært helt minimal.⁴⁷

3.5 København

3.5.1 Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer

København kommune iverksatte den 1. januar 1997 et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler. Forberedelsene til forsøket foregikk i løpet av 1996. København kommune ble delt inn geografisk i 15 bydeler, men forsøket ble gjennomført i kun fire av disse. De øvrige 11 bydeler ble ikke berørt av forsøket. Forsøket bygget ikke på noen allerede eksisterende bydelsordning, slik tilfellet var for eksempel i Oslo.

I bydelene Indre Østerbro, Indre Nørrebro, Kongens Enghave og Valby ble det i løpet av høsten 1996 opprettet egne administrasjoner, ledet av hver sin bydelschef. Det ble samme år gjennomført alminnelige valg til bydelsrådene i Indre Østerbro, Indre Nørrebro og Valby, mens bydelsrådet i Kongens Enghave i første hånd ble oppnevnt av borger-

⁴⁷ Nils Peter Pedersen, bydelschef i Valby bydel, beskriver i et notat forløpene under en serie møter mellom bydelspolitikere og medlemmer av ulike utvalg i *Borgerrepresentasjonen* angående videreføring av bydelenes prosjekter etter forsøkets opphør. Han skriver blant annet at ”*Det giver dog stof til eftertanke, at første gang politikere fra bydele og de centrale stående udvalg mødes, m.h.p. udveksling af erfaringer er, når det er besluttet, at bydelsforsøgene skal ophøre.*”

representasjonen.⁴⁸ Senere ble det også gjennomført valg til bydelsråd i denne bydelen. De fire forsøksbydelene har i alt 136839 innbyggere. Dermed ble mer enn en fjerdedel av innbyggerne i København berørt av forsøket. Bydelsrådene hadde 21 medlemmer. Bydelsrådene fikk betydelige politiske beslutningsfullmakter mht. driften av sine ansvarsområder, dog med en rekke begrensninger.

Det er stor variasjon i størrelse forsøksbydelene imellom. De to største bydelene er om lag tre ganger så store som den minste. Sammenlignet med Oslo, er forsøksbydelene i København store. Selv den minste bydelen, Kgs. Enghave, har like mange eller flere innbyggere enn syv av bydelene i Oslo. Den nest minste er på størrelse med de største i Oslo, og de to største er mer enn dobbelt så store som gjennomsnittet i Oslo. Med 34210 innbyggere i gjennomsnitt, er Københavns forsøksbydeler de nest største blant de seks byene.

Borgerrepresentasjonen i København bestemte den 13/6 2000 at det skulle avholdes folkeavstemning om spørsmålet om bydelsreform.⁴⁹ Folkeavstemningen ble avholdt den 28. september 2000, samme dag som folkeavstemning om dansk deltagelse i den felles europeiske valuta (Euroen). Samlet sett viste det seg at holdningen til forslaget om bydelsreform var negativ: 66,4% stemte nei til å gjennomføre en bydelsreform i hele kommunen. Valby bydel var den eneste med flertall for bydelsreformen. Andelen nei-stemmer var 60,3% i forsøksbydelene mot 68,6% i de øvrige bydelene. Så mange som seks bydeler hadde mer enn 70% nei-stemmer, og ingen av disse bydelene var forsøksbydeler.

Som en følge av avstemningsresultatet vedtok flertallet i borgerrepresentasjonen den 16. november 2000 å avslutte bydelsforsøket og avvikle forsøksbydelene. Bydelsforvaltningene skal nedlegges innen utgangen av år 2001.

Bydelsforsøket ble evaluert av firmaet PLS Consult. Sluttrapporten fra evalueringen (PLS Consult 2000) besto av to devalueringer; en av de administrative aspekter, en om demokratispørsmål. Folkeavstemningen om bydelsreform ble evaluert av NIBR (Klausen 2001). Datagrunnlaget for evalueringen var en telefonsurvey til i alt 3018 stemmeberettigede innbyggere i København kommune. Bydelsforsøket på Indre Østerbro ble evaluert av forskere ved Roskilde Universitetscenter, også med hensyn til målet om styrket lokaldemokrati (Hansen og Magnussen 2001).

3.5.2 Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring

Evalueringen av bydelsforsøket (PLS Consult 1999) fokuserer delvis på forhold som gjelder for forsøket som helhet, altså alle fire bydeler, delvis på variasjoner bydelene imellom. Når det gjelder resultatene som gjelder for forsøket samlet, kan disse knyttes til spørsmålet om størrelse ved at man tar gjennomsnittstørrelsen i betraktning. Som nevnt ovenfor er forsøksbydelene i København blant de største i Skandinavia. Dermed er det et visst grunnlag for å knytte funnene fra evalueringen til bydelenes størrelse. Videre kan bydelenes oppgaveportefølje tas i betraktning. PLS Consult påpeker selv sammenhenger mellom for eksempel oppgaver og politisk deltagelse, og disse funnene vil bli omtalt. Resultatene som gjelder de enkelte bydeler kan mer direkte knyttes til bydelsstørrelse.

⁴⁸ Bystyret

⁴⁹ Aftale om bydelsordning i Københavns Kommune, inngått av Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Solidarisk Alternativ i Københavns Rådhus. Kilde: Beslutningsprotokol for ordinært møte den 13. juni 2000. (BR 302/2000).

3.5.3 Effektiv representasjon

Sammensetning av bydelsutvalg og antall bydelspolitikere

Bydelsrådene i København hadde 21 medlemmer. Sammenlignet med mange andre byer, er dette et forholdsvis høyt antall. Medlemmene ble valgt ved alminnelige valg. Intensjonen var opprinnelig å avvikle valg i to av bydelene, og la de to andre bydelsrådene bli oppnevnt av Borgerrepresentasjonen. Ved oppstarten av forsøket var det imidlertid bare et av bydelsrådene som ble oppnevnt, nemlig Kgs. Enghave. Det ble avviklet valg til de tre andre bydelsrådene i 1996. Sterke innvendinger mot oppnevning av bydelsråd i Kgs. Enghave førte imidlertid til at det ble avviklet valg også til dette bydelsrådet, i forbindelse med lokalvalget i 1997.

Valgdeltagelsen ved bydelsrådsvalgene er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 3.19 *Valgdeltagelse ved valg til bydelsråd i Kgs. Enghave (1997), Indre Nørrebro, Indre Østerbro og Valby (1996). prosent*

<i>Kgs Enghave</i>	<i>Indre Nørrebro</i>	<i>Indre Østerbro</i>	<i>Valby</i>
54,3	36,7	39,4	43

Når valgdeltagelsen var vesentlig høyere i Kgs. Enghave enn i de øvrige bydeler, skyldes nok dette delvis at dette valget ble avviklet samtidig med lokalvalget i 1997. Valgdeltagelsen må generelt betegnes som lav.

Det høye antallet medlemmer av bydelsrådene ga forsøksbydelene en bred kontaktflate mot innbyggerne. Det var i gjennomsnitt 1629 innbyggere pr. politiker, om lag halvparten så mange som i Stockholm. Samtidig var det ingen politisk integrasjon mellom styringsnivåene. Det ble spesifisert i lov om bydelsforsøket at ingen bydelspolitiker samtidig kunne inneha verv i borgerrepresentasjonen.⁵⁰ Kombinasjonen av mange bydelspolitikere og bred kontaktflate, manglende politisk integrasjon og direkte valg gjør at bydelsrådene i utgangspunktet hadde meget høy grad av effektiv representasjon.

Politisk deltagelse og innflytelse utenom valg – analysen fra PLS Consult

PLS påpeker at bydelsforsøket kan ses på som et ledd i utviklingen fra en mer rendyrket form for representativt demokrati mod en styreform med bedre muligheter til å trekke inn medborgerne fortløpende.

En vanskelig økonomisk situasjon i København kommune gjorde det nødvendig med nedskjæringer i bydelene. PLS påpeker at dette har gitt bydelsrådene dårligere muligheter til å imøtekomme lokale ønsker, noe som kan ha skadet muligheten for å øke deltagelse. Endelig trekker PLS frem at en del oppgaver som ikke ble lagt ut hemmet rådernes muligheter for å fremme deltagelse. Dette gjaldt spesielt byplansaker.

PLS påpeker at det ikke var lett for medborgerne å holde oversikt over hvordan ansvaret var fordelt mellom bydelene og kommunen sentralt. Dette kan ha skapt en følelse av at bydelsrådene ikke hadde så mye de skulle ha sagt, noe som kan ha svekket engasjementet. De trekker særlig frem investeringssaker innenfor barnehagesektoren,

⁵⁰ "Ingen kan dog samtidig være medlem af Borgerrepræsentationen og af et bydelsråd. Et medlem af Borgerrepræsentationen, der vælges til et bydelsråd, udtræder af Borgerrepræsentationen. Tilsvarende udtræder et bydelsrådsmedlem ved valg til Borgerrepræsentationen." (Fra Lov om kommunernes styrelse, § 65 e. stk. 3)

samt hvilke gater og veier som hører inn under bydelens ansvarsområde. Også manglende myndighet i byplansaker kan ha hemmet engasjementet.

Bydelspolitikerne la stor vekt på målsetningene knyttet til å styrke lokaldemokratiet. I alt 70% av medlemmene av bydelsrådene prioriterte denne målsetningen høyest, mot 22% som prioriterte tilpasning av tjenester til brukernes behov, 7% å skape billigere offentlige tjenester og 2% å fatte beslutninger hurtigere. Videre prioriterte de borgerdeltagelse høyest (67%), mens brukerdeltagelse ble prioritert høyest av 15% og valgdeltagelse av 17%. I Borgerrepresentasjonen var det en langt større tendens til å prioritere brukerinnflytelse, det samme var tilfelle i to kommunestyre som brukes som sammenligningsgrunnlag (Århus og Skive kommuner).

Sammenlignet med kommunepolitikerne, la bydelspolitikere større vekt på å være talerør for lokale personer og lag, og mindre på å være talerør for sitt parti eller sin liste. I Kgs Enghave var partifokuset svakest, og det var færrest som opplevde konflikter mellom partiene i bydelsrådet. Det er for øvrig i liten grad forskjeller i bydelspolitikernes holdninger og oppfatninger som samvarierer med størrelse (side 221). PLS sier at politikere i Indre Østerbro skiller seg ut ved å ligne mer på sine kolleger i kommunepolitikken når det gjelder å være mer knyttet til parti enn til lokalområde, og ved å fokusere mindre på å trekke inn medborgerne.

Evalueringen av bydelsforsøket inkluderer en analyse av forutsetningene for å oppnå målsetningen om økende deltagelse og engasjement i de fire forsøksbydelene. PLS opererer med fire parametre som skal ha betydning for bydelenes demokratiske utvikling: Borgernes sosio-økonomiske bakgrunn (utdanning, sysselsetting og inntekt), deres politiske interesse (som oppgitt i innbyggerundersøkelser), deres tilknytning til bydelen (familiestruktur, flyttehyppighet og arbeidsplass i bydelen) og graden av kollektiv organisering i bydelen (antall foreninger som mottar støtte fra kommunen, hvor stor andel av innbyggerne i bydelene som deltar i organisasjonslivet).

Samlet vurderes forutsetningene for et fungerende lokaldemokrati som entydig dårligst i Kgs Enghave, og best på Indre Østerbro. PLS hevder at utgangspunktet i Valby er godt, men at bydelen ikke peker seg særlig ut. Indre Nørrebro trekkes noe ned av svak sosioøkonomisk status.

Ingen forhold taler direkte for, at bydelsforsøket vil generere høy grad av politisk deltagelse i Kgs Enghave (s207)

Disse resultatene er meget interessante i lys av utfallet av folkeavstemmingen om bydelsreform. Oppslutningen var lavest i Kgs Enghave, hvor 31,1% stemte ja (tilsvarende gjennomsnittet for København utenfor bydelsforsøket). Ellers treffer resultatene dårlig: Valby hadde høyest ja-prosent, og Indre Østerbro lavere enn Indre Nørrebro.

Oppsummering – effektiv representasjon

Kombinasjonen av et høyt antall bydelspolitikere (21 i hvert bydelsråd) og avviklingen av direkte valg indikerer en bred kontaktflate mellom politikere og innbyggere, og en direkte kobling mellom lokal opinion og politikken som føres av bydelsrådene. Dette er indikasjoner på en høy grad av effektiv representasjon i bydelsordningen.

Dette inntrykket forsterkes av de mange tiltakene som er satt i gang for å stimulere til økt deltagelse og engasjement. Disse tiltakene inkluderer observatørordninger, time-out, folkemøter og andre tiltak.

Samtidig er inntrykket fra PLS' rapport at det er etablert en utførlig demokratisk infrastruktur som i forholdsvis liten grad har blitt benyttet. [sitat her?]

3.5.4 Styringsevne

Konkrete momenter om forsøksbydelenes størrelse

Evalueringen fra PSL Consult gir få indikasjoner på at bydelenes styringsevne hadde noen systematisk sammenheng med deres størrelse. Et konkret unntak er en kort diskusjon om betydningen av størrelse for bydelen Kgs. Enghave, som med ca. 15000 innbyggere var forsøkets minste.

PLS refererer til den pågående debatt i Danmark om optimal kommunestørrelse, og påpeker at Kgs. Enghave er en liten bydel. PLS trekker spesielt frem at bydelen i oppbyggingsfasen har vært meget sårbar som følge av administrasjonens beskjedne størrelse. De viser også til at det har vært diskutert hvorvidt problemer som har oppstått i denne bydelen, har hatt å gjøre med bydelens størrelse.

Det fremholdes at små bydeler, på grunn av sine begrensede budsjetter og få institusjoner er sårbare overfor raske endringer, for eksempel som følge av lovendringer eller endringer i befolkningssammensetning.⁵¹ Videre må et relativt lite antall medarbeidere håndtere et meget sammensatt spektrum av befolkningsgrupper og problemstillinger, og løpende utvikle tjenestetilbudet. Selv om folketallet er mindre i en liten bydel, noe som reduserer omfanget av tjenestetilbudet kvantitativt, vil mangfoldigheten i oppgavene bydelen står overfor gi et større press på en liten bydel enn en stor. PLS fremhever at dette vil være særlig vesentlig i en oppbyggingsfase, hvor alle tjenesteområder skal utvikles fra bunnen.

PLS mener generelt at bydelene har større fleksibilitet enn ordinære kommuner, fordi det lavere antallet institusjoner gjør det lettere å gjennomføre samlede endringer.⁵² Det blir lettere å holde oversikt over endringene, og eventuelt justere dem.

Samtidig er det altså påpekt at det lave antallet tjenestesteder i den minste bydelen har bidratt til å gjøre denne mer sårbar. Kgs. Enghave har i alt hatt 22 institusjoner: 2 folkeskoler, 16 daginstitusjoner (8 av disse selveiende, 8 kommunale), 1 medborgerhus, 1 bibliotek og 2 tannklinikker. Her er det vesentlig å legge merke til at Kgs. Enghave og Indre Østerbro ikke selv har hatt institusjoner innenfor pleie og omsorg, men har kjøpt disse tjenestene fra kommunen sentralt. I de to øvrige bydeler (Valby og Indre Nørrebro) har bydelene selv disponert dagsentre, pleiehjem og eldreboliger. Indre Østerbro er på sin side en langt større bydel enn Kgs. Enghave, og har dermed langt flere institusjoner (64) selv om heller ikke denne bydelen har egne institusjoner innen pleie og omsorg.

Dermed har Kgs. Enghave vært en "liten" bydelsforvaltning ikke bare på grunn av sitt lave innbyggertall, men også fordi man ikke har hatt egne institusjoner innenfor pleie og omsorg.

Likevel fremholder PLS at:

Hen over forsøgsperioden er det dog ikke bydelens størrelse, som efter evaluators oppfattelse har været den isoleret set væsentligste faktor, men i højere grad bydelens forholdsvis "belastede" sociale profil.⁵³

Kgs. Enghave er en bydel med betydelige sosiale problemer, og PLS mener det er mer dette enn bydelens størrelse som har særpreget bydelen. PLS påpeker også at de fire

⁵¹ Side 43

⁵² Side 211

⁵³ Side 65

forsøksbydelene størrelsesmessig ligger på nivå med Danmarks mellomstore eller største kommuner, og at det derfor burde være grunnlag for at bydelene kan styres rasjonelt. Konklusjonen er dermed at:

Det er etter evaluators vurdering næppe kvalitative eller effektivitetsmessige argumenter for at gjøre bydelene større eller mindre.⁵⁴

I en samtale fremholder bydelschef Jakob Reddersen at antall innbyggere i en bydel er mindre relevant enn antallet personer som tilhører befolkningsgrupper med behov for bydelens tjenester.⁵⁵ Hvis en bydel er liten befolkningsmessig, men for eksempel har en stor andel eldre, vil den også ha et større antall ansatte innenfor dette området. Samtidig fremholder Reddersen at antallet tjenestesteder ikke bør være for lavt. Når bydel Kgs. Enghave hadde så få som to skoler, ble dette opplevd som i underkant.

Bydelsutvalgenes frihetsgrader

PLS fremholder at det er en forutsetning for nærdemokratieffektene at bydelsrådene er reelt beslutningstagende organer.⁵⁶ Dermed mener PLS at jo større "beføjelser" (fullmakter) de har fått, jo større er deres muligheter for å involvere medborgerne i bydelspolitikken.

I utgangspunktet hadde bydelsrådene i København utstrakte fullmakter over sine ansvarsområder. Ikke minst er det verdt å legge merke til at reglementet for bydelsforsøket, som blant annet spesifiserte hvilke oppgaver og ansvarsområder som skulle legges til bydelene, ble godkjent av innenriksministeren i henhold til en egen paragraf om bydelsforsøket i den danske kommuneloven.⁵⁷ I denne loven heter det også at "Tilsynet med bydelsrådene varetages af indenrigsministeren."⁵⁸ Dermed var ikke bydelsrådene i København politisk underlagt Borgerrepresentasjonen på en så direkte måte som det er tilfelle for eksempel i Oslo. Politiske vedtak i bydelsrådene kunne ikke ankes inn for Borgerrepresentasjonen, men måtte eventuelt bringes inn for innenriksministeriet. Borgerrepresentasjonen hadde dermed ikke anledning til å overprøve politiske beslutninger i bydelsrådene, noe som skiller bydelsforsøket i København sterkt fra bydelsordningen i Oslo.

PLS påpeker flere begrensninger i bydelsrådenes fullmakter. Bydelsrådene kan i liten grad påvirke egne inntekter, siden de ikke har adgang til å skrive ut skatter. De har heller ikke myndighet over kapitalbudsjettet, bare over driftsbudsjettet. Dermed kan de ikke vedta å for eksempel opprette nye barnehager. Videre vises det til at København kommune har hatt en vanskelig økonomisk situasjon, og at det derfor har vært nødvendig for bydelsrådene å foreta en god del nedskjæringer. PLS påpeker at dette har gitt bydelsrådene dårligere muligheter til å imøtekomme lokale ønsker.

Videre påpekes det at det er lagt ut mye myndighet til institusjonene (skole og barnehager), noe som svekker bydelsrådets muligheter til å påvirke. Endelig trekker PLS

⁵⁴ Side 44

⁵⁵ Samtale med Jan Erling Klausen i Gøteborg, 11.6.2001.

⁵⁶ Side 207

⁵⁷ I § 65, stk 6, av "Lov om kommunernes styrelse" heter det blant annet at "Regulativet skal vedtages af Borgerrepræsentationen efter de regler, som gælder for vedtagelsen af kommunens styrelsesvedtægt, jf. § 2, stk. 2, og godkendes af indenrigsministeren efter forhandling med vedkommende minister. Meddelelse om de opgaver, der i henhold til regulativet er henlagt til bydelsrådenes selvstændige varetagelse, bekendtgøres af indenrigsministeren i Lovtidende."

⁵⁸ § 65, Stk. 8

frem at en del oppgaver som ikke ble lagt ut hemmet rådernes muligheter for å fremme deltagelse. Dette gjaldt spesielt byplansaker.

Disse momentene har imidlertid vært felles for de fire forsøksbydelene, og kan dermed ikke sees i sammenheng med variasjonene i bydelenes størrelse. Det er heller intet grunnlag for å anta at disse forholdene ville stilt seg annerledes hvis København kommune hadde gått inn for en annen bydelsinndeling, med større eller mindre bydeler med hensyn til folketall. Her må det også bemerkes at det i København kommune har vært en særlig engstelse for at bydelsforsøket skulle føre til at kommunen ble splittet opp i et antall småkommuner, slik at kommunens helhet kunne bli truet.⁵⁹ Det er liten grunn til å tro at København kommune for eksempel ville gått inn for å gi bydelene beskatningsrett, selv om deres gjennomsnittlige størrelse hadde vært større.

Styringen av de fire forsøksbydelene

En vesentlig observasjon i evalueringen var at økonomiske og budsjettmessige problemer fikk stor betydning for forsøkets forløp. I følge PLS Consult er inntrykket at det ble brukt uforholdsmessig mye tid og energi på å diskutere størrelsen på den økonomiske rammen til bydelene. Fordelingsmodellen ble endret av borgerrepresentasjonen hvert år, noe som viser at det var store vanskeligheter med å utvikle en god fordelingsmodell.⁶⁰

Bydelene hadde problemer med å planlegge økonomisk på sikt, fordi rammen endret seg så mye fra år til år. Bydelene hadde i 1997 fra 19,1% i overskudd til 6,9% i underskudd. I 1998 var høyeste underskudd hele 30,4%. Det ser imidlertid ikke ut til at bydelenes størrelse hadde systematisk betydning i denne sammenheng. Indre Østerbro og Kgs. Enghave hadde underskudd både i 1997 og i 1998, de to andre hadde overskudd eller nær balanse begge år.

PLS påpeker at bydelene hadde langt snevrere muligheter enn ordinære kommuner til å foreta justeringer når økonomien kommer i ubalanse. Det meste måtte gå gjennom redusert drift, og dermed ble nedskjæringer opplevd som meget vanskelige å håndtere.

Evalueringsrapporten kommer en del inn på de politiske styringsrelasjonene innad i den enkelte bydel. Det fremkommer her at bydelen *Indre Østerbro* hadde de mest betydelige interne politiske konfliktene. I denne bydelen var det store konflikter i forbindelse med konstitueringen av bydelens politiske organer. Det politiske miljø ble preget av ettervirkninger av dette. Voteringer fulgte koalisjonene fra konstitueringen. Stor politisk turbulens fjernet i følge PLS fokuset fra politisk substans, og vanskeliggjorde konstruktive diskusjoner og iverksettelse av politiske initiativer. Dette har altså påvirket styringsevnen. Likevel viser PLS til at de fikk gjennomført flere lokale tiltak, og samarbeidsrelasjonene bedret seg mot slutten av forsøket.

I de øvrige tre bydeler betegnes det politisk miljø som godt, med "lav grad av konflikt", "vennskapelig stemning mellom politikerne", "uformelle relasjoner", "felles vilje til å nå resultater".

I forbindelse med bydelsforsøkets opphør, har forsøksbydelene sent inn forslag til København kommune om prosjekter de mener kommunen bør videreføre etter forsøkets avslutning. Disse forslagene er oppsummert av Nils Peder Petersen (2001). Petersens oversikt viser at de fire bydelene har sendt inn følgende antall forslag:

⁵⁹ Dette har fremkommet i en rekke samtaler forfatteren har hatt med aktører i bydelsforsøket, samt i avisartikler.

⁶⁰ PLS peker særlig på ordningen for betaling av pleiehjemsplasser mellom bydelene og kommunen.

Tabell 3.20 *Forslag fra bydelene til videreførelse av forsøksbydelenes oppgaver/prosjekter etter bydelsforsøkets opphør. Antall forslag. Kilde: Petersen (2001)*

<i>Bydel</i>	<i>Antall forslag</i>
Kgs. Enghave Bydel	13
Indre Nørrebro Bydel	22
Valby Bydel	32
Indre Østerbro Bydel	25

Det viser seg altså at den minste bydelen, Kgs. Enghave, også er den som har sendt inn færrest forslag. Dette kan være en indikasjon på at den minste bydelen har hatt noe mindre ressurser til å utvikle slike prosjekter, noe som kan tolkes som en indikasjon på lavere styringsevne. Samtidig er det grunn til å påpeke at evalueringsrapporten fra PLS Consult antyder at Kgs. Enghave kan ha kommet spesielt uheldig ut av problemene med tilskuddsordningen for bydelene. PLS har ikke analysert tilskuddsordningen med den hensikt å se om dette er tilfelle, men dette momentet fremkommer likevel. Dermed kan det tenkes at en spesielt stram økonomi, og ikke størrelse alene, har bidratt til det lavere antallet prosjekter.

Oppsummering om styringsevne

Forsøksbydelene i København har på flere måter hatt en høy grad av selvstendighet i forhold til de sentrale politiske og administrative organer i egen kommune, sammenlignende med bydelene i andre skandinaviske byer. Blant annet var oppgaveporteføljen meget bred, og sentralnivået hadde ikke adgang til å overprøve bydelsrådenes beslutninger politisk. De innskrenkninger i bydelsrådenes myndighet som PLS påpeker er ikke større enn de som gjelder for de fleste eller alle bydelsordninger – for eksempel har ingen av de seks kommunene en egen bydelsskatt, og det er heller ikke vanlig å gi bydelene mulighet til å disponere over kapitalbudsjettet.

Det betydelige antall prosjekter som er igangsatt av bydelsrådene indikerer at deres styringsevne har vært betydelig. Det er først og fremst to forhold som ser ut til å ha hemmet styringsevnen. For det første, de store interne politiske konfliktene i bydelen Indre Østerbro. For det andre, de økonomiske problemene som følge av usikkerhet og kontroverser rundt tildelingssystemet, i en periode preget av økonomiske nedskjæringer - kanskje kombinert med manglende budsjett disiplin i bydelene.

Disse momentene kan vanskelig knyttes til bydelenes størrelse. Det eneste eksplisitte argumentet som er knyttet til størrelse, er spørsmålet om hvorvidt bydelen Kgs. Enghave har vært mindre slagkraftig som følge av sin lille størrelse. PLS ser imidlertid ikke ut til å legge avgjørende vekt på dette.

3.5.5 Helhetlig overordnet styring

Politisk styring av bydelenes områder

Evalueringen fra PLS Consult indikerer ikke at København kommune har forsøkt å utøve politisk innflytelse på bydelsrådenes prioriteringer. Det er viktig å legge merke til at Borgerrepresentasjonen, som vi tidligere har påpekt, *ikke* hadde anledning til å overprøve politiske vedtak i bydelsrådene. Dette gir en klar indikasjon på at ambisjonene om helhetlig overordnet styring på dette punkt med nødvendighet må ha vært lave.

I en samtale gir bydelschef Nils-Peter Pedersen uttrykk for at det var liten eller ingen kontakt mellom bydelsrådene og Borgerrepresentasjonen gjennom forsøkets forløp.⁶¹

Økonomistyring

I følge PLS Consult er inntrykket at det ble brukt uforholdsmessig mye tid og energi på å diskutere størrelsen på den økonomiske rammen til bydelene. Fordelingsmodellen ble som nevnt ovenfor endret av borgerrepresentasjonen hvert år, noe som viser at det var store vanskeligheter med å utvikle en god fordelingsmodell. Det har vært manglende felles aksept for de samlede økonomiske rammer og spilleregler.

De store underskuddene i noen av bydelene indikerer at hensynet til helhetlig, overordnet styring ikke fullt ut ble ivaretatt i bydelsforsøket i København. Igjen er det imidlertid vanskelig å knytte dette til bydelenes størrelse. Det virker overveiende sannsynlig at disse problemene skyldes andre forhold enn bydelenes størrelse, og at situasjonen slik sett ikke nødvendigvis ville vært annerledes hvis bydelene hadde vært større eller mindre mht. antall innbyggere.

Nivåkonflikter

Forsøket var preget av politisk uenighet i Borgerrepresentasjonen (BR) fra starten av. Dette har etter PLS oppfatning vært en ulempe for etableringen av et konstruktivt samarbeide mellom nivåene. Bydelene har vært kritiske til samspillet med kommunen sentralt. Samarbeidet karakteriseres som tidkrevende, og det har tatt energi og ressurser fra bydelenes arbeid. Det har vært uklare grenseflater mellom oppgaver som er plassert på ulike nivåer, for eksempel faglig utviklingskompetanse i skolen. Bydelene har også hatt innvendinger mot den faglige bistand fra kommunen sentralt, og klagde over en overflatisk behandling. Innenfor noen sektorer har bydelene opplevd en vrangvilje fra sentrale etater. Ikke minst har det skapt irritasjon i bydelene at BR ikke har gjennomført mange høringer som skulle funnet sted, blant annet i plansaker.

Kommunen er imidlertid uenig i denne problemdefinisjonen. Etter kommunens oppfatning viste bydelene manglende vilje til å få samarbeidet til å fungere.

PLS tilbakefører samarbeidsproblemene til den manglende politiske oppbacking av forsøket. PLS mener at kommunen burde gitt klarere uttrykk for at det var et reelt politisk ønske om å få forsøket til å fungere.

Evalueringen omtaler ikke bydelene enkeltvis på dette punkt, og omtalen av nivåkonfliktene er generelt sparsom. Dermed finnes det ingen indikasjoner på at konfliktnivået hadde noen sammenheng med den enkelte bydelenes størrelse.

PLS antyder imidlertid at krefter sentralt i kommunen, både politisk og administrativt, var negative til at store deler av kommunens virksomheter skulle flyttes ut til bydelene.

De indikasjoner om nivåkonflikter som fremkommer i evalueringen er dermed mest knyttet til forholdet mellom bydelene og de administrative organer i København kommune. Den politiske ledelse i kommunen kritiseres for ikke å ha gitt forsøket klar og entydig politisk oppbacking, og det fremholdes at dette kan ha hatt stor betydning for de administrative nivåkonfliktene. Men det gis ikke indikasjoner på konflikter og spenninger direkte mellom de politiske organene på de to styringsnivåene.

⁶¹ Samtale med Jan Erling Klausen i Gøteborg, 11.6.2001

Oppsummering – helhetlig overordnet styring

Det samlede inntrykk av bydelsforsøket i København med hensyn til helhetlig overordnet styring er at dette hensyn ble svakt ivaretatt. Systemet åpnet ikke for politisk overprøving av bydelsrådenes prioriteringer, og det er få indikasjoner på at sentrale politiske organer hadde store ambisjoner med hensyn til å styre den samlede prioriteringen i bydelene. Økonomistyringen i bydelene var problematisk, noe som delvis kan forklares med at det ikke lykkedes å etablere et system for budsjettildeling som det var alminnelig aksept for. Forholdet mellom styringsnivåene var tidvis anstrengt, særlig mellom bydelene og sentrale administrative organer, noe som delvis forklares med manglende sentral politisk oppbacking av forsøket. Det er imidlertid vanskelig å se at bydelenes størrelse har hatt noen betydning for at helhetlig overordnet styring ble svakt ivaretatt.

3.6 Stockholm

3.6.1 Historikk og evalueringer

I årene 1990-1995 gjennomførte Stockholm kommune et forsøk med bydelsutvalg i tre bydeler. Den 1.1.1996 ble det gjennomført en byomfattende bydelsreform, som innebar opprettelse av i alt 24 bydeler. Etter valget i 1998 besluttet den ikke-sosialistiske majoriteten å redusere antall bydeler til 18. Bydelsutvalgene i Stockholm har aldri vært valgt direkte av velgerne, men blir oppnevnt av Stadsfullmæktige (bystyret). Det er 13 medlemmer av hvert bydelsutvalg.

Bydelene i Stockholm har gjennomsnittlig 41317 innbyggere, og er dermed samlet sett større enn i de andre fem byene. Gjennomsnittsstørrelsen er om lag dobbelt så stor som Oslo. Det er veldig stor variasjon i størrelse bydelene imellom: Mens største bydel har 63826 innbyggere, har den minste 15178. Men bare fem av bydelene er mindre enn den største i Oslo.

Bydelsreformen ble evaluert i perioden 1996 – 2001 av en gruppe statsvitere og økonomer fra Universitetene i Gøteborg og Stockholm, samt fra Handelsskolen i Stockholm. Evalueringen ble presentert den 26. april 2001. Det er utgitt så mange som 50 delrapporter fra evalueringsprosjektet, i tillegg til sluttrapporten. De fleste av dem behandler andre problemstillinger enn demokratispørsmålet.

3.6.2 Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring

Med sitt store antall delrapporter og sin relativt brede faglige innfallsvinkel må rapporteringen fra evalueringen av bydelsforsøket samlet sett betegnes som dekkende. Imidlertid fokuserer analysene av demokratisk styring i liten grad på variasjoner i bydelenes størrelse. I mange tilfeller er alle bydeler behandlet under ett. I en del tilfeller er det gjennomført case-studier for å belyse spesifikke problemstillinger, men disse er ofte bare gjennomført i to bydeler. Dermed kan disse resultatene bare i liten grad knyttes til spørsmålet om varerende bydelsstørrelse.

Det er også slik at flere av de viktigste aspektene ved demokratispørsmålet er behandlet analysert ganske sparsomt. For eksempel er bare 11 sider i sluttrapporten viet medborgerlig deltagelse og engasjement, og fremstillingen er knyttet til enkle frekvensfordelinger i presentasjonen av datamaterialet. Dermed er det i mange tilfeller ikke så mye å trekke ut av litteraturgjennomgangen.

3.6.3 Effektiv representasjon

Sammensetning av bydelsutvalg og antall bydelspolitikere

Bydelsutvalgene i Stockholm har 13 medlemmer. Siden gjennomsnittlig bydelsstørrelse i Stockholm er betydelig høyere enn i de andre fem byene, er ratioen av politikere pr. innbygger hele 3178, om lag det dobbelte av tallet for Oslo.⁶² Dette innebærer at kontaktflaten mellom bydelspolitikere og innbyggere blir forholdsvis smal. Det er videre aldri gjennomført direkte valg til bydelsutvalg i Stockholm. Valg inngikk i det opprinnelige opplegget for bydelsreformen, men dette ble stoppet av regjeringen.⁶³

Konkrete momenter om demokrati og størrelse

Sluttrapporten fra evalueringen har et avsnitt hvor siktemålet er å analysere hvordan ulikheter mellom bydelene har skapt variasjoner mellom dem når det gjelder reformens grad av vellykkethet.⁶⁴ Her er bydelenes størrelse, i betydningen antall innbyggere, en av ulikhetene som trekkes frem. Forfatterne viser til Dahl og Tufte's resonnement om at handlingskapasiteten i et politisk system kan øke når størrelsen øker, samtidig som man lettere kan tilpasse beslutninger til innbyggernes preferanser i små systemer.⁶⁵ Andre ulikheter inkluderer sosio-økonomiske ulikheter, hvorvidt bydelene har vært involvert i bydelsforsøket i forkant av reformen, samt skillet mellom sentrumsbydeler og drabantbydeler.

Avsnittet er ganske kortfattet (3 ½ side), og forfatterne velger å ikke tolke resultatene av analysen særlig langt. Resultatet som fremkommer mht. størrelse, er at politikere i bydeler med mange innbyggere ønsker å desentralisere flere oppgaver til *stadsdelsnämnderna* enn sine kolleger i mindre bydeler. De er samtidig mindre positivt innstilte til reformen.

Samlet sett fremhever forfatterne sosio-økonomisk struktur som den viktigste forklaringsvariabelen mht. bydelspolitikernes oppfatninger. Det fremheves at det er en «*klassdimensjon som påverkar hur de förtroandevalda i stadsdelarna definierar sin roll*»

Ut over dette avsnittet er ikke bydelenes størrelse (såvidt vi kan se) berørt eksplisitt i analysen av bydelsdemokratiet i evalueringens sluttrapport.

Politisk deltagelse og innflytelse utenom valg - Konklusjoner fra evalueringen

Hovedkilden til konklusjoner om politisk deltagelse og innflytelse er sluttrapporten, samt delrapport nr. 24 (Sandqvist 1999).

Sandqvist viser til at de politiske partiene vektla ulike strategier i arbeidet med demokratispørsmålet ute i bydelene. Folkpartiet la særlig vekt på bruken av åpne møter i bydelsutvalgene, og det fremkommer at oppmøtet på disse var såpass stort at det overrasket skeptikerne (ikke minst i Moderaterna) - man regner med et gjennomsnitt på 30-50 oppmøtte. Sosialdemokraterna har vært skeptiske til bruken av åpne møter, delvis fordi man har vært redd for at folk bare vil møte opp under svært kontroversielle saker, og at debatten da vil bli lite konstruktiv.

Socialdemokraterna har på sin side gjort forsøk med «rådslag» eller «ting», nærmest en slags seminarer over en eller to dager, hvor medborgere inviteres til å delta i diskusjoner

⁶² Se tabellen først i kapittel 2.

⁶³ Kilde: Sluttrapporten fra evalueringen, side 144

⁶⁴ «Stadsdelerna och deras egenskaper», s. 117 - 120.

⁶⁵ Dette er det samme resonnementet som ligger til grunn for mange av antagelsene i dette notatet.

med hverandre, politikere og tjenestemenn. Her har imidlertid deltagelsen vært svært smal. Andre tiltak inkluderer fast treffetid for bydelspolitikere, som skal ha gitt en større åpenhet mellom de fremmøtte og politikere enn det mange vil legge for dagen på et stort åpent møte. Dette antyder at den psykologisk «avskrekkende» effekten av størrelse kan være relevant også på et møte i en bydel. Mange vil i alle fall være redde for å ta ordet på et offentlig møte, og denne effekten slår nok inn selv om det «bare» er 40-50 mennesker til stede. Dermed har det mindre å si om bydelen har 15000 eller 60000 innbyggere.

Sumdqvist kommer også inn på spørsmålet om hvorvidt bydelsreformen har bidratt til å vitalisere partilivet, og her er konklusjonen ganske negativ. I følge Sundqvist er det «nesten umulig» å vise til noen virkninger på partilivet. Dette er forøvrig i samsvar med funnene i Malmø (Petersson 1999). Den manglende vitaliseringen har vært en stor skuffelse for partiene, som har satset forholdsvis mye på å omorganisere, blant annet ved å tilpasse lokallagstrukturen til bydelsgrensene og å utdanne kandidater og ordførere til bydelsutvalgene. Få foreninger har fått nye medlemmer, og aktiviteten har ikke gått opp. Oppsummeringsvis var holdningen hos Sosialdemokraterna i 1999 (stadig i følge Sundqvist) at kontakten mellom innbyggere og politikere karakteriseres av mistro og passivitet. Man tror heller ikke lenger på at partiorganisasjonene kan være en hovedkanal for medborgerinnflytelse.

I sluttrapporten fra evalueringen konstanteres det allerede på side 8 at

Sammanfatningsvis kan vi konstantera, att de uttryckliga demokratimålen inte har uppnåtts.

Det heter at det ikke kan belegges at reformen skulle ha gjort medborgerne mer aktive og engasjerte i lokalpolitikken. Samtidig opplever bydelspolitikere at deres kontakt med innbyggerne er blitt gradvis tettere, særlig blant de bydelspolitikere som også har politiske verv sentralt i kommunen.

Det viser seg at andelen som tror at bydelsreformen gjør det lettere å påvirke lokalpolitikken totalt falt med 17 prosentpoeng fra 1996 til 1999 (fra 58 til 41%).⁶⁶ Dette gjaldt særlig menn, lavt utdannede, eldre og arbeidere. Politisk deltagelse har ikke endret seg, og er ganske i samsvar med det man finner i andre svenske kommuner. Defleste som oppgir å ha hatt kontakt med kommunen for å påvirke, har hatt kontakt med tjenestemenn i bydelen eller sentralt. Svært få, om lag 6%, har vært i kontakt med en politiker. Samlet kontakt med politikere og tjenestemenn har ikke økt siden reformen, det som har skjedd er at mange har «overført» sin kontakt til bydelene, fordi sakene de er opptatt av er flyttet til dette nivået.

Oppsummering effektiv representasjon

Bydelsordningen i Stockholm er på mange måter en motsats til forsøksbydelene i København i og med at ratioen av bydelspolitikere pr. innbygger er meget lav, og at det ikke er avviklet valg til bydelsutvalg. Kontaktflaten er dermed relativt smal, og det er en svak kobling mellom lokal opinion og politikken som føres av bydelsutvalgene.

Opplegget for evalueringen gjør at det ikke fremkommer konklusjoner som kan knyttes til bydelenes størrelse, utover den korte analysen av bydelsstørrelse og politikernes holdninger. Hovedkonklusjonen er at bydelsreformen ikke har bidratt til å vitalisere medborgernes deltagelse og engasjement i kommunepolitikken. Det er vanskelig å si om dette først og fremst skal forstås i lys av forholdsvis smale kontaktflaten og representativiteten vs. lokal opinion, om bydelenes store størrelse har spilt inn, eller om

⁶⁶ Side 73

det er slik evalueringen påpeker, at forhåpningene knyttet til økt deltagelse og engasjement, som er felles i de fleste byer som innfører bydelsordninger, er urealistiske.

3.6.4 Styringsevne

Konkrete momenter om bydelenes størrelse og styringsevne

Evalueringen berører (såvidt vi kan se) ikke spørsmålet om størrelse og styringsevne eller spesielle styringsproblemer.

Bydelsutvalgenes frihetsgrader og styringen av bydelene. Delrapport nr. 27 (Norrbom 1999) tar spesielt for seg erfaringene til «ordførerne» i stadsdelsnämndarna - tilsvaende BU-lederne i Oslo, blant annet med hensyn til lokale frihetsgrader og styringsevne. Også delrapport nr. 24 (Sandqvist 1999) tar opp dette.

Norrbom har intervjuet samtlige ordførere, men spørsmålet om bydelenes størrelse er ikke inkludert i intervjuguiden. Hovedobservasjonen angående styringsevne er at de intervjuede vurderer handlingsfriheten i forhold til overordnede politiske og administrative instanser som god, og at de i liten utstrekning har noen innsigelser til omfanget av sentral styring. 17 av 24 ordførere anså ikke at *kommunfullmäktige* (bystyret) styrte å en altfor påtrengende måte, mens sju mente at bystyret la seg altfor mye opp i bydelens virksomhet.⁶⁷ Mange var kritiske til det store antallet kommunale høringer, hvor uttalelser ble utbedt med meget korte tidsfrister.

Når BU-lederne spørres om hva som hemmer styringsevnen, er det ingen som kommer inn på at deres bydel oppleves som for stor. De aller fleste mente at reformen hadde styrket *politikerstyringen* over det kommunale tjenesteapparatet, men flere trakk frem problemer knyttet til målstyring (foreksempel målbare definisjoner av mål).

En del av BU-lederne var av den oppfatning at «treffsikkerheten», med hensyn til det å få gitt service til de mest trengende, var for dårlig. Man kunne i denne sammenheng tro at dette er et spørsmål om størrelse, slik at det er lettere å 'treffe' lokale behov i mindre bydeler. Sitatene som trekkes frem som forklaringer på dette har imidlertid ikke med bydelens størrelse å gjøre. Det går mer på for eksempel at det bare er de «velsituerte» som lar sin stemme høres, og at de ressursvake ikke er istand til å fremsette sine krav.

To tredjedeler av BU-lederne (17 av 24) vurderte muligheten for lokale prioriteringer som store.⁶⁸ De som vurderte mulighetene som små, argumenterte spesielt med de knappe budsjetttrammene, og den betydelige graden av regelstyring innenfor mange av virksomhetene. Det ble gitt mange eksempler på lokale omprioriteringer, for eksempel fra eldre til barn og unge, eller fra teknisk til kultur. Men ingen av BU-lederne trakk frem aspekter ved bydelens størrelse (for eksempel antall tjenestesteder) i denne forbindelse.

Sandqvist (1999) har valgt ut fem bydeler og intervjuet BU-leder, nestleder og bydelsdirektør - i alt 15 personer. I utvalget av bydeler har størrelse vært en av faktorene, og både minste bydel (Skarpnäck, 8722 innbyggere) og nest største bydel (Norrmalm, 56492 innbyggere) er inkludert.⁶⁹ Imidlertid er spredningen på størrelse begrunnet med hensynet tilrepresentativitet. Rapporten er ikke strukturert bydelsvis, og resultatene analyseres ikke ut ifra varierende bydelsstørrelse.

⁶⁷ Side 15

⁶⁸ Side 37

⁶⁹ Studien er gjennomført før antall bydeler ble redusert fra 24 til 18. I dagens ordning er største bydel Maria - Gamla Stan med 63826 innbyggere.

Sandqvists studie gir et litt mindre optimistisk inntrykk av bydelenes selvstendighet enn hva som er tilfelle hos Norrbom (1999). Bydelenes handlingsfrihet oppleves å være begrenset av at det sentrale politiske nivået ikke er tilpasset reformen, og ved at det tas for mange initiativer sentralt, som

överöser stadsdelsnämndarna med arbetsuppgifter, centralt fastlagda målsättningar och remisser så att man inte hinner med att arbeta med de utvecklingsprojekt man lagt fast på den lokala nivån.⁷⁰

I studien til Sandqvist heter det at

De intervjuades kritik mot «stadshusets» agerande gentemot stadsdelsnämndarna är tämligen massiv. Känslöstämningarna rör sig mellan öppen cynism och djup ilska.⁷¹

Kritikken retter seg både mot et stort antall direktiver fra sentralnivået, og mot en utstrakt bruk av «remisser», altså at kommunen utber seg svar på hvordan bydelen tar sikte på å løse ulike problemer.

Oppsummering, styringsevne

Det fremkommer ingen konkrete funn som kan si noe om at styringsevnen til *stadsdelsnämnderna* har å gjøre med deres størrelse. Evalueringen fremhever at den politiske styringen over administrasjonen ser ut til å ha blitt styrket. Men delrapportene gir litt varierende inntrykk av bydelenes handlefrihet overfor sentralnivået. Noen steder fremheves det at handlefriheten vurderes som meget god, andre steder er inntrykket det motsatte. Men disse analysene er heller ikke knyttet til bydelenes størrelse.

Spørsmålet om hvorvidt bydelene opplever at andre oppgaver burde vært lagt ut, og om de opplever problemer med omfanget av oppgaver som er lagt ut, er ikke fremtredende. Det diskuteres i liten grad hvorvidt (manglende) oppgaver fører til problemer for bydelene mht. styring. Dette kan være en indikasjon på at dette ikke oppleves som særlig problematisk. I mange tilfeller gjengir rapportene åpne svar, hvor BU-ledere og bydelsdirektører kan oppgi hva de ønsker. Men det er ikke oppgitt noen sitater på at styringsevnen hemmes av oppgaveporteføljen.

Bydelsordningen i Stockholm hører også med til de med det bredeste omfanget av desentraliserte oppgaver. Dette forklarer antagelig at 'manglende' oppgaver ikke oppleves som noe relevant problem.

3.6.5 Helhetlig overordnet styring

Politisk styring av bydelenes områder

Vi har i avsnittet ovenfor, om styringsevne, allerede berørt hovedpunktene angående den overordnede politiske styringen av bydelenes områder. Samtidig som en studie gir inntrykk av stort politisk handlingsrom lokalt, girt en annen studie mange indikasjoner på at den sentrale politiske oppfølgingen har vært tett og detaljert. I sluttrapporten heter det at

Antalet utsagor om såväl uppföljningsbara mål som uppföljning har nämligen ökat påtagligt, särskilt från och med år 1998.⁷²

⁷⁰ Side 94

⁷¹ Side 66

Bydelsdirektørene fremhever at oppfølgingen av totaløkonomien i bydelene har vært overordnet alt annet. Samtidig oppleves de sentrale, overgripendemålene å ha blitt tydeligere utover i perioden, etter å ha vært vage i begynnelsen.

Hovedinntrykket er dermed at bystyret i Stockholm (*kommunfullmaktige*) har utviklet ganske store ambisjoner med hensyn til helhetlig overordnet styring i den politiske betydningen.

Økonomistyring

Kravet til å holde budsjettet fremheves mange steder som svært viktig. I delrapport 41 (Thorén 2001) analyseres SDN-reformen og det økonomiske styringssystemet - om budsjettavvikelser. Her fremkommer det at tiden etter reformen «*karakteriserades av en successiv, positiv utveckling med en kraftig förskjutning av stadsdelsnämndernas budgetavvikelser i positiv riktning*». ⁷³ Dette innebærer at budsjettkontrollen har blitt bedre, og at dette har vært sterkt vektlagt av kommunen sentralt. Evalueringen åpner for at forbedringene kan skyldes bedret kostnadskontroll og økt effektivitet:

De olika åtgärder som omnäms i beskrivningen [av Stockholm kommunes økonomiske styringssystem] bör tolkas som et uttryck för en ambitiös, målmedveten strävan att skapa ett ekonomiskt styrsystem som svarar mot «best practice» (...) SDN-reformen [fremstår] som ytterligare en åtgärd i samma riktning. ⁷⁴

Kommunen har altså hatt store ambisjoner mht. budsjettkontroll, og disse ambisjonene ser ut til å ha blitt gjennomført i betydelig omfang. Blant annet har det blitt stilt tallfestede effektiviseringskrav, som har vært høyere enn til andre virksomheter. Sluttrapporten nevner således at effektiviseringskravet til SDN i 1997 var 4%, det dobbelte av kravet til 2% effektiviserings om ble rettet mot de andre virksomhetene i kommunen. Når forekomsten av budsjettunderskudd har gått kraftig ned i årene etter reformen, kan dette indikere at den helhetlige overordnede styringen har vært aktiv og vellykket mht. den økonomiske siden.

Samtidig fremkommer det flere steder, i ulike delrapporter, at det økonomiske styringssystemet har blitt opplevd som besværlig. Sandqvist (1999) viser til at flere bydelsdirektører og bydelspolitikere opplever systemet som «ogjenomträngligt» og at man har problemer med å forstå hvordan ulike tilskuddsordninger fungerer i praksis. Det vises samme sted til at budsjettfordelingen innenfor eldreomsorgen bygde på hele 140 faktorer (!). Man har i mange tilfeller ikke vært i stand til å beregne seg frem til hvordan ulike endringer i befolkningssammensetning eller tilskudd vil slå ut for ens egen bydel.

Et annet forhold er at «effektiviseringen» til en viss grad kan ha kommet på bekostning av tjenestekvaliteten. Blant annet innenfor skolesektoren har publikums tilfredshet med tjenestene sunket ganske betydelig (delrapport 46, Ljunggren 2001). For eksempel viser sluttrapporten til at kostnaden pr. grunnskoleelev har sunket med 8 - 12% fra 1996 til 1999. I samme periode har såvel foreldrenes som elevens vurdering av av skolen blitt betydelig mindre positiv. ⁷⁵ Det fremkommer at det særlig er innenfor barn- og eldreomsorgen det hevdes at det har vært reelle nedskjæringer, ikke bare

⁷² Side 195

⁷³ Side 25

⁷⁴ Side 28

⁷⁵ Se side 206-210 i sluttrapporten for nærmere beskrivelse av disse resultatene, og beslektede resultater innenfor andre tjenesteområder.

«effektivisering». Effektivisering defineres da som reduksjon i kostnader pr. prestasjon uten at kvaliteten synker.

Vi kan ikke se at det i det hele tatt er gjennomført analyser av økonomistyringen i bydelene som tar for seg variasjoner i økonomistyring i forhold til variasjoner i bydelstørrelse. Siden bydelene i Stockholm gjennomsnittlig er de største i Skandinavia, både med hensyn til innbyggertall og desentraliserte oppgaver, indikerer resultatene at økonomistyring isolert sett ikke blir svekket når bydelene er store.

Nivåkonflikter

Den tredje og siste dimensjonen i vår definisjon av «Helhetlig, overordnet styring» er forholdet mellom styringsnivåene. Har forholdet mellom politiske instanser i bydelene og sentralt i Stockholm kommune vært preget av gode arbeidsrelasjoner, eller har det vært mye konflikter?

Det fremkommer ikke i evalueringen, såvidt vi kan se, at politiske beslutninger i *stadsdelsnämnderna* er blitt anket eller på annet vis overprøvd på sentralt nivå i kommunen. Dette skyldes ikke at evalueringen ikke fokuserer på relasjonene mellom styringsnivåene. Tvertimot behandles dette både i et eget kapittel i sluttrapporten og i flere av delrapportene.

En årsak til dette tilsynelatende lave nivået av åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene kan være det store innslaget av gjennomgående representasjon i de politiske organene. Sandqvist (1999) fant at i 1997 var hele 41% av medlemmene av bystyret (*kommunfullmäktige*) også medlemmer av et bydelsutvalg. Tilsvarende er fra 0 til 27% av medlemmene av det enkelte bydelsutvalg medlem av bystyret. Dermed kan man si at bydelsutvalgene i Stockholm er langt tettere integrert i resten av byens politiske styringssystem enn det som er tilfelle i Oslo, hvor det ikke er anledning til å sitte både i et bydelsutvalg og i bystyret eller byrådet.⁷⁶

Vi har ovenfor henvist til flere av delrapportene i evalueringen, hvor det fremkommer momenter om forholdet mellom bydelene og sentrale kommunale instanser. Samlet sett er inntrykket at forholdet mellom styringsnivåene ikke har vært preget av «åpne» konflikter, men det er en «*tämligen massiv*» kritikk mot styringen fra instanser på rådhuset overfor bydelene.⁷⁷ Mange av BU-lederne oppga at de ikke opplevde forholdet til bystyret som spesielt styrende eller konfliktskapende, men et anseelig mindretall klaget over detaljstyring og for snevre rammer fra bystyret. Det var også 5-6 BU-ledere som hadde meget kritiske merknader til styringen fra *Stadsledningskontoret*, det sentraladministrative organet nærmest under bystyret (*kommunfullmäktige*). Fellesfor de kritiske merknadene er en følelse av at instanser på rådhuset i for stor grad involverte seg direkte i den desentraliserte virksomheten, la føringer på denne og i for stor grad bestemte dagsorden i bydelene gjennom utsendelse av forespørsler og pålegg av oppgaver.

I evalueringen fremstilles oftest funn som gjelder for alle bydeler samlet, gjerne spesifisert ved at i et antall bydeler var situasjonen slik og slik, til forskjell fra situasjonen i et antall andre bydeler. Med andre ord identifiseres enkeltbydeler forholdsvis skjelden. Dermed lar det seg ikke gjøre å sammenligne små og store bydeler ut ifra deres forhold til sentralnivået. Med hensyn til de momenter som fremkommer om forholdet mellom styringsnivåene, virker det ikke relevant å forklare disse i lys av bydelenes samlede størrelse. Det er antagelig mer relevant å forklare forholdet mellom styringsnivåene i lys

⁷⁶ I Stockholm var det i 1997 to personer fra bydelsutvalgene som også hadde ordinære verv i *kommunstyrelsen*, den nærmeste ekvivalenten til byrådet i Oslo.

⁷⁷ Sandqvist 1999, side 66

av trekk ved Stockholms politiske organisering, samt den politiske styringspraksis og kultur

Oppsummering - helhetlig overordnet styring

Det samlede inntrykket er at sentrale politiske organer i Stockholm kommune hadde forholdsvis høye ambisjoner med hensyn til helhetlig overordnet styring av en desentralisert struktur. Dette gjelder både politiske og administrative målsetninger, ikke minst til samlet budsjettkontroll og effektivisering, men også med hensyn til politiske målsetninger for virksomhetene. Ikke minst sammenlignet med København er dette påtagelig.

Evalueringen gir konkrete indikasjoner på at den «helhetlige overordnede styringen» var effektiv ikke minst på det økonomiske området, ved at budsjettdisiplinen ble stadig bedre i årene etter reformen. Samtidig ser det ut til at de politiske styringsambisjonene, som fremstår som ganske høye, ikke førte til noe stort omfang av åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene. Imidlertid kan styringen ha kommet på bekostning av bydelspolitikernes opplevelse av selv å sette dagsorden og arbeide ut ifra egne initiativer.

Sannsynligvis har den tette politiske integrasjonen av politikere på tvers av forvaltningsnivåene (de 41% i bystyret som var medlemmer av et bydelsutvalg) bidratt til at de forholdsvis høye styringsambisjonene i ikke liten grad ble innfridd.

Det er vanskelig å knytte funnene eksplisitt til bydelenes størrelse. Det er interessant å sammenligne Stockholm med København, hvor forsøksbydelene hadde bare litt mindre størrelse (gjennomsnittlig antall innbyggere) og hvor omfanget av de desentraliserte tjenestene var mye av det samme. I København hadde bystyret påtagelig lavere styringsambisjoner, og systemet var i langt mindre grad innrettet mot «helhetlig overordnet styring». I denne byen viste det seg også at økonomistyringen var langt dårligere, at forholdet mellom styringsnivåene var nærmest fraværende (i alle fall politisk) og at sentrale politiske målsetninger i liten grad hadde gjennomslag lokalt. Dette viser at andre forhold enn «størrelse» (i begge definisjoner) antagelig har størst relevans for å forklare mulighetene for å drive sentral politisk styring av en desentralisert kommune.

3.7 Malmö

3.7.1 Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer

Malmö startet sitt første bydelsforsøk i 1990, som et pilotprosjekt i bydelene Fosie og Oxie i søndre Malmö. Prosjektet ble lagt ned allerede året etter, da den politiske majoriteten i *Kommunfullmäktige* (bystyret) i Malmö gikk over til de borgerlige partiene. I 1994 var majoriteten i bystyret igjen sosialdemokratisk, og det ble vedtatt å innføre fullskala bydelsreform fra 1.1.1996. Det ble opprettet 10 bydeler.

Det er 19 medlemmer og 11 varamedlemmer i hvert stadsdelsfullmäktige (bydelsutvalg). Medlemmene oppnevnes av bystyret, med en sammensetning som grovt skal tilsvare valgresultatet i kommunen som helhet. Det har aldri blitt avviklet valg til bydelsutvalg i Malmö.

Bydelsreformen i Malmö har blitt evaluert av forskere ved Lunds universitet. Sluttrapporten ble fremlagt oktober 2000 (Hagström og Petersson 2000). Det er i tillegg publisert i alt 17 delrapporter. Evalueringen av bydelsreformen omtales som en

"demokratiutvärdering". Det fokuseres lite på de administrative aspekter av reformen, men mange dimensjoner ved lokal demokratisk deltagelse og styring i bydelene analyseres.

De 10 bydelene i Malmø har i gjennomsnitt 25650 innbyggere, og er således noe større enn bydelene i Gøteborg og Oslo. Men bare to av bydelene er betydelig større enn den største i Oslo, nemlig Fosie (37605 innbyggere) og Centrum (35183 innbyggere). Minste bydel er Husie, med 20764 innbyggere.

3.7.2 Effektiv representasjon

Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring

Det ble gjennomført to innbyggerundersøkelser i forbindelse med evalueringen av bydelsreformen, i 1997 og i 1999. Undersøkelsene fokuserer på fire dimensjoner:

- Interesse og engasjement
- Oppfatninger om reformen
- Systemtiltro
- Holdninger til kommunens og bydelenes tjenester

Analysen av innbyggereundersøkelsene er publisert i sluttrapporten (Hagström og Petersson 2000) samt i en egen delrapport (Hagström 1998). Analysene tar i meget liten grad opp forskjeller mellom bydelene, men analyserer innbyggermassen i alle bydeler under ett, og fokuserer på variasjoner som følge av blant annet respondentenes politiske sympatier eller bydelens "ressursstyrke". Dermed gir ikke litteraturgjennomgangen indikasjoner på hvorvidt situasjonen i for eksempel Oxie (10792 innbyggere) er annerledes enn i Fosie (37650 innbyggere). Litteraturgjennomgangen er mest interessant som en innfallsvinkel til spørsmålet om hvordan en by med bydeler med rundt 25000 innbyggere har oppnådd målsetningene knyttet til 'effektiv representasjon'. Dermed vil det i større grad være re-analysen av data som kan gi en indikasjon på variasjoner som kan føres tilbake til bydelenes størrelse.

Interesse og engasjement

Undersøkelsen fra 1997 viser at innbyggernes interesse for samfunnsspørsmål er svakt økende jo mer lokale saker det er snakk om. Interessen for spørsmål som berører egen bydel, eller byen Malmø, er større enn interessen for rikspolitiske saker eller internasjonale saker. Det samme mønsteret gjentok seg i 1999.

Om lag en av ti medborgere kunne tenke seg å påta seg et politisk verv i egen bydel, om lag den samme andelen som for kommunale politiske verv (1997). Omtrent en av ti oppga å ha vært i kontakt med en bydelspolitiker, og dette tallet er omtrent på linje med andelen som har oppgitt å hatt kontakt med en kommunepolitiker i Malmø (1999). Om lag en av fem har hatt kontakt med en tjenestemann i egen bydel, igjen på linje med andelen som har hatt kontakt med en tjenestemann i Malmø kommune. Det fremgår av evalueringen at kontakten mellom innbyggere og politikere i liten grad har blitt stimulert av reformen.

Rundt tre prosent oppgir å ha deltatt på et møte i eget bydelsutvalg. I Malmø var disse møtene åpne for publikum, i motsetning til det som var tilfelle i Gøteborg og København. 9% oppga å ha deltatt på et folkemøte arrangert av bydelen.

Innflytelse og påvirkning

Det viser seg at bare 22% av innbyggerne i 1997 mente at bydelsreformen hadde gitt innbyggerne økt innflytelse over den kommunale politikken. Hagström (1998) fremholder at bydelspolitikkerne har overdrevne oppfatninger om reformens positive virkninger på medborgernes innflytelse. Dette gjelder særlig de to opprinnelige forsøksbydelene; Oxie og Fosie.

Få av innbyggerne (16%) mente at bydelsreformen hadde gjort det lettere å få kontakt med politikere. 44% mente at bydelsreformen ikke hadde skapt noen forbedring i så måte, mens så mange som 40% ikke visste eller ikke ville svare. Evaluatorene betegner dette som "ett trots allt ganska nedslående resultat".⁷⁸ Resultatet tolkes på flere måter; at reformen ikke økte behovet for å ha kontakt med politikere (for eksempel angående skolesaker) eller at man likegodt kan henvende seg til det enkelte tjenestested, for eksempel til lærerene.

Om lag 5% av innbyggerne mente de hadde 'mycket store' eller 'ganske store' muligheter til å endre på kommunale beslutninger som berører dem selv eller deres familier. Det viser seg at det særlig er de med en negativ oppfatning av bydelsreformen som er mest skeptiske til sine egne muligheter i så måte.

Mens 23% av innbyggerne mente at bydelsreformen hadde gitt innbyggerne i egen bydel økt innflytelse over kommunepolitikken, var det 45% som mente det motsatte, eller at reformen ikke hadde endret dette. Om lag en av tre visste ikke eller ville ikke svare på dette spørsmålet.

Identitet

Flere av rapportene fra evalueringen kommer inn på spørsmålet om identitet til egen bydel. Generelt fremkommer det at tilknytningen til ulike geografiske områder/styringsnivåer varierer forholdsvis lite, men det er en tendens til at identiteten til Sverige er størst, fulgt av egen bydel, Malmö by, regionen Skåne og Europa til sist. Det er særlig eldre og ressurst sterke innbyggere som føler seg mest knyttet til egen bydel.

Evalueringen antyder et skille mellom "naturlige" og "konstruerte" bydeler, og regner Limhamn/Bunkeflo, Oxie (som tidligere var egen kommune og som ligger litt for seg selv) og Husie til den første gruppen, mens Centrum, Södra Innerstaden og Västra Innerstaden tilhører den siste.

Oppfatninger om bydelsreformen

I undersøkelsen er det spurt om hvorvidt man synes at bydelsreformen var en god eller dårlig reform. Innbyggernes oppfatninger på dette punkt viste seg å være ganske likelig fordelt mellom tre grupper: De som mente at reformen var 'mycket bra' eller 'ganske bra' var noe flere enn de som mente den var 'mycket dålig/ganska dålig', og omtrent like mange som ikke visste eller ikke ville svare. Det var noe flere i 1999 enn i 1997 som var positive, fordi noe færre falt i vet ikke-gruppen i 1999. Andelen som var kritiske var om lag den samme. Evaluatorene tolker den store andelen 'vet ikke' som en indikasjon på at

en stor del av malmöborna helt enkät är ointresserade eller liknöjda vad stadsdelsreformen beträffar.⁷⁹

Det var et klart høyre-venstre skille mellom innbyggerne i dette spørsmålet, noe som reflekterer skillet mellom (de positive) sosialdemokratene og de (negative) borgerlige

⁷⁸ Side 93

⁷⁹ Hagström og Petersson 2000, side 85

partiene i bystyret. Antegninger på spørreskjemaene indikerer at mange av de spurte mente reformen var for dyr, at spesialistkompetanse innenfor noen tjenesteområder ikke lengre var tilgjengelig på et sentralt sted, at Malmø er en liten og geografisk samlet by, og at ansvarsforholdene var blitt uklare.

Det var noe flere positive til bydelsreformen i ressursvake bydeler enn i de ressurssterke, men dette kunne forklares med systematiske variasjoner i politisk opinion disse bydelene imellom.

Systemtiltro

Om lag en av tre ville eller kunne ikke svare på om deres egen bydel ledes og forvaltes på en god måte (1999). De kritiske var noe færre enn de positive, og det var dermed en svak overvekt av de som mente at bydelene ble ledet på en god måte. Det var flere som tilsvarende mente at Malmø kommune ble styrt på en dårlig måte, og her var vet ikke-gruppen betydelig mindre. Oppfatningene om kommunen var altså mer bestemte, og mer negative.

Oppsummering - effektiv representasjon

Malmøs bydelsutvalg har forholdsvis mange medlemmer (19), og dette gir en ganske bred kontaktflate mot innbyggerne. Møtene i bydelsutvalgene er åpne, og det er lagt vekt på å stimulere til deltagelse gjennom folkemøter og andre tiltak.

Det generelle inntrykket i evalueringen er at de demokratiske målsetningene om å stimulere til økt deltagelse og engasjement i begrenset grad er innfridd. Bildet er ikke entydig negativt. Det fremheves som positivt at mange har en klar interesse og tilknytning overfor egen bydel, og at så mange som 9% kunne tenke seg å påta seg et verv i bydelen. Samtidig har kun 3% vært til stede på et møte i et bydelsutvalg, tre av fire har aldri hatt noen kontakt med kommunepolitikere, og det viser seg at mange ikke har noen oppfatning om spørsmål som dreier seg om bydelspolitikken (store vet ikke-grupper). Små andeler mener at de har gode muligheter til å påvirke politikken, eller at bydelsreformen har økt innbyggernes innflytelse.

3.7.3 Styringsevne og helhetlig overordnet styring

Fokus for evalueringen

Generelt fokuserer evalueringen av bydelsreformen i Malmø på bydelspolitikere som representanter for innbyggerne, og på de prinsipielle sider ved representasjonsforholdet. De administrative sidene ved bydelsreformen berøres i liten grad, og datagrunnlaget er i stor grad survey- og intervjudata innhentet blant politikere og innbyggere. Analysen av bydelenes styringspraksis fokuserer dermed mest på forholdet mellom bydelspolitikere og innbyggere, samt på bydelspolitikernes forhold til bydelenes forvaltninger, særlig med tanke på spørsmålet om hvorvidt det er bydelspolitikere som har den reelle styringsrollen i bydelene (den demokratiske innfallsvinkelen). Dette innebærer at spørsmålet om bydelenes samlede "styringsevne" kommer i bakgrunnen. Vi får vite mer om prosedyrene bak beslutningene enn om selve beslutningene - mer om "politics" enn om "policy".

Dermed er det vanskelig å danne seg noe godt bilde av hvor styringsdyktige bydelene i Malmø egentlig er. Det opplyses lite om hva slags lokale initiativer bydelene har satt i gang, og det er ingen opplysninger om graden av måloppnåelse innenfor bydelens tjenesteområder. Det står imidlertid en del om bydelspolitikernes frihetsgrader, og i hvilken grad de evner å utnytte disse.

Bydelene i Malmø fikk sine budsjettmidler hovedsakelig gjennom et rammetilskudd (grundresurser og tilläggsresurser), som ble fordelt som en samlet sum til hver enkelt bydel. Det forelå ingen formelle restriksjoner på hvordan bydelsutvalgene kunne fordele disse midlene. I tillegg ble det fordelt midler gjennom såkalte anslag, dette var øremerkede tilskudd til bydekkende tjenester i de enkelte bydeler (slik som spesialskoler og idrettsanlegg). Bydelenes investeringsbehov skulle dekkes innenfor rammetildelingen, men det måtte søkes om godkjenning av prosjekter.

Dermed fremstår de budsjettmessige frihetsgrader hos bydelsutvalgene i Malmø i utgangspunktet som noe mer omfattende enn i Oslo. Dette skyldes delvis bydelenes myndighet over kapitalbudsjettet, delvis at det ikke ble gitt styringssignaler i form av inndeling av rammetildelingen i funksjonsområder.

Samtidig påpekes det at bydelsutvalgenes frihetsgrader var begrenset av flere forhold. Bystyret (kommunfullmäktige) satt opp overgripende målsetninger for bydelene, og noen av disse var forholdsvis spesifikke (for eksempel at barneomsorg skal tilbys innen tre måneder). Mange tjenester var lovpålagte, og dermed obligatoriske for bydelene å tilby, for eksempel skoleplass. Det fantes et antall kommunale kvalitetsoppfølgingsprogrammer og virksomhetsplaner rettet mot standarden innenfor flere av bydelenes ansvarsområder. Endelig var de fleste vanlige begrensninger på bydelenes økonomiske handlefrihet på plass: Ikke mulighet til å påvirke egne inntekter, kommunal fastsettelse av avgifter, egenandeler og satser for kjøp og salg av tjenester bydelene imellom, plikt til å balansere budsjettet samt manglende anledning til å ta opp lån.

Santesson-Wilson (1998) beskriver bydelspolitikernes rolle i budsjettarbeidet som forholdsvis lite aktiv. Intervjuede tjenestemenn i en av bydelene bruker ordet 'informasjon' for å beskrive politikernes deltagelse,⁸⁰ bydelspolitikere har i liten grad satt mål for virksomhetene, og politikere beskrives som passive og uinteresserte. Det hevdes at initiativet i stor grad lå hos tjenestemennene, og at bydelspolitikere dermed ikke utnyttet de frihetsgrader som lå i systemet.

I den andre bydelen i Santesson-Wilsons studie hadde bydelspolitikere i noe større grad gitt signaler om de overordnede målsetninger for bydelens virksomhet, inklusive et ønske om satsing på barn og oppvekst. Inntrykket er at bydelsdirektøren i denne bydelen hadde noe mer å bygge på med hensyn til politiske føringer i budsjettarbeidet. Samtidig bidro den sosialdemokratiske majoriteten i bydelsutvalget til at det ikke var nødvendig å foreta politiske forhandlinger i bydelsutvalget om budsjettbeslutningene.

Utsagn fra ledende tjenestemenn så vel som fra politikere tyder på at bydelsutvalgenes fullmakter var reelle, og at det var rom for en ideologisk vinkling av budsjettet basert på lokale partipolitiske prosesser. Når dette ikke skjedde, forklares dette med passivitet fra politikernes side. Sentrale styringssignaler betegnes ikke som videre stramt styrende.

Santesson-Wilsons konklusjon er dermed at bydelspolitikernes styring over budsjettprosessene var utpreget reaktiv; at budsjettforslaget ble utarbeidet og forankret i forvaltningen før politikere fikk forelagt seg det,⁸¹ og at politikere i liten eller ingen grad gikk inn i reelle debatter om budsjettet. I sluttrapporten fra evalueringen fremkommer det at bydelspolitikere i meget stor grad var enige i en påstand om at administrasjonen var meget gode til å legge frem forslag på linje med den politiske majoritetens oppfatning. Det var også stor oppslutning om en påstand om at bydelspolitikernes rolle i beslutningsprosessene oftest var begrenset til å granske

⁸⁰ Side 22

⁸¹ Side 44

administrasjonens forslag.⁸² Kombinasjonen av antisipasjon fra administrasjonens side og en rolleoppfatning som "gransker" hos politikerne gjorde at bydelspolitikken fikk et lite offensivt preg.

Daniel Holmberg (1999) har analysert beslutningsprosesser i bydelsutvalgene i to bydeler (Fosie og Västra Innerstaden) med hensyn til policy-områdene barneomsorg og eldreomsorg. Datagrunnlaget er beslutningsprotokoller, intervjumateriale og kommunale policydokumenter. I likhet med Santesson-Wilson studeres dermed to av de største bydelene - Fosie er størst, med 37605 innbyggere, Västra Innerstaden har 29126. Holmbergs inntrykk er at politikere og tjenestemenn ikke har noe entydig syn på hvor styrende de retningsgivende beslutninger i bystyret er for bydelene. Innenfor barneomsorgen er konklusjonen at den kommunale styringen ikke er sterkere enn at reell lokal variasjon tillates, og at lokale aktører har en reell mulighet til å utforme innholdet til, og organiseringen av, virksomhetene. Innenfor eldreomsorgen er bildet ganske sammenfallende. Selv om en betydelig overordnet styring i form av policy-dokumenter mv. foreligger, er det rom for lokale variasjoner og tilpasninger.

Fredrik Rosengrens studie «Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö»⁸³ bygger på intervjudata blant bydelspolitikere. I denne studien er hovedinntrykket at respondentene ikke har noen samlet oppfatning om relasjonene mellom de politiske instanser i kommunen sentralt og i bydelene. Mens noen karakteriserer forholdet som åpent og direkte, mener andre at det knapt nok er politisk kontakt mellom nivåene. Mens noen mener tilliten fra sentrale politikere «saknas», anser andre at de sentrale politikerne «litade på deras duglighet».

Det er dermed også vanskelig å danne seg et helhetsbilde av hvordan sentralnivået i kommunen styrte bydelene. Hovedinntrykket er at Malmø kommune var noe mer tilbakeholdne overfor bydelene enn det som har vært tilfelle i Stockholm. Men Rosengren påpeker at politikernes inntrykk i stor grad varierer etter hva slags verv de intervjuede bydelspolitikere har. I likhet med i Stockholm har mange av bydelspolitikere i Malmø også politiske verv sentralt i kommunen. Disse politikere har også ofte viktige verv i bydelene, som *ordförande* eller *vice ordförande*. Bydelspolitikere som ikke har slike verv lokalt, og heller ikke sentrale politiske verv, vil systematisk oppleve avstanden til sentralnivået i kommunen som høy. De opplever at sentrale politikere ikke hører på dem, og at de sentrale politikere styrer bydelspolitikken i for stor grad.

I Holmbergs studie (1999) legges det ikke så stor vekt på de overgripende kommunale målsetningene. Ifølge Holmberg er nasjonal lovgivning en viktigere faktor enn kommunale målsetninger:

Kommunfullmäktiges övergripande mål för stadsdelsfullmäktige inom barn- och ungdomsverksamheten samt äldreomsorgen vilar tydligt på nationell lagstiftning och utgör knappast några avgörande styrdokument. (...) Begränsningar i stadsdelsfullmäktiges autonomi inom områdena barnomsorg och äldreomsorg utgörs snarare av nationell lagstiftning än av kommunalcentral styrning. (side 50)

Oppsummering - styringsevne og helhetlig overordnet styring

Ambisjonene med hensyn til "helhetlig overordnet styring" virker en del mer moderate i Malmø enn i Stockholm, selv om mangel på spesifiserte beskrivelser (dokumentstudier) gjør det vanskelig å sammenligne helt presist. De politiske retningslinjene fra kommunen

⁸² Hagström og Petersson 2000, side 177-178

⁸³ Delrapport nr. 2, Rosengren 1998

sentralt var utvilsomt på plass, men de beskrives ikke som veldig styrende.⁸⁴ Økonomien beskrives som en viktig faktor mht. begrensninger i bydelenes handlingsfrihet.

Bydelspolitikere mener selv at dette er den viktigste enkeltfaktoren. Men her er det nok budsjettammen som er mest styrende, for det er ikke slik at tildelingsordningen i Malmø innebærer mindre lokal handlingsfrihet enn i andre byer. Med hensyn til nivårelasjonene, er hovedinntrykket fra evalueringsrapportene at den integrerte politiske strukturen i Malmø (som i Stockholm) gjør spørsmålet om politiske «konflikter» mellom sentralt og lokalt nivå litt annerledes enn i Oslo. Det har vært tett politisk kontakt mellom styringsnivåene gjennom politikere med verv på begge nivåer, og særlig innenfor partiene.

Inntrykket av moderat overordnet styring i Malmø gir samtidig inntrykk av at styringsevnen i bydelene var god. Samtidig gis det et inntrykk av at bydelspolitikere i Malmø har vært utpreget reaktive, og at man ikke har utnyttet de frihetsgrader som ligger i systemet.

3.8 Gøteborg

3.8.1 Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer

Gøteborg gjennomførte sin bydelsreform i 1989. Det ble opprettet 21 bydeler, et antall som er uforandret. 1989 var et innkjøringsår, og bydelsutvalgene overtok alle virksomhetene fra og med 1.1.1990.

Bydelsordningen i Gøteborg er dermed av forholdsvis gammel dato, og er ved siden av ordningen i Oslo den eneste av de seks nåværende bydelsordningene som har vært virksom og forholdsvis uforandret i mer enn fem år. Imidlertid ble evalueringen av bydelsreformen i Gøteborg ferdig i 1995, og siden den tid er det ikke blitt gjennomført noen evalueringer av ordningen. Dermed er det bare erfaringene fra de første årene som kan trekkes inn. Evalueringens sluttrapport er "Decentraliserad kommun - exemplet Göteborg" (Jönsson mfl. 1995), og hovedtrekk fra resultatene er også gjengitt i boka "Decentraliserad välfärdsstat" (Jönsson mfl. 1997). Disse publikasjonene er det eneste vi har å bygge på i gjennomgangen, og dette innebærer at det kun er noen få ganske korte avsnitt som ligger til grunn.

Hvert av *stadsdelsnämnderna* (bydelsutvalgene) i Gøteborg har 11 medlemmer, som oppnevnes på ordinært vis av *kommunfullmäktige* (bystyret), proporsjonalt med sammensetningen av dette organet. Det har aldri blitt avviklet valg til bydelsvalg. De 21 bydelene har i gjennomsnitt 22136 innbyggere, noe mer enn i Oslo. Differansen mellom største og minste bydel er stor, siden Gøteborg både har den minste bydelen i de seks byene (Styrsö, 4487 innbyggere) og den største utenom Stockholm (Centrum, 50661 innbyggere).

3.8.2 Effektiv representasjon

Siden det kun er 11 medlemmer i hvert bydelsvalg, er det forholdsvis få bydelspolitikere pr. innbygger i Gøteborg sammenlignet med de andre byene. Bortsett fra Bergen etter bydelsreformen 1.1.2000 er det bare Stockholm som har relativt sett lavere

⁸⁴ Her er det på plass å understreke at opposisjonspolitikere vurderte styringen som strammere enn posisjonspolitikere.

"politiker-tetthet". Den relativt lave ratioen av politikere pr. innbygger kombinert med oppnevning av bydelspolitikere proporsjonalt med sammensetningen av bystyret, plasserer Gøteborg blant ordningene hvor den lokale effektive representasjonen er forholdsvis svak. Samtidig er den politiske integrasjonen mellom styringsnivåene på linje med Stockholm og Malmø, ved at ca. 8% av bydelspolitikere også sitter i *kommunfullmaktige*.

I Gøteborg har møtene i bydelsutvalgene vært lukkede for publikum, en ordning som først ble opphevet i 2001. Denne ordningen finnes ikke i noen av de andre fem byene som studeres, heller ikke i Stockholm eller Malmö.

Flere av bydelspolitikere i Gøteborg betegner kontakten med innbyggerne som ganske stor. Dette gjelder særlig leder og nestleder i bydelsutvalgene, som oppgir å ha kontakt med innbyggere opp til 2-3 ganger om dagen i gjennomsnitt.⁸⁵ En representant oppgir at han i forbindelse med spesielle saker får

så mycket brev att jag knappast hinnar läsa dem.

Oppmøte ved "politiker-jourer" (fast treffetid for bydelspolitikere) kan det møte opp alt fra to-tre eller ingen til "30-40 eller en hel oppvaktning".⁸⁶ Hundretalls innbyggere kan møte opp i demonstrasjoner før kontroversielle vedtak i et bydelsutvalg.

Samtidig fremheves det at det spesielt er i kontroversielle saker at aktiviteten og kontakten er såpass stor, og at aktiviteten utenom slike saker kan være temmelig moderat. Aktivitetene i partilagene betegnes som meget moderat; "*vanligen är det en liten trogen skara som infinner sig*".

Det ble gjennomført to innbyggerundersøkelser, i 1989 og i 1993, i stor grad med identiske spørsmålsformuleringer. Siden datasettet ikke foreligger for reanalyse, skal vi gjengi en god del av resultatene slik de fremkommer i sluttrapportene.

Interessen for saker som angår egen bydel økte ikke i løpet av de fire første årene etter bydelsreformen. Med hensyn til politisk deltagelse, ble interessen for å påta seg politisk verv noe svekket i perioden: I 1989 oppgav hele 17% at de kunne tenke seg et politisk verv i bydelen, tilsvarende tall i 1993 var 9%. Samtidig var det om lag like mange begge år, 11 og 10%, som oppgav å kunne tenke seg et politisk verv i kommunen sentralt.

Det ble videre stilt spørsmål med hvor stor mulighet man mente å ha til å endre noe innenfor kommunens virksomhet som angår en selv eller ens familie, og her inngikk i alt fem områder som var lagt ut til bydelene. Innenfor områdene skole, barneomsorg samt bibliotek og kultur var det 8-12% som mente at påvirkningsmulighetene var *stora* eller *mycket stora*, og disse vurderingene av egne påvirkningsmuligheter endret seg ikke i løpet av de fire første årene med bydelsordning. Innenfor området eldreomsorg økte imidlertid denne andelen fra 6 til 9%. Evaluator sammenfatter dette med at bydelsreformen ikke hare gitt innbyggerne noen styrket følelse av å kunne påvirke.

Kontakten med politikere og tjenestemenn økte ikke fra 1989 til 1993. Det fremkommer at omtrent 1% av de spurte hadde hatt kontakt med en bydelspolitiker i 1993 angående en sak som gjaldt ham personlig. Dette ganske lave tallet betegnes som i samsvar med en annen undersøkelse, hvor det fremkommer at hver bydelspolitiker i gjennomsnitt har hatt 1 1/2 innbyggerkontakt hver måned. Disse tallene er forholdsvis lave sammenlignet med Oslo, og gir et annet bilde enn det som fremkommer i begynnelsen av dette avsnittet. Når

⁸⁵ Side 21. Alle sidehenvisninger er fra sluttrapporten.

⁸⁶ Side 22

noen politikere i intervjuer har oppgitt å ha i snitt 2-3 kontakter daglig, er dette åpenbart ikke representativt for alle bydelspolitikere. Tallene er i underkant av de som blant annet fremkommer i Oslo.

Samtidig var det hele 6% som oppga å ha hatt kontakt med en politiker i bydelsutvalget i forbindelse med et forsøk på å påvirke en kommunal beslutning, og dette tallet er mer i samsvar med det vi ser i andre byer. Her ser det imidlertid ut til at deltagelse i demonstrasjon er regnet med, i tillegg til person-til-person kontakt. 95% av de spurte oppga at de ikke hadde økt sin kontakt med politikere etter bydelsreformen.⁸⁷

11% oppgir å ha skrevet under på opprop eller deltatt i demonstrasjon, en liten økning fra 1989 til 1993.

Andelen i 1993 som trodde at bydelsreformen *ikke* hadde gitt "vanlige mennesker" større innflytelse var 69%, langt flere enn det var i 1989 som trodde at dette ville bli en virkning av bydelsreformen (44%). Om lag halvparten av de spurte i 1993 (52%) mente at reformen *ikke* hadde gjort det lettere for vanlige innbyggere å komme i kontakt med politikere, mot bare 22% som var skeptiske til denne muligheten i 1989. Hovedinntrykket er dermed at bydelsreformen ikke har svart til forventningene for mange av innbyggerne. De vurderer demokratiske aspekter ved bydelsordningen mer negativt i etterkant enn i forkant.

Tilliten til bydelspolitikere var i 1993 lavere enn for kommunepolitikere: 18% hadde *mycket stor* eller *stor* tillit til bydelspolitikernes evne til å skjømte sine oppdrag, mot 27% for sentrale politikere. Tross dette mente 45% av de spurte at ens egen bydel ble styrt på et god måte (36% var usikre, 20% var negative).⁸⁸ Dermed konkluderer evaluator med at en stor del av innbyggerne i Gøteborg mente det sto bra til i egen bydel, selv om tilliten til bydelspolitikere var litt blandet.

Kunnskapsspørsmål ble ikke stilt på en verifiserbar måte, men det ble spurt om hvordan innbyggerne selv vurderte sine kunnskaper om bydelspolitikeren. Det fremgår at "*mindre än en fjärdedel som någonlunda väl uppger sig känna til vilka frågor som stadsdelsnämndarna ansvarar för*".⁸⁹ Dette er betydelig lavere enn i andre byer, blant annet Oslo, hvor 60-70% faktisk kan oppgi en eller flere tjenester. Men disse tallene er ikke sammenlignbare.

Det er interessant at svarfordelingen på spørsmålet om man synes det burde være flere eller færre bydeler er sammenlignbare med Oslo. Resultatene er gjengitt i tabellen nedenfor:

Tabell 3.21 *Oppfatninger om antall bydeler (Innbyggere, Gøteborg og Oslo)*

	Bør være flere bydeler	Er i tvil	Bør være færre bydeler	Har ingen oppfatning
Gøteborg 1993	3%	18%	52%	27%
	For få bydeler	Passelig mange bydeler	For mange bydeler	
Oslo 2001	1,7%	62,5%	35,7%	

Oslo og Gøteborg er omtrent like store mht. antall innbyggere, og har omtrent like mange

⁸⁷ Side 63

⁸⁸ Side 67

⁸⁹ Side 68

bydeler (21 i Gøteborg, 25 i Oslo). Selv om svarkategoriene er forskjellige, tyder dette på at et slikt antall heller regnes som litt i overkant enn i underkant.

Konklusjonen i sluttrapporten er at innbyggerne i Gøteborg ikke har behov for større kontakt med politikere eller tjenestemenn, de *"lever sitt eget liv og anser sig ha begrensade möjligheter och ett begränsat intresse av att direkt påverka beslut av olika slag"*.⁹⁰ Få eller ingen indikatorer på deltagelse og engasjement har endret seg i positiv retning de første fire årene etter reformen, og verdiene er alt i alt ganske moderate.

3.8.3 Styringsevne og helhetlig overordnet styring

Gøteborg kommune hadde i likhet med Oslo en vanskelig økonomisk situasjon på begynnelsen av 1990-tallet. Dermed var det under evalueringsperioden nødvendig for bydelsutvalgene å forestå ganske harde innsparingstiltak. Dette var en vesentlig faktor mht. begrensninger i bydelsutvalgenes handlefrihet.

Bydelsutvalgene i Gøteborg fikk sine tildelinger som en rammetildeling, slik det vanligvis gjøres. Evalueringen fremholder generelt at bevegelsesfriheten hemmes av de lover, regler og direktiver fra kommunen som gjelder for de ulike virksomhetene, men at

något objektivt mått på hur den faktiska friheten utnyttjast, dvs hur stora variationerna i nämardarnas fördelingsbeslut är, har inte stått til buds.⁹¹

Vi får vite at generelt beklager noen av de intervjuede seg over at handlingsfriheten for å disponere ressursene begrenses av at kommunen går inn og

sätter upp hinder för avvikande disposition", men at "de flästa tycks anse att det råder ett ganska tillfredsställande utrymme för lokala lösningar."⁹²

Dette er ganske generelle merknader, og dermed er det vanskelig å sammenligne Gøteborg med de øvrige byene med hensyn til dette.

I et senere kapittel fremkommer det at mange av bydelsdirektørene reagerte på det de anså som detaljstyring fra byens ledelse på begynnelsen av 1990-tallet. Dette var særlig tiltak som ble satt i gang som følge av de økonomiske problemene byen sto overfor, slik som ansettelsesstopp.⁹³

Det påpekes at det særlig er spørsmål som faller utenfor bydelsutvalgenes myndighetsområde som opptar innbyggerne, i sær plan-, byggesaks- og trafikkspørsmål.⁹⁴ Det var på denne bakgrunn mye diskusjon om bydelenes "størrelse" i betydningen deres oppgaveportefølje.

Bydelspolitikeres styringsevne over egen administrasjon får flere positive merknader. Politikerne oppgir å "ganske ofte" endre på administrasjonens forslag når disse ikke passer med lokale forhold. I noen tilfeller ar bydelspolitikere midlertidig trukket inn fullmakter som er delegert til deres egen administrasjon for å få kontroll over håndteringen av sakene, for deretter å delegere myndigheten tilbake. Disse positive vurderingene fra politikerne selv understøttes av undersøkelser blant tjenestemennene.

⁹⁰ Side 72

⁹¹ Side 28

⁹² Side 29

⁹³ Side 144

⁹⁴ Side 32

Mer en to tredjedeler av tjenestemennene mener at politikeres innflytelse har økt, og bare noen få prosent mener den har sunket.⁹⁵

Men hensyn til helhetlig, overordnet styring er analysene mer utførlige når det gjelder de økonomiske aspektene enn de politiske føringene. Et kapittel er viet "Decentralisering och ekonomi". Her fremkommer det at bydelene i Gøteborg klarte å håndterte den problematiske økonomiske situasjonen i kommunen. Innsparingskravet for perioden 1992-94 var så mye som 15%, og dette kravet kom på et tidspunkt da bydelsreformen bare var et par år gammel. Likevel heter det at de tre bydelsutvalgene som studeres klarte å mestre de økonomiske problemene:

En sammanfattande bedömning baserad på studierna är att stadsdelsnämnderna har varit framgångsrika vid handteringen av de bekymmersamma och tuffa ekonomiska villkåren.⁹⁶

Det heter at det er skapt en betydelig respekt i bydelsutvalgene for givne budsjetter og økonomiske rammer. En økt økonomisk bevissthet tilskrives reformen, og det er en oppfatning at besparinger av dette omfang ikke kunne blitt gjennomført innenfor rammene av en tradisjonell styringsstruktur (uten bydelsreform). For det første vises det til at besparingene kunne skje på en mer skjønnsom måte etter desentraliseringen, blant annet fordi bydelene kunne tenke mer helhetlig. For det andre hevdes det at produktiviteten innenfor flere områder har økt som følge av reformen.⁹⁷

I et annet kapittel fremheves det at kommuneledelsen har vært svært opptatt av økonomistyringen. Økonomistyringsrelasjonen mellom kommuneledelsen og bydelene har vært konsentrert rundt den økonomiske rapporteringen og de økonomiske resultatene, og strategiske planer har fått tilsvarende mindre betydning. Dermed har arbeidet med strategier og planlegging av virksomheten i stor grad ligget hos bydelene, mens kommuneledelsen har vært spesielt opptatt av de økonomiske sidene.

Samtidig vises det til at systemet for budsjettfordeling var under utvikling gjennom årene som studeres, og at det oppsto uklarheter om økonomiske ansvarsforholdene. Gøteborg kommune hadde ikke et kriteriebasert system for fordeling av midler til bydelene de første årene, og dette kan ha gitt opphav til en situasjon hvor bydelene kunne ha forhåpninger om at kommunen ville bære uforutsette utgifter, særlig en kraftig økning i sosialutgiftene. Denne økningen hadde sammenheng med den generelt anstrengte situasjonen i svensk økonomi på begynnelsen av 1990-tallet.

Oppsummering, Gøteborg

Bydelsordningen i Gøteborg er preget av at antallet bydeler er ganske høyt, men antallet medlemmer i bydelsutvalgene er mindre enn i noen av de andre seks byene. Dermed er kontaktflaten mellom innbyggere og politikere forholdsvis smal, med mer enn 2000 innbyggere pr. bydelspolitiker i bydelene i gjennomsnitt - en del flere enn i Oslo, hvor det er 1536 innbyggere pr. bydelspolitikere. Samtidig er ordningen preget av politisk integrasjon på samme måte som i Stockholm og Malmø, ved at mange av bydelspolitikerne også er medlemmer av bystyret.

De lokaldemokratiske målsetningene knyttet til reformen, i form av økt deltagelse og engasjement, ble i liten grad innfridd. Forskjellige indikatorer iser et forholdsvis lavt nivå på deltagelse og engasjement, og det ser ikke ut til at reformen har bedret dette. Tvert

⁹⁵ Side 34

⁹⁶ Side 121

⁹⁷ Side 122

imot virker det som om erfaringene med bydelsordningen etter de første årene har gitt dem mer negative oppfatninger enn forhåpningene de hadde før reformen. For eksempel trodde ganske mange at reformen ville gi innbyggerne mer innflytelse, men langt færre mente at reformen faktisk hadde gitt slike effekter fire år senere.

Samtidig tegner evalueringen et bilde av reformen som en ganske ubetinget suksess år det gjelder økonomistyringen. De nyopprettede bydelene klarte å øke produktiviteten og assimilere meget betydelige nedskjæringer i en vanskelig økonomisk situasjon i kommunen.

Den helhetlige overordnede styringen ser ut til å ha hatt et sterkt fokus på økonomistyringen, hvor oppfølgingen nok har vært temmelig tett. Det er vanskeligere å danne seg et presist bilde av i hvilken grad kommuneledelsen har hatt ambisjoner om å styre den politiske kursen i bydelene, men inntrykket er at denne siden av styringen har vært mindre ambisiøs. Det fremheves at den økonomiske styringen på mange måter har fått hovedoppmerksomheten, og at planer og strategier har kommet i andre rekke i forhold til dette hos kommuneledelsen. Dermed er inntrykket at bydelsutvalgene har hatt ganske stor handlingsfrihet, selv om denne handlingsfriheten har blitt sterkt hemmet av de økonomiske rammevilkårene. Men innslaget av politisk retningsgivning var antagelig mindre i Gøteborg i perioden som studeres enn i Stockholm senere samme tiår.

Bydelsutvalgene gir inntrykk av ganske sterk styringsevne, ikke minst ved at de økonomiske resultatene ble så gode. Hvis den politiske situasjonen i bydelene hadde vært uregjerlig, er det tvilsomt om budsjettene hadde kommet under kontroll på den måten de gjorde.

Det sies lite i rapporten om åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene. Det er rimelig å forstå dette i lys av den politiske integrasjonen på tvers av nivåene. Det er interessant å sammenligne situasjonen i Gøteborg med den ganske tilsvarende situasjonen som de nyopprettede bydelsutvalgene i Oslo befant seg i på samme tid. Også i Oslo ble bydelsutvalgene pålagt store nedskjæringer, men her forekom det i flere bydeler at budsjettene ble brakt inn for avgjørelse i bystyret. Det virker som om dette ikke inntraff i Gøteborg, noe som er en indikasjon på det lavere konfliktnivået i den svenske bydelsmodellen enn i den norske (mer om dette i avslutningen).

Håndteringen av økonomien og de generelt gode *betyg* for styringsevne indikerer at de forholdsvis små bydelene i Gøteborg ikke har skapt uoverstigelige styringsproblemer. Samtidig viser evalueringen at små bydeler (i betydningen folketall) ikke er noen garanti for folkelig deltagelse og engasjement.

3.9 Bergen

3.9.1 Historikk, desentraliserte oppgaver, evalueringer

Bergen fikk sin første bydelsordning 1974, etter en sammenslåing med fire omkringliggende kommuner. I perioden 1974 - 1988 hadde Bergen 20 distrikt med hvert sitt politiske bydelsutvalg, hovedsakelig med rådgivende funksjoner. I 1989 ble de kommunale virksomhetene innen helse- og sosialtjenesten desentralisert til distriktene. Antallet distrikter ble redusert til 12, og bydelsutvalgene fikk visse politiske fullmakter over disse tjenestene.

I 1997 startet kommunen et forsøk med omfattende politisk og administrativ desentralisering i to av distriktene, Arna og Loddefjord, som fra nå kalles "bydeler". Bystyret besluttet i 1998 å gjøre forsøksordningen permanent for hele kommunen, og den nye bydelsordningen trådte i kraft den 1.1.2000. Antallet bydeler ble redusert til åtte. Bydelsutvalgenes politiske myndighet er utvidet til å være på linje med ordningene i de andre skandinaviske storbyene.

Bydelsutvalgene i Bergen har 13 medlemmer. Før reduksjonen i antall bydeler hadde bydelene i gjennomsnitt 18687 innbyggere. Etter reformen steg dette tallet til 28643, og dermed økte ratioen av innbyggere pr. bydelspolitiker fra 1437 til 2203. Dette innebærer at dagens bydelsordning i Bergen i denne forstand har smalere kontaktflate mellom bydelspolitikere og innbyggere enn noen annen av de seks byene untatt Stockholm.

Det er pt. ikke igangsatt noen evaluering av bydelsreformen i Bergen. Dermed er det ikke grunnlag for å inkludere denne ordningen i gjennomgangen. Gjennomgangen vil derfor fokusere på bydelsordningen fra 1989 (12 bydeler) og bydelsforsøket fra 1997 (to av de 12 bydelene).

Det foreligger en evalueringsrapport av bydelsreformen i 1989 (Jensen m.fl. 1992), men denne rapporten fokuserer helt utelukkende på de administrative aspektene ved reformen. Demokratiaspektene berøres ikke, og bydelsutvalgene er knapt nevnt. I gjennomgangen av reformen er ikke bydelsutvalgene engang inntegnet i organisasjonskartet.

Det er derfor ikke relevant å trekke inn denne rapporten i gjennomgangen. Materialet som skal gjennomgås er hovedsakelig sluttrapporten fra evalueringen av bydelsforsøket (Rommetvedt red. 1999). Det foreligger også en del relevant materiale i rapporten "Smått i stort" (Klausen og Opedal mfl. 1998), som er sluttrapporten fra et prosjekt hvor bydelsordninger i norske byer ble sammenlignet.

3.9.2 Hva undersøkelsene viser om størrelse og demokratisk styring

Siden evalueringen av bydelsforsøket naturlig nok primært fokuserer på de to forsøksbydelene, er det spesielt vanskelig å trekke ut konkrete sammenhenger mellom bydelenes størrelse (antall innbyggere) og demokrati, styringsevne og helhetlig overordnet styring. Forventningen ville i så fall måtte knytte seg til at situasjonen i Arna (11820 innbyggere) skulle være annerledes enn i Loddefjord (23037 innbyggere) fordi Arna har færre innbyggere enn Loddefjord. Når bare to bydeler sammenlignes i dybden, er det imidlertid mange andre forklaringsfaktorer enn antall innbyggere som trekkes inn i analysen, og det er vanskelig å føre spesifikke forskjeller tilbake til variasjonen i størrelse. I sluttrapporten er heller ikke antall innbyggere blant forklaringsfaktorene på funnene som gjøres.

Imidlertid er det relevant å ta i betraktning at de to forsøksbydelene fikk en betydelig utvidelse av både oppgaveportefølje og politisk myndighet. Til en viss grad kan det trekkes resonnementer knyttet til de demokratiske virkningene av utvidet oppgaveportefølje. Dette er et av hovedresonnementene i rapporten "Smått i stort" (Klausen og Opedal m.fl. 1999). Vi skal komme tilbake til dette senere.

3.9.3 Effektiv representasjon

Sammensetning av bydelsutvalg og antall bydelspolitikere

De 12 bydelene i Bergen var kjennetegnet av lav størrelse (færre innbyggere enn ordningene i alle de andre fem byene), bred kontaktflate (færre innbyggere pr. politiker

enn i alle de andre ordningene unntatt Malmø), og svak politisk integrasjon mellom styringsnivåene. I motsetning til Oslo var det ingen formelle sperrer mot at sentrale politikere også hadde verv i bydelsutvalgene, men dette forekom likevel i langt mindre omfang enn i de svenske byene.⁹⁸ Medlemmene av bydelsutvalgene oppnevnes av bystyret, med en sammensetning som grovt skal tilsvare valgresultatet i kommunen som helhet. Det er aldri blitt gjennomført valg til bydelsutvalg i Bergen.

Oppgaveporteføljen til de 12 bydelene var relativt smal, og begrenset til helse- og sosialsektoren. Sammenlignet med bydelsordningen i Oslo er forskjellen særlig at ingen tjenester innen barn og oppvekst var lagt ut. Bydelsforsøket (og den senere reformen) innebar en utvidelse av oppgaveporteføljen ved at grunnskole, barnehager og barnepark, pedagogisk-psykologisk tjeneste og ungdomstiltak ble lagt ut, i tillegg til park og idrett, kultur og fritid, visse tekniske tjenester og aspekter ved plansaks-behandlingen. Dermed hadde ordningen fra 1989 den smaleste oppgaveporteføljen av byene som studeres i dette notatet, mens de to forsøksbydelene (og de åtte bydelene i den nye ordningen) har en portefølje helt i toppnivået.

Ordningen fra 1989 var preget av at bydelsutvalgene hadde svært begrenset beslutningsmyndighet. I et kort avsnitt i Jensens rapport (Jensen mfl. 1992) bemerkes det at

Styrkingen av bydelsutvalgene har i Bergen hatt mindre betydning enn desentraliseringene i for eksempel Oslo og Stavanger. (...) Sammenlignet med andre storbyer har sentrale politiske organ beholdt flere av beslutningsmyndighetene og flyttet mindre myndighet og autoritet over på det lokalpolitiske nivå.⁹⁹

I sluttrapporten fra evalueringen av bydelsforsøket fremholdes det også at en av drivkreftene bak forsøket var misnøye med den lave myndigheten i bydelsutvalgene fra bydelspolitikernes side.¹⁰⁰ Bydelsreformen i Bergen har blitt betegnet som først og fremst en demokratireform, og målsetninger knyttet til revitalisering av lokaldemokratisk deltagelse og engasjement har vært en hovedmålsetning.

Politisk deltagelse og innflytelse utenom valg

Et kapittel i sluttrapporten fra evalueringen av bydelsforsøket rapporterer resultatene fra to innbyggerundersøkelser gjennomført i 1997 og 1998. Ved å inkludere en forundersøkelse og en ytterligere undersøkelse etter et års forløp var intensjonen å bringe på det rene om bydelsforsøket hadde ført til noen betydelige utslag i form av økt deltagelse og engasjement i forsøksbydelene.

Hovedkonklusjonen i analysen av disse datasettene er at forskjellene mellom forsøksbydelene og de øvrige bydelene på de fleste spørsmålene er "*små eller helt fraværende*".¹⁰¹ Bydelspolitikere i prøvebydelene har blitt noe mer profilerte. I den minste forsøksbydelen, Arna, er kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere økt noe, og underskriftskampanjer ser ut til å bli brukt noe mer.

De største utslagene finnes i holdningene til de spurte: Det er flere i de to forsøksbydelene som mener at det er enkelt å holde seg orientert om bydelspolitikken. Man tillegger

⁹⁸ I dagens bydelsordning er det en målsetning at 1/3 av bystyrets medlemmer skal ha verv i bydelsutvalgene. Samtidig er kontaktflaten redusert og oppgaveporteføljen utvidet. Dagens bydelsordning i Bergen har dermed på mange måter mer til felles med ordningene i Stockholm og Gøteborg enn med ordningen i Oslo.

⁹⁹ Jensen m.fl. 1992, Side 9

¹⁰⁰ Rommetvedt (red) 1999, side 6

¹⁰¹ *Ibid*, Side 56

bydelsutvalgene større betydning, og man har større tillit til at bydelsutvalget gjør en god jobb.

Det er veldig små forskjeller mellom de to forsøksbydelene, og det er derfor ikke grunnlag for å knytte resonnementer til bydelenes størrelse definert som innbyggerantall. Noen av virkningene for forsøksbydelene kan nok tilskrives den økte oppmerksomheten rundt bydelspolitikken i forbindelse med forsøket, men det er ikke urealistisk å anta at innbyggerne også responderer positivt til de faktiske endringene som lå i forsøket. Med andre ord, man mener i større grad at bydelsutvalgene har noe å si fordi de faktisk har fått flere oppgaver. Dette kan regnes som en type demokratisk gevinst knyttet til bydelenes størrelse.

I resultatene fra analysene er de 10 bydelene som hadde eksistert siden 1989 inkludert som en samlegruppe; "rest Bergen". Disse opplysningene utgjør den beste kilden til data om deltagelse og engasjement i den gamle bydelsordningen i Bergen. Det fremkommer at 19% visste at "Bydelsutvalget" er navnet på det øverste politiske organet i bydelen. 8% kunne navngi et medlem av bydelsutvalget i egen bydel. 7% hadde hatt politisk kontakt med en bydelspolitiker, 31% hadde undertegnet et politisk opprop. Disse tallene er noe høyere enn tilsvarende tall for Stockholm (se dataanalysen i et annet avsnitt), hvor 5% kunne navngi lederen av Bydelsutvalget (riktignok et litt vanskeligere spørsmål), ca. 11-17% hadde skrevet under på et opprop og 4-5% hadde hatt kontakt med en bydelspolitiker. Kunnskapsnivået er derimot en del høyere i Oslo (2001), men ikke deltagelsen, som er omtrent på samme nivå.

Det er ikke så lett å vurdere disse funnene fra Bergen i lys av byelenes størrelse. På den ene siden vil antagelsen (slik de ble drøftet i et tidligere avsnitt) være at den lave gjennomsnittsstørrelsen på de 12 (10) bydelene tilsier generelt gode kunnskaper og høy deltagelse; på den annen side indikerer den smale oppgaveporteføljen og den meget begrensede myndigheten at engasjementet er lavt. Det er vanskelig å avveie disse antagelsene mot hverandre.

Oppsummering – effektiv representasjon

Hovedobservasjonen er at resultatene for de 10 "gamle" bydelene i Bergen ser ut til å være ganske mye på linje med resultatene fra tilsvarende undersøkelser i de andre byene. Hvis det har vært en positiv virkning av den lille bydelsstørrelsen definert som antall innbyggere, kan denne virkningen ha blitt oppveid av den lille størrelsen i betydningen oppaver og myndighet.

Utvidelsen av oppgaver og myndighet som følge av bydelsforsøket kan ha gitt en viss stimulans av deltagelse og engasjement i bydelspolitikken, men økt oppmerksomhet i forbindelse med forsøket har nok noe av "æren" for dette. Den korte tiden fra forsøkets start til undersøkelsen ble gjennomført har nok hatt sitt å si for at avvikene ble små, men det er umulig å vurdere dette på en presis måte.

3.9.4 Styringsevne og helhetlig overordnet styring

Styringsevnen i de etablerte bydelsutvalgene i Bergen har etter alt å dømme vært svært begrenset, og den helhetlige overordnede styringen har antagelig vært sterkere enn i noen av de andre ordningene. Dette er imidlertid ikke knyttet til bydelenes størrelse, men til innretningen av bydelsreformen i 1989. Sentralt nivået har beholdt mye myndighet, blant annet ble ikke bydelenes budsjetter utarbeidet og vedtatt i bydelene. Bydelsutvalgene var ikke helt uten myndighet, men systemet ga dem svært begrenset handlefrihet.

Handlefriheten økte formelt i og med bydelsforsøket, men det er vanskelig å trekke systematisk lærdom om dette ut ifra evalueringsrapporten. Funnene er sterkt preget av at perioden mellom forsøkets igangsettelse og datainnhenting i prosjektet var meget kort. Forsøksbydelene og resten av styringssystemet fikk ikke tid til å finne en innarbeidet arbeidsform. Det er også markant at forsøket bare fant sted i to bydeler.

Dermed kan mange av funnene mest tilskrives lokale og situasjonsbetingede forhold, og det vil være urimelig å knytte dem til så vel bydelenes størrelse som til bydelsordningens formelle struktur. Derfor fremstilles bare noen av funnene, i punktvis form.

- Undersøkelsene tyder på at økonomistyringen i forsøksbydelene var problematisk. Forsøksbydelene hadde problemer med å få kontroll over budsjettbalansen, noe som blant annet tilskrives oppstartproblemer og systemfeil (blant annet EDB). Dette gjorde det også vanskelig for bydelsutvalgene å foreta politiske prioriteringer, noe som indikerer en lav styringsevne.¹⁰²
- Det var ”slåssing om ressursfordelingen” (side 27), fordi det ikke var etablert et objektivt, kriteriebasert system for tildelinger.
- Det oppsto uklarheter og problemer med den administrative oppfølgingen av forsøket fordi kommunen måtte operere med to parallelle systemer, et sentralisert og et desentralisert. Vanskeligheter i samhandlingen mellom nivåene blir sett på som en av de viktigste bremsene i forsøket.¹⁰³
- I følge rapporten indikerer ikke undersøkelsen at detaljstyring fra Bergen kommune sentralt begrenset den økonomiske disposisjonsretten i betydelig grad. Likevel oppga noen av de intervjuede politikerne at det hadde vært eksempler på at ”*sentrale politiske organ har overprøvd lokale beslutninger*” og at sentrale politiske aktører har ”*ønsket å gripe inn og diktere politikere lokalt*”.¹⁰⁴
- Noen bydelspolitikere mente at bydelsutvalget ikke maktet å utnytte det handlingsrommet som lå i hjemmelen for forsøket.¹⁰⁵

3.10 Oslo

3.10.1 Historikk, desentraliserte oppgaver og evalueringer

Den nåværende bydelsordningen i Oslo kommune ble etablert i 1988. Det ble opprettet 25 bydeler, og grensene har siden vært uforandret.¹⁰⁶ Reformen kom i etterkant av et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler i perioden 1985-86. Bydelsreformen avløste en ordning som hadde vært i funksjon fra så langt tilbake som 1973.

Bydelsordningen i Oslo er dermed den som har fungert lengst i bortimot uforandret form, i de seks byene vi studerer. Det foreligger evalueringer av bydelsordningen i Oslo i tre omganger. Bydelsforsøket 1985 – 86 ble evaluert av NIBR (Hallén 1986), mens Røiseland (1992a,b,c) analyserte sider ved bydelspolitikernes rolleoppfatning. NIBR har evaluert forsøk med direkte valg til bydelsutvalg i fire bydeler i 1995 (Hagen m.fl. 1998), og slutfører i januar 2002 evalueringen av forsøksvalget i 1999. I tillegg foreligger det en evaluering av forsøket med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon

¹⁰² Side 135-8

¹⁰³ Side 41

¹⁰⁴ Side 41

¹⁰⁵ Side 30

¹⁰⁶ Det eneste unntaket er at ”Markautvalget”, som ikke var en egen bydel, er lagt ned.

(Klausen 1997). Oslo er også inkludert i den sammenlignende studien av bydelsordninger i norske storbyer (Klausen og Opedal 1999). I denne gjennomgangen skal vi særlig legge vekt på sluttrapporten fra evalueringen av forsøksvalget i 1995, og et notat fra evalueringen av forsøksvalget i 1999. Siden en mer fylldig gjennomgang av bydelsordningen i Oslo skal gjennomføres i modul 1 i prosjektet som dette notatet bygger på, vil gjennomgangen av funn fra Oslo gjøres forholdsvis kortfattet.

Bydelene i Oslo har et smalere ansvarsområde enn tilsvarende i de øvrige byene som er inkludert i denne studien. Oslo er den eneste av de seks byene hvor grunnskolen ikke er lagt ut til bydelene. I Oslo er heller ikke noe av pensjonsordninger og trygder lagt ut (ulikt Gøteborg, København og Stockholm), ikke oppgaver tilknyttet aktivisering av arbeidsledige og arbeidsformidling (ulikt København og delvis Stockholm) og ingen oppgaver innenfor teknisk sektor eller park og idrett (ulikt Bergen, København og Stockholm).

3.10.2 Effektiv representasjon

Hvert av bydelsutvalgene i Oslo har 13 medlemmer. Disse oppnevnes normalt av bystyret, proporsjonalt med sammensetningen av dette organet. Det har vært gjennomført alminnelige valg til bydelsutvalgene i fire bydeler i 1995 og i 1999, i samband med kommunevalgene disse årene.

De 25 bydelene har i gjennomsnitt 19966 innbyggere, varierende mellom 6789 (Romsås, pt. den nest minste bydelen i de seks byene) og 30690 (Søndre Nordstrand). Dette gir en ratio på 1536 innbyggere pr. bydelspolitiker. Dette tallet er nest lavest av byene som studeres, og indikerer at bydelsutvalgene i Oslo har en relativt bred kontaktflate. Samtidig er styringsnivåene nesten ikke integrert politisk; bare to av det nåværende bystyrets 59 medlemmer sitter også i et bydelsutvalg.¹⁰⁷ Bred kontaktflate, lav integrasjon og innslag av direkte valg er indikasjoner på høy grad av effektiv lokal representasjon.

Den mest oppdaterte publikasjonen om deltagelse og engasjement i bydelspolitikken er notatet "Bydelspolitikken" (Klausen og Myrvold 1999). Dette notatet bygger på en innbyggerundersøkelse gjennomført i 1999 som et ledd i evalueringen av forsøksvalget samme år. Konklusjonen i dette notatet er som følger:

Helhetsinntrykket (...) er at innbyggernes forhold til bydelspolitikken er preget av en spesiell tosidighet. På den ene side har befolkningen relativt gode kunnskaper om bydelspolitikken. De aller fleste kan oppgi en eller flere av tjenestene som forvaltes av bydelene. Om lag en av tre kan oppgi at "bydelsutvalget" er den korrekte betegnelsen på det øverste politiske organet på bydelsnivå, mens enda flere kjenner prosedyrene for sammensetningen av det enkelte bydelsutvalg. Vi ser også at avgjørelser i bydelsutvalgene tillegges forholdsvis stor betydning.

¹⁰⁷ Reglement for bydelene (vedtatt av Oslo bystyre 20.10.1999, sak 595) spesifiserer at medlemmer av byrådet og kontrollutvalget ikke kan sitte i bydelsutvalgene (§ 1-8). Det er dermed ingen formelle sperrer mot at medlemmer av bystyret som ikke sitter i kontrollutvalget er medlemmer av et bydelsutvalg, men det er i perioden 1999 – 2003 bare to av bystyrets medlemmer som også sitter i et bydelsutvalg. Dette gjelder en representant fra Venstre og en fra Frp. I tillegg er det syv varamedlemmer i bystyret som også sitter i et bydelsutvalg. Intervjumateriale innsamlet i forbindelse med evalueringen av bydelsvalget i 1999 indikerer at det er en innarbeidet praksis i Oslo at partiene ikke setter inn representanter i begge disse vervene.

På den annen side er klare negative oppfatninger med hensyn til mulighetene for å påvirke bydelspolitikken. Det er også mange som mener at bydelspolitikkerne ikke legger vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen. Dette synes å reflekteres i svært moderate tall for deltagelse i bydelspolitikken.

Alt i alt gir denne todisigheten et inntrykk av at bydelsutvalgene og deres viktige posisjon i styringssystemet i Oslo er i ferd med å bli innarbeidet i befolkningen, men at bydelene fremdeles ikke oppfattes som den åpne og inviterende lokalpolitiske arenaen de var ment å være.¹⁰⁸

Det er altså slik at kunnskapene om bydelsordningen og bydelspolitikken er vel så gode i Oslo som i noen av de andre fem byene, på noen punkter er inntrykket at kunnskapene er bedre i Oslo enn i andre byer. Samtidig ligger deltagelsen på et like beskjedent nivå som i de andre byene. Og selv om bydelsutvalgene tillegges stor betydning, er mange negative til sine egne muligheter til å påvirke.

Det er spesielt interessant at variabelen folketall ble inkludert i analysene i sluttrapporten. Her fremkommer det at

Det er verdt å merke seg effekten av folketall (bydelsstørrelse). Denne variabelen påvirker ikke den generelle kunnskapen om bydelssystemet, men har effekt på kunnskapen om navnene på bydelspolitikkerne. Til større bydeler, desto lavere kunnskap om hva bydelspolitikkerne heter.¹⁰⁹

Det kanskje mest negative funnet knyttet til effektiv representasjon i Oslo finnes i analysene av selve valget, gjennomført av Bernt Aardal som et ledd i NIBRs evaluering. Aardal viser til at valgdeltagelsen ved valget til bydelsutvalg i 1999 falt drastisk i de fire forsøksbydelene, fra 58% til 52,2% i gjennomsnitt i de fire forsøksbydelene. I bydel Sagene-Torshov var deltagelsen ved valget til bydelsutvalg i 1999 så lav som 44,9%. I Røa bydel falt valgdeltagelsen med hele 7 prosentpoeng fra 1995 til 1999. Bare 10 norske kommuner hadde lavere valgdeltagelse i 1999 enn gjennomsnittet for de fire bydelene. Aardals konklusjon er at

Direktevalg til bydelsutvalgene fører ikke til økt valgdeltakelse, snarere tvert i mot. (...) En realistisk og åpen vurdering tilsier at forsøkene med direktevalg må betegnes som en fiasko hvis vi utelukkende holder oss til valgdeltakelsen.¹¹⁰

Deltagelsen ved valgene til bydelsutvalg har i 1999 falt ned mot deltagelsen i København, hvor 36,7 – 43% møtte opp *selv om valgene i København ble avvirket separat*, og ikke i forbindelse med kommunevalget, hvor mange vil møte opp uansett. Dette er en indikasjon på at nivået på folkelig deltagelse og engasjement er ganske moderat, i Oslo som i de andre byene som studeres.

3.10.3 Styringsevne og helhetlig overordnet styring

I sluttrapporten fra evalueringen av forsøket med direkte valg i 1995 (Hagen m.fl. 1998) analyseres bydelsutvalgenes budsjettbeslutninger. Hovedfokus er på i hvilken grad bydelsutvalgene foretar selvstendige budsjettbeslutninger, sett i forhold til bystyrets

¹⁰⁸ Klausen og Myrvold 1999, Side 26

¹⁰⁹ Hagen m.fl. 1998, side 58

¹¹⁰ Arbeidsnotat av Bernt Aardal, skal publiseres i sluttrapport januar 2002.

tildeling av midler. Denne analysen gir dermed en indikasjon på bydelsutvalgenes styringsevne.

Analysene tar utgangspunkt i at hovedvekten av tildelingen fra bystyret gis i form av en rammeoverføring til hver bydel. Samtidig er tildelingen delt inn i såkalte "funksjonsområder". Denne inndelingen i funksjonsområder er først og fremst et verktøy for å fordele midler mellom bydelene, ved at ulike typer statistiske data om demografi og levekår i bydelene brukes til å fordele midler etter objektive behovskriterier. Samtidig representerer den prioriteringen av funksjonsområdene totalt sett som ligger i byrådets budsjettforslag og i bystyrets budsjettvedtak være et uttrykk for sentralkommunale politiske prioriteringer. Inndelingen i funksjonsområder representerer ingen formelle bindinger for bydelsutvalgenes disposisjoner, men det er likevel rimelig å anta at bydelene kan oppfatte inndelingen som en politisk føring på sine beslutninger. Uavhengig av dette, kan avvik mellom inndelingen av tildelingen og bydelsutvalgenes faktiske budsjettallokeringer tolkes som en indikasjon på graden av budsjettmessig selvstendighet i bydelene.

Analysen viser at bydelsutvalgenes disposisjoner i ikke ubetydelig grad avviker fra inndelingen av tildelingen. Ut ifra beregningene som ble gjennomført, prioriterer bydelene mellom innsatsområdene i et omfang av om lag 5,5% år for år (det er årene 1993 til 1998 som er analysert). I en analyse av bydelenes budsjetter for 1998 fremkommer det at bydelenes netto driftsutgifter innenfor det enkelte funksjonsområde er fra 8,99% høyere til 9,36% lavere enn det aktuelle funksjonsområdets andel av bydelens samlede tildeling. Dette er en indikasjon på at bydelsutvalgene i betydelig grad fatter selvstendige budsjettbeslutninger, altså en indikasjon på betydelig styringsevne.

Den publikasjonen som mest direkte tar opp bydelsutvalgenes styring over de desentraliserte virksomhetene er "Desentralisert myndighet i Oslo" (Klausen 1997). I denne rapporten analyseres blant annet forholdet mellom bydelsutvalgene og sentralkommunale instanser, inkludert bystyret, byrådet og byrådsavdelingene.

Det fremkommer at bystyret og byrådet har en rekke virkemidler for å samle informasjon om bydelenes virksomheter, for å legge politiske og administrative føringer på bydelenes vedtak og drift, og for å omstøte politiske vedtak som fattes lokalt. Bydelene er pålagt en ganske omfattende tertialvis rapportering, hvor utførlige opplysninger om ulike aspekter ved bydelenes økonomi og drift innsendes. Det fremkommer at Byrådsavdeling for finans er spesielt opptatt av å følge opp at bydelene salderer sine budsjetter og holder budsjettbalansen gjennom året, at budsjettvedtakene som fattes er realistiske, og at vedtakspremissene er gyldige. Byrådsavdeling for eldre og bydelene holder seg informert om utviklingen i bydelene innenfor ulike virksomhetsområder, med tanke på den samlede oppfyllelsen av spesifiserte overordnede politiske målsetninger – noen av dem uttrykt som plantall.

Rapporten trekker frem en rekke kanaler som benyttes av byrådet og bystyret for å gi politiske føringer overfor bydelene. *Plantallene* for bydelenes tjenesteproduksjon presenteres hvert år i byrådets forslag til budsjett. I budsjettforslaget presenteres også byrådets *hovedmål* for de ulike funksjonsområdene. Hver bydel får en redegjørelse for hvordan rammetildelingen fordeler seg mellom *funksjonsområdene*, spesifisert som nominelle beløp, noe som indikerer at det ligger signaler om politiske prioriteringer i inndelingen. Bystyret kan fatte *vedtak* som har bindende konsekvenser for bydelenes disposisjoner.

Også de partiene er en kanal for politisk utveksling mellom styringsnivåene, blant annet gjennom regelmessige fora for politikere på de to styringsnivåene. Siden det i ubetydelig

grad forekommer at samme personer har politiske verv på begge nivåer, er antagelig disse forane spesielt viktige.

Administrativt legger rapporten vekt på at bydelsdirektøren er ansatt av byrådet, og at det er en tett og jevnlig kontakt mellom bydelsdirektørene og byrådsavdelingen, blant annet i form av månedlige møter, rundskriv og personlig kontakt. Dette er en viktig kanal for kommunens "helhetlige, overordnede styring", men rapporten finner ikke at bydelsdirektørene oppfattes (eller oppfatter seg selv) først og fremst som kommunens utsendte i bydelene. Det har vært fremsatt antagelser om at bydelsdirektørene kan komme i en vanskelig rollekonflikt, fordi de er politisk underlagt bydelsutvalgene samtidig som de er ansatt av, og utfører oppfølgingsfunksjoner for, byrådet og byrådsavdelingene. Rapporten finner likevel at dette i praksis ikke oppleves som problematisk.

En av de sterkeste formene for overordnet styring av bydelene (bortsett fra resentralisering av oppgaver eller nedleggelse av bydelsordningen) er ankeinstitutet. Reglementet for bydelene gir bydelsdirektøren, byrådet, den byrådet utpeker, samt ordføreren, anledning til å forlange et vedtak brakt inn for bystyret hvis det etter deres vurdering "strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer".¹¹¹ I rapporten (Klausen 1997) er det gjennomført en gjennomgang av alle saker hvor slik anke var utløst, samt noen saker som ble brakt inn for bystyret uten at anke var formelt utløst. Det viste seg at det i perioden fra bydelsreformen i 1988 til 1.7.1997 var forekommet i alt 11 tilfeller hvor vedtak i et bydelsutvalg ble anket inn for bystyret eller formannskapet. I tillegg kom tre saker som ikke utløste anke, men hvor vedtak i et bydelsutvalg likevel ble brakt inn for bystyret. Av disse 14 sakene, betegner rapporten 10 som "konflikter" i den forstand at bystyret endte opp med å fatte vedtak som innebar at bydelsutvalgets vedtak måtte omgjøres. I fire tilfeller fikk altså bydelsutvalget "medhold" i bystyret etter en anke fra bydelsdirektør eller byråd.

Rapporten karakteriserer disse tallene som lave, en berettiget konklusjon ut ifra det faktum at det i undersøkelsesperioden var utført mer enn 225 "bydelspolitiske årsverk" (25 bydelsutvalgs virksomhet i 9 ½ år). Rapporten viser også til at bydelspolitikere i liten grad opplever forholdet til byrådet og bystyret som konfliktfylt. Rundt fire av fem bydelspolitikere mente forholdet til disse organene i liten eller meget liten grad var konfliktfylt. Samtidig ble bildet er nyansert når spørsmålene dreide over fra "konflikt" til "føringer" og "signaler". Mange mente at bydelsutvalgets styringsmuligheter ble kraftig redusert av føringer fra bystyret og byrådet.

Hovedinntrykket er dermed at byrådet og bystyret i Oslo har betydelige styringsambisjoner overfor bydelene. Det finnes en rekke kanaler og virkemidler for "helhetlig, overordnet styring". Noen av disse er politiske, andre retter seg mot bydelsdirektørene. De varierer sterkt i normativ kraft, fra ren instruksjon til svake føringer og oppfordringer.

Det viser seg at har forekommet forholdsvis sjelden at lokale vedtak har blitt overprøvd, og at forholdet mellom styringsnivåene ikke oppleves som grunnleggende konfliktfylt. Dette indikerer at en av dimensjonene i vår definisjon av "helhetlig, overordnet styring" er godt ivaretatt, nemlig gode nivårelasjoner. Samtidig er det liten tvil om at kommunens sentrale instanser har betydelige politiske styringsambisjoner (det første aspektet av helhetlig, overordnet styring). Undersøkelsene blant bydelspolitikere indikerer at denne styringen i betydelig grad virker inn på den lokale handlefriheten og styringsevnen, men ikke i den grad at bydelenes evne til å drive politisk styring lokalt er grunnleggende vanskeliggjort.

¹¹¹ Reglement for bydelene, vedtatt av Oslo bystyre 20.10.1999, sak 595, § 4-3.

3.11 Sammenfattende konklusjoner

3.11.1 Teori og antagelser

De generelle hypotesene som har ligget bak drøftelsene i dette kapittelet, er som følger:

- (1) Færre og større bydeler vil styrke bydelenes styringsevne
- (2) Færre og større bydeler vil svekke bydelenes representative effektivitet

Det fremsettes ikke antagelser angående helhetlig, overordnet styring.

Innholdet i begrepene effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig, overordnet styring er nærmere definert i første kapittel i denne rapporten, hvor også det teoretiske grunnlaget for antagelsene er drøftet.

Hovedresonnementet angående ”effektiv representasjon” er at mindre enheter er mer åpne og inviterende i forhold til deltagelse og engasjement enn store, at kontaktflaten mellom politikere og innbyggere er større, at den enkelte stemme teller mer og at muligheten for tilpasning av politikken til lokale variasjoner er større i små enheter enn i store. Samtidig antas det at bydelenes ”styringsevne” kan være større i store enheter enn i små, fordi økt størrelse gir økt fleksibilitet, spesialisering, kompetanse og generell ”slagkraft” i organisasjonen. Dette er generelle organisasjonsteoretiske resonneringer.

”Helhetlig, overordnet styring” er definert som sentrale kommunale myndigheters evne til å ivareta tre typer styringsinteresser i et desentralisert system: Overordnede politiske målsetninger som retter seg mot bydelenes ansvarsområder, budsjettbalanse og kontroll over kostnader, og gode relasjoner mellom styringsnivåene.

Ut ifra demokratiteorien kan det argumenteres for at ikke bare effektiv representasjon, men også styringsevne og helhetlig, overordnet styring er relevante demokratiske indikatorer. Hvis en økning i bydelenes størrelse innebærer svekket effektiv representasjon (slik det antas), må dette regnes som demokratisk uheldig. Hvis en økning i bydelenes størrelse samtidig fører til økt styringsevne i bydelene og eventuelt økt evne til helhetlig, overordnet styring av kommunen (slik det også antas), er dette imidlertid å regne som demokratiske gevinster.

3.11.2 Hovedresultater, innbyggerundersøkelser

I analysen av data fra innbyggerundersøkelser, er virkningene på effektiv representasjon som har stått i sentrum. Her har strategien delvis vært å sammenligne store og små bydeler innad i den enkelte by, for å prøve å finne variasjoner i innbyggernes kunnskaper, deltagelse og engasjement i og om bydelspolitikken. Det har også blitt foretatt en del sammenligninger på tvers av byene, hvor rangeringer av byene ut ifra bydelenes gjennomsnittlige størrelse (antall innbyggere så vel som omfanget av desentraliserte oppgaver) er lagt til grunn.

Har innbyggere i større bydeler dårligere kunnskaper om bydelsordningen og bydelspolitikken enn innbyggere i små bydeler? Har deres politiske deltagelse mindre omfang, og er deres holdninger til ”bydelsdemokratiet” mer negative? Undersøkelsene som er gjennomgått gir meget begrenset støtte til disse antagelsene. Det er intet grunnlag i det hele tatt for disse antagelsene når det gjelder politisk deltagelse. Med andre ord: *Det*

er ingen holdepunkter for å anta at innbyggernes politiske deltagelse er lavere i større bydeler enn i små bydeler.

Med hensyn til kunnskap, svekkes analysen av at datamaterialet er begrenset, særlig fordi flere av undersøkelsene ikke inkluderte kunnskapsspørsmål. De få effektene som finnes er meget svake, og går heller ikke i samme retning. Dette gjelder spesielt spørsmålet om å navngi en bydelspolitiker i egen bydel: I Stockholm er det flest som kan gjøre dette i den største bydelen, i Oslo er det en svak tendens til at innbyggere i mindre bydeler i noe høyere grad kan navngi et medlem av eget bydelsutvalg. I Bergen er disse effektene fraværende.

Begrensningene i datamaterialet gjør at vi ikke med høy grad av sikkerhet kan avskrive muligheten for at innbyggere i større bydeler har svakere bydelspolitiske kunnskaper enn innbyggere i mindre bydeler, men en slik antagelse får heller ikke støtte i analysen.

Med hensyn til innbyggernes holdninger til bydelsordningene og bydelspolitikken er datamaterialet ganske omfattende. Undersøkelsene i Stockholm, København, Bergen og Oslo (1998) gir ikke støtte til antagelsen om en sammenheng mellom bydelsstørrelse (definert som antall innbyggere) og positive eller negative holdninger. I undersøkelsene i Malmø og i Oslo i 2001 finnes det imidlertid noen utslag i forventet retning. Folk i større bydeler i Malmø mener i mindre grad at bydelspolitikere gjør en god jobb, og de mener i mindre grad at bydelsreformen har gjort det lettere å få kontakt med lokale politikere og tjenestemenn. De er også mer skeptiske til utfallet av bydelsreformen, og mener i mindre grad at reformen har gitt innbyggerne mer innflytelse. Disse effektene er imidlertid meget svake, og gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner.

Undersøkelsen i Oslo i 2001 indikerer at innbyggere i større bydeler synes det er noe vanskeligere å holde seg orientert om bydelspolitikken enn innbyggere i små bydeler. Også denne effekten er imidlertid meget svak. Imidlertid ser det ut til å være en klar tendens til at opplevelsen av tilknytning til egen bydel er systematisk svakere jo større bydelen blir. Dette er rapportens kanskje klareste funn. Men spørsmålet om identifikasjon med egen bydel er antagelig ikke først og fremst knyttet til bydelspolitikken, men til folks oppfatning av seg selv og sitt bosted. Samtidig kan spørsmålet ha politiske implikasjoner, ikke minst for videreutviklingen av lokaldemokratiet i bydelene.

Reanalysen er samlet sett først og fremst en dokumentasjon på at det er liten grunn til å anta at bydelenes størrelse har vesentlig betydning for innbyggernes deltagelse og engasjement i bydelspolitikken. Det kan antas at andre forhold spiller større rolle enn antall innbyggere i den enkelte bydel.

3.11.3 Hovedresultater, politikerundersøkelser

Data fra politikerundersøkelsene er delvis brukt til å se på effektiv representasjon (omfanget av kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere samt lokale foreninger og lag), delvis styringsevne og helhetlig, overordnet styring (oppfatninger om hvorvidt styringen begrenser bydelsutvalgenes handlingsfrihet). Her er det sammenligning på tvers av byene som er brukt som strategi.

Analysene gir ikke støtte til en antagelse om at kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere er større i byer med små bydeler. Tvert imot ser det ut til at kontakten er mest omfattende i København og Stockholm, de to byene som ligger på topp i bydelsstørrelse både når det gjelder innbyggertall, omfang av desentraliserte oppgaver og myndighet lagt ut til bydelsutvalgene.

Analysen viser at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom store og små bydeler innad i den enkelte by, når det gjelder kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere. Det er ingen tendenser i datamaterialet når disse variablene settes opp mot hverandre.

Det er litt vanskeligere å rangere byene etter kontakt mellom bydelspolitikere og lokale foreninger og lag, fordi spørsmålsformuleringene er ganske forskjellige. Det kan se ut til at kontakten er størst i de norske byene, middels i København og lavest i de to svenske byene. Dette mønsteret er ganske usystematisk i forhold til bydelenes størrelse.

Konklusjonen er dermed at datamaterialet ikke understøtter en hypotese om at økt bydelsstørrelse fører til svekket kontakt mellom bydelspolitikere og innbyggere, sett fra bydelspolitikernes ståsted. Men det må da tas i betraktning at de tilgjengelige undersøkelsene bare til en viss grad er sammenlignbare.

Med hensyn til bydelspolitikernes oppfatninger om sin egen handlefrihet, særlig i forhold til styringen fra overordnet nivå i kommunen, er hovedinntrykket at styringen oppleves som minst påtagelig i de to forsøksbydelene i Bergen, middels sterk i København, Oslo og Malmø, og sterkest i Stockholm og i de gamle bydelene i Bergen. Her er det særlig København som er vanskeligst å plassere.

Resultatene stemmer ganske godt overens med det man kunne forvente ut ifra en vurdering av andre opplysninger vi har om bydelenes fullmakter og frihetsgrader. Svarfordelingene indikerer at styringen er sterkere i Stockholm enn i Oslo og Malmø, og at bydelsforsøket ga store endringer i styringen i Bergen – noe som også var i tråd med intensjonene i bydelsforsøket.

Holdningene i København avviker en del fra dette. Litteraturgjennomgangen tyder på at kompetanseområdet til de fire bydelene i København var bredere enn i noen annen by bortsett fra Stockholm, og at det antagelig var langt svakere politisk styring fra bystyret enn i noen av de andre byene.

Konklusjonen er at det ikke virker rimelig å betrakte bydelspolitikernes oppfatninger om den overordnede styringen som en funksjon av bydelenes størrelse. Derimot er resultatene som forventet ut ifra det vi vet om bydelsordningenes generelle virkemåte.

3.11.4 Litteraturgjennomgangen

Det har vist seg at evalueringsrapportene nesten ikke inneholder resonnementer hvor variasjoner i bydelenes størrelse - forstått som antall innbyggere i bydelene - kobles konkret til demokratiske indikatorer. Videre er mange av rapportene preget av at bydelene behandles under ett, eller på en måte som gjør det vanskelig å sammenligne små og store bydeler. Det mest relevante er derfor å sammenligne byene ut ifra den gjennomsnittlige størrelsen på bydelene. Strategien har vært å oppsummere sentrale funn fra evalueringene om effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig, overordnet styring, for å se om disse kan kobles til bydelenes størrelse i de enkelte byene. Fremgår det av resultatene fra evalueringene at effektiv representasjon i byer med høye gjennomsnittlige antall innbyggere i bydelene er svakere enn i byer med lavere innbyggertall i bydelene? Hvilken betydning har omfanget av de desentraliserte oppavene? Hvordan har styringsevne og helhetlig, overordnet styring fungert i byer med henholdsvis store og små bydeler – både definert som antall innbyggere og omfanget av de desentraliserte fullmaktene?

En rimelig innfallsvinkel til en slik sammenligning er å skille mellom Stockholm og København på den ene siden, med gjennomsnittlig innbyggertall på henholdsvis 41317 (Stockholm) og 34210 (København), og de øvrige fire byene på den annen. Oslo, Bergen

(gammel bydelsordning), Malmø og Gøteborg har alle gjennomsnittlig bydelsstørrelse innenfor intervallet 20 - 25000. Dette er betydelig mindre enn i Stockholm og København, men det er vanskelig å forvente noen forskjeller innenfor intervallet. *Spørsmålet er dermed om det har fremkommet at den høyere bydelsstørrelsen i Stockholm og København har hatt systematisk betydning for demokrati og styring, sammenlignet med de øvrige fire byene.*

Når funnene i rapportene tas i betraktning, er konklusjonen på litteraturgjennomgangen ganske klart den følgende:

Det er ikke grunnlag for å anta at variasjoner i bydelenes innbyggerantall bidrar særlig til å forklare variasjonene byene imellom med hensyn til effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig overordnet styring.

La oss først begrunne dette med noen enkle resonnementer basert på det som fremkommer i litteraturgjennomgangen. Gøteborg har mange og små bydeler. Bydelene demonstrerte likevel sin styringsevne allerede i sine første fire-fem virksomme år med å håndtere de store nedskjæringene i kommunen på denne tiden, på en måte som får svært gode skussmål i evalueringen. Samtidig er konklusjonene i evalueringen at bydelsreformen i Gøteborg i ganske liten grad har oppnådd sine målsetninger knyttet til lokaldemokratisk deltagelse og engasjement. Det samme er tilfelle i Malmø, en annen by med forholdsvis små bydeler (25000 innbyggere i gjennomsnitt). I Malmø bruker evaluatorene ord som "tross alt ganske nedslående" om resultatene mht. deltagelse og engasjement.

På den andre siden fremkommer det at København kommune, byen som ved siden av Stockholm har de største bydelene både med hensyn til innbyggertall og oppgaver, hadde betydelige problemer knyttet til det å utøve "helhetlig, overordnet styring". Kommunen hadde store problemer med å få kontroll over økonomien i bydelene, det var til dels store indre konflikter i noen av bydelene, og det er lite som tyder på at København kommune fikk særlig gjennomslag for sine (eventuelle) politiske styringsambisjoner.

I det hele tatt er hovedinntrykket fra evalueringene at antagelsene om betydningen av bydelenes størrelse motstrides langt oftere enn de får støtte. Og med hensyn til deltagelse og engasjement, som vi har plassert under "effektiv representasjon", er inntrykket at det er vanskelig å se noen særlig variasjon mellom byene i det hele tatt. Det er ikke bare evalueringene fra Gøteborg og Malmø som er negative når det gjelder dette. I Stockholm heter det at man må konstatere at

det inte går att belägga att reformen skulle ha medfört att medborgarna blivit mer engagerade och aktiva i lokalpolitiken. I denna mening framstår SDN-reformen som et policymisslykkande".¹¹² I København heter det at "Der kan ikke på bakgrund af borgerundersøgelsen påvises, at der skulle været sket en stigning i borgernes politiske deltagelse."¹¹³ I Oslo heter det at bydelsutvalgene og deres viktige posisjon i styringssystemet i Oslo er i ferd med å bli innarbeidet i befolkningen, men (...) bydelene (oppfattes) fremdeles ikke (...) som den åpne og inviterende lokalpolitiske arenaen de var ment å være.¹¹⁴

Og heller ikke de små bydelene i den "gamle bydelsordningen i Bergen ser ut til å ha stimulert til omfattende deltagelse.

¹¹² Bäck mfl. 2001, side 6

¹¹³ PLS Consult 1999, s. 274

¹¹⁴ Klausen og Myrvold 1999, Side 26

Disse konklusjonene mer enn antyder at det må være andre forhold enn bydelenes størrelse og oppgaver som betyr mest for effektiv representasjon, styringsevne og helhetlig, overordnet styring. La oss derfor se på resultatene fra evalueringsrapportene og dataanalysene fra en litt annen synsvinkel.

3.11.5 Tre nasjonale modeller

Når bydelsforsøkene og bydelsreformene i de største skandinaviske byene diskuteres, er det vanlig at likhetene fremheves mer enn forskjellene. Dette gjelder åpenbart mange av hovedtrekkene ved ordningene som er studert i dette notatet: Samtlige bydeler har et eget administrativt apparat, mange av de samme tjenestene er lagt ut, det finnes lokale (parti-)politiske organer med betydelige beslutningsfullmakter. Samtidig kan det synes som om *utfallet* av forsøkene og reformene også har mye til felles. Den ønskede økningen i innbyggernes deltagelse og engasjement er ofte svak eller fraværende. Medlemmene av de lokale politiske organene vurderer ofte sin egen virksomhet i moderat positive vendinger. Man understreker at det har vært mulig å få til en god del, men at føringer og rammebetingelser har satt betydelige begrensninger. Åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene hører likevel til blant sjeldenhetene. Administrativt fungerer ordningene oftest samlet sett tilfredsstillende. Det snakkes ofte om innsparinger og effektiviseringsgevinster, men det er også alltid noen problematiske sider.

Selv om det uten tvil er mye som er felles for bydelsordningene, har gjennomgangen i dette notatet vist at det også er ganske betydelige forskjeller. Ikke minst på den politiske siden er forskjellene mellom ordningene betydelige, og mye større enn det vanligvis gis uttrykk for. Forskjellene har å gjøre med bydelspolitikernes forhold til innbyggerne i bydelen, og til politiske organer sentralt i kommunen. Noen hoveddimensjoner, som er antydnet i avsnittet ovenfor, er de følgende:

- **Kontaktflate:** Bydelsutvalgenes størrelse sett i forhold til antall innbyggere i bydelene
- **Lokal representativitet:** Innslag av alminnelige valg til bydelsutvalg
- **Politisk integrasjon:** Hvorvidt bydelspolitikerne også har politiske verv sentralt i kommunen
- **Helhetlig overordnet styring:** Hvilke ambisjoner sentrale politiske myndigheter i byen har med hensyn til styring av bydelens politiske prioriteringer og bydelens økonomi, samt hvilken anledning kommunens sentrale politiske organer har til å overprøve bydelens beslutninger

Evalueringene som er gjennomgått viser at ordningene er temmelig forskjellige med hensyn til alle disse forholdene. Til en viss grad kan det være relevant å snakke om tre nasjonale modeller - hvor det selvfølgelig er mange unntak fra alle reglene:

Den *svenske* modellen er preget av svak lokal representativitet, ved at det er relativt få bydelspolitikere pr. innbygger (Stockholm og Gøteborg), og ved at det aldri har vært gjennomført valg til bydelsutvalg. Samtidig er de svenske ordningene særpreget av høy politisk integrasjon, ved at mange bydelspolitikere også er medlemmer av bystyret eller andre sentrale politiske organer. Dette gjelder både Stockholm, Malmø og Gøteborg. Endelig fremstår de sentrale kommunale ambisjonene mht. "helhetlig overordnet styring" som ganske høye, ikke minst i Stockholm. Det er tydelig at økonomisk balanse tillegges meget stor betydning, og i Stockholm gikk man så langt som å pålegge bydelene tallfestede effektiviseringskrav.

Den *danske* modellen, riktignok her bare representert med København, er på mange måter motsatsen til den svenske modellen og til Stockholm i særdeleshet. Representativiteten er høy, både ved at det er mange politikere pr. innbygger¹¹⁵ og ved at de ble valgt av innbyggerne i bydelene. Samtidig var integrasjonen fraværende, ved at ingen bydelspolitikere hadde anledning til å inneha sentrale politiske verv. Ambisjonene til helhetlig overordnet styring fra kommunens side virker også meget beskjedne, noe som kan sees i sammenheng med at Borgerrepresentasjonen (bystyret) ikke hadde anledning til å omgjøre politiske vedtak i bydelsrådene.

Den *norske* modellen, særlig med tanke på Oslo og den gamle bydelsordningen i Bergen, ligger på et slags midtpunkt mellom den svenske og den danske. Det er forholdsvis bred kontaktflate mellom bydelspolitikere og innbyggere, ved at Bergen (12 bydeler) og Oslo har nest færrest innbyggere pr. bydelspolitikere.¹¹⁶ Det har vært gjennomført valg til bydelsutvalg i Oslo, i fire bydeler ved to anledninger. Samtidig er den politiske integrasjonen lav, ved at medlemmer av bydelsutvalgene i Oslo bare i helt ubetydelig omfang har verv i bystyret, og ved at dette forekom i liten utstrekning i den gamle ordningen i Bergen. Sett ut ifra dette ligner den norske modellen mye på den danske. Samtidig gjør de betydelige ambisjonene i Oslo mht. helhetlig overordnet styring fra kommunens side at ordningen ligner mer på den svenske.

Det er spesielt interessant å se disse forskjellene mellom modellene i forhold til spørsmålet om konflikter mellom styringsnivåene. I de svenske evalueringene snakkes det lite om *konflikter*, og åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene virker nesten fraværende, men det snakkes mye om sentrale føringer og politisk "overstyring". I Norge (både Oslo og Bergen) er inntrykket at åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene er mye mer aktuelt. Det er gjennomført en opptelling av saker hvor lokale vedtak i Oslos bydeler er anket inn til bystyret, noe som ikke finnes i de andre byenes evalueringsrapporter. Forklaringen på disse forskjellene kan ligge i at den politiske integrasjonen i den svenske modellen forebygger konflikter og fremmer samstemmigheten mellom styringsnivåene. Når 41% av medlemmene av *kommunfullmäktige* i Stockholm (tilsvarende bystyret i Oslo) er medlemmer av et bydelsutvalg, er integrasjonen temmelig tett. Samtidig er det grunn til å spørre seg om denne tette integrasjonen går på bekostning av den selvstendige, lokale politiske deliberasjonen som bydelsutvalgene tross alt er ment å stå for. Det viser seg for eksempel i Malmø at mange av politikerne som ikke har sentrale verv føler seg marginaliserte og "overstyrte".

I Oslo er skillet mellom bydelspolitikken og rådhuspolitikken mye mer markert. Dette kan nok være en fordel for den selvstendige lokalpolitikken som skal utføres i bydelene, men det gjør også at "nivåkonflikter" skal bryte ut er langt større. Det viser seg at slike konflikter tross alt er ganske sjeldne, men det er påtagelig at evalueringene fra de svenske byene ikke i det hele tatt kommer inn på spørsmålet om hvorvidt lokale politiske vedtak er blitt overprøvd. Hvis det er tilfelle at dette aldri har skjedd, er det nærliggende å se graden av politisk integrasjon som en viktig forklaringsvariabel. Og den høye integrasjonen som vi finner i den svenske modellen er også koblet med lav representativitet, med få bydelspolitikere og fravær av valginstitusjonen. I Gøteborg var møtene i bydelsutvalgene til alt overmål lukket for offentligheten inntil ganske nylig.

¹¹⁵ Det var 1629 innbyggere pr. politikere i Københavns fire forsøksbydeler, mot 3178 i Stockholm. Bydelsutvalgene i København hadde hele 21 medlemmer, langt mer enn i noen av de andre byene.

¹¹⁶ Bare i Malmø har antall innbyggere pr. bydelspolitiker vært lavere enn i Oslo og i Bergen fra 1988 – 2000.

I den danske modellen hadde altså ikke Borgerrepresentasjonen anledning til å overprøve lokale vedtak. Samtidig er det påtagelig at den danske evalueringen ikke kommer inn på spørsmålet om hvordan Borgerrepresentasjonen forsøkte å påvirke den politiske kursen hos bydelene. Man får inntrykk av at slike mål var fraværende, noe som står i skarp kontrast til evalueringene fra Sverige og Norge. Samtidig var styringen av bydelenes totaløkonomi svak. Dette har å gjøre med tekniske sider ved et fordelingsystem som aldri kom helt på plass, men det kan også indikere en svak vektlegging av overordnet styring. Samtidig var representativiteten meget høy, og integrasjonen lav.¹¹⁷ Skillet mellom kommunepolitikken og bydelspolitikken virker enda mer markert i København enn i Oslo, selv om skillet mellom Oslo og Stockholm også er betydelig. Men inntrykket er heller ikke at det var mange politiske nivåkonflikter i København. Forklaringen på dette kan være at bydelene i København var så vidt løskoblede fra resten av kommunepolitikken at det ikke engang var substansielt grunnlag for at konflikter skulle oppstå.

Dermed er det som særpreger Oslo kombinasjonen av lav politisk integrasjon og høye kommunale styringsambisjoner. Det virker som om denne kombinasjonen kan gi flere styringsproblemer i kommunen som helhet enn både den svenske modellen (høy integrasjon og høye sentrale styringsambisjoner) og den danske (lav integrasjon og lave sentrale styringsambisjoner). Likevel fremstår også styringsproblemene i Oslo kommune som ganske moderate.

Med hensyn til virkningene for folkelig deltagelse og engasjement, er det imidlertid påtagelig at ordningene har kommet veldig *likt* ut. På mange måter er dette merkelig. Ikke minst når man sammenligner Stockholm og København, er det nærliggende å anta at engasjementet og deltagelsen burde vært mye høyere i den sistnevnte byen enn i den første. En hovedkonklusjon fra København var at man brukte veldig store ressurser på å bygge ut en demokratisk infrastruktur som i liten grad ble benyttet. Medborgerne i de fire forsøksbydelene ble bedt om å velge hele 21 medlemmer av hvert bydelsråd. Disse bydelspolitikkerne fikk i veldig grad bestemme over egne affærer, med antagelig færre sentralkommunale føringer enn i noen av de andre byene. Det ble også iverksatt et stort antall tiltak for å "dra i gang" bydelsdemokratiet. Til tross for dette var "effektene" på lokal politisk deltagelse og engasjement samlet sett ikke særlig forskjellige fra i Stockholm, hvor det ikke var valg, hvor det var halvparten så mange bydelspolitikere pr. innbygger i bydelene, og hvor bydelspolitikken var meget tett integrert i kommunepolitikken generelt.

Denne observasjonen er ganske nedslående for dem som har ambisjoner om å "bygge ut" lokaldemokratiet. Det er tilsynelatende et langt sprang fra Gøteborg til København når det gjelder bydelspolitikens virkemåte. Ta i betraktning de lukkede møtene i de små (11 personers) bydelsutvalgene i Gøteborg, hvor mange av de oppnevnte politikerne også er bystyrepolitikere, og hvor de sentralkommunale styringsambisjonene var meget tydelige. Dette er en skarp kontrast til situasjonen i København, hvor de store bydelsutvalgene (21 personer) var valgt av innbyggerne i bydelen, hvor de hadde lovfestet forbud mot samtidig å sitte i bystyret, og hvor bystyret ikke hadde anledning til å overprøve lokale vedtak politisk. Formuleringene i evalueringsrapportene fra de to byene er likevel temmelig samstemte når det gjelder deltagelse og engasjement fra innbyggernes side.

¹¹⁷ Det er interessant å lese et notat laget av Nils Peter Pedersen, bydelschef i forsøksbydelen Valby, hvor han kommer inn på kontakten mellom bydelspolitikere og sentrale politikere i etterkant av vedtaket om å avvikle forsøket. Her fremkommer det at de to styringsnivåene øyensynlig hadde hatt bortimot ingenting med hverandre å gjøre i det hele tatt.

Konklusjonen er derfor at styringsevne og helhetlig, overordnet styring ser ut til å ha mye å gjøre med de forhold som ligger i de nasjonale modellene, mens bydelenes gjennomsnittlige størrelse ser ut til å spille liten rolle. Med hensyn til effektiv representasjon ser det ut til at verken de betydelige forskjellene mellom de nasjonale modellene eller variasjonene i bydelenes størrelse har særlig betydning.

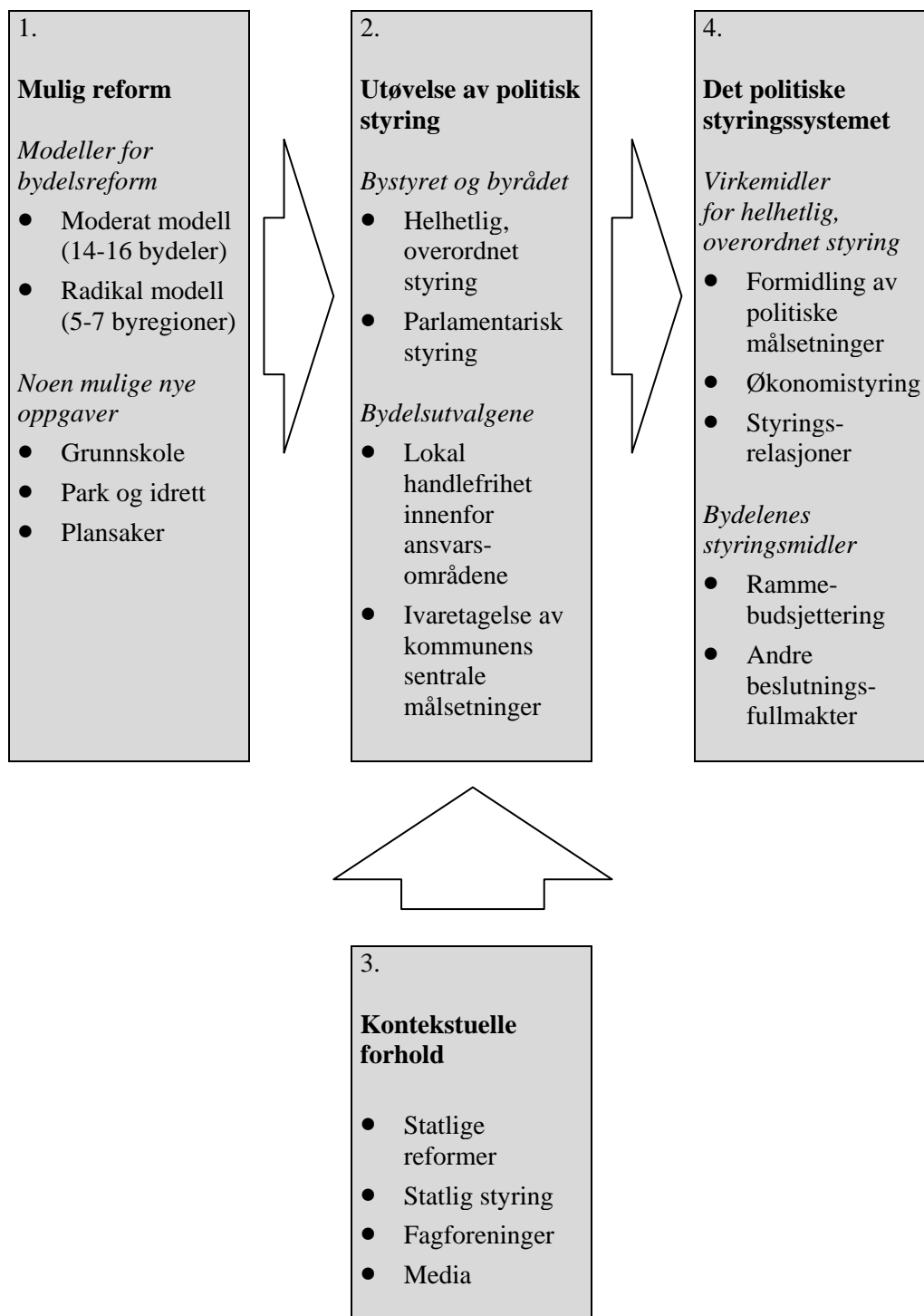
4 Modul 3

4.1 Innledning

Dette kapitlet har til hensikt å utvikle informerte resonnementer om konsekvensene for folkevalgt styring av Oslo kommune etter en eventuell bydelsreform. Hensikten bak strategien med å utvikle slike resonnementer er å legge opp til en tilnærming til analyse av spørsmål som ikke kan studeres empirisk. Bare i etterkant av en eventuell bydelsreform vil det være mulig å gi empirisk baserte analyser av konsekvensene for folkevalgt styring (overordnet og i bydelene) av økt størrelse. Etter vår oppfatning gir den foreliggende litteraturen, kombinert med statsvitenskapelig teori, et grunnlag for å drøfte mulige konsekvenser av en slik reform på informert grunnlag. Prosessen blir å sammenligne med den hypoteseutvikling som ligger i forkant av ethvert empirisk forskningsprosjekt.

Resonnementene som skal utvikles bygger generelt på de forholdene som fremkommer i Figur 4.1 på neste side.

Figur 4.1 Hovedstrukturen i resonnementene i Modul 3



Boks 4 refererer til de konkrete, institusjonaliserte virkemidlene for politisk styring som ligger i dagens ordning. Dette inkluderer for eksempel kriteriesystemet, rammebudsjettingen i bydelene, plantallene og ankeinstituttet. Målet for avsnittet er å vurdere hvilke konkrete endringer i disse virkemidlene som kan aktualiseres av en bydelsreform. Alternative reformer benevnes i boks 1. Det er imidlertid nødvendig å begrunne disse vurderingene, og dette skal gjøres ved å identifisere mulige konsekvenser

for ”logikken” i styringssystemet, som benevnes i boks 2. Denne logikken er basert på at det skal være en balanse mellom lokal handlefrihet i bydelene, og overordnet styring fra bystyret og byrådet.

Den politiske styringen av Oslo kommune foregår imidlertid ikke i et vakuum. Styringssystemet, og dermed en eventuell bydelsreform, vil derfor påvirkes av forhold som statlige reformer (ikke minst sykehusreformen), statlig styring, fagforeningene og media. Derfor er boks 3 inkludert i modellen.

Vi skal i det påfølgende avsnittet gå kort gjennom innholdet i de fire boksene. Hvilket innhold er fruktbart å anta at en eventuell bydelsreform kommer til å ha? Hvordan fungerer *dagens* styringsordning generelt? Hvilke kontekstuelle forhold er det spesielt viktig å ta i betraktning? Hvilke konkrete virkemidler i styringssystemet kan det bli aktuelt å endre?

Etter denne gjennomgangen, skal vi forfølge noen spesifikke resonnementer hvor disse momentene legges til grunn.

4.2 Reform, styring, kontekst og styringsmidler

4.2.1 Mulige reformer

Prosjektet ”Ny bydelsreform” befinner seg ennå i en tidlig fase, og det er ikke identifisert spesifikke alternative modeller for en ny bydelsreform. Alternativene som skisseres her, er laget for å konkretisere drøftingen. Hensikten er altså ikke å gi en vurdering av hvilke reformer som vil være mest hensiktsmessige, men å frembringe et utgangspunkt for resonnementene.

Når det gjelder bydelenes størrelse målt som antall innbyggere, er det lagt til grunn to alternative reformer. I den moderate reformen reduseres antall bydeler til om lag 14 – 16. En slik strategi kan gjennomføres ved å ta utgangspunkt i dagens bydelsinndeling, og justere grensene. Mange av grensene vil kunne bestå, men en del av dem fjernes eller flyttes. Den radikale reformen innebærer i motsetning til dette at dagens bydelsgrenser viskes ut, og at det etableres et mindre antall ”byregioner”, kanskje 5 – 7 i alt.

Det er ikke sikkert at det radikale alternativet er politisk relevant, men det kan likevel være fruktbart å inkludere et slikt alternativ i resonnementene. Det kan hende at noen av virkningene av å endre bydelenes størrelse vil være sterkere jo større bydelene blir. Dermed vil virkningene kunne komme klarere frem når det argumenteres ut ifra en radikal modell. Spørsmålet blir så om det er rimelig å anta at noen av disse virkningene vil inntreffe i betydelig grad, hvis det er snakk om mindre omfattende endringer.

For å konkretisere de to modellene, er noen nøkkelopplysninger om dem fremstilt i tabellen nedenfor. Stockholm og Bergen er inkludert for illustrerende formål.

Tabell 4.1 *To alternative bydelsordninger i Oslo. Nøkkelopplysninger, sammenligning med Stockholm og Bergen*

<i>Bydelsordning</i>	<i>Antall bydeler</i>	<i>Gjennomsnittlig antall innbyggere*</i>	<i>Totalt antall bydelspolitikere**</i>	<i>Kontaktflate**</i>
Dagens ordning	25	20349	325	1565
Moderat modell	16	31795	208	2446
Radikal modell	7	72675	91	5590
Stockholm	18	41317	234	3178
Bergen	8	28643	104	2203

* Oslo kommune har pr. 1.1.2001 508726 innbyggere. Folketall for Stockholm er hhv. 743703 og 229140.

** Forutsetningen er at antall medlemmer i bydelsutvalgene ikke endres fra dagens 13.

*** Antall innbyggere pr. bydelspolitiker

Legg merke til at gjennomsnittlig antall innbyggere i den moderate modellen bare så vidt overstiger antall innbyggere i de største av dagens bydeler. En reduksjon av antall bydeler vil øke gjennomsnittlig antall innbyggere i bydelene, men det vil ikke med nødvendighet føre til at største bydel blir særlig mye større enn i dag. Dette er et meget relevant poeng i forhold til de resultater som fremkommer i modul 1 i denne rapporten.

En ”byregion”-modell vil derimot med nødvendighet føre til at største bydel blir langt større enn i dag. Her vil den gjennomsnittlige størrelsen bli noe høyere enn i den største bydelen i Skandinavia i dag, som er Maria - Gamla stan i Stockholm med 63826 innbyggere.

Med hensyn til nye oppgaver, tas det heller ikke utgangspunkt i fremlagte forslag. Når Oslo sammenlignes med andre skandinaviske storbyer (se modul 2 og 4) er det imidlertid særlig noen oppgaver som fremstår som aktuelle. Dette er først og fremst grunnskolen, som er lagt til bydelene i Stockholm, Göteborg, Malmø, Bergen og forsøksbydelene i København. Videre har noen byer lagt ut oppgaver innenfor park og idrett, samt planlegging (byggesaker) og lokale vegger. Disse oppgavene representerer imidlertid bare noen alternativer, og også andre oppgaver kan være aktuelle.

4.2.2 Politisk styring

Det politiske styringssystemet i Oslo kommune er bygget på en parlamentaristisk styreform og politisk og administrativ desentralisering til de 25 bydelsforvaltningene. Bystyret, byrådet og de 25 bydelsutvalgene er de mest betydelige politiske organene innenfor dette systemet, og alle andre politiske organer (råd, utvalg og komiteer av ulike slag) utgår fra disse organene. Dette innebærer at konsekvensene for politisk styring av en eventuell bydelsreform må ta utgangspunkt i samspillet mellom disse organene, slik det er nedfelt formelt og i praksis.

Det desentraliserte styringssystemet er basert på en vekselvirkning mellom lokal handlefrihet og helhetlig, overordnet styring. Byrådet gir følgende uttrykk for denne vekselvirkningen i en bystyremelding om organiseringen av Oslo kommune:

Bystyret bestemmer bydelens overordnede mål, ansvarsområder og budsjetterammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal

løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg.¹¹⁸

Forholdet mellom styringsnivåene er beskrevet i rapporten ”Desentralisert myndighet i Oslo”,¹¹⁹ hvor bydelsutvalgenes fullmakter og bystyrets og byrådets overordnede oppfølging av bydelene presenteres i detalj. I denne rapporten heter det at:

Myndighetsfordelingen som ligger i systemets formelle organisering karakteriseres (...) av en spenning mellom desentral og sentral autoritet. Det synes som at den reelle myndighetsfordelingen i systemet i stor grad er avhengig av den praksis som utfolder seg blant deltagerne i systemet, da det formelt sett er spillerom for både sentralt hegemoni og lokal autonomi.¹²⁰

Det vises i rapporten til at bystyret i utgangspunktet har vide fullmakter overfor bydelene.¹²¹ I siste instans kan bydelene vedtas nedlagt, men det foreligger også hjemler for omgjøring av vedtak i bydelene og innføring av restriksjoner på bydelenes handlefrihet. De konkrete styringsmidlene som kan benyttes til slike formål beskrives nærmere i et senere avsnitt. Samtidig viser sitatet ovenfor, fra bystyremeldingen, at bydelene er tiltenkt et betydelig lokalt handlingsrom. Bydelsutvalgene er tiltenkt rollen som det ledende politiske organet på desentralt nivå, innenfor rammene av bystyrets og byrådets overordnede politiske mål. Ordningen gir bydelsutvalgene betydelige frihetsgrader til å fordele budsjettmidler og fatte vedtak som har å gjøre med driften av bydelen.

Vi har tidligere definert bystyrets og byrådets styringsinteresser i det desentraliserte systemet gjennom begrepet ”helhetlig, overordnet styring”. Dette begrepet inneholder tre aspekter:

- Politisk retningsgivende styring overfor bydelene
- Økonomistyring
- Gode relasjoner mellom styringsnivåene

Med hensyn til den politiske styringen, er byrådet parlamentarisk ansvarlig for at bydelene oppnår de overordnede politiske målsetninger bystyret har fastsatt for de desentraliserte virksomhetene. Byrådet har også selv slike politiske målsetninger. Samtidig er ikke byrådet overordnet bydelene politisk, og kan ikke instruere eller gripe inn og omgjøre politiske vedtak i bydelene. Byrådet må dermed benytte seg av indirekte styringssignaler overfor bydelene, og vise til de målsetninger som er vedtatt politisk i bystyret. Bystyret besitter imidlertid virkemidler for mer direkte styring over bydelene, gjennom vedtak og med ankeinstituttet.

Det er dermed relevant å vurdere hvorvidt en eventuell ny bydelsreform kan endre de parlamentariske relasjonene mellom bystyret og byrådet, og om disse politiske organene kan tenkes å gå inn i en endret styringspraksis overfor bydelene. Vil byrådets parlamentariske ansvar når det gjelder bydelenes virksomheter bli vanskeligere å ivareta etter en ny bydelsreform? Vil bystyret innta en mer aktiv politisk styringsrolle overfor bydelene, og vil dette i så fall føre til endringer i den parlamentariske relasjonen til byrådet? Dette kan i så fall også få betydning for relasjonene mellom styringsnivåene, og

¹¹⁸ Bystyremelding 2/95, s. 13

¹¹⁹ NIBR-prosjektrapport 1997:26

¹²⁰ Side 21

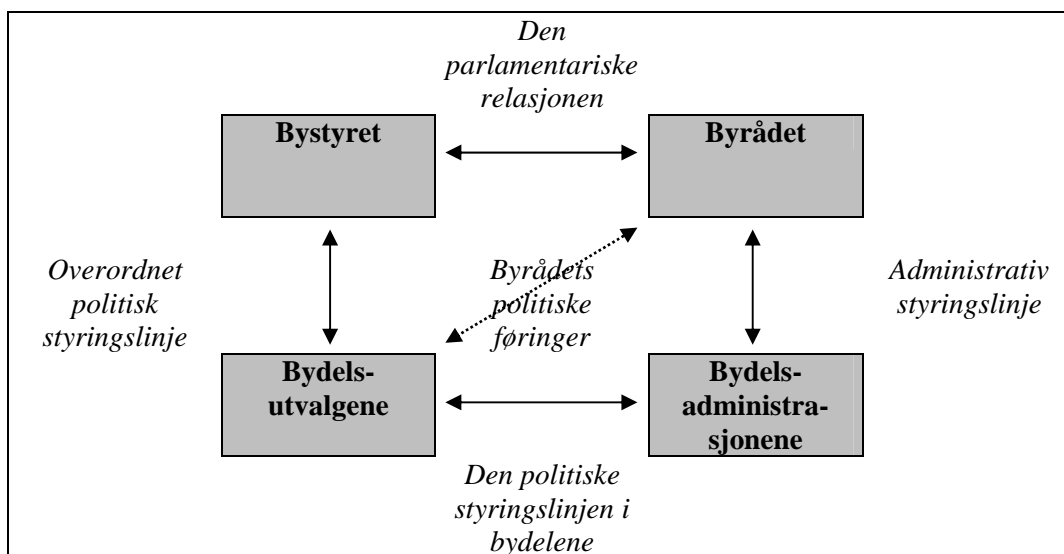
¹²¹ Slike hjemler finnes blant annet i ”Reglement for bydelsforvaltningene” og ”Instruks for økonomiforvaltningen”.

det kan føre til endringer i måten bydelsordningen er tenkt å oppfylle målet om god styring av kommunens samlede økonomi.

For bydelenes del, blir spørsmålet i størst grad hvorvidt en ny bydelsreform vil endre styringspraksisen i bydelsutvalgene, og i hvilken grad bydelsutvalgenes reelle handlingsrom vil bli påvirket av endret politisk styringspraksis i kommunen. Vil balansen mellom styringsnivåene komme under press?

Det kan hevdes at de fleste relevante virkninger av en eventuell bydelsreform vil komme til uttrykk i relasjonene mellom de involverte instansene. Bydelsordningen bygger i hovedsak på fem slike relasjoner. Disse fremkommer i figuren nedenfor.

Figur 4.2 *Bydelsordningen som politisk styringssystem: Viktige relasjoner*



Resonnementet blir dermed at en eventuell ny bydelsreform vil kunne påvirke disse fem styringsrelasjonene, i kombinasjon med de kontekstuelle forholdene. Styringsmidlene i bydelsordningen er knyttet til de fem relasjonene, og vil påvirkes i den grad selve styringsrelasjonene påvirkes.

4.2.3 Kontekstuelle forhold

En eventuell ny bydelsreform vil finne sted innenfor en kontekst hvor statlige reformer og statlig styring spiller en stor rolle. Vi tar ikke sikte på å legge til grunn noen utfyllende redegjørelse for hvilke virkemidler staten bruker i styringen av kommunesektoren, men vil trekke frem noen enkeltmomenter som kan vise seg å være spesielt relevante i denne sammenheng.

- For det første er det grunn til å ta i betraktning at de somatiske sykehusene overtas av staten den 1.1.2002, altså før gjennomføringen av en eventuell bydelsreform. Dette kan ha en betydning for styringssystemet ved at bystyrets og byrådets ansvarsområder innskrenkes, slik at bydelenes andel av kommunens samlede virksomhet øker.
- For det andre er det en vanlig observasjon at statlig politikk i økende grad er basert på rettighetstenking (Fimreite 2001). Normen om "Det lokale selvstyre" har vært basert på en ide om at lokal kunnskap og medvirkning kan gi en sammensetning av det offentlige tjenestetilbudet som vil være bedre tilpasset lokale ønsker og behov enn det

man kan oppnå ved statlig styring. Dermed innrettes politikken mot lokalsamfunnene som kollektiver. Det synes nå som om den politiske trenden i større grad går på rettighetsfeste definerte tjenester overfor innbyggerne på individuell basis.

Definisjoner av minstestandarder, detaljerte retningslinjer for innholdet og organiseringen av tjenestetilbudet, i kombinasjon med en økende øremerking av midler, indikerer en mer aktivt dirigerende statlig styringsrolle overfor kommunene, og et tilsvarende svekket fokus på lokale politiske prosesser.

Av andre kontekstuelle forhold, er det spesielt relevant å trekke frem fagforeningene og media. Ikke minst med hensyn til utlegging av nye tjenester, kan det vise seg at fagforeningenes rolle får stor betydning. Når det gjelder media, er det særlig relevant å vurdere bydelenes synlighet når de blir færre, større og eventuelt får flere oppaver.

4.2.4 Det politiske styringssystemet

Hvis de politiske organenes styringsroller og relasjonene dem imellom endres, som følge av en ny bydelsreform, vil dette måtte gi seg utslag i bruken av de konkrete virkemidlene for politisk styring som er organisert inn i styringssystemet. Det kan hende at styringsmidlene vil bli brukt på en annen måte, at de vil fungere på en annen måte, at noen av dem blir mindre relevante og at nye styringsmidler opprettes. Hovedambisjonen i dette kapittelet å vurdere de enkelte styringsmidlene i så måte.

Tabell 4.2 *Virkemidler for helhetlig, overordnet styring*

<i>Helhetlig, overordnet styring</i>	<i>Bystyrets og byrådets styringsmidler</i>
Politiske målsetninger	<ul style="list-style-type: none"> – Verbale signaler i tekstdelen av budsjettet – Plantallene – Kriteriesystemet (funksjonsområdene og rammen) – Særskilte tildelinger – Anke – Vedtak i bystyret – Rundskriv og administrativ oppfølging – Partikanalen
Økonomistyring	<ul style="list-style-type: none"> – Kriteriesystemet – Tertialrapporteringen – Salderingskravet – Tiltak overfor enkeltbydeler
Styringsrelasjoner	(Utleggelse av lokale politiske fullmakter, politisk styringspraksis fra byrådet og bystyret, partikanalen)

De *verbale signalene* er indikasjoner på byrådets ønskede prioriteringer, som er formulert i tekstdelen av budsjettet for Oslo kommune. Signalene har ofte en generell form, for eksempel at "Byrådets mål er å bygge ut bo- og behandlingstilbudet for å redusere ventelister og ventetid". *Plantallene* fremkommer også i sak 1, og indikerer tallfestede målsetninger for bydelenes samlede tjenesteproduksjon innenfor spesifikke områder, for eksempel antall liggedøgn på sykehjem. Inndelingen av kriteriesystemet i

funksjonsområder har først og fremst sin begrunnelse i systemet for fordeling av midler mellom bydelene, og inndelingen er ikke bindende for bydelsutvalgene. Men bydelene blir eksplisitt gjort klar over hvor stor andel av deres tildelinger som fordeles gjennom funksjonsområdene, noe som kan indikere at også denne inndelingen har en normativ kraft. *Særskilte tildelinger* er en form for øremerkede tilskudd som går direkte til spesifikke tiltak i enkeltbydeler. *Ankeinstituttet* gir bydelsdirektøren, byrådet og ordføreren anledning til å forlange et vedtak i et bydelsutvalg brakt inn for bystyret, hvor det eventuelt kan omgjøres. Bystyret kan gjennom spesifikke *vedtak* gripe direkte inn i bydelenes fullmakter. *Rundskriv og administrativ oppfølging* dekker det brede spekteret av kontaktkanaler mellom byrådet og bydelsdirektørene, som inkluderer de regelmessige møtene mellom bydelsdirektørene og byrådsavdelingene, rundskriv og fortløpende personlig kontakt. *Partikanalen* er den kontakt mellom bystyret og bydelsutvalgene som foregår i BU-forum, og i andre partiarrangementer.

Kriteriesystemet er et redskap for økonomistyring på flere måter. Fordelingen av midler basert på statistiske indikatorer som er upåvirkbare på kort sikt, skal sikre oppslutning om fordelingssystemet og samtidig fordele midlene geografisk i tråd med lokale behovsvariasjoner. Kombinert med *salderingskravet* gir kriteriesystemet en forenklet budsjettprosedyre for bystyret, siden bystyret ikke trenger å ta stilling til den spesifikke anvendelsen av den store andelen av penger som bevilges til bydelene.

Tertialrapporteringen er et ledd i økonomistyringen som skal sikre at byrådet og bystyret har inngående kontroll med kostnadsutviklingen og tjenesteproduksjonen. ”*Tiltak overfor enkeltbydeler*” refererer til de tilfeller hvor byrådsavdeling for finans har truffet spesielle tiltak overfor bydeler som har kommet i økonomiske vanskeligheter som ikke har latt seg håndtere lokalt.

Med hensyn til oppnåelsen av gode styringsrelasjoner som et ledd i helhetlig, overordnet styring, er ikke dette koblet til spesifikke styringsmidler. Styringsrelasjonene er basert på den balansen mellom lokal handlefrihet og helhetlig, overordnet styring som er beskrevet tidligere, og som nedfeller seg i styringspraksis så vel som i den formelle organiseringen av bydelsordningen. Partikanalen er også et ledd i dette bildet.

Bruken av disse styringsmidlene skjer i stor grad innenfor den parlamentariske relasjonen mellom byrådet og bystyret. Selv om virkemidlene formelt sett er forankret i enten byrådet eller bystyret, vil ofte bruken av disse virkemidlene involvere begge organer. For eksempel vil det vanligvis være byrådet som legger en ankesak frem for bystyret. Det er også byrådet som legger frem forslag til budsjett, men her vil behandlingen i bystyret i varierende grad påvirke det endelige utfallet.

Styringsmidlene er i varierende grad bindende for bydelene. De politiske signaler som fremkommer i budsjettforslaget (byrådets sak 1), plantallene og inndelingen av tildelingen i funksjonsområder gir indikasjoner på hvordan byrådet og bystyret ønsker at bydelene samlet sett skal innrette sine prioriteringer. Men i praksis er de ikke politisk bindende for bydelene. Ankeinstituttet og vedtak i bystyret er derimot bindende for bydelene, og er de sterkeste styringsmidlene overfor enkeltbydeler og alle bydelene i konkrete saker.

Med hensyn til bydelenes styringsmidler, skal det fokuseres på de politiske fullmakter som ligger hos bydelsutvalgene. Dette innebærer en avgrensning mot de fullmakter som er delegert direkte til bydelsdirektøren og bydelsadministrasjonen, hvor bydelsutvalget ikke har myndighet.

Bydelsutvalgenes styringsmidler er delvis knyttet til de utlagte budsjettfullmaktene, delvis til de fullmakter som ligger i bydelsutvalgets politiske ansvar for de oppgaver som

er desentralisert. Med hensyn til budsjettfullmaktene, vedtar bydelsutvalget årsbudsjettet for bydelen. Siden hovedvekten av budsjettet gis i form av en rammetildeling, har bydelsutvalgene store formelle frihetsgrader med hensyn til politisk prioritering mellom innsatsområdene. Bydelsutvalgene har videre anledning til å fremføre inntil 5% av over- eller underskudd fra et års budsjett til det neste. En viktig innskrenking av budsjettfullmaktene ligger i det at bydelene ikke har myndighet over kapitalbudsjettet, og således ikke kan fatte vedtak i investeringssaker.

Bydelsutvalgenes politiske myndighet over de desentraliserte tjenestene ligger delvis i lovene som pålegger kommunen å utføre oppgavene. Bydelsutvalgene er delegert myndighet og ansvar slik i henhold til disse lovene. Videre er det delegert politiske fullmakter også innenfor andre områder enn det som er lovregulert. Dette gjelder for eksempel driften av eldresentrene, som ikke er en statlig pålagt oppgave. Bydelsutvalgene har også anledning til å initiere egne tiltak.

I praksis vil budsjettmyndigheten ofte være det mest sentrale styringsmidlet bydelsutvalgene har innenfor sine ansvarsområder. Men bydelsutvalgene skal også holde oppsyn med driften av tjenestene, gjennom bydelsdirektøren. Her kan det hende at praksis vil variere en del mellom bydelene, alt ettersom hva bydelsutvalget og bydelsdirektøren legger opp til.

4.3 Noen resonnementer

4.3.1 Virkninger av en ny bydelsreform

Større konsekvenser av vedtak i den enkelte bydel

La oss starte resonnementet med å påpeke to virkninger som følger logisk av en reduksjon av antall bydeler, når andre forhold holdes konstant.

Vedtak i det enkelte bydelsutvalg får større samlede konsekvenser lokalt. Dette er en logisk følge av en reduksjon i antall bydeler.

Vedtak i det enkelte bydelsutvalg kan gi merkbare utslag for kommunen som helhet.

Når bydelene får flere innbyggere, øker også den enkelte bydels andel av kommunens driftsbudsjett og antall ansatte. Dette innebærer at vedtak i det enkelte bydelsutvalg får større samlede konsekvenser. Fastsettelsen av årsbudsjettet i den enkelte bydel vil berøre flere innbyggere, flere brukere av tjenester, og flere kommunalt ansatte.

For bystyret og byrådet innebærer dette at vedtakene i det enkelte bydelsutvalg vil få relativt større betydning for bydelenes samlede oppnåelse av overordnede politiske målsetninger. Med dagens 25 bydeler har politiske disposisjoner i enkeltbydeler i praksis beskjedne utslag på kommunens samlede tjenesteproduksjon innenfor et innsatsområde. Hvis en ordning med "byregioner" velges (den radikale løsningen) og andre forhold holdes konstant, vil hvert bydelsutvalg disponere over midler som tilsvarer rundt 5 – 6 % av kommunens samlede driftsbudsjett, eller rundt 15 % av den samlede bevilgningen til bydelene. Dermed blir utslagene langt mer merkbare, også med dagens oppgavefordeling.

Befolkningssammensetningen i bydelene

I dagens bydelsordning er det store og systematiske forskjeller bydelene imellom med hensyn til sosio-økonomiske forhold (inklusive levekårsproblemer), politisk opinion og til

en viss grad alderssammensetning. Det synes rimelig å anta at en eventuell reduksjon i antall bydeler vil bidra til å redusere disse forskjellene. Dette vil i så fall skyldes at den enkelte bydel vil dekke et større geografisk område. Den enkelte bydel vil i høyere grad enn i dag inkludere boområder preget av så vel levekårsproblemer som gode levekår.

Også i dagens ordning er flere av bydelene forholdsvis heterogene med hensyn til egen befolkningssammensetning, og dette varierer en god del bydelene imellom. Det er likevel grunn til å påpeke at de systematiske forskjellene mellom bydelene vil ha en tendens til å minske når bydelene dekker større geografiske områder, og at denne tendensen vil bli mer markert jo færre bydeler man går inn for. Den moderate modellen, med 14-16 bydeler vil ha svakere utslag i så måte enn den radikale modellen med 5-7 byregioner. Vi vil dermed hevde at

Forskjellene i levekår og befolkningssammensetning innad i bydelene vil antagelig øke.

De systematiske forskjellene i levekår og befolkningssammensetning mellom bydelene vil antagelig minske

Politisk deltagelse og lokal mobilisering

Når antall bydeler reduseres, økes samtidig antall innbyggere som er hjemmehørende i den enkelte bydel. I den grad innbyggerne i bydelene forholder seg til bydelene og bydelspolitikken, vil det dermed være en større politisk kraft som påvirker vedtakene i det enkelte bydelsutvalg.

Videre blir det ofte hevdet at det alminnelige engasjementet i bydelspolitikken hemmes av at de sakene som først og fremst engasjerer folk politisk, ikke er lagt til bydelene. Mange bydelspolitikere viser til at det folk er mest opptatt av, er saker som har å gjøre med skolen, lokale veier og planleggings- og reguleringspørsmål. Hvis noen av disse områdene legges ut til bydelene som et ledd i en eventuell bydelsreform, er det dermed ikke urimelig å anta at engasjementet i bydelspolitikken vil øke.

Oslo har om lag 48 000 elever i grunnskolen, tilsvarende nær ti prosent av innbyggermassen. Aktivitetene i de i alt 140 grunnskolene berører dermed en meget større andel av husholdningene enn de fleste andre områder av den kommunale tjenesteproduksjonen. Mange av de kollektive aktivitetene i nærmiljøene organiseres av, eller har sitt utgangspunkt i skolene. Det er dessuten allerede i dag sterke relasjoner mellom skolens valgte organer og bydelsutvalgene. Relasjonene har vært formalisert ved ordningen hvor bydelsutvalgene foreslår politiske representanter til skolens driftsstyrer, og det er uformelle relasjoner mellom skolens FAU og bydelsutvalg.¹²²

Endelig er lærerne en stor yrkesgruppe, i alt er det 9720 ansatte i skolen. Mange lærere er over gjennomsnittet ressurssterke og samfunnsengasjerte personer, noe som for eksempel reflekteres i den høye andelen lærere blant representantene på Stortinget. Dermed er det samlet sett stor grunn til å anta at en desentralisering av skolesektoren vil kunne føre til en betydelig mobilisering av engasjement i forhold til bydelspolitikken.

Også andre saksfelt vil kunne utløse et økt engasjement rundt bydelspolitikken. Angående desentralisering av lokale vegsaker, park og idrett samt plan- og reguleringsaker vil slike reformer ansvarliggjøre bydelsutvalgene overfor de fysiske omgivelsene i bydelene. Siden alle innbyggere i bydelene ferdes i disse omgivelsene, vil det dermed bli langt flere personer som opplever at de har saker å ta opp med bydelspolitikkerne.

Vi vil derfor hevde at

¹²² Hansen, T. og Helgesen, M. (2001)

Reduksjon av antall bydeler vil øke det folkelige politiske presset rettet mot vedtak i det enkelte bydelsutvalg, fordi det blir flere innbyggere som berøres.

Desentralisering av nye oppaver til bydelene vil kunne øke det politiske engasjementet i bydelspolitikken i betydelig grad.

Identifikasjon med bydelen

Samtidig vil en reform føre til at den geografiske avgrensningen av bydelen endres, og dette kan ha betydning for innbyggernes opplevelse av identifikasjon med egen bydel. Også her vil virkningen av det radikale reformalternativet være mer betydelige enn av det moderate alternativet. I et scenario med 5 – 7 byregioner, vil det kanskje bli dannet bydeler med navn som "Groruddalen" eller "Ytre vest". Spørsmålet er om en slik inndeling vil føre til en annen type identifikasjon med egen bydel? Kanskje bevisstheten om egen bydelstilhørighet vil øke, fordi et system med færre og større bydeler blir mer oversiktlig? Kan det hende at identifikasjonen med egen bydel vil øke, fordi folk egentlig føler seg mer knyttet til det området av byen de bor i, enn til dagens bydeler? Det er hevdet at folk i dag føler seg lite knyttet til egen bydel, men at de har sterkere tilknytning til det helt nære området de bor i og til den større delen av byen, slik som for eksempel Groruddalen. Hvis dette er tilfelle, kan det hende at innbyggernes bydelstilknytning vil øke som følge av reformen.

Færre og større bydeler vil bli mer synlige for innbyggerne, og dette kan øke identifikasjonen med egen bydel

En bydelsreform kan tenkes å øke bydelsidentifikasjonen fordi en underliggende identifikasjon med det større området i byen aktiveres.

Omfanget av tjenester som forvaltes sentralt i kommunen vil endres

I dagens situasjon styres nær to tredjedeler av kommunens samlede virksomhet fra rådhuset. Av et bruttobudsjett på 29,2 milliarder brukes 7,4 milliarder til helse og sykehus, og 5,4 milliarder til kultur og utdanning. Til sammenligning er det samlede budsjett for eldre og bydelene 11,9 milliarder, og dette utgjør den største samleposten i budsjettet.

Det er vedtatt at staten skal overta eierskapet og driften av sykehusene, samt en del andre tjenester. Dermed vil den største posten på kommunens driftsbudsjett (eksklusive bydelene) bli dramatisk redusert. Den samlede porteføljen av oppgaver som styres fra rådhuset vil minske betydelig, og bydelenes andel av den samlede kommunale virksomheten vil øke. Disse virkningene vil inntreffe uavhengig av en eventuell ny bydelsreform.

Samtidig er det aktuelt at en ny bydelsreform innebærer ytterligere desentralisering av oppgaver til bydelene. Her er det grunnskolen som vil gi det mest betydelige utslaget. Selv om ikke hele rammen til byrådsavdeling for kultur og utdanning går til grunnskolen, er det en betydelig del av disse 5,4 milliardene som går til dette formålet. Dermed vil en desentralisering av grunnskolen føre til en ytterligere reduksjon i bystyrets og byrådets "egen" oppgaveportefølje, parallelt med at bydelenes andel av kommunens samlede virksomheter vil øke.

Konsekvensene av å desentralisere oppgaver innenfor byrådsavdelingene for hhv. næring og byutvikling samt miljø og samferdsel vil bli noe mindre betydelige rent budsjettmessig. Disse to byrådsavdelingene disponerer i dag om lag 3 milliarder til

sammen, og bare en mindre andel av dette beløpet vil omfattes av en eventuell desentralisering.

Vi kan dermed slå fast at

Den statlige overtagelsen av sykehusene vil føre til en stor reduksjon av oppgavene som styres sentralt i kommunen, uavhengig av en eventuell bydelsreform. Dette vil samtidig øke bydelenes andel av den totale kommunale virksomheten.

En eventuell desentralisering av nye oppgaver til bydelene vil forsterke disse virkningene.

Det er grunn til å legge merke til at Oslo kommune i dag er langt mer sentralisert enn de fleste andre skandinaviske byer det er relevant å sammenligne med. I kapittelet om modul 2 er det presentert tall som viser at både Bergen, Stockholm, Gøteborg og Malmø i dag er i en situasjon hvor kun 15 – 20% av kommunens samlede driftsbudsjett styres sentralt. I alle disse byene er grunnskolen lagt til bydel, og ingen av byene har somatiske sykehus som en del av sin virksomhet.

De enkelte bydelene vil bli mer synlige i media

Det er grunn til å anta at en reduksjon av antall bydeler, eventuelt i kombinasjon med utlegging av nye oppgaver, vil føre til endringer når det gjelder dekningen av bydelspolitiske saker i lokale media i Oslo.

Noen av bydelene har et ganske effektivt talerør til innbyggerne i bydelen i lokalavisene, som bare dekker noen av bydelene. Et eksempel på aktiv bruk av lokale media er bydel Røa, som jevnlig har hatt egne sider om bydelspolitiske saker i lokalavisa ”Ullernposten/Akers avis”. I Groruddalen dekkes bydelspolitikken av ”Akers avis Groruddalen”. Men i andre områder av byen er det i mindre grad slik dekning, dette gjelder for eksempel Oslo sør-øst.

De bydelene som ikke er innenfor dekningsområdet til slike aviser, får opplagt mindre oppmerksomhet rundt sin virksomhet. Når antallet bydeler reduseres, vil det bli færre bydelsutvalg som ikke tilhører interessesfæren til media som bare dekker deler av byen. Dette vil si at medieoppmerksomheten rundt avgjørelsene i det enkelte bydelsutvalg som en hovedtendens vil kunne øke. Det er imidlertid vanskelig å si hvor stor betydning dette vil ha. En tilknyttet virkning er at de lokale avisene kanskje vil fatte større interesse for bydelspolitikken når avgjørelsene i det enkelte bydelsutvalg omfatter et større område, og har større samlede konsekvenser.

En viktigere effekt kan inntreffe hvis de bydekkende media endrer sin dekning av bydelspolitikken. Hvis antallet bydeler reduseres betydelig, kan det hende at det blir enklere og mer attraktivt for media å lage saker hvor de enkelte bydelene sammenlignes.

I dag er det forholdsvis sjelden at det kommer opp saker hvor de enkelte bydelene sammenlignes med hensyn til ressurstildeling og budsjettdisposisjoner. Slike saker kommer opp fra tid til annen, for eksempel i form av sammenligninger av bydelenes prioritering av midler til barne- og ungdomsarbeid. Når dette ikke skjer så ofte, har kanskje dette delvis å gjøre med det høye antallet bydeler. Forskjellene bydelene imellom blir ikke så store, og det er såpass mange bydeler at slike saker lett blir litt kompliserte både substansielt og layout-messig. Når bydelene blir større og færre, vil eventuelle forskjeller i bydelenes prioriteringer gi tallmessig større utslag, samtidig som det blir enklere å sammenligne bydelene. Hvis reduksjonen i antall bydeler blir betydelig, blir det også lettere å koble sammenligningene til de større delene av byen, slik at man for eksempel kan sammenligne Groruddalen med Oslo ytre vest. Dette kan bidra til at slike

saker blir mer interessante rent journalistisk, fordi ulikhetene som vil fremkomme da kan kobles til et perspektiv hvor deler av byen settes opp mot hverandre.

En eventuell desentralisering av nye oppgaver vil kunne forsterke en slik tendens. Også i media er det grunn til å tro at for eksempel en desentralisering av grunnskolen vil gi større oppmerksomhet rettet mot bydelene, både ved at alle bydelene sammenlignes og ved at det fokuseres på disposisjoner i enkeltbydeler.

Det er grunn til å tro at mediedekningen av bydelspolitikken vil øke hvis antall bydeler reduseres, og nye oppgaver eventuelt legges ut.

Mer spesielt kan det hende at oppmerksomheten rundt ulikheter bydelene imellom vil øke. Dette gjelder både fordelingen av rammen mellom bydelene, og det enkelte bydelsutvalgs politiske disposisjoner.

Endringer i statens styring av kommunene

Det har skjedd ganske betydelige endringer i statens forhold til kommunesektoren gjennom 1990-tallet. Generelt har staten blitt en stadig viktigere premissgiver for kommunenes virksomhet, både politisk og administrativt. Vi vil særlig fremheve to utviklingstendenser som kan vise seg å få stor betydning for gjennomføringen av en ny bydelsreform og den politiske styringen av Oslo.

Statens styring av kommunene skjer i form av juridiske og finansielle virkemidler. Begge disse virkemiddelkategoriene har gjennom 1990-tallet hatt en tendens til å nedgradere kommunenes handlefrihet. Med hensyn til de *juridiske* virkemidlene, viser Fimreite (2001) hvordan innslaget av rettighetslovgivning har tiltatt i de senere år. Av i alt 17 rettighetslover som berører kommunene, er hele 13 kommet til i perioden 1991-99. Fimreite viser til at velferdstjenester tradisjonelt har blitt lovfestet gjennom særlover, hvor kommunens plikt til å yte tjenester har vært knyttet til grupper som elever, kvinner, pasienter og andre, og ikke mot det enkelte individ. Samtidig har kommunene hatt forholdsvis høy grad av frihet til lokal tilpasning og skjønnsutøvelse i utformingen av tjenestetilbudet. Rettighetslovene binder derimot kommunene rettslig til å prestere ytelser av en viss karakter og kvalitet overfor brukerne, uavhengig av lokale forhold, lokal økonomi eller andre helhetlige betraktninger. Dermed innskrenkes det lokale selvstyret.

Parallelt med økningen av rettighetslovgivningen har det gjennom 1990-tallet blitt iverksatt en rekke statlige handleplaner overfor ulike sektorer av den kommunale virksomhet. Disse handlingsplanene har i mange tilfeller virket sterkt styrende overfor kommunesektoren. Planene er gjerne finansiert av øremerkede tilskudd. For at tilskuddene skal utløses, må ofte kommunene dokumentere at tiltakene er planlagt i henhold til detaljerte statlige retningslinjer. Bruken av øremerkede midler har tiltatt kraftig gjennom 1990-tallet, og er i dag høyere enn ved innføringen av nytt inntektsystem i 1986 (Fimreite 2001).

Hansen m.fl. (2000) viser hvordan argumentasjonen i Stortinget har dreiet seg i retning av mindre vektlegging av verdiene knyttet til det lokale selvstyre og mot en økt vektlegging av nasjonal likhet og behovet for statlig styring. Det er disse tendensene Fimreite (2001) sikter til når hun hevder at det sentralt har blitt politisk enklere å uttrykke direkte mistillit overfor det lokale selvstyret, og at kommunepolitikken i økende grad blir betraktet som et "forkludrende" mellomledd mellom stat og individer.

Innslaget av statlige virkemidler som rettighetslovgivning, handlingsplaner og øremerking av midler er sterkest innenfor skolesektoren. Kommunenes grunnskoledrift er

underlagt meget sterke statlige føringer. Sørensen (1996)¹²³ viser til at de statlige begrensningene foreligger i form av lovfestede rettigheter til tjenesten, restriksjoner på organiseringen, minstestandarder og sentral godkjenning og kontroll. Disse begrensningene fremstår som sterkere enn i de fleste, om ikke alle, andre kommunale tjenesteområder.¹²⁴

Den viktigste implikasjonen for bydelsordningen og en eventuell ny bydelsreform, er at en tiltagende bruk av rettighetslovgivning, finansielle bindinger og andre statlige reguleringer vil vanskeliggjøre delegering av reell politisk handlefrihet til bydelene. Hvis det er korrekt at det lokale selvstyre i økende grad blir oppfattet som ”en institusjon som kan forkludre politikken på vei fra sentrale myndigheter til individet; et potensielt hinder” (Fimreite 2001, s. 34) vil de lokale politiske prosesser i Oslo kommune i årene fremover kunne bli stadig mer bundet, på stadig flere områder. Dette vil også slå inn i bydelsordningen. Hvis ambisjonen med en reform er å øke bydelenes lokale handlingsrom, er det antagelig korrekt å legge til grunn at dette handlingsrommet uansett kan bli presset i årene som kommer. Utviklingen av statlig styring har dermed stor betydning for måten en eventuell ny bydelsreform vil fungere.

Tiltagende bruk av sterke statlige styringsmidler vil i årene fremover kunne innskrenke kommunenes handlefrihet. Dette kan også gjøre det vanskeligere å opprettholde bydelene som lokaldemokratiske arenaer.

Skolesektoren er kanskje den tettest statlig styrte sektoren. Hvis grunnskolen legges til bydelene, vil bydelene i økende grad være eksponert for statlig styring.

4.3.2 Konsekvenser for politisk styring

Vi viste ovenfor hvordan det politiske styringssystemet består av fem relasjoner mellom bystyret, byrådet, bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene (figuren på side 153). I de følgende tre avsnittene skal vi forsøke å koble relasjonene til de mulige virkningene av en bydelsreform som vi har vært inne på til nå. Til slutt skal virkningene for de konkrete styringsmidlene vurderes.

Det er vanskelig å si noe presist om hvor mye og hvor sterkt disse virkningene vil slå ut i praksis. Det kan hende at mange av disse virkningene vil ha liten betydning hvis en moderat reform velges, mens virkningene blir sterkere hvis en radikal strategi legges til grunn.

Bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen

Bydelsutvalgenes politiske styringsrolle kan tenkes å bli påvirket av flere av de virkningene vi har kommet inn på ovenfor. Noen av hovedpunktene er de følgende:

- Avhengig av innretningen av reformen, er det sannsynlig at bydelsutvalgene vil stå overfor en mobilisering blant innbyggere og i lokale media. Eventuell desentralisering av nye oppgaver kan føre til at nye brukergrupper betrakter bydelspolitikken som en relevant arena. Noen nye tjenester kan være spesielt egnet til

¹²³ Sørensen, R. (1996): The legitimacy of norwegian local government: The impact of central government controls. Paper (unpubl.)

¹²⁴ I samtaler med forfatteren har politikere og tjenestemenn i Oslo kommune ved flere anledninger beskrevet desentralisering til bydelene som en ”desentralisering av avmakt”. Dette hentyder til det faktum at flere av tjenesteområdene som er lagt til bydelene, er områder hvor det foreligger sterke statlige føringer. Kommunen videre delegerer dermed myndighet som allerede er sterkt innskrenket.

å skape nytt engasjement. Flere innbyggere berøres av vedtak i det enkelte bydelsutvalg. Bydelspolitikken kan bli et mer interessant saksfelt for lokale media.

- Som en følge av en eventuell lokal mobilisering kan det hende at det lokale tilsnittet til bydelspolitikken vil bli styrket. Bydelsutvalgene vil kunne stå overfor sterkere press fra lokal opinion og organiserte grupper, og vil kanskje i større grad bli konfrontert med egne beslutninger i lokale media. En styrket lokalidentitet vil også kunne bidra til en sterkere "lokalisme".

Fra en lokaldemokratisk synsvinkel kan mange av disse virkningene fremstå som positive. En eventuell mobilisering av innbyggerne og et generelt økt engasjement i bydelspolitikken vil være i tråd med de eksplisitte målsetninger som ligger bak så vel forsøket med direkte valg, som selve bydelsreformen i 1988.

Ved en moderat reduksjon av antall bydeler, og uten utlegging av nye, store oppgaveområder til bydelene, vil sannsynligvis ikke disse effektene bli så markerte. Hvis reduksjonen i antall bydeler blir betydelig, samtidig som for eksempel grunnskolen legges ut, er det rimelig å anta at effektene blir betydelige. Spørsmålet er om virkningene blir så sterke at de får betydning for de andre relasjonene i styringssystemet.

La oss ta utgangspunkt i at bydelsreformen blir omfattende nok til at effektene knyttet til lokal mobilisering og et økt lokalt tilsnitt i politikken blir betydelige. I så fall er det grunn til å legge merke til følgende:

- En styrking av de lokale premissene i bydelspolitikken kan føre til at de sentrale styringssignalene vektlegges relativt mindre. Dette kan føre til at bystyrets og byrådets evne til helhetlig, overordnet styring svekkes.
- En styrking av de lokale premissene i bydelspolitikken kan også føre til større forskjeller mellom bydelsutvalgenes politiske prioriteringer. På sikt kan dette gi betydelige forskjeller bydelene imellom når det gjelder innsatsen innenfor det enkelte tjenesteområde.

En foreløpig oppsummering av virkningene på relasjonene internt i bydelene er dermed som følger:

Færre og større bydeler, særlig i kombinasjon med utlegging av nye oppgaver, kan styrke det lokale engasjementet i bydelspolitikken, og dessuten gi bydelspolitikken en sterkere lokal forankring. På sikt kan dette tenkes å gi større ulikheter bydelene imellom som følge av lokale politiske prioriteringer, og en svakere vektlegging av overordnede styringssignaler.

Bystyret og bydelsutvalgene

Vi har kommet inn på flere aspekter ved statens styring av kommunesektoren som antagelig vil få stor betydning for bystyrets politiske virksomheter i årene fremover, uavhengig av en eventuell ny bydelsreform. For det første vil statlig overtagelse av sykehusene føre til en sterk reduksjon av den oppgaveporteføljen som styres sentralt i kommunen. For det andre vil en eventuell videreføring av trenden med tiltagende bruk rettighetslovgivning, i kombinasjon med bruken av sterke statlige styringsmidler, effektivt redusere kommunens politiske handlingsrom.

Vi har også kommet inn på at hvis en ny bydelsreform innebærer at nye, store oppgaver legges ut til bydelene, vil den samlede reduksjonen av oppgaver som styres fra kommunen sentralt bli meget betydelig. Hvis for eksempel en desentralisering av grunnskolen kommer parallelt med statlig overtagelse av sykehusene, vil bydelenes andel av kommunens samlede virksomhet langt overstige den andelen som ligger sentralt. Dette

innebærer at bystyrets muligheter til direkte politisk styring av kommunens virksomheter reduseres. Spillerommet for politiske markeringer blir redusert.

Dette kan slås utvetydig fast, men det er samtidig ikke mulig å fastslå med noen som helst grad av sikkerhet hvordan bystyret vil forholde seg til en slik situasjon. La oss tenke oss tre mulige alternativer:

- (1) Bystyret inntar en overordnet, strategisk rolle overfor bydelene og de desentraliserte oppgavene, inklusive de nye oppgavene som eventuelt legges ut. Dette alternativet er en videreføring av dagens system, hvor bystyret i forholdsvis begrenset grad gir detaljerte, bindende føringer overfor den enkelte bydel. Men siden den relative andelen av kommunens virksomhet som ligger sentralt reduseres kraftig, vil bystyrets rolle i langt større omfang enn i dag måtte være av en slik overordnet, strategisk art. Dermed representerer denne strategien likevel noe nytt i forhold til dagens situasjon.
- (2) Bystyret går inn i en mer direkte styringsrolle overfor de desentraliserte tjenestene.
- (3) Bystyrets betydning som politisk organ svekkes, parallelt med at bydelene styrkes.

Her vil nok mye være avhengig av hvordan en eventuell ny bydelsreform innrettes. En moderat reduksjon av antall bydeler og begrenset desentralisering av nye oppgaver vil kanskje ikke gjøre at bystyrets posisjon endres så mye. Hvis bydelsreformen innebærer en betydelig reduksjon i antall bydeler og utlegging av nye, store oppgaver, i særdeleshet grunnskolen, er det imidlertid grunn til å anta at de virkningene vi har drøftet tidligere i dette avsnittet kan slå inn i sterkere grad:

Som overordnet politisk ansvarlig organ vil neppe bystyret akseptere at deres betydning svekkes (alternativ 3). Videre har det vist seg i mange kommuner at rollen som strategisk, overordnet organ (alternativ 1) ikke er uproblematisk. Denne strategien har blant annet blitt prøvd ut som et ledd i noen kommuners innføring av målstyringsprinsippet. Politikk dreier seg ikke minst om konkrete saker, og medlemmene av et politisk organ vil ofte finne det dypt utilfredsstillende å bare skulle beskjefte seg med overordnede spørsmål. Med andre ord: Et bystyre vil ønske å drive med politikk, og det kan derfor hende at en stor reduksjon i de sentralt styrte oppgavene vil dreie bystyrets rolle over mot det som ligger i alternativ 2, altså en mer direkte inngripen i bydelenes oppgaver.

Sannsynligheten for en slik utvikling synes å støttes av flere forhold knyttet til konsekvensene av en eventuell bydelsreform. Vi har tidligere argumentert for at en reform kan gi større ulikheter bydelene imellom. Dette vil i så fall både skyldes at hver bydel får relativt større budsjetter, og at de lokale premissene for prioriteringene får relativt større vekt. Videre har vi hevdet at det er grunn til å anta at media vil rette søkelyset mot disse ulikhetene. Det vil kunne oppstå situasjoner hvor bystyret stilles til ansvar for utfallet av bydelenes prioriteringer, hvor det blir politisk vanskelig for bystyret å ikke gripe inn i konkrete saksfelt eller overfor enkeltbydeler.

Et annet forhold, er at økt "lokalisme" i bydelene kan føre til at bystyrets evne til indirekte styring av bydelene svekkes. En grunn til dette er at lokal mobilisering kan styrke betydningen av lokale politiske prosesser i bydelene, og svekke den relative betydningen av de indirekte styringssignalene. Dermed kan bystyret føle seg presset til å gå over fra indirekte styring til mer direkte virkemidler, slik som vedtak, anke, øremerking av midler og annet.

Det kan også være sider ved eventuelle nye oppgaver som kan dreie bystyret over mot en mer styrende rolle overfor bydelene. Her har spesielt skolepolitikken stor potensiell betydning. Det er generelt stor oppmerksomhet rundt skolepolitikken i media, og dette er

et felt mange er sterkt opptatt av. Dette gjelder ikke bare i media og blant innbyggerne, men også blant bystyrerepresentantene selv. Det kan være grunn til å tro at det innen skolepolitikken vil være spesielt vanskelig for bystyret å avstå fra en mer direkte styringsrolle.

Et siste moment har å gjøre med endringene i statlig styring av kommunesektoren. Bystyret kan bli tvunget til å gripe mer direkte inn overfor bydelene fordi bystyret er i den politiske "styringslinjen" som rettighetslovene (og for så vidt særlovene) til syvende og sist skaper *fra staten til bydelene*.

Konklusjonen angående relasjonene mellom bystyret og bydelsutvalgene er derfor:

En bydelsreform som innebærer en betydelig reduksjon av antall bydeler i kombinasjon med utlegging av store, nye oppgaver til bydelene, vil kunne dreie bystyret i retning av mer direkte inngripen overfor bydelene. Dette vil kunne svekke bydelene som politiske organer, og føre til økte spenninger mellom styringsnivåene. Ved en mindre omfattende reduksjon av antall bydeler og uten desentralisering av store, nye oppgaver vil disse virkningene antagelig bli mindre merkbare.

Byrådets relasjoner til bystyret, bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene

Hvordan vil de parlamentariske relasjonene mellom bystyret og byrådet påvirkes av en eventuell bydelsreform? Dette er kanskje det feltet det er vanskeligst å si noe om med noen grad av sikkerhet. Grunnen til dette, er at alle antagelsene her er knyttet til andre antagelser om mulige virkninger. Disse resonnementene må derfor følges av spesielt store forbehold.

Byrådet er den øverste leder for kommunens samlede administrasjon, og dette inkluderer bydelene. Byrådet er parlamentarisk ansvarlig for at bystyrets politiske målsetninger får gjennomslag i kommuneorganisasjonen, altså også i bydelene. Byrådet har også egne politiske målsetninger som retter seg mot bydelenes områder. Samtidig er ikke byrådet politisk overordnet bydelene. Denne situasjonen ble problematisert i forbindelse med evalueringen av det såkalte BUBA-forsøket (Klausen 1997). Systemet forutsetter at byrådet må forsøke å påvirke politikken som føres i bydelene indirekte, uten å kunne omgjøre lokale vedtak.

Spørsmålet er hvordan en bydelsreform vil slå ut i denne sammenheng. På bakgrunn av de resonnementene som er gjennomført til nå, vil vi antyde følgende mulige utviklingstrekk:

- En reduksjon i antall bydeler kan tenkes å forenkle byrådets funksjoner overfor bydelene, og dermed bidra til at byrådets posisjon styrkes. Argumentet er rett og slett at det blir færre separate bydelsforvaltninger å forholde seg til, færre bydelsdirektører, færre enheter på alle oppstillingene om bydelenes ressursbruk og tjenesteproduksjon.
- Økte ulikheter mellom bydelene, som følge av politisk mobilisering lokalt, kan føre til at bystyrets og byrådets politiske gjennomslag svekkes. Dette kan for eksempel komme til uttrykk ved at målsetningene som ligger i plantallene blir vanskeligere å oppnå.
- Vi har argumentert for at en betydelig reduksjon i antall bydeler, særlig i kombinasjon med utlegging av nye tjenester, vil kunne føre til et politisk press mot sentralnivået i kommunen om å gripe inn overfor bydelene, både samlet og enkeltvis. Det er grunn til å tro at dette presset i særlig grad vil rette seg mot byrådet, og da spesielt mot byrådslederen og byråden for eldre og bydelene. En tidligere byråd har i

samtale med forfatteren vist til at media i alt for stor grad (etter hans oppfatning) forsøker å gå til byråden med saker som bydelene har ansvar for. Spørsmålet er om disse sakene vil bli så politisk belastende at byrådet av denne grunn griper mer inn overfor bydelene.

- Vi argumenterte ovenfor for at bystyret av flere grunner kan tenkes å gå inn i en mer intervensjonistisk rolle overfor bydelene. Hvis dette viser seg å holde stikk, vil dette kunne oppfattes som en slags ”stortingsregjereri” på kommunenivå. Dette kan føre til spenninger mellom byrådet og bystyret, fordi byrådets rolle som initierende og iverksettende organ dermed kommer under press.
- De store og systematiske forskjellene mellom bydelene når det gjelder levekår og befolkningssammensetning gir i dag bystyret og byrådet gode muligheter til å styre indirekte politisk. Ved å justere på kriterievektene eller fordelingen av midler mellom funksjonsområdene kan for eksempel budsjettet for Oslo gir en profil som tilgodeser bydeler med store levekårsproblemer. En politiker utla dette overfor forfatteren som å for eksempel kunne ”flytte penger østover”. Spørsmålet er om en reduksjon i antall bydeler vil kunne føre til at denne styringsmuligheten svekkes? I et intervju forfatteren gjennomførte med en sentral politiker i Bergen, i forbindelse med bydelsforsøket, ble dette poenget fremhevet sterkt. Vedkommende trodde bystyret i Bergen ville innta en mer intervensjonistisk rolle overfor bydelene enn det bystyret i Oslo har gjort, nettopp fordi forskjellene mellom bydelene ikke er så store i Bergen som i Oslo. Man finner i større grad at innbyggere med varierte levekår er bosatt i samme bydel. Dermed er det vanskeligere å ”flytte penger” uten å gripe mer direkte inn.
- Det fremheves ofte at bydelsordningens suksess (ikke minst ved dens overlevelse i snart 13 år) ikke minst er knyttet til den alminnelige aksepten for kriteriesystemet. Det er lite konflikter knyttet til fordelingen av penger mellom bydelene, og dette bidrar til at ordningen har vært opprettholdt. Et eksempel på det motsatte er København. Her var det omfattende konflikter knyttet til fordelingen av midler, og dette fikk betydelige konsekvenser for forløpet av bydelsforsøket. Spørsmålet er om større og færre bydeler kan gi mer konflikter om kriteriefordelingen. Kan det hende at lokal mobilisering, medieoppmerksomhet og identitet knyttet til et større byområde vil føre til at hver bydel krever at deres egen tildeling økes, altså som et utslag av større lokal selvhevdelse?

4.4 Konklusjoner

I dette avsnittet skal vurderingene så langt sees i sammenheng, og sammenfattes. I neste og siste avsnitt skal konsekvensene for spesifikke styringsmidler vurderes.

Resonnementene er delvis bygget på ”sikre” premisser, det vil si resonnementer om forhold som (1) følger logisk av en ny bydelsreform, eller som (2) eventuelt vil inntreffe uavhengig av en bydelsreform:

1. Hvis bydelene blir større og færre, følger det logisk at vedtakene i det enkelte bydelsutvalg får større betydning, både i den forstand at flere innbyggere berøres og ved at det enkelte bydelsutvalg disponerer en større del av kommunens samlede ressurser. I den grad reduksjonen av antall bydeler blir tilstrekkelig stor, vil vedtak i det enkelte bydelsutvalg (til forskjell fra dagens situasjon) kunne få utslagsgivende betydning for kommunens samlede måloppnåelse, slik dette for eksempel er nedfelt i plantallene.

2. Statlig overtagelse av sykehusene vil redusere omfanget av den oppgaveporteføljen som styres på sentralt nivå i kommunen. En tiltagende bruk av rettighetslovgivning og andre sterke statlige styringsmidler vil kunne øke presset på den kommunale handlefriheten.

Videre har vi argumentert for at disse og flere forhold kan føre til et visst omfang av *lokal politisk mobilisering* i bydelene. Begrunnelser for dette, er

- Økt antall berørte for vedtakene i det enkelte bydelsutvalg
- Styrket identitet til, og oppmerksomhet rundt, bydelsutvalg som styrer over et større område
- Mobiliserende virkninger av eventuelle nye oppgaver.

Samlet sett kan dette føre til at politikken i bydelsutvalgene i større grad vil preges av lokale premisser, og at overordnede politiske signaler får mindre vekt. Dette kan igjen føre til at ulikhetene i tjenestetilbud (prioritering av ulike områder) bydelene imellom øker.

En reduksjon av antall bydeler vil kunne føre til at ulikheter mellom bydelene (både de som skyldes lokale politiske prioriteringsvedtak og de som har andre forklaringer) vil bli mer synlige i media. Eventuelle nye oppgaver i bydelene, særlig grunnskolen, kan også tenkes å øke medieoppmerksomheten rundt slike ulikheter. Dette kan utløse et politisk press i retning av økt inngripen overfor bydelene fra sentralt hold i kommunen.

Kombinasjonen av statlig overtagelse av sykehusene og en eventuell desentralisering av nye oppgaver til bydelene vil med nødvendighet måtte føre til at bystyret og byrådet revurderer sin styringspraksis. I prinsippet legger en slik situasjon til rette for at de sentrale politiske organene inntar en mer strategisk, indirekte styringsrolle, i et kommunalt styringssystem hvor bydelene har en klar overvekt av tjenesteforvaltningen og driftsbudsjettet. Det er imidlertid mange forhold som indikerer at bystyret og byrådet vil velge en annen strategi, og i stedet gå inn i en mer intervensjonistisk rolle i enkeltsaker og overfor enkeltbydeler. Begrunnelser for dette, er politisk press fra medier og opinion, sterkere statlige føringer (som kanaliseres til bydelene gjennom bystyret og byrådet), behov for politiske markeringer, svakere effekt av indirekte styringsmidler som følge av lokal mobilisering samt spesielle trekk ved eventuelle nye utlagte oppgaver.

I sum gjør dette at mulige konsekvenser for kommunens helhetlige, overordnede styring av bydelssektoren som følge av en ny bydelsreform *kan* være:

- Lokal mobilisering, økt vektlegging av lokale premisser, svekkelse av overordnede politiske føringer, større ulikheter mellom bydelene og større oppmerksomhet rundt disse
- En dreining fra bruk av indirekte til direkte styringsmidler overfor bydelene fra bystyrets og byrådets side
- En dreining fra overordnet styring av bydelene under ett, til direkte tiltak overfor enkeltbydeler
- En mer aktiv og direkte styringsrolle overfor bydelene fra bystyrets side
- Økte spenninger i den parlamentariske relasjonen mellom bystyre og byråd, som følge av ”bystyreregjereri”
- Økte spenninger i relasjonene mellom styringsnivåene

Disse virkningene er sterkt betinget av hvor stor reduksjonen i antall bydeler blir, og hvilke nye oppgaver som eventuelt legges ut. Moderate endringer vil kanskje ikke gi særlig følbare utslag i det hele tatt.

En av de viktigste avveiningene som bør gjøres når en ny bydelsreform vurderes, er om det er *ønskelig* å gi bydelene større politisk handlefrihet, og om det er *realistisk* at de faktisk vil få det, i lys av utviklingen av statlig styringspraksis og mulige endringer i bystyrets og byrådets styringspraksis. Det er grunn til å advare mot reformtiltak som er egnet til å øke den politiske mobiliseringen rundt bydelspolitikken og vektleggingen av lokale beslutningspremisser, samtidig som andre sider ved reformen kan tenkes å utløse sterkere og mer direkte intervensjon i bydelspolitikken fra overordnet politisk nivå. Dette er virkninger som trekker i hver sin retning, noe som vil kunne være destruktivt for hele styringssystemet.

Dagens bydelsordning er, som vi tidligere har hevdet, basert på en form for balanse mellom lokal handlefrihet og helhetlig, overordnet styring. Bystyret har alle formelle fullmakter til å overprøve lokale beslutninger. Når disse fullmaktene brukes i begrenset grad, skyldes dette en bevissthet rundt intensjonen bak bydelsreformen av 1988, som var at bydelene skulle få en betydelig handlefrihet. Fra bydelenes synsvinkel, er det en tilsvarende bevissthet rundt bydelenes ansvar for å opprettholde denne balansen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom oppslutningen rundt kriteriesystemet, og ved at det sjelden fattes vedtak som legger opp til at anke utløses.

Det er viktig at hensynet til denne balansen legges til grunn når en eventuell ny bydelsreform skal utformes. I modul 1 i denne rapporten fremkommer det at så mange som tre av fire bydelspolitikere mener at føringer fra bystyret og byrådet gjør bydelsutvalgenes reelle styringsmuligheter "helt marginale". Hvis det legges opp til reformer som i praksis svekker bydelsutvalgenes handlefrihet ytterligere i forhold til dagens situasjon, er det grunn til å forutse en gradvis svekkelse av hele bydelsordningen. Erfaringene fra Trondheim, og fra Bergen før bydelsreformen, viser at umyndiggjorte bydelsutvalg på sikt er lite levedyktige.

4.5 Konsekvenser for spesifikke styringsmidler

Verbale signaler

Dette styringsmiddelet kan tenkes å få *svakere* gjennomslagskraft, hvis det er korrekt at innslaget av lokale premisser i bydelenes beslutningsprosesser får økt vekt. De verbale signalene vil i så fall ha mindre betydning for bydelsutvalgenes faktiske disposisjoner.

Plantallene

Hvis en bydelsreform fører til at bydelsutvalgenes disposisjoner blir mer preget av lokale prioriteringer, vil plantallene gi *svakere* føringer på utviklingen av tjenestetilbudet i bydelene.

Videre vil en radikal reduksjon av antall bydeler kunne føre til at disposisjoner i det enkelte bydelsutvalg får målbare virkninger for oppnåelsen av de målsetninger som ligger i plantallene. Dette gjør det aktuelt å dreie bruken av plantallene over mot overvåking av enkeltbydeler. I dag er plantallene først og fremst en indikasjon på den samlede måloppnåelsen i bydelene.

Kriteriesystemet

Det er grunn til å tro at de politiske føringer som ligger i inndelingen av bydelenes tildelinger i funksjonsområder, vil *svekket* hvis antallet bydeler reduseres sterkt. Bakgrunnen for denne antagelsen, er at lokale beslutningspremisser vil tillegges større vekt.

Videre kan det hende at en radikal reduksjon av antall bydeler kan føre til et økt konfliktnivå knyttet til fordelingen av bydelenes totalramme. Med andre ord, det kan hende at den høye graden av legitimitet som dagens system for budsjettfordeling har, kommer under press. Begrunnelsen for dette, er flerfoldig. Færre og større bydeler vil føre til at ulikheter i tildelingene (uttrykt som nominelle beløp pr. innbygger) bydelene imellom blir større og mer synlige. Hvis media løfter frem saker om dette, er det ikke å forvente at de forholdsvis komplekse sammenhengene mellom levekår og tjenestebehov blir tillagt den nødvendige betydning. Endelig vil store bydeler, som dekker hele områder av byen, kunne tenkes å velge en strategi basert på maksimering av egen bydels tildelinger.

Det kan hende at en radikal reduksjon av antall bydeler vil føre til en svekkelse av de indirekte styringsmuligheter bystyret har tilgjengelig gjennom kriteriesystemet. Vi har argumentert for at en betydelig reduksjon i antall bydeler vil kunne føre til større heterogenitet i levekår innad i den enkelte bydel, og dermed en viss utjevning av levekårsforskjellene bydelene imellom (dette er selvsagt svært avhengig av hvor grensene trekkes). I så fall blir det vanskeligere å gi tildelingen en politisk innretning gjennom vektingen av de ulike kriteriene.

Særskilte tildelinger

Hvis det viser seg at bystyret går inn i en mer direkte, intervensjonistisk styringsrolle overfor bydelene, kan det hende at andelen av bydelenes tildelinger som kommer i form av særskilte tildelinger økes, slik at andelen som kommer som rammetildeling synker. Dette vil i så fall være en parallell til utviklingen i kommunesektoren gjennom 1990-tallet. Bruk av særskilte tildelinger vil være et aktuelt styringsredskap for bystyret, dersom bystyret går inn i en mer direkte styringsrolle.

Anke

Ankeinstitutet er blant de sterkeste direkte styringsmidlene bystyret har til rådighet overfor bydelene. Anke er videre et styringsmiddel som retter seg mot enkeltbydeler, og ikke mot bydelene samlet. Vi vil anta at en radikal reduksjon i antall bydeler i kombinasjon med omfattende utlegging av nye oppgaver kan føre til en økning i antall tilfeller hvor vedtak i bydelsutvalg ankes inn for bystyret. Begrunnelsene for denne antagelsen, er de følgende:

- En generell dreining mot mer direkte styringsmidler som følge av en mer direkte og intervensjonistisk styringsrolle hos bystyret
- En generell dreining mot bruk av styringstiltak overfor enkeltbydeler, som følge av at disposisjonene i det enkelte bydelsutvalg får betydelige utslag på den samlede kommunale måloppnåelsen
- Større oppmerksomhet i offentligheten rundt vedtak i enkeltbydeler kan gi økt press i retning av sentral politisk inngripen i enkeltsaker
- Lokal mobilisering kan føre til større vektlegging av lokale beslutningspremisser, og dette øker sannsynligheten for at et bydelsutvalg fatter vedtak i strid med overordnede politiske retningslinjer
- Nye oppgaver som eventuelt legges ut kan ha større politisk interesse ut over den enkelte bydel. Dette gjelder ikke minst skolesektoren. Vi vet at forholdsvis detaljpregede beslutninger i skolesektoren har blitt gjort til gjenstand for vedtak i Stortinget, for eksempel bestemmelsene om rett til å gå på skole i nærmiljøet. Det er grunn til å tro at også bystyret vil ha sterke politiske interesser knyttet til forskjellige

vedtak i bydelene, hvis grunnskolen legges ut. Dermed er det også større sannsynlighet for at vedtak ankes.

Vedtak i bystyret

Vi vil anta at en betydelig reduksjon i antall bydeler, i kombinasjon med utlegging av nye, store oppgaver, vil kunne føre til en *økning* i bruken av spesifikke vedtak i bystyret. Bindende bystyrevedtak kan, avhengig av innholdet i vedtakene, være blant de mest direkte styringsmidlene bystyret har overfor bydelene. Antagelsen er dermed i tråd med den mer generelle antagelsen om at det kan inntreffe en dreining fra bruk av indirekte til direkte styringsmidler.

Utlegging av nye oppgaver aktualiserer også en økt bruk av bystyrevedtak. Det kan hende at bystyret vil ønske å beholde en betydelig grad av politisk kontroll over grunnskolesektoren også hvis den legges til bydelene. I så fall vil bystyrevedtak være et relevant virkemiddel.

Det er grunn til å legge merke til at bruken av verbalvedtak i bystyret, altså verbale vedtak i forbindelse med budsjettbehandlingen, har økt dramatisk de siste årene, og dette er altså en trend som forekommer i forkant av en eventuell bydelsreform. I en undersøkelse fremkommer det at antall verbalforslag til årsbudsjettet økte fra et stabilt nivå på om lag 40 forslag i perioden 1991-1995 til nærmere 200 i 1997.¹²⁵ Dette indikerer at bystyret allerede er inne i en utvikling mot noe sterkere direkte styring.

Rundskriv og administrativ oppfølging

Det kan hevdes at en reduksjon i antall bydeler vil *styrke* byrådets administrative oppfølging av bydelene, fordi det blir færre bydelsadministrasjoner å forholde seg til. Samtidig vil en betydelig reduksjon i antall bydeler kunne føre til at vedtak i det enkelte bydelsutvalg (og tilstandene i den enkelte bydelsadministrasjon) får målbare utslag på den samlede oppnåelsen av overordnede kommunale målsetninger. Dermed kan det hende at oppfølgingen av bydelene gjennom rundskriv og administrativ oppfølging blir tettere og mer utstrakt. Kontakten mellom byrådsavdelingene og den enkelte bydelsadministrasjon vil øke, og bydelsdirektørene blir tettere knyttet til byrådet.

Partikanalen

Det er vanskelig å utlede begrunnede antagelser om hvordan en bydelsreform vil slå ut når det gjelder partikanalen som styringsmiddel. Hvis lokale beslutningspremisser får økt betydning, og de indirekte styringsmidlene svekkes, kan det hende at partikanalen vil bidra til å moderere virkningene av dette. Samtidig vet vi fra foreliggende forskning at partikanalen har begrenset betydning i de tilfeller hvor det oppstår politiske konflikter mellom en bydel og bystyret/byrådet (Klausen 1997). Bydelsutvalgene ønsker helst å oppnå lokal konsensus når de oppfatter at en sak har et slikt konfliktpotensiale, og det viser seg at partigrupper lokalt i slike tilfeller ofte går mot sine partifeller sentralt. Dermed er det vanskelig å si hvilken betydning partikanalen vil få.

Økonomistyring

Det er grunn til å tro at byrådets løpende oppfølging av bydelene vil *styrkes* som følge av en reduksjon i antall bydeler, ved at ordningen blir mer oversiktlig. Kontakten mellom byrådsavdelingene og den enkelte bydelsforvaltning vil kunne gjøres tettere, og det blir enklere for byrådsavdeling for finans å opprettholde inngående kunnskaper om forholdene i den enkelte bydel. Samlet kan dette tenkes å styrke økonomistyringen.

¹²⁵ Dette fremkommer i NIBRs evaluering av parlamentarisme i Oslo kommune (Hagen et al. 1999).

Samtidig er økonomistyringen allerede et sterkt ledd i bydelsordningen. Salderingskravet overtreedes meget sjelden, og bydelene viser generelt stor vilje og evne til selv å håndtere pressede budsjettssituasjoner. Dermed kan det stilles et spørsmål ved *behovet* for å styrke den overordnede økonomistyringen ytterligere.

Det er ikke grunn til å anta at rapporteringsordningene (tertiarapporteringen) vil svekkes som følge av en reduksjon av antall bydeler, tvert i mot er det grunn til å tro at byrådsavdeling for finans og for eldre og bydelene vil kunne opprettholde enda mer inngående kjennskap til forholdene i den enkelte bydel.

Det er etter vår oppfatning først og fremst grunn til å advare mot en situasjon hvor konsekvensene for den politiske styringen av bydelene og av kommunen som helhet fører til et generelt mer konfliktpreget styringsklima, og hvor lokal mobilisering og "byregionale" spenninger slår inn i økt grad. Hvis oppslutningen rundt kriteriesystemet og lojaliteten til salderingskravet svekkes, vil dette få store konsekvenser for økonomistyringen. Det finnes flere eksempler på at dette er en reell risiko. For eksempel ble bydelsforsøket i København (etter evaluators oppfatning) sterkt preget av konflikter rundt tildelingene, og av problemer mht. salderingen av bydelenes budsjetter.

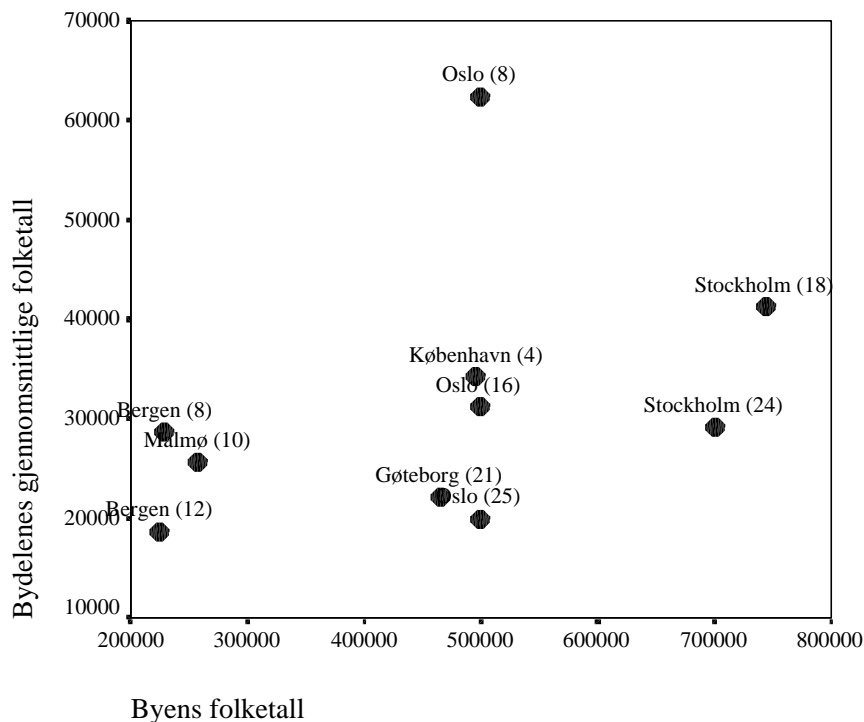
Styringsrelasjonene

Vi har gjentatte ganger understreket at mange av resonnementene i dette kapittelet er sterkt betinget av omfanget av en eventuell ny bydelsreform. Det er på ingen måte gitt at en ny bydelsreform vil føre til at relasjonene mellom styringsnivåene (bydelene og kommunen sentralt) vil endres grunnleggende som følge av en reform, men sannsynligheten for dette vil antagelig være høyere jo større reduksjonen i antallet bydeler blir, og jo større omfang av nye oppaver som legges ut. Samtidig har vi påpekt forhold som vi ha betydning for en ny bydelsreform uavhengig av hvordan reformen innrettes. Dette er særlig forhold som har å gjøre med statlig styringspraksis og statlig overtagelse av sykehusene. Det kan legges til grunn at styringsrelasjonene i dagens situasjon er basert på forutsetninger som uansett vil utfordres i årene som kommer, uavhengig av en eventuell bydelsreform. Bydelenes handlefrihet kan bli innskrenket av tiltagende bruk av rettighetslovgivning og andre sterke styringsmidler overfor kommunesektoren. Bystyrets styringsrolle vil uansett bli preget av at en betydelig del av den sentralt styrte oppgaveporteføljen bortfaller.

Det sentrale spørsmålet blir da (i den grad argumentene til nå regnes som realistiske) på hvilket punkt disse virkningene vil slå ut i betydelig grad. La oss avslutningsvis resonnerer litt rundt de beslutninger som er fattet om antall bydeler i byer det er relevant å sammenligne Oslo med.

Figuren nedenfor viser åtte bydelsordninger i skandinaviske storbyer. Her er bydelenes gjennomsnittlige størrelse satt opp mot byenes totale innbyggertall.

Figur 4.3 Innbyggertall i byene og bydelene (gjennomsnitt)



Antall bydeler er satt i parentes. I denne figuren er Oslo satt inn med tre alternativer: Dagens ordning (25 bydeler) og to ordninger med henholdsvis 8 og 16 bydeler.

Vi ser at de eksisterende bydelenes gjennomsnittlige størrelse varierer innenfor intervallet 20 – 35 000 innbyggere, bortsett fra de 18 bydelene i Stockholm, som har 41317 innbyggere i gjennomsnitt. Figuren viser at en by med Oslos størrelse kan redusere antallet bydeler med om lag en tredjedel, til for eksempel 16, og likevel holde seg innenfor hovedtrenden av bydelsordninger vi har sammenlignbare erfaringer med. Samtidig er det grunn til å legge merke til at den gjennomsnittlige størrelsen på disse 16 bydelene vil være omtrent på nivå med de største bydelene i dagens ordning. Det er heller ikke nødvendig å innføre nye bydeler som er dramatisk større enn dagens største bydeler, fordi om det gjennomsnittlige antallet innbyggere øker. Dette indikerer at en reform hvor antallet bydeler settes til rundt 16, vil falle innenfor erfaringshorisonten. Det er liten grunn til å anta at disse nye 16 bydelene vil opptre på en radikalt annerledes måte enn dagens 25 bydeler, siden innbyggertallene ligger innenfor det intervallet vi allerede har erfaringer med.

Figuren viser at erfaringene med ordninger hvor antallet bydeler er lavt (8-12 bydeler) kun finnes i Bergen og Malmø, altså byer som er betraktelig mindre enn Oslo. Hvis Oslo gjennomfører en reform som gir et tilsvarende antall bydeler, vil dette innebære et steg utenfor erfaringshorisonten. Ingen annen by med tilsvarende folketall har hatt så få bydeler, og ingen by har hatt så høyt gjennomsnittlig innbyggertall i bydelene.

To av byene, Stockholm og Bergen, har i de senere år redusert antall bydeler. Disse reduksjonene har utgjort 1/3 til 1/4 av antallet. I Oslo tilsvarer dette en reduksjon fra 25 til 16-18 bydeler. Vår oppfatning er at en slik reduksjon i seg selv vil gi moderate virkninger på den politiske styringen av Oslo kommune. Med andre ord tror vi at mange av

virkningene av en bydelsreform som er drøftet i dette kapitlet i så fall vil slå ut i beskjeden grad.

Om antall bydeler reduseres til rundt 8, tror vi derimot det er *meget sannsynlig* at virkningene av en bydelsreform vil bli slik drøftingen indikerer. Det må understrekes at denne konklusjonen ikke bygger på empiriske data, siden ingen annen by har innført ordninger med så mange innbyggere i hver bydel.

5 Modul 4

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal bydelsordningene i nordiske storbyer sammenlignes langs dimensjonene størrelse og effektivitet. Effektivitet defineres som best mulig tilpasning av bruken av knappe ressurser til befolkningens ønsker og behov (formåls effektivitet), størst mulig volum av tjenester i forhold til de ressursene som settes inn (produksjonseffektivitet), fleksibilitet og tilpasningsevne i tjenesteforvaltningen (effektiv administrasjon) og samordning av tjenestene overfor den enkelte bruker (kvalitet). Hensikten med kapitlet er å undersøke om det er en sammenheng mellom bydelenes størrelse og effektivitet. Byene er Oslo, Bergen, Stockholm, Gøteborg, Malmø og København¹²⁶. Disse byene fikk sine bydelsordninger på ulike tidspunkter; Oslo var først ute i 1988, dernest Gøteborg i 1990, Malmø 1996 og Stockholm 1997. København iverksatte aldri noe mer enn en prøveordning, og i Bergen ble bydelsordningen iverksatt første januar 2000. Blant disse byene skiller Oslo seg ut ved å la bydelene forvalte mindre kommunens driftsutgifter enn i de andre byene. I Oslo er det også lagt ut færre tjenester. Mens det er et fellestrekk mellom byene at helsetjenester, pleie og omsorg for eldre og handikappede, sosialtjenester og barnevern, og oppveksttjenester inklusive barnehager, grunnskole og ungdomstilbud er lagt ut, har Oslo unnlatt å desentralisere ansvaret for grunnskolene. Det knytter seg derfor spesiell interesse til å se hvilke erfaringer andre byer har med desentralisert styring av denne sektoren. Men i utgangspunktet er erfaringene med styringen og forvaltningen av alle desentraliserte tjenester relevante å trekke ut. Et tredje trekk, som er felles for alle byene, er at økonomien i bydelene styres av et kriteriebasert system for fordeling av økonomiske midler fra kommunalt nivå til bydelene.¹²⁷

Å bedre effektiviteten er generelt en målsetting ved de kommunale desentraliseringsreformene (Bäck og Johansson 1997). Effektivitet har vært en målsetting i de bydelsordningene vi ser på her, og innebærer at det artikuleres forventinger om at et av resultatene av reformen skal være en mer helhetlig og effektiv ressursutnyttelse. Det omfatter elementer som økt innsikt og kunnskap om virksomheten, raskere og bedre beslutninger, bedre utnyttelse på tvers av sektorområdene og økt fokus mot helhetsløsninger og løsninger som setter brukerne i fokus (Kristiansen og Haveraaen 2001). Hensiktene med desentralisering er altså flerfoldige, og et antall argumenter er fremført til fordel for det syn at bydelsordninger innebærer effektivisering av tjenesteforvaltningen, i vid forstad av ordet. Nærhet til brukerne og bedre kunnskaper om lokale behovsvariasjoner, få ansatte og små sektorforvaltninger, lavt antall tjenestesteder

¹²⁶ I København er det vedtatt at de fire prøvebydelene skal legges ned 31.12.2001, og de er nå under avvikling.

¹²⁷ Dette var ikke tilfelle for Københavns vedkommende, for Bergen er systemet under utarbeidelse og forventes å være iverksatt i sin helhet i 2003.

og bedret oversikt og kunnskap om de enkelte tjenestestedene er blant premissene som trekkes frem for at det vil foreligge effekter av effektivisering.

I demokratiteorien er størrelse en variabel som antas å påvirke innbyggernes vilje og evne til å delta. Samtidig antas den å kunne påvirke tjenesteproduksjonen- og fordelingen, som i all hovedsak er aspekter som evalueres ved hjelp av organisasjonsteoretiske innfallsvinkler. Hvilken størrelse primærkommunene bør ha for å kunne optimalisere begge disse aspektene, er en kontinuerlig debatt både i Norge og de andre landene som inngår i undersøkelsen. Det er også en debatt som pågår i forhold til bydelsorganisering. I Stockholm ble antallet bydeler redusert med seks, fra 24 til 18, etter prøveperioden, og både Nyseth (2000, 2001) og Montin (1998) viser at små og mellomstore kommuner som innfører ordninger med kommunedeler eller bydeler, har en tendens til å avvikle dem etter at forsøksperiodene er over. Avviklingen kan tilskrives både forhold i kommunenes omgivelser, for eksempel innbyggere som er utilfredse, og forhold i den enkelte kommune som knytter an til valg av organisasjonsmodeller. I dette kapitlet skal det fokuseres på bydelsorganisering i nordiske storbyer med hensyn på forholdet mellom størrelse og effektivitet.

5.2 Metode

Kapitlet er resultatet av en litteraturstudie. Med det formål å trekke ut erfaringene som er gjort i de ulike byene med hensyn til kostnadseffektivitet og forvaltning av tjenesteproduksjonen i bydelene, er det gjort en gjennomgang av publikasjoner fra studier av bydelsordninger i skandinaviske storbyer. Erfaringene de ulike byene rapporterer at de har gjort skal, så langt som mulig, knyttes til spørsmålet om bydelsstørrelse. Det legges vekt på hvilke tjenester som er desentralisert og rapportering om oppfatninger av effektivitet. Størrelse er kun i liten grad et eksplisitt premiss for analysene som er gjort i de publiserte rapportene som skal gjennomgås. Derfor vil dette kapitlet i stor grad være basert på å utlede informerte resonneringer om hvordan størrelsesvariabelen kan ha sammenheng med de ulike aspektene ved tjenesteforvaltningen.

Kapitlet baseres på resultatene fra ulike evalueringsprosjekter som er iverksatt uavhengig av hverandre på ulike tidspunkter. Evalueringene er også forskjellige i omfang og i hva det er fokusert på. Mens evalueringen som er gjennomført i Gøteborg og Stockholm behandler de to viktigste målsettingene for bydelsreformene, effektivisering og demokratisering, har evalueringen som er gjennomført i Malmø i stor grad fokusert kun på eventuelle demokratiseringsgevinster. Disse tre evalueringsprosjektene har imidlertid det til felles at de på svært grundige måter dokumenterer bydelsreformene i respektive byer. Designet på evalueringene er også i stor grad et før- og etter- design, noe som øker både den forskningsmessige kvaliteten, samt kvaliteten på resultatene som bakgrunnsmateriale. Evalueringen av København dokumenterer i stor grad prosessene forbundet med å gjennomføre et forsøk med bydeler. Den omfatter videre bare fire av 15 bydeler, og er derfor ikke like god som bakgrunnsmateriale som de svenske evalueringene er. For Oslos vedkommende er det ikke gjennomført evaluering av helheten i bydelsreformen. Det er fokusert på både effektivitets- og demokratidimensjonen, men det er gjort i delprosjekter, og dels i sammenheng med bydelsorganisering i andre kommuner også er evaluert. For Bergen er det enda ikke satt i gang en evaluering av reformen fra 2000. Forsøket som ble gjennomført årene 1997-2000 er dokumentert i samme evalueringsoppdrag som Oslo. Forsøket i Bergen omfatter bare to bydeler, og er dermed ikke fullgodt som bakgrunnsmateriale. Til nå foreligger det et

paper som presenterer en del nøkkeltall, og vår informasjon om Bergen hentes i stor grad fra dette.

5.3 Effektivitetsbegrepet

5.3.1 Innledning

Kommuneloven åpner for at desentralisering i kommuneorganisasjonen kan skje på to måter. Som en politisk desentralisering der den representative autoriteten overføres fra en gruppe representanter til en annen, og som en administrativ desentralisering, der det foregår delegering av oppgaver og ansvar fra et nivå til et annet (Pollitt et al 1999). Politisk desentralisering vil medføre at det lavere nivået får rett til å prioritere mellom ulike virksomheter, administrativ desentralisering vil medføre at det lavere nivået gis større handlingsfrihet (Jonsson 2001). I Oslo og de andre storbyene er desentraliseringen både politisk og administrativ. Det har implikasjoner både for den demokratiske deltakelsen som kan foregå i forhold til flere nivåer, og det har implikasjoner for den helhetlige styringen av tjenestefordelingen i kommunen. Denne problemstillingen er nærmere bearbeidet i modul II, men fungerer som et bakteppe for de drøftingene som foregår i denne modulen.

Effektivitet er et begrep som behandles i demokratiteorien. I den forbindelse handler det om den demokratiske deltakelsen, og sier noe om i hvilken grad innbyggerne kan delta på like vilkår for å gi uttrykk for sine preferanser med hensyn til de tjenestene som fordeles (Dahl 1989). Hvordan bydelene er organisert for å tilrettelegge for innbyggernes demokratiske deltakelse, det vil si hvilke mekanismer det legges til rette for at innbyggerne kan ta i bruk for å delta, er av betydning. Eksempler på mekanismer er valg til bydelsutvalg, oppmøte på bydelsutvalgsmøter samt komitémøter, og etablering av treffetider for politikere og administrasjon. Valg er den vanligste måten å legge til rette for artikulering av preferanser, men også de andre formene vil kunne påvirke politikeres, men også tjenestemenns lydhørhet overfor befolkningen (Erlingsson og Nilsson 2000). Det er denne lydhørheten som antas å bli påvirket av størrelse på den måten at det er enklere for innbyggere å ta kontakt og uttrykke sine preferanser i små enheter enn det er i store (Dahl og Tufte 1973, Klausen 2001). Innbyggernes deltakelse påvirker dermed prioriteringseffektiviteten, og via den, formåls effektiviteten som er tilpasning av bruken av knappe ressurser til innbyggernes ønsker og behov. Innbyggernes deltakelse kan dermed også antas å påvirke grad av effektivitet i beslutningsfatting, og i iverksetting av tjenestene.

Begrepet om formåls effektivitet har også en base i organisasjonsteorien. Der knyttes begrepet til hvilken type organisasjon vi har med å gjøre, og spesielt til om det er en organisasjon som er avhengig av omgivelsene (Scott 1992). En kommune eller en bydel er en organisasjon som i stor grad er avhengig av omgivelsene, fordi den er sterkt knyttet til den input innbyggerne gir via sine politiske representanter. Dette kjennetegnet ved kommuneorganisasjonen gjør administrativ organisering og styring til relevante parametere som må sees i sammenheng med både byens og bydelenes evne til politisk styring av de desentraliserte tjenestene. Videre vil det effektivitetsbegrepet som baseres i organisasjonsteorien fokusere på kostnadseffektivitet, som er antall produserte enheter sammenholdt med kostnadene per produsert enhet. Begrepet om kostnadseffektivitet knytter sammen effektene (resultatet) med produksjonen (Scott 1992, Jonsson 2000, Ljunggren 2001). Kvalitet blir dermed viktig for å si noe om resultatet. Begrepet om kostnadseffektivitet vil dermed også fokusere på de faktorene som medvirker til å

omforme innsats til resultat; altså hva er det faktisk som blir gjort for å høyne effektiviteten. Samordning og koordinering er her viktige aspekter.

I organisasjonsteorien er størrelse en variabel som sier noe om organisasjonenes evne til å gjøre det den skal. Størrelse kan behandles som intern for organisasjonen, fordi størrelse interagerer med organisasjonens andre strukturelle variable.¹²⁸ Størrelse kan også behandles som en ekstern variabel fordi organisasjonens størrelse legges fast i relasjonen med omgivelsene. Størrelse er dermed en variabel som eksisterer i skjæringsflaten mellom organisasjonen og dens omgivelser, og den brukes tradisjonelt til å sette fram antakelser om hvor mye som produseres i en organisasjon. Størrelse er likevel en problematisk variabel å behandle forskningsmessig, fordi det er uklart hvilke kausale relasjoner den inngår i, det vil si at det er uklart hva størrelse er årsak til (Scott 1992). Likevel antas det ofte at vekst i organisasjonenes struktur medfører differensiering og sektorisering, og at slik vekst medfører at administrasjonen vokser (ibid). Det må dermed brukes mer ressurser for å gjennomføre samme mengde oppgaver. Organisasjonene blir mer formaliserte og spesialiserte, og mulighetene for helhetlig styring blir mindre. I dette kapittelet er dette et av utgangspunktene for at det iverksettes reformer med målsetting om å desentralisere både beslutningene om tjenestene og selve tjenestefordelingen.

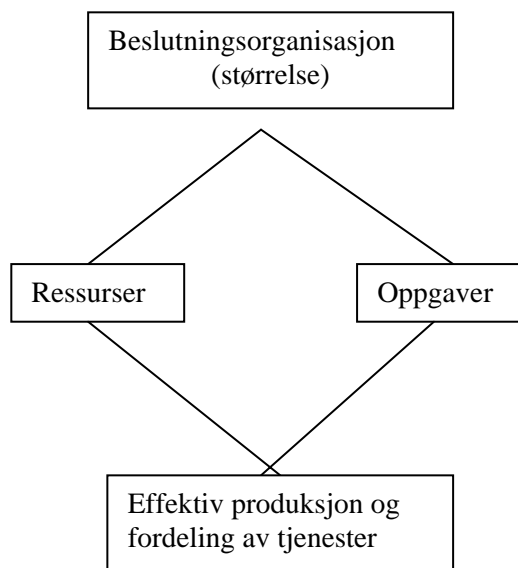
Differensiering og sektorisering er faktorer som antas å vanskeliggjøre samordning. Fordi samordning av tjenestene overfor den enkelte bruker er et mål på vellykkethet i organisasjonen, antas samordning å bedre kvaliteten på tjenestene som et aspekt ved kostnadseffektiviteten. Dette skal vurderes i dette kapittelet. Videre er kvalitet et aspekt ved bydelsorganisasjonenes effektivitet som er behandlet ulikt i de evalueringsprosjektene som ligger til grunn. For de norske forsøkene del er det forholdsvis lite kunnskap om hvordan innbyggerne oppfatter kvaliteten på tjenestene som fordeles i den nye organisasjonen, og kvalitet behandles i stor grad som en del av samordningen: er samordningen bedret er også kvaliteten bedret. Det er et tema som også står sentralt i de svenske evalueringene, men der er kvalitet også behandlet ut fra kunnskaper om hvordan innbyggerne oppfatter kvaliteten ved tjenestene de får tilgang til i den nye organisasjonen.¹²⁹ Der tas det altså eksplisitt hensyn til den demokratiteoretiske dimensjonen ved det økonomiske effektivitetsbegrepet. Slike undersøkelser refereres det også til i evalueringen av det danske forsøket.

Effektivitet sikter seg først og fremst inn mot å si noe om sammenhengen mellom nivået på tjenestefordelingen og økonomi, det vil si effektivitet er noe som eksisterer i skjæringsflaten mellom resultat og innsats. Resultat er ytre effektivitet, som sier noe om virksomhetens mål, innsats er indre effektivitet, som sier noe om produktivitet. Dette skillet refereres det ofte til som forskjellen mellom "å gjøre ting rett og å gjøre de rette tingene" (Jönsson 1995, Ljunggren 2001). Sammenhengen mellom størrelse og tjenesteforvaltning vises i Figur 5.1 nedenfor.

¹²⁸ Disse er organisasjonenes mål, deltakere, teknologi og den sosiale strukturen.

¹²⁹ Dette er et aspekt ved effektivitetsbegrepet som ikke berøres i Fürst og Høverstads begrep om effektivitet. I analysen vil det derfor behandles spesielt.

Figur 5.1 Sammenhengen mellom størrelse og tjenesteforvaltning



Basert på Nilsson og Westerståhl 1997

Størrelse, som en faktor i skjæringsflaten mellom organisasjonen og dens omgivelser, er her en betingelse knyttet til beslutningsorganisasjonen, og spørsmålet om produksjonseffektivitet knyttes til dette. Samordning knyttes til hvordan ressursene står i forhold til oppgavene bydelene har og sier noe om hvordan bydelene bruker sine ressurser på å produsere sine tjenester (oppgaver). Størrelse som uavhengig variabel medfører dermed at sammenhengen mellom størrelse og effektivitet er avhengig av de ressursene og de oppgavene bydelene har.¹³⁰

5.3.2 Om byene og bydelene

Spørsmålet som skal stilles i kapittelet er hvilke implikasjoner en økning av Oslo-bydelenes størrelse, vil kunne ha for deres tjenesteforvaltning. For å svare på det spørsmålet skal evalueringer av bydelsorganisering i nordiske storbyer gjennomgås i håp om at sammenligningene skal hjelpe til med å gi et svar. Byene som skal studeres har ulike størrelse,¹³¹ og de er også forskjellige hva angår bydelenes størrelse. Gjennomsnittlig varierer størrelsen fra 41317 innbyggere i Stockholm til 19966 i Oslo. Mellom disse ytterpunktene har København 34210, Bergen 28643, Malmø 26550 og Gøteborg 22136. Byene varierer også angående antallet bydeler. Der scorer Bergen lavest med sine åtte, og Oslo høyest med sine 25, Gøteborg har 21, København har 15¹³², Stockholm 18 og Malmø har 10. På side 63 gis det en oversikt over bydeler og antallet innbyggere. Som det går fram av tabellen varierer størrelsen på bydelene, i forhold til antallet innbyggere, sterkt også i hver by. I Stockholm har den største bydelen 63826 innbyggere, mens den minste har 15178. I Gøteborg har den største 50661 innbyggere, den minste har 4487. I

¹³⁰ Jf Fürst og Høverstads begrep om organisasjoners handlingsevne.

¹³¹ Bergen har 280000 innbyggere, København har 488000,

¹³² I København er det bare fire bydeler som har hatt delegert politisk og administrativ myndighet, de resterende 11 har ikke hatt status som annet enn geografiske områdeinndelinger, og sted der socialcentrene er plassert. De er: Sundby Syd, Sundby Nord, Brønshøj-Husum, Ydre Nørrebro, Bispebjerg, Vanløse, Ydre Østerbro, Vesterbro, Indre By, Christianshavn, Vestamager.

Bergen har den største 37416 innbyggere, den minste 12033, i København har de variert fra 45574 til 15515 og i Malmø fra 27605 til 10792. I Oslo varierer størrelsen på bydelene mellom 30690 og 6798 innbyggere. Variasjonene i antallet innbyggere skyldes i stor grad at grensene ikke entydig kan trekkes ut fra at antallet innbyggere skal fordeles likt på hver bydel, de er trukket ut fra flere typer vurderinger som angår byenes romlige inndeling og fysiske struktur. Byens geografi har til dels utgjort et utgangspunkt, og naturlige grenser som øyer, elver, grøntområder og lignende har fått danne utgangspunkt for inndelingen. Også kunstige fysiske strukturer som trafikkåre og boligområder har vært utgangspunkt, samt at administrative vurderinger som omfatter plasseringen av eksisterende tjenestesteder har ligget til grunn for inndelingene. De naturlige grensene er mest markante for de minste bydelene i hver by, for eksempel i Gøteborg der den minste bydelen er et sett øyer i skjærgården like utenfor selve byen.

5.3.3 Bydelenes oppgaver

Kommunen eksisterer i skjæringsflaten mellom integrasjon og autonomi, mellom å være et effektivt iverksettingsorgan for statlige tjenester og selvstyre via folkestyre. Desentralisering fra kommune til underkommunalt nivå, medfører dermed også at de oppgavene staten har pålagt kommunene blir den underkommunale enhetens ansvar (Nilsson 1997). Antallet oppgaver som desentraliseres til bydeler er derfor av betydning, og desentraliseringen har konsekvenser for arbeidsdelingen innad i en kommune. Den samme arbeidsdelingen legger en ekstern betingelse for hvordan hver enkelt bydel kan gjennomføre sine oppgaver, og iverksette de tjenestene den skal på en mest mulig effektiv måte. For det første innebærer desentralisering av beslutningsmyndighet til bydeler at det skapes en flernivå-administrasjon i kommunen. Det innebærer at kommunen ikke lenger vil ha kun ett sentrum der autoriteten er plassert, men at kompetanse og myndighet finnes i flere sentra i kommunen. Organisasjonsteoretisk vil det implisere at det skjer en områdebasert differensiering, der beslutningsmuligheter desentraliseres, men der det også etableres et hierarki av beslutninger som skal fattes. Bydelene har også valgt ulike organisasjonsformer både politisk og administrativt. Dette gjelder både mellom byer, og mellom bydeler i de enkelte byer, og dette skaper et komplekst bilde av det nordiske bydelssystemet. Organisasjonsformene varierer i stor grad mellom sektororganisering, områdebaserte organisasjonsformer, men også målgruppeorganisering er å finne på bydelsnivå (Jönsson 1997, Ljunggren 2001). Hvilken organisasjonsform bydelen velger kan ha betydning for mulighetene for å øke effektiviteten, både produksjonseffektiviteten og fordelingseffektiviteten (fleksibilitet, tilpasning og samordning). Samordning av tjenester kan øke fleksibiliteten i tjenestefordelingen for mottakerne, fordi samordning medfører at tjenesteområder kan ses i sammenheng. Samordning kan også medvirke til å øke produksjonseffektiviteten fordi det kan oppnås gevinster med hensyn på bruk av faglige ressurser og administrasjonsressurser. Bydelenes struktur, spesielt på avdelinger, kan gi et bilde av hvilke tjenester de har sett som viktigst å samordne. Antallet avdelinger kan ses som et mål på grad av samordning. Det antas også at områdemodeller i større grad medvirker til samordning enn andre modeller (Klausen og Opedal 1999).

Den administrative organiseringen på bydelsnivå har variert, og bydelenes størrelse er ikke bare knyttet til antallet innbyggere i bydelene, den knytter også an til antallet oppgaver og den beslutningskompetansen som er lagt ut. Dette har variert mellom byene. København og Bergen er blant de byene som har desentralisert flest oppgaver, i København er oppgavene på tjenestefeltene barn- og unge, eldre, kultur- og fritid, vei, park og gatebeplantning lagt ut. Over disse oppgavene har bydelsutvalgene fortsatt kompetansen til å fatte beslutninger. I spørsmålene om kommunal sysselsettingspolitikk

og øvrige sosiale ytelser har bydelene delegert myndighet.¹³³ På disse områdene er bydelenes oppgaver mange og detaljerte. Det er de også i de andre byene. I Tabell 3.5 på side 65 er det gitt en oversikt over de oppgavene som er lagt ut i de enkelte byer.

I de enkelte byene er det likhet i antallet oppgaver bydelene har fått desentralisert myndighet over, men antallet desentraliserte oppgaver varierer mellom byer. Det er forskjell i antall innbyggere mellom bydeler i de enkelte byene, og bydelens størrelse varierer dermed på to dimensjoner, antall innbyggere (i byer) og antall oppgaver (mellom byer). Det ser altså ikke ut til at de enkelte bykommuner har foretatt en avveining mellom størrelse og oppgaver i det de satte i gang sine bydelsreformer. Kjentegn ved bydelene, hovedsakelig demografiske og sosio-økonomiske, men også romlige, er trekk ved bydelene som påvirker effektiviteten. Disse trekkene er imidlertid forsøkt nøytralisert gjennom etableringen av kriteriesystemet for finansiering av bydelene. Det kommer jeg nærmere inn på nedenfor. Dermed er det ikke mulig å trekke slutninger om sammenheng mellom størrelse og effektivitet ut fra de faktiske tall vi har tilgang til gjennom rapportene. Argumentasjonen som er brukt om desentralisering i forsøkene og i evalueringene må derfor i større grad trekkes inn i den analysen som skal gjennomføres her.

5.3.4 Bydelenes ressurser

En av forventningene til bydelsorganisasjonen er at det skal være mulig å danne en mer effektiv og fleksibel organisasjon ved å legge til rette for samordning. Ved å gjennomføre en politisk desentralisering der bydelene får mulighet til å prioritere mellom ulike virksomhetsområder, mulighet til å samordne ulike virksomhetsområder og mulighet til å sentralisere, eventuelt desentralisere innenfor bydelen, kan målsettingen oppnås (Jonsson 2001). Alle kommunene har hatt målsettinger om å effektivisere virksomheten. For Stockholms vedkommende påpekes det at ved å gjøre det mulig å foreta lokale prioriteringer, skulle det også gis incitamenter til samarbeid og mer effektiv utnyttning av lokaler og personale mellom ulike virksomheter (Högberg 1999). I denne evalueringen konkretiseres altså noen målsettinger med hensyn på hva det forventes at skal kunne gjennomføres i henhold til effektivitet. For Bergens vedkommende opereres det med begrepet "bedre utnyttelse av ressurser på tvers av sektorområder" (Kristiansen og Haveraaen 2001). Klausen og Opedal (1999) snakker om samordning, tilpasning og fleksibilitet, begreper som refererer både til forventinger om hva som skulle være innbyggernes opplevelse av desentraliseringen, samt av hva som kunne oppnås med rent organisatoriske virkemidler. Også for Malmös vedkommende foreligger det så konkrete målsettinger med hensyn på effektivitet at de er formulert som at samarbeid mellom ulike kommunale virksomheter på bydelsnivå bør kunne innebære en høyere effektivitet (Petersson 1998). For forsøket i København var målsettingen at effektiviteten i den offentlige administrasjon skulle øke, dette ble konkretisert til øket nivå på tjenestene, økt tilfredshet blant brukere og samarbeidspartnere, samt organisatorisk effektivitet og kompetanseutvikling (PLS consult 1999). I Gøteborg ble målsettingen om effektivitet formulert som at desentralisering med hensyn på kvalitet, dimensjonering og innretning på virksomheten skal medvirke til å finne gode, lokale løsninger. Bydelene fikk dermed i oppgave, på grunn av nærhet til innbyggerne, å medvirke til god service og høy effektivitet (Westerståhl 1995).

¹³³ Dette har først og fremst betydning for hvem som er ankeinstans. I de sakene der kompetansen er desentralisert er det Indenrigsministeriet, i de resterende er det (borgerråds)-kommunen.

Flere av disse målsettingene kan sies å være forholdsvis lik begrepet om samordning, og retter seg, på samme måten, mot både interne og eksterne effekter av reformen. I de ulike reformenes målsettinger om å bedre effektiviteten ligger det altså en betydelig vekt på at det skal gjennomføres innsparinger, og at det er produksjonseffektiviteten det ønskes gjort noe med.

I de fem byene der det på permanent basis er innført bydelsordning, styres ressursfordelingen av et kriteriesystem som det kan antas delvis er utviklet som diffusjon mellom byer. Med unntak av Oslo har byene desentralisert ca. 70% av sitt driftsbudsjett. Bergen har desentralisert 80%, og Oslo skiller seg ut ved å ha desentralisert kun 35-40%. Den oppgaven som dermed gjør en forskjell er skole, som det bare er Oslo som ikke har desentralisert. Kriteriesystemet som fordelingssystem har flere fordeler. For det første er det definert et sett objektive standarder, eller på forhånd, fastsatte kriterier, som ligger til grunn for fordelingen av ressurser til bydelene. Det er i størst grad utviklet overfor helse/sosial- sakene, og eksempler på slike kriterier er antallet enslige forsørgere, antall barn under 7 og antallet eldre over 80 år. Ved siden av dette fordeles det også midler gjennom ordinære rammer, dette er tilfellet for skole i alle byene der skole er desentralisert, samt at midler øremerkes. Kriteriesystemet er i seg selv et styringsredskap som gir signaler om hvordan kommunen mener bydelene bør bruke sine tildelte ressurser. Dermed kan det også medvirke til å sikre likhet i ressursfordelingen mellom bydeler, og typer tjenester bydelene fordeler.

I Oslo fordeles midlene etter kriterier på områdene: Hele befolkningen, barn og ungdom, barnevern, eldre, yngre funksjonshemmede og sosialhjelp. I Bergen på områdene: Økonomisk sosialhjelp, åpen omsorg, barnevern, alders- og sykehjem. De økonomiske midlene fordeles i Bergen som en rammefinansiering, og det endelige kriteriesystemet regner man ikke med å ha på plass før 2003 (Klausen og Opedal 1999, Kristiansen og Haveraaen 2001). Den svenske benevnelsen på det aktørene i Norge kaller kriteriesystemet er "behovsbaserad fördelning efter vissa nycklar", eller ressursfordelingsmodellen. Tjenestene som omfattes i Stockholm er virksomhet for barn og unge, kultur- og foreningsvirksomhet, eldreomsorg, omsorg for funksjonshemmede og individ- og familieomsorg. Sosialbidrag og arbeidsmarkedstiltak fordeles etter et system basert på behov, men er mindre detaljert enn for de andre tjenestene (Jonsson 2001a).¹³⁴ I Stockholm fordeles de økonomiske midlene i to separate poster, sosialbidrag og arbeidsmarkedstiltak er skilt ut som en, og det kan ikke overføres penger mellom postene (ibid). Skoleområdet finansieres i all hovedsak etter stykkprissystemet, og det er fastsatt et minimumsbeløp på statlig nivå. Kommunenes "frihet" i denne sammenheng består i at de kan bevilge mer til skole enn det som er fastsatt (Helgesen 1999). I København kom det aldri på plass noe fast system for fordeling av økonomiske midler til forsøksbydelene, men det var i utgangspunktet meningen at fordelingen skulle avspeile befolkningssammensetning, boligmasse, inntektsnivå, antall arbeidsledige etc. Midlene ble fordelt som tilskudd ut fra et grunnlag som var fastsatt i 1996, grunnlaget var fastsatt på bakgrunn av kriterier, men det ble utsatt for debatt og endringer ved hver ny budsjetteringsprosess så lenge forsøket varte (PLS consult 1999). I Malmø tildeles de økonomiske midlene etter et ressursfordelingssystem bestående av grunnressurser, tilleggsressurser, som regnes ut etter trekk ved befolkningsstrukturen, alder og sosiale kategorier er eksempler, og direkte tilskudd. De fordeles innenfor en ramme, og skal også romme bydelenes investeringer (Santesson-Wilson 1998). For Göteborgs vedkommende er det ikke redegjort konkret for det systemet som ligger til grunn for finansieringen av bydelene i de evalueringsrapportene vi har tilgang til. Det er likevel grunn til å tro at også

¹³⁴ Ellers varierer detaljeringsnivået for budsjettet for alle disse tjenestekområdene.

Gøteborg har iverksatt et fordelingssystem basert på kriterier, og at dette har utgjort et eksempel for de senere ordningene som er etablert i andre byer.

Samtidig som kriteriesystemet er et styringsredskap, og som er vist, et styringsredskap som brukes av byene i varierende grad, antas det å være formåls effektivt fordi ressursinnsatsen kan styres lokalt i forhold til lokale behov. Det vil si at bydelene kan prioritere mellom de tjenesteområdene de har fått delegert myndighet over. Dette gir bydelene i prinsippet stor handlefrihet. Det er dette aspektet ved finansieringen av bydelsordningene som kan skape ulikhet i fordelingen av ressurser til like tjenestetyper mellom bydeler.

I de innledende betraktningene om effektivitetsbegrepet ble det påpekt at det i denne sammenhengen er et begrep som skal beskrive prosesser på både den demokratiske og den administrative arena i bydelene. Det er innebygde motsetninger i effektivitetsbegrepet når det brukes på denne måten, fordi begrepene om tilpasning og fleksibilitet ikke betegner tilsvarende prosesser på begge arenaer når de brukes om bydelsreformen som helhet. På den ene siden (demokratifortolkningen) skal innbyggernes behovstilfredsstillelse være organisasjonenes målsetning, og den skal tilpasses og fleksibiliseres for å nå dette målet. På den annen side vil målsetningen for organisasjoner som opererer i markedet, om å i større grad beherske og kontrollere sine omgivelser, ikke kunne overføres på en offentlig organisasjon, men det kan tenkes at den utvikler egne mål uavhengig av den politiske kontrollen. Det kan være mål som kompetanseutvikling, innføring av ny teknologi, eller sparetiltak, som i bydelssammenheng.

Erfaringene viser at effektivitet i tjenesteproduksjon- og fordeling er avhengig av å ha en organisasjon som er tilstrekkelig stor til at eksisterende kompetanse ivaretas og til at ny kompetanse kan utvikles. I avveiningen mellom hva som burde desentraliseres og spørsmålet om hva som er en tilstrekkelig stor organisasjon til å ivareta bydelenes behov angående tjenesteproduksjon, har de ulike byene valgt forskjellig. Gøteborg og Stockholm har valgt å la overgripende tjenester ha en organisasjon på bynivå. Den er i hovedsak en bydels ansvar, men skal betjene alle bydelene, og kalles "ressursnämnd". I Stockholm er det skole- og sosialområdene som kan hente inn ressurser i form av kompetanse og utvikling fra denne, i Gøteborg er det foreløpig bare sosialområdet. I Bergen er det valgt å ha organer som skal forvalte og utvikle spisskompetanse på alle desentraliserte tjenesteområder. I København ble kriteriene for fordeling av økonomiske ressurser reforhandlet foran hver ny tildeling til bydelene, og en ressursenhet på sentralt nivå var trolig aldri på tale. For Oslo og Malmø er det ikke funnet spor av slike ressursenheter i evalueringsrapportene dette kapitlet støtter seg på.

5.4 Produksjonseffektivitet og samordning

For alle byene er det generelle funnet at forsøksperiodene og periodene like etter innføring av bydeler ikke fører til økning i effektiviteten. På den ene siden drar bydelene med seg allerede eksisterende underskudd i byens sektorforvaltninger, på den andre er det mange omstillinger som skal gjøres, og særlig i forsøksperioder har det også hendt at bydelenes merforbruk har økt. Over tid er det imidlertid gevinster både angående formål, produksjon og fordeling. Så langt det lar seg gjøre skal dette avsnittet presentere data for enkeltbydeler i de ulike byene. Det vil bli gjort et forsøk på å systematisere den ulike kunnskapen som framskaffes under to overskrifter: Produksjonseffektivitet og Fleksibilitet, tilpasning og samordning. En fullstendig systematisering er imidlertid ikke mulig fordi de evalueringsprosjektene som er gjennomført ikke uten videre er sammenlignbare. Data som er tilgjengelige vil derfor benyttes der det er hensiktsmessig.

5.4.1 Gøteborg

I Gøteborg ble det opplevd en effektiviseringsgevinst som var målbar 4-5 år etter at reformen var iverksatt. Den omfattet flere områder, men i spørsmålet om produktivitet var det klare tendenser til at kostnadene for virksomheten samlet minket, samt at det hadde vært en økning i virksomheten på flere områder. Samlet sparte kommunen 15% de første årene, og flere innsparinger var forventet de påfølgende årene (Brorström og Jensen 1995, Jönsson 1997). Økonomiske neddragninger ble forent med større virksomhet, dette skjedde samtidig med at kvaliteten på tjenestene ble opplevd som bedre.

Effektiviseringsgevinsten var også avhengig av variable som ikke direkte er knyttet til organisasjonen og endringene som fant sted. Dette er variable som er eksterne for selve bydelsorganisasjonen og eksempler er forholdene på arbeidsmarkedet og endringer i statstilskudd til enkeltområder. Endringer i kommunens prioritering, som kan føre til at bydelene får mindre å rutte med, er også en ekstern variabel, for såvidt som den enkelte bydel ikke kan påvirke kommunens prioriteringer ut fra egne ønsker og behov.

Variabelen er likevel intern for reformen, og hang for Göteborgs vedkommende sammen med en bevisst sparepolitikk fra kommunenes side. Effektiviseringen i Gøteborg hadde ulik virkning i ulike bydeler avhengig av hvor raskt etter reformen, og hvor raskt etter at nedskjæringene var kjent, bydelene faktisk var i stand til å fatte beslutninger om hvordan prioriteringene skulle gjennomføres (Jönsson 1997). Det redegjøres for noen trekk for bydelene i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 *Hovedtrekk ved bydelsordningen i Gøteborg*

Bydeler	Antall innbyggere	Økonomisk resultat i 1993 i mill. kroner ¹³⁵	Prosentvis endring av antallet ansatte ¹³⁶	Valg av org. modell 1990 1993 ¹³⁷	
Centrum	50661	+ 20,7	- 9	Funk (5)	Geo (4)
Örgryte	32902	+ 10,1	- 6	Funk (8)	Funk (6)
Lundby	32236	+ 7,1	- 6	Geo (4)	Geo (3)
Linnéstaden	30725	+ 28,9	- 5	Funk (6)	Funk (4)
Majorna	28209	+ 1,8	- 10	Funk (5)	Res (41)
Tynnered	27399	+ 26,1	- 10	Geo (3)	Funk og geo
Kortedala	25856	+ 22,9	- 17	Geo (2)	Best/ Utf i funk
Biskopsgården	25444	+ 13,7	- 13	Geo (3)	Geo (3) + 2 funk
Backa	22974	+ 24,8	- 16	Geo (2)	2 virksomh områder
Lärjedalen	22402	+ 4,0	- 11	Geo (4)	Geo (4) + prosjektorg
Askim	21640	+ 6,2	- 5	Funk med 2 Geo	Funk med 2 Geo
Gunnared	20163	+ 6,6	- 8	Geo (3)	Res. (10) blokker
Härlanda	19534	+ 17,3	- 8	Geo (2)	Geo (2) + skole
Älvsborg	18304	+ 12,6	- 7	Funk (3)	Funk (4)
Torslanda	18286	+ 9,1	+ 7	Funk med 2 Geo	Funk med 2 Geo
Högsbo	16302	+ 28,2	- 5	Res (6), 4 stabsktr	Res (6), 2 stabsktr
Bergsjön	13995	+ 21,2	- 16	Geo (2)	Geo (2)
Frölunda	12313	+ 9,5	- 15	Funk (5)	Funk (5) + ledelse
Tuve-Säve	10908	+ 1,1	- 6	Funk (4)	Funk (5) + 2 stabsktr
Kärra-Rödbo	10115	- 2,4	- 17	Funk (6)	Res (11)
Styrsö	4487	- 4,9	- 7	Funk	Virksomh

Kilder: Klausen 2001, Jönsson 1997, Svensson 1995, Jönsson og Solli (1995).

Produksjonseffektivitet

I andre kolonne i Tabell 5.1 redegjøres det for det økonomiske resultatet i bydelene i 1993. I evalueringsrapporten er det økonomiske resultatet presentert for å vise til at det skjedde en bedring i bydelenes økonomi etter de første årene med nedgang, og diskusjonen dreier seg om hvilke faktorer som kan ha vært årsaker til at økonomien ble bedre (Jönsson 1997). Tallene brukes ikke eksplisitt for å føre størrelse inn i analysen, og for formålet med dette kapitlet må det derfor gjøres egne analyser. Som det framgår av Tabell 5.1 kan ikke bydelenes størrelse gå inn som en entydig forklaring på størrelsen på økonomisk overskudd, eller underskudd, men det er de to minste bydelene som går i

¹³⁵ Dette er basert på en totalitet i bydelenes budsjetter, deres utgifter og inntekter.

¹³⁶ Årene 1991-1993.

¹³⁷ Organisasjonsformene er : Funksjonell modell (funk), områdemodell (geo), resultatenheter (res), virksomhetsenheter (virksomh). Ellers er det stabskontorer, bestiller/ utfører-modell, prosjektorganisasjon og blokker. Det er noe uklart hva blokker er.

minus. Den tredje minste bydelen har det minste overskuddet. Disse bydelene er blant dem som hadde best forutsetninger for å gjennomføre reformen, fordi innbyggernes sosioøkonomiske sammensetning plasserer bydelene blant de ressurssterke. Det vil si at de på tidspunktet ikke hadde de samme økningene i sosialhjelpsutbetalinger som andre. Centrum, som er den desidert største bydelen, har det 7. største overskuddet, de andre bydelene med stort overskudd plasserer seg blant de store og middels store bydelene, unntakene er Högsbo og Bergsjön blant de små med høge overskudd, og Majorna og Lundby blant de store med små overskudd. Det er da verdt å merke seg at Gøteborg ikke hadde effektiviseringsgevinster på lokaler, nedenfor vises det til at det var den viktigste årsaken til effektivisering i Stockholm. Gøteborg gjorde en del uheldige bevegelser angående skolelokaler, blant annet i en såkalt "sale-leaseback-sak", nærmere beskrevet hos Jönsson 1997, som førte til at utgiftene til lokaler steg med et gjennomsnitt på 20% for alle bydelene. Fram til 1993 ble det største innsparingene i Gøteborg gjort på området omsorg for barn, mens økningene var svært store, opp mot 100% i noen bydeler, når det gjaldt utbetaling av sosialhjelp¹³⁸ og kjøpt omsorg. Skole hadde fra 1992 sin stykkprisfinansiering, og kommer også ellers godt fra desentraliseringen i Gøteborg i den forstand at mange bydeler velger å satse på skole.

Innledningsvis i reformen hadde bydelene tap på sine skolelokaler. Etter noen år var dette jevnet ut, og i 1998 hadde Centrum bydel inntekter på å leie ut skolelokaler til "friskoler" (intervju 09.02.99 og 10.02.99).¹³⁹ I 1998 var det 7 offentlige skoler i Centrum bydel i Gøteborg, samt 7 "friskoler", og de kunne leie lokaler i offentlige skoler som hadde fått redusert elevtallet.

Samordning

I oversikten over antallet ansatte er det kun en bydel som viser vekst. Dette kan skyldes at bydelen har fått tilflyttet en eller flere institusjoner. Reduksjonene i antallet ansatte viser tilnærmedesvis et mønster, men uten at det er helt gjennomført. Det går ut på at de fire største bydelene har hatt færrest reduksjoner, de middels store bydelene har hatt relativt store reduksjoner, mens de minste bydelene har variert i sine reduksjoner. 16 og 17% er de høyeste reduksjonene, de fordeler seg mellom bydeler med ulik størrelse. Blant de helt minste er det en slik reduksjon, dernest i en bydel blant de relativt små, der er det også en reduksjon på 15% (henholdsvis Bergsjön og Frölunda). Til sist er det en blant de middels store bydelene, men ingen blant de største. Heller ikke antallet ansatte settes i rapporten i forbindelse med størrelse som uavhengig variabel. Også her er det derfor egne analyser som presenteres.

Funnet som gjøres om antallet ansatte kan peke i to retninger. For det første kan det vise hen mot at de store bydelene ikke er i stand til å effektivisere ved hjelp av administrativ samordning. En forklaring på det kan være at store bydeler fortsatt har for mange resultatenheter innefor hvert tjenesteområde, og at de ikke er i stand til å utnytte de relative stordriftsfordelene det er et potensiale til å hente ut. For det andre kan det tenkes at de små bydelene ikke er i stand til å håndtere et mangfold av ansatte på ulike tjenestefelt innenfor sine økonomiske rammer, og at oppsigelser derfor i større grad er blitt en løsning i små bydeler. Det som synes fastlagt er at de ikke-lovpålagte oppgavene, eller de oppgavene der det ikke forelå standarder for finansiering eller personaltetthet ble rammet hardest. I Gøteborg var det dermed fritidsvirksomheten for barn og unge det gikk

¹³⁸ Den svenske ordningen for økonomisk støtte ved arbeidsledighet er slik at mange (ikke-organiserte) ikke har rettigheter til arbeidsledighetstrygd, men får sine utbetalinger via sosialhjelpssystemet. Reformen i Gøteborg ble iverksatt i en periode med sterk økning i arbeidsledigheten.

¹³⁹ Skoler med annen eier enn kommunen.

hardest utover. Dernest var det grunnskole, bibliotek, barneomsorg og individ- og familieomsorgen, i den rekkefølgen (Svensson 1995).

Karakteristisk for reformen i Gøteborg var at det var de ansatte med lavest utdanning, og de i delte stillingsbrøker som ble sagt opp. På denne måten ble kompetansenivået hevet, og det øket igjen effektiviteten i bydelenes administrasjoner.

I Gøteborg valgte et flertall av bydelene (10) i 1989 å organisere seg i henhold til en geografisk organisasjon. 7 bydeler valgte en funksjonell organisasjon (sektororganisasjon) 1 valgte målgruppemodellen, mens tre bydeler valgte å operere med kombinasjonsløsninger. Valget av områdemodell tenderer mot å vektlegge geografi og nærhet i enda sterkere grad enn det selve bydelsorganiseringen i seg selv legger opp til. Det er også en hypotese i evalueringen av ordningen i Gøteborg at en geografisk områdemodell tenderer mot å legge profesjonelle verdier til grunn for organiseringen, mens i de funksjonelle modellen er det planleggingsverdien som får oppmerksomhet (Jönsson og Solli 1995). Som det framgår av Tabell 5.1 hadde en del bydeler endret sin organisasjon allerede i 1990, og i løpet av evalueringsperioden var det mulig å observere at bydelene endret på sin organisasjon i enda større grad. Færre bydeler tilhørte etter endringene det som kan kalles "rene" modeller, men hadde iverksatt ordninger som kombinerte trekk fra ulike modeller (ibid). I hvilken grad bydelenes størrelse lå til grunn i de avveiningene som ble gjort om organisasjonsform, er det ikke mulig å lese ut av de evalueringsrapportene dette kapitlet bygger på. Trolig har størrelse vært én faktor blant mange, men det vektlegges at det i all hovedsak er økonomi og sparekrav som ligger til grunn for valget av organisasjonsform (ibid).

Det framgår av kolonne fire i Tabell 5.1 at størrelse ikke har vært den viktigste årsaken til valg av organisasjonsmodell. Den største bydelen valgte i 1990 en funksjonell modell med fem avdelinger. I 1993 var det endret til fire geografiske enheter. For den minste bydelen er det ikke oppgitt hvor mange avdelinger det er, men det kommer fram at det har foregått en endring. I den nest minste bydelen har det vært en endring fra seks avdelinger i en funksjonell modell til en ordning med resultatenheter. Disse kan for såvidt være en del av en funksjonell organisasjon. Det har vært endringer i de fleste bydelene, og det er analysert som et resultat av de sterke kravene på å gjøre innsparinger (Jönsson og Solli 1995). Ved å endre fra funksjonell modell til resultatenheter var det mulig å redusere antallet sjefer på mellomnivå, for eksempel antallet rektorer, som presenteres nedenfor, og antallet avdelingssjefer. Overgang til resultatenheter, og spesielt til målgruppemodeller, analyseres som en tilnærming til kravet om å etablere en organisasjon som kan være fleksibel overfor innbyggernes ønsker og behov. På den andre siden antas det (det er ikke et funn) at etablering av resultatenheter vil skade samordningen internt i bydelen. Det vil også vanskeliggjøre en samordning av helheten i byen, fordi det kan skape ulikheter mellom bydeler (ibid).

Skoleområdet tilbyr en muligheter til samordning administrativt, fordi det er åpnet for å etablere såkalte "rektorsområder", som er et element av geografisk organisering. De kan etableres som en kombinasjonsløsning med en funksjonell modell, eller være en del av en geografisk modell. Ved etablering av rektorområder, som innebærer at en rektor-administrasjon har ansvaret for flere skoler, er det mulig å redusere antallet sjefer på mellomnivå. Dette har vært gjort også på barneomsorgsområdet. Det synes som om det var vanlig at en rektor har ansvaret for to skoler, men det er også et tilfelle av at tre skoler var slått sammen i ett område, samt at en skole hadde egen rektor. Ved de skolene det ikke var egen rektor, var det en "skoleansvarlig" som hadde ansvaret for mindre administrative oppgaver, og samordning internt på skolen. Rektor og administrasjonen var å finne på den største skolen, eventuelt på den skolen som hadde ungdomstrinn

(intervju 12.02.99). Det var også utbredt å arbeide i arbeidslag, dette gjelder både i skoler og i omsorgsvirksomheten, og det antas at lag fremmer effektiv ressursutnyttelse ved at fordeling av undervisnings- og omsorgstjenester kan tilpasses den enkelte, og samordnes overfor helheten.

Ut fra denne typen sammenslåinger, som gjøres for å redusere antallet stillinger på mellomledernivå, kan det leses noen betingelser som legges av størrelse som uavhengig variabel. Den enheten som velger å redusere antallet mellomlederstillinger ved å slå sammen driftsenheter, kan trolig ikke være for stor. Det vil være vanskelig å gjøre dette i en bykommune av noe størrelse, fordi det ikke på samme måten, som i en mindre enhet, ligger til rette for helhetlig styring og oversikt, jf diskusjonen om effektivitetsbegrepet side tre. Slike sammenslåinger vil trolig kreve et tettere samarbeid mellom den administrative enheten på bydelsnivå og de enkelte driftsenheter. Samtidig kan det tenkes at den bydelen, eller den mindre kommunen, som ønsker å effektivisere på denne måten heller ikke kan være for liten. I små enheter er det trolig ikke mange nok driftsenheter til at det kan etableres et samarbeid som er faglig forsvarlig. Også i Centrum bydel i Gøteborg ble dette oppfattet som problematisk fordi bydelen, i 1999, ikke hadde en stor nok ung befolkning til å ha mer enn en skole på ungdomstrinnet (intervju 12.02.99). Antallet driftsenheter en bydel har, som tildels er avhengig av størrelse, er dermed en variabel som bør legges betingelser for et eventuelt valg om å slå sammen enheter.

5.4.2 Malmø

Malmø er den minste av de svenske byene som behandles i dette kapittelet. Den er også den byen som i minst grad har lagt vekt på økonomi og effektivitet i bydelsreformen, og evalueringen, som kapittelet baseres på, er kjennetegnet av det. Malmø skiller seg noe ut ved å ha større bydelsutvalg enn de andre byene, det er hele 19 representanter, mot 13 som er vanlig. Byen er også politisk polarisert mellom bydelene (Santesson-Wilson 1998). Samtidig er bydelsutvalgene oppnevnt på samme måte som for andre byer, det vil si at det skal avspeile sammensetningen i kommunestyret. Evalueringsprosjektet har i stor grad vært opptatt av kun de demokratiske gevinstene av reformen. Det er spørsmålet om prosess; hvilken prosess ble etablert for at innbyggerne skulle kunne delta mer i beslutningsfattingen, som er stilt. Som en del av det er det også fokusert på effektivitet, men da i demokratifortolkningen; har det politiske systemet vært vellykket i å nå et resultat som imøtekommer innbyggernes ønsker og behov, er spørsmålet som er stilt. Dette fokuset betyr at det er innbyggernes mulighet til deltakelse og kontroll av det lokaldemokratiske systemet som har fått dominere analysen. I terminologien vi benytter i dette kapittelet vil det legges opp mot fleksibilitet, tilpasning og samordning. Spørsmålet om produksjonseffektivitet har likevel vært en del av målsettingen med å innføre reformen; ved å desentralisere til mindre enheter var det en forventning om at den skulle økes. Et resultat som likevel synes å være framtreddende i Malmø, er at administrasjon og profesjonelle synes å ha styrket sin stilling vis a vis politikere. Politikerne mente forøvrig at deres handlingsrom var stort nok, men at de innenfor dette ikke i tilstrekkelig grad fikk nyttiggjort seg den kompetansen de faktisk hadde. Det har vært store politiske uenigheter i Malmø om hvordan tjenestene til innbyggerne skulle produseres og iverksettes. Det har i all hovedsak stått mellom innføring av nye markedslignende ordninger kontra å beholde tjenestene som bydelskommunal virksomhet i sin helhet. Motsetningene har fulgt tradisjonelle partipolitiske skillelinjer, og de har også fått prege reformen (Pettersson 1998). I Tabell 5.2 redegjøres det for noen trekk ved bydelene i Malmø.

Tabell 5.2 *Størrelse, kontakthypighet, konfliktnivå i noen bydeler og andelen fornøyde innbyggere i Malmö*

Malmö	Innbyggere	Politikeres kontakt m. Administrasjonen ¹⁴⁰	Konfliktnivå i bydelsutvalget	Andelen fornøyde og ganske fornøyde med tjenestene
Fosie	37605	24%	+ 52 (lavt)	38%
Centrum	35183	21%		30%
Hyllie	31238	22%		36%
Limhamn-Bunkeflo	30926	29%	+ 100 (høyt) Lite innslag av prestasjonsbestemt finansiering ¹⁴¹	35%
Södra Innerstaden	30508	8%	+ 50 (lavt) Stort innslag av prestasjonsbestemt finansiering ¹⁴²	31%
Västra Innerstaden	29126	9%		34%
Rosengård	20764	21%	+ 100 (høyt)	37%
Husie	17077	19%		37%
Kirseberg	13285	27%		36%
Oxie	10792	40%	+ 92 (høyt)	40%

Kilder: Klausen 2001, Petersson 1998, Santesson-Wilson (1998), Hagström 1998.

Produksjonseffektivitet

Mens det for Göteborgs vedkommende var en klar målsetting om å øke produksjonseffektiviteten ved å spare penger, ser det ikke ut som om det foreligger en like klart formulert målsetting av denne karakter forut for reformen i Malmö. Målene som settes omhandler i all hovedsak kvalitet (Holmberg 1999). I de evalueringsrapportene vi har tilgang til formuleres den forventede effektiviseringsgevinst forholdsvis abstrakt, ved kun å peke på at det kan forventes at samordning vil skape effektivitet (Santesson-Wilson 1998, Petersson 1998). I evalueringsrapportene er det i all hovedsak demokratiske prosesser det blir redegjort for. Derfor er det gitt opplysninger om antallet saker bydelene behandler angående kommunal økonomi, og at det varierer mellom 14 og 10, uavhengig av bydelsstørrelse (Holmberg og Ringstad 1999), men det blir ikke opplyst hvor stort budsjettet for de ulike bydelene er (Santesson-Wilson 1998). Det gis videre opplysninger om de ulike bydelenes politiske organisering, det vil si hvilke utvalg, og hvor mange arbeidsgrupper de har (Holmberg og Ringstad 1999), men det opplyses ikke om hvilken administrativ organisering bydelene har valgt, bortsett fra at organisasjonskartet for de to

¹⁴⁰ Angir hvor mange politikere som oppgir at de er i regelmessig kontakt med tjenestemenn i administrasjonen før møtene i bydelsutvalget.

¹⁴¹ Områdene service og myndigheter, barneomsorg, skole, behandling og omsorg, fritidsvirksomhet finansieres innenfor ressursfordelingsmodellen. Barneomsorgen, og behandling og omsorg har innslag av prestasjonsbestemt finansiering, men tilskudd er den vanligste finansieringsformen i Limhamn-Bunkeflo.

¹⁴² Områdene eldre, sykehjem, barneomsorg, skole, og individ- og familieomsorgen finansieres innenfor ressursfordelingssystemet og det er prestasjonsbestemt.

bydelene som er fulgt i budsjettstudien presenteres. De har begge en funksjonell modell, med innslag av områdemodell (for barneomsorg og skole) (Santesson-Wilson 1999).

De bydelene evalueringsprosjektet har valgt ut for å studere budsjettprosessene varierer ikke i størrelse. På denne måten nøytraliseres størrelse metodisk som variabel i analysen, og det gjør det enklere å fokusere på bydelenes interne organisering og budsjett rutiner. Bydelene som er valgt ut er Limhamn-Bunkeflo og Södra Innerstaden, og uavhengig av størrelse har de valgt ulik politisk organisering, men ganske lik administrativ organisering. Bydelenes budsjett- og finansieringssystem er også ulike. Evalueringen gir informasjon om at begge bydelene i løpet av prosessen fikk endret sitt budsjett i forhold til forslaget fra kommunen. Södra Innerstaden fikk en 5.5 millioner høyere ramme, mens Limhamn-Bunkeflo fikk en som var 13 millioner kroner lavere. Dette er trolig forklaringen på det mye lavere konfliktnivået og kontakthypigheten i Södra Innerstaden enn i Limhamn-Bunkeflo, men det er en antakelse som settes fram av forfatteren av dette kapittelet.

Samordning

Begge bydelene som er fulgt i budsjettstudien har altså en funksjonell modell med innslag av områdeorganisering. Södra Innerstaden har likevel en organisasjon som i større grad er hierarkisk enn Limhamn-Bunkeflo har, den har dermed trolig beholdt flere avdelingsjefer av dem som inngår i linjen. Limhamn-Bunkeflo har etablert en stabsfunksjon der arbeidsområdene økonomi og personal inngår. Det kan tyde på at Limhamn-Bunkeflo har et større potensiale for å oppnå en effektivitetsgevinst i sin tjenesteproduksjon. Det kan også tyde på at denne bydelen i større grad retter seg mot sitt publikum enn det Södra Innerstaden gjør. Jf analysen av organisasjonsmodeller i Gøteborg. På samme måte som for budsjettprosessen, er altså størrelse nøytralisert som variabel, og det er heller ikke for Malmös vedkommende mulig å si noe om hvordan bydelenes størrelse påvirker valget av organisasjonsmodell.

Målet på politikeres kontakt med administrasjonen angir hvor mange politikere i hver bydel som oppgir at de har regelmessig kontakt med bydelens administrasjon før hvert møte i bydelsutvalget. Som det går fram av Tabell 5.2 er forskjellene mellom bydelene forholdsvis store, men de knyttes ikke til størrelse i den foreliggende evalueringen. Det vi likevel kan se er at det er i den minste bydelen kontakten er hyppigst. Det betyr at et aspekt som nærhet kan spille en stor rolle, det er enklere for begge parter å ta kontakt når forholdene er små, og i Malmö-evalueringen settes det fram en hypotese om at denne bydelen har en annen forvaltningskultur enn de andre bydelene (Petersson 1998). At det er i den minste bydelen kontakten mellom politikere og administrasjon er hyppigst kan tyde på at det er de minste bydelene som har lav grad av profesjonalisering, både blant politikere og administrasjon. Hypotesen om nærhet mellom partene rimer med at det er den nest minste bydelen som kommer på andreplass i spørsmålet om kontakthypighet. Den rimer ikke fullt så godt med det faktum at det er den største bydelen som kommer på tredjeplass. Bydelene som merker seg ut med lav kontakthypighet er bydelene i indre by. De er blant de store bydelene i Malmø, de er blant de store bydelene også alle byene sett under ett. Evalueringen knytter videre kontakthypigheten til politisk organisering, og det gis opplysninger om at Södra Innerstaden kun har ett utvalg, arbeidsutvalget, og der er også kontakthypigheten desidert lavest. Blant de andre er det syv som opererer med faste arbeidsgrupper og to som har valgt å arbeide etter en modell der det settes ned arbeidsgrupper etter behov. Det oppgis imidlertid ikke hvilke, og politisk organisering kan dermed ikke knyttes til bydelsstørrelse på en bredere basis (Petersson 1998).

Reformen i Malmø er karakterisert som å være konfliktfylt, men heller ikke graden av konflikt settes i sammenheng med størrelse i evalueringsrapporten. Forklaringsvariabelen

antas å være partitilhørighet og politisk ideologi, og forklaringene legges dermed på bynivå (Pettersson 1998). Forsåvidt som at den største bydelen har det nest laveste konfliktnivået og den minste bydelen et av de høyeste, kan det tyde på at størrelse likevel kan være en av årsakene til variasjonen. De tre andre bydelene denne opplysningen er tilgjengelig for, plasserer seg likevel ikke i forhold til størrelse, og dermed faller dette som forklaring. Det som framstår som en entydig sammenheng er at Södra Innerstaden, som har et lavt nivå på kontakthypigheten, også har et lavt konfliktnivå, denne bydelen har også færrest utvalg. Trolig er dette også bare en tilsynelatende sammenheng, eller det har klar sammenheng med den bedre budsjettsituasjonen. Erfaringer fra Bergen har vist at det er vanskelig for bydelsutvalg å fungere på en god måte uten å ha mer enn bare arbeidsutvalg (møteobservasjoner 26.05.98, 25.06.98, 15.09.98, 29.09.98). I hvilken grad det er konflikter, og problemer med å fatte beslutninger i bydelsutvalget kan tenkes å ha innvirkning på hvordan bydelene scorer på faktorene fleksibilitet, tilpasning og samordning. Høyt konfliktnivå og høy kontakthypighet kan tyde på at det er problematisk for politikerne å instruere administrasjonen. Det er i samsvar med at politikerne mener det er vanskelig å komme i inngrep med initiativprosessene i bydelspolitikken, og det kan tyde på at det er få samordningsgevinster å hente. Samtidig har begge bydelene, som det er redegjort for organisasjonskartet til, etablert rektorområder innenfor skoletjenesten og de har slått sammen lederfunksjoner i barneomsorgen. Det tyder på at det har vært effektiviseringsgevinster av reformen.

Spørsmålet om grad av fornøydhets kan er heller ikke knyttet til størrelse som uavhengig variabel i evalueringen. Det vi kan lese ut av kolonne fire kan imidlertid samsvare med en hypotese om at det er enklere for innbyggere å ta kontakt og få gjennomslag for egne ønsker og behov i en liten bydel enn i en stor, fordi det er i den minste bydelen innbyggerne er mest fornøyde. Men hypotesen mister raskt støtte når det går fram at det er den største bydelen som scorer nest best. Variasjonen i innbyggertall mellom den minste og den største bydelen er på 27000. Variasjonen i graden av innbyggernes fornøydhets er ellers ikke særlig stor mellom bydelene, og den variasjonen som er bryter fullstendig med størrelse som forklaringsvariabel.

Det som videre kan leses ut for vårt formål, er at størrelse ikke uten videre er årsaken til at bydelene eksperimenterer og velger ulike måter å fordele sine midler på, samt at hverken konfliktnivået eller kontakthypighet henger sammen med type finansiering og bydelens størrelse. Den eneste forklaringen evalueringen legger opp til, er at forskjellene trolig henger sammen med budsjettets størrelse. I evalueringsrapporten kommer det også fram at trekk ved både partikultur og enkeltpersoner kan ha forklaringskraft (Santesson-Wilson 1998).

5.4.3 Stockholm

Stockholm er den byen i utvalget som har de største bydelene, det er også den nyeste reformen det er tilgjengelig evalueringer fra. Samlet sett ble tjenestefordelingen i Stockholm mer effektiv i den forstand at den økonomiske innsatsen ble redusert uten at bydelene økte sitt budsjettunderskudd. I bydelsordningens første år var det imidlertid en økning i budsjettunderskuddet, som ble snudd til en reduksjon allerede andre året (Thorén 2001, Samuelsson 2001). I prosjektet som evaluerer bydelsordningen i Stockholm er deler av de desentraliserte tjenesteområdene fulgt i en før- og etter- evaluering. De er skole, førskole, eldre og funksjonshemmede, institusjonstilbud til voksne misbrukere og institusjonstilbud til barn og unge. De er det også spesielt redegjort for i dette kapittelet. Sammenlignet med store, svenske byer uten bydelsorganisering kommer det fram at de økonomiske gevinstene er å finne angående bruken av lokaler. Det betyr at det

forekommer samordningsgevinster som kan tilskrives bydelsorganiseringen. Samtidig vises det til at utviklingen i utbetalinger av sosialbidrag, som var synkende, i liten grad kan skyldes bydelsorganiseringen, men at det må tilskrives strukturelle faktorer i storbyens arbeidsliv (Jonsson 2001). Erfaringene i Stockholm er også at innbyggerne i større grad er misfornøyde nå enn før med de tjenestene de får tilgang til i bydelsorganisasjonen (Fried, Gustavsson og Ivarsson 2001, Jonsson 2001b).

I Tabell 5.3 redegjøres det for sammenhengen mellom bydelenes størrelse og avvik i budsjettet på en del desentraliserte oppgaver (sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak inngår ikke), samt andelen fornøyde og misfornøyde med skoletjenesten. Forskjellene det redegjøres for i kolonne to er mellom det budsjettet bydelene får tildelt fra kommunen, og den måten de selv velger å fordele det på.

Tabell 5.3 *Bydelene i Stockholm: Antall innbyggere, budsjettavvik og andelen fornøyde og misfornøyde med skoletjenestene.*

Stockholm	Innb.	Antall % fordelt budsjett som over/ understiger tildelt budsjett år 1999 ¹⁴³							Andelen fornøyde og misfor-nøyde m. skoletjenestene ¹⁴⁴	
		BUF	ÄO	BO	OF	NF	IO	FV	For-nøyd	Mis-for-nøyd
Maria – Gamla stan	63826	0	-9	7	6	63	-4	2	52%	17%
Östermalm	61210	8	-3	6	-4	-19	0	-6	90%	10%
Norrmalm	60389	0	-3	-3	21	35	-10	4	68%	22%
Bromma	58235	-6	0	1	12	25	5	0	84%	10%
Hässelby – Vällingby	57447	-9	-8	-1	13	42	37	37	65%	20%
Kungsholmen	52316	5	-6	-1	31	10	5	-11	66%	20%
Enskede – Årsta	45299	-2	-4	-1	3	52	0	5	73%	18%
Farsta	44893	1	-9	-1	5	15	15	27	79%	11%
Skarpnäck	39436	-6	0	-1	0	15	9	55	79%	14%
Katarina – Sofia	38256	-6	5	8	4	-20	-9	20	78%	19%
Vantör	34555	-6	-1	-4	20	38	6	-1	56%	27%
Spånga – Tensta	33352	-1	1	-2	8	10	-4	46	79%	12%
Skärholmen	30571	-4	0	-7	22	2	4	21	82%	16%
Hägersten	29704	-4	-1	0	9	55	-10	0	86%	9%
Liljeholmen	29622	1	-1	-2	15	23	-14	-9	79%	7%
Kista	28885	-10	-4	-7	5	109	13	40	79%	11%
Älvsjö	20529	-10	7	-6	9	63	5	7	75%	16%
Rinkeby	15178	-7	13	-1	-11	62	4	1	63%	17%

Kilder: Klausen 2001, Jonsson 2001a, Ivarsson 2000.

¹⁴³ Delområdene er barn, ungdom, utdanning, kultur og fritid (BUF), äldreomsorg (ÄO), barnomsorg (BO), individ og familieomsorg (IO), omsorg for funksjonshemmede (OF), nämnd- og förvaltningsadministrasjon (NF), fysisk virksomhet (NV). Dette er uvektete tall og kan ikke sammenlignes på tvers av tjenestoområdene.

¹⁴⁴ Kategoriene er her slått sammen. Fornøyde av svært fornøyd og ganske fornøyd, misfornøyd av ganske misfornøyd og svært misfornøyd. Det vil ikke summere til 100 fordi kategoriene verken eller og vet ikke er utelatt.

Produksjonseffektivitet

Det er flest påplussinger i dette bildet, og det gir et bilde av en by der de fleste bydelene går med underskudd (Jonsson 2001b). Bydelsorganiseringen har altså medført produksjonseffektivitet, men uten at budsjettunderskuddene ble borte. Produksjonseffektiviteten har blant annet gitt seg utslag i at kostnadene per grunnskoleelev minsket med 8-12%, kostnadene per heltidsbarn i barneomsorg med 3-3,5%, og både innenfor eldreomsorgen og omsorgen for funksjonshemmede er kostnadene redusert (Jonsson 2001b). Analysen gjøres imidlertid for alle bydelene sett under ett. I evalueringsrapporten der oversikten over fordelt budsjett relativt til tildelt budsjett er presentert, er budsjettet heller ikke analysert i forhold til størrelsen på bydelene. Tabellen, slik den er presentert hos Jonsson (2001a), skal vise at det foregår omprioriteringer på bydelsnivå. Det er imidlertid en viss systematikk i omprioriteringen, selv om den ikke følger størrelse som uavhengig variabel. Skole, som ligger til området barn, ungdom, kultur og fritid, får så godt som systematisk mindre midler på bydelsnivå enn hva det er tildelt i kriteriesystemet. Det er kun tre bydeler som fordeler mer til dette området, to av dem er store bydeler, mens den som øker budsjettet med minst (1%) er en middels stor bydel. Områdene individ- og familieomsorg, samt omsorg for funksjonshemmede varierer, uten at det er de helt store forskjellene. For funksjonshemmede er det kun to bydeler som fordeler mindre, den nest største og den minste. Omsorgen for funksjonshemmede får dermed systematisk mer midler på bydelsnivå enn det er tildelt fra kommunen. En har ingen endring, det er en bydel som i den stockholmske sammenhengen er midt på treet, med like i underkant av 40000 innbyggere. Eldreomsorg er det området der det varierer minst, fra + 13 til - 9. Det som er slående i oversikten over fordelt budsjett i bydelene er at området nemndsforvaltning- og administrasjon, altså det politikerne bevilger til seg selv, utgjør den posten som øker desidert mest, og den øker mest i de tre minste bydelene og den største. Det er kun to bydeler som fordeler mindre til denne posten; en stor og en middels stor. Posten til fysisk virksomhet øker også, og bydelsdirektører som er intervjuet forklarer denne økningen og økningen til nemndsforvaltning med at nøklene (kriteriene) som styrer disse postene ikke er tilpasset det som det reelt koster å gjennomføre oppgavene (Jonsson 2001b).

Det som kan leses ut fra denne oversikten er at størrelse ikke har betydning for i hvilken grad bydelene i Stockholm benytter sin mulighet til å prioritere mellom budsjettposter, også tildels sterkt på tvers av de signalene som ligger i kriteriesystemet. Størrelse har dermed også trolig liten betydning for hvor mye det kan variere mellom tildelt budsjett og fordelt budsjett i bydelene, men på grunn av kriteriesystemet gir størrelse utslag for hvor mye de enkelte bydeler får å rutte med fra kommunen sentralt. Det er dermed trolig trekk ved oppgavefeltet som ligger til grunn for de endringene som gjøres i budsjettet, heller enn det er bydelenes størrelse.

Samordning

Som det ble vist til i innledningsavsnittet om Stockholm har bydelsforsøket hatt effektiviseringsgevinster på lokaler. I tillegg til at det ble forventet før reformen ble satt i gang, ble det også forventet at det skulle kunne oppnås effektiviseringsgevinster på samarbeid mellom fagområder i bydeler, samarbeid i områder i bydeler, samarbeid mellom bydeler, samarbeid mellom bydeler og andre kommuner, samt andre offentlige og private organisasjoner (Jonsson 2000). Dette er et aspekt ved reformen som er analysert ved å gjennomføre en innholdsanalyse, det vil si at antallet utsagn om samarbeid, og en del andre forhold er talt (ibid). Det evalueringen finner er at deler av de forutsatte effektiviseringene kan ha funnet sted fordi de omtales. Bydelene har avvirket lokaler, antallet mellomsjefer er redusert, nye arbeidsformer er innført. De forventningene som

har med produksjonseffektivitet å gjøre omtales oftest, frekvensen har også økt sterkt fra 1995-1999 (ibid). Analysen settes desverre ikke i sammenheng med bydelsstørrelse.

Endringene i budsjettet kan dermed være et bilde på graden av samordning av tjenestene i bydelene. Det kan være tilpasning og fleksibilitet både i forhold til innbyggernes ønsker og behov, og administrativ samordning som ligger til grunn for de økonomiske forbedringene. På skoleområdet kan det tenkes at det forventes en effektiviseringsgevinst i form av sammenslåinger av skoler til rektorområder, og at det ligger til grunn for at skole tilgodeses med mindre midler i bydelsorganisasjonen. Skoleområdet har tilpasset seg sine endrede betingelser. Det kan også se ut som om disse tilpasningene som gjøres, eksempelet er fortsatt skoleområdet, tilsvarende befolkningens interesser og behov, fordi andelen som er fornøyde med skoletjenesten langt overstiger andelen misfornøyde. Andelen som rapporterer at de er fornøyde med skoletjenestene er imidlertid redusert (Fried, Gustavsson og Ivarsson 2001).

Graden av fornøydhhet er heller ikke koblet til størrelse i evalueringsrapporten (Ivarsson 2000). Det er heller ikke et mål som i nevneverdig grad slår ut på størrelse. Det skal likevel redegjøres for noen trekk. Det er den største bydelen som har den laveste graden av fornøyde, men den har ikke den høyeste andelen misfornøyde. Det er det en av de middels store bydelene som har. Den nest største bydelen har flest fornøyde, det kommer også fram i en rapport der innbyggerne blir bedt om å rangere bydelene. De har fått mulighet til å gjøre det 16 ganger. Det medførte at alle bydelene var på bunnivå iallefall en gang. Den som kom øverst flest ganger, var Östermalm, den nest største bydelen, med 10 ganger. Norrmalm var på topp 6 ganger, men på skoleområdet er det Hägersten, en forholdsvis liten bydel (29704 innbyggere), som scorer nest høyest, den kom imidlertid aldri på topp i rangeringsstudien. De middels store bydelene scorer her dårlig i denne studien, 6 av dem kommer aldri på topp (Fried, Gustavsson og Ivarsson 2001).

For Stockholms vedkommende er det samlede inntrykket derfor at produksjonseffektiviteten er bedret, men kanskje ikke så mye som forventet. Samordning er en viktig årsak til at kostnadene er redusert. Samtidig er inntrykket at det har gått ut over innbyggernes opplevde kvalitet på tjenestene.

5.4.4 København

I København ble bydelsordningen aldri noe mer enn et forsøk. Det omfattet fire bydeler, og skal være avviklet 31. 12.2000. Det er trolig ikke vurderinger ut fra effektivitetshensyn som ligger til grunn for avgjørelsen. Nedenfor redegjøres det for en del tall fra de fire bydelene.

Tabell 5.4 *Størrelse, budsjett og regnskap, samt organisasjonsform for bydelene i København*

København	Innb.	Budsjett og regnskap for 1997 og 1998				Organisering
		Budsj. 1997	Regn-skap ¹⁴⁵	Budsj. 1998	Regn-skap	
Indre Østerbro	45574	546,5	6,9 u	575,6	30,4 u	Områdemodell, 6 områder ¹⁴⁶
Valby	44657	786,4	6,1 o	794,7	3,6 o	Sektormodell, 9 linjeavdelinger, 3 staber (sekretariat)
Indre Nørrebro	31093	545,5	19,1 o	500,7	16,5 o	Sektormodell, 4 avdelinger
Kongens Enghave	15515	258,1	6,3 u	264,8	18,5 u	Sektormodell, 6 avdelinger

Kilde: PLS-consult.

Produksjonseffektivitet

Analysene av bydelsordningen i København knyttes ikke til bydelenes størrelse. Som det går fram av Tabell 5.4 går den største bydelen med det største underskuddet i København. Det kunne ha tydet på at det var en viss sammenheng, men det er likevel ikke slik at størrelse entydig påvirker det økonomiske resultatet, den minste bydelen går nemlig også med underskudd. Det er ikke særlig forskjell på antallet innbyggere i den største og nest største bydelen, som går med overskudd, det er et argument for at størrelse ikke er et avgjørende trekk. PLS-consult trekker imidlertid den konklusjonen at en av årsakene til underskuddet er at bydelene i liten grad har kunnet arbeide langsiktig. Det er fordi de økonomiske rammene ble reforhandlet for hver budsjettperiode. Dette har, i følge deres analyse, medført at bydelene ikke har kunnet styre og prioritere innenfor gitte, kjente rammer, de har derfor heller ikke blitt gjort ansvarlige for sine økonomiske resultater.

Samordning

Størrelse er heller ikke avgjørende for hvordan bydelene organiserer seg, for hvilken modell de velger, eller for antallet avdelinger som etableres når det velges en sektormodell, som tre av dem har gjort. Det er likevel den største som har organisert seg i en områdemodell, og som altså eksperimenterer med organisasjonsmodellen. Det er den nest største bydelen som har flest avdelinger, det overensstemmer med størrelse som årsak til differensiering og sektorisering, det er den middels store bydelen som har valgt organisasjonsmodellen med færrest enheter, den minste bydelen har plasserer seg i midten.

Alle bydelene hadde satt i gang arbeid med å endre de administrative relasjonene mellom bydelsadministrasjonen og institusjonene. Institusjonsledere ble i tettere grad trukket inn i arbeidet på bydelsnivå, og de ble tildels gitt ansvar, det ble også rapportert om at samarbeidet mellom institusjoner på bydelsnivå hadde økt. Dette skyldes den økte nærheten i en mindre enhet. Analysen er desverre ikke knyttet opp mot bydelsstørrelse (PLS-consult).

¹⁴⁵ O for overskudd, u for underskudd.

¹⁴⁶ Dette er ikke en områdemodell slik den ble presentert i avsnittet om Gøteborg. Bydelens egen benevnelse er "cirkelmodell", organisasjonskartet er tegnet som en sirkel, og hver del av sirkelen kalles område. Det kan se ut som om det er en tilpasning av en funksjonell (sektor) modell.

De tre største bydelene har øket den andelen av sine ressurser som har gått til skoleområdet. Den minste bydelen har ikke gjort det. Det er også den minste bydelen som har lavest aktivitet på barneomsorgsområdet. Det gir seg utslag i personaltettheten, som sank mest i denne bydelen, men det ga seg ikke utslag i spørsmålet om 1-2-årige barn på venteliste, eller i tomme plasser per den 7. måned. Der scoret den minste bydelen høyest. I denne bydelen var det også etablert et tett samarbeid mellom skole og daginstitusjoner, og mellom daginstitusjoner som hadde etablert felles innkjøpsordning og system for bruk av vikarer. I spørsmålet om tildelte timer hjemmehjelp har den minste bydelen måttet redusere, mens tallene viser at to av de andre bydelene har kunnet øke antallet timer per mottaker mellom 1996 og 1999. Samtidig har den minste bydelen hatt de største utgiftene til hjemmehjelp. Det påvises at det i de andre bydelene ikke har vært mulig å gjennomføre en av de lovpålagte oppgavene; forebyggende hjemmebesøk. PLS-consult konkluderer derfor med at det ikke har foregått en bedring i produksjonseffektiviteten. Likevel mener evaluatør at det har forekommet en del service-innovasjoner, som kan medføre effektivitetsgevinst via samordning (synergimuligheter). Evaluatør finner også at den samlede tilfredsheten med tjenestene har øket i alle bydelene, for skole har den økt mye i tre bydeler og sunket med to prosent i en. Det var i Valby, den nest største bydelen.

Analysen PLS-consult gjør setter ikke disse resultatene i sammenheng med bydelens størrelse. Tilsynelatende kan størrelse ha vært en uavhengig variabel i disse analysene, men det kan se ut som om det er særlige trekk ved den minste bydelens sosioøkonomiske sammensetning, og denne bydelens dårlige økonomiske utgangspunkt, som er årsaken til at den nokså konsekvent scorer lavest på økonomimålene. På den annen side kan noen av de prosessene det er redegjort for at foregikk i denne bydelen, tyde på at den hadde et potensiale til å bedre sin effektivitet både i spørsmålet om produksjonseffektivitet og i spørsmålet om fleksibilitet, tilpasning og samordning.

5.4.5 Bergen

Bergen hadde en bydelsordning der ansvaret for helse- og sosialpolitikk var desentralisert fra 1988. I 1997 ble det vedtatt å gjennomføre en prøveordning med et større ansvar for to bydeler. Det større ansvaret innebar at ansvaret for barnehager, skole, kultur og fritid, samt tekniske tjenester og enklere plansaker ble desentralisert. I ordningen fra 1988 beholdt kommunen store deler av ansvaret for den desentraliserte tjenesten på sentralt nivå. Det ble gjort ved at kommunen holdt fast på hovedutvalget for helse- og sosiale tjenester, og ved å unnlate å desentralisere ansvaret for å fatte viktige nøkkelbeslutninger og muligheter for å prioritere (Jensen et al 1992). Forsøket som varte mellom 1997 og 2000 ble vurdert som vellykket, og det ble etablert fullskala bydelsorganisasjon fra 1. januar 2000. Den er altså svært ny, og det er ikke gjennomført evalueringsprosjekter som kan redegjøre for noen tendenser i reformen. Det vi vet er at bydelene gikk med underskudd det første året, at et fullt utarbeidet kriteriesystem ikke er kommet på plass, at det arbeides med fullmaktene bydelsutvalgene skal ha, det forventes ikke at bydelene vil omprioritere i særlig grad, og virksomheten i bydelene dreier seg i stor grad om å komme i balanse. Det kan bety at mye av initiativet ligger hos bydelenes administrasjoner (Kristiansen og Haveraaen 2001). Det redegjøres for noen trekk ved bydelene i Tabell 5.5.

Tabell 5.5 *Størrelse, antallet tjenestesteder og ansatte, samt organisering for bydeler i Bergen*

Bergen	Innb.	Tjenestesteder/ansatte				Organi-sering
		Skoler	Årsverk	Helse/sos + tj.sted bydel	Årsverk	
Åsane	37416	18	566	65	587	
Laksevåg	35432	14	376	44	528	Målgruppemodell ¹⁴⁷
Årstad	33710	7	276	69	760	
Bergenshus	31324	7	231	64	910	
Fana	31108	17	514	59	417	
Fyllingsdalen	28428	9	338	33	530	
Ytrebygda	19689	9	274	26	220	
Arna	12033	9	189	23	208	Sektororganisering

Kilder: Klausen 2001, Kristiansen og Haveraaen 2001.

Produksjonseffektivitet

Forsøket med bydelsordninger som ble gjennomført i Bergen fra 1997 til 2000 er evaluert i sammenheng med evalueringen av Oslo kommunes bydelsordning. Som det vises til nedenfor er bydelsstørrelse ikke behandlet i rapportene fra dette evalueringsprosjektet, heller ikke for Bergen, selv om det ble valgt en stor og en liten bydel til forsøket. Det som framkommer av substansielle resultater er at effektiviteten ved tre av de to bydelens helse- og sosialinstitusjoner økte fra 1998, i motsetning til effektiviteten ved institusjonene i de resterende bydelene i Bergen (Hagen 1999).

Da bydelsreformen ble innført i full skala stod alle bydelene i Bergen overfor nedskjæringer. De overtok imidlertid sektorområdenes underskudd, og det ble derfor gjort et vedtak i bystyret om at kommunene skulle dekke 75% av underskuddet. I sitt andre år stod de derfor med en forventning om å redusere sitt forbruk med 25% over to år. Kristiansen og Haveraaen oppgir at bydelsdirektørene hadde forventinger til at mindre enheter skulle gjøre det mulig å få et helhetlig blick på bydelens produksjon og fordeling av tjenester. Mindre enheter vil muligjgjø øket innsikt i, og kunnskap om organisasjonen. Det skulle gjøre det mulig å spare inn de forventede 25% ved å gjennomføre tiltak som medførte at bydelene fikk en flattere struktur, og ved å gjennomføre sammenslåinger av fagområder kan det oppnås samordning. En av gevinstene en håper å oppnå er å spare ressurser ved å få til en hurtigere prosess for beslutningstaking.

Samordning

Under forsøket valgte de to aktuelle bydelene forskjellige organisasjonsmodeller. Den store valgte en målgruppemodell, den lille valgte en sektormodell. Målgruppemodellen blir ansett å være orientert mot innbyggere og brukere av de kommunale tjenestene, fordi den forenkler prosessen med å gruppere tjenestene, som rettes mot en gruppe som for eksempel barn og unge, i samme avdeling. Det kan tenkes at det var et bevisst valg for en forholdsvis stor bydel å organisere seg på denne måten, og at det ble gjort nettopp for å

¹⁴⁷ Under forsøket som gikk fra 1997-2000, var det skilt ut en bydel, Loddefjord, som nå er en del av Laksevåg bydel. Loddefjord hadde like i underkant av 30000 innbyggere og var organisert etter en målgruppemodell.

imøtekomme brukernes ønsker og behov. Uten at størrelse eksplisitt var gjort til uavhengig variabel i en analyse som ble gjort på skoleområdet i de to bydelene, kommer det imidlertid fram at det var den minste, sektororienterte bydelen som i størst grad var i stand til å imøtekomme de ønskene som ble satt fram av foreldre til barn i bydelenes skoler. Målgruppemodellen var altså ikke årsak til større grad av brukerorientering i den store bydelen, dermed kan størrelse være en av forklaringene til at den store bydelen i mindre grad evnet å imøtekomme foreldres ønsker. Samtidig er det problematisk å konkludere med det, fordi antallet skoler i de to bydelene var det samme (Helgesen 2000).

Tabell 5.5 viser at det er mange tjenestesteder og ansatte i hver bydel. Det henger naturlig nok sammen med bydelenes størrelse, men også med bydelenes demografi. De store bydelene i byens sentrum, Årstad og Bergenhus, har få skoler og forholdsvis mange tjenestesteder og tjenester innenfor helse- og sosialområdet, mens Åsane, som er den største bydelen, har en innbyggermasse som er forholdsvis jevnt fordelt på ulike aldersgrupper. Bydelen har 18 skoler og 65 tjenestesteder og tjenester innenfor helse- og sosialområdet. Trolig vil det være en del samordningsgevinster å hente på ulike tiltak konsentrert til tjenestesteder.

Administrasjonene og ledelsen av skoleområdet vil trolig ikke kunne gi like store effektivitetsgevinster i norske bydeler som vi så for Gøteborg og de andre svenske byene. Det dreier seg i all hovedsak om den skolelokale administrasjonen, der det i Norge fortsatt er lovpålagt å ha en rektor ved hver fulldelte skole, og ved skoler med ungdomstrinn (Grunnskoleloven kap.iii, § 17, Ot.prp.nr. 36 (1997-98), kap. 17.1.2). Dette skaper et rom for fortolkning, og hvilken type skole det er snakk om kan fortolkes ulikt i bydel, kommune og departement. I bydelsforsøket i Bergen ble det i en av bydelene gjort forsøk på å slå sammen to skoler til ett rektorområde. Den ene skolen hadde klassene 1-4, den andre hadde klassene 5-7. Ingen hadde ungdomstrinn. Bydelen oppfattet skolene som ikke å være fulldelte. Vedtaket bydelsadministrasjonen gjorde ble klaget inn for departementet, og klagerne fikk medhold (intervju 20.08.98). Departementet oppfattet dermed trolig skolene som fulldelte, og det måtte ansettes rektor ved begge skolene. Det finnes dermed en appellinstans for vedtak bydelene eventuelt gjør angående skolene, og skoleområdet kan være et usikkert område for effektivitetsgevinster basert på samordning.

5.4.6 Oslo

Bydelsordningen i Oslo er den eldste som behandles i dette kapittelet, den ble iverksatt som en fullskalaordning allerede i 1988. Særtrekket ved bydelene i Oslo er at de gjennomgående er mindre enn bydelene i de andre byene, både når det gjelder antall innbyggere og oppgaveportefølje. De største bydelene i Oslo er på størrelse med de middels store bydelene i de andre byene. Dernest har Oslo unnlatt å desentralisere ansvaret for skoleområdet til bydelene, som medfører at bydelene i Oslo disponerer en mye mindre andel av bykommunenes samlede driftsmidler. I Tabell 5.6 redegjøres det for noen trekk ved ordningen i Oslo.

Tabell 5.6 Størrelse og dekningsgrad i omsorgstjenesten for eldre

Oslo	Antall innbyggere	Dekningsgrader i omsorgstjenesten for eldre			
		Institusjonsbasert		Hjemmebasert	
		1995	1996	1995	1996
Søndre Nordstrand	30690	25,5	24,4	27,8	27,6
Furuset	29232	22,5	24,2	28,2	29,3
St. Hanshaugen- Ullevål	27803	25,0	24,7	42,9	41,6
Sagene-Torshov	27772	33,4	35,4	51,4	52,5
Grünerløkka- Sofienberg	26588	29,6	30,2	43,1	21,8
Ullern	26517	15,5	14,8	21,0	30,3
Gamle Oslo	25030	26,1	24,8	45,2	44,9
Uranienborg- Majorstuen	23157	23,2	22,0	36,5	37,6
Bjerke	22586	32,5	30,9	31,7	32,3
Røa	21227	20,9	20,9	26,8	Mangler
Helsfyr-Sinsen	20844	20,7	22,6	36,8	42,0
Stovner	20825	24,8	26,5	40,5	45,4
Bygdøy-Frogner	20194	25,1	29,7	49,6	55,8
Vinderen	19391	18,8	16,9	16,9	23,4
Grefsen-Kjelsås	17636	22,4	22,5	40,4	49,8
Nordstrand	17162	17,4	15,1	28,3	27,2
Grorud	16983	21,4	21,1	37,4	34,6
Ekeberg-Bekkelaget	16400	22,3	21,4	47,5	38,3
Sogn	15771	23,7	22,5	32,9	33,4
Hellerud	15645	32,3	28,7	49,4	43,6
Østensjø	15195	24,6	25,0	64,5	36,7
Bøler	13089	19,3	19,9	39,5	40,0
Manglerud	12328	25,9	26,0	48,1	50,0
Lambertseter	10307	21,7	23,2	59,7	54,7
Romsås	6789	23,8	19,2	42,3	40,7

Kilder: Klausen 2001, Klausen og Opedal 1999

Produksjonseffektivitet

Evalueringen av bydelsreformen i Oslo kan kun vise til få substansielle resultater. Det vil si resultater som peker på at noe faktisk er oppnådd, for eksempel at reformen har medført effektivitetsgevinster.¹⁴⁸ Evalueringen peker også på at det er et potensiale for at slike gevinster kan oppnås, og den peker til dels på hvordan de kan oppnås. Evalueringen er en undersøkelse av bydelenes administrasjonssjefers holdninger til reformen, og holdninger til mulighetene for å effektivisere driften. De mener generelt at det vil være samordningsgevinster å hente grunnet nærhet og mulighet for å se en bydels

¹⁴⁸ Ved fremleggelse av resultatene fra dette prosjektet for styringsgruppen for "Delprosjekt for størrelse, effektivitet og demokrati", kom det fram at det hadde vært betydelige innsparinger som vil falle under kategorien om produksjonseffektivitet slik den er beskrevet her. Innsparingen kunne muligens være i størrelsesorden 800 millioner kroner til sammen i kommunen i løpet av årene 1988-1990. Disse innsparingene kunne gjennomføres samtidig som tjenestetilbudet ble tilpasset lokale behov i bydelene.

tjenesteområder som en helhet (Klausen og Opedal 1999). Samtidig er det gjort en analyse av effektivitetsutvikling ved helse- og sosialinstitusjonene i bydelene i Oslo, som viste at effektiviteten sank noe årene 1994-1998 (Hagen 1999). Det er også gjort en sammenlignende undersøkelse av byer med og uten forskjellige former for bydelsorganisering, som viser til at brutto driftsutgifter for helse- sosial og omsorgstjenester økte mer i byer med bydelsorganisering, enn i andre byer (Klausen og Opedal 1999).

I evalueringsrapporten er det redegjort for dekningsgrad i omsorgstjenester for eldre, for alle bydelene. Omsorgstjenestene for eldre er den største enkelttjenesten som er desentralisert i Oslo, og forskjeller i dekningsgrad kan fortelle noe om forskjeller mellom bydelene, men det er uklart i hvilken grad det gir fornuft å analysere det i forhold til størrelse. Forskjeller i dekningsgraden betyr ikke nødvendigvis noe annet enn at det er forskjeller i etterspørsel etter tjenestene i de forskjellige bydelene. Sett i et slikt perspektiv vil ulike dekningsgrader fortelle oss at tjenesteproduksjonen er tilpasset det lokale behovet, og at behovsdekningen dermed også er lik i alle bydelene. På den annen side kan forskjeller i dekningsgrad fortelle oss at det prioriteres ulikt politisk, det vil si på kommunalt nivå, og at det har med ulikheter i levekår i de enkelte bydeler å gjøre. Det kan også bety at bydelene prioriterer ulikt. Det er slik i Oslo at noen bydeler ønsker å profilere seg på å drive politikk overfor barn og unge, mens andre profilerer seg som "eldrebydeler". Derneft kan forskjeller i dekningsgrad være forårsaket av at kompetansen til å drive institusjonene er ulikt fordelt mellom bydelene (Klausen og Opedal 1999). Evalueringsrapporten analyserer ikke de forskjellene som framkommer langs den uavhengige variabelen størrelse. Der legges forklaringene på demografiske og sosioøkonomiske forhold i bydelene. Det er også en forklaring som er i tråd med at Sagene-Torshov har den høyeste dekningsgraden på institusjonstjenester og 2. høyest på hjemmebaserte tjenester. Ellers kommer det fram at den minste bydelen, Romsås, har den tredje største dekningsgraden på institusjonsbaserte tjenester, og den 10. største på hjemmebaserte tjenester. En bydel som Ullern, som er den 6. største bydelen, scorer lavt på begge deler, bare slått av Nordstrand som er den 10. minste.

Dermed er det også lite trolig at størrelse er en uavhengig variabel i dette bildet. Variasjonene er vel så markante mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg innen bydelene, og det er en faktor som viser mot at bydelene bruker sin myndighet til å prioritere mellom tjenester på den måten de selv anser som best. At bydelene prioriterer analyseres som at det er aksept for forskjeller mellom bydeler i Oslo. De enkelte bydeler varierer også på dekningsgradene mellom år, hvilket styrker forklaringen om at det prioriteres ut fra egne opplevde behov i bydelene.

Samordning

Det gjør også administrasjonssjefenes egen holdning til i hvilken grad desentralisering bidrar til kostnadseffektivitet og samordning, de mener alle at det gjør desentraliseringen i Oslo i høy grad (Klausen og Opedal 1999). Videre er det gjort en analyse på i hvilken grad organisering i sektormodell, målgruppemodell og områdemodell har relevans for hvordan øverste administrative leder ser på mulighetene for å effektivisere via samordning. Det er desverre ikke redegjort for hvilke bydeler som har valgt hvilken modell, og det er dermed ikke mulig å knytte analysen direkte til bydelsstørrelse i denne sammenhengen. Det som kommer fram i analysen er imidlertid at i de bydelene som har valgt en sektormodell med fire sektorer,¹⁴⁹ det er 15, er øverste administrative leder svært optimistisk med hensyn på mulighetene for effektivisering. 53% av disse 15 mener at

¹⁴⁹ Sektorene er 1) helse, 2) pleie, rehabilitering og omsorg, 3) oppvekst og kultur, 4) sosiale tjenester

statlige lover og regler fungerer begrensende. 20% mener at fag- og seksjonsinndelingen i bydelene begrenser, 20% mener også at yrkes- og profesjonsgruppers motvilje er begrensende, men kun 7 mener at graden av desentralisering til enhetsnivå vanskeliggjør samordning. I den bydelen der det var valgt en sektormodell med 5 sektorer,¹⁵⁰ har øverste administrative leder svært negative synspunkter på mulighetene for å oppnå effektiviseringsgevinster via samordning. Det er bare 6 bydeler som har valgt målgruppemodell, 4 har valgt en modell der tjenestene er rettet inn mot målgruppene 1) helse og sosial, 2) pleie, rehabilitering og omsorg, og 3) oppvekst og kultur. Av dem som er øverste administrative ledere i denne målgruppemodellen mener alle at samordningen vanskeliggjøres av fag- og seksjonsinndelinger, mens 75% av de fire, dvs. 3, mener at yrkes- og profesjonsgruppene vanskeliggjør samordning. 33% mener at statlige lover og regler gjør samordningen vanskelig (Klausen og Opedal 1999).

Størrelse knyttes til samordning i ett tilfelle. Der pekes det på at en bydels samlede administrasjonsutgifter kan utnyttes bedre i bydeler av en viss størrelse, enn de kan i små bydeler. Eksempelet er utnytting av IT-ressuser. Relativt til de andre byene mister Oslo-bydelene et samordningspotensiale mellom barnehage og grunnskole. De svenske byene er i samme situasjon som Oslo, at de også har ansvar for videregående skoler. I evalueringsrapportene som er gjennomgått er det ikke funnet argumenter for enten også å desentralisere videregående skole, eller beholde grunnskolen på bynivå, fordi det eventuelt skulle ligge noen samordningsgevinster i at ansvaret for disse skoleslagene tilligger det samme administrative nivået.

5.5 Avslutning

Oppsummeringsvis er det klart at det ikke foreligger resultater fra forskningen om bydelsorganisering på nordisk nivå, som gir grunn til å konkludere om sammenhengen mellom størrelse og effektivitet i bydelene. Størrelse har i svært liten grad vært brakt inn i analysene som uavhengig variabel, men det har likevel åpnet seg noen muligheter for å argumentere litt rundt størrelse og effektivitet.

For det første ser det ut til at størrelse ikke har vært vurdert som premissgivende av dem som har fattet beslutninger om desentralisering i de ulike kommunene. Små bydeler er forventet å være i stand til å tilby de samme tjenestene med den samme kvaliteten som store bydeler. Kriteriesystemet, slik det er presentert i litteraturen som er gjennomgått, er ikke tilpasset ulikheter i størrelse, og gir dermed et mye mindre spillerom for små bydeler enn store. Samtidig ser det også ut til at faktorer som reorganisering på bydelsnivå og entusiasme er kjennetegn ved reformene som spiller en langt større rolle for effektiviteten enn størrelse.

Administrativ organisering på bydelsnivå er en faktor som framstår som sentral for å forklare effektivitet. Derfor er det svært synd at det ikke har vært mulig å finne tilsvarende analyser for de andre byene, som for Gøteborg. Analysen som ble gjort av Gøteborg viste at langt de fleste bydelene hadde reelle innsparinger i sine budsjetter i løpet av bydelsordningens 3-4 første år. Selv om det var de minste bydelene som fortsatt gikk med underskudd, var det ikke mulig å konkludere med at det var systematikk knyttet til størrelse i disse innsparingene. Besparelsene er også i stor grad knyttet til endringer i organisasjonsmodell. Det foregikk endringer både fra funksjonell til geografisk modell, samt at det foregikk endringer mot mindre organisasjoner med færre enheter innenfor

¹⁵⁰ Sektorene er 1) helse, 2) hjemmetjeneste, 3) institusjonaliserte tjenester, 4) kultur, 5) sosiale tjenester

begge modellene. Innsparingene Gøteborg kunne gjøre var, grunnet strukturelle forhold på arbeidsmarkedet, i stor grad knyttet til fjerning av mellomlederstillinger og reduksjon i antall ansatte, altså til samordning.

Også de andre svenske byene har opplevd effektiviseringsgevinster av bydelsordningene sine. I Stockholm var bydelsorganiseringen ikke vurdert som fullt så vellykket, fordi budsjettunderskuddet fortsatt ikke var fjernet i 1998/1999. Samordningsgevinstene, særlig på lokaler, var likevel markante, og trolig var det gevinster også på fjerning av mellomlederstillinger. Det var på samme måten i Malmø, men i denne analysen blir også en tredje faktor viktig i spørsmålet om effektivitet, nemlig eksistensen av mål for reformen. Målsetningene om økonomisk effektivisering var ikke formulert like klart i Malmø, som målene for den demokratiske effektiviseringen. Evalueringsprosjektet har derfor i svært liten grad fokusert økonomisk effektivitet. Det betyr imidlertid ikke at bydelene ikke opplevde at reformen hadde slike gevinster. Også i Malmø ble trolig bydelene organisert slik at fjerning av mellomlederstillinger ble mulig. Ved siden av at disse tre faktorene som her er diskutert har vært viktige for reformenes økonomiske gevinster, har strukturelle forhold på arbeidsmarkedet spilt inn, samt statlige reguleringer.

For de svenske byene har effektivitetsbegrepet også omfattet innbyggernes syn på kvaliteten av tjenestene de fikk tilgang til i den nye organisasjonen. Avsnittet om Gøteborg viste at innbyggerne der mente at kvaliteten ikke var redusert. Dette er i en sammenheng analysert som et resultat av at velferdsstaten på tidspunktet var i tilbakegang, og at innbyggerne derfor ikke hadde så høye forventninger til kvaliteten på tjenestene de fikk (Bäck 2001). Det er en oppfatning i evalueringen av Gøteborg at bydelene i byen klarte av de økonomiske kravene som lå i bydelsreformens første år, og et av hjertesukkene fra prosjektet var at de kanskje klarte det litt for bra (Jönsson og Solli 1995). I Malmø var det ikke egentlig mulig å måle hverken økt tilfredshet eller utilfredshet. Et av resultatene for Stockholm var at innbyggerne i større grad ga uttrykk for utilfredshet i den nye organisasjonen enn de hadde gjort i den gamle. Dette er da på sin side analysert som at innbyggerne der muligens hadde litt vel høye forventninger til hva bydelsreformen skulle bringe med seg av forbedringer i tjenesteleveringen (Bäck 2001).

Analysen av København viser at en bydelsorganisering ville hatt et potensiale til å bedre den økonomiske effektiviteten, samt kvaliteten på tjenestene, men heller ikke der var disse faktorene avhengig av bydelenes størrelse. Organisering var en faktor, som i de svenske byene, og kanskje spesielt for Københavns vedkommende er det mulig å konkludere med at klare mål er viktig hvis reformen skal lykkes. Det var ikke klare mål for reformen i København, og dette ble synlig i de årlige budsjettprosessene, men også i andre relasjoner mellom sentral- og lokalnivået i kommunen.

For reformen i Bergen var det heller ikke mulig å knytte noen observasjoner til bydelsstørrelse. Det kommer fram at det er potensielle effektivitetsgevinster i en bydelsorganisasjon. De var ikke så merkbare under forsøket fra 1997-2000, men det er grunn til å tro at det kan komme. Grunnet statlig overstyring var det der vanskeligere å oppnå samordningsgevinster gjennom fjerning av stillinger på mellomledernivå. Det ble gjort ett slikt forsøk på skoleområdet under bydelsforsøket, og det var mislykket.

For Oslos vedkommende eksisterer det lite substansiell kunnskap om hva som er effektene av bydelsreformen. Det skyldes i stor utstrekning at reformens administrative og økonomiske sider ikke er evaluert like grundig som de svenske reformene og det danske forsøket. Det er dermed heller ikke mulig å konkludere konkret om bydelsstørrelse og økonomisk effektivitet. Til forskjell fra Bergen er det heller ikke mulig å være like optimistisk med hensyn på hvilket potensiale reformen har for økonomisk

effektivisering. Reformen er mye eldre, og har vært i gang i sin nåværende form siden 1988. Det leder til å tro at eventuelle effektiviseringsgevinster ville ha vært tydeliggjort per 2001. En av de viktigste årsakene til at Osloordningen ikke har et tilsvarende potensiale, er at bydelene går glipp av samordningsmuligheter fordi skole er beholdt som et ansvar på kommunenivå. Dette er ikke like mye fordi skole er skole, men fordi bydelene dermed sammenlagt får et mindre ansvar. De har tilgang til en mindre del av driftsbudsjettet, og dermed er mulighetene til å prioritere mellom oppgaver i tråd med innbyggernes ønsker og behov færre, samt at de eventuelt har færre muligheter til å samordne lokaler, oppgaver og ansatte.

Bydelene i Oslo har, som det ble nevnt også innledningsvis, både færre innbyggere og færre oppgaver enn bydelene i de andre nordiske storbyene som har etablert bydelsorganisasjoner. De er altså mindre. Selv om den gjennomgangen av forskningen, som er foretatt, viser at det ikke er mulig å konkludere med at størrelse virker inn på den økonomiske effektiviteten, er det mulig å antyde at bydelene hverken bør være for små eller for store. Det vil etter denne gjennomgangen være mulig å peke på at størrelse virker inn på bydelene ved at små bydeler vil være lite effektive ut fra at de er sårbare både økonomisk og administrativt. De vil kun ha et lite budsjettmessig handlingsrom, de vil ha få institusjoner knyttet til tjenestene de skal fordele, og både institusjonenes og bydelenes administrasjoner vil være små. Ved desentralisering til små bydeler vil det derfor trolig være færre effektiviseringsgevinster å hente både angående produksjonseffektivitet og samordning. Små bydeler vil også i større grad være avhengig av sine omgivelser, det vil si både i form av at det er enklere for innbyggere å sette fram ønsker og kreve sine behov stettet, og av enhetene på sentralt nivå, for eksempel i form av ressursenheter. På den annen side vil store bydeler være mindre avhengig av sine omgivelser; både i form av at det er vanskeligere for innbyggerne å sette fram ønsker og kreve sine behov stettet, og de vil være mindre avhengig av enheter på sentralt nivå i kommunen. De vil med andre ord kunne håndtere større oppgaveporteføljer på en bedre måte enn små bydeler. Hvis det etableres for store bydeler kan kommunen imidlertid komme i den situasjonen at de sidene ved kommuneorganisasjonen, som ble oppfattet som problematisk, replikeres i bydelene. Det vil si at differensiering og sektorisering igjen kan være utgangspunktet for manglende effektivitet. Derfor forutsettes det at bydelene heller ikke bør være for store.

Litteratur

Bergen:

- Fimreite, A. L. og Rommetvedt, H. (1996): *Det bergenske lokaldemokrati*. LOS-senter Notat 9629. Bergen: LOS-senteret
- Jensen, T. Ø. Et al. (1992): *Desentralisering som administrativ reform. En evaluering av desentraliserte helse- og sosialtjenester i Bergen kommune*. Sluttrapport. Bergen: Universitetet i Bergen/SEFOS
- Kristiansen, R. og Haveraaen, G. (2001): *Bydelsreformen i Bergen. Demokrati, innflytelse og effektivitet. Noen erfaringer*. Paper til workshop om "Desentralisering i seks skandinaviske storbyer." Göteborg 11. og 12. juni 2001
- Rommetvedt, H. Red. (1999): *Byen e' Bergen - men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord*. Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandsforskning
- Rommetvedt, H., Fimreite, A. L. Klausen, J. E. (1999): *Bydelsforsøket i Bergen – prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater*. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4:99, 80. årgang. Også utgitt som LOS-senter Særtrykk 0001. Bergen: LOS-senteret

Göteborg:

- Brorström, B. og Jensen, C. (1995): "Decentralisering och ekonomi". I Jönsson et al: *Decentraliserad Kommun. Exemplet Göteborg*. SNS Förlag, Stockholm
- Helgesen, M. (1999): *Valgfrihet i Göteborg; om innbyggerne og kunderollen*. Rapport fra prosjektet "Kommuneloven og innbyggerne". (LOS- senteret) NIBR
- Helgesen, M. (2000): *Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS- senteret, Rapport R0011
- Holmberg, S. & Weibull, L. (red., 1998): *Opinionssamhället*. SOM-rapport nr 20. Göteborg: SOM instituttet, Göteborgs universitet
- Holmberg, S. & Weibull, L. (red., 1996): *Mitt i nittioalet*. SOM-rapport nr 16. Göteborg: SOM instituttet, Göteborgs universitet

-
- Holmberg, S. & Weibull, L. (red., 1997): *Långtidstrender inom svensk opinionsbildning*. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet
- Jönsson, S., Rubenowitz, S. og Westerståhl, J. (1995): *Decentraliserad kommun – exemplet Gøteborg*. Göteborg: SNS Förlag.
- Jönsson, S. M.fl. (1997): *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag
- Jönsson, S. M.fl. (1999): *The decentralized city. Democracy, Efficiency, Service*. Göteborg: BAS Publisher/School of Economics and Commercial law.
- Nilsson, L. (red., 1997): *Nya landskap*. SOM-rapport nr 19 Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson, L. (red., 1998): *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. SOM-rapport nr 21. Göteborg: SOM institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson, L. og Westerståhl, J. (1997): "Lokal självstyrelse i Sverige. I Jönsson et al: *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. SNS Förlag, Stockholm.
- Svensson, L. G. (1995): "Mellan byråkrati och profession". I Jönsson et al: *Decentraliserad Kommun. Exemplet Gøteborg*. SNS Förlag, Stockholm
- Westerståhl, J. (1995): "Rollen som stadsdelspolitiker". I Jönsson et al: *Decentraliserad Kommun. Exemplet Gøteborg*. SNS Förlag, Stockholm

København:

- Gjelstrup, G. (1997): *Bedre service og demokrati med bydelsråd*, AKF-nyt 3/1997
- Gjelstrup, G. (1997): *Hvorfor lukker lokaludvalg*, AKF-nyt 3/1997
- Hansen, A. D. Og Magnussen, J. (2001): *Bydelsforsøget Indre Østerbro – Erfaringsudredningen* København: Indre Østerbro bydel
- Klausen, Jan E. (2001): *Bydelsråd i København. En analyse av folkeavstemningen*. NIBR Prosjektrapport 2001:2. Oslo: NIBR
- PLS Consult (1999): *Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Slutrapport*. København: PLS Consult
- PLS Consult (2000): *Lokalpolitikere under lup - Politikere og politikerroller i bydele og kommuner*. København: PLS Consult

Malmö:

Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö av Fredrik Rosengren

Beslutsfattandet i Stadsdelsfullmäktige av Daniel Holmberg

Brukarinflytande i Malmö - ger stadsdelsreformen ökat inflytande över grundskola och äldreomsorg? av Sara Persson

Budgetbeslutet i Stadsdelsfullmäktige av Peter Santesson-Wilson

Ett omaka danspar där båda vill föra? – En studie av relationen mellan politiker och tjänstemän i Oxie Stadsdelsförvaltning. av Fredrik Rosengren och Tom Nilsson

Inne i värmen eller ute i kylan? En studie av invandrades politiska deltagande i Malmö av Inger Ashing och Tom Nilsson

Malmabornas syn på stadsdelsorganisationen. En enkätundersökning kring malmäbornas åsikter om stadsdelsreformen i Malmö ur demokratisk synvinkel av Bo Hagström

Massmedias bild av stadsdelsreformens tillkomst i Malmö av Tom Nilsson

Medborgarnas och politikernas syn på de lokala medierna i Malmö av Bo Hagström & Harry Petersson

Peterson, H. og Hagström, B. (2000): *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Politisering eller samförstånd? En protokollstudie i Malmas tio stadsdelsfullmäktige av Daniel Holmberg & Josefine Ringstad

Pressens bild av kommunalpolitiken i Malmö stad av Bo Hagström

Rollen som stadsdelspolitiker i Malmö av Harry Petersson

Stadsdelspolitikerna och stadsdelsreformen i Malmö av Harry Petersson

Stadsdelspolitikerna representerar malmöborna? En studie av grupprepresentation i stadsdelsfullmäktige av Katarina Berg

Stadsdelsreformen i den kommunala debatten - en studie av de lokala insändarsidorna i Malmö av Sara Persson

Stadsdelsreformen och massmedierna i Malmö - nya förutsättningar för de lokala medierna? av Björn Johnson

Tjänstemannen i stadsdelarnas Malmö - en demokratistudie av Gissur Erlingsson & Tom Nilsson

Oslo:

- Fürst, R. og Høverstad, L. (2001): *Ny bydelsreform i Oslo - revidert tilbud på FoU-oppdrag*. 08.03.2001
- Hagen, T. P., Klausen, J. E. og Aardal, B. (1998): *Direkte valg i bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99 (sluttrapport)*. NIBRs pluss-serie 3/98. Oslo: NIBR
- Hallén, A. (1985): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Programnotat januar 1985*. NIBR-notat 1985:101. Oslo: NIBR
- Hallén, A. og Rose, L. (1985): *Decentralization of Health Care and Social Services in Oslo. A case study*. NIBR-notat 1985:143. Oslo: NIBR
- Hallén, A. (1986): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Status rapport januar 1986*. NIBR-notat 1986:110. Oslo: NIBR
- Hallén, A. (1986): *Evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning. Forsøksvirksomhet i fire prøvebydeler i Oslo. Rapport fra formidlingsseminar 29.11.85*. NIBR-notat 1986:111. Oslo: NIBR
- Hallén, A. (1986): *NIBRs evaluering av desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo. Foreløpige observasjoner etter første år*. NIBR-notat 1986:113. Oslo: NIBR
- Hallen, A. (red. 1986): *Bydelsforvaltning og kommunal service. Evaluering av forsøket med desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo 1985-86*. NIBR-rapport 1986:3 Oslo: NIBR
- Hallen, A. og Slettebøe, T. (red. 1987): *Desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo*. NIBR-rapport 1987:11 Oslo: NIBR
- Hansen, S. O. (1987): *Demokrati og politisk deltagelse på bydelsnivå – En vurdering av delaspekter ved Oslo kommunes forsøk med bydelsforvaltninger*. Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Klausen, J. E. (1997): *Desentralisert myndighet i Oslo - Evaluering av Oslo kommunes forsøk med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon*. NIBR-notat 1997-32. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. (1999): *Direkte valg til bydelsutvalg. I Regionale trender, 2/99*. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Myrvold, T. M. (1999): *Bydelspolitikken. Innbyggernes engasjement*. NIBR-notat 1999:113. Oslo: NIBR
- Klausen, J. E. og Opedal, S. m.fl. (2000): *Vitaliseres lokaldemokratiet gjennom mer makt til bydelene? Kapittel i Johnsen, Å., Loe, L. og Vabo, S., red. (2000): Styling og medvirkning i lokalforvaltningen. Festskrift til Kommunalkandidatutdanningens 50-års jubileum 1950-2000*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

- Røiseland, A. (1991a): *Bydelspolitikere i Oslo: Hvem er de?* NIBR-rapport 1991:30. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røiseland, A. (1991b): *Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?* NIBR-rapport 1991:34. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røiseland, A. (1991c): *Bydelsutvalgene i Oslo - stort frafall blant representantene.* NIBR-notat 1991:115. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Stokkeland, H. (1976): *Etableringa av bydelsutvalgssystemet i Oslo – En case-studie. "Den grønne krakken i Torshov-parken"*. Hovedoppgave, Institutt for Statvitenskap, Universitetet i Oslo.

Oslo/Bergen:

- Hagen, T. P. (1999): "Bydelsforsøket og institusjoners effektivitet". I Klausen og Opedal: *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer.* NIBR Prosjektrapport 1999:11
- Klausen, J. E. og Opedal, S. (1998): *Bydelsordninger i norske storbyer. Underveisrapport om strukturelle forhold.* NIBR Notat 1998:121
- Klausen, J.E. og Opedal, S. (1999): *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer.* NIBR Prosjektrapport 1999:11

Stockholm:

- Almqvist, R. (1998): *Styrningen i Stockholms stad – en studie av socialtjänsten innan stadsdelsnämndsreformen.* IKE-rapport nr 1998:77.
- Almqvist, R. & Högberg, O. (1999): *Styrningen i Stockholms stad – intervjuer med stadsdelsdirektörer efter två år med stadsdelsnämnder.* IKE-rapport nr 1999:87.
- Almqvist, R. (2001): *SDN-reformen i Stockholms stad – en studie av förskoleverksamheten.* IKE-rapport nr 2001:106.
- Almqvist, R. och Högberg, O. (2001): *Styrningen i Stockholms stad – en studie ur stadsdelsdirektörernas perspektiv.* IKE-rapport nr 2001:110.
- Almqvist, R. och Jonsson, E. (2001): *Utvecklingen av lokalkostnader i Stockholm under åren 1996-1999 – en studie över stadsdelsnämndsreformens inverkan.* IKE-rapport nr 2001:103.
- Bailey, S. (1996): *Decentralisering i brittiska kommuner.* IKE-rapport nr 1996:63.
- Berg–Suurwee, U. (1998): *Styrning i kultur- och fritidsförvaltningen innan stadsdelsnämndsreformen -resultat från intervjuer och enkät.* Handelshögskolan i Stockholm, 1998.

- Berg-Suurwee, U. (1998): *Nyckeltal avseende kultur- och fritidsförvaltning innan stadsdelsnämndsreformen*. Handelshögskolan i Stockholm, 1998.
- Berg-Suurwee, U. (2000): *Styrning före och efter stadsdelsnämndsreform inom kultur och fritid – resultat från intervjuer och enkät*. EFI Research report 2000.
- Bäck, H. & Johansson, F. (1997): *Medborgarna, politikerna och stadsdelsnämndsreformen. Redovisning av enkätundersökningar hösten 1996*. IKE-rapport nr 1997:75.
- Bäck, H. & Johansson, F. (1998): *Politisk decentralisering i Skandinaviska storstäder*. IKE-rapport nr 1998:78.
- Bäck, H., Johansson, F. & Sandqvist, J. (1998): *Stadsregering i Stockholm. Införandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 1998:76.
- Bäck, H. & Johansson, F. (2000): *Mellan Samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 2000:95.
- Bäck, H. Et al. (2001): *Stadsdelsnämder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport*. IKE rapport 2001:111 Stockholm: Institut for kommunal ekonomi (IKE), Stockholms universitet
- Charpentier, C. (2001): *Uppföljning av kultur- och fritidsförvaltningen efter SDN-reformen*. EFI Research report 2001.
- Finne, E. (2001): *Missbrukarvårdens utveckling i Stockholms stad – har stadsdelsnämndsreformen någon inverkan?* IKE-rapport nr 2001:101.
- Fried, R. (1996): *Hemtjänsten i Stockholm - en redovisning för de 24 stadsdelsnämnderna*. USK-rapport nr 1996:1.
- Fried, R. (1998): *Skolundersökning 1998 - enkät till elever i årskurserna 7-9*. USK.
- Fried, R. (1998): *Skolundersökning 1998 - enkät till föräldrar med barn i årskurserna 1-6*. USK.
- Fried, R. (1999): *Hemtjänsten i Stockholm 1998 – en enkät till hjälptagarna och jämförelser med 1995*. USK-rapport nr 1999:2.
- Fried, R., Gustavsson, H-Å. och Ivarsson, J-I. (2001): *Brukar- och personalundersökningar före och efter stadsdelsnämndsreformen i Stockholm*. IKE-rapport nr 2001:104.
- Gustavsson, H-Å. (1996): *Hur bedömer Du Ditt arbete 1998? En enkät till anställda på Stockholms stads förvaltningar, jämförelse görs med motsvarande enkät 1996*. USK.
- Gustavsson, H-Å. (1996): *Hur bedömer Du Ditt arbete? - resultat från en enkät 1996 bland anställda i Stockholms stads förvaltningar*. USK-rapport nr 1996:4.

- Högberg, O. (1999): *Genomförandet av stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad 1995 – 1996*. IKE-rapport nr 1999:83.
- Högberg, O. (2001): *SDN-reformen i Stockholms stad – en studie av utvecklingen inom omsorgen av äldre och funktionshindrade*. IKE-rapport nr 2001:105.
- Ivarsson, J. (1996): *Förskoleverksamheter i Stockholm 1999 – Så tycker föräldrarna, en jämförelse med 1996*. USK.
- Ivarsson, J. (1997): *Så tycker brukarna om servicen i stadsdelen*. USK-rapport nr 1997:3.
- Ivarsson, J-I. (1996): *Så tycker föräldrarna om barnomsorgen i Stockholm*. USK-rapport nr 1996:3.
- Ivarsson, J-I. (2000): *Servicen i stadsdelen 1999 – så tycker brukarna, en jämförelse med 1996*. USK-rapport nr 2000:1.
- Johansson, S. (1999): *Vad betyder sakområdet? – en studie om vad som gör att kommunala väljare blir politiskt aktiva*. IKE-rapport nr 1999:86.
- Jonsson E. (1996): *Vilka krav bör kommunledningen ställa på stadsdelsnämnderna?* IKE-rapport nr 1996:62.
- Jonsson, E. (1997): *Decentralisering inom kommuner - vad säger forskningen om effekterna?* IKE-rapport nr 1997:71.
- Jonsson, E. (1998): *Principen om likvärdig service – vad innebär den och hur kan den tillämpas? Med en särskild kommentar om den kommunala likställighetsprincipen av Alf Bohlin*. IKE-rapport nr 1998:79.
- Jonsson, E. (2000): *Vidtar stadsdelsnämnderna de åtgärder som förväntas? - en kvantitativ innehållsanalys av deras verksamhetsberättelser*. IKE-rapport nr 2000:94.
- Jonsson, E. (2001): *Kostnads- och prestationsutvecklingen i Stockholm mellan år 1996 och 1999 – en jämförelse med en grupp större städer utan stadsdelsnämnder*. IKE-rapport nr 2001:102.
- Jonsson, E. (2001b): ”Har verksamheten blivit effektivare?” I Bäck et al: *Stadsdelsnämnder i Stockholm, demokrati och effektivitet*. Insitutet för kommunal ekonomi. Stockholms Universitet
- Jonsson; E. (2001): *Hur har stadsdelsnämnderna fördelat sin budget på olika verksamhetsområden – en jämförelse mellan 1997 och 1999*. IKE-rapport nr 2001:108.
- Larsson, M. (2000): *Vad är det som bestämmer socialbidragskostnadernas storlek? – ett försök till förklaring med hjälp av regressionsanalys*. IKE-rapport nr 2000:100.
- Ljunggren, U. (1998): *Styrning av grundskolan i Stockholms stad innan stadsdelsnämndsreformen -en kartläggning, Handelshögskolan i Stockholm*. 1998.

- Ljunggren, U. (1999): *En utvärdering av metoder för att mäta produktivitet och effektivitet i skolan – med tillämpning i Stockholms stads grundskolor*. EFI Research Report, 1999.
- Ljunggren, U. (1999): *Indikatorer i grundskolan i Stockholms stad före stadsdelsnämndsreformen – en kartläggning*. Handelshögskolan i Stockholm, 1999.
- Ljunggren, U. (2000): *Styrning av grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen – resultat från intervjuer och enkät*. EFI Research report, 2000.
- Ljunggren, U. (2001): *Effektivitet i grundskolan i Stockholms stad i anslutning till stadsdelsnämndsreformen*. Paper til workshop om "Desentralisering i seks skandinaviske storbyer". Göteborg 11. og 12. juni 2001
- Ljunggren, U. (2001): *Nyckeltal i grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen*. EFI Research report 2001.
- Norrbom, C. (1999): *Stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad – vilka erfarenheter har stadsdelsnämndernas ordföranden? En intervjustudie*. IKE-rapport nr 1999:88.
- Norrbom, C.(2001): *Övergripande ledning och administration på central och lokal nivå i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen*. IKE-rapport nr 2001:107.
- Samuelson, L.A (2001): "Har budgetkontrollen blivit bättre? Hur har verksamhetsområdena grundskola och kultur & fritid utvecklats? I Bäck et al: *Stadsdelsnämnderna i Stockholm – demokrati och effektivitet*. Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms Universitet
- Sandqvist, J. (1999): *Stadshuset, stadsdelsnämnderna och medborgarna – genomförandet av sdn-reformen i Stockholm ur ett demokratiperspektiv*. IKE-rapport nr 1999:84.
- Sandqvist, J. (2000): *Hur Stockholm fick stadsdelsnämnder - den historiska bakgrunden till SDN-reformen och beslutet om indirekta val*. IKE-rapport nr 2000:97.
- Skoog, M. (2001): *Gatu- och parkskötsel i Stockholms stad – en studie över SDN-reformens inverkan*. IKE-rapport nr 2001:109.
- Södergren, B. (1997): *På väg mot en horisontell organisation? - Erfarenheter från näringslivet av decentralisering och därefter*. EFI-rapport, 1997.
- Thorén, B. & Berg-Suurwee, U. (1997): *Områdesarbete i Östra Hökarängen - ett försök att studera effekter av decentralisering*. EFI-rapport, 1997.
- Thorén, B. (2001): *SDN-reformen och det ekonomiska styrsystemet – om budgetavvikelser*. EFI Research report, 2001.
- Wallenberg, J. (1999): *Stadsdelsnämndsreformen och arbetslivet i Stockholms stad*. IKE-rapport nr 1999:89.

Andre referanser:

- Bäck, H. (2001): Innledning på workshop om "Desentralisering i seks skandinaviske storbyer". Gøteborg 11. og 12. juni 2001
- Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven and London
- Dahl, R. og Tufte, R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford University Press. Stanford California
- Montin, S. (1998): *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Demokratiutredningens skrift nr. 9. SOU 1998:155
- Nyseth, T. (2000): *Moderne nærdemokrati. En komparativ studie av lokalutvalg i Norge og Danmark*. Avhandling til dr. polit- graden ved Det Samfunnsvitenskapelig Fakultet, Universitetet i Tromsø.
- Nyseth, T. (2001): *Bydelsutvalgene som forsvant: Områdemodellens avpopularisering*. Paper til workshop om "Desentralisering i seks skandinaviske storbyer". Gøteborg 11. og 12. juni 2001
- Pollitt, C., Birchall, J. & Putman, K. (1999): "Letting Managers Manage: Decentralisation and Opting -Out. I: Gerry Stoker (eds): *The new Management of British Lokal Government*. Houndsmill, Macmillan
- Scott, W. R.(1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

Andre kilder:

- Lov av 13.juni 1969 nr. 24 Om grunnskolen
- Ot.prp. nr. 36 (1997-98): Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- Intervjuer gjort i forbindelse med prosjektet "Kommuneloven og innbyggerne".