

---

# Forord

Denne rapporten er sluttrapport for prosjektet ”Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune”, som er gjennomført av NIBR perioden 1999 – 2001. Oppdragsgiver er Oslo kommune. Prosjektet er en videreføring av NIBRs evaluering av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i 1995. I den foreliggende rapporten er det lagt vekt på å referere til funn fra den første evalueringen. I mange tilfeller bygger analysene på datasett fra hele perioden 1995 – 2001.

Prosjektleder har vært Jan Erling Klausen, mens Marit Helgesen har vært prosjektmedarbeider. Prof. Bernt Aardal ved Institutt for samfunnsforskning har gjennomført analysene av valgdeltagelse, listesituasjon og mandatfordeling som rapporteres i kapittel 2. For øvrig er rapporten ført i pennen av Helgesen og Klausen.

Det foreligger én annen publikasjon fra prosjektet, notatet *Bydelspolitikken – Innbyggernes engasjement* (NIBR-notat 1999:113), som oppsummerer funnene fra en innbyggerundersøkelse i 1999. Fra den første evalueringen av forsøket med direkte valg foreligger sluttrapporten fra 1998, *Direkte valg til bydelene* (NIBR Pluss-serie 3-98).

NIBR vil takke alle som har bistått i gjennomføringen av prosjektet. En spesiell takk rettes til Elin K. Bye i Sentio Analyse og Rådgiving for bistand med to postalundersøkelser, til Hans-Petter Gravdahl og Torgeir Nyen i Opinion AS for deres bistand med innbyggerundersøkelsene, og til student Siri Bjørnsen for hennes arbeid med protokollstudiene. Vi vil også takke for all velvillig bistand fra ulike instanser i Oslo kommune, både i bydelene og på rådhuset.

Oslo, mars 2002

Hilde Lorentzen

Forskningssjef



# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt.....	7
Sammendrag .....	11
Summary.....	15
1 Direkte valg til bydelsutvalg .....	18
1.1 Innledning .....	18
1.2 Vitalitet og lokalisme .....	20
1.3 Kort om bydelsordningen i Oslo .....	24
1.4 Om undersøkelsene .....	29
1.5 Oppbyggingen av rapporten .....	30
2 Valgdeltagelse, valgordning og mandatfordeling .....	32
2.1 Innledning .....	32
2.2 Listesituasjonen.....	33
2.3 Valgdeltakelsen .....	35
2.4 Valgresultatet og partienes representasjon .....	37
2.5 Direktevalg kontra oppnevning av bydels- representanter .....	39
2.6 Valgordningens betydning .....	43
2.7 Konklusjoner .....	45
3 Innbyggernes deltagelse og engasjement .....	47
3.1 Innledning .....	47
3.2 Kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen ..	49
3.3 Deltagelse i bydelspolitikken .....	54
3.4 Holdninger til bydelspolitikken.....	57
3.5 Konklusjoner .....	64
4 Aktivitetene i lokale partilag.....	66
4.1 Innledning .....	66
4.2 Aktivitetsnivået i lagene og blant medlemmene .....	67
4.3 Lokallaget og bydelsutvalget .....	70
4.4 Partimedlemmenes oppfatninger.....	73
4.5 Bydelspolitikernes oppfatninger .....	75

4.6	Konklusjoner .....	76
5	Aktivitetene i bydelsutvalgene .....	79
5.1	Innledning .....	79
5.2	Bydelspolitikere – hvem er de? .....	81
5.3	Budsjettbeslutninger i bydelsutvalgene .....	84
5.3.1	Om kriteriesystemet .....	84
5.3.2	Opplegget for analysen .....	86
5.3.3	Befolkningsutviklingen i bydelene .....	87
5.3.4	Bydelspolitikernes budsjettønsker .....	91
5.3.5	Tildeling og budsjett .....	94
5.4	Oppsummerende drøfting .....	100
5.5	Konklusjoner .....	102
6	Bydelsutvalgenes styringsmuligheter .....	105
6.1	Innledning .....	105
6.2	Bydelspolitikernes vurderinger .....	108
6.3	Anke .....	115
6.4	Direkte valg og politisk integrasjon mellom styringsnivåene .....	123
6.5	Konklusjoner .....	126
7	Intensiv studie av fire bydeler .....	128
7.1	Innledning .....	128
7.2	Metode .....	130
7.3	Bydelens politiske organisering .....	132
7.4	Saker, voterings, og bydelspolitikernes synspunkter og meninger .....	133
7.5	Koalisjoner .....	140
7.6	Åpen halvtime .....	145
7.7	Betydningen av direkte valg .....	148
7.8	Konklusjoner .....	150
8	Konklusjoner .....	152
8.1	Innledning .....	152
8.2	Hva mener velgerne og bydelspolitikere? .....	154
8.3	Målbare virkninger av forsøket .....	157
8.4	Samlet konklusjon .....	162
	Litteratur .....	165
	Vedlegg 1 Vedlegg til kapittel 2 .....	168
	Vedlegg 2 Vedlegg: Spørreskjemaer .....	169

# Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Virkemidler for helhetlig, overordnet styring</i> .....	26
Tabell 2.1	<i>Antall lister ved kommunevalg og bydelsvalg i 1995 og 1999</i> .....	33
Tabell 2.2	<i>Felleslister ved bydelsvalgene i 1995 og 1999</i> .....	34
Tabell 2.3	<i>Valgdeltakelse i bydelene. 1991 og 1995</i> .....	36
Tabell 2.4	<i>Partioppslutning ved kommunevalget (K) og BU-valget (B) i bydel 4, 11, 17 og 24. Prosenttall. 1999</i> .....	37
Tabell 2.5	<i>Fordeling av bydelsrepresentantene i 1995 og 1999 i bydel 4, 11, 17 og 24</i> .....	39
Tabell 2.6	<i>Faktisk fordeling av bydelsrepresentanter 1999-2003</i> ..	41
Tabell 2.7	<i>Tenkt fordeling av bydelsrepresentantene med direktevalg i alle bydelene (basert på kommunevalgresultatet i hver bydel)</i> .....	42
Tabell 2.8	<i>Mandatfordelingen i Sagene-Torshov med ulike valgordninger. 1999</i> .....	43
Tabell 2.9	<i>Mandatfordelingen på Bøler med ulike valgordninger. 1999</i> .....	44
Tabell 2.10	<i>Mandatfordelingen på Stovner med ulike valgordninger. 1999</i> .....	44
Tabell 2.11	<i>Mandatfordelingen på Røa med ulike valgordninger. 1999</i> .....	44
Tabell 3.1	<i>Vet du hvordan bydelsutvalget i din bydel utpekes i dag? (I 1999 og 2001 også: Utpekes det av bystyret eller velges det ved direkte valg?) Prosentandeler for svaralternativene. Korrekte svar er uthevet. (Innbyggere, 1995 – 2001)</i> .....	51
Tabell 3.2	<i>Kunnskap om hvordan bydelsutvalget får sin sammensetning, fordelt etter deltagelse ved kommunevalget i 1999. Innbyggere, 2001 (korrekt svar uthevet)</i> .....	52
Tabell 3.3	<i>Deltagelse i bydelspolitikken. Innbyggere, 1995 - 2001</i>	56
Tabell 3.4	<i>Statistisk analyse av innbyggernes holdninger (innbyggere, 2001). Lineær regresjon. N = 1200</i> .....	63

Tabell 4.1	<i>Aktiviteter i lokallagene. Kilde: Undersøkelse til ledere av lokale partilag</i> .....	67
Tabell 4.2	<i>Partimedlemmenes aktivitetsnivå. Andeler som har oppgitt de ulike svaralternativene (prosent). Partimedlemmer 2001, N = 320</i> .....	69
Tabell 4.3	<i>Hva slags sakstyper er mest tidkrevende? Andeler som har oppgitt at den enkelte sakstype er "mest tidkrevende". * (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	70
Tabell 4.4	<i>Andel tid på medlemsmøtene i 2000 brukt til bydelspolitikk (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	71
Tabell 4.5	<i>Tar lokallaget initiativ til saker som senere ble behandlet i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	71
Tabell 4.6	<i>Får lokallaget saker fra bydelsutvalget til uttalelse før vedtak i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	71
Tabell 4.7	<i>Holdes lokallaget løpende informert om saker som har vært til behandling i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	72
Tabell 4.8	<i>Lanserer lokallaget medlemmer til eget bydelsutvalg? (ledere av partilag, 2000) N = 75</i> .....	72
Tabell 4.9	<i>Motivasjon for å være medlem av parti. Andelene som oppga at følgende motivasjoner var "svært dekkende"*. Partimedlemmer, 2001</i> .....	74
Tabell 4.10	<i>Mener du at ditt partis bystyregruppe legger sterke føringer på arbeidet til "sine" representanter i bydelsutvalget? Partimedlemmer, 2001</i> .....	75
Tabell 4.11	<i>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. Bydelspolitikere, 2001</i> .....	76
Tabell 5.1	<i>Prosentvise endringer innenfor fire befolkningsgrupper, 1998 – 2001. Forsøksbydelene er uthevet</i> .....	91
Tabell 5.2	<i>Bydelspolitikernes preferanser for bydelenes budsjett i 2002. Gjennomsnittsverdier for alle politikere i hvert av bydelsutvalgene, svaralternativene 1 (mye mindre ressurser), 2 (noe mindre ressurser) 3 (som nå, 4 (mer ressurser) og 5 (mye mer ressurser)</i> .....	92
Tabell 5.3	<i>Bydelspolitikernes preferanser for bydelenes budsjett i 2002, etter bydels- og partitilhørighet. Gjennomsnittsverdier, svaralternativene 1 (mye mindre ressurser), 2 (noe mindre ressurser) 3 (som nå, 4 (mer ressurser) og 5 (mye mer ressurser)</i> .....	93
Tabell 5.4	<i>Åtte bydelers tildelinger fra bystyret ("tildelt") og deres egne budsjetter ("bydel") (1999-2001). Utgifter på det</i>	

	<i>enkelte funksjonsområde i hele kroner pr. innbygger i aldersgruppene 0-12 år (FO-2a og b), 67 + år (FO-3a) bydelen, eller i bydelen (andre funksjonsområder), som prosent av gjennomsnittlig tildeling pr. innbygger (tilsvarende aldersgrupper) for alle de 25 bydelene. Bygjennomsnitt = 100. Se veiledning neste side. ....</i>	97
Tabell 6.1	<i>Ankesaker og konfliktsaker mellom lokalt og sentralt nivå i Oslo kommune 1.1.1988-1.8.1997 (E): Vedtak fattet enstemmig, nær enstemmig eller tverrpolitisk. (S): Vedtak fattet av en flertallskoalisjon av alle represen-tanter for et eller flere partier på borgerlig eller sosialistisk side .....</i>	116
Tabell 6.2	<i>Vedtak i bydelsutvalg som er anket i perioden 1.8.1997 – 1.8.2001 .....</i>	122
Tabell 7.1	<i>Nøkkelopplysninger om de fire bydelene .....</i>	128
Tabell 7.2	<i>Forslag til vedtak som er kodet i datasettet. Antall forslag, fordelt på møter og bydeler .....</i>	131
Tabell 7.3	<i>Antall intervjuede bydelspolitikere fordelt på parti og kjønn.....</i>	131
Tabell 7.4	<i>Politisk organisering i de undersøkte bydelene .....</i>	132
Tabell 7.5	<i>Forslagene fordelt på ni sakstyper .....</i>	134
Tabell 7.6	<i>Ikke enstemmig vedtatte forslag, fordelt på bydelene ..</i>	140
Tabell 7.7	<i>Mandatfordeling i de fire bydelsutvalgene.....</i>	141
Tabell 7.8	<i>Stemmedfordeling i bydelsutvalgene. Antall vedtak som ble fattet med ulike stemmeantall .....</i>	142
Tabell 7.9	<i>Oppmøte og antall saker i åpen halvtime.....</i>	146
Tabell 7.10	<i>Saker som utløser engasjement i åpen halvtime.....</i>	148
Tabell 8.1	<i>Bør det innføres direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning? Bydelspolitikere (n = 210), partimedlemmer (n = 303) og innbyggere (n = 1201), 2001 (prosent). I de to kolonnene til høyre er de usikre fjernet. ....</i>	155
Tabell 8.2	<i>Holdning til innføring av direkte valg som fast ordning i Oslo kommune, etter partitilhørighet. Bydelspolitikere, 2001 .....</i>	157

## Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Hovedtrekk i det politiske styringssystemet i Oslo</i> .....	24
Figur 3.1	<i>Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå? Andel som vet at korrekt svar er "Bydelsutvalget". Innbyggere, 1995 - 2001</i> .....	49
Figur 3.2	<i>Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din? Andel som kan oppgi korrekt navn på minst en bydelspolitiker i egen bydel. Innbyggere, 1995 - 2001</i> ..	50
Figur 3.3	<i>Vet du hvilke kommunale tjenester som hører innunder bydelens ansvarsområde? Andel som kunne oppgi minst to tjenester (innbyggere, 1995 - 2001)</i> .....	52
Figur 3.4	<i>Kunnskaper om bydelspolitikken (innbyggere, 2001)</i> ....	53
Figur 3.5	<i>Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med bydelspolitikere i forbindelse med politiske saker du er opptatt av? (Innbyggere, 1995-2001)</i> .....	54
Figur 3.6	<i>Har du i løpet av de siste 2 årene vært tilstede ved åpne møter i bydelsutvalget? (Innbyggere, 1995-2001)</i> .....	55
Figur 3.7	<i>Har du i løpet av de siste 2 årene skrevet under opprop, aksjonsliste, underskriftskampanjer e.l. for å fremme en spesiell politisk sak? (Innbyggere, 1995-2001)</i> .....	55
Figur 3.8	<i>Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten? Innbyggere, 1995 - 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje.</i> .....	58
Figur 3.9	<i>Mener du det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten? Innbyggere, 1995 - 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje</i> .....	59



Figur 3.10	<i>Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje. ....</i>	60
Figur 3.11	<i>Opplever du at bydelspolitikere legger stor, middels stor eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje. ....</i>	61
Figur 3.12	<i>Hvordan synes du mulighetene er for å holde seg orientert eller informert om saker som er til behandling i bydelsutvalget? Synes du mulighetene er gode, middels gode eller dårlige? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje. ....</i>	62
Figur 5.1	<i>Aldersfordelingen blant bydelspolitikere (prosentandel i hver aldersgruppe). ....</i>	82
Figur 5.2	<i>Bydelspolitikernes utdanningsnivå. Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. N = 210. ....</i>	83
Figur 5.3	<i>Befolkningssammensetning i de åtte bydelene (Andeler av bydelens befolkning innenfor fire aldersgrupper. Prosent, 2001) ....</i>	90
Figur 6.1	<i>I hvilken grad vil du beskrive forholdet mellom bydelsutvalget og bystyret som konfliktfylt? Bydelspolitikere, 2001. Prosent, N=212. Valgte bydelspolitikere (stiplet linje) og oppnevnte bydelspolitikere (heltrukken linje). ....</i>	109
Figur 6.2	<i>I hvilken grad vil du karakterisere forholdet mellom bydelsutvalget og byrådet som konfliktfylt? Valgte bydelspolitikere (stiplet linje) og oppnevnte bydelspolitikere (heltrukken linje). ....</i>	109
Figur 6.3	<i>Bydelsutvalget klarer å utnytte de frihetsgrader som faktisk ligger i bydelsordningen. (Bydelspolitikere, 2001) ....</i>	111
Figur 6.4	<i>Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale (Bydelspolitikere, 2001) ....</i>	113
Figur 6.5	<i>Byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende i forhold til bydelene (Bydelspolitikere, 2001) ....</i>	114
Figur 7.1	<i>Sakstyper i bydelsutvalgene (prosentandeler) ....</i>	134

Figur 7.2	<i>Forslagene fordelt på tre generelle kategorier etter opphav</i> .....	135
Figur 7.3	<i>Forslagsstillere, tre kategorier (N=506, protokollsaker er ekskludert)</i> .....	136
Figur 7.4	<i>Andel av forslagene som er vedtatt enstemmig. (N=506)</i> .....	137
Figur 7.5	<i>Grad av enstemmighet for ulike forslagsstillere (N=506). Prosentueringsgrunnlag: Alle saker fra den enkelte forslagsstiller i den enkelte bydel</i> .....	138
Figur 7.6	<i>Grad av enstemmighet i ulike kategorier saker (N=506)</i> .....	139

---

# Sammendrag

*Marit Helgesen, Jan Erling Klausen og Bernt Aardal:*

## **Et valg av betydning?**

Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune  
NIBR-rapport 2002:1

Ved kommunevalgene i 1995 og i 1999 gjennomførte Oslo kommune alminnelige valg til bydelsutvalg i fire bydeler – Sagene Torshov, Bøler, Stovner og Røa. Valgene ble avviklet som en forsøksordning. Denne rapporten er sluttrapporten fra evalueringen av valget i 1999, men trekker i betydelig grad inn funn og datamateriale fra NIBRs evaluering av valget i 1995.

Bydelsutvalgene i Oslo oppnevnes vanligvis av bystyret, på en slik måte at partisammensetningen i det enkelte bydelsutvalg så nær som mulig avspeiler sammensetningen av bystyret. Valgene førte til at bydelsutvalgene fikk en annen sammensetning enn de ellers ville ha fått. I bydelene Sagene-Torshov, Bøler og Stovner fikk partiene på venstresiden flertall. De samme partiene har vært i mindretall i bystyret i begge perioder. I bydel Røa fikk Høyre flertall alene i bydelsutvalget, en langt sterkere posisjon enn dette partiet har hatt i bystyret.

Evalueringen fokuserer på mulige demokratiske forbedringer som følge av forsøket, og knytter seg til et bredt spekter av aktører i bydelspolitikken. Det er gjennomført undersøkelser rettet mot innbyggere, partimedlemmer, ledere av lokale partilag og bydelspolitikere. I alle undersøkelsene har det vært et hovedpoeng å finne ut om de mange indikatorene som knytter seg til begrepene ”vitalitet” og ”lokalisme” har blitt påvirket som en følge av forsøket. Økt ”vitalitet” innebærer at kunnskaper, aktiviteter og generelt engasjement i bydelspolitikken øker i forsøksbydelene som en følge av valget. Økt ”lokalisme” innebærer at de politiske prosessene i bydelsutvalgene i

større grad kan bygge på en lokal politisk dialog. Vet innbyggerne mer om bydelspolitikken, og deltar de mer? Har aktivitetene i de lokale partilagene blitt positivt endret? Har det lokale tilsnittet i beslutningsprosessene i bydelsutvalgene økt?

Det har vært fryktet at avvikende partisammensetning i bydelsutvalg og bystyre kan føre til konflikter mellom styringsnivåene. Hvis det oppstår uklarhet om ansvarsforholdene i kommunen, kan dette gi opphav til negative holdninger til bydelspolitikken og bydelsutvalgene. Det har også blitt fremholdt at valgdeltagelsen kan bli skadelidende på grunn av økt kompleksitet knyttet til å innføre et nytt valg. Evalueringen tar også for seg disse motforestillingene, og vurderer hvorvidt erfaringene etter seks års forsøksvirksomhet støtter opp om dem eller ikke.

Prof. Bernt Aardal har analysert deltagelse, stemmegivning, mandatfordeling og listesituasjonen ved valget i 1999. Aardals observerer at deltagelsen falt sterkt fra 1995 til 1999. Han konkluderer derfor med at forsøket har vært en fiasko, hvis valgdeltagelse legges til grunn som eneste indikator på forsøkets suksess. Aardal viser videre til at forsøket ikke har ført til noen oppblomstring av lokale lister, selv om metoden for mandatberegning har favorisert små partier. Endelig viser Aardal hvordan sammensetningen av alle de 15 bydelsutvalgene ville ha vært, hvis direkte valg hadde vært innført som fast ordning og valgresultatet ved bydelsvalgene hadde vært identiske med resultatet ved kommunevalget. Denne analysen viser at innføring av direkte valg vil skape et meget sterkere samsvar mellom lokal opinion og sammensetningen av bydelsutvalgene.

Det er gjennomført undersøkelser rettet mot tilfeldige utvalg av velgere i årene 1995, 1997, 1999 og 2001. Analysene av dette datamaterialet viser at forsøket ser ut til å ha hatt små effekter på velgernes kunnskaper om bydelspolitikken, deres bydelspolitiske deltagelse og deres holdninger til bydelspolitikken. De klareste effektene er at noen av de valgte bydelspolitikkerne har blitt mer profilerte, og at kontakten mellom innbyggerne og bydelspolitikkerne ser ut til å ha blitt styrket i to av forsøksbydelene. Forsøket har imidlertid ikke gitt større tro på velgernes mulighet til å påvirke bydelspolitikken.

Undersøkelser rettet mot ledere av lokale partilag og tilfeldige utvalg av partienes medlemmer viser at lagenes aktiviteter er økt en del i forbindelse med gjennomføringen av valgene. De utadrettede aktivitetene har økt i forsøksbydelene, men de vanlige aktivitetene ser ikke ut til å ha blitt endret. Aktivitetene i partilagene er på et ganske

moderat nivå. Det gjennomsnittlige lag avholder 3 –4 møter i året, hvor rundt 13 medlemmer møter opp. Samtidig har lagene en viktig posisjon i bydelspolitikken ved at de lanserer kandidater til bydelsutvalgene, driver den lokale valgkampen og ved at de er et av de viktigste tilknytningspunktene for bydelspolitikkerne. Det ser også ut til at bydelspolitikken har fått en mer sentral plass i partilagenes aktiviteter i forsøksbydelene.

Det er gjennomført en analyse av budsjettbeslutningene i de fire forsøksbydelene og fire sammenligningsbydeler for årene 1999, 2000 og 2001. Prioriteringene i årsbudsjettene er sammenholdt med befolkningsutviklingen i bydelene, bydelspolitikernes budsjettønsker og inndelingen av budsjetttrammen i funksjonsområder. Analysen slår fast at flere bydelsutvalg, deriblant de valgte, har fått til en prioriteringsprofil på sine budsjetter som er i samsvar med lokale politiske preferanser. Men det kan ikke fastslås med sikkerhet at dette gjelder i større grad for forsøksbydelene enn for de øvrige bydelene.

En analyse av bydelsutvalgenes styringsmuligheter viser at forsøket har gitt merkbare forskjeller i holdninger mellom de valgte og de oppnevnte politikere. De valgte bydelspolitikkerne er mer optimistiske med hensyn til egen evne til å utnytte frihetsgradene i systemet. De har et litt mindre pessimistisk syn på bindingene som ligger i bystyrets og byrådets føringer, og de opplever i ganske mye mindre grad enn sine oppnevnte kolleger at byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende overfor bydelene. En studie av alle anker på vedtak i bydelsutvalgene viser at i alt 17 vedtak i bydelsutvalgene er brakt inn for avgjørelse i bystyret siden bydelsordningen ble opprettet i 1988. Etter NIBRs oppfatning har forsøket med direkte valg i liten grad påvirket styringsrelasjonene i Oslo i negativ retning, slik noen av motstanderne mot forsøket fryktet. I den grad forsøket har påvirket styringsrelasjonene, har dette skjedd ved at de valgte bydelspolitikkerne har fått en annerledes og noe mer positiv oppfatning av egen rolle og posisjon.

Det er gjennomført en intensiv studie av fire bydelsutvalg. To av disse er forsøksbydeler, to er sammenligningsbydeler. Basert på et høyt antall intervjuer og en studie av forslag det er votert over i en periode på to semestre, fremkommer det betydelige forskjeller i den ”politiske kulturen i de fire bydelsutvalgene. Det er store variasjoner bydelene imellom når det gjelder hvem som fremsetter forslag, graden av enstemmighet i bydelsutvalget, forekomsten av stabile koalisjoner og typen saker som behandles. Men etter NIBRs oppfatning kan ikke disse forskjellene, slik de fremkommer i den intensive undersøkelsen, knyttes til forsøket med direkte valg.

Det viser seg at det er betydelig oppslutning om å innføre direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune. Tilhengerne av direkte valg er i klart flertall blant både innbyggere, partimedlemmer og bydelspolitikere, selv om mange er usikre. Oppslutningen om ordningen er størst blant de valgte bydelspolitikere – av disse er hele 86% tilhengere av å innføre valg som fast ordning. Det påpekes flere steder i rapporten at de valgte bydelspolitikere opplever det å bli folkevalgt som noe viktig og meningsfullt, noe som legger en ny dimensjon til deres politiske arbeid. Rapportens hovedkonklusjon er at det utvilsomt vil ha stor betydning for bydelsordningens utvikling i årene fremover at bydelspolitikere opplever sine aktiviteter som meningsfulle. Evalueringen indikerer at forsøket kan bidra til dette, og dette bør tillegges betydning i bystyrets avveininger om en eventuell innføring av direkte valg som fast ordning.

---

# Summary

*Marit Helgesen, Jan Erling Klausen and Bernt Aardal:*

## **A weighty choice?**

Final stage of the evaluation of direct local election trials in four city districts in Oslo

NIBR Report 2002:1

At the 1995 and 1999 local elections, the City of Oslo ran direct elections to city district council in four city districts – Sagene-Torshov, Bøler, Stovner and Røa – as a trial scheme. This document represents the last report setting out findings from the evaluation of the 1999 elections, but draws in no mean measure on findings and data contained in NIBR's evaluation of the 1995 elections.

In general, members of city district councils are appointed by the city council. The procedure in place ensures a similar representation of parties on each city district council as on the City Council itself. Direct elections gave the councils a party representation that differed from what would have been the case had members been appointed. In the city districts of Sagene-Torshov, Bøler and Stovner, left-leaning parties gained a majority. Those same parties had minority positions in both periods preceding the elections. The Røa district council gained an absolute Conservative Party majority, a far stronger placing than the party enjoyed on the City Council.

The evaluation focuses on potential democratic improvements emerging from the trials, and has had contact with a wide range of local political players. Studies have concentrated on residents, party members, chairs of local party associations and city district politicians. Throughout, the guiding light has been to examine whether the trials have had any impact on the many indicators connected with the terms 'vitality' and 'localism'. Increased vitality corresponds to more knowledge, activities and general interest in and engagement with local politics in the trial districts as a result of the trials. Increased localism corresponds to an increase in the degree to which the city district councils benefit from local political dialogue.

Do residents know more about local politics, and are they more involved now than they were? Have activities within the local parties been enhanced? Has local influence on decision-making processes increased?

There was some fear that the balance of party representation on the district councils and City Council respectively might adversely affect working relations between them. If responsibilities and duties are perceived to be unclear, could this generate a pessimistic opinion of district politics and district councils? It was also contended that turnout could suffer due to the potential for confusion created by the introduction of a new election system. The evaluation has therefore looked at these objections too, and assessed whether six years' of trials gives them credibility.

Studies of a random sample of voters were carried out in the years 1995, 1997, 1999 and 2001. The analyses of the data show that the impact of the trials on voters' knowledge of local politics is relatively small. The same applies to voters' participation in local politics and their opinions of it. The clearest effects are that some of the selected local district politicians are now more sharply profiled and that contact between voters and local politicians looks as if it has increased in two of the trial districts. The trials have not, however, increased voter confidence in people's chances to influence local politics.

The studies involving local party chairs and random samples of members of the different parties show that the activity levels in the local parties have risen in connection with the direct elections. Drives aimed at the public have increased in the trial districts, but ordinary business does not seem to have changed. Local party activity is relatively moderate. The average local party arranges 3–4 meetings annually, at which about 13 members attend. At the same time, the party groups are vital cogs in the wheels of local district politics because they nominate candidates for city district elections; they run the campaigns; and they represent one of the most important interfaces for local politicians. It seems as though local politics has achieved a more dominant position in local party business in the trial districts.

An analysis of budgetary resolutions was carried out in the four trial districts and in four other districts for the purpose of comparison for the years 1999, 2000 and 2001. We compared annual budget priorities with demographic developments in the districts, local politicians' budget preferences, and the division of budget limits into different functional areas. The analysis shows that budget priorities in several districts – among them the sample districts – do in fact reflect local



---

political preferences. But it is impossible to say with certainty if this is truer of the sample districts than of the others.

An analysis of opportunities for city district councils to govern shows that the trial has produced noticeable differences in approaches between elected and appointed politicians. Elected local politicians are more optimistic with regard to their ability to take advantage of the freedom contained in the system. Their view of the constraints associated with city council guidelines and stipulations is less pessimistic, and they feel, in opposition to their appointed colleagues, that council departments are less eager to exercise a micro-management approach vis-à-vis the city districts. A study of all appeals and objections to resolutions passed by city district councils reveals that 17 such resolutions were brought before the city council for adjudication in the time since the city district system was introduced in 1988. In NIBR's opinion, the trial with direct elections has not negatively affected government relations in Oslo to any significant degree, as some critics had feared. To the degree that the trials have changed working relations, elected politicians have gained a different and partly more positive view of their own roles and positions.

An intensive study was conducted on four city district councils. Two of the councils were involved in the trials and two were ordinary districts included for comparative purposes. Based on a large number of interviews and a study of motions put to the vote over two terms, we found considerable differences in "political culture" among the four district councils. There are wide variations when it comes to who tables motions, the level of unanimity in the council, the presence of stable coalitions and the type of business conducted. But, in NIBR's opinion, none of these differences can be linked to the trials.

There is considerable public enthusiasm behind the possible introduction of direct elections to city district councils as a permanent arrangement in Oslo. Supporters of direct elections have a clear majority among the public, party members and district politicians, although many people are uncertain. Support for the system is strongest among the elected local politicians, 86 per cent of whom would like to see direct elections as a permanent fixture. It is pointed out in several places in the report that elected local politicians feel that being a representative of their constituency is important and meaningful, both of which add a further dimension to their political work. The evaluation indicates that the trial may have played a role here and should be given weight in the City Council's deliberations on whether to make direct elections a permanent arrangement in Oslo.

# 1 Direkte valg til bydelsutvalg

## 1.1 Innledning

Ved kommunevalgene i 1995 og i 1999 gjennomførte Oslo kommune alminnelige valg til bydelsutvalg i fire bydeler – Sagene Torshov, Bøler, Stovner og Røa. Valgene ble avviklet som en forsøksordning.

Bydelsutvalgene i Oslo oppnevnes vanligvis av bystyret, på en slik måte at partisammensetningen i det enkelte bydelsutvalg så nær som mulig avspeiler sammensetningen av bystyret. Valgene førte til at bydelsutvalgene fikk en annen sammensetning enn de ellers ville ha fått. I bydelene Sagene-Torshov, Bøler og Stovner fikk partiene på venstresiden flertall. De samme partiene har vært i mindretall i bystyret i begge perioder. I bydel Røa fikk Høyre flertall alene i bydelsutvalget, en langt sterkere posisjon enn dette partiet har hatt i bystyret.<sup>1</sup>

Hensikten med forsøket er formulert som følgende:

Hovedmålsettingen med forsøket må være å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltagelse og økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene.<sup>2</sup>

Det er utvilsomt at valgene har gjort at de fire forsøksbydelene har fått en partisammensetning som stemmer bedre overens med lokal opinion enn det som ellers ville ha vært tilfelle. Men har forsøket ført til økt engasjement og deltagelse? Dette er et av hovedspørsmålene i denne evalueringen.

---

<sup>1</sup> I bydel Sagene-Torshov fikk Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rød Valgallianse (RV) 8 av 13 mandater i 1999, mot 9 i 1995. I Bøler og Stovner bydeler fikk Ap og SV etter begge valgene 7 mandater. I bydel Røa har Høyre i begge perioder hatt 7 mandater.

<sup>2</sup> Byrådssak 65/94, s. 7.

Spørsmålet om valg til bydelsutvalg har vært politisk omstridt i Oslo kommune. Motstanderne mot å innføre direkte valg til bydelsutvalg har hevdet at valgdeltagelsen kan bli svekket som følge av økt kompleksitet ved innføring av enda et valg. Videre har man fryktet styringsproblemer i kommunen som følge av avvikende sammensetning av bystyre og bydelsutvalg. Endelig har det vært hevdet at valgene kan føre til uklarhet om plasseringen av ansvarsforhold og faktisk beslutningsmyndighet i kommunen.<sup>3</sup>

Evalueringen skal berøre både disse og andre problemstillinger som kan knyttes til forsøket. Det teoretiske hovedgrepet i evalueringen kan oppsummeres i begrepene ”vitalitet” og ”lokalisme”, som skal drøftes i et senere avsnitt i dette kapittelet. Begge begrepene er uttrykk for *mulige demokratiske forbedringer* som følge av forsøket, og knytter seg til et bredt spekter av aktører i bydelspolitikken. Økt ”vitalitet” innebærer at kunnskaper, aktiviteter og generelt engasjement i bydelspolitikken øker i forsøksbydelene som en følge av valget. Økt ”lokalisme” innebærer at de politiske prosessene i bydelsutvalgene i større grad kan bygge på en lokal politisk dialog. Det er gjennomført undersøkelser rettet mot innbyggere, partimedlemmer, ledere av lokale partilag og bydelspolitikere. I alle undersøkelsene har det altså vært et hovedpoeng å finne ut om de mange indikatorene som knytter seg til ”vitalitet” og ”lokalisme” har blitt påvirket som en følge av forsøket. Vet innbyggerne mer om bydelspolitikken, og deltar de mer? Har aktivitetene i de lokale partilagene blitt positivt endret? Har det lokale tilsnittet i beslutningsprosessene i bydelsutvalgene økt?

Ingen er motstandere av at aktiviteten i partilagene øker, eller at innbyggerne blir mer politisk engasjerte. Argumentene *mot* forsøket har ikke minst tatt utgangspunkt i de negative assosiasjonene begrepet ”lokalisme” også bærer i seg. Bydelene er deler av det samlede kommunale styringssystemet, og bystyrets overordnede politiske målsetninger retter seg også mot bydelenes ansvarsområder. Det har som nevnt vært fryktet at avvikende partisammensetning i bydelsutvalg og bystyre kan føre til konflikter mellom styringsnivåene. Dette kan tolkes som at det bydelslokale tar overhånd, og fører bydelene på konfliktkurs med bystyret. Hvis det oppstår uklarhet om ansvars

---

<sup>3</sup> Disse argumentene ble fremført av et mindretall i Kommunelovutvalget (NOU 1990:13). Byrådet Huidtfelt henviste til disse argumentene i sin bystyresak om videreføringen av forsøket (Bystyresak 803/98). Selv om byrådet Huidtfeldt var motstandere av forsøket, anbefalte de videreføring i en ny valgperiode. Begrunnelsen var at funnene fra den første evalueringen ikke hadde gitt sikre konklusjoner, blant annet på grunn av den forholdsvis korte forsøkestiden.

forholdene i kommunen, kan dette gi opphav til negative holdninger til bydelspolitikken og bydelsutvalgene. Kan hende blir valgdeltagelsen skadelidende på grunn av økt kompleksitet knyttet til å innføre et nytt valg – i så fall vil forsøket gi *svekket* ”vitalitet” i kommunepolitikken.

Dermed skal evalueringen fokusere på både de positive hensikter forsøket er ment å ivareta, og de negative konsekvenser som motstanderne av forsøket har fryktet.

Forsøksvalget i 1995 ble evaluert av NIBR (Hagen, Klausen og Aardal 1998). I NIBRs videreføring av evalueringen har mange av undersøkelsene fra den første evalueringen blitt gjentatt, for å kunne analysere utviklingsbanene over et lengre tidsrom. I noen tilfeller vil analysene i denne sluttrapporten baseres på datasett fra hele forsøksperioden, altså også data som ble samlet inn i forbindelse med evalueringen av valget i 1995. I andre tilfeller vil det bli referert til resultatene fra sluttrapporten fra 1998. Generelt har den nye evalueringen et sterkere *kvalitativt* tilsnitt enn den første. Det er gjennomført langt flere intervjuer, og mer inngående studier av bydelenes møteprotokoller. Dette knytter seg særlig til en *intensiv* del av undersøkelsen, som rapporteres i kapittel 7. Her sammenlignes to av forsøksbydelene med to sammenligningsbydelere. Denne sammenligningen er en nyskaping i forhold til evalueringen som ble rapportert i 1998.

Evalueringen er gjennomført av forskerne Jan Erling Klausen (prosjektleder) og Marit Helgesen (begge ved NIBR), og Prof. Bernt Aardal (Institutt for samfunnsforskning). Aardal har gjennomført en studie av valgresultatet, mandatfordelingen og valgdeltagelsen, som finnes i kapittel 2 i denne rapporten.

## 1.2 Vitalitet og lokalisme

Forsøket med direkte valg til bydelsutvalg må først og fremst regnes som et demokratiforsøk. Den eneste formelle endringen som ligger i forsøket, er knyttet til representasjonsgrunnlaget for medlemmene i de fire bydelsutvalgene. De valgte bydelsutvalgene har ikke fått noen andre oppgaver å ivareta enn bydelsutvalgene utenfor forsøket, og den formelle ansvars- og myndighetsfordelingen i bydelsordningen er uendret.

Når forsøket betraktes som et demokratiforsøk, må kriteriene for evalueringen knyttes til indikatorer for *demokratisk forbedring*. For å

evaluere forsøket empirisk, er det dermed nødvendig å avklare to forhold:

- Hvilke målbare virkninger er det relevant å anta at forsøket vil ha? Hva er grunnlaget for å anta at forsøket, slik det er lagt opp, vil ha disse virkningene?
- Hvilke virkninger kan regnes som uttrykk for ”demokratisk forbedring”? Hvordan kan slike antagelser begrunnes prinsipielt?

Begrepene "vitalitet" og "lokalisme" er utviklet som tilsvar på disse spørsmålene. De bygger generelt på argumenter som ligger i litteraturen om ”lokaldemokratiet”, som er noe av en egen retning innenfor demokratiteorien. I denne litteraturen er hovedhensikten å begrunne hvorfor stater bør opprette egne demokratiske organer under nasjonalt nivå. Disse hensiktene er generelt knyttet til tre forhold:<sup>4</sup>

1. Det antas at offentlige oppgaver løses best på ulike forvaltningsnivåer, det er ikke hensiktsmessig at staten sentralt utfører alle oppgaver. Kunnskaper om varierende lokale forhold har større betydning for god oppgaveløsning innenfor noen felt enn andre. Det må skilles mellom felter hvor interessene er rent lokale, og felter hvor det er tilknyttet nasjonale interesser. Det antas at koordinering og fleksibilitet økes ved å opprette lokale forvaltninger, og at lokale forvaltninger kan avlaste sentrale myndigheter.
2. Det antas at folkelig politisk deltagelse kan ha en læringseffekt på den som deltar, og at disse virkningene har betydning for det politiske systemet som helhet. Det legges til grunn at lokaldemokratiet er en arena hvor betingelsene for deltagelse er spesielt gunstige.
3. Det antas at den folkelige kontrollen over administrasjonen utføres best lokalt, og at lokaldemokratiet dermed kan styrke

---

<sup>4</sup> Vi skal ikke gå detaljert gjennom kildene til disse argumentene. De interesserte henvises spesielt til boka ”*Considerations on Representative Government*”, av J. S. Mill (Mill 1861, utg. 1972). Boka inneholder et kapittel kalt ”*Of Local Representative Bodies*”. På snaue 14 fortattede sider, skrevet i 1861, fremstilles de aller fleste argumenter man kan forvente å påtreffe i en nåtidig debatt om lokalforvaltning og lokaldemokrati. En annen sentral kilde er Alexis de Tocquevilles beskrivelse av demokratiet i Amerika (Tocqueville 1835, utg. 1998). I Norge har de lokaldemokratiske verdiene kommet til uttrykk i begrepet ”Det lokale selvstyret”, som blant annet drøftes av Francesco Kjellberg og Tore Hansen i boka ”*Det kommunale hamskiftet*” (Kjellberg og Hansen 1979).

ansvarliggjøring av forvaltningen. Lokaldemokratiet skal gjøre det mulig for innbyggerne å ha innflytelse over prioriteringer mellom forvaltningsgrenene.

Lokaldemokratiet er dermed en ordning som skal ivareta lokale interesser og nyttiggjøre seg lokal kunnskap. Lokaldemokratiet skal gi demokratiske læringseffekter, og stimulere til økt evne og vilje til politisk deltagelse generelt. Og den skal sette folk i stand til å påvirke lokale prioriteringer og styrke oppsynet med den lokale forvaltningen. Dermed er lokaldemokratiet en utledning av demokratiet i stort, hvor hensikten er å styrke ulike sider ved demokratiet.

Hensikten med å knytte virkningene av forsøket med direkte valg til disse begrunnelsene for lokaldemokratiet mer generelt, er både å gi evalueringen et teoretisk fundament og å utlede antagelser om virkninger av forsøket. Begrepene "vitalitet" og "lokalisme" er ment å oppsummere hovedinnholdet i normene knyttet til lokaldemokratiet.

Begrepet "vitalitet" henspeler på det samlede nivå av aktivitet, engasjement, kunnskap og deltagelse blant alle lokale deltagere i bydelens politiske liv. Dette begrepet omfatter altså en gruppe ganske konkrete og lett målbare indikatorer. Nesten alle dimensjonene ved et velfungerende lokaldemokrati har å gjøre med de forhold som omfattes av dette begrepet, enten direkte eller som en forutsetning. For eksempel er det ganske klart en forutsetning for læringseffektene knyttet til lokaldemokratiet at folk faktisk deltar til en viss grad. Det samme er tilfelle for virkningene knyttet til lokal medvirkning og innflytelse. Samtidig vil den kanskje sikreste indikasjonen på et henslumrende lokaldemokrati være at lite skjer. Der det er få medlemmer og få møter i partilagene, der ingen ser ut til å kjenne særlig til saker som er til debatt, kan det vanskelig utvikles en lokalpolitikk basert på lokale premisser.

Graden av "lokalisme" i bydelspolitikken er et spørsmål om i hvilken grad beslutninger i bydelsutvalgene baseres på premisser som er debattert og utviklet lokalt. Det er et premiss for de fleste argumentene om lokaldemokratiet at de lokale politiske arenaene skal ha en viss handlefrihet, og at denne handlefriheten skal utnyttes til å fatte avgjørelser som reflekterer politiske oppfatninger lokalt, og som er basert på innsikt i lokale forhold. Hvis dette skal være tilfelle, må det være en aktiv politisk deliberasjonsprosess i bydelene, en lokal politisk debatt hvor det legges premisser for beslutningene i bydelsutvalgene. Dette forutsetter en viss grad av vitalitet, altså aktivitet, kunnskaper og engasjement blant innbyggere, parti-medlemmer og bydelspolitikere. Det forutsetter også at bydelene har

---

reelle politiske frihetsgrader, og at bydelspolitikere evner å utnytte disse.

Vi støter her på en problemstilling som vi kom inn på i første avsnitt i dette kapitlet. Kan økende "lokalisme" entydig assosieres med demokratisk forbedring, når bydelsordningen ikke legger opp til at bydelsutvalgene skal ha full autonomi? Begrepet "lokalisme" har også assosiasjoner til en ukoordinert og fragmentert bypolitikk, noe som kommer på tvers av hensikten med bydelsordningen.

Dette dilemmaet er etter vår oppfatning en grunnleggende problemstilling knyttet til alle politiske styringssystemer med flere hierarkisk ordnede nivåer. På den ene siden er det knyttet verdier til den lokale handlefrihet, og systemene er basert på at denne handlefriheten skal utnyttes. På den annen side vil handlingsfriheten aldri være absolutt, fordi det bare er det øverste politiske organet som kan besitte den endelige politiske myndigheten. Forholdet mellom staten og kommunene er i så måte en parallell til forholdet mellom bystyret og bydelsutvalgene. Vi må akseptere at det er demokratiske verdier knyttet til de lokale politiske prosesser i bydelene, selv om vi ikke kan hevde at det er en entydig sammenheng mellom "mer lokal frihet" og "mer demokrati". Dette avspeiler det *pragmatiske* preget argumentene om lokaldemokratiet har. Bydelene gis handlefrihet for å sette dem i stand til å oppnå visse hensikter, knyttet til lokal deltagelse og tilpasning til lokale ønsker og behov. Det blir dermed et spørsmål for den empiriske analysen hvorvidt den lokale handlingsfriheten, som følge av valgene til bydelsutvalg, har gitt de uønskede konsekvensene motstanderne av forsøket har fryktet.

For å oppsummere argumentene til nå: Begrepene "vitalitet" og "lokalisme" er en samlebetegnelse for de ønskede virkninger som er begrunnet i litteraturen om lokaldemokratiet. Forsøket med direkte valg skal evalueres ved hjelp av empirisk målbare indikatorer på "vitalitet" og "lokalisme". Disse indikatorene knytter seg til så vel innbyggerne som partimedlemmene, partilagene og bydelspolitikere. Det eneste spørsmålet det gjenstår å avklare, er hvorfor det er rimelig å anta at forsøket med direkte valg skal gi seg utslag i økt "vitalitet" og "lokalisme".

For *bydelspolitikernes* del, vil argumentet særlig være at valgene gir dem en endret oppfatning av sin egen rolle som lokalpolitikere. Med et direkte mandat fra velgerne i egen bydel vil de kunne oppfatte seg selv mer som lokalpolitikere, og mindre som utsendte representanter for bystyret og kommunepartiene, som de tidligere ble oppnevnt av. *Partilagene og partimedlemmene* vil få en annen rolle når det skal

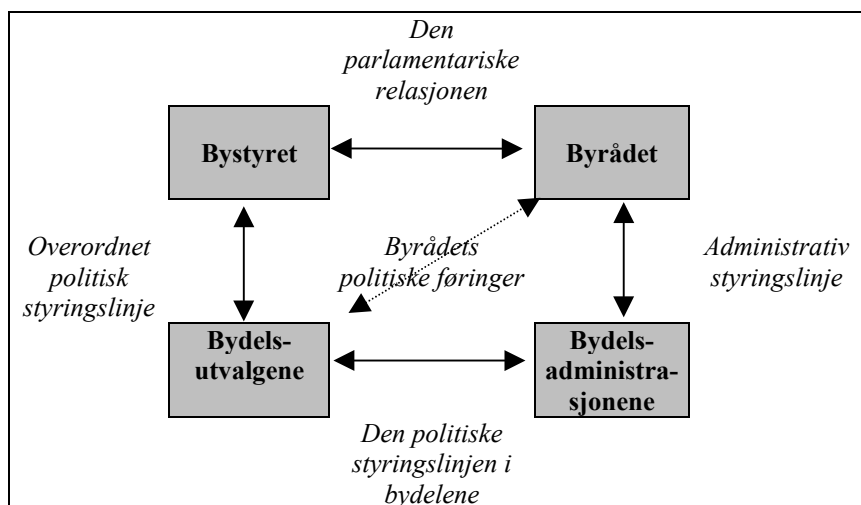
gjennomføres lokale valg, ved at valgkampen og partiaktiviteten kan gi mer direkte politisk uttelling i bydelen enn før. Når det gjelder *innbyggerne*, er det ikke minst selve avviklingen av valgene som kan spille en rolle. Det å bli invitert til å avgi stemme kan oppfattes som et signal om at bydelsutvalgene driver med noe betydningsfullt. Valgene vil dessuten gjøre bydelsutvalgene mer representative for den lokale opinion, noe som også kan endre innbyggernes oppfatninger om disse organene og samtidig stimulere til deltagelse og engasjement.

### 1.3 Kort om bydelsordningen i Oslo

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. Bystyret er folkevalgt, og er kommunens overordnede politiske myndighet. All politisk myndighetsutøvelse i byrådet og bydelsutvalgene utgår fra bystyret.

Bydelsordningen kan beskrives som et sett av i alt fem relasjoner. Disse fremkommer i Figur 1.1 nedenfor.

Figur 1.1 *Hovedtrekk i det politiske styringssystemet i Oslo*



Byrådet dannes med støtte fra flertallet i bystyret, og er parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret. Byrådets funksjoner er delvis knyttet til dets rolle som initierende og saksforberedende organ overfor bystyret,



---

delvis til at byrådet er øverste leder for kommunens samlede administrasjon.

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 budsjettammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg.<sup>5</sup>

Forholdet mellom styringsnivåene er beskrevet i rapporten *Desentralisert myndighet i Oslo*,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

Bystyret har i utgangspunktet vide fullmakter overfor bydelene. Slike hjemler finnes blant annet i *Reglement for bydelsforvaltningene* og *Instruks for økonomiforvaltningen*. 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.

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.

---

<sup>5</sup> Bystyremelding 2/95, s. 13

<sup>6</sup> NIBR-prosjektrapport 1997:26

<sup>7</sup> Side 21

Bystyrets og byråds styringsinteresser i det desentraliserte systemet kan defineres 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 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, slik som bystyrevedtak og ankeinstitutet. De viktigste virkemidlene for ”helhetlig, overordnet styring” presenteres i Tabell 1.1.

Tabell 1.1 *Virkemidler for helhetlig, overordnet styring*

<i>Helhetlig, overordnet styring</i>	<i>Bystyrets og byråds styringsmidler</i>
Politiske målsetninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verbale signaler i budsjettforslaget</li> <li>● Plantallene</li> <li>● Kriteriesystemet (funksjonsområdene og rammen)</li> <li>● Særskilte tildelinger</li> <li>● Anke</li> <li>● Bystyrevedtak</li> <li>● Rundskriv og administrativ oppfølging</li> <li>● Partikanalen</li> </ul>
Økonomistyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kriteriesystemet</li> <li>● Tertialrapporteringen</li> <li>● Salderingskravet</li> <li>● Tiltak overfor enkeltbydeler</li> </ul>
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 byrådets sak 1 (budsjettforslag 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. *Bystyrevedtak* er spesifikke vedtak fattet i bystyret, som direkte griper 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.<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup> Vi viser til en nærmere presentasjon av kriteriesystemet i kapittel 5.

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. Ankeinstuttet og bystyrevedtak er derimot bindende for bydelene, og er de sterkeste styringsmidlene overfor enkeltbydeler og alle bydelene i konkrete saker.

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.

## 1.4 Om undersøkelsene

En foreliggende evalueringen er delvis en analyse av valget i 1999, delvis en samlet analyse av hele forsøket med direkte valg i perioden 1995 – 2001. Det er lagt vekt på å referere til funn fra evalueringen som ble lagt frem i 1998, og i en del tilfeller er analysen basert på datasett fra hele perioden.

Siden 1995 er det gjennomført følgende undersøkelser i forbindelse med evalueringen av forsøket med direkte valg til bydelsutvalg:

Det er gjennomført fire undersøkelser rettet mot tilfeldige utvalg av innbyggere i Oslos bydeler. Hver av undersøkelsene i 1995, 1997 og 1999 omfattet 800 telefonintervjuer, herav 100 i hver av forsøksbydelene og 400 i resten av Oslo. I 2001 er antallet intervjuer 1200, herav 800 i resten av Oslo. Utvidelsen av denne undersøkelsen ble finansiert av prosjektet ”Ny bydelsreform i Oslo kommune” (Helgesen, Klausen og Fimreite 2001). Det praktiske arbeidet med undersøkelsene i 1995 og 1997 ble gjennomført av Norsk Gallup Institutt AS, mens undersøkelsene i 1999 og 2001 ble gjennomført av Opinion AS. Spørsmålsformuleringene er utarbeidet av NIBR, i samråd med Gallup og Opinion.

Det er gjennomført to postalundersøkelser rettet mot alle medlemmer av bydelsutvalgene, en i 1997 og en i 2001. Undersøkelsen i 2001 er gjennomført med bistand fra Sentio analyse og rådgivning, v/Elin K. Bye. Spørsmålsformuleringene er utarbeidet av NIBR, i samråd med Sentio.

Det er gjennomført to postalundersøkelser rettet mot alle ledere av partienes lokallag, en i 1997 og en i 2001, og to mot tilfeldige utvalg av partimedlemmer, også disse i 1997 og 2001. Undersøkelsen til partimedlemmer i 2001 Undersøkelsen i 2001 er gjennomført med bistand fra Sentio analyse og rådgivning.

Data om valgdeltagelse, valgutfall og mandatfordeling er innhentet, tilrettelagt og analysert av prof. Bernt Aardal.

Alle forslag i fire bydelsutvalg i perioden høsten 2000 – våren 2001 er kodet for analyse. Det er registrert opplysninger om ”åpen halvtime” i

disse bydelsutvalgene. Hovedvekten av dette arbeidet er utført av student ved Kommunalhøgskolen i Oslo, Siri Bjørnsen.

I alt 32 personer er intervjuet i forbindelse med evalueringen av valget i 1999, herav 22 bydelspolitikere, fire bydelsdirektører og seks ledere av de politiske partienes bystyregrupper. Intervjuene er gjennomført av Marit Helgesen, som er medforfatter av denne rapporten.

Data om bydelenes årsbudsjetter, bydelenes kriteriefordelte budsjett-tildelinger samt data om befolkningsutviklingen i bydelene er stilt til rådighet av Oslo kommune ved Byrådsavdeling for finans, og tilrettelagt og analysert av NIBR. I den foreliggende rapporten er slike data fra perioden 1999 – 2001 tilrettelagt. Analysen i rapporten fra 1998 bygger på data fra perioden 1993 – 1998.

## 1.5 Oppbyggingen av rapporten

Det førstkomende kapittelet er skrevet av prof. Bernt Aardal. Kapittelet tar for seg deltagelsen ved valgene til bydelsutvalg i 1995 og 1999, og listesituasjonen ved disse valgene. Aardal drøfter også mandatfordelingen, og ser på hvordan denne fordelingen hadde vært hvis det hadde blitt gjennomført valg til bydelsutvalg i hele kommunen.

Kapittel 3 er viet innbyggernes bydelspolitiske kunnskaper, deltagelse og holdninger – indikatorer på bydelspolitikens ”vitalitet” og i hvilken grad politisk deltagelse styrker bydelspolitikens ”lokalisme”. Kapittelet bygger i stor grad på alle de fire innbyggerundersøkelsene som er gjennomført siden 1995.

Kapittel 4 tar for seg aktivitetene i de lokale partilagene og blant partimedlemmene. Det er lagt vekt på å få frem kvantitative indikatorer på deltagelse, så vel som oppfatninger og holdninger blant partimedlemmene. Aktive partilag betraktes som en indikator på vitalitet og lokalisme i bydelspolitikken. Analysene refererer til resultatene fra evalueringen av valget i 1995.

Kapittel 5 retter fokus mot bydelspolitikere, og gir en oversikt over demografien blant medlemmene av bydelsutvalgene. Hovedvekten av kapittelet er en analyse av budsjettbeslutninger i åtte bydeler, herav fire forsøksbydeler. Indikasjoner på politisk selvstendighet i de bydelspolitiske beslutningene betraktes som en indikasjon på ”lokalisme”.

---

Kapittel 6 dreier seg om forholdet mellom de politiske styringsnivåene i kommunen. Analysene er delvis basert på bydelspolitikernes oppfatninger, slik de fremkommer i intervjuer og i surveyundersøkelsene, delvis på en studie av tilfeller hvor vedtak i bydelsutvalg er anket inn for avgjørelse i bystyret. I dette kapitlet er det et spesielt fokus på ”lokalisme”, siden analysene tar for seg bydelspolitikernes oppfatninger om egne frihetsgrader og muligheter.

Kapittel 7 rapporterer resultatene fra en intensiv undersøkelse i fire bydeler, to av dem i forsøket. Det har vært en ambisjon å dreie evalueringen av valget i 1999 mer mot kvalitative opplegg i forhold til den forrige evalueringen, og dette kapitlet bygger ikke minst på intervjudata. Det er også gjennomført en gjennomgang saker og vedtak i de fire bydelsutvalgene gjennom to semestre, samt aktivitetene under ”åpen halvtime”. Høy aktivitet i åpen halvtime er en indikasjon på bydelspolitisk vitalitet.

Kapittel 8 rapporterer holdningene blant bydelspolitikere, partimedlemmer og innbyggere til å innføre direkte valg som fast ordning i Oslo kommune. Det gis en kort oppsummering av viktige funn i evalueringen, etterfulgt av rapportens hovedkonklusjoner.

## 2 Valgdeltagelse, valgordning og mandatfordeling

### 2.1 Innledning

Dette kapitlet vil konsentrere seg om forhold knyttet til listesituasjonen ved bydelsvalget, valgdeltakelsen, valgresultatet - partienes representasjon og endelig valgordningens betydning. Til sammen vil disse aspektene kunne si noe om hvilken kontekst bydelsvalgene fant sted i, samt hvilke resultater valgene ga sammenlignet med det ordinære kommunestyrevalget.<sup>9</sup> Det vil også bli foretatt sammenligninger med bydelsvalgene i 1995.

Spørsmålet om direktevalg til bydelsutvalgene i Oslo kan ses fra mange ulike sider, både praktisk og prinsipielt. Det har vært uenighet om erfaringene med direktevalg er av en slik art at man ønsker å fortsette forsøkene, eventuelt etablere direktevalg som en ordinær ordning i samtlige bydeler. I forbindelse med forsøksvalgene ved forrige kommunevalg – i 1995 – ble det klaget over at informasjonsarbeidet i forhold til den vanlige velger ble forsømt. Først i slutten av juni 1995 ble det sendt ut informasjon til velgerne om at det skulle holdes et ekstravalg til bydelsutvalget i deres bydel. De lokale bydelspartiene ble aktivisert først i de siste ukene før valget. Etter valget ble det pekt på at fraværet av egne bydelsaviser og egen bydelsradio gjorde det vanskelig å nå ut med informasjon, særlig når media ellers konsentrerte sin oppmerksomhet om andre nivåer. I den grad lokalpolitikken ble trukket frem, var fokus lagt på Oslo som helhet og ikke de enkelte bydelene. Også i forbindelse med direktevalget i 1999 ble det klaget på manglende informasjon til velgerne både med hensyn til hvilke lister som var aktuelle og hvilke

---

<sup>9</sup> For å forenkle fremstillingen brukes betegnelsen ”kommunevalg” i stedet for den mer korrekte betegnelsen ”kommunestyrevalg” eller ”bystyrevalg” i resten av kapitlet.



kandidater som stilte til valg. Denne gang ble skytset i stor grad rettet mot Rådhuset, nærmere bestemt Valgsekretariatet. BU-lederne i alle de fire bydelene som hadde direktevalg gikk etter valget ut i pressen med sterk kritikk av informasjonsvirksomheten (Aftenposten 17.9.99). Det ble også hevdet at man fra Bydelsutvalgenes side hadde forsøkt å ”få fart på” informasjonen før valget, men uten å lykkes. I den grad det er riktig at mange velgere ikke var klar over at det faktisk var direktevalg i deres bydel, er dette et viktig moment når man skal evaluere hvordan direktevalget fungerte og hvilke konsekvenser resultatene får for direktevalgets videre skjebne. Dette er imidlertid vurderinger som ligger utenfor dette kapittelets siktemål. Vi skal først se nærmere på listesituasjonen og valgdeltakelsen.

## 2.2 Listesituasjonen

Foran det første direktevalget i 1995 var det enkelte som var bekymret for at det ville bli fritt fram for aksjons- og protestgrupper, og at de etablerte partiene ville bli skjøvet til side i bydelsutvalgene. På sikt kunne dette føre til en svekkelse av det langsiktige politiske arbeidet, og ikke minst skape problemer med hensyn til koordineringen mellom bydels- og bystyrepolitikere. På den annen side håpet mange at det nettopp ville skje en oppblomstring av lokale initiativ, særlig i forbindelse med saker som angikk nærmiljøet i bydelene. Erfaringene viste imidlertid at det ikke skjedde en oppblomstring av lokale lister, snarere tvert om. Det var nemlig betydelig *færre* – og ikke flere - lister som stilte til bydelsvalgene enn til det ordinære kommunevalget. Det samme skjedde for øvrig i 1999. Man har med andre ord ikke fulgt opp ”oppfordringen” i evalueringsrapporten fra valget i 1995 om at bredere listesamarbeid ville øke de små partienes mandatsjanser. Tabell 2.1 viser antallet lister ved begge typer valg både i 1995 og i 1999.

Tabell 2.1 *Antall lister ved kommunevalg og bydelsvalg i 1995 og 1999.*

<i>Bydel</i>	<i>Kommunevalg</i>	<i>BU-valg</i>	<i>Kommunevalg</i>	<i>BU-valg</i>
	<i>1995</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>1999</i>
Sagene-Torshov	17	8	19	8
Bøler	17	9	19	8
Stovner	17	9	19	8
Røa	17	9	19	6

Det er interessant å merke seg at mens andelen lister som stilte ved det ordinære kommunevalget økte fra 17 til 19 fra 1995 til 1999, sank andelen lister ved bydelsvalgene i tre av de fire bydelene, mens antallet lister var stabilt i den fjerde. I den grad man håpet på at direktevalgene skulle bidra til en oppblomstring av flere politiske alternativer i bydelene, blir man med andre ord skuffet. På den annen side er forskjellen uttrykk for en realistisk bedømmning av sjansene for å vinne mandater i bydelsutvalgene. Mens bystyret består av 59 valgte representanter, er det bare 13 representanter i bydelsutvalgene. Når man samtidig vet at 12 av de 19 listene som stilte til valg i kommunevalget fikk under 1 prosent av velgerne i Oslo kommune under ett, er sannsynligheten for at noen av dem skulle få valgt inn en representant i bydelsutvalgene nærmest mikroskopisk. Den norske valgordningen tillater imidlertid at to eller flere lister slår seg sammen i felleslister, for på den måten å øke mandatsjansene. Ved valget i 1995 var det til sammen fem felleslister i prøvebydelene, slik Tabell 2.2 viser. I 1999 var dette redusert til fire: Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne i bydelene Sagene-Torshov, Bøler og Stovner, mens Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet stilte felles liste på Røa. I det sistnevnte tilfellet ble felleslisten fra 1995 mellom KrF og Venstre utvidet med Senterpartiet.

Tabell 2.2 *Felleslister ved bydelsvalgene i 1995 og 1999.*

<i>Bydel</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Sagene-Torshov	KrF+V, SP+MDG <sup>1</sup>	SP+MDG
Bøler	KrF+SP	SP+MDG
Stovner	SP+MDG	SP+MDG
Røa	KrF+V	KrF+V+SP

1) MDG= Miljøpartiet De Grønne

Når det gjelder felleslisten mellom Kristelig Folkeparti og Venstre i Sagene-Torshov bydel, manglet den bare 11 stemmer på mandat ved forrige bydelsvalg. Det kan derfor synes overraskende at man ikke forsøkte seg på et tilsvarende samarbeid i 1999. Felleslisten mellom KrF og Senterpartiet på Bøler manglet på sin side bare 88 stemmer på mandat i 1995. Det lå med andre ord an til mandatgevinst også i 1999. Fra Kristelig Folkepartis fylkeslag i Oslo var det imidlertid uttrykt ønske om at man skulle stille rene lister i bydelene.<sup>10</sup> For KrFs vedkommende viste dette seg å være en vellykket strategi, ettersom partiet vant mandat i alle de tre bydelene der de stilte rene lister (alle som sistemandater). For Senterpartiets vedkommende ble felleslisten med KrF på Bøler skiftet ut med en fellesliste med Miljøpartiet De

<sup>10</sup> Opplysninger gitt at fylkessekretær Leif Andre Løkke.

Grønne, uten at det ga noen mandatmessig uttelling. Når det gjelder listesituasjonen på Røa, var felleslistens mandat i 1995 relativt sikkert. Det at man tok med Senterpartiet i 1999 kan trolig ses som en markering av sentrumssamarbeidet, mer enn at det var nødvendig for å sikre mandatet på Røa.

På samme måte som i 1995 utløste direktevalget ingen egne bydelslister på siden av de etablerte partiene. I den grad det er mulig å se noe mønster fra 1995 til 1999, må det være at de etablerte partiene heller har styrket sitt grep på BU-valgene enn at de har svekket det. Dette forhindrer likevel ikke at lokale lister kan gjøre seg gjeldende ved en senere anledning (hvis ordningen med direktevalg opprettholdes). Utfordringen for partier og folkevalgte i bydelene er med andre ord å stimulere interessen for det som skjer i nærmiljøet, heller enn at man må tøyle lokale aktivistgrupper. Spørsmålet er dessuten i hvilken grad de etablerte partiene faktisk er i stand til å fange opp eventuelle understrømninger i befolkningen. Slik sett kan det være en fattig trøst for partiene at de ikke ble utsatt for særlig konkurranse ved bydelsvalget. Ønsker man å engasjere bredere lag av befolkningen ved eventuelle fremtidige bydelsvalg vil det være en viktig utfordring å fange opp det engasjement som finnes utenom partienes mer snevre rekke.<sup>11</sup>

## 2.3 Valgdeltakelsen

Valgdeltakelsen ved kommune- og stortingsvalg har tradisjonelt sett ligget betydelig høyere i Oslo enn i andre kommuner. Etter krigen har deltakelsen ved kommunevalget i gjennomsnitt ligget 5,5 prosent høyere i Oslo enn i landet for øvrig. I 1995 var deltakelsen 6,6 prosent høyere i Oslo, mens den bare var 3,3 prosent høyere i 1999. Nedgangen i valgdeltakelsen var med andre ord større i Oslo enn for landet sett under ett, og gikk ned fra 69,4 prosent i 1995 til 63,3 prosent i 1999.<sup>12</sup> En del av forklaringen på at valgdeltakelsen synker mer i Oslo enn i landet som helhet ligger trolig i den store andelen utenlandske statsborgere som har stemmerett ved kommunevalget i Oslo. Valgdeltakelsen i innvandrerbefolkningen ligger som kjent betydelig lavere enn for norske statsborgere. Tabell 2.3 viser for øvrig valgdeltakelsen i de fire prøvebydelene både ved kommunevalget og

<sup>11</sup> Ser vi hele landets befolkning under ett, viser data fra Valgundersøkelsen 1997 at det bare er 10 prosent som er medlem av et politisk parti.

<sup>12</sup> For landet som helhet var valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1995 på 62,8 prosent og i 1999 på 60,0 prosent.

ved BU-valget i 1995 og 1999. Gjennomsnittlig deltakelse er beregnet for de fire prøvebydelene.

Tabell 2.3 Valgdeltakelse i bydelene. 1991 og 1995.

Bydel	K-valg 1995	K-valg 1999	Endring	BU-valg 1995	BU-valg 1999	Endring	Diff. K-BU 1999
04 Sagene-Torshov	59,3	52,3	-7,0	50,2	44,9	-5,3	-7,4
11 Bøler	68,6	63,1	-5,5	61,3	54,5	-6,8	-8,6
17 Stovner	62,3	56,8	-5,5	56,8	52,8	-4,0	-4,0
24 Røa	72,9	66,9	-6,0	67,7	60,7	-7,0	-6,2
Gjennomsnitt	64,9	58,6	-6,3	58,0	52,2	-5,8	-6,4

Ser vi først på kommunevalget, ligger den gjennomsnittlige nedgangen for alle de fire bydelene litt i underkant av nedgangen for Oslo som helhet. Nedgangen ved BU-valgene ligger faktisk noe lavere enn for kommunevalget. Forskjellene er imidlertid ikke store. Samtidig ser vi at det er betydelige variasjoner både når det gjelder deltakelsesnivået og endringene over tid i de enkelte bydelene. Sagene-Torshov peker seg ut med en større nedgang ved kommunevalget enn i de andre bydelene, mens Røa topper listen når det gjelder nedgang i forhold til forrige bydelsvalg. Ytterste høyre kolonne i Tabell 2.3 viser også at deltakelsen ved bydelsvalgene i gjennomsnitt ligger 6,4 prosent lavere enn ved kommunevalget i de samme bydelene. Størst er differansen i deltakelse for Bøler. Ved valget i 1995 var det for øvrig også større nedgang i valgdeltakelsen på Bøler og Røa enn i byen sett under ett. Ettersom begge disse to bydelene tradisjonelt sett har ligget høyt når det gjelder valgdeltakelse, er dette overraskende. Sist ble det pekt på praktiske vansker med valgavviklingen som grunn til at deltakelsen falt på Røa. Vi ser imidlertid at deltakelsen faller også i 1999, og at nedgangen er særlig stor for bydelsvalget.

Sett under ett er bildet entydig. Direktevalg til bydelsutvalgene fører ikke til økt valgdeltakelse, snarere tvert i mot. Bare ti kommuner i hele landet har lavere valgdeltakelse ved kommunevalget enn gjennomsnittet for de fire prøvebydelene ved bydelsvalget (52,2 prosent). Uansett årsaker – om det skyldes manglende informasjon fra kommunen sentralt eller forhold i den enkelte bydel – viser prøvevalgene at man *ikke* har lyktes med å skape økt engasjement og deltakelse blant den vanlige borger. Selv om man tar forbehold for at

valgene både i 1995 og i 1999 var preget av synkende valgdeltakelse over hele landet, viser resultatene fra bydelsvalgene at man ikke har nådd frem til velgerne i den grad man hadde håpet da forsøket ble satt i gang. En realistisk og åpen vurdering tilsier at forsøkene med direktevalg må betegnes som en fiasko hvis vi utelukkende holder oss til valgdeltakelsen. Selv om bildet slik sett er ganske dystert, synes imidlertid engasjementet blant de folkevalgte i bydelene å være ganske stort. Både i 1995 og i 1999 rapporteres det om betydelig interesse for valgene og for bydelsutvalgenes virksomhet i enkelte grupper, ikke minst blant de folkevalgte selv. Spørsmålet er om vi har å gjøre med en mobilisering som først og fremst har berørt de lokale politiske eliter i bydelene. I den forbindelse vil det være en utfordring for de lokale elitene å forsøke å smitte en større andel av velgerne med sin begeistring. Selv om valgdeltakelsen ikke har økt, er det derfor mulig det ligger et potensiale for økt mobilisering i det lokale eliteengasjementet.

## 2.4 Valgresultatet og partienes representasjon

Det er ikke en selvfølge at partienes oppslutning ved direktevalget i bydelene skal være identisk med bydelsresultatet ved det ordinære kommunevalget. En viktig årsak til dette er det faktum at antallet lister som stiller til valg er forskjellig ved de to valgene. Tabell 2.4 viser likevel at avvikene ikke er spesielt store. Forskjellene mellom bydelene er vel så interessante og avspeiler kjente forskjeller i partienes oppslutning mellom østlige og vestlige bydeler i Oslo.

Tabell 2.4 *Partioppslutning ved kommunevalget (K) og BU-valget (B) i bydel 4, 11, 17 og 24. Prosenttall. 1999*

	04 Sagene-Torshov			11 Bøler			17 Stovner			24 Røa		
	K	B	Diff	K	B	Diff	K	B	Diff	K	B	Diff
RV	6,6	6,5	-0,1	3,3	3,2	-0,1	2,9	2,9	0,0	2,4	2,1	-0,3
SV	17,9	20,1	+2,2	11,1	13,2	+2,1	10,3	12,6	+2,3	8,9	10,2	+1,3
A	33,1	32,8	-1,1	36,7	38,3	+1,6	38,8	38,3	-0,5	16,0	14,1	-1,9
V	3,4	4,0	+0,6	1,9	2,1	+0,2	1,3	1,6	+0,3	4,4	10,7b	+0,5b
KrF	4,7	5,2	+0,5	4,4	5,1	+0,7	4,4	5,1	+0,7	5,2	b	b
SP	0,8	1,7a	+0,3a	0,5	0,9a	-0,1a	0,8	1,3a	+0,2a	0,6	b	b
H	17,1	16,4	-0,7	19,9	19,8	-0,1	14,7	14,0	-0,7	47,3	50,6	+3,3
FrP	13,9	13,2	-0,7	19,9	17,4	-2,5	24,1	24,2	+0,1	13,8	12,3	-1,5
PEN	0,9			1,4			1,1			0,5		
MDG	0,6	a	a	0,5	a	a	0,3	a	a	0,4		

a) Fellesliste SP+Miljøpartiet De Grønne. b) Fellesliste KrF+V+SP

Høyres oppslutning varierer for eksempel fra rundt 15 prosent på Bøler til rundt 50 prosent på Røa. Arbeiderpartiets oppslutning varierer på sin side fra rundt 15 prosent på Røa, til i underkant av 40 prosent på Bøler og Stovner. Vi skal ikke kommentere tabellen i detalj, men kort bemerke noen forhold. Når det gjelder bydelsvalget, synes Sosialistisk Venstreparti å ha klart å mobilisere sine tilhengere i sterkere grad enn de andre partiene. SV har rundt 2 prosentpoengs større oppslutning ved BU-valgene enn ved kommunevalget. For Arbeiderpartiet er mønsteret mer broget, med fremgang på Bøler, men tilbakegang i de tre andre bydelene. Fremskrittspartiet kommer på sin side dårlig ut av bydelsvalget med status quo på Stovner og markert tilbakegang i forhold til kommunevalget i de øvrige bydeler. Det foreliggende datamaterialet gjør det ikke mulig å skille mellom lokale forhold og mer generelle tendenser bak dette resultatet. Det er likevel rimelig å anta at lokale politikeres synlighet og engasjement har spilt en rolle for resultatet ved direktevalget i flere av bydelene. BU-lederne på Røa og på Bøler har for eksempel hatt en relativt høy profil lokalt og i mediene. Dette kan forklare at henholdsvis Høyre og Arbeiderpartiet gjør det spesielt godt i disse bydelene.

Når det gjelder felleslistene, er det ingen av dem som har fått flere stemmer (i absolutte tall) ved bydelsvalget enn de samarbeidene partiene fikk ved kommunevalget.<sup>13</sup> Dette tyder på at man ikke har klart å mobilisere særlig mange velgere utenom egne rekker. Derimot har enkelte partier klart å holde noe bedre på sine velgere fra kommunevalget enn andre partier. Det er heller ikke slik at den lavere valgdeltakelsen ved bydelsvalgene kan forklare med at velgere som ved kommunevalget stemte på lister som ikke stilte ved BU-valget var de eneste som satt hjemme. Også partier som stilte liste ved begge valg opplevde nedgang i stemmetallet ved bydelsvalget. Det at det stilte færre lister ved bydelsvalget enn ved kommunevalget synes med andre ord ikke å være avgjørende for den lave valgdeltakelsen.

Tabell 2.5 viser hvor mange representanter de ulike listene fikk i de respektive bydelsutvalgene i 1995 og 1999. Endringene fra forrige valg er relativt beskjedne, og bekrefter at velgerpreferansene holder samme hovedprofil over tid. Tabellen viser også hvilke partier/lister som vant sistemandatet både i 1995 og 1999, hvor store marginene var for andre partier til å vinne dette mandatet og hvilke partier/lister som lå nærmest til gevinst. Det er interessant at Kristelig Folkeparti som nå sitter med sistemandatet i tre av de fire prøvebydelene, enten alene eller sammen med et annet parti lå nærmest til å ta sistemandatet ved

---

<sup>13</sup> Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne fikk til sammen like mange stemmer ved BU-valget som ved kommunevalget i Sagene-Torshov.

forrige valg. Dette kan tyde på at det var en svært bevisst og gjennomtenkt strategi at KrF stilte rene lister i disse tre bydelene, og at man har klart å mobilisere sine egne velgere. Faktisk ville Kristelig Folkeparti vunnet et mandat også på Røa hvis partiet hadde stilt liste alene og ikke sammen med Venstre og Senterpartiet (beregnet ut fra KrFs resultat ved kommunevalget).

Tabell 2.5 *Fordeling av bydelsrepresentantene i 1995 og 1999 i bydel 4, 11, 17 og 24*

	04 Sagene-Torshov			11 Bøler			17 Stovner			24 Røa		
	1995	1999	Diff	1995	1999	Diff	1995	1999	Diff	1995	1999	Diff
RV	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SV	2	3	+1	1	2	+1	1	2	+1	1	1	0
A	6	4	-2	6	5	-1	6	5	-1	2	2	0
V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<sup>a</sup>	<sup>b</sup>	
KrF	0	1	+1	0	1	+1	0	1	+1	<sup>a</sup>	<sup>b</sup>	
SP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<sup>b</sup>	
H	2	2	0	3	3	0	2	2	0	7	7	0
FrP	2	2	0	3	2	-1	4	3	-1	2	2	0
Fellesliste										1	1	0
Siste-Mandat	A	KrF		FrP	KrF		FrP	KrF		H	H	
Margin	11	80		88	42		70	121		23	94	
Liste nærmest	KrF+V	A		KrF+SP	FrP		KrF	FrP		A	V+KrF+SP	

a) Fellesliste KrF+V b) Fellesliste KrF+V+SP

Når det gjelder marginene til sistemandatet, ser vi at de fortsatt er relativt små. Det skal med andre ord ikke skje spesielt store endringer blant velgerne før mandatfordelingen vil endre seg. Fremskrittspartiet er nærmeste utfordrer til Kristelig Folkeparti på Bøler og på Stovner, mens Arbeiderpartiet er KrFs nærmest utfordrer på Sagene-Torshov. Felleslisten på Røa lå på sin side bare 94 stemmer fra å ta sistemandatet fra Høyre og derved ta fra Høyre dets flertall i bydelsutvalget.

## 2.5 Direktevalg kontra oppnevning av bydelsrepresentanter

Direktevalg er ikke bare et spørsmål om valgdeltakelse og oppstilling av lister. Det berører i høyeste grad også partienes representasjon i bydelsutvalgene. Vanligvis oppnevnes bydelsrepresentantene av

bystyret etter en nærmere gitt fordelingsnøkkel. Nøkkelen tar utgangspunkt i hvor mange bystyrerepresentanter den enkelte liste vant ved kommunevalget. Har ett parti fått 10 representanter i bystyret skal partiet ha 10/59 deler av de til sammen 325 bydelsrepresentantene, dvs. 55 bydelsrepresentanter. Den nøyaktige fordeling av bydelsrepresentantene skjer imidlertid på grunnlag av forhandlinger mellom partiene, og da gjerne innenfor de to tradisjonelle hovedblokkene ”sosialistisk” og ”borgerlig”. I de to siste valgperiodene har fordelingen vært 7:6 i borgerlig favør. Dette innebærer at man risikerer at de borgerlige partiene får flertall i samtlige bydelsutvalg, uavhengig av velgerpreferansene i bydelene. I praksis viser det seg imidlertid at partiene forhandler seg i mellom slik at de for eksempel gir bort et mandat i ett bydelsutvalg, mot å få ledervervet i et annet. Det har også skjedd at et parti som ikke er representert i bystyret har fått tildelt en bydelsrepresentant.<sup>14</sup>

Det største problemet med oppnevningen av bydelsrepresentanter – i motsetning til direktevalg – er at sammensetningen av bydelsutvalgene i betydelig grad *ikke* avspeiler preferansene til bydelens egne velgere. Tabell 2.6 viser fordelingen av representanter på de ulike partiene slik den faktisk er i perioden 1999-2003 (de direktevalgte representantene er tatt med). Av tabellen ser vi at det er borgerlig flertall i 22 av 25 bydeler, og sosialistisk flertall bare i tre bydeler. Bildet ville blitt helt annerledes med direktevalg i alle bydelene.

---

<sup>14</sup> Det skjedde med Venstre i perioden 1991-95 og med Senterpartiet i perioden 1995-99.



Tabell 2.6 *Faktisk fordeling av bydelsrepresentanter 1999-2003*

Bydel	H	A	FrP	SV	KrF	V	RV	Sum	Sos	Borg
1 Bygdøy-Frogner	5	3	2	2	1	0	0	13	5	8
2 Uranienborg-Majorstua	4	3	2	2	1	1	0	13	5	8
3 St.Hanshaugen-Ullevål	3	3	3	2	0	1	1	13	6	7
4 Sagene-Torshov	2	4	2	3	1	0	1	13	8	5
5 Grünerløkka-Sofienberg	4	4	2	2	1	0	0	13	6	7
6 Gamle Oslo	4	3	2	2	0	1	1	13	6	7
7 Ekeberg-Bekkelaget	4	4	2	2	1	0	0	13	6	7
8 Nordstrand	4	3	2	2	1	1	0	13	5	8
9 Søndre Nordstrand	4	3	2	2	1	0	1	13	6	7
10 Lambertseter	4	5	3	1	0	0	0	13	6	7
11 Bøler	3	5	2	2	1	0	0	13	7	6
12 Manglerud	3	4	3	2	0	1	0	13	6	7
13 Østensjø	5	4	2	2	0	0	0	13	6	7
14 Helsefyr-Sinsen	4	3	2	2	1	0	1	13	6	7
15 Hellerud	4	4	2	1	1	0	1	13	6	7
16 Furuset	4	3	2	2	1	0	1	13	6	7
17 Stovner	2	5	3	2	1	0	0	13	7	6
18 Romsås	5	3	2	2	0	0	1	13	6	7
19 Grorud	4	4	3	1	0	0	1	13	6	7
20 Bjerke	4	3	2	1	1	1	1	13	5	8
21 Grefsen-Kjelsås	3	4	2	2	1	1	0	13	6	7
22 Sogn	4	3	2	2	1	1	0	13	5	8
23 Vinderen	4	4	2	1	1	1	0	13	5	8
24 Røa	7	2	2	1	0	1	0	13	3	10
25 Ullern	4	4	2	2	0	1	0	13	6	7
Sum	98	90	55	45	16	11	10	325	145	180

Tabell 2.7 viser hvordan fordelingen av bydelsrepresentanter ville ha vært hvis vi hadde lagt partienes stemmetall i de enkelte bydeler til grunn.<sup>15</sup> Som man ser av de to tabellene ville direktevalg i alle bydeler ført til store endringer i bydelsutvalgenes sammensetning. Det borgerlige flertall ville ha forsvunnet i 10 av 22 bydeler: Grünerløkka-Sofienberg, Gamle Oslo, Søndre Nordstrand, Manglerud, Helsefyr-Sinsen, Hellerud, Furuset, Romsås, Grorud og Bjerke (disse bydelene er uthevet i Tabell 2.7). For to av disse bydelene – Grünerløkka-Sofienberg og Romsås, ville det sosialistiske flertallet bestått av hele 9

<sup>15</sup> Vi benytter her samme fremgangsmåte som ved prøvevalgene, nemlig Sainte Laguës metode, og ikke største brøks metode som brukes ved det ordinære kommunevalget.

representanter. På Romsås og Grorud har for øvrig Høyre og Fremskrittspartiet i dag rent flertall alene - til tross for at det er sosialistisk flertall blant velgerne.

Tabell 2.7 *Tenkt fordeling av bydelsrepresentantene med direktevalg i alle bydelene (basert på kommunevalgresultatet i hver bydel)*

Bydel	H	A	FrP	SV	KrF	V	RV	Sum	Sos	Borg
1 Bygdøy-Frogner	7	2	2	1	0	1	0	13	3	10
2 Uranienborg-Majorstua	6	3	2	2	0	0	0	13	5	8
3 St.Hanshaugen-Ullevål	4	3	1	2	1	1	1	13	6	7
4 Sagene-Torshov	2	5	2	3	0	0	1	13	9	4
<b>5 Grünerløkka-Sofienberg</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>6 Gamle Oslo</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
7 Ekeberg-Bekkelaget	6	3	2	1	1	0	0	13	4	9
8 Nordstrand	6	2	3	1	1	0	0	13	3	10
<b>9 Søndre Nordstrand</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
10 Lambertseter	3	5	3	1	1	0	0	13	6	7
11 Bøler	3	5	3	2	0	0	0	13	7	6
<b>12 Manglerud</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
13 Østensjø	3	4	3	2	1	0	0	13	6	7
<b>14 Helsefyr-Sinsen</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>15 Hellerud</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>16 Furuset</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
17 Stovner	2	6	3	2	0	0	0	13	8	5
<b>18 Romsås</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>19 Grorud</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>20 Bjerke</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
21 Grefsen-Kjelsås	4	4	2	2	1	0	0	13	6	7
22 Sogn	5	3	2	2	1	0	0	13	5	8
23 Vinderen	9	1	2	1	0	0	0	13	2	11
24 Røa	7	2	2	1	1	0	0	13	3	10
25 Ullern	8	2	2	1	0	0	0	13	3	10
Sum	98	99	61	46	12	2	7	325	152	173

Oppnevning kontra direktevalg fører med andre ord til at bydelsutvalgets sammensetning avviker ganske mye fra det velgerpreferansene i bydelen skulle tilsi. Dette er for øvrig det samme mønster som vi fant i forrige valgperiode. Da ville 11 av bydelene hatt sosialistisk og ikke borgerlig flertall slik den indirekte oppnevningssystemet ga. Totalt sett taper Arbeiderpartiet mest på at bydelsrepresentantene oppnevnes og ikke velges i inneværende periode,

mens Venstre vinner mest på ordningen.<sup>16</sup> De partipolitiske utslagene av denne skjevheten vil imidlertid variere med resultatet av kommunevalget for byen sett under ett. Med ”sosialistisk” flertall i bystyret ville det dominerende mønster i bydelsutvalgene også blitt sosialistisk.

Direktevalget i 1995 førte til at flertallskonstellasjonen ble endret i tre av de fire bydelene: fra sosialistisk til borgerlig på Røa, og fra borgerlig til sosialistisk i Sagene-Torshov og på Bøler (på Stovner var det sosialistisk flertall også før direktevalget). Valget i 1999 bekrefter tendensen fra 1995, slik at sammensetningen av bydelsutvalgene i de fire prøvebydelene fortsatt avspeiler de lokale velgerpreferansene.

## 2.6 Valgordningens betydning

Mandatfordelingen ved direktevalgene ble både i 1995 og i 1999 foretatt etter en annen beregningsmetode enn ved det ordinære kommunevalget. Hensikten med å bruke Sainte Laguës metode (som brukes ved stortingsvalg) i stedet for største brøks metode, var å sikre de små listene bedre representasjon i bydelsutvalgene enn de ville fått med den vanlige kommunevalgsmetoden. Beregninger foretatt etter valget i 1995 viste at valgordningen fungerte som forutsatt. Det kan imidlertid være interessant å se om valg av valgformel spilte noen rolle ved valget i 1999. Vi skal ikke kommentere resultatene i detalj, men kort vise resultatet for de fire bydelene med de ulike metodene.

Tabell 2.8 viser at Arbeiderpartiet ville fått ett mandat ekstra på Sagene-Torshov med største brøks metode, mens Kristelig Folkeparti ville mistet sitt mandat.

Tabell 2.8 *Mandatfordelingen i Sagene-Torshov med ulike valgordninger. 1999*

Sagene-Torshov	Parti/liste	Sainte Laguë	Største brøk	Differanse
	H	2	2	0
	A	4	5	+1
	SV	3	3	0
	FrP	2	2	0
	RV	1	1	0
	KrF	1	0	-1

<sup>16</sup> Totalt antall representanter i dag sammenlignet med direktevalg i alle bydelene (i parentes): Høyre 98 (98), A 90 (99), FrP 55 (61), SV 45 (46), KrF 16 (12), V 11 (2) og RV 10 (7).

Tabell 2.9 viser at Arbeiderpartiet på samme måte ville ha vunnet et mandat til på Bøler med største brøks metode, mens KrF ville tapt sitt ene mandat.

Tabell 2.9 *Mandatfordelingen på Bøler med ulike valgordninger. 1999*

Bøler	Parti/liste	Sainte Laguë	Største brøk	Differanse
	H	3	3	0
	A	5	6	+1
	SV	2	2	0
	FrP	2	2	0
	KrF	1	0	-1

Tabell 2.10 viser akkurat det samme mønster som Tabell 2.8 og Tabell 2.9. Det største partiet taper, mens det minste partiet vinner på at man bruker en annen valgordning enn ved kommunevalget.

Tabell 2.10 *Mandatfordelingen på Stovner med ulike valgordninger. 1999*

Stovner	Parti/liste	Sainte Laguë	Største brøk	Differanse
	H	2	2	0
	A	5	6	+1
	SV	2	2	0
	FrP	3	3	0
	KrF	1	0	-1

På Røa er det Høyre som er det største partiet og som følgelig er mest utsatt for mandattap med kommunevalgordningen. I dette tilfelle er det Fremskrittspartiet som ville mistet ett av sine to mandater.

Tabell 2.11 *Mandatfordelingen på Røa med ulike valgordninger. 1999*

Røa	Parti/liste	Sainte Laguë	Største brøk	Differanse
	H	7	8	+1
	A	2	2	0
	SV	1	1	0
	FrP	2	1	-1
	Felleslisten	1	1	0

Beregningene viser nøyaktig de samme utslag som i 1995. Endringen av beregningsmetode fungerer med andre ord helt etter hensikten. Uten stortingsvalgsordningen ville Kristelig Folkeparti mistet tre av sine mandater, mens FrP ville mistet ett mandat. På den annen side ville Arbeiderpartiet fått tre ekstra mandater og Høyre ett mandat til. Det er med andre ord de største partiene som har ”gitt” fra seg til sammen fire mandater.

## 2.7 Konklusjoner

Dette kapittelet viser at direktevalgene ikke har bidratt til å øke oppslutningen om valgene. Snarere tvert i mot ser vi at valgdeltakelsen ved begge de to prøvevalgene – både i 1995 og i 1999 – er lavere ved bydelsvalgene enn ved det ordinære kommunevalget. Samtidig vet vi at valgdeltakelsen falt over hele landet ved begge valgene. Det er dessuten mye som tyder på at mange velgere ikke var klar over at det fant sted bydelsvalg i tillegg til det ordinære kommunevalget. Derimot ser det ut til at bydelsvalgene har ført til større interesse og engasjement blant de som selv er aktive i bydelspolitikken. Mobiliseringen av den lokale politiske eliten kan innebære et potensiale for økt engasjement også blant bydelenes innbyggere, men da på noe sikt.

Ønsket om å mobilisere til økt engasjement utenom de tradisjonelle kanalene, har heller ikke vært særlig vellykket. Med unntak av Miljøpartiet De Grønne som har vært med i flere felleslister sammen med Senterpartiet, er det bare de etablerte politiske partiene som har stilt lister ved bydelsvalgene. En viktig årsak er trolig at de øvrige grupperingene har vært for små til å kunne håpe på å bli representert i bydelsutvalgene. For partiene kan det være bekymringsfullt at man i så liten grad klarer å engasjere folk utenom egne rekker.

Det området der man kan si at direktevalgene har vært en udelt suksess gjelder tilpasningen til lokale velgerpreferanser. Den indirekte utpekningen av representanter til bydelsutvalgene som foretas av partiene sentralt har flere uheldige sider. For det første foretas fordelingen i henhold til en inndeling i en sosialistisk og en borgerlig blokk. Dette betyr at et sosialistisk eller borgerlig flertall i bystyret som hovedregel vil danne mønster for hvert av de 25 bydelsutvalgene. I praksis kan imidlertid balansen være noe varierende. Blokk-inndelingen representerer imidlertid en svært tradisjonell inndeling av partiene, og stemmer ikke lenger like godt overens med partimønsteret slik det ellers har utviklet seg. For det andre innebærer den indirekte

oppnevningen at bydelsutvalget i svært mange bydeler representerer helt andre politiske preferanser enn det innbyggerne i bydelen selv gir uttrykk for. I innværende periode gjelder det faktisk 10 av 25 bydeler. I tråd med den delegering av myndighet og økonomisk ansvar som er blitt foretatt til bydelene i den senere år, kan et slik avvik være demokratisk betenkelig. På den annen side har prøveordningen med direktevalg ikke ført til økt deltakelse i de aktuelle bydelene. Men dette kan også tolkes som at innbyggerne stort sett er fornøyd med de prioriteringer som er gjort av bydelsutvalgene. Uansett direktevalg eller indirekte oppnevning av medlemmer til bydelsutvalgene, fungerer ikke den eksisterende ordning tilfredsstillende når det gjelder hensynet til lokale velgerpreferanser.

Det siste momentet som skal nevnes gjelder valg av beregningsmetode. På samme måte som ved prøvevalget i 1995 spiller beregningsmetoden en viktig rolle for mandatfordelingen. Hvis man ikke hadde benyttet den valgordningen som brukes ved stortingsvalg i stedet for den ordningen som brukes ved kommunevalg, ville Kristelig Folkeparti mistet alle sine mandater i de bydelene der de stilte rene lister, mens Fremskrittspartiet ville ha mistet ett av sine to mandater på Røa. I den grad man ønsker å få en noe bredere representasjon til bydelsutvalgene, bidrar med andre ord skifte av valgordning til å oppfylle dette ønsket.

---

## 3 Innbyggernes deltagelse og engasjement

### 3.1 Innledning

En sentral målsetning knyttet til forsøket med direkte valg til bydelsutvalg har vært ønsket om å skape et økt politisk engasjement blant innbyggerne i bydelene. Ønsket om økt engasjement og deltagelse er i samsvar med forventningene knyttet til økt ”vitalitet” og ”lokalisme” som ble drøftet i innledningskapittelet. Tanken er at et direkte valgt bydelsutvalg vil gjøre bydelspolitikken mer synlig for velgerne, at det lokale tilsnittet styrkes og at det direkte lokale mandatet skal føre til at velgerne betrakter bydelspolitikken og bydelsutvalget som mer betydningsfulle og relevante, når det gjelder forhold i nærmiljøet og bydelenes tjenesteproduksjon.

Evalueringen av forsøket i 1995 undersøkte innbyggernes deltagelse og engasjement basert på to innbyggerundersøkelser, gjennomført i 1995 (før forsøket) og i 1997, da forsøket hadde pågått i to år (Hagen m.fl. 1998). Resultatene var særlig knyttet til visse forbedringer i innbyggernes kunnskapsnivå knyttet til bydelspolitikken. Virkningene var imidlertid moderate. Det var dessuten få utslag å spore på velgernes deltagelse i, og holdninger til, bydelspolitikken og bydelsordningen. Det ble hevdet at en årsak til dette kan ha vært den korte tiden som hadde gått fra forsøkets oppstart til målingen i 1997. Når forsøket ble utvidet til å gjelde perioden 1999 – 2003 var en av motivasjonene nettopp å se om virkningene ville bli annerledes over et litt lengre tidsrom.

Analysene i dette kapittelet bygger på hele fire innbyggerundersøkelser, gjennomført i årene 1995, 97, 99 og 2001.<sup>17</sup> Dermed er det

---

<sup>17</sup> Undersøkelsene i 1995 og 1997 ble gjennomført av Norsk Gallup AS, mens undersøkelsene i 1999 og 2001 ble gjennomført av Opinion AS. Det er

empiriske grunnlaget for analysene vesentlig styrket i forhold til evalueringen fra 1998. Konklusjonene kan dermed trekkes med større sikkerhet, og det er mer sannsynlig at virkninger som i sin natur må komme over tid vil tre frem.

Innbyggerundersøkelsene har hatt tre innfallsvinkler til spørsmålet om økt "vitalitet" og "lokalisme" knyttet til innbyggerne i bydelene:

- Kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen
- Deltagelse i bydelspolitikken og kommunepolitikken
- Holdninger knyttet til bydelsutvalget som representativt organ

Tanken er at økte kunnskaper og økt deltagelse må betraktes som et demokratisk gode, uavhengig av hvilken retning deltagelsen tar. Også deltagelse i protestaksjoner og opprop mot bydelenes politikk er i så måte en indikasjon på (lokal)demokratisk vitalitet. Passivitet, kunnskapsløshet og likegyldighet er indikasjoner på et henslumrende lokaldemokrati i bydelene. Med hensyn til holdninger, har vi vært særlig opptatt av hvorvidt bydelsutvalgene oppfattes som betydningsfulle organer, om partiskillelinjene tillegges vekt (slik at det foreligger en reell meningsrepresentasjon i skillene mellom partiene) og om bydelsutvalgene er responsive overfor lokal opinion og lokale ønsker og behov.

Hvis innbyggerne i bydelene er aktive og engasjerte, vil dette kunne føre til at det lokale tilsnittet i bydelspolitikken styrkes. Det er dette som ligger i begrepet "lokalisme", og det er dette byrådet Gerhardsen siktet til med ønsket om "*økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene*".<sup>18</sup>

Kapittelet er bygget opp etter den tematiske inndelingen i undersøkelsene. Det førstkomende avsnittet vil ta for seg innbyggernes kunnskaper, deretter følger deltagelsen, og til slutt holdningene til bydelspolitikken. Analysene vil delvis baseres på sammenligning av forsøksbydelene og de øvrige bydelene, delvis av utviklingen i forsøksbydelene over tid.

---

NIBR som har utformet spørsmålene og svaralternativene. Antall respondenter har vært 800, hvorav 100 i hver av forsøksbydelene. I 2001 ble antallet respondenter i Oslo utenfor forsøket (de 21 bydelene) utvidet fra 400 til 800.

<sup>18</sup> Byrådssak 65/94, s. 7.



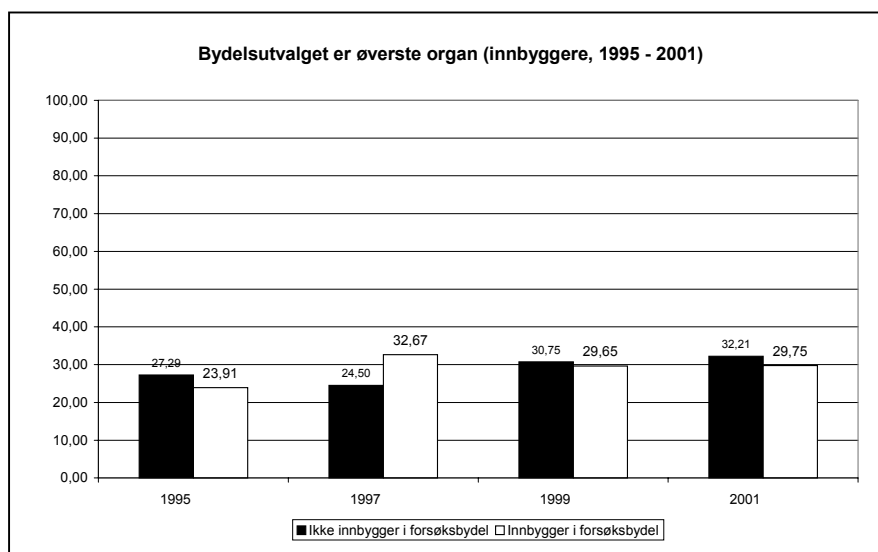
## 3.2 Kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen

I samtlige av innbyggerundersøkelsene er det inkludert følgende spørsmål om velgernes kunnskaper:

- 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 innunder bydelens ansvarsområde?

De følgende figurene viser hvordan utviklingen i disse kunnskapene har vært i perioden 1995 – 2001, når innbyggere i forsøksbydelene sammenlignes med innbyggere i resten av Oslo.

Figur 3.1 *Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå? Andel som vet at korrekt svar er "Bydelsutvalget". Innbyggere, 1995 - 2001*



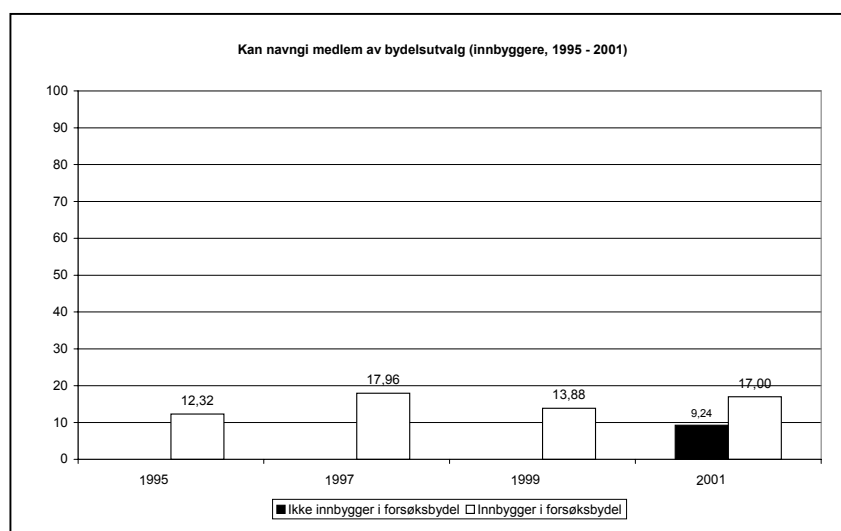
I evalueringen fra 1998 ble det bemerket at kunnskapene så ut til å ha blitt bedre blant innbyggerne i forsøksbydelene. Dette fremkommer i figuren ved at den hvite søylen er høyere i 1997 enn i 1995, og at

differansen mellom forsøksbydelene og de øvrige bydelene ser ut til å ha økt.

I årene etter 1997 har imidlertid denne differansen blitt utlignet. For 1999 og 2001 er det ikke statistisk betydelige forskjeller mellom innbyggere i forsøksbydelene og øvrige innbyggere på dette punkt.

Det andre spørsmålet er hvilken andel som kan navngi et medlem av bydelsutvalget i egen bydel. Resultatene fremkommer i Figur 3.2.

Figur 3.2 *Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din? Andel som kan oppgi korrekt navn på minst en bydelspolitiker i egen bydel. Innbyggere, 1995 – 2001.*



I undersøkelsene fra 1995, 97 og 99 er ikke respondentene i de 21 bydelene utenfor forsøket knyttet til enkeltbydel, og derfor foreligger ikke sikre opplysninger om hvor mange som klarte å navngi et medlem av *egget* bydelsutvalg. Derfor er bare tallene for 2001 oppgitt i Figur 3.2. Alle søylene er kontrollert ved at de navnene som ble oppgitt er sjekket med lister over medlemmer av bydelsutvalgene.

Figur 3.2 viser at bydelspolitikere har blitt profilert som følge av forsøket. Det er over dobbelt så mange i forsøksbydelene som kan navngi minst en bydelspolitiker. Og tallene for 1997 og 2001 er klart høyere enn i 1999.

Legg merke til at undersøkelsene i 1995 og 1999 er gjennomført *før* valgene ble avviklet. Det er tydelig at selve avviklingen av valgene

har hatt en profilerende effekt, slik at det er flere som kan oppgi et navn to år etter et valg enn fire år etter.

Hvordan er kunnskapene om forsøket med direkte valg? Tabellen nedenfor viser hvor mange i de to bydelsgruppene som visst om bydelsutvalget i egen bydel var folkevalgt eller utpekt av bystyret.

Tabell 3.1 *Vet du hvordan bydelsutvalget i din bydel utpekes i dag? (I 1999 og 2001 også: Utpekes det av bystyret eller velges det ved direkte valg?) Prosentandeler for svaralternativene. Korrekte svar er uthevet. (Innbyggere, 1995 – 2001)*

		<i>Ikke innbygger i forsøksbydel</i>	<i>Innbygger i forsøksbydel</i>
1995	De utpekes av bystyret	<b>20,77</b>	<b>17,15</b>
	Ubesvart/vet ikke	79,23	82,85
1997	De utpekes av bystyret	<b>14,85</b>	13,72
	Ved direkte valg	10,64	<b>22,19</b>
	Ubesvart/vet ikke	74,50	64,09
1999	De utpekes av bystyret	<b>48,00</b>	26,82
	Ved direkte valg	16,75	<b>36,24</b>
	Ubesvart/vet ikke	35,25	36,94
2001	De utpekes av bystyret	<b>41,82</b>	21,75
	Ved direkte valg	18,85	<b>42,50</b>
	Ubesvart/vet ikke	39,33	35,75

Det har vist seg at formuleringen av spørsmålet ble forandret i 1999, da undersøkelsene ble gjennomført av Opinion AS. I 1995 og 197 ble ikke svaralternativene lest opp. Dette forklarer de store utslagene fra 1995 til 1999.

Tabell 3.1 viser at kunnskapene er ganske moderate. Mange av de spurte i forsøksbydelene har ikke vært klar over at det avholdes valg til bydelsutvalg i deres bydel. Men disse andelene er i 1999 og 2001 omtrent på linje med andelen som ikke avga stemme ved kommunevalget i 1999. Tabell 3.2 nedenfor viser at det er dobbelt så mange som ikke vet hvordan bydelsutvalget får sin sammensetning blant de som ikke stemte, som blant de som stemte ved kommunevalget. Men selv blant de i forsøksbydelene som stemte ved kommunevalget, var det bare en av to som visste at deres eget bydelsutvalg er folkevalgt.

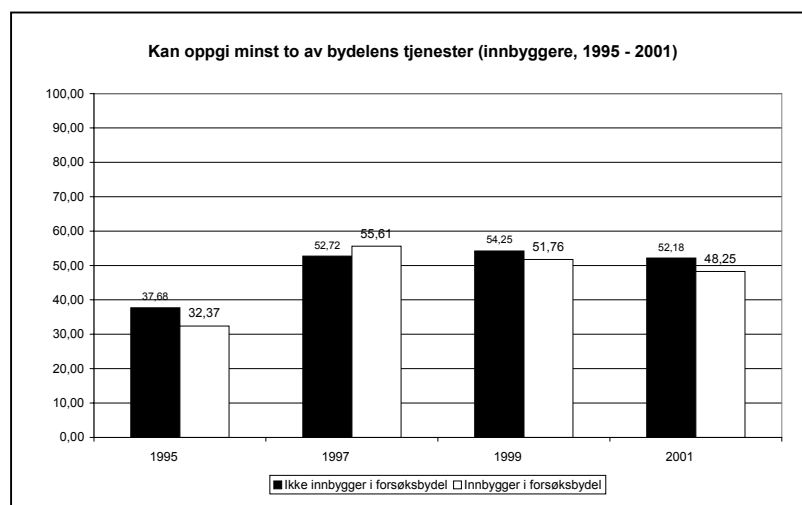
Det ser ut til at skillet mellom de som kan oppgi svar på dette spørsmålet korrekt, og de som ikke kan det, har mer å gjøre med hvorvidt man stemte ved kommunevalget enn hvorvidt man er innbygger i en forsøksbydel.<sup>19</sup>

Tabell 3.2 *Kunnskap om hvordan bydelsutvalget får sin sammensetning, fordelt etter deltagelse ved kommunevalget i 1999. Innbyggere, 2001 (korrekt svar uthevet)*

		<i>Stemte ikke</i>	<i>Stemte</i>
Ikke innbygger i forsøksbydel	Utpekes	<b>28,97</b>	<b>44,66</b>
	Velges	11,72	20,43
	Vet ikke	59,31	34,91
Innbygger i forsøksbydel	Utpekes	25,33	20,92
	Velges	<b>10,67</b>	<b>49,85</b>
	Vet ikke	64,00	29,23

Hvordan er kunnskapene om bydelenes tjenestetilbud? Figur 3.3 viser hvor mange av de spurte som kunne oppgi korrekt minst to av de kommunale tjenestene som forvaltes av bydelene.<sup>20</sup>

Figur 3.3 *Vet du hvilke kommunale tjenester som hører innunder bydelens ansvarsområde? Andel som kunne oppgi minst to tjenester (innbyggere, 1995 – 2001)*



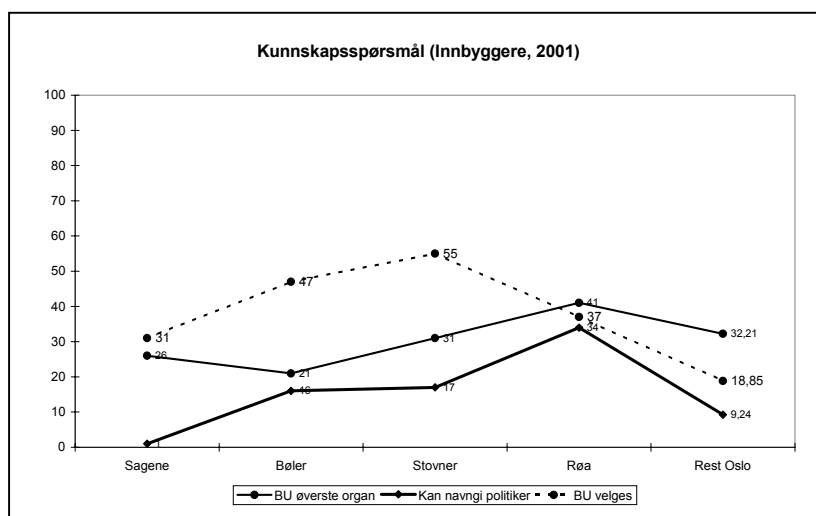
<sup>19</sup> Legg merke til at undersøkelsen ble gjennomført såpass mye som to år etter valget ble avviklet.

<sup>20</sup> Det ble ikke lest opp svaralternativer.

Figur 3.3 indikerer at kunnskapene om tjenestene er ganske gode, og at de har blitt en del høyere siden 1995. Det er imidlertid ikke systematiske forskjeller mellom forsøksbydelene og de øvrige bydelene.

La oss se om det er betydelige forskjeller mellom forsøksbydelene. Figur 3.4 er basert på datasettet fra 2001, og de fire forsøksbydelene er sammenlignet med de øvrige 21 bydelene. De tre ”politiske” kunnskapsspørsmålene er satt inn.

Figur 3.4 *Kunnskaper om bydelspolitikken (innbyggere, 2001)*



Her fremkommer det at det er ganske store forskjeller mellom de fire prøvebydelene. Legg merke til den høye andelen i bydel Røa som kan navngi en bydelspolitiker. Her viser det seg ved inspeksjon av datasettet at det er lederen av dette bydelsutvalget, Elin Horn Galtung, som nevnes av de fleste. Det er tydelig at Galtung har blitt godt profilert blant innbyggerne på Røa, men det er et åpent spørsmål hvorvidt dette kan tilskrives forsøket eller ikke. Også i Bøler og Stovner bydeler er det imidlertid mange som kan navngi en bydelspolitiker, mens Sagene-Torshov bydel trekker ned snittet.

Oppsummert er hovedinntrykket at effektene på innbyggernes kunnskaper er ganske små, seks år etter at det første valget ble avviklet. Forsøket med direkte valg har først og fremst gitt en viss profilering av bydelspolitikkerne. Det er ikke flere i forsøksbydelene enn i øvrige bydeler som vet at bydelsutvalget er øverste politiske

organ, og det er ikke flere som kan oppgi bydelens tjenester. Kunnskapene om selve valget er ganske moderate.

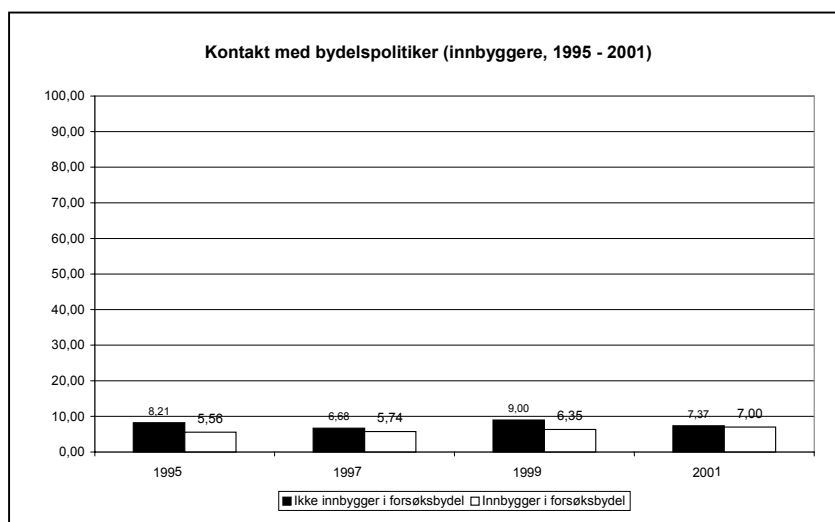
### 3.3 Deltagelse i bydelspolitikken

Undersøkelsene inneholder de følgende spørsmål om innbyggernes deltagelse i bydelspolitikken:

- 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?

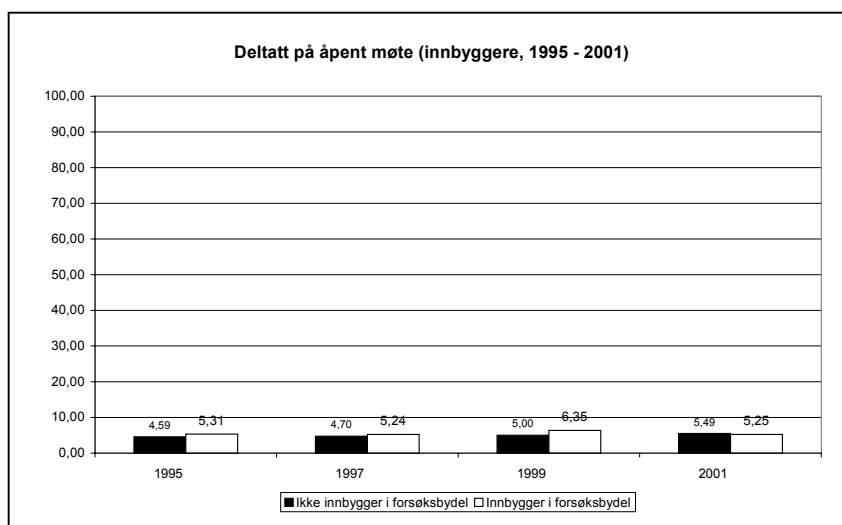
Bare de to førstnevnte er spesifikke for bydelspolitikken, mens det siste retter seg inn mot en bredere form for politisk deltagelse.

Figur 3.5 *Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med bydelspolitikere i forbindelse med politiske saker du er opptatt av? (Innbyggere, 1995-2001)*



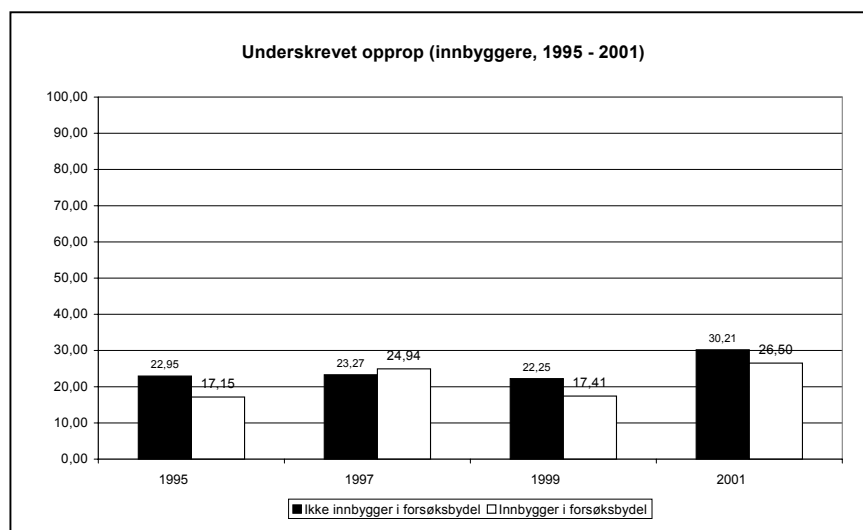
Forskjellene mellom bydelene, slik de fremkommer i Figur 3.5, er ikke betydelige. Det er heller ingen tendens til at andelen øker i løpet av perioden.

Figur 3.6 *Har du i løpet av de siste 2 årene vært tilstede ved åpne møter i bydelsutvalget? (Innbyggere, 1995-2001)*



Som det fremgår av Figur 3.6, er andelen som har vært til stede på åpne møter i bydelsutvalget stabil rundt 5 – 6 % over perioden. Det er heller ingen forskjeller mellom bydelene i og utenfor forsøket.

Figur 3.7 *Har du i løpet av de siste 2 årene skrevet under opprop, aksjonsliste, underskriftskampanjer e.l. for å fremme en spesiell politisk sak? (Innbyggere, 1995-2001)*



Bruken av underskriftskampanjer ser ut til å ha tiltatt noe det siste år (Figur 3.7). Men heller ikke her indikerer undersøkelsen at aktiviteten er høyere i forsøksbydelene enn i de andre. Dette kunne vært tilfelle hvis det var blitt utløst et generelt større engasjement i disse bydelene, eller hvis det ble en oppblomstring av underskriftskampanjer. Så ha imidlertid ikke skjedd.

Som med indikatorene på kunnskaper, skal vi se om det er forskjeller mellom de fire prøvebydelene når det gjelder deltagelse. Tabell 3.3 viser prosentandelene som oppgir å ha hatt kontakt med bydelspolitikere eller som har deltatt på åpent møte i bydelsutvalget i årene siden 1995.

Tabell 3.3 *Deltagelse i bydelspolitikken. Innbyggere, 1995 - 2001*

<i>Kontakt med bydelspolitiker (Prosent som oppgir å ha hatt kontakt)</i>					
	Sagene	Bøler	Stovner	Røa	Rest Oslo
1995	4,81	1,87	5,00	10,68	8,21
1997	4,00	4,00	5,94	9,00	6,68
1999	4,80	6,00	6,00	9,00	9,00
2001	4,00	8,00	11,00	5,00	7,37
<i>Åpent møte (Prosent som har deltatt)</i>					
	Sagene	Bøler	Stovner	Røa	Rest Oslo
1995	2,88	3,74	6,00	8,74	4,59
1997	5,00	6,00	3,96	6,00	4,70
1999	6,40	5,00	6,00	8,00	5,00
2001	0,00	6,00	8,00	7,00	5,49

Det kanskje mest interessante med Tabell 3.3 er den jevne økningen i kontakten mellom innbyggere og bydelspolitikere i Bøler og Stovner bydeler i løpet av perioden. I Sagene-Torshov bydel og i de øvrige 21 bydelene har denne indikatoren stått tilnærmet stille, men i Bøler og Stovner bydeler ser det ut til at kontakten har økt betydelig. Dette er forskjeller som ikke fremkommer når forsøksbydelene ses under ett, og man kan ikke med sikkerhet fastslå at denne utviklingen har sin forklaring i forsøket med direkte valg. Likevel viser tallene at kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere har økt i to av fire forsøksbydeler, og dette kan være en indikasjon på en viss vitalisering av bydelspolitikken i disse bydelene.

Oppsummert finnes det indikasjoner på at kontakten mellom innbyggere og bydelspolitikere har økt i to av fire forsøksbydeler i



løpet av perioden. Dette er den klareste indikasjonen på at forsøket kan ha påvirket politisk deltagelse i bydelene.

### 3.4 Holdninger til bydelspolitikken

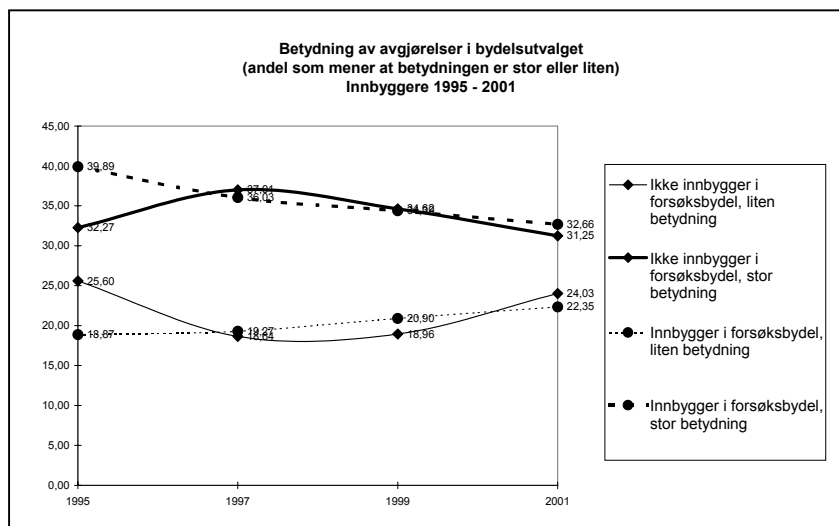
Undersøkelsene inkluderte i alt fem indikatorer på innbyggernes holdninger til bydelspolitikken og bydelsordningen som representativt system. Spørsmålene var formulert som følger:

- Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten?
- Mener du det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget? 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?
- Hvordan synes du mulighetene er for å holde seg orientert eller informert om saker som er til behandling i bydelsutvalget? Synes du mulighetene er gode, middels gode eller dårlige?

I figurene er forsøksbydelene vist med stiplede linjer og runde markører, mens de øvrige bydelene er vist med heltrukken linje og markører med form som sirupsnipper. Linjene viser andelene som har svart at betydningen er *stor* eller *liten*, at mulighetene er *gode* eller *dårlige* og lignende. Andelen som har svart ”middels stor betydning”, ”middels god” og lignende er altså tatt bort for å forenkle figurene.

Hensikten med å sette opp linjene, er å illustrere utviklingen over tid. Vi skal kommentere linjene utførlig ettersom figurene presenteres. Hvis figurene oppleves som kompliserte, får man med seg alle funn ved å bare lese teksten.

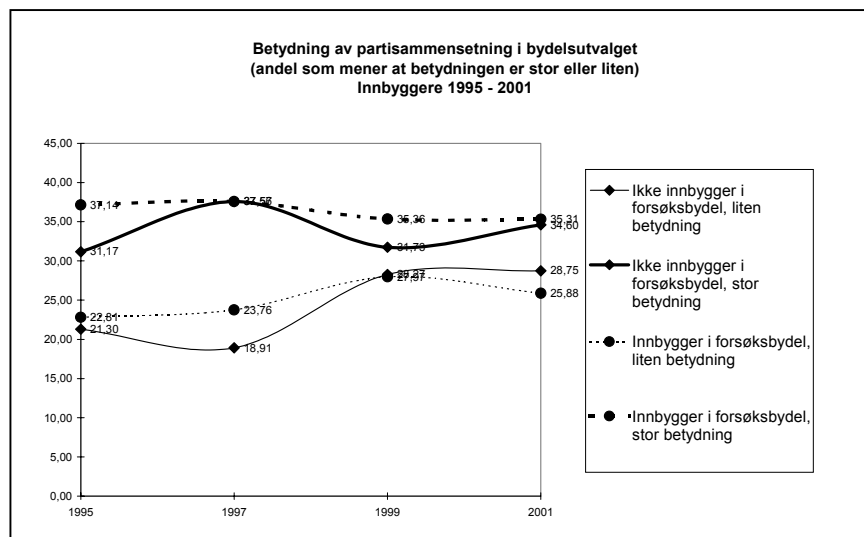
Figur 3.8 Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje.



De to stiplede linjene i Figur 3.8 viser altså innbyggerne i de fire forsøksbydelene – i alt 400 personer hvert år. Vi ser at de har vært en svak, men jevn stigning i andelen som mener at avgjørelsene har liten betydning, mens det har blitt færre og færre som mener at avgjørelsene har *stor* betydning. Det er fremdeles flere som mener at betydningen er stor enn det er som mener den er liten (32,66 % mot 22,35 %), men forskjellen har blitt mye mindre i løpet av forsøket. *Det ser altså ikke ut til at forsøket har gitt innbyggerne en styrket oppfatning om betydningen av avgjørelser i bydelsutvalget.*

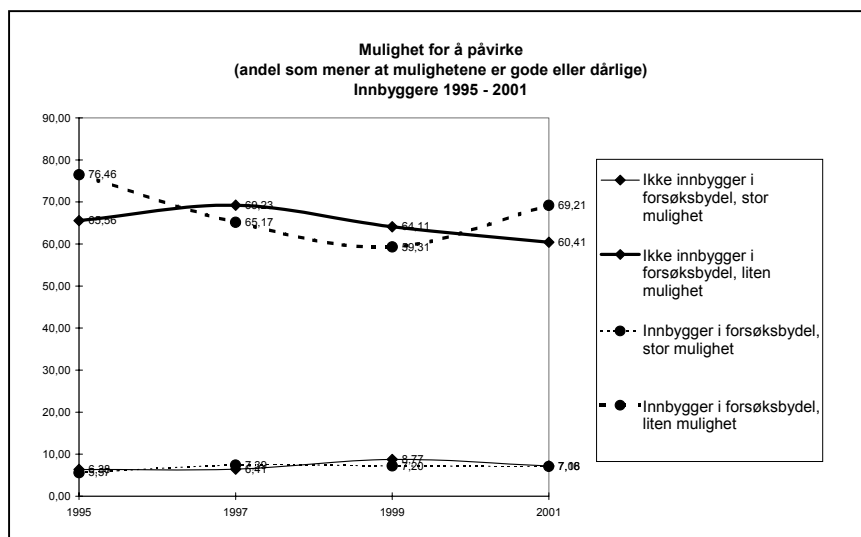
De heltrukne linjene i Figur 3.8 viser utviklingen i de 21 bydelene som ikke deltar i forsøket. Siden 1997 faller disse linjene omtrent sammen med linjene for forsøksbydelene. *Dette er også en indikasjon på at forsøket ikke har hatt betydning for oppfatningene om betydningen av avgjørelser i bydelsutvalgene.*

Figur 3.9 *Mener du det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje*



Figur 3.9 viser egentlig ikke noen særlig klar trend over tid. Det ser ikke ut til at det er systematiske forskjeller i holdninger når vi sammenligner innbyggerne i forsøksbydelene med de utenfor forsøket. *Dette indikerer at forsøket med direkte valg ikke har ført til en økt tro på partisammensetningen i bydelsutvalget har betydning.* Dette er litt oppsiktsvekkende, i lys av de klare utslagene forsøksvalgene har hatt på partisammensetningen. Tre av fire bydelsutvalg har en annen blokkmessig sammensetning enn bystyret.

Figur 3.10 Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje.



Figur 3.10 viser først og fremst at et stort flertall, 76 – 60 %, mener de har *liten* mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen.

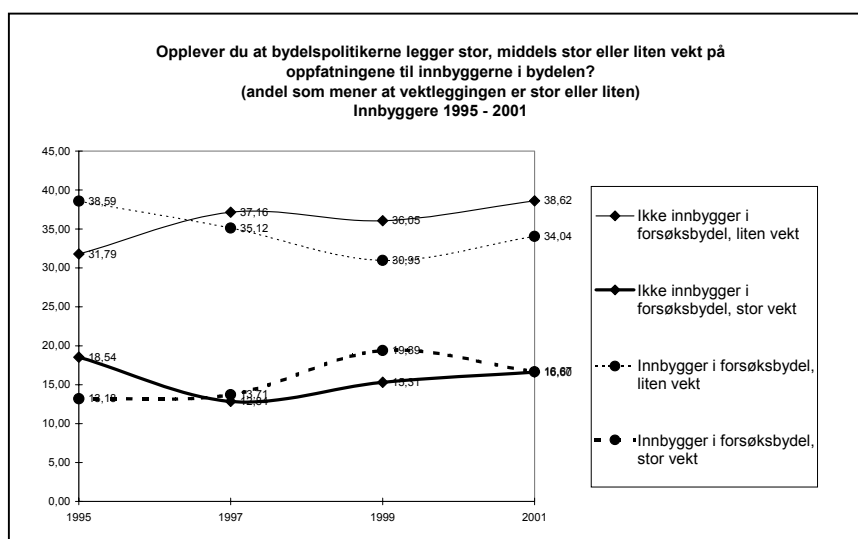
Andelen som svarte ”middels stor mulighet” er dessuten betydelig lavere her enn for de andre spørsmålene.<sup>21</sup> For eksempel var de rundt 40% som mente at avgjørelse i bydelsutvalget har ”middels stor betydning”, mens det er rundt 25 – 30% som har valgt middelsalternativet på spørsmålet som vises i Figur 3.10. Dette kan tolkes som at vurderingen av egen mulighet til å påvirke oppleves som sikrere og mer definitiv enn vurderingen av betydningen av bydelsutvalgets avgjørelser.

Det har i perioden vært en jevn og lav andel i alle bydelene som mener at de har stor mulighet til å påvirke. Hvis vi ser på de som mener de har liten mulighet til å påvirke (de to øverste linjene), var det i årene 1995 – 1999 en jevnt fallende andel av innbyggerne i forsøksbydelene som mente dette. Denne trenden brytes imidlertid i 2001, her er det

<sup>21</sup> Dette andelen fremkommer som differansen mellom 100 og tallene for liten og stor mulighet for den enkelte bydelskategori for det enkelte år.

igjen et økende antall som mener de har liten mulighet til å påvirke (69,21% i forsøksbydelene i 2001). Det ser nå ut til at innbyggerne i forsøksbydelene opplever sin mulighet til å påvirke som noe dårligere enn de øvrige innbyggerne. *Konklusjonen er derfor at forsøket med direkte valg sannsynligvis ikke har gitt innbyggerne en følelse av økte påvirkningsmuligheter.*

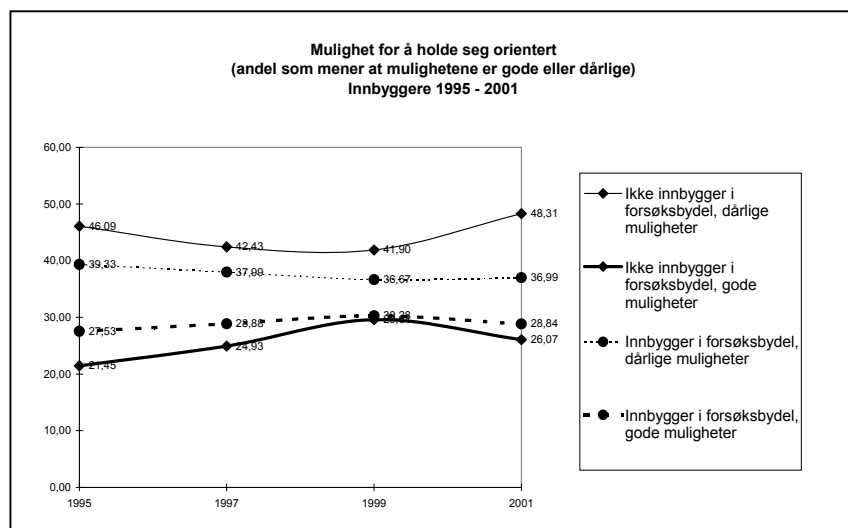
Figur 3.11 *Opplever du at bydelspolitikere legger stor, middels stor eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje.*



I Figur 3.11 viser de tykke linjene andelen som mener at bydelspolitikere legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger. Som det fremgår av figuren, er det flere i begge bydelsgruppene som mener at bydelspolitikere legger liten vekt på innbyggernes oppfatninger.

Det er en viss forskjell mellom forsøksbydelene og de øvrige bydelene, og frem til 1999 var det en tendens til at innbyggerne i forsøksbydelene i økende grad mente at bydelspolitikere legger vekt på innbyggernes oppfatninger. Denne tendensen brytes imidlertid i 2001. *Hovedinntrykket er at innbyggerne ikke opplever at bydelspolitikere legger stor vekt på innbyggernes oppfatninger, og det er små forskjeller mellom innbyggerne i forsøksbydelene og i de øvrige bydelene.*

Figur 3.12 *Hvordan synes du mulighetene er for å holde seg orientert eller informert om saker som er til behandling i bydelsutvalget? Synes du mulighetene er gode, middels gode eller dårlige? Innbyggere, 1995 – 2001. Forsøksbydeler: Stiplede linjer med rund markør. Andre bydeler: Heltrukken linje med firkantet markør. Stor betydning: Tykk linje. Liten betydning: Tynn linje.*



Figur 3.12 viser at det har vært liten eller ingen endring i forsøksbydelene i perioden, når det gjelder innbyggernes vurderinger av egne muligheter til å holde seg orientert om saker som er til behandling i bydelsutvalget. Oppfatningene er svakt mer positive enn i de øvrige bydelene. I de øvrige bydelene ser det ut til at holdningene ble gradvis mer positive i årene 1995 – 1999, men at dette snudde i 2001. *Det er vanskelig å trekke særlig sikre slutninger om virkningene av forsøket med direkte valg ut ifra denne indikatoren.*

La oss gå nærmere inn på de enkelte forsøksbydelene. Det er gjennomført en statistisk analyse, hvor oppfatningene til innbyggerne i de fire forsøksbydelene i 2001 er sammenlignet med oppfatningene til øvrige innbyggere. Analysen tar sikte på å se om noen av de fire forsøksbydelene skiller seg systematisk ut fra de øvrige bydelene. I tillegg til bydelstilørighet, er det inkludert variable som beskriver respondentenes alder, inntekt, utdanning og kjønn. Resultatene er presentert i Tabell 3.4 nedenfor.

Tabell 3.4 Statistisk analyse av innbyggernes holdninger (innbyggere, 2001). Lineær regresjon.  $N = 1200$

	Betydning av avgjørelser	Betydning av partisammensetning	Mulighet for å påvirke	Vektlegging av oppfatninger	Mulighet for å holde seg orientert
(Constant)	1,94	1,71	1,26	1,62	1,49
Middels utdanning	-0,02	<b>0,29*</b>	<b>0,16*</b>	0,04	0,00
Høy utdanning	-0,05	<b>0,26*</b>	<b>0,21*</b>	0,05	0,00
Middels lav inntekt	0,01	-0,01	0,05	0,05	-0,07
Middels høy inntekt	-0,09	-0,02	-0,05	-0,11	<b>-0,19*</b>
Høy inntekt	<b>-0,17*</b>	<b>-0,15*</b>	0,06	0,05	-0,06
Middels lav alder	<b>0,15*</b>	0,08	-0,05	0,03	<b>0,23*</b>
Middels høy alder	0,08	0,05	-0,03	<b>0,19*</b>	0,37
Høy alder	0,11	0,03	<b>-0,14*</b>	<b>0,14*</b>	0,52
Kjønn	0,25	<b>0,19*</b>	<b>0,10*</b>	0,03	<b>0,15*</b>
Sagene-Torshov	0,05	0,07	0,00	<b>0,18*</b>	<b>0,20*</b>
Bøler	0,06	0,02	-0,08	0,02	0,04
Stovner	-0,08	0,01	<b>-0,13*</b>	-0,08	0,12
Røa	0,03	-0,03	-0,09	0,08	0,04

Bare effekter merket \* er statistisk betydelige. Analysen er lagt opp slik at positive tall viser at holdningene er økende "positive". Legg for eksempel merke til at alle virkningene av "Sagene-Torshov" (at man er bosatt i denne bydelen) er positive. Dette innebærer i utgangspunktet at disse innbyggerne legger større vekt på avgjørelser i bydelsutvalget og partisammensetningen i bydelsutvalget enn innbyggere i de øvrige 21 bydelene, at de tror mer på egne påvirkningsmuligheter, at de i større grad tror at bydelspolitikere vektlegger innbyggernes oppfatninger, og at de synes det er enklere å holde seg orientert. Bare de to siste virkningene er merket med \*, og derfor bør man se bort i fra de øvrige virkningene.

Tabell 3.4 viser at det er meget få og svake forskjeller mellom oppfatningene hos innbyggerne i henholdsvis de fire prøvebydelene og

*i de øvrige bydelene i 2001, seks år etter at forsøket startet. Det er bare i bydel 4, Sagene-Torshov, det er to positive og statistisk betydelige utslag som kan knyttes til forventningene om endrede holdninger som følge av forsøket. Analysen indikerer at forsøket med direkte valg ikke i merkbar grad har skapt forskjeller i holdningene til bydelspolitikken og bydelene som representative systemer blant innbyggerne i forsøksbydelene.*

Det viser seg at det er andre egenskaper ved de spurte en bydels-tilhørighet, som i størst grad forklarer forskjeller i holdninger. De med de høyeste inntektene har jevnt over mest negative holdninger til betydningen av såvel avgjørelser i bydelsutvalget som sammensetningen av bydelsutvalget. De spurte i de øvre aldersgruppene tror noe mer på at bydelspolitikkerne vektlegger innbyggernes oppfatninger. Kvinner har jevnt over en mer ”positiv” oppfatning av bydelspolitikken enn menn: De tror i noe større grad at partisammensetningen har betydning, at det er mulig å påvirke, og at det går greit å holde seg orientert om bydelspolitikken. De med lav utdanning ser ut til å vurdere bydelene mindre positivt enn de med høyere utdanning, som i større grad mener at partisammensetningen har betydning og at bydelspolitikkerne vektlegger innbyggernes oppfatninger.

Alt i alt er det altså høyere utdannede kvinner, i øvre aldersgrupper og med moderate inntekter, som har mest ”positive” oppfatninger om bydelspolitikken og bydelsordningen. Men forsøket med valg til bydelsutvalg ser ikke ut til å ha påvirket holdningene i betydelig grad.

### 3.5 Konklusjoner

Evalueringen av forsøket med direkte valg bygger nå på datasett fra fire befolkningsundersøkelser over en periode på seks år. I alt 3659 innbyggere er intervjuet. Det foreliggende materialet gir dermed et godt grunnlag for å analysere virkningene av forsøket over tid.

Virkningene av forsøket på innbyggernes kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen fremstår som beskjedne. Forsøket med direkte valg har først og fremst gitt en viss profilering av bydelspolitikkerne. Det er ikke flere i forsøksbydelene enn i øvrige bydeler som vet at bydelsutvalget er øverste politiske organ, og det er ikke flere som kan oppgi bydelens tjenester. Kunnskapene om selve valget er ganske moderate.

Det finnes indikasjoner på at kontakten mellom innbyggere og bydelspolitikere har økt i løpet av perioden, i to av bydelene i forsøket



(Bøler og Stovner). Dette er den klareste indikasjonen på at forsøket kan ha påvirket politisk deltagelse i prøvebydelene. Men når alle forsøksbydelene sees under ett, skiller de seg ikke betydelig fra de øvrige bydelene med hensyn til politisk deltagelse.

Forsøket ser ikke ut til å ha påvirket innbyggernes holdninger til bydelspolitikken og bydelsordningen som representativt politisk system i avgjørende grad. I 2001 er det en svak tendens til at innbyggerne i bydel Sagene-Torshov i noe større grad mener at bydelspolitikkerne legger vekt på innbyggernes oppfatninger, og at de har gode muligheter til å holde seg orientert. Men to svake utslag i en bydel er for lite til at det er relevant å snakke om betydelige virkninger av forsøket.

Det ser ut til at innbyggerne i forsøksbydelene har fått stadig mer *negative* oppfatninger om betydningen av avgjørelser i bydelsutvalget i løpet av perioden (se Figur 3.8 på side 57). Innbyggerne i forsøksbydelene har ikke større tro på betydningen av partiskillelinjene i bydelsutvalget enn innbyggerne i de øvrige bydelene (se Figur 3.9 på side 58). De er i 2001 noe mer pessimistiske enn innbyggerne i øvrige bydeler når det gjelder egne muligheter til å påvirke (se Figur 3.10 på side 59).

Konklusjonen er derfor at forsøket først og fremst ser ut til å ha gitt visse virkninger på profileringen av enkelte politikere i forsøksbydelene, og at kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere ser ut til å ha blitt styrket i to av disse bydelene. Disse virkningene knytter seg imidlertid til en ganske lav andel av innbyggerne i bydelene. Når innbyggerne sees under ett, er det vanskelig å spore betydelige virkninger av forsøket. De analytiske antagelsene om økt "vitalitet" og "lokalisme" som følge av forsøket har slik sett i liten grad blitt innfridd. Dette indikerer at forsøket med direkte valg ikke har hatt virkninger for det store antallet av innbyggere, men at virkningene er til stede i mindre skala i noen av forsøksbydelene. Dette er en observasjon som går igjen i flere av de andre analysene i evalueringen, som vi skal komme tilbake til i avslutningskapittelet.

## 4 Aktivitetene i lokale partilag

### 4.1 Innledning

Evalueringen av forsøket i 1995 inneholdt undersøkelser rettet mot alle ledere av lokale partilag i Oslo, og utvalg av partimedlemmer (Hagen m.fl. 1998). Disse undersøkelsene er videreført i den foreliggende evalueringen. Undersøkelsene ble gjennomført i 2001, seks år etter det første valget.

Undersøkelsene i den første evalueringen indikerte at det hadde skjedd en viss vitalisering av den utadrettede aktiviteten i partilagene. Det ble arrangert flere stands og åpne møter i forsøksbydelene, og flere av partimedlemmene oppga å ha deltatt i utadrettede aktiviteter. Den interne aktiviteten i lagene så imidlertid ikke ut til å ha blitt påvirket i nevneverdig omfang. Tvert imot var det fra 1995 til 1997 en meget betydelig nedgang i antall medlemmer i partiene, noe som fikk evaluator til å konkludere med at "*partiorganisasjonene i Oslo smuldrer opp*".<sup>22</sup> Aktivitetsnivået ble rapportert å være ganske moderat –lagene arrangerte i gjennomsnitt rundt 4 møter i året, med om lag 12 medlemmer til stede.

I gjennomgangen av undersøkelsene i 2001 er spørsmålet hvorvidt det lokale leddet i partiorganisasjonene har fått et oppsving i aktiviteter som føle av bydelsvalget i 1999. Vi skal også se på forholdet mellom lokallagene og bydelsutvalgene, samt partiorganisasjonene sentralt. Har lokallagene blitt mer knyttet til bydelspolitikken som en følge av forsøket? Og har de fått en annen stilling i forhold til sine sentrale partiorganisasjoner?

---

<sup>22</sup> Hagen m.fl. 1998, side 59.

## 4.2 Aktivitetsnivået i lagene og blant medlemmene

Det ble sendt ut spørreskjema til i alt 149 ledere av lokale partilag. I alt 82 returnerte skjemaet i utfylt stand. Listen over mottagere av skjemaet ble utarbeidet etter opplysninger fra Oslo-partiene, men vi har fått indikasjoner på at disse listene inkluderer en del lag som ikke lenger er aktive, eller personer som ikke regner seg som ledere av et lokallag. Dermed er den reelle svarprosenten usikker.

Det var i alt 14 lag fra forsøksbydelene som besvarte spørreskjemaet. Dette er på linje med antall besvarte skjemaer i de øvrige bydelene. Siden antallene er lave, er det grunn til å være varsom med å trekke for bastante konklusjoner knyttet til ulike tallverdier. Av denne grunn, vil vi i begrenset grad komme inn på ulikheter mellom enkeltbydeler, og heller se lagene i forsøksbydelene under ett.

I Tabell 4.1 nedenfor fremkommer noen nøkkelopplysninger om lokallagenes aktiviteter i 1999 (i forbindelse med valgkampen) og i 2000.

Tabell 4.1 *Aktiviteter i lokallagene. Kilde: Undersøkelse til ledere av lokale partilag*

	<i>Lokallag i forsøksbydeler 1999</i>	<i>Andre lokallag, 1999</i>	<i>Lokallag i forsøksbydeler 2000</i>	<i>Andre lokallag, 2000</i>
Antall medlemsmøter	4,46	4,07	4,53	4,02
Antall medlemmer til stede på møtene	12	12	10,87	11,69
Antall stands	9,92	5,06	2,54	1,65
Åpne møter	-*	-*	0,69	1,11
Har lokallaget utarbeidet partipolitisk program for bydelen	11 av 14 lag	32 av 65 lag	-	.
Brosjyrer til innbyggere sendt ut av laget i valgkampen	10 av 14 lag	41 av 55 lag	-	-

\* Ved en inkurie ble ikke dette spørsmålet inkludert i skjemaet.

Tallene for medlemsmøter og oppmøte på disse er nær identiske med tallene for 1995 og 1996 (Hagen mfl. 1998, side 51-52). Det er ingen forskjeller mellom lagene i forsøksbydelene og i de øvrige bydelene.

For øvrig befestes inntrykket fra den første evalueringen når det gjelder de utadrettede aktivitetene i partilagene: Lagene i forsøks

bydelene er på en del punkter langt mer aktive utad enn de øvrige lagene. I valgkampen i 1999 arrangerte disse lagene i gjennomsnitt nær dobbelt så mange stands, og dette tallet var høyere også i 2000. Det er langt flere av lagene i forsøksbydelene enn i de øvrige bydelene som har utarbeidet et eget partipolitisk program for bydelen. Samtidig var lagene i bydelene utenfor forsøket noe mer aktive når det gjelder å sende ut informasjonsmateriell til innbyggerne.

Undersøkelsen til et utvalg av partimedlemmer inneholdt også et antall spørsmål om aktiviteter disse hadde tatt del i:

- Hvor ofte stilte du opp på møtene i lokallaget ditt i fjor? (2000)
- Hvor ofte stilte du opp på møter arrangert av Oslolaget av partiet ditt i fjor? (2000)
- Sto du på stand, eller deltok du i annen utadrettet virksomhet i forbindelse med valgkampen i 1999?

Svarfordelingen i de to gruppene av lokallag fremkommer i Tabell 4.2 nedenfor.

Tabell 4.2 *Partimedlemmenes aktivitetsnivå. Andeler som har oppgitt de ulike svaralternativene (prosent). Partimedlemmer 2001, N = 320*

<i>Hvor ofte stilte du opp på møtene i lokallaget ditt i fjor?</i>		
	Ikke forsøksbydel	Forsøksbydel
0 ganger	54,67	48,68
1 gang	10,67	15,13
2-4 ganger	18,00	19,74
5 ganger eller flere	16,67	16,45
	100,00	100,00
<i>Hvor ofte stilte du opp på møter arrangert av Oslolaget av partiet ditt i fjor?</i>		
	Ikke forsøksbydel	Forsøksbydel
0 ganger	54,79	57,53
1 gang	10,96	15,07
2-4 ganger	17,81	14,38
5 ganger eller flere	16,44	13,01
	100,00	100,00
<i>Sto du på stand, eller deltok du i annen utadrettet virksomhet i forbindelse med valgkampen i 1999?</i>		
	Ikke forsøksbydel	Forsøksbydel
Ja	68,21	69,08
Nei	31,79	30,92
	100,00	100,00

Det fremkommer av Tabell 4.2 at det *ikke* er særlige forskjeller mellom aktivitetene til partimedlemmene i de to kategoriene av bydeler. Det var noe flere som oppga å ha vært på minst ett møte i lokallaget, men forskjellen er alt i alt ikke så stor. Heller ikke når det gjelder valgkampen i 1999 er det forskjeller mellom de to kategoriene av partimedlemmer. Dette er overraskende sett i lys av resultatene fra undersøkelsen i 1997. Her fremkom det at partimedlemmene i forsøksbydelene i større grad enn andre partimedlemmer oppga å ha deltatt i utadrettede aktiviteter.

Som en oppsummering er observasjonen dermed at det fremdeles kan registreres en høyere utadrettet aktivitet i lokallagene som er berørt av forsøket. Det ble arrangert flere stands under valgkampen i 1999, og ikke minst er det flere av lagene i forsøksbydelene som har utarbeidet et eget politisk program for bydelen. Men i motsetning til undersøkelsen i 1997, kan vi ikke registrere forskjeller mellom *partimedlemmene* i prøvebydelene og i de øvrige bydelene.

### 4.3 Lokallaget og bydelsutvalget

Har lokallagene i forsøksbydelene fått en annen rolle i bydelspolitikken? Antagelsen om økt "lokalisme" i bydelspolitikken, som ble drøftet i første kapittel, er generelt at valg til bydelsutvalg har ført til at beslutningene i bydelsutvalgene i større grad er basert på lokale premisser. Spørsmålet er om lokallagene i forsøksbydelene har blitt tettere integrert i bydelspolitikken og i bydelsutvalgets aktiviteter. Vi skal presentere et antall relevante indikatorer for dette spørsmålet, og oppsummerer funnene på slutten av avsnittet.

La oss først se på hva lokallagene bruker tiden på medlemsmøtene til. Tabell 4.3 viser at bydelspolitikken er det som tar mest tid, i begge kategorier av bydeler.

Tabell 4.3 *Hva slags sakstyper er mest tidkrevende? Andeler som har oppgitt at den enkelte sakstype er "mest tidkrevende". \* (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
Saker på bydelsnivå	62,7	76,9
Saker på kommunenivå	18,6	15,4
Saker på riksnivå	16,9	16,7

\* Svaralternativene for den enkelte saksgruppe var Minst tidkrevende - Middels tidkrevende - Mest tidkrevende. Her er andelene som svarte "mest tidkrevende" innenfor den enkelte sakstype oppgitt.

Selv om de fleste lagene oppgir å bruke mest tid på bydelspolitikken, er det en klart høyere andel som svarer dette blant de 15 lagene i forsøksbydelene. Dette indikerer at bydelspolitikken har fått en mer sentral plass på agendaen i lokallagene i forsøksbydelene.

Også når vi spør om hvor stor andel av tiden på medlemsmøtene som går med til bydelspolitikken, indikerer svarfordelingen at bydelspolitikken har fått en mer fremtredende plass som følge av forsøket.

Lokallagene i forsøksbydelene bruker mer av tiden på medlemsmøtene til bydelspolitikk enn de øvrige lagene gjør (Tabell 4.4).

Tabell 4.4 *Andel tid på medlemsmøtene i 2000 brukt til bydelspolitikk (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
1/4 eller mindre	32,3	23,1
Om lag ½	33,9	23,1
3/4 eller mer	33,9	53,8
	100,0	100,0

Hvordan trekkes lokallagene inn i arbeidet i bydelsutvalgene? Tabell 4.5 viser hvor mange ganger lagene i gjennomsnitt har tatt initiativ til saker som senere ble behandlet i bydelsutvalget.

Tabell 4.5 *Tar lokallaget initiativ til saker som senere ble behandlet i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
Aldri	27,4	40,0
En gang	11,3	20,0
2-3 ganger	38,7	26,7
4 eller flere ganger	22,6	13,3
	100,0	100,0

Det viser seg at de 15 lagene i forsøksbydelene i *mindre* grad enn de øvrige tar initiativ til saker i bydelsutvalget (Tabell 4.5). Dette inntrykket, som går på tvers av antagelsene, bestyrkes av det som fremkommer i Tabell 4.6 nedenfor.

Tabell 4.6 *Får lokallaget saker fra bydelsutvalget til uttalelse før vedtak i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
Aldri	21,0	38,5
En gang	9,7	
2-3 ganger	29,0	30,8
4 eller flere ganger	40,3	30,8
	100,0	100,0

Lagene i forsøksbydelene får ikke saker oversendt fra sine

partigrupper i bydelsutvalget før saken skal vedtas i større grad enn det som gjelder de andre lagene, snarere tvert om (Tabell 4.6). Samtidig viser Tabell 4.7 at det til en viss grad er slik at lokallagene i forsøksbydelene holdes orientert om saker som har vært til behandling i bydelsutvalget. Men forskjellene er ikke så store.

Tabell 4.7 *Holdes lokallaget løpende informert om saker som har vært til behandling i bydelsutvalget? (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
I meget liten grad	6,3	7,1
I liten grad	14,3	7,1
I stor grad	39,7	35,7
I meget stor grad	39,7	50,0
	100,0	100,0

Det er ikke alle lagene som selv lanserer kandidater til bydelsutvalget, men de fleste gjør det. Tabell 4.8 viser at mens alle lagene i forsøksbydelene gjør dette, er det rundt ett av fem lag i de øvrige bydelene som ikke gjør det.

Tabell 4.8 *Lanserer lokallaget medlemmer til eget bydelsutvalg? (ledere av partilag, 2000) N = 75*

	<i>Ikke forsøk</i>	<i>Forsøk</i>
Lanserer	73,8	100,0
Lanserer ikke	18,5	
Vet ikke	7,7	
	100,0	100,0

For å oppsummere: Bydelspolitikken er i alle fall det mest tidkrevende området for de fleste lokallagene. Men det ser ut til at forsøket har gjort at lagene som berøres i enda større grad enn de øvrige beskjeftiger seg med bydelspolitikk.

Alle lagene i forsøksbydelene lanserer kandidater til eget bydelsutvalg, mens dette bare gjelder fire av fem lag i de øvrige bydelene. Det er også slik at lagene i forsøksbydelene i større grad føler at de holdes orientert om saker som har vært oppe i bydelsutvalget. Men samtidig er det flere lag i bydelene utenfor forsøket som oppgir at de har tatt initiativ til saker i bydelsutvalget, og også flere lag som har fått saker til uttalelse før vedtak i eget bydelsutvalg.



Undersøkelsen indikerer dermed at forsøket har gitt bydelspolitikken en mer fremtredende plass i lokallagenes virksomhet. Men også de øvrige lagene beskjeftiger seg mye med bydelspolitikk, og det viser seg at forsøket ikke har gjort lokallagene tettere løpende integrert i de politiske prosessene i bydelsutvalgene.

#### 4.4 Partimedlemmenes oppfatninger

Partimedlemmene er ”fotfolket” i bydelsdemokratiet. Det er rimelig å anta at dette er en gruppe mennesker som er over gjennomsnittet opptatt av politikk. Når ønsket bak forsøket er å øke folks engasjement i bydelspolitikken, er det ikke minst et ønske om å kanalisere økt engasjement inn i partilagene.

Vi har sett av resultatene til nå at det er forholdsvis få personer som er aktive i lokallagene. Et løst anslag er at 50 – 150 personer er aktive i hver bydel, fordelt på alle lagene. Dette anslaget er basert på at 99 lag besvarte undersøkelsen til ledere av lokallag, og at disse lagene i gjennomsnitt hadde 12-14 medlemmer til stede på hvert av i gjennomsnitt fire medlemsmøter i løpet av et år. Vi vet ikke hvor mange av de oppmøtte som kommer på flere av møtene, men alt i alt virker det rimelig å anta at antallet for hele byen er om lag 1000 – 3000 personer.

Det er også andre måter å engasjere seg i bydelspolitikken på enn å gå på medlemsmøter i lokallagene. For eksempel ser det ut til at flere bydeler i alle fall en gang eller to i året opplever å ha 50 – 150 personer til stede under ”åpen halvtime”,<sup>23</sup> og det er betydelige antall personer som oppgir å ha vært i kontakt med et medlem av bydelsutvalget i politisk ærend.<sup>24</sup> Likevel er engasjementet i lokallagene den mest utbredte arenaen hvor vanlige stemmeberettigede kan ha en regulær, formalisert rolle i bydelspolitikken, uten selv å være medlem av et bydelsutvalg. Medlemmer av lagene kan blant annet påvirke nominasjonsprosessen, og de kan være med på å utforme partiets politiske program for bydelen, og dermed påvirke den politiske plattformen til partiets (eventuelle) representanter i bydelsutvalget. De kan også delta aktivt i valgkampen, og har nær kontakt med bydelspolitikkerne gjennom aktivitetene i lokallaget. Alt i alt er det derfor spesielt interessant å få høre partimedlemmenes vurderinger, og se om disse har endret seg som følge av forsøket.

---

<sup>23</sup> Se kapittel 7

<sup>24</sup> Se kapittel 3

Er bydelspolitikken et fremtredende motiv for å aktivisere seg i lokallagene? Tabell 4.9 nedenfor viser at flere enn hver tredje av de spurte først og fremst regner seg som passive medlemmer. Medlemmene har først og fremst meldt seg inn på grunn av ideologisk eller rikspolitisk interesse, men det er likevel en betydelig andel som oppgir bydelspolitikken som en hovedmotivasjon. Det er riktignok noe færre i forsøksbydelene som oppgir dette, men at hvert fjerde til hvert femte partimedlem oppgir at de først og fremst ønsker å påvirke bydelspolitikken viser at dette er en fremtredende faktor.<sup>25</sup>

Tabell 4.9 *Motivasjon for å være medlem av parti. Andelene som oppga at følgende motivasjoner var "svært dekkende"\*. Partimedlemmer, 2001.*

	<i>Ikke prøvebydel</i>	<i>Prøvebydel</i>
Jeg er passivt medlem av mitt parti	39,7	37,1
Jeg er politisk aktiv fordi jeg eller mine nærmeste er brukere av kommunale tjenester	1,5	2,4
Jeg er politisk aktiv fordi jeg ønsker å påvirke politikken som føres av bydelsutvalget i min bydel	25,2	20,9
Jeg er politisk aktiv fordi jeg ønsker å støtte den ideologi som mitt parti står for	49,6	49,6
Min politiske interesse er først og fremst knyttet til rikspolitikken	45,2	38,6

\* Svaralternativene var: Svært lite dekkende, Lite dekkende, Noe dekkende og Svært dekkende.

Partimedlemmene har spesielt gode forutsetninger for å vurdere forholdet mellom lokallagene og partienes Oslo-organisasjoner. Her fremkommer det en del forskjeller mellom partimedlemmene i bydelene med valgte og oppnevnte bydelsutvalg. Partimedlemmene i forsøksbydelene har en tendens til å mene at kontakten mellom lokallag og bydelsutvalg er tettere enn de i bydelene utenfor forsøket. Det er flere som mener at bydelspolitikken er "svært viktig" for lokallaget (43,6% i prøvebydelene mener dette, mot 34,8% i resten av byen). Samtidig mener de i markert mindre grad at partiets

<sup>25</sup> Tabell 4.3 viste at bydelspolitikken var den klart mest tidkrevende aktiviteten på møtene i lokallaget, og det ser tross alt ut til at dette er et temaområde som tar mer tid enn det medlemmenes interesse skulle tilsi. Dette er kanskje et tankekor i forhold til oppmøtet på møtene i lagene.

bystyregruppe legger sterke føringer på "sine" representanter i bydelsutvalget (se Tabell 4.10).

Tabell 4.10 *Mener du at ditt partis bystyregruppe legger sterke føringer på arbeidet til "sine" representanter i bydelsutvalget? Partimedlemmer, 2001*

	<i>Ikke prøvebydel</i>	<i>Prøvebydel</i>
Svært svake føringer	4,8	9,0
Svake føringer	40,8	48,4
Sterke føringer	48,0	37,7
Svært sterke føringer	6,4	4,9
	100,0	100,0

Partimedlemmene er også spurt om hvordan de vurderer bydelsutvalgets spillerom til å ta egne beslutninger. Her viser det seg at 9% av partimedlemmene i forsøksbydelene mener at spillerommet er svært stort, mens kun 2,1% av medlemmene utenfor forsøket mener det samme.

Samlet sett er dermed inntrykket at forsøket har integrert lokallagene tettere i bydelspolitikken. Lagene bruker mer tid til bydelspolitikken. Medlemmene mener i høyere grad at bydelspolitikken er viktig for lokallaget, og de mener at kontakten mellom lokallaget og bydelsutvalget er tettere. Samtidig vurderer de bydelsutvalgets stilling i forhold til eget partis bystyregruppe som friere. Det er også en svak tendens til at de oppfatter bydelsutvalgets spillerom som noe romsligere.

## 4.5 Bydelspolitikernes oppfatninger

I undersøkelsen til medlemmer av bydelsutvalgene er det inkludert noen spørsmål som er relevante i analysen av partilagene, og vi skal referere kort til noen funn fra denne undersøkelsen.

Det fremkommer at samtlige av de valgte politikerne som besvarte undersøkelsen var lansert som kandidater av sitt lokale partilag, mens dette gjaldt 82,8% av de oppnevnte politikerne. Imidlertid var det liten forskjell mellom de to gruppene av politikere når det gjelder deres vurderinger av føringene fra partilaget til "lagets representanter" i bydelsutvalget. I alt 58% mente at føringene fra partilaget var svake eller svært svake, og det var små forskjeller mellom de valgte og de oppnevnte politikerne i så måte. Likevel viste det seg at bydels

politikerne legger stor vekt på partilagene som kontaktpunkt. I Tabell 4.11 nedenfor er det vist hvordan bydelspolitikerne vurderer viktigheten av ulike kontaktpunkter de forholder seg til i sitt politiske virke.

Tabell 4.11 *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. Bydelspolitikere, 2001.*

	<i>Ikke forsøksbydel</i>	<i>Forsøksbydel</i>
Bystyret	54,5	44,7
Byrådet	46,3	43,2
Kommuneadministrasjonen og virksomheter sentralt i kommunen	25,7	27,8
Bydelsadministrasjonen	89,9	92,1
BU- forum	49,7	50,0
Det lokale partilaget	81,5	89,2
Kommunale institusjoner i bydelen	44,9	50,0
Frivillige foreninger og lag i din bydel	59,2	76,3
Enkeltpersoner i bydelen	48,8	60,5

Her fremkommer det at det bare er bydelsadministrasjonen som regnes som et (så vidt) viktigere kontaktpunkt enn partilagene. Legg også merke til at de valgte politikere vurderer viktigheten av partilagene som enda høyere enn det de oppnevnte politikere gjør, mens viktigheten av bystyret som kontaktpunkt vurderes som tilsvarende mindre.

## 4.6 Konklusjoner

De lokale partilagene spiller en viktig rolle i lokaldemokratiet i bydelene. De aller fleste kandidater til bydelsutvalgene lanseres lokalt, og lokallagene er en viktig arena for den partipolitiske debatten som ligger bak lokale partistandpunkt i bydelspolitikken. Bydelspolitikerne regner lagene som et av sine viktigste kontaktpunkter. Når det er et ønske om at forsøket med direkte valg skal føre til økt engasjement og deltagelse i bydelspolitikken, er det rimelig å forvente at deler av dette skal kanaliseres inn i virksomheten i partilagene. Ved siden av å bli medlem av et bydelsutvalg, er partilagene en av de viktigste arenaene for de som ønsker å engasjere seg i bydelspolitikken på regelmessig basis.

Samtidig viser undersøkelsene at aktivitetene i de lokale partilagene ligger på et ganske moderat nivå, selv om det er stor variasjon mellom lagene. I gjennomsnitt arrangerer lagene om lag 4 medlemsmøter i året, og har rundt 12 medlemmer til stede på hvert møte. Et løst anslag ut ifra dette, er at rundt 50 – 150 personer i hver bydel er aktive i de lokale partilagene. Dermed er det ganske få personer som skal bære en viktig del av lokaldemokratiet i bydelene.

Det fremkommer i undersøkelsene rettet mot partimedlemmer og ledere av partilag at lagene i forsøksbydelene har økt sine utadrettede aktiviteter. Dette er et funn fra den forrige evalueringen som styrkes av oppdaterte tall. Samtidig viser det seg at den inadrettede aktiviteten, i form av medlemsmøter og oppmøte, ikke har endret seg som følge av forsøket.

I motsetning til i forrige undersøkelse, oppgir ikke medlemmene i forsøksbydelene i større grad å ha deltatt i utadrettede aktiviteter. Det ser ut til at valget i 1999 i noe mindre grad mobiliserte partimedlemmene til utadrettet innsats enn i 1995.

Undersøkelsene indikerer at forholdet mellom partilagene og bydelsutvalgene har blitt tettere som følge av forsøket. Mer av tiden på medlemsmøtene brukes til bydelspolitikk, og lokallagene informeres bedre om saker i bydelsutvalgene. De valgte bydelspolitikkerne anser lokallagene som et enda viktigere kontaktpunkt enn det de oppnevnte bydelspolitikkerne gjør. Partimedlemmene i forsøksbydelene mener i større grad enn de øvrige at det er tett kontakt mellom lokallag og bydelsutvalg, og at bydelspolitikken er ”svært viktig” for lokallaget.

Samtidig viser det seg at lagene i forsøksbydelene *ikke* får saker til uttalelse før vedtak i bydelsutvalget i større grad enn de andre lagene. Det ser heller ikke ut til at de tar flere initiativ til saker i bydelsutvalget enn det lagene utenfor forsøket gjør. Dermed er hovedobservasjonen at lokallagene har styrket sin posisjon i bydelspolitikken som en følge av forsøket, men at dette ikke så mye går på de saksspesifikke prosessene i bydelsutvalget.

Det er videre tendenser til at partimedlemmene har noe mer optimistiske oppfatninger når det gjelder bydelsutvalgets handlingsrom. Og føringene fra partiets bystyregruppe oppleves som noe svakere.

Med hensyn til vitalitet og lokalisme, de analytiske grunnkategoriene, er det berettiget å si at forsøket har gitt en styrket vitalitet i bydelspolitikken som følge av at den utadrettede aktiviteten i partilagene har

blitt høyere. Det at bydelspolitikken har fått en mer fremtredende plass i partilagene, og at partilagene har blitt knyttet tettere til bydelsutvalgene, kan videre regnes som en indikasjon på økt "lokalisme". Vi vil anta at disse virkningene på partilagene styrker bydelsutvalgenes posisjon som lokale representative organer, og gir en bredere basis for de lokale politiske prosessene i bydelspolitikken. Samtidig viser undersøkelsene at alle tiltak som ytterligere kan vitalisere partilagene vil kunne ha stor betydning, siden aktiviteten i mange av lagene er såpass moderat som den er.

## 5 Aktivitetene i bydelsutvalgene

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet rettes fokus mot det indre liv i bydelsutvalgene. De 325 bydelspolitikere utgjør kjernen i bydelsdemokratiet, og er de som fremfor noen berøres av forsøket med direkte valg. Forsøket har gitt 52 av bydelsutvalgenes medlemmer et direkte mandat fra velgerne i egen bydel. Men disse politikerne har ikke fått andre fullmakter enn de øvrige, og skal ikke utføre andre funksjoner. Hvilken betydning har egentlig forsøket hatt for de valgte bydelspolitikere?

Under evalueringens forløp har valgte bydelspolitikere ved mange anledninger gitt uttrykk for at de tillegger valget stor betydning. Dette gjelder både nye bydelspolitikere, som fikk sin første post i et bydelsutvalg gjennom forsøksvalget, og politikere som har vært oppnevnt i tidligere perioder. Det er åpenbart at mange opplever det å bli valgt som noe svært meningsfullt, som gir en ny dimensjon til arbeidet i bydelsutvalget. Dette er utvilsomt et poeng som har selvstendig betydning, og i siste kapittel av rapporten skal bydelspolitikernes oppfatning om hvorvidt valg til bydelsutvalg bør innføres som fast ordning presenteres. Spørsmålet i dette kapitlet er imidlertid om denne opplevelsen nedfeller seg i atferd, på en målbar måte. Har valget ført til at beslutningsprosessene i de fire bydelsutvalgene i forsøket har blitt annerledes enn i de øvrige 21 bydelene?

I kapittel 1 ble begrepene ”vitalitet” og ”lokalisme” introdusert som generelle mål på lokaldemokratiets levedyktighet i bydelene. Når vi nå skal analysere beslutningsprosessene i bydelsutvalgene, er det særlig det sistnevnte begrepet som skal vektlegges. I kapittel 1 ble lokalisme definert som følger:

Graden av "lokalisme" i bydelspolitikken er et spørsmål om i hvilken grad beslutninger i bydelsutvalgene baseres på premisser som er debattert og utviklet lokalt. Det er et premiss for de fleste argumentene om lokaldemokratiet at de lokale politiske arenaene skal ha en viss handlefrihet, og at denne handlefriheten skal utnyttes til å fatte avgjørelser som reflekterer politiske oppfatninger lokalt, og som er basert på innsikt i lokale forhold. Hvis dette skal være tilfelle, må det være en aktiv politisk deliberasjonsprosess i bydelene, en lokal politisk debatt hvor det legges premisser for beslutningene i bydelsutvalgene. Dette forutsetter en viss grad av vitalitet, altså aktivitet, kunnskaper og engasjement blant innbyggere, parti-medlemmer og bydelspolitikere. Det forutsetter også at bydelene har reelle politiske frihetsgrader, og at bydelspolitikere evner å utnytte disse.

Spørsmålet er altså om forsøket har ført til at beslutningsprosessene i de valgte bydelsutvalgene i større grad er basert på lokale premisser, med andre ord om forsøket har ført til økt "lokalisme". Begrunnelsen for slike virkninger vil ha å gjøre med at forsøket har gitt de valgte bydelspolitikere et mer direkte lokalt mandat. Det kan hende at de valgte bydelspolitikere i større grad opplever sin egen rolle som forankret i de lokale politiske prosessene i bydelen, og i tilsvarende mindre grad forankret i rådhuspolitikken og sine egne partiers bystyregrupper.

Bydelsutvalgene fatter mange typer beslutninger, men budsjettbeslutningene står på mange måter i en særstilling. Fordeling av tilgjengelige midler mellom de ulike innsatsområdene har store konsekvenser for utviklingen av tjenestetilbudet. Prioriteringen mellom innsatsområdene er en genuint *politisk* handling, som har stor betydning for livssituasjonen for ulike grupper av innbyggere. Vi har derfor valgt å analysere bydelenes årsbudsjetter, og bruke dette som indikator på graden av "lokalisme" i bydelspolitikken.

Bydelsutvalgene har fått delegert forholdsvis vide budsjettfullmakter. De har myndighet til å vedta årsbudsjett for bydelene, og det foreligger alt i alt ganske få *formelle* begrensninger på bydelenes prioriteringer. Hensikten med analysen er å finne ut hvorvidt de valgte bydelsutvalgene benytter seg av sine muligheter til å foreta lokale prioriteringer i større grad enn de oppnevnte bydelsutvalgene. Vi skal se på årsbudsjettene i de fire forsøksbydelene, sammenlignet med fire andre bydeler, i perioden 1999 – 2001. Disse budsjettene viser hvordan bydelsutvalgene har fordelt sine midler mellom i alt syv



innsatsområder – benevnt som ”funksjonsområder”. Disse prioriteringene skal sees i forhold til tre forhold: Befolkningsutviklingen i den enkelte bydel, politikernes budsjettpreferanser (slik de fremkommer i en survey-undersøkelse til alle bydelspolitikerne), og inndelingen av den enkelte bydels budsjetttramme i funksjonsområder.

I det første avsnittet skal vi gi en kort beskrivelse av bydelsutvalgenes demografi. Hvem er det som går inn i bydelspolitikken? Deretter følge analysen av budsjettdata.

## 5.2 Bydelspolitikere – hvem er de?

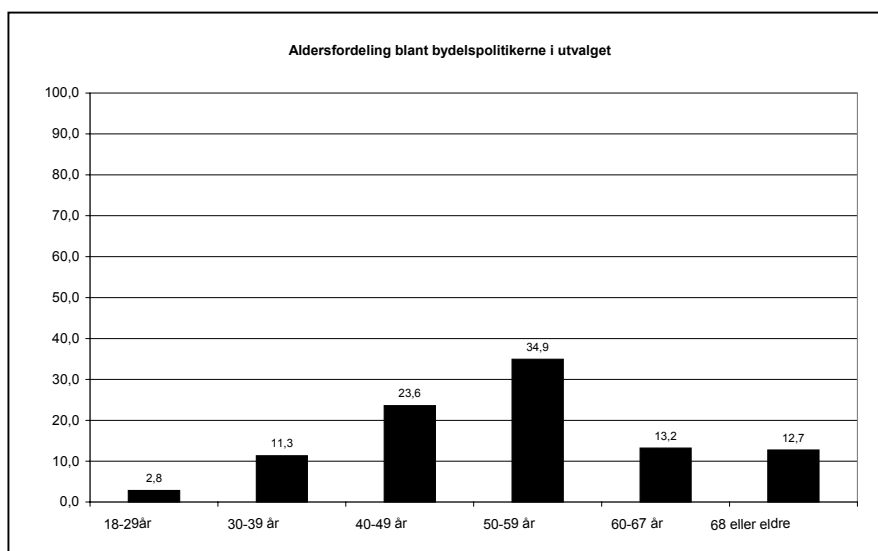
I alt 210 av de 325 bydelspolitikere returnerte spørreskjemaet i utfylt stand. Dette gir en svarprosent på 64,6. Svarene er imidlertid fordelt ganske jevnt mellom bydelene, og det er minimum seks medlemmer av hvert bydelsutvalg som har besvart. Dermed er den geografiske dekningen ganske jevn. I tre av forsøksbydelene har 10 av 13 medlemmer besvart, i en har åtte svart. Svarprosenten er dermed høyere blant de valgte enn de oppnevnte politikere, og grunnlaget for analysene er tilfredsstillende.

Aldersfordelingen blant bydelspolitikere fremgår av Figur 5.1 nedenfor.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Siden vi ikke kjenner den faktiske alders- og kjønnsfordelingen blant bydelspolitikere, er det ikke grunnlag for å foreta en frafallsanalyse. Med andre ord, hvis det har vært en systematisk tendens til at en bestemt aldersgruppe i større grad enn andre har latt være å besvare spørreskjemaet, vil dette kunne føre til at Figur 5.1 gir et skjevt bilde av den faktiske aldersfordelingen i bydelsutvalgene. Vi antar imidlertid at slike utslag har et begrenset omfang i dette tilfelle.

Figur 5.1 *Aldersfordelingen blant bydelspolitikere (prosentandel i hver aldersgruppe).*

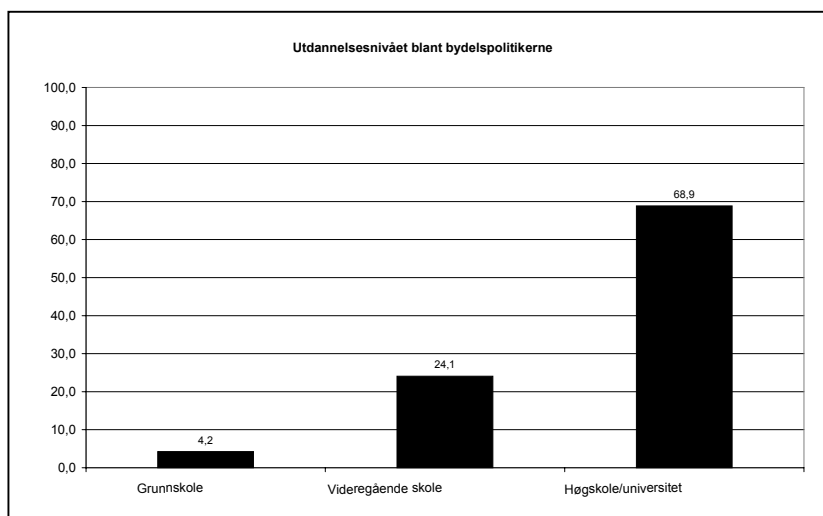


Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. N = 210

Det fremgår av Figur 5.1 at bydelspolitikere jevnt over har forholdsvis høy gjennomsnittsalder. Den største gruppen er de middelaldrende, om lag hver tredje er i alderen 50 – 59 år. Det er meget få unge bydelspolitikere, bare rundt 14% av de som besvarte skjemaet er under 40 år. Det er dobbelt så mange som er over 60, som det er under 40.

Figur 5.2 viser utdannelsesnivået blant bydelspolitikere som besvarte undersøkelsen.

Figur 5.2 *Bydelspolitikernes utdannelsesnivå. Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. N = 210*



Det viser seg at alder og utdanning samvarierer, slik at utdannelsesnivået er systematisk høyere jo lavere alder bydelspolitikerne har. Blant de under 40 år har om lag fire av fem høgskole- eller universitetsutdanning, mens det bare er ca. 50% av de over 68 som har slik utdanning.

Av de som returnerte skjemaet, er 64,2% menn. Det er ikke umulig at dette tallet ville vært annerledes uten forfall, men denne effekten er antagelig av begrenset omfang. Selv om undersøkelsen indikerer at menn er i flertall i bydelspolitikken, er ikke forskjellen i kjønnsandel veldig dramatisk. Jevnt over har de mannlige bydelspolitikere noe høyere alder enn kvinnene, men forskjellene er beskjedne.

For om lag 40% av de som besvarte undersøkelsen, er inneværende periode deres første som bydelspolitiker. 27,8% er inne i sin andre periode, mens 17,9% er inne i sin tredje. 11 av de spurte oppga å være inne i sin femte, sjette eller syvende periode som bydelspolitiker, noe som innebærer at de har hatt et slikt verv i forsøksbydelene i perioden før reformen i 1988, eller i bydelsordningen fra 1973. Selv om utskiftingen er forholdsvis høy, er det altså en gruppe som har deltatt svært lenge. Som en anekdote kan det nevnes at vi i forbindelse med evalueringen har vært i kontakt med en bydelspolitiker som har sittet i bydelsutvalget siden 1973, bare med avbrekk i en periode da han var medlem av bystyret! Dette må være noe av en rekord i nordisk sammenheng.

Det er flere nykommere blant de valgte politikerne enn blant de oppnevnte. Mens 51,4% av de valgte politikerne som har besvart skjemaet oppga å være inne i sin første valgperiode i et bydelsutvalg, var tilsvarende tall for de oppnevnte 40%. Dette kan indikere at tendensen til å ta gjenvalg er noe lavere blant de valgte politikerne, men utslagene er ikke så store.

Blant de som besvarte undersøkelsen er det 19 ledere av bydelsutvalg, 11 nestledere og 65 medlemmer av arbeidsutvalg under bydelsutvalget (i tillegg til de 30 som er leder eller nestleder). Det viser seg at det er flere menn blant de med verv i bydelsutvalgene. 16 av de 19 lederne er menn, og det er om lag dobbelt så mange menn som kvinner blant både nestlederne og blant medlemmene av arbeidsutvalgene. Dette reflekterer imidlertid nokså nært at det er såpass høy andel menn i bydelspolitikken. Med andre ord er det like store *andeler* av kvinnelige som mannlige bydelspolitikere som er nestledere eller sitter i arbeidsutvalget. Men blant lederne er menn i klar overvekt, også som andel.

Oppsummert har bydelsutvalgene en overvekt av middelaldrende menn med god utdanning, ikke minst i ledende verv. Det er meget få unge mennesker som har verv i bydelsutvalgene, mens det er en solid gruppe bydelspolitikere over 60 år. Overvekten av menn er ikke ubetydelig, og blant lederne er det spesielt få kvinner. Det er verdt å legge merke til at kjønnsfordelingen blant lederne er jevnere i de direkte valgte bydelsutvalgene: Her er to av fire ledere kvinner.

## 5.3 Budsjettbeslutninger i bydelsutvalgene

### 5.3.1 Om kriteriesystemet

Analysene er basert på inndelingen av bydelenes budsjettamme i syv funksjonsområder. Disse områdene er:

- FO-0 Bydelsutvalg og administrasjon
- FO-1 Tiltak for hele befolkningen
- FO-2a Tiltak for barn og unge
- FO-2b Barnevern
- FO-3a Tiltak for eldre
- FO-3b Tiltak for yngre funksjonshemmede
- FO-4 Økonomisk sosialhjelp

Funksjonsområdene ligger til grunn for fordelingen av bydelenes totale driftsramme mellom bydelene. Denne fordelingen skjer gjennom det såkalte kriteriebaserte systemet for budsjettfordeling. Systemet er først og fremst utviklet for å sikre at fordelingen av budsjettet bydelene imellom i størst mulig grad "treffer" de lokale variasjonene i etterspørsel etter kommunale tjenester. Det er meget store forskjeller i alderssammensetning og levekår i bydelene. Dette gjør at etterspørselen etter de ulike tjenestene varierer dramatisk bydelene imellom. Kriteriesystemet fordeler budsjettrammen mellom bydelene ut ifra statistiske data om demografi og levekår. Det skal i prinsippet gjøre det mulig for bydelene å tilby et likeverdig tjenestetilbud, ved at bydelene kompenseres for at for eksempel høye andeler eldre gir større etterspørsel etter eldreomsorg, eller at høye andeler barn gir større etterspørsel etter barnehageplasser.

Når byrådet fremlegger sitt budsjettforslag (den årlige sak 1), er totalrammen for bydelenes driftsbudsjetter delt inn i de syv funksjonsområdene. Denne fordelingen er en politisk beslutning. Selv om byrådet gjerne vil ta hensyn til befolkningsutvikling og andre statistisk målbare forhold, er ikke fordelingen mellom funksjonsområdene basert på rent matematiske prosedyrer. Befolkningsstatistikken kommer inn i bildet når budsjetttrammene for de syv funksjonsområdene skal fordeles mellom bydelene. Det er utarbeidet et sett *kriterier* og *vekter* for hvert av funksjonsområdene, som sier hvordan ulike data om levekår og alderssammensetning skal styre fordelingen av midler.<sup>27</sup>

For eksempel er systemet i 2001 slik at rammen for FO-3a, tiltak for eldre, fordeles ut ifra i alt 11 kriterier. To av disse er "andel personer 67-79 år" og "andel uføretrygdete 18-66 år". Bydeler som har høye andeler av byens innbyggere i alderen 67-79 år vil dermed få høyere uttelling på FO-3a, og det samme er tilfelle for bydeler med en høy andel av innbyggere som er uføretrygdete i alderen 18-66 år. Disse kriteriene er imidlertid vektet, slik at andel uføretrygdete teller mer enn dobbelt så mye som andelen innbyggere 67 - 79 år.

Det er verdt å legge merke til to ting. For det første er ikke alle kriteriene knyttet direkte til de befolkningsgrupper som benytter tjenestene under det enkelte funksjonsområde. Personer i alderen 18-66 år bruker i svært lite omfang tjenester innen eldreomsorgen. Når "andel uføretrygdete 18-66 år" er inkludert som kriterie for FO-3a, er det fordi det viser seg at dette er et mål som gir en god statistisk

---

<sup>27</sup> Midler innenfor FO-0 og FO-4 fordeles etter litt andre prinsipper enn for de øvrige funksjonsområdene.

indikasjon på behovet for eldreomsorg i bydelen. For det andre: Legg merke til at det første av kriteriene er basert på ren aldersfordeling, mens det andre er en indikasjon på levekår. Også for de andre funksjonsområdene er kriteriesettene en blanding av ”demografiske” og levekårsbaserte indikatorer.

Når de syv rammene er fordelt mellom bydelene, stilles bydelens budsjett til disposisjon til rådighet for bydelene som en *ramme-tildeling*. Dette innebærer at inndelingen i funksjonsområder ikke er bindende for bydelsutvalgene når de vedtar sin bydels årsbudsjett. Det foreligger visse restriksjoner mht. økonomisk sosialhjelp: Bydelsutvalget ”skal ta utgangspunkt i et netto sosialhjelpsbudsjett tilsvarende den sosialhjelpsramme bydelen får bevilget fra bystyret” og omdisponeringer mellom rammen for økonomisk sosialhjelp og øvrig drift ”skal gjøres eksplisitt, med henvisning til hvilke tiltak som blir finansiert ved en slik omdisponering”.<sup>28</sup> Det skal gis en sannsynliggjøring av effektene av disse omdisponeringene i forhold til utviklingen av bydelens sosialhjelpsutgifter. Dette skal antagelig tolkes slik at bydelene bare kan bruke sosialhjelpsrammen på andre tiltak enn økonomisk sosialhjelp i den grad dette kan føre til en nedgang i utbetalingene. For øvrig har bydelsutvalgene plikt til å vedta saldert årsbudsjett for bydelen. Det gis anledning til å fremføre inntil 5% over- eller underskudd til neste budsjettår.<sup>29</sup>

### 5.3.2 Opplegget for analysen

Intervjuer med bydelspolitikere indikerer at inndelingen av bydelenes tildeling i funksjonsområder oppleves som en referanse i forhold til egne prioriteringer.<sup>30</sup> Det er denne tolkningen vi skal legge til grunn i analysene som følger. Selv om inndelingen av rammen i funksjonsområder ikke representerer en formell binding for bydelsutvalgenes budsjettbeslutninger, oppfatter mange denne inndelingen som et utgangspunkt for budsjettprosessen.<sup>31</sup>

Det er åpenbart en rekke forhold som har betydning for bydelsutvalgenes budsjettbeslutninger. Vi skal ta utgangspunkt i tre kategorier av forklaringsvariable:

<sup>28</sup> Punkt 4.2b, Økonomireglement for Oslo kommune, 2001

<sup>29</sup> Punkt 2.6, Instruks for økonomiforvaltningen, 2001

<sup>30</sup> Gruppeintervju med fem ledere av bydelsutvalg, Oslo rådhus, 22. nov. 2001

<sup>31</sup> Bydelsutvalgene gjøres eksplisitt oppmerksom på denne inndelingen, ved at et hefte med dokumentasjon av inndelingen (kronebeløp for den enkelte bydel) distribueres til dem.

- Befolkningsutviklingen i bydelene
- Politiske preferanser blant bydelspolitikere
- Inndelingen av tildelt budsjett i funksjonsområder

Vi skal i et senere avsnitt argumentere nærmere for den avgjørende betydningen befolkningsutviklingen har for bydelsutvalgenes budsjettdisposisjoner. Politiske preferanser blant bydelspolitikere fremkommer i en survey til alle bydelspolitikere gjennomført i 2001. Her ble bydelspolitikere bedt om å indikere hvilke av funksjonsområdene de ønsket å prioritere opp eller ned i kommende budsjettbehandling. Vi har ovenfor redegjort for hvordan tildelingen fra bystyret er inndelt i funksjonsområder.

*Opplegget går ut på å karakterisere befolkningsutvikling, politiske preferanser og inndelingen av tildelingen i åtte bydeler, herav de fire forsøksbydelene, og se hvordan dette reflekteres i inndelingen av bydelens eget budsjett. Har bydelsutvalgene en bestemt profil på sine prioriteringer gjennom perioden? Kan denne profilen fullt ut forklares som tilpasning til befolkningsendring? Stemmer den overens med lokale politiske referanser? Hvordan skiller den seg fra inndelingen av bydelens budsjett-tildeling?*

Siden datamaterialet er så omfattende – 25 bydeler og syv funksjonsområder over tre år – har vi for det meste valgt å sammenligne de fire bydelene i forsøket med fire bydeler utenfor forsøket. To av sammenligningsbydelene (Grünerløkka-Sofienberg og Østensjø) inngår også i den intensive studien som er rapportert i kapittel 7. I tillegg har vi valgt bydelene Grorud og Ullern, fordi disse har mye til felles med forsøksbydelene Stovner og Røa med hensyn til levekår og opinion.

Vi skal i det følgende presentere de åtte bydelene med hensyn til befolkningsutvikling og politiske preferanser i bydelsutvalgene, for så å se dette i forhold til bydelenes faktiske fordelingsprofil og inndelingen av tildelingene.

### 5.3.3 Befolkningsutviklingen i bydelene

Bydelenes virksomhetsområde er i meget stor grad knyttet til leveranse av tjenester til innbyggerne. Dette innebærer at endringer i befolkningssammensetningen har en helt avgjørende betydning for beslutningsprosessene. Flere forhold bidrar til at befolknings-sammensetningen i mange av bydelene er forholdsvis ustabil over tid:

- Flytteraten i Oslo er meget høy. Bare i 1999 flyttet i gjennomsnitt 13,54% av innbyggerne i Oslo ut av egen bydel – noen ut av Oslo, andre til andre bydeler.<sup>32</sup> Flytteraten er spesielt høy i indre by. I bydelene Bygdøy-Frogner, Uranienborg-Majorstuen, St Hanshaugen-Ullevål, Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo flyttet om lag hver femte innbygger ut av bydelen bare i løpet av 1999! I de fleste av de øvrige bydelene er tallet rundt 10%.
- Ikke minst i drabantbydelene, hvor flytteraten er lavere, vil det være endringer i befolkningssammensetningen over tid som følge av generasjonsskifter blant innbyggerne. Et eksempel på dette er bydel 11 Bøler, som i hovedsak ble bygget ut på slutten av femtiårene og første halvdel av 1960-tallet. Bydelen har for tiden en relativt høy andel barn fra 0 til 5 år, og er samtidig blant de tre bydelene med høyest andel innbyggere i aldersgruppen 67-79 år. Det foregår med andre ord et generasjonsskifte i bydelen, og mange i pensjonistgruppen hører kanskje til blant de opprinnelige innflytterne i bydelen.
- Noen bydeler har betydelige økninger i folketall over tid, særlig på grunn av stor netto tilflytting. Et spesielt illustrerende eksempel er bydel 9 Søndre Nordstrand, hvor innbyggertallet økte fra 24136 til 31750 innbyggere i perioden 1991 – 2001.
- Endringer i boligpriser har på sikt virkninger på levekårene i bydelene. Det er dette fenomenet som kalles ”gentrifisering”, noe som innebærer at bydeler med betydelige levekårsproblemer over tid blir mer attraktive som boligområder. Dette fører igjen til at boligprisene øker, og som en følge av dette kan bydelen over tid få en større andel av innbyggere uten behovsutløsende levekårsproblemer.
- Strukturen i boligmassen i den enkelte bydel er noe som bidrar til å stabilisere befolkningssammensetningen noe. Et godt eksempel på dette er bydel 4 Sagene-Torshov. I denne bydelen er bolig-enhetene jevnt over meget små: Av bydelens 19433 boliger er mer enn 70% ett- eller toroms leiligheter.<sup>33</sup> Konsekvensen av dette, er at bydelen har relativt få barnefamilier, noe som nok skyldes mangelen på større boliger. Blant bydelene i Oslo har Sagene-Torshov nest lavest andel innbyggere i alderen 0-19 år. Samtidig er det mange av de aller eldste blant innbyggerne: Bydelen er blant de fem med høyest andel innbyggere over 80 år. Man får altså en overrepresentasjon av husholdninger med lavt arealbehov.

---

<sup>32</sup> Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2000. Tallene er analysert av forfatteren.

<sup>33</sup> Kilde: Kommunal håndbok for Oslo 2000/Boligregisteret, Kemneren



Endringer i levekår og alderssammensetning i den enkelte bydel har sterke og direkte virkninger på så vel etterspørselen etter bydelenes tjenester som på bydelenes inntekter. Sammenhengene mellom alderssammensetning og etterspørsel er intuitivt forståelige – flere småbarnsfamilier gir økt etterspørsel etter barnehageplasser, flere eldre øker etterspørselen etter hjemmebaserte tjenester, plasser på alders- og sykehjem og andre tjenester. Videre assosieres høye forekomster av levekårsproblemer med for eksempel høyt forbruk av økonomisk sosialhjelp og høye antall barnevernssaker. Det er imidlertid også demonstrert at levekår påvirker etterspørselen etter de ”aldersdefinerte” tjenestene, for eksempel slik at behovet for tjenester innen eldreomsorgen statistisk er høyere for befolkningsgrupper med dårlige levekår (Djuvik og Hagen 1997, Clausen 1998).

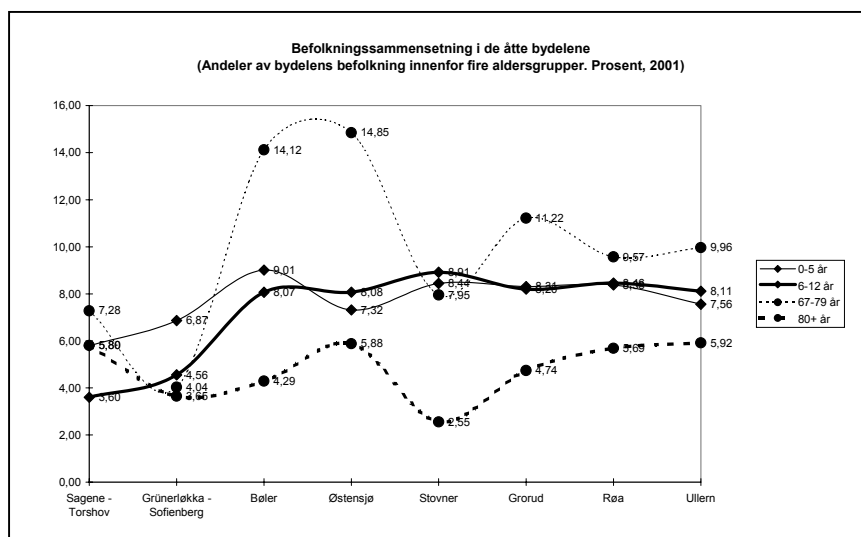
Både endringer i alderssammensetning og i levekår vil altså påvirke etterspørselen etter bydelenes tjenester. Siden finansieringen av bydelene i hovedsak skjer gjennom et system hvor disse sammenhengene er lagt til grunn, påvirkes også *inntektssiden* dramatisk av endringer i befolkningssammensetningen. Færre eldre gir lavere inntekter, flere barn med enslig forsørger gir høyere inntekter. Tanken bak det kriteriebaserte systemet for budsjettfordeling er at bydelene dermed skal kompenseres for endringer i befolkningssammensetning, men det er bydelene som har det politiske hovedansvaret for å endre dimensjoneringen av tjenestene slik at de tilgjengelige midlene best mulig brukes til å dekke lokale behov.

Bydelene i Oslo har et ansvarsområde som ganske rendyrket dreier seg om produksjon av tjenester til egne innbyggere. Dette særpreger bydelene i forhold til andre politisk-administrative enheter i Norge. Primærkommunene, fylkeskommunene og staten utfører i langt større omfang oppgaver som ikke påvirkes så sterkt og direkte av svingninger i befolkningssammensetningen, slik som vedlikehold av veier, tekniske tjenester, politi, forsvar og utenriktjeneste. Samtidig er svingningene i befolkningssammensetning antagelig større i mange av Oslos bydeler enn i noen kommune eller fylkeskommune. Dette er et sentralt moment når man skal forstå bydelsutvalgenes politiske virksomhet. Forfatterens inntrykk, fra denne og andre evalueringer, er at befolkningsutviklingen er et spesielt sentralt premiss for bydelspolitikken, sammenlignet med andre former for politisk virksomhet i Norge.

De åtte bydelene som skal analyseres, er ganske ulike med hensyn til befolkningssammensetning og utviklingen av denne. Det er spesielt andelen av barn og eldre som er relevant i denne sammenheng, siden disse gruppene i størst grad er konsumenter av bydelenes tjenester.

I Figur 5.3 nedenfor er andelene av befolkningen innenfor fire aldersgrupper presentert.

Figur 5.3 *Befolkningssammensetning i de åtte bydelene (Andeler av bydelens befolkning innenfor fire aldersgrupper. Prosent, 2001)*



Figur 5.3 viser at Bøler og Østensjø har høyere andeler av innbyggere i alderen 67 – 79 år enn de øvrige bydelene. Bydel Stovner har en spesielt lav andel av de aller eldste, bare 2,5% er over 80 år. Andelen av barn, fra 0 – 12 år, er markert lavere i de to sentrumsbydelene Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg enn i de øvrige.

Vi har argumentert for at endringer i befolkningssammensetningen har stor betydning for bydelsutvalgenes budsjettdisposisjoner. Når denne endringsraten er hurtig, står bydelsutvalget overfor spesielt store utfordringer. Endringsratene innenfor disse fire aldersgruppene er presentert i Tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1 *Prosentvise endringer innenfor fire befolkningsgrupper, 1998 – 2001. Forsøksbydelene er uthevet.*

	<i>Sagene Torshov</i>	<i>Grünerløkka – Sofienberg</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Stovner</i>	<i>Grorud</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>	<i>Hele byen</i>
<b>0-5</b>	<b>0,44</b>	-9,34	<b>7,63</b>	-5,85	<b>2,76</b>	6,12	<b>-0,50</b>	-5,06	-0,97
<b>6-12</b>	<b>-0,80</b>	-4,74	<b>9,93</b>	8,46	<b>0,96</b>	12,88	<b>2,22</b>	1,75	3,26
<b>67-79</b>	<b>-21,12</b>	-20,86	<b>1,13</b>	-7,86	<b>4,74</b>	-6,68	<b>-13,77</b>	-6,47	-10,03
<b>80+</b>	<b>-12,16</b>	-15,79	<b>20,97</b>	23,80	<b>6,30</b>	9,32	<b>20,42</b>	5,22	2,87
<b>I alt</b>	<b>2,02</b>	1,50	<b>1,62</b>	0,98	<b>1,74</b>	3,13	<b>-0,31</b>	0,68	1,81

Kilde: Oslostatistikken.

Vi ser at de to sentrumsbydelene har et ganske dramatisk fall i antall innbyggere i pensjonsalderen. I begge bydelene er antall innbyggere i alderen 67 – 79 i 2001 om lag 80% av tilsvarende i 1998. Det er også en betydelig nedgang blant de aller eldste. Antallet barn er ganske stabilt i bydel Sagene-Torshov, men er fallende i Grünerløkka-Sofienberg.

I bydelene Bøler og Østensjø er det derimot en markert økning i gruppen av de eldste pensjonistene. I Stovner og Grorud bydeler er befolkningssammensetningen forholdsvis stabil, men også her er det en viss økning blant de aller eldste. Det samme er tilfelle i bydel Røa, i kombinasjon med en reduksjon i antallet yngre pensjonister (67-79 år). I Ullern bydel er befolkningssammensetningen relativt stabil.

### 5.3.4 Bydelspolitikernes budsjettønsker

I survey-undersøkelsen til alle medlemmer av bydelsutvalgene i 2001 ble respondentene bedt om å indikere ønsket prioritering av budsjettet for år 2002. Spørsmålsformuleringen var som følger:

Vi er interessert i hvordan du mener bydelen bør disponere sine ressurser i årsbudsjettet for 2002. Vi ber deg sammenligne med situasjonen i 2001. Nedenfor er det listet opp de funksjonsområdene bydelenes ressurser fordeles mellom. Vi ber deg angi om du personlig mener bydelene bør bruke (1) mye mindre økonomiske ressurser (dvs. reduksjoner på 5% eller mer), (2) noe mindre økonomiske ressurser (dvs. reduksjoner på 1 – 5%), (3) tilsvarende ressurser som i 2001, (4) noe mer økonomiske

ressurser (dvs. økninger på 1 – 5%), (5) mye mer økonomiske ressurser (dvs. økninger på over 5%) på følgende funksjonsområder i 2002. Husk at økninger ett sted som regel må motsvare reduksjoner et annet sted. (Sett ett kryss per linje).

I tabellen nedenfor fremkommer de samlede budsjettønskene for de åtte bydelsutvalgene.

Tabell 5.2 *Bydelspolitikernes preferanser for bydelenes budsjett i 2002. Gjennomsnittsverdier for alle politikere i hvert av bydelsutvalgene, svaralternativene 1 (mye mindre ressurser), 2 (noe mindre ressurser) 3 (som nå, 4 (mer ressurser) og 5 (mye mer ressurser).*

BYDEL	FO I: Tiltak for hele befolkningen	FOII: Tiltak for barn og unge	FOIIb: Barnevern	FOIIIa: Tiltak for eldre	FOIIIb: Yngre funksjons-hemmede
Sagene – Torshov	<b>3,60</b>	<b>4,20</b>	3,30	2,40	3,30
Grünerløkka – Sofienberg	<b>3,71</b>	3,29	3,29	2,57	<b>3,57</b>
Bøler	<b>3,50</b>	<b>4,13</b>	<b>4,13</b>	<b>3,63</b>	<b>3,50</b>
Østensjø	3,09	<b>3,91</b>	3,18	<b>3,64</b>	3,00
Stovner	2,40	3,00	3,40	<b>3,80</b>	<b>3,70</b>
Grorud	3,40	3,40	3,40	3,20	3,40
Røa	2,80	3,30	3,30	<b>4,00</b>	<b>3,60</b>
Ullern	2,90	<b>3,80</b>	3,00	3,40	<b>3,90</b>
Total	3,13	<b>3,65</b>	3,35	3,37	3,49

Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. (N=71=respondenter i disse åtte bydelene)

Som det fremgår av Tabell 5.2, har ikke alle bydelspolitikerne ”saldert” budsjettønskene – ønskede påplusninger tilsvare ikke helt ut nedskjæringer på andre funksjonsområder. I tabellen er økninger over 3,5 satt i fete typer, for å markere spesielt sterke ønsker om oppprioritering. Samlet sett indikerer tabellen at bydelspolitikerne i bydelene Bøler, Østensjø, Stovner og Røa i størst grad ønsker å prioritere tiltak for eldre. Dette er i tråd med befolkningsutviklingen i disse bydelene, hvor andelen av de aller eldste er på til dels sterk fremmarsj. Det mest ”populære” funksjonsområdet er FO 2a. Særlig i bydelene Sagene-Torshov og Bøler er det et spesielt markert ønske om å prioritere barn og unge, men dette gjelder også i noen grad i Østensjø og Ullern bydeler. Det er interessant at disse ønskene i liten

grad har sammenheng med befolkningsutviklingen. Bare i Bøler er gruppen i alderen 0 – 12 år på fremmarsj, i de andre bydelene er denne andelen stabil eller i tilbakegang (i Østensjø er det en økning i alderen 7 – 12 år). I Bøler er det et spesielt sterkt ønske om å styrke barnevernet, men i de andre utvalgene er holdningen i gjennomsnitt at dette feltet bør prioriteres omtrent som før. Den samlede oversikten over bydelspolitikernes budsjettønsker tyder altså ikke udelt på at befolkningsutviklingen er den eneste forklaringsfaktoren av betydning.

Tabell 5.3 *Bydelspolitikernes preferanser for bydelenes budsjett i 2002, etter bydels- og partitilhørighet. Gjennomsnittsverdier, svaralternativene 1 (mye mindre ressurser), 2 (noe mindre ressurser) 3 (som nå, 4 (mer ressurser) og 5 (mye mer ressurser).*

		FO I: Tiltak for hele befolkningen	FOII: Tiltak for barn og unge	FOIIb: Barnevern	FOIIIa: Tiltak for eldre	FOIIIb: Yngre funksjonshemmede
Sagene-Torshov	Høyresiden	3,25	<b>4,00</b>	<b>3,75</b>	2,75	3,00
	Venstresiden	<b>3,83</b>	<b>4,33</b>	3,00	2,17	3,50
Grünerløkka-Sofienberg	Høyresiden	<b>3,80</b>	2,80	3,00	2,20	3,40
	Venstresiden	3,50	<b>4,50</b>	<b>4,00</b>	3,50	<b>4,00</b>
Bøler	Høyresiden	3,50	3,00	<b>4,00</b>	<b>4,50</b>	3,50
	Venstresiden	3,50	<b>4,50</b>	<b>4,17</b>	3,33	3,50
Østensjø	Høyresiden	2,86	<b>3,57</b>	3,29	3,29	2,86
	Venstresiden	3,50	<b>4,50</b>	3,00	<b>4,25</b>	3,25
Stovner	Høyresiden	2,60	2,40	3,40	<b>4,20</b>	<b>3,60</b>
	Venstresiden	2,20	<b>3,60</b>	3,40	3,40	<b>3,80</b>
Grorud	Høyresiden	<b>4,00</b>	3,50	3,50	<b>4,00</b>	3,50
	Venstresiden	3,00	3,33	3,33	2,67	3,33
Røa	Høyresiden	2,75	3,38	3,38	<b>4,13</b>	<b>3,88</b>
	Venstresiden	3,00	3,00	3,00	3,50	2,50
Ullern	Høyresiden	3,00	<b>3,80</b>	3,00	3,20	<b>3,60</b>
	Venstresiden	2,80	<b>3,80</b>	3,00	<b>3,60</b>	<b>4,20</b>

Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. (N=71=respondenter i disse åtte bydelene)

Evalueringen av forsøksvalget i 1995 viste ganske klare tendenser til at partitilhørighet spiller en rolle for budsjettønskene (Hagen m.fl. 1998). For å undersøke dette, har vi delt inn bydelspolitikere i de åtte bydelene i to grupper, den ene bestående av Ap, SV og RV ("Venstresiden"), den andre Krf, V, Sp, H og Frp ("Høyresiden").<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Når bydelene presenteres for seg, kan ikke gruppene deles finere inn uten at respondentenes identitet lar seg identifisere. Med inndelingen som er brukt, er det flere enn en politiker i hver gruppe.

Som ovenfor regner vi verdier over 3,5 som uttrykk for et ønske om å prioritere et område opp. Resultatene stemmer ganske godt overens med undersøkelsen fra 1997. Vi ser at det først og fremst er politikerne på venstresiden som ønsker å prioritere FO-2a, tiltak for barn og unge. Unntaket er Sagene-Torshov og til dels Østensjø, hvor også høyresiden ønsker å prioritere dette området mer. Det viser seg også at det i størst grad er politikere på høyresiden som ønsker å prioritere tiltak for eldre. Dette gjelder særlig i bydelene Stovner, Grorud og Røa. I Ullern og Østensjø bydeler er det imidlertid et sterkere ønske på venstresida om å prioritere de eldre.

Forsøksbydelene Sagene-Torshov, Bøler og Stovner har hatt flertall for ”venstresiden” siden det første valget til bydelsutvalg i 1995. I alle disse tre bydelene ønsker venstresiden primært å prioritere tiltak for barn og unge. I de øvrige bydelene, inklusive forsøksbydelen Røa, har ”høyresiden” flertall. Ut i fra Tabell 5.3 er det derfor å forvente at bydelene Grorud og Røa prioriterer tiltak for eldre. I neste avsnitt skal vi se om dette er tilfelle.

### 5.3.5 Tildeling og budsjett

#### **Redegjørelse for tilrettelegging av budsjettdata**

Analysen bygger på data fra 1999, 2000 og 2001. Data om bydelenes budsjettdisposisjoner er hentet fra heftet ”Vedlegg til dokument nr. 3 – Bydelenes budsjett som vedtatt i bydelsutvalgene”. Data om tildelingene til bydelene er hentet fra heftet ”Dokumentasjon av busjettgrunnlaget for bydelene” (det såkalte Grønt hefte).

Analysene fokuserer på bydelenes relative prioritering av sin totale driftsramme mellom de enkelte funksjonsområder i årene 1999 – 2001. Disse prioriteringene skal sammenholdes med (1) hovedtrekk ved befolkningsutviklingen i bydelen (2) bydelspolitikernes budsjettønsker slik de kommer til uttrykk i en survey-undersøkelse til alle bydelspolitikere og (3) inndelingen av bydelenes tildeling i funksjonsområder, ut i fra ”Grønn bok”. Spørsmålet er om bydelsutvalgene i forsøksbydelene har prioritert på en annerledes måte enn tilsvarende i de øvrige bydelene. Spesielt er spørsmålet om bydelspolitikernes budsjettønsker har fått større rad av gjennomslag, og om prioriteringene er mindre i samsvar med inndelingen av tildelingen i funksjonsområder.

Det er betydelige tekniske utfordringer knyttet til dette analyseopplegget. Av flere grunner har datamaterialet måttet tilrettelegges i

---

forkant av analysen. Vi skal her redegjøre for hvordan dette er gjort, slik at analysene lar seg etterprøve.

Det er benyttet brutto-tall for bydelenes budsjetter. Dermed er de nominelle tallene for bydelenes budsjetter høyere enn de nominelle tallene for tildelingen fra bystyret. Forskjellen er ikke ubetydelig. I bydelenes budsjetter utgjør bydelens inntekter om lag en tredjedel av brutto driftsutgifter. Grunnen til at brutto-tall er lagt til grunn, er at vi regner med at bydelene budsjetterer med brutto utgifter. Det vil si at de legger til grunn anslag for inntekter når budsjettet vedtas.

Hovedvekten av bydelenes tildelinger kommer gjennom det kriteriefordelte rammetilskuddet. I 2001 utgjorde dette i alt 5,25 milliarder. I tillegg ble 936 millioner fordelt utenfor kriteriesystemet, i form av kompensasjonsordninger og særskilte tildelinger. Kompensasjonsordningene (i 2001 i alt 383 millioner) skal delvis bidra til å utjevne forskjeller i bydelenes egne inntekter, for eksempel som følge av variasjoner i egenbetaling i barnehage.<sup>35</sup> Det finnes også kompensasjonsordninger for variasjoner i utgifter, slik som kompensasjonsordningen for sterkt funksjonshemmede. Vi har fordelt disse tilskuddene mellom funksjonsområdene, i henhold til oppstillingene i ”Grønn bok”. De såkalte særskilte tildelingene utgjorde i 2001 i alt 553 millioner. Den største posten her var i 2001 statstilskuddet innenfor omsorgstjenester. Også særskilte tilskudd er fordelt på funksjonsområdene.

Når kompensasjonsordningene for variasjoner i inntekter eksisterer, styrker dette etter vår oppfatning riktigheten av å legge bydelenes brutto budsjett-tall til grunn for analysene.

I årene 1999 og 2000 var oppstillingen av bydelenes budsjetter i Vedlegg til dokument nr. 3 fordelt på fem funksjonsområder, inklusive bydelsutvalg og administrasjon (FO-0) og økonomisk sosialhjelp (FO-4). Dette til tross for at kriteriesystemet opererer med syv funksjonsområder, i og med inndelingen av FO-2 Tiltak for barn og ungdom i a og b (barnevern er skilt ut som FO-2b) og utskillingen av tiltak for yngre funksjonshemmede i FO-3b. Vi har forsøkt å bruke inndelingen i poster til å skille ut FO-2b og FO-3b i bydelenes budsjetter for 1999 og 2001. For barnevern er dette uproblematisk, siden dette er ført opp som en egen post under FO-2. For FO-3 er situasjonen noe mer komplisert. Av de syv postene under FO-3 er tre lett identifiserbare som tiltak rettet mot funksjonshemmede. Men også

---

<sup>35</sup> I bydeler med lave gjennomsnittsinntekter vil flere av foreldrene betale lave takster for barnehageplass. Det er opprettet et eget tilskudd til bydelene for å kompensere for denne ulikheten.

deler av to av de andre postene er de facto utgifter til funksjons-hemmede, og ikke til eldre. I følge byrådsavdeling for finans er det korrekt å føre 3,3% av posten "Alders- og sykehjem, servicehjem og dagsentre" på FO-3b, og det øvrige på FO-3a. Tilsvarende er 17,2% av posten "Hjembaserte tjenester" ført under FO-3b.

Vi har valgt å ekskludere økonomisk sosialhjelp fra analysene. Grunnen til dette, er at det foreligger spesielle restriksjoner på disponeringen av disse midlene.

Det er spesielle problemstillinger forbundet med poster under FO-0, Bydelsutvalg og administrasjon. Noen av bydelene har ført opp svært store inntekter og utgifter på FO-0, andre ikke. For eksempel har bydel 12 Manglerud ført kr. 0.- i inntekter på FO-0, mens bydel 04 Sagene-Torshov har ført opp 88 millioner. I alt fire bydeler har ført over 30 millioner på inntekter, 3-4 bydeler har ført opp rundt 10 millioner, mens de fleste bare har ført et par millioner. Ved konsultasjon med en av bydelsdirektørene fremkom det at det er litt varierende praksis med hensyn til føring av inntekter og utgifter på FO-0. I en del bydeler med interne ordninger for kjøp og salg av tjenester, slik som husleie, energi og rengjøring, føres disse transaksjonene under FO-0. Videre forekommer det at alle utgifter til pensjoner føres under FO-0, samt at dette funksjonsområdet brukes til å bokføre underskudd som er fremført fra forrige budsjettår. Hovedpoenget i denne sammenheng er at budsjettert beløp under FO-0 i en del tilfeller reflekterer utgifter ut over det som går til "administrasjon" i streng forstand.

Disse problemene er håndtert ved at allokering innenfor det enkelte funksjonsområde er analysert for seg. I sluttrapporten fra evalueringen av forsøk med direkte valg i 1995 (Hagen m.fl. 1998) var analysen basert på hvert funksjonsområdes *andel* av bydelens totale budsjett. Denne fremgangsmåten førte til skjevheter i analyseresultatene. De "ikke-administrative" inntektene og utgiftene ført under FO-0 førte til at dette funksjonsområdet så ut til å ha blitt prioritert opp, men mye av denne effekten skyldtes altså bokføringspraksisen i bydelene.

### **Analysene**

Det skal nå gjennomføres en sammenligning av bystyrets budsjett-tildelinger til de åtte bydelene i årene 1999 – 2001, og budsjettene som er vedtatt av bydelsutvalgene de samme årene.



Tabell 5.4 *Åtte bydelers tildelinger fra bystyret ("tildelt") og deres egne budsjetter ("bydel") (1999-2001). Utgifter på det enkelte funksjonsområde i hele kroner pr. innbygger i aldersgruppene 0-12 år (FO-2a og b), 67 + år (FO-3a) bydelen, eller i bydelen (andre funksjonsområder), som prosent av gjennomsnittlig tildeling pr. innbygger (tilsvarende aldersgrupper) for alle de 25 bydelene. Bygjennomsnitt = 100. Se veiledning neste side.*

1999	FO-0, tildelt	FO 0, bydel	FO 1, tildelt	FO 1, bydel	FO 2a, tildelt	FO 2a, bydel	FO 2b, tildelt	FO 2b, bydel	FO 3a, tildelt	FO 3a, bydel	FO 3b, tildelt	FO 3b, bydel
Sag.-T. 1999	129,8	106,6	153,7	170,0	141,9	154,8	198,8	250,5	183,7	163,7	92,8	130,2
Sag.-T. 2000	131,7	233,1	157,0	174,8	148,7	159,1	201,5	252,4	189,1	161,4	96,5	120,4
Sag.-T. 2001	126,7	287,2	153,2	175,8	151,5	163,5	192,3	254,7	167,1	167,7	93,2	73,2
Grün. 1999	102,5	80,9	178,8	175,7	166,6	127,1	214,5	219,4	166,1	177,4	62,8	83,0
Grün. 2000	101,2	66,9	169,4	178,9	162,9	126,0	205,1	209,9	173,6	197,2	62,3	87,4
Grün. 2001	98,1	97,2	168,8	184,6	171,0	124,6	232,0	215,5	154,5	187,9	66,8	70,4
Bøler 1999	117,5	158,7	91,1	81,8	97,5	107,0	79,0	71,2	79,9	81,0	68,4	79,0
Bøler 2000	118,4	144,7	92,3	91,2	97,4	106,2	80,9	65,6	79,8	81,6	69,1	86,6
Bøler 2001	120,7	137,8	89,0	87,8	101,3	99,5	78,6	93,1	84,7	78,0	67,5	71,4
Øst. 1999	115,9	93,2	78,8	84,1	89,0	97,2	75,9	73,8	76,6	63,9	94,2	96,3
Øst. 2000	115,9	104,3	76,3	79,5	87,5	94,0	70,5	74,7	77,0	64,1	87,6	88,0
Øst. 2001	119,2	110,4	76,3	85,6	89,4	97,8	72,5	82,5	77,9	65,5	85,0	85,1
Stovner 1999	94,5	127,5	129,5	115,0	115,9	128,3	162,9	159,1	118,3	123,2	102,9	110,1
Stovner 2000	95,4	106,1	130,8	111,1	114,7	128,3	158,3	161,6	115,7	128,2	100,6	108,8
Stovner 2001	95,8	112,5	131,5	99,1	112,0	121,0	157,8	154,5	115,5	117,4	98,6	172,3
Grorud 1999	112,4	131,8	109,0	79,1	107,0	105,3	107,1	95,4	93,2	77,5	97,4	92,4
Grorud 2000	114,4	132,6	111,5	85,8	111,9	100,3	117,4	102,7	95,1	81,2	96,6	105,5
Grorud 2001	113,5	72,4	109,2	66,6	105,8	105,1	110,9	112,4	89,5	96,1	95,1	109,2

1999	FO-0, tildelt	FO 0, bydel	FO 1, tildelt	FO 1, bydel	FO 2a, tildelt	FO 2a, bydel	FO 2b, tildelt	FO 2b, bydel	FP 3a, tildelt	FO 3a, bydel	FO 3b, tildelt	FO 3b, bydel
Røa 1999	86,4	65,6	57,1	62,2	70,3	80,0	29,4	42,9	76,3	65,8*	122,5	110,3
Røa 2000	87,8	67,5	56,4	63,9	70,1	97,4	27,2	46,1	79,2	60,9*	122,2	100,0
Røa 2001	89,0	62,7	58,3	56,4	69,7	92,6	29,0	17,7	76,3	66,1*	126,5	153,4
Ullern 1999	74,3	77,1	53,5	50,4	64,3	77,7	27,0	47,5	68,1	63,8	83,7	80,4
Ullern 2000	75,0	60,4	54,5	54,0	65,5	78,9	22,2	40,3	67,9	61,0	83,7	90,2
Ullern 2001	76,9	73,3	56,4	43,8	64,4	79,2	25,2	38,0	69,3	75,7	86,5	89,5

\* Røa bydel fører utgifter til deler av eldreomsorgen annerledes enn de andre bydelene, som følge av konkurranseutsetting. Tallene for bydelen er dermed ikke sammenlignbare.

#### Veiledning til Tabell 5.4

Tabellen er basert på tall fra publikasjonen *Dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene* for 1999, 2000 og 2001 (det såkalte "Grønt hefte") og *Vedlegg til dokument nr. 3 - Bydelenes budsjett som vedtatt i bydelsutvalgene* for de samme årene. Tallene fremkommer som følger:<sup>36</sup>

Tildeling innenfor hvert enkelt funksjonsområde (i hele 1000 kroner) er delt på bydelens totale innbyggertall (FO-0, FO-1 og FO-2b), antall barn 0 – 12 år (FO-2a og b) eller antall eldre pensjonsalder (67 + år, FO-3a). Det er så beregnet gjennomsnittstall for alle bydelenes tildelinger innenfor hvert av funksjonsområdene på tilsvarende måte. Tallene i tabellen viser hvor mange prosent av disse gjennomsnittstallene den enkelte bydels tildeling utgjør.

For eksempel fikk bydel 4 Sagene-Torshov i 1999 en tildeling innenfor FO-2a på kr. 33454000,- inklusive kompensasjonsordninger. Delt på bydelens antall barn i 1999 (2706) blir dette en tildeling på kr. 12 363,- pr. barn. Den tilsvarende gjennomsnittsverdien for alle 25 bydeler er 8710,70. Dermed får Sagene-Torshov 141,9% av

<sup>36</sup> Analysen er inspirert av fremgangsmåten i rapporten *Hvor effektive er bydelene? Analyse av ressursbruk og tjenesteproduksjon*, av Roland Fürst og Lilliand Høverstad (2001). Fürst og Høverstad legger imidlertid til grunn data om bydelenes regnskaper, og analyserer ikke alle syv funksjonsområdene separat.

gjennomsnittlig tildeling pr. innbygger innenfor FO 2a. Det er dette tallet som fremkommer i kolonnen "FO 2a, tildelt".

Tilsvarende prosedyre er fulgt for tallene fra bydelenes budsjetter. Brutto utgifter pr. innbygger er uttrykt som prosent av gjennomsnitt for alle bydelene. Når tabellen viser at bydel Sagene-Torshov har verdien 154,8 betyr dette at bydelen har budsjettert mer penger pr. innbygger innenfor FO-2a enn det som lå i tildelingen fra bystyret, siden 154,8 er større enn 141,9.

Det må tas en del forbehold om beregningene, fordi det er lagt til grunn data fra bydelenes budsjetter. Det finnes innslag av varierende praksis i regnskapsføringen, som beskrevet på side 95. Dette slår spesielt ut i utgiftene for FO-0 for noen bydeler (Særlig Sagene-Torshov) og for utgiftene under FO-3a (særlig bydel Røa).

*Tabellen leses altså slik: Hvert tall i kolonnen "tildelt" skal sammenlignes med tallet ved siden av, i kolonnen "bydel". Hvis "tildelt" er høyere enn "bydel", har bydelen budsjettert med relativt mindre enn tildelt innenfor dette funksjonsområdet i det aktuelle året.*

\*

Vi skal nå oppsummere prioriteringene i de åtte bydelene over treårsperioden.

- Tabell 5.4 viser at bydel Sagene-Torshov i alle tre årene prioriterte utgifter til barn og unge og barnevern, samt tiltak for hele befolkningen og i 1999 og 2000 tiltak for yngre funksjonshemmede. Til gjengjeld ble utgifter innenfor FO-3a, tiltak for eldre, prioritert ned alle de tre årene. Bydelen har altså en konsistent prioriteringsprofil gjennom disse tre årene, som i hovedtrekk utgjør en satsing på barn og unge og barnevern, delvis finansiert ved en lavere prioritering av eldreomsorgen.
- Grünerløkka-Sofienberg bydel har generelt ligget tettere opp til bystyrets tildeling enn Sagene-Torshov. Grünerløkka-Sofienberg brukte noe mindre til tiltak til barn og unge og til bydelsutvalg og administrasjon enn tildelt, men har prioritert opp tiltak for eldre. I årene 1999 og 2000 ble også barnevernet prioritert.
- Bøler bydel prioriterte opp tiltak for barn og unge i 1999 og 2000, men ikke i 2001. Yngre funksjonshemmede er prioritert opp alle tre årene. Bøler brukte noe mindre enn tildelt til barnevern i 1999 og 2000, men prioriterte opp barnevernet i 2001. Eldreomsorgen har ligget tett opp til tildelingen.

- Østensjø bydel har i hele perioden prioritert opp tiltak for barn og unge, samt tiltak for hele befolkningen. Barnevernet ble prioritert opp i 2000 og 2001. Bydelen budsjetterte i perioden en mindre andel enn tildelt til tiltak for eldre, samt bydelsutvalg og administrasjon. Østensjø har dermed hatt en ganske konsistent prioriteringsprofil i disse tre årene, hvor unge har blitt prioritert høyere enn eldre.
- Stovner bydel har gjennom hele perioden prioritert opp tiltak for barn og unge, mens tiltak for hele befolkningen er prioritert ned. Barnevern og eldreomsorg ligger omtrent på samme nivå som tildelt.<sup>37</sup> Bydelen har hatt en meget konsistent prioriteringsprofil, hvor barn og unge er prioritert opp, delvis finansiert av en lavere satsing på tiltak for hele befolkningen.
- Grorud bydel er, nest etter Stovner og Bøler, den bydelen som bruker relativt mest pr. innbygger på tiltak for barn og unge – bydelens budsjett for FO-2a i 1999 er 11,8% høyere enn gjennomsnittet pr. innbygger i bydelen. Tallene indikerer imidlertid ingen konsistent prioriteringsprofil for bydelen.
- Røa bydel ser ut til å ha prioritert tiltak til barn og unge gjennom alle de tre årene, i tillegg til barnevern og til en viss grad tiltak for hele befolkningen (1999 og 2000). Tiltak for eldre er *tilsynelatende* prioritert lavere, men dette skyldes antagelig at bydelen budsjetterer deler av midlene til eldreomsorgen under et annet funksjonsområde (Fürst og Høverstad 2001). Tabellen gir dermed ikke grunnlag for å si noe om bydel Røas prioriteringer på dette området.
- Ullern bydel har prioritert barnevern, og tiltak for barn og unge gjennom alle de tre årene. Når det gjelder de øvrige funksjonsområdene, er det vanskelig å se noen konsistent profil.

## 5.4 Oppsummerende drøfting

Vi skal nå forsøke å trekke sammen trådene, og se hvordan bydelenes prioriteringer kan forstås i lys av befolkningsutvikling, politiske preferanser og inndelingen av bystyrets tildeling.

I det direkte valgte bydelsutvalget i bydel **Sagene-Torshov** har Ap, SV og RV hatt flertall siden 1995. Den uttrykte preferansen til dette

---

<sup>37</sup> Yngre funksjonshemmede er prioritert opp, og utgiftene til dette steg dramatisk i 2001. Denne posten er imidlertid så liten (3,4 millioner i 2001) at disse utslagene antagelig er tilfeldige.

flertallet har vært å prioritere barn og unge, fremfor tiltak for hele befolkningen. Disse preferansene gjelder også til en viss grad høyresiden i bydelsutvalget. Det viser seg at denne profilen i betydelig grad er gjennomført i budsjettene i perioden 1999 – 2001. Både tiltak for barn og unge (FO-2a) og barnevern (FO-2b) er prioritert høyere enn kriterietildelingen skulle tilsi, mens tiltak for eldre er prioritert lavere. Samtidig er andelen barn og unge relativt lav, og ikke stigende. Prioriteringen kan altså ikke tolkes som en tilpasning til forventet vekst i brukergruppen, og det er nærliggende å tolke prioriteringen som et utslag av politiske ønsker i bydelsutvalget.

I det oppnevnte bydelsutvalget i bydel **Grünerløkka-Sofienberg** har høyresiden flertall. Budsjettønskene hos høyresiden er imidlertid ikke så profilerte, i alle fall ikke slik de fremkommer i surveyundersøkelsen. Det er et visst ønske om å prioritere FO-1, tiltak for hele befolkningen. For venstresidens del er det et imidlertid et sterkt ønske om å prioritere opp tiltak for barn og unge, samt barnevern og yngre funksjonshemmede. Venstresiden er imidlertid i mindretall, og har ikke fått gjennomslag for sine preferanser i budsjettet. Tvert imot er tiltak for eldre tilsynelatende prioritert opp, selv om andelen av eldre er på sterk retur i bydelen. Dette kan tolkes som at bydelen ikke har nedjustert tiltak for eldre i takt med at bevilgningene til dette har sunket fra 2000 til 2001.

Bydelsutvalget i bydel **Bøler** ble valgt i 1995 og i 1999. Venstresiden har flertall, men både høyre- og venstresiden ønsker å prioritere opp barnevernet. Venstresiden ønsker i tillegg å prioritere tiltak for barn og unge, mens høyresiden ønsker å prioritere tiltak for eldre. Det viser seg at venstresiden har fått realisert sine ønsker til en viss grad. Tiltak for barn og unge er prioritert opp i 1999 og 2000, barnevern i 2001. Tiltak for eldre er ikke prioritert opp, selv om det er en sterk økning i andelen av de aller eldste i bydelen.

Også i det oppnevnte bydelsutvalget i bydel **Østensjø**, hvor høyresiden har flertall, har venstresiden ønsket å prioritere barn og unge. Dette ønsket deles imidlertid til en viss grad av politikerne på høyresiden. Et spesielt trekk ved bydelsutvalget i Østensjø er dessuten at venstresiden er mer opptatt av å prioritere tiltak for eldre enn det høyresiden er. Dette ønsket kan ha å gjøre med den sterke økningen i eldrebefolkningen i bydelen: Det har blitt hele 23,8% flere innbyggere over 80 år siden 1998. Venstresiden har imidlertid ikke flertall, og bydelen har ikke prioritert opp tiltak for eldre i perioden 1999-2001. Men det tverrpolitiske ønsket om å prioritere barn og unge er gjennomført konsistent. Også barnevernet har vært et satsingsområde.

I det valgte bydelsutvalget i bydel **Stovner** har venstresiden flertall. Vi ser her den mest vanlige polariseringen i budsjettønskene, ved at venstresiden ønsker å prioritere tiltak for barn og unge, høyresiden tiltak for eldre. Stovner har en ganske stabil aldersfordeling, så befolkningsutviklingen har antagelig ikke hatt så stor innvirkning på dette. Det viser seg at venstresiden konsistent har fått realisert sine preferanser gjennom perioden. Tiltak for eldre er prioritert tett opp til kriterietildelingen, mens tiltak for barn og unge er prioritert opp.

I det oppnevnte bydelsutvalget i bydel **Grorud** er høyresiden i flertall. Høyresiden ønsker å prioritere tiltak for eldre, samt for hele befolkningen. Bydelen har en ganske høy andel eldre, men denne andelen øker bare svakt. Det blir færre yngre pensjonister og flere av de aller eldste. Tallene i Tabell 5.4 indikerer imidlertid ikke at bydelen har hatt noen konsistent profil på prioriteringene i årene 1999 – 2001. Dette kan ha å gjøre med en stram budsjettsituasjon i bydelen.

I bydel **Røa** har høyresiden hatt flertall siden det første valget, i 1995. Høyresiden har hatt et ønske om å prioritere tiltak for eldre, og dette er også i samsvar med den sterke økningen i andelen av de aller eldste i bydelen. Analysen som er presentert i Tabell 5.4 gir dessverre ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt disse preferansene er realisert i årsbudsjettene. Tabell 5.4 viser at tiltak for barn og unge, og i noen grad barnevern, har vært prioritert i bydelen i årene 1999 – 2001.

Det oppnevnte bydelsutvalget i **Ullern** bydel står overfor en ganske stabil befolkningssammensetning. Endringene i aldersgruppene har vært beskjedne i perioden. Det er et tverrpolitisk ønske om å prioritere barn og unge, og dette ønsket ser det ut til at bydelen har fått realisert. Både FO-2a og b er blitt prioritert høyere enn tildelt alle tre årene, mens øvrige funksjonsområder ligger nær opp til tildelingen.

## 5.5 Konklusjoner

I analysene i dette kapittelet er årsbudsjettene for 1999 – 2001 i åtte bydeler analysert ut ifra fordelingen av budsjettet mellom funksjonsområdene. Disse fordelingene er sammenholdt med befolkningsutviklingen i bydelene, med bydelspolitikernes budsjettønsker (slik de fremkommer i en survey-undersøkelse), med sammensetningen av bydelsutvalgene og med inndelingen av bydelenes tildelinger fra bystyret i funksjonsområder.

Vi har valgt å analysere tildeling og budsjett ved å sammenligne tildelingen til den enkelte bydel, innenfor det enkelte funksjons

område, pr. innbygger i bydelen, som prosent av tilsvarende gjennomsnittlig tildeling for alle bydelene.

Det viser seg at det i flere av bydelene er påtagelig samsvar mellom prioriteringene, slik de fremkommer i Tabell 5.4 på side 97, og bydelspolitikernes budsjettønsker, som fremkommer i Tabell 5.3 på side 92. I flere tilfeller er det ikke spesielt samsvar mellom disse prioriteringene og befolkningsutviklingen, som skisseres i Tabell 5.1. Og det er ofte betydelige avvik mellom den fordelingen av tildelingen som ligger i kriteriesystemet, og den som gjenfinnes i bydelenes budsjetter.

Dette indikerer etter vårt skjønn at bydelene har fått til en bevisst politisk profil i sine årsbudsjetter. Et klart eksempel på dette, er budsjettene for bydel Sagene-Torshov. Her er andelen barn og unge ganske beskjedne, og bydelens tildeling innenfor FO-2a og FO-2b har avtatt sakt de siste årene. Samtidig er det et uttrykt ønske i bydelsutvalget om å prioritere tiltak innenfor dette området, og dette gjenspeiles i bydelens budsjetter.

*I alle de tre valgte bydelsutvalgene med flertall på venstresiden ser det ut til at man har klart å få til en slik politisk profilering av budsjettet. På Røa er det vanskeligere å se en tilsvarende grad av samsvar mellom preferanser og budsjett, men dette kan ha budsjettekniske årsaker.*

I de fire oppnevnte bydelsutvalgene, som her fungerer som sammenligningsbydeler, fines det imidlertid også eksempler på at politiske budsjettønsker ser ut til å ha fått gjennomslag. Dette gjelder særlig Østensjø og Ullern bydeler. I Østensjø har det vært et tverrpolitisk ønske om å prioritere tiltak for hele befolkningen, som er i samsvar med budsjettutviklingen. Det samme er tilfelle for tiltak for barn og unge i Ullern bydel.

Det som er påfallende, er mest at de politiske ønskene er noe mer partipolitisk polariserte i forsøksbydelene enn i de øvrige bydelene. Og i Østensjø og Ullern har det i størst grad vært tverrpolitiske budsjettønsker som har blitt realisert. I Sagene-Torshov, Bøler og Stovner ser man i større grad at flertallet i bydelsutvalget har fått sine ønsker gjennomført. Dette kan tolkes som at partiskillelinjene har blitt noe sterkere som en følge av valget, eventuelt at flertallet i bydelsutvalget har fått en sterkere bevissthet rundt sin maktposisjon.

Analysene gir ikke grunnlag for å trekke svært bastante konklusjoner når det gjelder betydningen av direkte valg for omfanget av det lokale tilsnittet i bydelsutvalgenes prioriteringer. Analysene indikerer at det i

flere av bydelene er betydelig grad av samsvar mellom bydelspolitikernes oppgitte budsjettønsker og innretningen av egen bydels årsbudsjett. Og preferansene er ikke alltid i samsvar med endringene i befolkningssammensetningen. Det er ikke vårt inntrykk at inndelingen av tildelingene i funksjonsområder spiller noen avgjørende rolle for bydelsutvalgenes prioriteringer, siden flere av bydelene vedtar budsjetter med betydelige avvik fra inndelingen av tildelingen.

NIBRs oppfatning er at forsøksbydelene ser ut til å ha lykket med å få til en innretning av sine årsbudsjetter som kan tilbakeføres til uttrykte politiske preferanser blant flertallskonstellasjoner i bydelsutvalget. Også flere av de oppnevnte bydelsutvalgene ser ut til å ha fått til dette. Men inntrykket fra de oppnevnte bydelsutvalgene er at preferansene som får gjennomslag, i større grad har et tverrpolitisk fundament i bydelsutvalget. Dette kan antyde at ”flertallsmakten” er noe sterkere i de valgte bydelsutvalgene enn i de oppnevnte.



## 6 Bydelsutvalgenes styringsmuligheter

### 6.1 Innledning

Det desentraliserte styringssystemet i Oslo kommune bygger på en balanse mellom bydelsutvalgenes styringsansvar lokalt, og de fullmakter til helhetlig, overordnet styring som er lagt til bystyret og byrådet. Denne balansen mellom lokalt og sentralt nivå i kommunen kommer til uttrykk i en bystyremelding om organiseringen av Oslo kommune, hvor det heter at

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.<sup>38</sup>

Forholdet mellom styringsnivåene er beskrevet i rapporten ”Desentralisert myndighet i Oslo”,<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Bystyremelding 2/95, s. 13

<sup>39</sup> NIBR-prosjektrapport 1997:26

<sup>40</sup> Side 21

Det vises i rapporten til at bystyret i utgangspunktet har vide fullmakter overfor bydelene.<sup>41</sup> 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. 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 beskrev kort i avsnitt 1.3 i denne rapporten hvordan Bystyrets og byrådets styringsinteresser i det desentraliserte systemet kan defineres gjennom begrepet ”helhetlig, overordnet styring”. Dette begrepet inneholder tre aspekter:

- Politisk retningsgivende styring overfor bydelene
- Økonomistyring
- Gode relasjoner mellom styringsnivåene

Innholdet i denne ”helhetlige overordnede styringen” vil påvirke bydelsutvalgenes handlefrihet, alt etter hvordan styringen utøves. Spørsmålet om bydelsutvalgenes handlefrihet har stor relevans for forsøket med direkte valg til bydelsutvalg. Når det skrives ut valg til et politisk organ, er det naturlig å knytte forventninger til at dette organet har reelle beslutningsfullmakter og en viss faktisk handlefrihet. Hvis bydelsutvalgene *i realiteten* ikke har noen handlefrihet, kan det hevdes at valgene er en form for spillfekteri, hvor velgerne føres bak lyset. Ved å avvikle et valg, inviteres innbyggerne i bydelene til å utpeke representanter som skal handle på deres vegne. Hvis bydelsordningen ikke setter de valgte bydelspolitikere i stand til å fatte reelle beslutninger, har de ikke mulighet til å utføre de funksjoner deres velgere har pålagt dem. Dette har å gjøre med kravet til legitimitet, at ”avgjørelser blir presentert i folkets navn”(Christophersen 1969). Selve hensikten med å opprette politiske organer kan trekkes i tvil, hvis organet ikke har reell beslutningsmyndighet. Michael Goldsmith har uttrykt dette som følger:

---

<sup>41</sup> Slike hjemler finnes blant annet i ”Reglement for bydelsforvaltningene” og ”Instruks for økonomiforvaltningen”.

If local governments lack the ability to determine for themselves the mix of local goods and services, as well as local tax rates, then (...) local governments are no more than an administrative arm of the central state, and the election of local representatives serves little purpose. (Goldsmith 1995, p. 229)

Bydelsordningen i Oslo er bygget på denne forutsetningen, ved at bydelsutvalgene er gitt betydelig formell beslutningsmyndighet. Samtidig har vi vist til at de relevante kommunale reglementer gir bystyret nær sagt alle fullmakter til å overprøve lokale beslutninger. Dermed er spørsmålet om det politiske forholdet mellom styringsnivåene et spørsmål om praksis vel så mye som formell organisering. Dermed er det relevant å se på hvordan aktørene i systemet opplever situasjonen i praksis. En ren studie av systemets formelle oppbygging vil ikke kunne gi noe utvetydig bilde av disse forholdene.

Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er det følgende:

Har forsøket med direkte valg påvirket det politiske forholdet mellom styringsnivåene i kommunen?

Dette spørsmålet skal besvares gjennom tre empiriske innfallsvinkler. Vi skal først gjennomgå noen resultater fra undersøkelsen til bydelspolitikere fra 2001, hvor det er inkludert flere spørsmål om bydelsutvalgets styringsevne og forholdet til kommunen sentralt. Videre skal vi gå gjennom de sakene hvor vedtak i et bydelsutvalg er anket inn for bystyret. Endelig skal vi trekke på intervjudata.

På hvilken måte kan det tenkes at forsøket med direkte valg har påvirket de politiske styringsrelasjonene? Vi skal legge til grunn to antagelser:

- Det kan hende at de valgte politikere opplever sitt lokale politiske mandat som styrket, slik at de legger relativt større vekt på lokale beslutningspremisser.
- Det kan hende at valget gir bydelspolitikere en bevisstgjøring rundt egen rolle, slik at de i større grad utnytter de frihetsgrader som ligger i systemet.

Selv om de valgte bydelspolitikere ikke formelt sett har noe annet mandat enn de oppnevnte, kan det dermed hende at de vurderer situasjonen annerledes. Dette skal bringes på det rene gjennom analysen av resultater fra undersøkelsen rettet mot bydelspolitikere.

Hvis valget fører til en økt vektlegging av lokale beslutningspremisser og en økt utnyttelse av de lokale frihetsgradene, kan det hende at forholdet mellom styringsnivåene i kommunen blir stilt overfor større utfordringer. Det har blitt hevdet at særlig bydelsutvalg som har en annen partisammensetning enn bystyret vil kunne komme på kollisjonskurs med kommunen sentralt, fordi prioriteringene vil avvike i høyere grad. Dette er motivasjonen for å videreføre studien av bruken av ankeinstituttet, som ble gjennomført for perioden 1988 – 97 i sluttrapporten fra evalueringen av valget i 1995 (Hagen mfl. 1998). Har bruken av ankeinstituttet økt som følge av forsøket med direkte valg? Har beslutninger i de tre bydelsutvalgene med en avvikende partisammensetning i forhold til bystyret særlig ofte blitt anket?

## 6.2 Bydelspolitikernes vurderinger

I dette avsnittet skal det presenteres noen resultater fra surveyundersøkelsen til bydelspolitikere i 2001, samt fra intervjuundersøkelsen som ble gjennomført i 2000. Spørsmålene tar opp bydelsutvalgenes styringsevne, den lokale handlefrihet og forholdet til bystyret og byrådet.

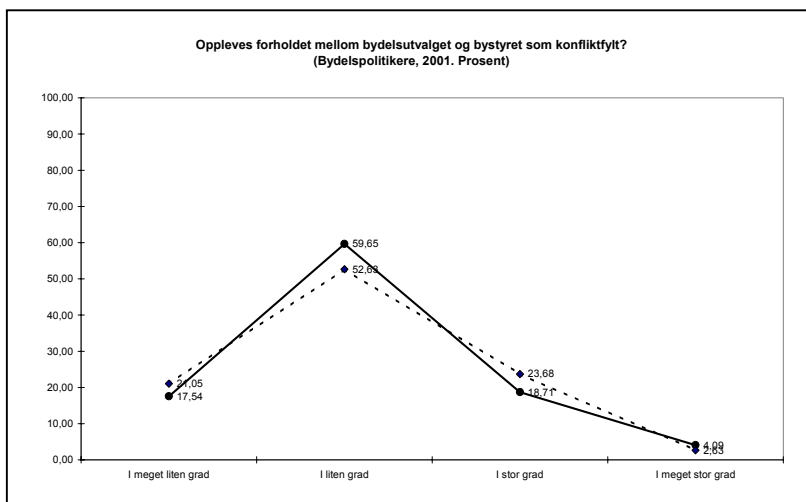
I surveyundersøkelsen ble bydelspolitikere bedt om å besvare følgende to spørsmål:

- I hvilken grad vil du beskrive forholdet mellom bydelsutvalget og *bystyret* som konfliktfylt?
- I hvilken grad vil du karakterisere forholdet mellom bydelsutvalget og *byrådet* som konfliktfylt?

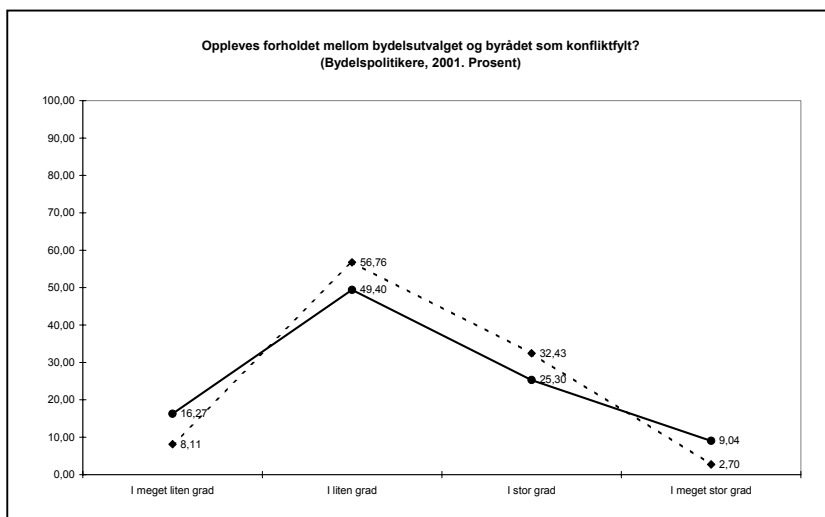
Svaralternativene var: I meget liten grad - I liten grad - I stor grad - I meget stor grad.

Figur 6.1 og Figur 6.2 nedenfor viser svarfordelingene på disse to spørsmålene, fordelt mellom valgte bydelspolitikere og deres oppnevnte kolleger i de øvrige 21 bydelene.

Figur 6.1 *I hvilken grad vil du beskrive forholdet mellom bydelsutvalget og bystyret som konfliktfylt? Bydelspolitikere, 2001. Prosent, N=212. Valgte bydelspolitikere (stiplet linje) og oppnevnte bydelspolitikere (heltrukken linje).*



Figur 6.2 *I hvilken grad vil du karakterisere forholdet mellom bydelsutvalget og byrådet som konfliktfylt? Valgte bydelspolitikere (stiplet linje) og oppnevnte bydelspolitikere (heltrukken linje).*



Figur 6.1 og Figur 6.2 viser at det er ganske moderate forskjeller mellom de to gruppene av politikere, særlig når det gjelder forholdet til bystyret. 26% av de valgte bydelspolitikere mener at forholdet til *bystyret* i stor eller meget stor grad er konfliktfylt, mens 23% av de oppnevnte mener det samme. Tilsvarende tall for forholdet til *byrådet* er 34% og 35%. Det er ganske få som mener at forholdene i meget stor grad er konfliktfylte, men her er det verdt å legge merke til at nesten en av ti oppnevnte politikere har oppgitt dette svaralternativet.

Forholdet til byrådet oppleves tydeligvis som mer konfliktfylt enn forholdet til bystyret, men det er altså ganske moderate forskjeller mellom gruppene av politikere på dette punkt. Undersøkelsen gir ikke inntrykk av at bydelspolitikere jevnt over opplever forholdet til bystyret og byrådet som grunnleggende konfliktfylt.

I intervjumaterialet uttaler noen bydelspolitikere at de mener kontrollen fra sentralnivået er for tett:

Politikerne driver administrativ detaljstyring, det gjør de fordi de politiske kriteriene for styring av administrative områder er for uklare. For eksempel stilles det ikke krav til kvalitet.

Denne politikeren mener altså at kriteriene for hva som er gode lokale løsninger på ulike politikkområder bør bli klarere, fordi det vil lette presset på det som oppfattes som å være detaljstyring. Det kom også fram oppfatninger om at substansen i politikken var blitt borte:

Hvis vi vil ha en klar politisk ledelse bør substansen i politikken diskuteres.

Slik situasjonen er nå, mente denne politikeren, ble bydelspolitikken detaljstyrt i for stor grad fra sentralnivået, det var rammene i større grad enn innholdet det ble fokusert på. Noen politikere gir eksempler på det de betrakter som "overstyring". Det kan dreie seg om innkjøp av datautstyr, omleggingen av bostøtteordningen som også involverte deler av sosialhjelpsbudsjettene. Den kommunale boligpolitikken ble hyppig nevnt som et område sentralnivået i større grad burde kunne overlate til bydelsnivået, og bydelene oppfattet det som at de ble overstyrt fordi høringsuttalene deres ikke ble tatt hensyn til. Dette gjelder for saker som boligpolitikk, diverse typer bevillinger, konsesjoner og søknader om bruksendringer. Politikerne hadde også synspunkter på at de i en del tilfeller ble hørt i saker uten signifikans for egen bydel, mens de sakene bydelspolitikere oppfattet som viktige ikke kom til høring. Det er ikke noe markant skille mellom politikere i bydeler med og uten direkte valg i disse spørsmålene,

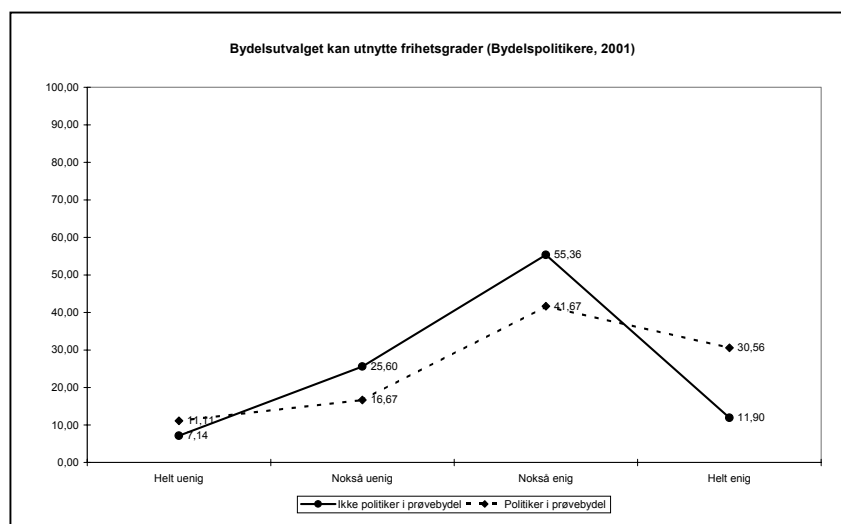
detaljstyringen oppfattes negativt i begge typene bydeler og det er ingen som uttrykker forventinger om at den kan komme til å opphøre.

I surveyundersøkelsen ble bydelspolitikerne videre bedt om å ta stilling til en rekke påstander om bydelspolitikken, inkludert noen som har å gjøre med styringsrelasjonene. Disse påstandene er:

- Bydelsutvalget klarer å utnytte de frihetsgrader som faktisk ligger i bydelsordningen
- Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale
- Byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende i forhold til bydelene

La oss først se på spørsmålet om bydelsutvalgenes utnyttelse av egne frihetsgrader. Svarfordelingen er gjengitt i Figur 6.3 nedenfor.

Figur 6.3 *Bydelsutvalget klarer å utnytte de frihetsgrader som faktisk ligger i bydelsordningen. (Bydelspolitikere, 2001)*



Her er forskjellene mellom de to gruppene av politikere ganske store. Generelt er de valgte politikere mer optimistiske når det gjelder egen evne til å utnytte frihetsgradene som ligger i bydelsordningen. Hver tredje av de valgte er helt enig i påstanden, mens tilsvarende for de oppnevnte er en av ti.

Intervjumaterialet styrker i stor grad dette inntrykket, men de kvantitative resultatene kan nyanseres noe. Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at *alle* bydelspolitikere, uavhengig av direkte valg eller ikke, mener at det bydelslokale handlingsrommet kunne vært bedre. Alle reflekterer videre over at handlingsrommet i all hovedsak er økonomisk begrenset. Innenfor denne typen begrensning er det imidlertid noen ulike oppfatninger. Om lag halvparten av de intervjuede politikerne mener at handlingsrommet er begrenset fordi bydelens økonomi er dårlig, og at den er så dårlig at det i stor grad begrenser alle typer politiske initiativer som kan tas i bydelene. Den andre halvparten skiller mellom det økonomiske og det politiske handlingsrommet, og mener at det fortsatt er rom for å ta ulike typer lokale politiske initiativer. Politikere på sentralt nivå framhevet at:

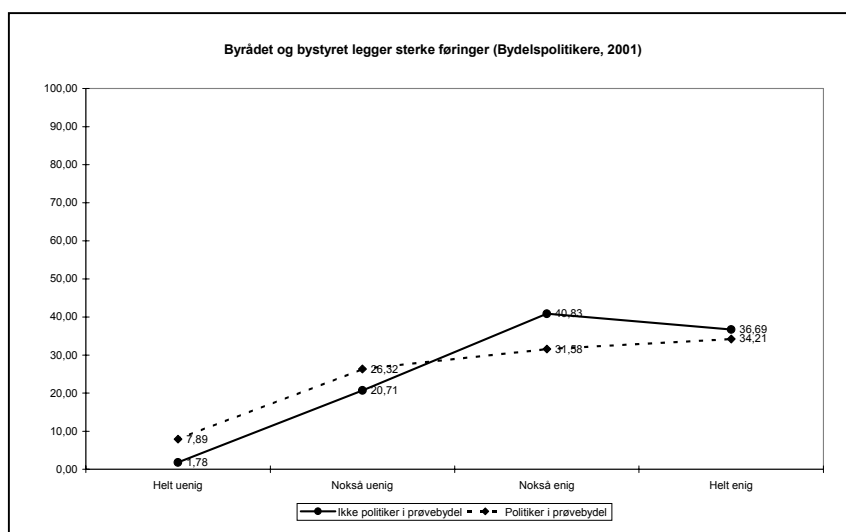
Det er nok muligheter som er uavhengige av økonomi, mange bydeler får til veldig mye. Bydelene styres forskjellig og det er forskjeller. Noen bydeler håndterer situasjonen mye bedre enn andre.

Ut ifra intervjumaterialet ser det dermed i utgangspunktet *ikke* ut som om forsøksvalget har betydning for hvordan synspunktene fordeler seg. I begge typene bydeler finner vi politikere som har de ulike synspunktene. I bydeler med direkte valg er det imidlertid flere som refererer til prosjekter som er gjennomførte, satt i gang eller er på diskusjonsplanet. Dette kan styrke funnet som presenteres i Figur 6.3, der det kommer fram at politikerne i bydeler med direkte valg i større grad selv mener at de klarer å utnytte de frihetsgradene som ligger i bydelsordningen. Samtidig varierer synet på eget handlingsrom innenfor bydeler, og det varierer også mellom medlemmer av de samme partiene både i og mellom bydeler. Det kan pekes på at også andre faktorer enn det direkte valget spiller inn på den bedømmingen de bydelslokale politikerne gjør av det lokale handlingsrommet. Det kan være oppfatninger som dels er knyttet til parti, men det kan også være oppfatninger som formes uavhengig av systemets utforming. Relevante faktorer som kan ha forklaringskraft er dermed grad av erfaring, grad av nettverk i bydelen og politikernes interesse for å drive fram bydelens egne initiativer.

De neste tre påstandene dreier seg om styring og styringssignaler fra byrådet og bystyret. Figur 6.4 viser holdningen til påstanden ”Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale”.



Figur 6.4 *Byrådet og bystyret legger så sterke føringer på bydelen at bydelsutvalgets reelle styringsmuligheter er helt marginale (Bydelspolitikere, 2001)*

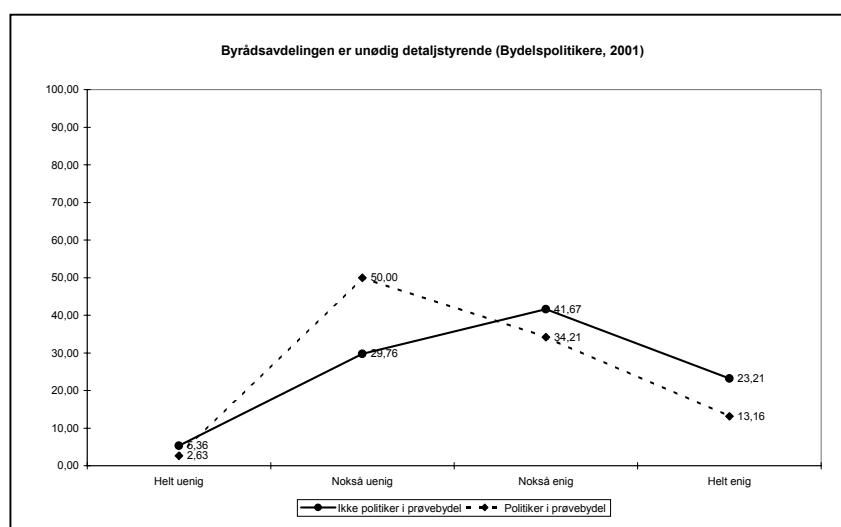


Det mest slående ved Figur 6.4 er egentlig den høye andelen som er helt eller delvis enige i påstanden. Rundt 65 – 75% av bydelspolitikere er helt eller nokså enige, og dette er en indikasjon på at de reelle fullmaktene nok kan oppleves som mindre romslige enn det som ligger i organiseringen av bydelsordningen.

Også her er det en viss forskjell mellom de valgte og de oppnevnte politikerne, men forskjellen er ganske beskjeden. De valgte politikerne vurderer føringene fra bystyret og byrådet som noe mindre sterke enn det de oppnevnte gjør.

Figur 6.5 viser svarfordelingen for påstanden ”Byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende i forhold til bydelene”.

Figur 6.5 *Byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende i forhold til bydelene (Bydelspolitikere, 2001)*



Her er forskjellene mellom de to gruppene av politikere noe større. Halvparten av de valgte politikerne er *nokså uenige* i at byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende. Blant de oppnevnte er det langt færre som er uenige i påstanden.

Det er interessant å sammenligne resultatene som fremkommer i Figur 6.4 og i Figur 6.5. Mens 65 - 75% mener at føringene fra bystyret og byrådet svekker bydelsutvalgets styringsmuligheter, er det 45 - 65% som mener at byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende. Dette kan tolkes dit hen at det er de overordnede føringene som oppleves som mest bindende, ikke styringen "i smått". Med andre ord kan det hende at de overordnede politiske føringene (for eksempel budsjettammen) oppleves som sterkere enn de mer saksspesifikke (delvis administrative) føringene som kommer fra byrådsavdelingen.

Det er også relevant å se disse funnene i sammenheng med spørsmålet om konflikter mellom styringsnivåene (Figur 6.1 og Figur 6.2). Mens rundt 22 - 35% av politikerne opplever at forholdet til bystyret og byrådet i stor eller meget stor grad er *konfliktfylt*, er det altså 65 - 76% som mener at byrådets og bystyrets *føringer* legger store begrensninger på handlefriheten. Kan det være slik at det først og fremst er "detaljstyring", altså inngripen i spesifikke saker, som skaper konflikter, og at dette forekommer i begrenset grad? I alle fall er

inntrykket at ”føringer” oppleves som mer treffende begreper enn ”konflikt” og ”detaljstyring”.

## 6.3 Anke

### Innledning

I dette avsnittet skal vi videreføre studien av bruken av ankeinstitutet som ble startet i evalueringen av valget i 1995 (Hagen m.fl. 1998).

Ankeinstitutet er hjemlet i reglement for bydelene,<sup>42</sup> hvor det heter (§ 4-3) at:

”Bydelsdirektøren plikter å forlange et vedtak brakt inn for bystyret, dersom vedtaket etter bydelsdirektørens vurdering strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer. Kravet om å ringe saken inn for bystyret må legges frem i bydelsutvalgets møte, eller varsles i møtet og deretter fremsettes innen en uke. Kravet fremsettes for byrådet, med kopi til bydelsutvalget. Bydelsutvalget skal uten opphold sende eventuell uttalelse til byrådet.

Ordføreren, byrådet eller den byrådet eller vedkommende byråd utpeker, kan i bydelsutvalgets møte forlange et vedtak brakt inn for bystyret.

Beslutning om å bringe et vedtak inn for bystyret har oppsettende virkning. Saken bringes uten opphold til bystyret for endelig avgjørelse.”<sup>43</sup>

Det må antas at ankeinstitutet gir bystyret mulighet til å omstøte ethvert vedtak i et bydelsutvalg, siden det er vanskelig å tenke seg et vedtak i et bydelsutvalg som ikke berører overordnede retningslinjer. I det følgende avsnittet skal vi oppsummere noen hovedkonklusjoner fra den første evalueringen, for perioden 1988 – 1997. Deretter skal vi se på hvordan bruken av anke har utviklet seg i perioden etter dette.

### 1988 – 1997

I forbindelse med evalueringen av valget i 1995 (Hagen m.fl. 1998) ble det gjort forsøk på å identifisere alle tilfeller hvor vedtak i et bydelsutvalg har blitt anket inn for bystyret (inntil 1993 til

---

<sup>42</sup> Vedtatt av Oslo bystyre 20.10.1999, sak 595

<sup>43</sup> Dette er den fullstendige teksten i § 4-3.

formannskapet). Studien gjaldt perioden fra opprettelsen av bydelsordningen i 1988 og frem til 1. 7. 1997. Undersøkelsen innbefattet gjennomgang av sakskart for alle møter i byrådet i perioden, søk i kommunens database, intervjuer med politikere og tjenestemenn, og gjennomgang av dokumenter for sakene som ble identifisert. Sakene som ble identifisert er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.1 *Ankesaker og konfliktsaker mellom lokalt og sentralt nivå i Oslo kommune 1.1.1988-1.8.1997 (E): Vedtak fattet enstemmig, nær enstemmig eller tverrpolitisk. (S): Vedtak fattet av en flertallskoalisjon av alle representanter for et eller flere partier på borgerlig eller sosialistisk side*

Bydel/år/ Kategori	Saksinnhold	Utfall	Bydels- utvalget	Bystyret/ Formann- skapet
Ullevål- St.Hanshaugen 1990  Årsbudsjettet	Bydelsutvalget ble ikke samlet om saldert årsbudsjett.	Årsbudsjettet vedtatt av bystyret.	(E)	(S)  Vedtatt av H, V, Frp, KrF
Romsås 1990  Årsbudsjettet	Saldert årsbudsjett anket av administrasjonssjefen pga. kutt i bevilgning til barnevern.	Administrasjonssjefen fikk medhold i anken. Bystyret påla bydelsutvalget å dekke inn kostnadene til barnevern.	(E)  SV gikk i mot vedtaket.	(E)
Helsfyr-Sinsen 1990  Årsbudsjettet	Saldert årsbudsjett anket av administrasjonssjefen pga. store kutt i bevilgning til administrasjon, og overføringer av stillingshjemler.	Anke bare delvis imøtekommet.	(S)  Vedtatt av H og Frp	(E)
Uranienborg- Majorstuen 1992  Salderingen	Budsjettvedtak anket av administrasjonssjefen, da bydelsutvalget ikke aksepterte aktivitetsreduksjoner.	Anken ble avvist.	(E)	(S)  Vedtatt mot 6 stemmer fra H og KrF.

Bydel/år/ Kategori	Saksinnhold	Utfall	Bydels- utvalget	Bystyret/ Formann- skapet
Sagene- Torshov 1992  Salderingen	Budsjettvedtak anket av administrasjonssjefen, da bydelsutvalget ikke aksepterte aktivitetsreduksjoner.	Anken ble avvist.	(S)  Vedtatt <u>mot</u> 6 stemmer fra H og Frp	(E)
Gamle Oslo 1994  Salderingen	Budsjettvedtak anket av administrasjonssjefen, da bydelsutvalget ikke aksepterte aktivitetsreduksjoner.	Anken ble avvist.	(E)	(E)
Søndre Nordstrand 1994  Salderingen	Turbulens i forbindelse med merforbruk av sosialhjelpsmidler.	Det ble utløst tilleggsbevilgning og endring i kriteriesystemet	(E)	(E)
Røa 1996  Salderingen	Salderingsvedtak forutsatte tilleggsbevilgning.	Tilleggsbevilgning avvist	(S)  Vedtatt <u>mot</u> 2 stemmer fra A	(E)  Vedtatt <u>mot</u> 1 stemme fra RV
Helsfyr-Sinsen 1989  Annen budsjettrelatert	Anke fra finansdirektøren på disposisjon av tilleggsbevilgning til å flytte ferdigbehandlede pasienter ut fra Aker sykehus.	Bydelen fikk delvis medhold. Kostnader til sykehjems plasser vedtatt dekket 50/50 av bydelen og bystyret.	(S)  Vedtatt av H og Frp	(S)  Vedtatt av H, KrF, Frp.
Bøler 1989  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsutvalget vedtok å ikke befatte seg med konsesjonssaker for videoforhandlere. Vedtaket anket av administrasjonssjefen.	Anken ble imøtekommet. Bydelsutvalget pålagt å avgi innstillinger i konsesjonssaker	(E)  Vedtatt av 3 stemmer fra A, 1 fra H, 1 fra Frp samt leder	(E)  Vedtatt <u>mot</u> Frps og SVs stemmer

Bydel/år/ Kategori	Saksinnhold	Utfall	Bydels- utvalget	Bystyret/ Formann- skapet
Bygdøy- Frogner 1991  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsutvalget avviste pålegg fra finansdirektøren om å kjøpe tildelte rehabiliteringsplasser. Vedtaket anket.	Anken ble imøtekommet.	(Ukjent)	(E)
Sagene- Torshov 1991  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsutvalget avviste pålegg fra finansdirektøren om å kjøpe tildelte rehabiliteringsplasser. Vedtaket anket.	Anken ble imøtekommet.	(E)	(E)
Røa 1996  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsutvalget vedtok at innvilgelse av personlig assistent til hjelpetrengende skulle utsettes. Vedtaket ble anket.	Anken ble imøtekommet.	Ukjent, p.g.a lukket møte. Vedtatt med 8 mot 5 stemmer.	(E)
Romsås 1997  Ikke primært budsjettrelatert	Vedtatt i bydelsutvalget om å avvise nye satser for skolefritidsordningen anket av administrasjonssjefen.	Anken ble avvist, da bystyret i mellomtiden hadde vedtatt hvordan det opprinnelige vedtaket skulle tolkes.	(E)  Vedtatt av 4 stemmer fra A, 1 fra SV, 1 fra RV og 1 fra H.	(E)

Hovedobservasjonene i sluttrapporten fra 1998 er:

- Det ble identifisert 14 ankesaker. Dette tallet inkluderer tre saker hvor vi ikke fant at formell anke var utløst, men hvor vedtak likevel ble brakt inn for bystyret. Formell anke er dermed funnet i 11 tilfeller.
- Av de 11 formelle ankene ble fire avvist av bystyret eller formannskapet. Bydelsutvalget fikk med andre ord medhold for sitt syn.
- 9 av 14 saker var direkte budsjettrelaterte, og har å gjøre med årsbudsjettet, budsjettsalderingen i løpet av året, eller andre budsjettmessige forhold.

- I *alle* sakene hvor det har oppstått “konflikter” mellom bydelsutvalget og bystyret/ formannskapet har partigrupper lokalt gått mot sine partifeller sentralt. Enten har et enstemmig bystyre/ formannskap omgjort enstemmige eller splittede vedtak lokalt, eller så har en majoritetskoalisjon i bystyret/formannskapet gått i mot vedtak i bydelsutvalget som enten var fattet enstemmig eller av egne partifeller.
- Fem av sakene hadde sitt utgangspunkt i de fire forsøksbydelene, men tre av disse sakene fant sted i perioden 1989 – 92, flere år før valgene til bydelsutvalg ble avvirket. De to sakene som tok utgangspunkt i vedtak fattet av et valgt bydelsutvalg, fant sted i bydel Røa i 1996.

På bakgrunn av dette, ble det konkludert med at avvikende partisammensetning i bydelsutvalg og bystyre ikke ser ut til å føre til noen oppblomstring av politiske konfliktsaker på tvers av styringsnivåene. De to ankene som kan knyttes til forsøksbydelene fant sted i den bydelen hvor sammensetningen av bydelsutvalget blokkmessig var på linje med sammensetningen av bystyret. Og når hele perioden sees under ett, viser det seg at partigrupper i bydelsutvalgene uansett går mot sine partifeller på rådhuset, når det oppstår konflikter.

Vi skal nå se om disse konklusjonene må revideres sett i lys av erfaringene fra perioden 1997 – 2001.

### **1997 - 2001**

Alle saker i byrådet fra 1.1.1997 til 1.10.2001 er gjennomgått. Dette inkluderer både saker hvor byrådet har vedtaksrett og saker hvor byrådet innstiller til bystyret.<sup>44</sup>

NIBRs gjennomgang av perioden 1988-1987 (Klausen 1997, Hagen, Klausen og Aardal 1998) inkluderte en anke på et vedtak i bydel Romsås i 1997. Dette var den siste anken som ble registrert i undersøkelsen. *I årene etter denne saken er det registrert tre tilfeller hvor vedtak i et bydelsutvalg er anket inn for bystyret.* Disse sakene tok utgangspunkt i vedtak i Bjerke, Stovner og Grorud bydelsutvalg. Stovner bydelsutvalg er blant de valgte bydelsutvalgene, og dette er altså den første gangen siden 1995 at anke ha blitt utløst i et bydelsutvalg med en annen partisammensetning enn bystyret. Vi skal i det

---

<sup>44</sup> Gjennomgangen har vært basert på listene over saker i byrådet som er lagt ut på Oslo kommunes nettsted. Alle sakstitler ble kontrollert, og alle saker som ut i fra dette virket relevante er undersøkt nærmere ved å se på saksfremstillingen.

følgende gi korte fremstillinger av de tre sakene, og deretter vurdere implikasjonene av disse sakene for konklusjonene fra studien i 1998.

### **Saksfremstillinger**

Saken i Bjerke bydel gjaldt et vedtak fattet i bydelsutvalget den 28. januar 1999. Utgangspunktet for saken var at selskapet Vennersborg AS ønsket å bygge ut 250 boliger i området "Lunden Hageby" i Bjerke bydel. Selskapet tilbød bydelen et samarbeide, ved at 53 av boligene skulle bygges som omsorgsboliger. Selskapet skulle videre levere hjemmebaserte tjenester til beboerne i disse boligene etter bestilling fra bydelen. Det ble lagt til grunn at byggingen av omsorgsboligene ville utløse statlige oppstartings- og kompensasjonstilskudd

Selv om bydelen i en sak om utbygging av eldreomsorgen hadde beregnet at det i perioden 1998-2003 ville være behov for 60-68 nye omsorgsboliger, gikk administrasjonssjefen<sup>45</sup> imot tilbudet fra selskapet. Administrasjonen la i stedet frem et eget forslag om hvordan behovet for omsorgsboliger skulle møtes. Forslaget fra administrasjonen refererte til bydelens vedtatte planer for utbygging og omdisponering av eksisterende bygningsmasse. Bydelsutvalget behandlet imidlertid ikke forslaget fra administrasjonen, men vedtok i stedet med 7 mot 6 stemmer et forslag om at bydelen skulle imøtekomme tilbudet fra Vennersborg AS.

Administrasjonssjefen var ikke i forkant av møtet kjent med forslaget som ble vedtatt, og hadde ikke kunnet vurdere hvorvidt forslaget var i tråd med gjeldende kommunale reglementer og retningslinjer. Han valgte å anke vedtaket inn for bystyret fordi han antok at det ville være i strid med Anskaffelsesreglementet, Instruks for økonomiforvaltning, og Bystyremelding nr. 1/98 "Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune." Hovedelementet i anken var at bydelsutvalget ikke hadde vurdert om tilbudet fra Vennersborg AS var konkurransedyktig, slik anskaffelsesreglementet krever. Dessuten heter det i reglementet at direkte kjøp over kr. 150 000.- bare kan vedtas under gitte forutsetninger, som ikke var oppfylt i dette tilfelle.

Byrådet støttet administrasjonssjefens resonnementer, og tilrådte bystyret å omstøte vedtaket i bydelsutvalget. Bystyret vedtok den 8. desember 1999 å ta administrasjonssjefens anke til følge.<sup>46</sup>

Saken i Stovner bydel tok utgangspunkt i en rapport skrevet av avdelingssjefen for Stovner sykehjem, på anmodning fra tilsyns

---

<sup>45</sup> Nå: Bydelsdirektøren

<sup>46</sup> Bystyresak 762



utvalget i bydelen. Rapporten omhandlet en hendelse ved sykehjemmet, som involverte en ansatt ved sykehjemmet. Pårørende til en beboer ved sykehjemmet hadde vært i kontakt med tilsynsutvalget, som på bakgrunn av dette ba om at rapporten skulle utarbeides.

Bydelsdirektøren ønsket ikke å legge frem rapporten for tilsynsutvalget, både fordi innholdet i rapportens innhold etter bydelsdirektørens vurdering kunne gi grunnlag for personalmessige forføyninger, og fordi den inneholdt opplysninger som etter forvaltningslovens § 13 er taushetsbelagte. Tilsynsutvalget skrev til bydelsutvalget og ba om å få rapporten forelagt, og bydelsutvalget bestemte i lukket møte den 25. mai 2000 at bydelsdirektøren skulle bes om å legge rapporten frem for tilsynsutvalget. Vedtaket i bydelsutvalget ble fattet med 8 mot 5 stemmer, etter forslag fra Frp.

Bydelsdirektøren anket vedtaket inn til bystyret, blant annet med henvisning Tilsynsutvalgets rolle.<sup>47</sup> Bystyret vedtok den 20. juni 2001 å ta anken til følge. Vedtaket ble fattet mot 12 stemmer (RV, Frp og fire uavhengige representanter stemte mot).

Saken i bydel Grorud tok utgangspunkt i en orientering fra bydelsdirektøren om arbeid med konkurranseutsetting i bydelen.<sup>48</sup> Under behandlingen av saken fremmet Arbeiderpartiet med støtte fra RV følgende forslag til vedtak:

Bydelsutvalget går i mot at administrasjonen skal arbeide videre med deling av Grorud bydels arbeidstakere i bestiller- og utførerenheter, og med videre arbeid med konkurranseutsetting og privatisering av bydelens tjenester.

Bydelsdirektøren varslet i bydelsutvalgets møte at hvis forslaget ble vedtatt, ville hun vurdere å anke vedtaket inn for bystyret. Arbeiderpartiets forslag ble likevel vedtatt med 7 (4 AP, 1 RV, 2 UAVH) mot 4 (H) stemmer. Bydelsdirektøren krevet dermed vedtaket anket inn for bystyret.

Byrådet innstilte at anken skulle tas til følge. I saksfremstillingen fra byrådet vises det til at bydelsutvalgets vedtak er i strid med overordnede styringssignaler vedtatt av bystyret, mer spesifikt

---

<sup>47</sup> I byrådssaken refereres dette som følger: "Tilsynsutvalget er et saksforberedende organ for bydelsutvalget og har ingen vedtakskompetanse. Tilsynsutvalgene skal ikke være saksbehandlere og er heller ikke selv noen formell klageinstans og de har ikke tilgang til klientopplysninger og kan i liten grad gå inn i enkeltsaker." (Byrådssak 100/01)

<sup>48</sup> Sak 48/01 på møte den 22. mai 2001.

verbalvedtak F7, hvor det blant annet heter at *”Byrådet bes bruke konkurranse som virkemiddel for å bedre kvaliteten i tjenestetilbudet og frigjøre ressurser”*, samt verbalvedtak F8, som har formuleringen *”Byrådet bes arbeide videre med å skille mellom bestiller- og utførerrollen for å etablere klarere ansvarsforhold og skape en mer effektiv organisering og sikre at etater og bydeler ivaretar befolkningens behov.”*

Bystyret vedtok den 29. august 2001 å oppheve vedtaket i bydelsutvalget. Vedtaket ble gjort mot 2 stemmer (RV).

Det kan dermed føyes tre saker til de som er referert i den tidligere undersøkelsen. Oversikt over sakene finnes i Tabell 6.2 nedenfor.

Tabell 6.2 *Vedtak i bydelsutvalg som er anket i perioden 1.8.1997 – 1.8.2001*

Bydel/år/ Kategori	Saksinnhold	Utfall	Bydelsutvalget	Bystyret
Bjerke 1999  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsdirektøren anket vedtak i bydelsutvalget om å imøtekomme henvendelse fra privat firma om utbygging av omsorgsboliger.	Anke imøtekommet	(S)  Vedtatt med 7 mot 6 stemmer	(S)  Vedtatt av H, V, Frp, KrF
Stovner 2000  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsdirektøren anket et vedtak i bydelsutvalget om å overlevere en rapport om en hendelse ved et sykehjem til tilsynsutvalget i bydelen.	Anke imøtekommet	(S)  Vedtatt med 8 mot 5 stemmer (forslag fra Frp)	(S)  Vedtatt mot 12 stemmer (RV, Frp og uavhengige)
Grorud 2001  Ikke primært budsjettrelatert	Bydelsdirektøren anket vedtak i bydelsutvalget om å gå imot at bydelsdirektøren skulle arbeide videre med konkurranseutsetting, privatisering og bestiller-utførermodeller.	Anke imøtekommet	(S)  Vedtatt av Ap, RV, uavh. med 7 mot 4 stemmer (H)	(E)  Vedtatt mot 2 stemmer (RV)

Disse sakene representerer egentlig lite essensielt nytt i forhold til sakene fra perioden 1988 – 1997. Antall ankesaker i perioden 1988 – 2001 er nå 14, i tillegg til de tre sakene hvor det ikke ble innlevert

formell anke. I alle de tre nye sakene fikk bydelsdirektøren medhold, og det har dermed inntruffet i alt 10 tilfeller hvor bystyret har omgjort vedtak i et bydelsutvalg.

Det avgjørende spørsmålet er om ankesaken med opphav i Stovner bydel med noen rimelighet kan tilskrives det faktum at bydelsutvalget på Stovner er valgt, og har en annen partisammensetning enn bystyret. Etter vår oppfatning virker dette lite sannsynlig. Saken dreier seg ikke om politiske prioriteringer i bydelsutvalget, og det er vanskelig å se at partisammensetningen i seg selv skulle ha noen relevans for vedtaket. Det som heller ligger til grunn, er tilsynelatende en uenighet i synet på tilsynsutvalgets rolle og funksjoner. Dette legges også til grunn av et mindretall i helse- og sosialkomiteen (Ap og SV), som bemerker at det bør legges frem en sak for bystyret om tilsynsutvalgenes arbeidsoppgaver.

*Etter NIBRs oppfatning er det dermed rimelig å holde fast ved hovedkonklusjonen fra evalueringen fra 1998: Det er lite som tyder på at avvikende partisammensetning i bydelsutvalg og bystyre fører til en oppblomstring av ankesaker.*

Med 14 – 17 saker i løpet av 13 år, er også hovedobservasjonen at dette er en del av styringssystemet som kommer til anvendelse meget sjelden. I disse snart 14 årene er det gjennomført nær 350 ”Bydelspolitiske årsverk”, og sett i lys av dette, er 14 – 17 et meget lite tall.

## 6.4 Direkte valg og politisk integrasjon mellom styringsnivåene

Det er forholdsvis høy grad av politisk integrasjon mellom nivåene slik bydelsutvalgsordningen nå er utformet. Politisk integrasjon peker mot hvordan sentral/ lokal-dimensjonen i kommunalpolitikken er ordnet. Den er ikke utformet på samme måte som den kan være i andre nordiske storbyer; ved at det er overlappende medlemskap mellom kommunestyre og bydelsutvalg. Det er en form som fokuserer integrasjon på systemnivå, mens det vi finner i Oslo i størst grad fokuserer partiene som den kanalen som skal formidle mellom nivåene. Partiene vil, uansett hvordan kommunikasjonen er organisert, være en kanal som formidler meninger og synspunkter mellom nivåer i det politisk-administrative systemet. Dette er en del av partienes *raison d'être*. Partikanalen kan ha formelle og uformelle sider. I Oslo er partikanalen formalisert på vanlig måte med representantskap eller

fylkespartier. I det følgende skal vi se litt nærmere på BU-forum, et forum alle partiene som er med i undersøkelsen har etablert.

I følge informasjonen vi har fått fra partienes sentralnivå er det bydelsutvalgenes leder, nestleder eventuelt gruppeleder som møter i de store partienes BU-forum. I de mindre partiene inviteres alle bydelsutvalgsmedlemmene. I alle partiene møter det kommune-styrerepresentanter eller gruppeledere/fraksjonsledere på BU-møtene. I posisjonspartiene møter det også byråder, hvis det behandles saker innenfor deres ansvarsområde. Partiene har møter i BU-forum med forskjellig hyppighet, de større partiene ser ut til å arrangere møter hyppigere enn de mindre partiene. BU-forum tas i bruk for å diskutere aktuelle saker som er til behandling på bydelsnivå. Det tas også i bruk for å presentere bestemte tema på bredere basis, og ellers er det erfaringsutveksling som kommer på en tredjeplass i bydelspolitikernes opplisting av hva som er målsetningene for BU-forum.

Alle partiene i undersøkelsen har avsatt personalressurser på sentralt nivå som er knyttet direkte til BU-forum. I hvilken grad de har slike ressurser varierer med partienes størrelse, men alle har en fast person som har ansvar. På et direkte spørsmål om BU-forum ble tatt i bruk for å styre de lokale politikerne, ble det påpekt at det ikke var BU-forums målsetning å ”instruere” de bydelslokale politikerne. Det ble ikke oppfattet som noe problem at bydelspolitikerne kunne bli for autonome, politikerne på sentralnivået understreket at bydelene hadde tillit. Men likevel ble det pekt på at:

.... det er jo mange egenrådige folk. Det er ikke noe sentralistisk styring av bydelene, heller tvert i mot. De gjør som de vil. Vi kan ringe etterpå og spørre ”hvorfør i alle dager stemte dere for det forslaget?” Da får vi en eller annen type taktisk vurdering. Det er jo også politisk uenighet innad i .... og det kan tenkes at bydelsutvalgene er forskjellig politisk. Det er ikke mulig å drive noe sentralstyring der.

Dette sitatet omhandler ett parti, men det ble påpekt fra alle at det kunne være et ønske å samordne politikken, å kunne arbeide til dels enhetlig med politikk på kommunalt nivå. Samtidig ble det understreket at det var 25 bydeler, og at de kunne variere på en slik måte at å holde fast på at det skulle føres en enhetlig politikk fra sentralt nivå ville være vanskelig i visse konkrete tilfeller.

”Det er noen som har imponert meg veldig” var det en sentral politiker som sa. ”De tenker bydelens beste, og tar i bruk enstemmigheten som

et redskap for å sikre bydelens beste. Det hender jo at de er enstemmige fra RV til Frp”. En annen mente at :

.... Politikere fra alle partiene føler behovet for å kunne gå inn i et konsensusbasert samarbeid på lokalnivå. De ønsker å stå fritt i forhold til de standpunktene både bystyrepolitikere og stortingspolitikere har. BU-politikerne sitter nærme brukerne, nærme folk flest, dem som politikken er utviklet til det beste for.

Lokale politikere framhevet også at de ikke følte seg styrt, men at BU-forum var et tilbud de aktivt kunne gjøre seg nytte av. De fikk trygghet både for egne og partiets standpunkter, og kunne dermed avvike fra partiets standpunkt hvis det skulle vise seg nødvendig. BU-forum ble også framhevet som et sted der bydelspolitikere kunne hente trygghet i forhold til det ansvaret man får for å iverksette politikk på lokalt nivå i kommunen fordi ”Det er nok tøft å være politiker der ute”, som en sentralt plassert politiker uttrykte seg.

Spørsmålet om styring kan konkretiseres noe ved å peke på hvordan BU-forum er tatt i bruk av partier i henholdsvis posisjon og opposisjon. Posisjonspartiene pekte på at de tok i bruk BU-forum for å samordne politiske initiativer med bydelspolitikere. Det betyr at også bydelspolitikere kunne komme inn på et tidlig tidspunkt i utformingen av politiske initiativer og være i forkant i forhold til resten av bydelsutvalget. Dette må trolig i større grad ses som en mulighet for bydelspolitikere til å delta i å utforme politikken enn som et redskap for at sentralnivået kan styre lokalnivået. For opposisjonspartiene fungerte BU-forum som skissert over, men det interessante med dette er at BU-forum dermed blir et dynamisk organ som også endrer funksjon i forhold til om partiene er i posisjon eller opposisjon.

I en del av uttalelsene kommer spenningene mellom nivåene i bydelsordningen tydelig frem for partienes del. Partiene har som en av sine oppgaver å tydeliggjøre ideologiske forskjeller, for på den måten å konkurrere om velgere på sentralt nivå i kommunen. De forskjellene som dermed kommer fram kan fungere godt i den parlamentariske ordningen Oslo kommune har, og bidra til å plassere det politiske ansvaret hos det til enhver tid regjerende parti eller koalisjon av partier. De samme ideologiske forskjellene fungerer ikke alltid like godt på bydelsnivå, der det for mange politikere først og fremst er et poeng å komme fram til gode, praktiske løsninger som ikke favoriserer noen sosialgrupper framfor andre. Som vi også skal vise i neste kapittel er det mange politikere på bydelsnivå som derfor mener

at bydelsutvalget har en hovedoppgave i å komme fram til konsensus i mange saker. Men dette er en av årsakene til at det er vanskelig for partiene sentralt å "instruere" sine lokale politikere. BU-forum kunne dermed gi bydelspolitikere den nødvendige støtten de trengte for å avvike fra partiets standpunkter i diverse spørsmål. Denne støtten gis ikke bokstavelig, men den kan komme som en form for tillit de lokale politikere føler at de får fra sentralt nivå.

BU-forum var også et forum partienes lokale medlemmer så på som positivt i spørsmålet om politisk skolering. Arbeiderpartiet (og til dels Høyre) avviker fra dette, fordi det kun er leder og nestleder som møter i BU-forum. Det betyr at det i mindre grad er et forum der nye politikere kan skolere seg i disse partiene.

I tillegg til BU-forum er det uformelle kanaler mange bydelspolitikere tar i bruk. Alle sentrale politikere som er intervjuet pekte på at de ressursene som var etablert for å betjene det lokale nivået ble brukt. Politikere tok kontakt via telefon, email etc. og det ble oppfattet som at ganske mange gjorde dette. Likevel var det enkelte lokale medlemmer som kunne peke på at deres parti hadde få tradisjoner for å ta i bruk uformelle kanaler, også for kun å stille forholdsvis enkle spørsmål, og at det derfor var vanskelig for en del av dem å håndtere sin situasjon lokalt.

Oppsummeringsvis kan det pekes på at partiene på sentralnivået kunne ønske seg en situasjon der det var mulig å føre en helhetlig politikk, det vil si muligheten til å styre og instruere, lokalnivået. Dette medfører imidlertid ikke at det gjøres forsøk på å gjennomføre slik styring. De fleste partiene peker på at de har takhøyde i forhold til behovet for å finne fram til en lokal konsensus. De har også forståelse for at sentralnivået i en del tilfeller kan oppfattes som en samlet "fiende" på bydelsnivå, blant annet fordi økonomien er stram. Dermed gis det et inntrykk av at bydelsnivået har forholdsvis gode muligheter til å styre i alle fall de desentraliserte sakene: Politikere oppfatter i liten grad at de detaljstyres, selv om det kan gis eksempler på at nettopp det skjer, de oppfatter egne styringsmuligheter som gode, det er få ankesaker og de enkelte partiene stiller sine lokale representanter fritt til å fatte beslutninger i tråd med en felles bydelslokal politikk.

## 6.5 Konklusjoner

Analysene i dette kapittelet tyder på at forsøket har gitt merkbare forskjeller i holdninger mellom de valgte og de oppnevnte politikere, i alle fall på en del områder. Forsøket med direkte valg ser ut til å ha

ført til ubetydelige forskjeller i oppfatning når det gjelder konflikter mellom styringsnivåene. Men de valgte bydelspolitikere er mer optimistiske med hensyn til egen evne til å utnytte frihetsgradene i systemet. De har et litt mindre pessimistisk syn på bindingene som ligger i bystyrets og byrådets føringer, og de opplever i ganske mye mindre grad enn sine oppnevnte kolleger at byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende overfor bydelene.

*Samlet gir dette et inntrykk av en klar holdningsendring hos de politikere som er valgt, i forhold til de som er oppnevnte. De valgte politikere ser ut til å oppleve sin posisjon som en del friere enn de oppnevnte, og de er mer optimistiske med hensyn til sine egne muligheter til å utføre en politisk styringsrolle innenfor det desentraliserte systemet.*

Studien av anker på vedtak i bydelsutvalgene viser at i alt 17 vedtak i bydelsutvalgene er brakt inn for avgjørelse i bystyret siden bydelsordningen ble opprettet i 1988. Siden det første valget til bydelsutvalg ble avvirket i 1995, har i alt tre saker (av disse 17) blitt brakt inn for bystyret. I alle disse tilfellene fikk anken medhold, og vedtakene ble omgjort.

*NIBRs konklusjon er likevel at forsøket med direkte valg ikke ser ut til å ha gitt økte politiske konflikter mellom styringsnivåene i kommunen, selv om tre av de valgte bydelsutvalgene har fått en annen sammensetning enn bystyret. To av sakene tok utgangspunkt i den forsøksbydelen hvor partisammensetningen lå nærmest opp til den i bystyret, nemlig Røa bydel, hvor Høyre har rent flertall. Saken i Stover bydel kan ikke med rimelighet knyttes til partipolitiske avveininger. Videre viser det seg at partigrupper i bydelsutvalgene ofte går mot sine partifeller på rådhuset når det oppstår konflikter, også i bydelene med oppnevnte bydelsutvalg.*

Etter NIBRs oppfatning har forsøket med direkte valg i liten grad påvirket styringsrelasjonene i Oslo i negativ retning, slik noen av motstanderne mot forsøket fryktet. I den grad forsøket har påvirket styringsrelasjonene, har dette skjedd ved at de valgte bydelspolitikere har fått en annerledes og noe mer positiv oppfatning av egen rolle og posisjon. Samlet sett gir disse analysene inntrykk av at de positive aspektene ved "lokalisme" har blitt styrket som følge av forsøket, ved at bydelspolitikere har mer positive oppfatninger av sin egen rolle og posisjon i styringssystemet. Samtidig er ikke inntrykket at de negative assosiasjonene til begrepet "lokalisme" har blitt mer fremtredende som en følge av forsøket.

## 7 Intensiv studie av fire bydeler

### 7.1 Innledning

Som et ledd i evalueringen er det gjennomført et intensivt opplegg, hvor fire bydeler er studert i dybden. Hensikten med disse undersøkelsene har vært å gi et mer inngående bilde av det politiske livet i noen enkeltbydeler enn det som er mulig gjennom de kvantitative tilnærmingene som er valgt i evalueringen for øvrig.

To av de fire bydelene som er valgt ut har direkte valgte bydelsutvalg, nemlig Sagene-Torshov og Bøler. De to øvrige bydelene, Grünerløkka-Sofienberg og Østensjø, er tatt med som sammenligningsbydeler. Disse to bydelene er valgt fordi de har mye til felles med de to forsøksbydelene med hensyn til befolknings sammensetning og levekår, størrelse, politisk opinion og beliggenhet. Noen nøkkelopplysninger som har lagt til grunn for utvelgelsen er presentert i Tabell 7.1 nedenfor.

Tabell 7.1 Nøkkelopplysninger om de fire bydelene

<i>Bydel</i>	<i>Immbyggere</i>	<i>Andel 67-79 år</i>	<i>Andel 0-6 år</i>	<i>Budsjett (hele mill.)</i>	<i>Budsjett pro cap (hele kr.)</i>	<i>Opinion (Stemte Ap, SV, RI, % 1999)</i>	<i>Sosialhjelp (% av innb.)</i>
Sagene-Torshov	27642	7,28	5,80	473100	17,1	57,6	11
Grünerløkka-Sofienberg	26870	4,04	6,87	363361	13,5	63,7	14,4
Bøler	13313	14,12	9,01	138312	10,4	51,1	5,4
Østensjø	15393	14,85	7,32	171571	11,1	46,9	6,2

Innbyggertall: 1.1.2001. Budsjett-tall: 2001. Andre tall: Kommunal håndbok for Oslo



Mens Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg er folkerike, østlige sentrumsbydeler, er Bøler og Østensjø relativt små bydeler utenfor sentrum. Sentrumsbydelene har færre innbyggere i de øverste og nederste alderskategoriene, og politisk opinion ligger lenger mot venstre. Samtidig er det langt flere i de to sentrumsbydelene som berøres av økonomisk sosialhjelp, og disse bydelene har til dels betydelig høyere budsjett-tildelinger per innbygger. Størrelsen på disse tildelingene er både avhengig av aldersfordeling og sosio-økonomiske forhold (se kapittel 5 for mer om dette).

Problemstillingene i undersøkelsen er knyttet til begrepene ”vitalitet” og ”lokalisme”, som er drøftet i innledningskapittelet. Vi vil forvente at aktiviteten i de direkte valgte bydelsutvalgene i høyere grad enn i sammenligningsbydelene er preget av en aktiv, politisk deliberasjon og betydelige innslag av lokale beslutningspremisser. Med grunnlag i drøftingen i innledningskapittelet vil vi anta at de valgte bydelsutvalgene er preget av høyere grad av vitalitet og lokalisme. Når det gjelder aktivitetene i bydelsutvalgene, er det egentlig ikke så stor praktisk forskjell mellom disse begrepene. Økt aktivitet og engasjement (”vitalitet”) i et bydelsutvalg vil mest sannsynlig innebære at bydelsutvalget har en sterkere lokalpolitisk stilling, med andre ord at et aktivt bydelsutvalg forventes å være aktivt på bydelens vegne (”lokalisme”). Dette kan komme til uttrykk empirisk slik det antydes i spørsmålene ovenfor, ved at flere av sakene har sitt opphav lokalt, ved at komiteer og partigrupper foreslår flere saker, og ved at færre av sakene ”klubbes gjennom” uten dissens. Det kan også komme til uttrykk ved at bydelspolitikere samhandler aktivt med enkeltpersoner, organisasjoner og lignende i bydelen for å iverksette politikk eller ta politiske initiativer. Noen av de mest sentrale spørsmålene som skal besvares er de følgende:

- Hva slags saker behandles i bydelsutvalgene? Behandler de direkte valgte bydelsutvalgene i større grad saker som har sitt opphav i bydelen?
- Hvem foreslår sakene som behandles av bydelsutvalgene? Er lokale partigrupper og komiteene under bydelsutvalget mer aktive mht. å foreslå saker i de valgte bydelsutvalgene? Er bydelsdirektøren en viktigere forslagsstiller i bydelsutvalgene som *ikke* er valgt?
- I hvilken grad avgjøres saker ved enstemmighet? Er det mindre enstemmighet i de valgte bydelsutvalgene?
- Hva slags saker er det enstemmighet rundt? Er det mindre grad av enstemmighet i saker fra bydelsdirektøren eller fra kommunen sentralt i de valgte bydelsutvalgene?

- Hvor stabile er partikoalisjonene i bydelsutvalgene? Er det noen tendens til at de valgte politikerne i mindre grad holder partidisiplinen enn de oppnevnte bydelspolitikere?
- Har bydelspolitikere kontakt med organisasjoner og lignende i bydelene, blir de kontaktet av innbyggerne?
- Hva betyr det direkte valget for politikernes oppfatninger?

## 7.2 Metode

Motivet for å velge to bydeler som deltar i forsøket og to sammenligningsbydeler som ikke gjør det, er å se om forsøket har gjort at det politiske liv i bydelene er blitt endret som følge av forsøket. Siden antallet bydeler er lavt, er det ikke mulig å generalisere disse funnene ut ifra en kvantitativ logikk. Vi kan ikke gå ut ifra at Grünerløkka-Sofienberg og Østensjø er representative for alle de 21 bydelene hvor det ikke har blitt gjennomført forsøk med direkte valg. Slike resonnementer er heller ikke poenget når det gjennomføres intensive undersøkelser. Hensikten er heller å gi en forholdsvis inngående beskrivelse av det politiske livet i disse bydelene, se hvordan dette varierer mellom bydelene, og forsøke å koble disse variasjonene til spørsmålet om direkte valg gjennom resonnementer.

Kapittelet er i hovedsak basert på to datakilder: Intervjuer med bydelspolitikere og bydelsdirektører i de fire bydelene, samt en gjennomgang av protokoller (møtebøker) fra alle møter i de fire bydelsutvalgene i en periode.

### **Datsett for protokollstudien**

Undersøkelsen av saker og voteringer omfatter alle møter i de fire bydelsutvalgene i perioden september 2000 – juni 2001. Alle forslag som ble tatt opp til votering ble registrert. Det er registrert i alt 772 forslag til vedtak i de 36 møtene som ble avholdt i de fire bydelsutvalgene i denne perioden. Forslagene fordeler seg som vist i Tabell 7.2 nedenfor.

Tabell 7.2 *Forslag til vedtak som er kodet i datasettet. Antall forslag, fordelt på møter og bydeler*

	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerløkka-Sofienberg</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>
September	3	26	19	15
Oktober	6	29	22	18
November	12	15	0	7
Desember	13	47	18	57
Desember (II)	0	0	59	0
Januar	8	0	0	11
Februar	0	21	25	22
Mars	18	16	27	20
April	22	20	0	22
Mai	14	31	22	11
Juni	12	26	31	27
<b>I alt</b>	<b>108</b>	<b>231</b>	<b>223</b>	<b>210</b>

Tallet 0 indikerer at det ikke ble avholdt møte i bydelsutvalget denne måneden. På Bøler ble det avholdt to møter i desember 2000, i de andre bydelene ikke.

Det oppsto et problem i registreringen, ved at bydelene fører sine protokoller på litt forskjellige måter. Spesielt viste det seg at bydel Sagene-Torshov ikke fører protokollsakene som vedtak på samme måte som i de andre bydelene. Dette vil i det følgende bli håndtert ved at disse sakene ekskluderes fra flere av analysene.

### Intervjudata

Det er gjennomført 22 intervjuer med bydelspolitikere. Leder og nestleder i hver bydel ble valgt ut, samt en representant for alle partiene som er representert i de respektive bydelsutvalg.<sup>49</sup>

Tabell 7.3 *Antall intervjuede bydelspolitikere fordelt på parti og kjønn*

<i>Parti</i>	<i>AP</i>	<i>SV</i>	<i>Krf</i>	<i>H</i>	<i>Frp</i>
Mann	4	2	2	3	2
Kvinne	4	2	0	2	1

<sup>49</sup> Det har vært noe frafall, det rammet særlig Frp.

De intervjuedes erfaring med politisk arbeid varierer. Det er flest med lang erfaring blant de intervjuede i de største partiene, men det er også intervjuet flere fra disse. Representantene for Frp og Krf merket seg ut med å ha den korteste erfaringen med politisk arbeid, men det var også Ap- og høyrerepresentanter som hadde det. Blant SV-representantene ble det intervjuet en med svært liten erfaring. Erfaringen var i de fleste tilfellene ervervet som representanter på kommunalt nivå eller i bydelene, men noen hadde erfaring fra andre former for politisk arbeid. Hva som oppfattes som å være inngangsbilletten til politisk arbeid på bydelsnivå varierer med erfaring. Alle med liten erfaring viste til at det var bydelslokale saker som fikk dem inn i politikken, men også de satte sine beveggrunner i sammenheng med et ønske om å drive politikk, og det ble pekt på at de lokale sakene måtte ses i en større sammenheng. Kun fire argumenterte med at lokal deltakelse var en plikt de oppfattet at de hadde.

### 7.3 Bydelenes politiske organisering

Bydelene står i stor grad fritt angående hvordan de ønsker å organisere seg. Det er nedfelt i kommunens reglement for bydelene at det skal etableres et arbeidsutvalg (AU) med fem medlemmer, videre er bydelen pålagt å ha et Eldreråd, et tilsynsutvalg for sykehjem og hjemmetjenestene og en klagenemnd. De fleste bydelene har imidlertid valgt også å etablere komiteer som kan ta på seg delegerede oppgaver, og som kan fungere som saksforeberedende organer for BU. Det nedfelles i de reglementer bydelene selv utarbeider for sin virksomhet. Politisk organisering for bydelene som inngår i undersøkelsen skisseres i Tabell 7.4.

Tabell 7.4 *Politisk organisering i de undersøkte bydelene*

<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Sagene- Torshov</i>	<i>Grünerløkka- Sofienberg</i>
Helse- og eldre-komité	Helse- og sosial-komité	Helse- og sosial-komité	
Sosial- og oppvekst- komité	Kultur- og oppvekst- komité	Barne- og unge- komité	Oppvekst- og kultur- komité
Bydelsutviklings- kultur og miljøkomité	Bydelsutviklings- komité	Bydelsutviklings- komité	Teknisk- og miljø- komité

Kilde: Intervju med direktørene i bydelene, presentasjonsskriv fra bydelene

I alle bydelene har komiteene delegert ansvar, slik at de realitetsbehandler saker, og bydelsutvalgene (BU) har laget reglement for komiteene. Reglementet varierer lite og kan oppsummeres i tre punkter: 1) Komiteene forbereder saker for BU. Saksforberedelsen baseres i direktørens innstilling. 2) Komiteene kan ta opp egne saker. 3) Komiteene har delegert myndighet fra BU til å uttale seg i saker. Dette er i stor grad beskrivende for situasjonen i alle fire bydeler. Sagene- Torshov har, i tillegg til det pålagte Eldrerådet, et Råd for barn og unge og et Råd for funksjonshemmede. Grünerløkka-Sofienberg har valgt å ikke ha en helse- og sosial- komité. Det arbeidet som ellers ville vært denne komiteens ansvar ligger i stor grad til Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Rådet for barn- og unge og Brukerrådet. Alle rådene i bydelen har politisk representasjon. Bøler ønsket å skille helse- og sosialsakene fra hverandre. Dette resulterte i en sammenkobling av sakene som angår helse- og eldre i en komité, og sakene innenfor oppvekst og sosial i en annen.

## 7.4 Saker, voteringer, og bydelspolitikernes synspunkter og meninger

### Hva slags saker ble behandlet?

Forslagene ble delt inn i ni tematiske kategorier. Sakstypene, og antall saker i hver type i hver bydel, er vist i tabellen nedenfor.

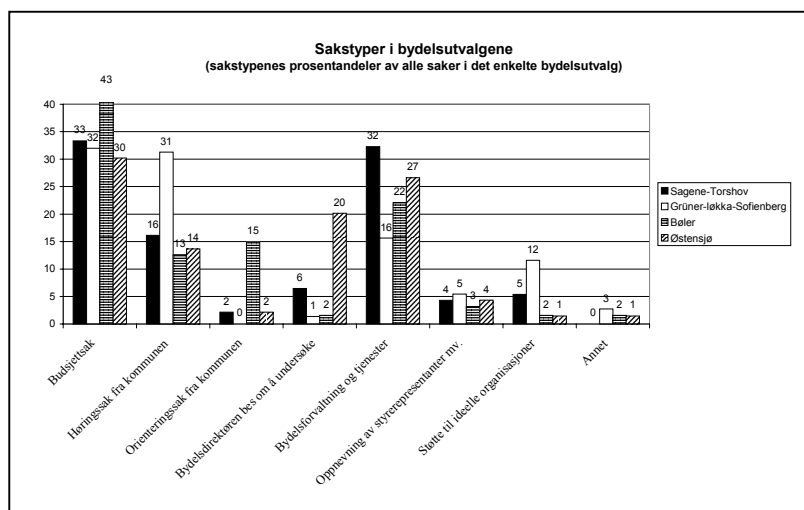
I tabellen fremkommer det klart hvordan praksisen med å ikke føre protokollsaker som vedtak har ført til en skjevhet i datasettet når det gjelder bydel Sagene-Torshov. Vi velger derfor å slette disse forslagene fra analysen, og står dermed igjen med i alt 506 forslag.

Tabell 7.5 Forslagene fordelt på ni sakstyper

	Sagene- Torshov	Grüner- løkka- Sofienberg	Bøler	Østensjø	I alt
Budsjettsak	31	47	54	42	174
Høringssak fra kommunen	15	46	16	19	96
Orienteringssak fra kommunen	2	0	19	3	24
Protokollsak/orientering fra bydelen	15	84	96	71	266
Bydelsdirektøren bes om å undersøke	6	2	2	28	38
Bydelsforvaltning og tjenester	30	23	28	37	118
Oppnevning av styrerepresentanter mv.	4	8	4	6	22
Støtte til ideelle organisasjoner	5	17	2	2	26
Annet	0	4	2	2	8
I alt	108	231	223	210	772

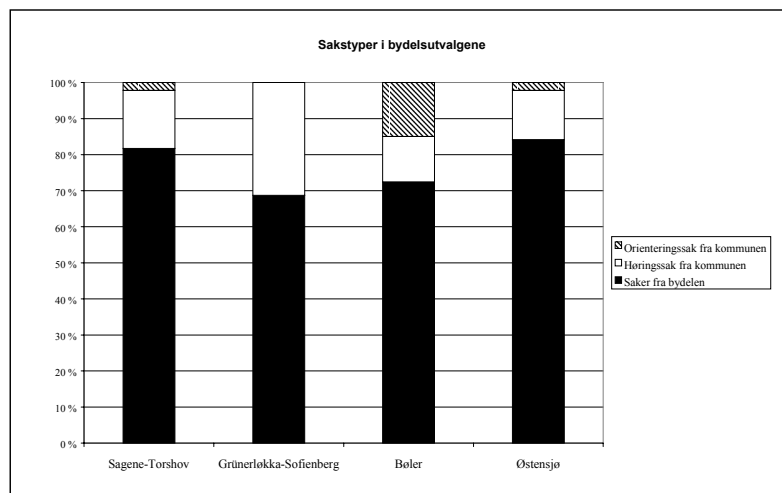
Figur 7.1 nedenfor viser hvordan disse forslagene fordeler seg mellom bydelene. Tallgrunnlaget er altså det samme som i tabellen ovenfor, bortsett fra at protokollsakene er fjernet og at tallene er omregnet til andeler.

Figur 7.1 Sakstyper i bydelsutvalgene (prosentandeler)



Er det slik at de direkte valgte bydelsutvalgene i større grad behandler saker som har sitt utspring lokalt? I Figur 7.2 er sakene delt inn i tre mer generelle kategorier: Høringssaker fra kommunen, orienteringssaker fra kommunen og saker fra egen bydel. Protokollsakene er fjernet.

Figur 7.2 Forslagene fordelt på tre generelle kategorier etter opphav



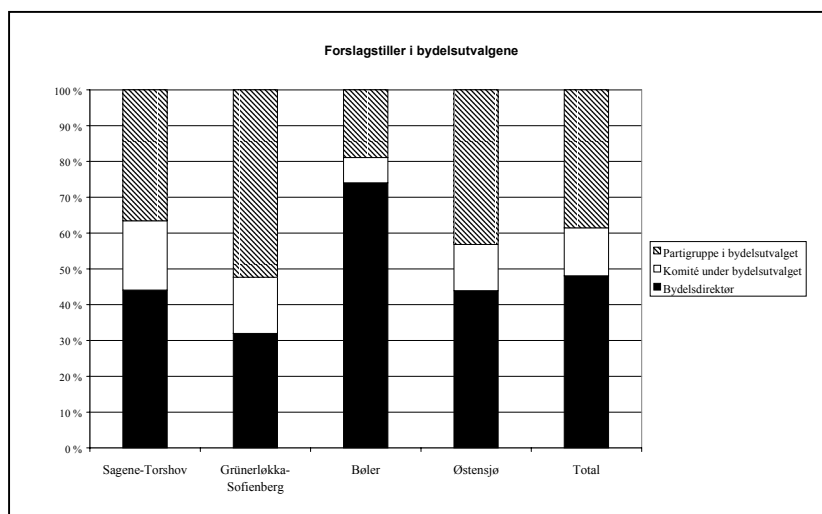
Figur 7.2 viser at det ikke er noe klart mønster når det gjelder sakene fra kommunen. Andelen "egne" saker er høyest på Sagene-Torshov og Østensjø, hvor mer enn fire av fem forslag er i egne saker.

Tallene i Tabell 7.5 ovenfor indikerer at Grünerløkka-Sofienberg i langt større grad enn de andre bydelene fatter vedtak i høringssaker, men at bydelen ikke fatter vedtak i orienteringssaker. Denne siste observasjonen har nok mest å gjøre med lokal praksis. Den høye andelen høringsuttalelser viser at dette bydelsutvalget får mange saker til høring, 46 mens de andre har under 20, men også at det er spesielt aktivt når det gjelder forsøk på å øve innflytelse over vedtak i kommunen sentralt.

### Hvem fremmet forslagene?

Forslagene er delt inn i tre kategorier etter forslagsstiller. I Figur 7.3 er andelen av forslagsstillere fordelt på de fire bydelene.

Figur 7.3 Forslagsstillere, tre kategorier (N=506, protokollsaker er ekskludert)



I Figur 7.3 er det først og fremst det valgte bydelsutvalget på Bøler som peker seg ut, ved at en meget stor andel av forslagene er fremmet av bydelsdirektøren. Det er bydelsutvalget på Grünerløkka-Sofienberg som behandler flest forslag fra partigrupper. Det er heller ikke her noen systematisk forskjell mellom de to valgte og de to oppnevnte bydelsutvalgene, men forskjellene mellom ytterpunktene, Grünerløkka-Sofienberg og Bøler kan til dels forklares ved å vise til intervjudata og til den politiske organiseringen i bydelene.

Partigruppenes posisjon som forlagsstillere i Grünerløkka-Sofienberg kan muligens forklares med at denne bydelen har en komité mindre enn de tre andre. Det kan dermed tenkes at mange forslag, særlig angående helse-og sosialsaker, som behandles i de ulike rådene som har politisk representasjon, derfor først behandles i partigrupper før de kommer til bydelsutvalget. Direktørens posisjon som forlagsstiller i Bøler kan muligens belyses litt mer ved å vise til Bølererklæringen og Bølerpolitikernes oppfatning av den rollen denne erklæringen spiller.

Trolig utarbeider de fleste bydelene strategiske planer for sitt politiske arbeid. I intervjumaterialet er det politikerne i Bøler og Sagene-Torshov som i klartekst uttrykker at planene er arbeidsredskaper, og blant dem igjen vektlegger Bølerpolitikerne den i sterkeste grad. *"Alle forholder seg til den (erklæringen) i sitt politiske arbeid, også*

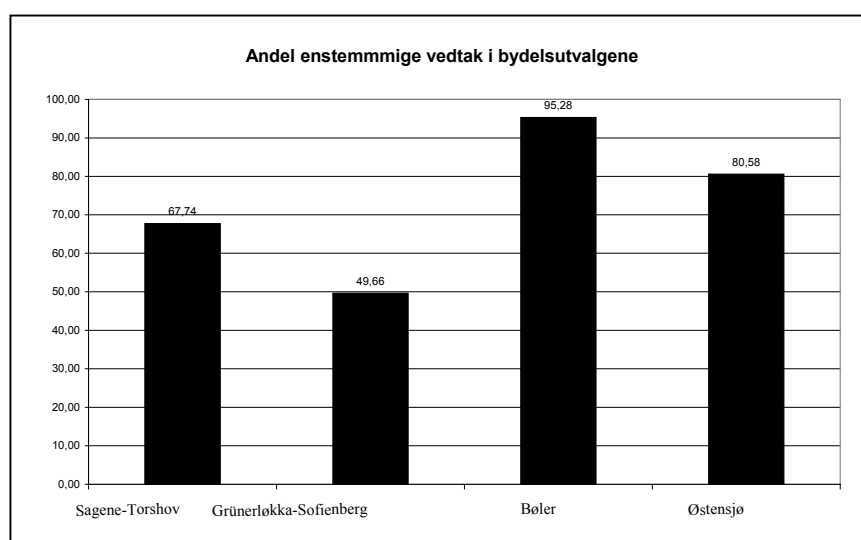


komiteene”, ble det sagt. Samt at ”Erklæringen sikrer større grad av politisk styring av initiativene i bydelen”, og ”Administrasjonen legger sine planer i forhold til Bølererklæringen”. Det tyder på at politikerne mener de har kontroll over de initiativene som tas selv om de kommer fra administrasjonen. For Grünerløkka-Sofienbergs vedkommende påpekes det også fra politikerne at det er mange ”soloutspill”, særlig tas disse av Frps representanter.

### Graden av enstemmighet

I hvor stor grad fatter bydelsutvalgene sine vedtak med enstemmighet? I Figur 7.4 nedenfor vises andelen av vedtak som fattes med enstemmighet.

Figur 7.4 Andel av forslagene som er vedtatt enstemmig. (N=506)



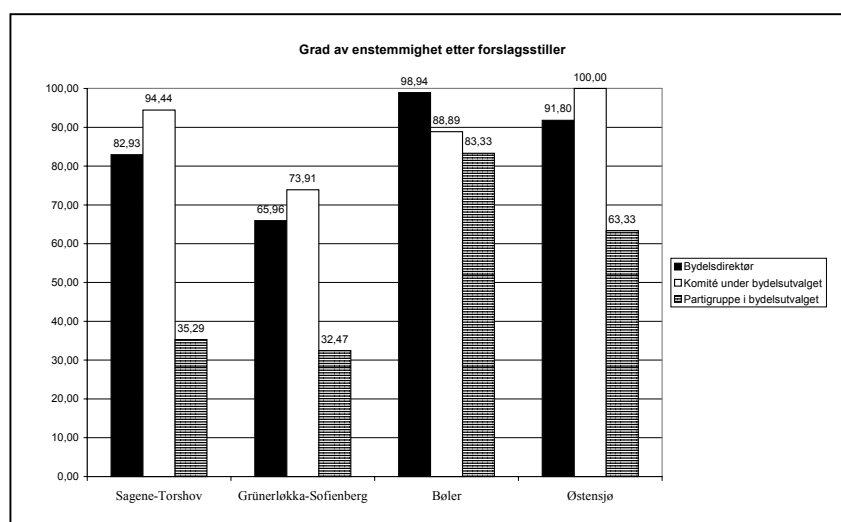
Det fremgår av Figur 7.4 at det er betydelige forskjeller mellom bydelsutvalgene. I det oppnevnte bydelsutvalget i Grünerløkka-Sofienberg fattes om lag halvparten av vedtakene enstemmig. Denne andelen er langt lavere enn i de andre bydelsutvalgene. Det valgte bydelsutvalget på Bøler fatter nesten alle sine vedtak med full enstemmighet, mens det valgte bydelsutvalget i Sagene-Torshov er enstemmig i om lag to tredjedeler av voteringene.

Også grad av enstemmighet i beslutningene kan belyses noe mer ved å vise til politisk organisering. De samme trekkene ved Grünerløkka-Sofienbergs vektlegging av rådene og mangel på komité for helse-og

sosialsakene kan være én forklaring på den lave graden av enstemmighet. Hvis det er slik at de ulike rådene spiller en betydelig rolle i behandlingen av helse-og sosialsakene og de kommer til bydelsutvalget via partigruppene, kan det for det første ha kommet innspill til sakene også fra ikke-politikere som sitter i rådene, og for det andre er de ikke realitetsbehandlet i en komité før de kommer til utvalget. Det er da bydelsutvalget som tar ”støyten” angående en bredere deliberasjon rundt sakene, fordi det er i utvalget andre partigrupper først møter dem.

Hvilke forslagsstillere er det som i størst grad får vedtatt sine forslag enstemmig i bydelsutvalgene? I Figur 7.5 nedenfor er graden av enstemmighet for forslag satt inn.

Figur 7.5 *Grad av enstemmighet for ulike forslagsstillere (N=506). Prosentueringsgrunnlag: Alle saker fra den enkelte forslagsstiller i den enkelte bydel*



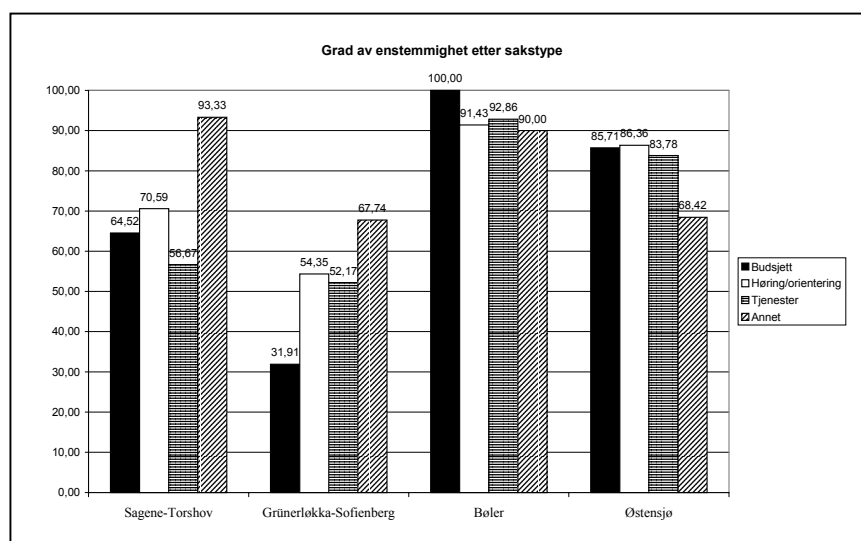
Vi ser at det er forslagene fra partigrupper i bydelsutvalget som er mest kontroversielle, og langt færre av forslagene fra dem enn fra andre forslagsstillere fattes enstemmig. Unntaket er Bøler, hvor de aller fleste (83,3%) av også disse forslagene vedtas enstemmig. Motpolen er igjen Grünerløkka-Sofienberg, hvor bare 32,5% av sakene som foreslås av en partigruppe fører til enstemmige vedtak. Som det ble vist til over kommer det fram i intervjumaterialet at politikerne i Grünerløkka-Sofienberg oppfatter at det er høy grad av ”soloutspill” fra partigrupper i deres bydelsutvalg. I andre

bydelsutvalg legger politikerne større vekt på at det skal føres en politikk som leder fram til konsensus om de fleste sakene som behandles på bydelsnivå, selv om også politikere fra andre bydeler viste til at mange hadde et behov for å markere seg i debattene.

Forslagene fra komiteene har derimot høy tilbøyelighet til å bli vedtatt enstemmig. Dette tyder på at saker ofte avklares politisk i komiteene, slik at forslag som fremmes i bydelsutvalget er basert på en konsensus som er oppnådd i komiteen. Her må det bemerkes at protokollene for Bøler bydel tyder på at dette skjer i veldig stor grad. I saksopplysningene til mange av forslagene i bydelsutvalget opplyses det om ganske omfattende komitebehandling, og det er ofte flere komiteer som behandler samme sak før den går til bydelsutvalget. Dette kan være en forklaring på den meget høye graden av enstemmighet i bydelsutvalget. Intervjumaterialet styrker det inntrykket som gis av Bøler, men det viser også at Østensjø har en del av de samme trekkene angående komitebehandling av saker som er beskrevet for Bøler.

Hva slags saker vedtas enstemmig? I Figur 7.6 fremkommer graden av enstemmighet for de fire hovedkategoriene av saker.

Figur 7.6 Grad av enstemmighet i ulike kategorier saker (N=506)



Det er ingen åpenbar systematikk mellom bydelene med hensyn på om noen typer saker i større grad vedtas enstemmig enn andre. I bydel Grünerløkka-Sofienberg er det budsjettforslagene som i minst grad vedtas enstemmig, på Sagene-Torshov er det sakene om tjenestene, i

Bøler og Østensjø bydeler er det høringssakene fra kommunen. I intervju materialet kommer det imidlertid fram at politikere i alle bydelen mener det er viktig å prøve å komme fram til enstemmighet i høringssaker. Også Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg vektlegger at det er et poeng med enstemmighet overfor kommunen for å kunne få gjennomslag for sine saker. Når det gjelder høringssakene er det imidlertid i boligsakene det ser ut som om de får det til. I spørsmål om skjenkebevillinger og bruksendringer framholdes det at det er vanskeligere fordi partiene kjører fram sin partiideologi for å begrunne de standpunktene de inntar, og det er uenigheter om hva som er bydelens beste i slike spørsmål.

Også i andre saker ble det vektlagt at bydelspolitikk i stor grad dreier seg om å komme fram til konsensus og til det som anses å være det beste for bydelens innbyggere. Særlig i forhold til de desentraliserte tjenestene framholdt de intervjuede politikerne dette. Det kan være en forklaring på at det også er i forhold til tjenestefordelingen også Grünerløkka-Sofienberg scorer høyest angående enstemmighet.

## 7.5 Koalisjoner

Utfallet av voteringene er registrert for alle forslagene i datasettet. Som det ble vist i Figur 7.4 vedtas de fleste forslagene enstemmig (for eller imot). Sakene hvor det ikke var enstemmighet fordeler seg som i tabell Tabell 7.6.

Tabell 7.6 Ikke enstemmig vedtatte forslag, fordelt på bydelene

	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Bøler	Østensjø	I alt
Antall forslag i alt	93	147	127	139	506
Antall forslag hvor vedtak ble fattet uten enstemmighet	30	73	6	23	133
Andel uten enstemmighet av alle forslag	32,3%	49,7%	4,7%	16,5%	26,3%

Vi har ønsket å se i hvor stor grad disse voteringene følger etablerte koalisjoner, fordi dette også sier noe om den politiske kulturen i bydelsutvalgene. Er det høy grad av partidisciplin, eller forekommer det ofte at representanter stemmer mot sine egne partigrupper? Er det faste koalisjoner av partier som stemmer sammen, eller varierer dette

fra sak til sak? Og hvor stramme er marginene for at forslag skal gå gjennom?

La oss først se på partisammensetningen i de fire bydelsutvalgene. Fordelingen av de 13 setene i hvert bydelsutvalg fremkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 7.7 Mandatfordeling i de fire bydelsutvalgene.

	Sagene-Torshov	Grünerløkka-Sofienberg	Bøler	Østensjø
Frp/uavh.*	2	2	2	2
H	2	4	3	5
Krf	1	1	1	0
V	0	0**	0	0
Ap	4	4	5	4
SV	3	2	2	2
RV	1	0	0	0

\* Noen av Fremskrittspartiets representanter har blitt uavhengige i løpet av perioden. Forfall og bruk av vararepresentanter, samt det faktum at tilhørighet til Frp og status som uavhengig varierer en del fra referat til referat, har gjort at vi ikke har lagt vekt på dette i denne sammenheng.

\*\* En representant fra V er vara for representanten fra Krf.

I 17 av de 132 voteringene hvor det *ikke* var enstemmighet, ble vedtakene fattet med 11 eller 12 medlemmer av bydelsutvalget til stede. Siden dette kompliserer analysen noe, velger vi å ekskludere disse voteringene. Vi står dermed igjen med 115 voteringer hvor vedtak ble fattet av fulltallig bydelsutvalg. Det er 28 vedtak i Sagene-Torshov, 62 i Grünerløkka-Sofienberg, 4 i Bøler og 26 i Østensjø bydel.

Hvert av de 115 vedtakene som studeres ble altså fattet med 7 – 12 stemmer. I tabellen nedenfor fremkommer det hvordan vedtakene fordeler seg mellom bydelene.

Tabell 7.8 *Stemmefordeling i bydelsutvalgene. Antall vedtak som ble fattet med ulike stemmeantall*

Stemme- fordeling	Sagene- Torshov	Grünerløkka -Sofienberg	Bøler	Østensjø
1/12	4	1		2
2/11	5	40		
3/10	2	4	2	
4/9	10	2	1	
5/8	6	1	1	
6/7	1	13		20
Antall forslag	28	61	4	22

Tabellen skal leses som følger: I bydel Sagene-Torshov er det registrert i alt 28 vedtak som ikke ble fattet enstemmig. Av disse 28 vedtakene, var det fire vedtak hvor en representant stemte annerledes enn de andre 12. I fem vedtak var det to representanter som stemte annerledes enn de andre.

Siden antallet vedtak i *Bøler* er så lavt, er det vanskelig å si noe generelt om stemmefordelingen i denne bydelen. I *Østensjø* er 20 av 22 vedtak fattet med knappest mulig flertall. Dette indikerer at det er to stabile koalisjoner som står imot hverandre. I *Grünerløkka-Sofienberg* er hele 40 av 61 vedtak fattet med et flertall på 11 representanter mot to ”utbrytere”. Dette kan tyde på at partiene i stor grad står samlet, mens to representanter ofte stemmer for seg. Samtidig er 13 av de 61 vedtakene fattet med knappest mulig flertall. Bydelsutvalget i *Sagene-Torshov* peker seg tilsynelatende ut med lavest partidisiplin. Dette antydes ved at vedtakene fordeler seg ganske jevnt på de ulike stemmeutfallene. La oss gå litt nærmere inn i materien, for å se om disse observasjonene holder stikk.

### Østensjø

I Østensjø bydelsutvalg er bare fire partier representert. H og Frp/Uavh. har flertall, mens Ap og SV har til sammen seks stemmer. Det viser seg at flertallskoalisjonen har stemt sammen i *alle* de 22 vedtakene. I 16 tilfeller stemte disse syv representantene mot forslag, i de øvrige seks tilfellene stemte de for. Dermed er Østensjø bydelsutvalg preget av at flertallskonstellasjonen opptrer som en samlet blokk, med sterk partidisiplin, hvor det ikke forekommer at enkeltrepresentanter stemmer mot egne partier. Dette bekreftes i intervju materialet der det ble vektlagt at det er lett å samarbeide innad

i de ulike blokkene, og at de ble ansett som positive delvis fordi de gjorde politikken predikerbar.

Det kan kanskje være en av forklaringene på at det er relativt få saker hvor det ikke er enstemmighet i bydelsutvalget – mindretallet vet at sjansene for å få gjennomslag for egne forslag er svært små. Vi har tidligere sett at det er sakene som er foreslått av partigrupper i bydelsutvalget som i minst grad går gjennom enstemmig. Av de 16 forslagene som ble nedstemt av den samlede flertallskonstellasjonen, var det 15 som var foreslått av en partigruppe i bydelsutvalget, mens det bare er ett av bydelsdirektørens forslag som har lidd samme skjebne.

### **Grünerløkka-Sofienberg**

I dette bydelsutvalget har Frp/Uavh/H seks stemmer, like mange som Ap/SV, mens Krf har en stemme. Her viser det seg imidlertid at Frp/Uavh og H skjelden opptrer som en blokk.

Partidisiplinen i bydelsutvalget er ganske høy. De to fra Frp/Uavh har stemt sammen i alle de 61 vedtakene uten enstemmighet som er registrert i bydelen i perioden. De to fra SV har stemt sammen i alle voteringene unntatt én. Også i Ap har det bare vært én votering hvor en av representantene har stemt mot resten av sin partigruppe. H har vært splittet i fire av 61 voteringer.

På venstresiden har altså Ap og SV høy partidisiplin, og disse partiene har også stemt sammen i 56 av de 61 sakene. Koalisjonen Ap/SV viser seg imidlertid å ha vært langt sterkere enn Frp/uavh/H. H og Frp/uavh har stemt samlet for eller mot i bare 16 av de 61 sakene. I de 33 voteringene hvor begge fra Frp/uavh. stemte for, fikk de støtte fra alle fire H-representanter i bare ni tilfeller. Tilsvarende var det bare syv av sakene hvor Frp/uavh stemte mot, hvor samtlige fra H også stemte mot.

Det viser seg at Frp/uavh ofte står alene i avstemningene. I hele 37 av de 61 sakene har Frp/uavh vært de eneste som har stemt for eller mot. *Det viser seg altså at den avgjørende forklaringen til den lave andelen enstemmighet i bydelsutvalget i Grünerløkka-Sofienberg er at de to fra Frp/uavh. ofte stemmer mot resten av bydelsutvalget, som står samlet.* Med andre ord, hvis vi ser bort fra disse sakene, er det bare 24 saker hvor vedtak ikke er fattet enstemmig, et nivå omtrent på linje med bydelsutvalgene i Sagene-Torshov og Østensjø.

Bydelsutvalget har fattet 13 vedtak med 7 mot 6 stemmer. Samtlige av disse vedtakene ble fattet med H, Krf og Frp/Uavh. stemmer.

Dermed er mønsteret i voteringsatferden i bydelsutvalg Grünerløkka-Sofienberg ganske klart. Partidisiplinen er meget høy, de fleste tilfellene hvor det ikke er enstemmighet skyldes at de to fra Frp/Uavh. stemmer mot resten av bydelsutvalget, og i de tilfellene hvor bydelsutvalget er delt, er det H, Krf og Frp/uavh som stemmer sammen.

Intervjumaterialet viser tilsvarende resultater. På den borgerlige siden, Frp/Uavh og H, ble det vist til at det kunne være vanskelig å få til samarbeid om saker. Begge partiene mente at det andre i en del saker valgte å stemme mot eget partiprogram, og at det kunne være problematisk å vite i hvilken retning det andre partiet ville bevege seg. På den sosialistiske siden ble det vist til at samarbeidsklimaet internt var godt.

### **Sagene-Torshov**

Bydelsutvalget i Sagene-Torshov bydel er preget av at hele seks partier er representert (se Tabell 7.7). Bydelsutvalget har, i likhet med det på Bøler, flertall på venstresiden. Ap og SV har til sammen syv stemmer og dermed flertall, og i tillegg har RV en representant i bydelsutvalget.

Partidisiplinen i de små gruppene er maksimal. Verken i H, Ap, SV eller Frp/uavh. har det blitt registrert et eneste tilfelle hvor representantene ikke har stemt samlet.

Avstemningene i bydelsutvalget er likevel i overraskende liten grad preget av at de tradisjonelle blokkene står mot hverandre. Dette fremgår i Tabell 7.8. Som vi ser, er de 28 vedtakene hvor det ikke var flertall spredt ganske jevnt utover de ulike konstellasjonene.

H og Frp/uavh har stemt sammen i 25 av de 28 sakene, og er dermed en ganske fast mindretallskoalisjon med fire stemmer.

Det vanligste utfallet er at fire representanter står mot ni, men det er også mange andre konstellasjoner enn H og Frp/uavh. som blir stående alene. H og Frp/uavh. har stemt sammen i alle disse 10 sakene. I fire av sakene sto H og Frp/uavh. alene mot resten av bydelsutvalget, og tapte dermed avstemningene. I de andre seks sakene stemte de sammen med vekslende koalisjoner. I to tilfeller var det Aps fire representanter som sto alene, i de andre fire sakene var det SVs tre representanter som stemte sammen med enten Krf eller RVs ene.

Hovedinntrykket av voteringsatferden i Sagene-Torshov bydelsutvalg er dermed at partidisiplinen er høy, og at det er en stabil mindretallskoalisjon mellom H og Frp/uavh, men at det for øvrig er ganske



skiftende flertall i bydelsutvalget. Krf, RV og SV stemmer i mange tilfeller sammen, noen ganger mot Ap, og Ap står i enkelte tilfeller sammen med Frp/Uavh. og H. Det er kanskje slik at det høye antallet partigrupper virker svekkende på koalisjonstendensene.

Også dette får støtte i intervjumaterialet. Krfs representant poengterte i intervjuet at vedkommende valgte å stemme forskjellig avhengig av sak. De intervjuede fra H, AP og Frp vektla at det var et poeng å fatte vedtak som var til det beste for bydelen og at de også lot det variere hvem de stemte med avhengig av sak.

### **Bøler**

Det er bare registrert fire avstemninger uten enstemmighet i Bøler bydelsutvalg. Til tross for at Ap og SV til sammen har flertall i bydelsutvalget, er det altså ikke to koalisjoner som står mot hverandre: Partiene stemmer i nesten alle tilfeller sammen. Som det er vist over skyldes dette både at partipolitikken avklares i komiteene, slik at bydelsutvalget bare tar stilling i saker som allerede er politisk klarert. Det ble vist til at den strategiske planen, Bølererklæringen, kan tenkes å ligge til grunn fordi den gir bydelsdirektøren mulighet til å utforme sakene slik at de får flertall. Forklaringen er ikke politisk passivitet i bydelsutvalget. At et bydelsutvalg bestreber seg på å finne fram til konsensus for å fatte vedtak det anser som det beste for bydelen, er ikke synonymt med passivitet. I intervjumaterialet kom det fram at partiene markerer seg i alle sakene som diskuteres. Noen politikere mente også at markeringstrangen var svært høy i Bøler, men at det var mulig også å sette de parti-ideologiske forskjellene til side etter at de var markert.

## **7.6 Åpen halvtime**

Reglementet for bydelene spesifiserer at alle møter i bydelsutvalg skal starte med "Åpen halvtime", der publikum gis anledning til "*å stille spørsmål eller fremme synspunkter til organet uten debatt*".<sup>50</sup> I hvilket omfang benytter innbyggerne i bydelene seg av denne institusjonen?

Saker som legges frem i åpen halvtime føres i protokollene for bydelsutvalgets møter. Det er gjort en gjennomgang av disse anføringene for å få et inntrykk av hvordan "åpen halvtime" fungerer i de fire bydelene. Det er også tatt med spørsmål om åpen halvtime i undersøkelsen til bydelspolitikkerne. Vi skal i dette avsnittet gi en kort

---

<sup>50</sup> Reglement for bydelene, §2-3

beskrivelse av hvor mange saker som er tatt opp i hver av bydelene og hvordan oppmøtet vanligvis er.

I undersøkelsen til bydelspolitikere er det spurt om hvor mange mennesker som *vanligvis* er til stede åpen halvtime, og hvor mange som møtte opp forrige gang bydelsutvalget behandlet en særlig omstridt sak. For alle bydelene under ett, er resultatet at 7-8 personer vanligvis møter opp, og at det var 50 personer til stede sist gang en spesielt kontroversiell sak ble behandlet.

Dette stemmer godt overens med inntrykket fra protokollstudien, der bydelene har oppgitt hvor mange som møtte opp fra gang til gang. Tabellen nedenfor viser tilgjengelige tall for oppmøtet i de fire bydelene som studeres i dette kapittelet.

Tabell 7.9 *Oppmøte og antall saker i åpen halvtime*

	Bydel 4		Bydel 5		Bydel 11		Bydel 13	
	Saker	Frem- møte	Saker	Frem- møte	Saker	Frem- møte	Saker	Frem- møte
<b>Juni</b>					4	10		
<b>August</b>	1							
<b>September</b>	3	**	1		3	6	3	
<b>Oktober</b>	3		2		1	150	1	
<b>November</b>	3		2	4			2	
<b>Desember</b>	4		7	85	3	6	1	
<b>Desember</b>					1	20		
<b>Januar</b>	1						0	
<b>Februar</b>			1	2	2	2	0	
<b>Mars</b>	0		6	19	0	0	0	
<b>Mars</b>	0							
<b>April</b>	0		2	4			2	
<b>Mai</b>	1	5	2	9	4	6	0	
<b>Juni</b>	2	5	1	6	2	30	0	
<b>August</b>	2							
<b>September</b>	1		1	9				
<b>Vanligvis*</b>		5		9		4		8
<b>Spesielle saker*</b>		31		104		114		30

\* Kilde: Survey til bydelspolitikere, 2001. Andre tall: Protokollstudie

\*\* Referatet oppgir at "mange" var til stede.

Legg merke til at ikke alle bydelsutvalgene hadde møter i alle månedene. Tabellen er likevel ikke helt komplett, men den gir likevel

et ganske godt inntrykk av hvordan åpen halvtime fungerer. Vi ser at det vanligvis tas opp 0 – 3 saker, og at antall fremmøtte vanligvis ligger i området 5 – 10.

Bydelspolitikernes vurderinger av antallene ser ut til å stemme ganske godt overens med opptellingene som fremkommer i protokollene. Både i bydel Grünerløkka-Sofienberg og Bøler har det i løpet av perioden vært minst ett møte hvor rundt 100-150 personer møtte opp.

Deltagelsen i åpen halvtime ser ut til å være lavere i bydelene Sagene-Torshov og Østensjø enn i de to andre bydelene. På ganske mange av møtene har det ikke blitt tatt opp saker, og etter politikernes vurderinger er det færre som har møtt opp selv under behandlingen av kontroversielle saker.

Hvilke saker er det som særlig utløser deltagelse? I bydel 5 var det 85 fremmøtte til desembermøtet, og det ble tatt opp flere saker som hadde å gjøre med bydelens budsjett. Det ble lagt frem en underskriftsliste for foreldre angående en nedleggelse av to avdelinger i en barnehage. En av de fremmøtte protesterte mot skisserte nedskjæringer (i bydelens budsjettforslag) som ”ville ramme alle barn i bydelen”. En annen tok opp barnehagesituasjonen. Også flere saker ble tatt opp, men det virker som om det først og fremst var spørsmålet om budsjettmidler til barnehagene som utløste deltagelsen.

I bydel 11 var det anslagsvis 150 personer til stede på oktobermøtet. Det oppgir i referatet at disse tilhørerne var til stede i forbindelse med en sak om foreløpig status for budsjett 2001. Det ble protestert mot foreslåtte reduksjoner innen barnehagesektoren.

I samme bydel var det 30 fremmøtte på møtet i juni 2001. På dette møtet ble det tatt opp to saker: Et initiativ angående idrettshallen på Bøler, og en sak om endret organisering av barnehagene. Representanter for FAU (Foreldrenes arbeidsutvalg) bar bydelsutvalget om ikke å vedta bydelsdirektørens forslag om å avvikle ordningen med en styrer per barnehage.

Intervjumaterialet styrker inntrykket av at det er forholdsvis få som møter på åpne halvtimer, men at det kan møte en del innbyggere når spesielle saker skal behandles. Politikerne tolker det manglende publikumsoppmøtet som at innbyggerne stort sett er tilfredse, og at de mener at bydelen styres på en rimelig bra måte.

I undersøkelsen til bydelspolitikere er det spurt om hvilke saker som spesielt utløser engasjement i åpen halvtime. Når politikere oppgir

slike saker uten å bli presentert med svaralternativer, er de vanligste sakene de som fremgår av Tabell 7.10 nedenfor.

Tabell 7.10 *Saker som utløser engasjement i åpen halvtime*

<i>Sak</i>	<i>Nevnt av hvor mange bydelspolitikere*</i>
Nedleggelse (av barnehager, eldreentre mv)	51
Barnehager	31
Byggesaker, regulering	28
Budsjettsaker	26
Eldreomsorg	15

\* Kilde: Undersøkelse til bydelspolitikere 2001

Hovedinntrykket er at engasjementet først og fremst utløses når et tilbud oppfattes som truet. Det inntrykket styrkes også av intervjumaterialet. Politikerne uttrykte til dels noe skuffelse over dette faktum. De beklaget at det former seg et inntrykk hos dem om at innbyggerne i mye større grad oppfatter seg som brukere av bydelens tjenester, enn som innbyggere med plikter og rettigheter.

En rask gjennomlesing av protokollene fra møtene i bydelsutvalgene viser at åpen halvtime ikke minst er et tilknytningspunkt mellom bydelsutvalget og representanter for lokale foreninger og lag, samt enkeltpersoner i egenskap av beboere eller (noen ganger organiserte) brukere av bydelens tjenester. Det tas opp et ikke ubetydelig antall saker som berører organisasjoner og organiserte brukere. For eksempel ble 25 saker tatt opp i bydelsutvalget i bydel 5 i løpet av perioden september 2000 – september 2001. Aktiviteten varierer nok en god del mellom bydelene, men det er grunn til å tro at åpen halvtime i flere bydeler er en ganske viktig arena for bydelspolitikken.

I intervjumaterialet kommer det fram at politikerne heller ikke i særlig grad blir kontaktet om saker som angår innbyggerne i bydelene. Lederne blir kontaktet i større grad enn andre, men ellers har det formet seg et inntrykk av at det kun er i tilfeller der det tas et mer eller mindre organisert initiativ at den ”menige” bydelspolitiker får henvendelser fra innbyggere i sin bydel.

## 7.7 Betydningen av direkte valg

Det direkte valget ser ikke ut til å være det avgjørende trekket ved de resultatene vi her presenterer. Bydelene som skiller seg ut i analysen i

kapittel 7 er Bøler og Grünerløkka-Sofienberg, Bøler har direkte valg, Grünerløkka-Sofienberg har det ikke. De to andre bydelene, som også varierer med hensyn på direkte valg, plasserer seg nokså likt mellom ytterpunktene på variablene som er tatt med. Ut fra antakelsene om vitalisering og lokalisme er den høye graden av enstemmighet i Bøler noe overraskende, det samme er den lave graden av enstemmighet i Grünerløkka-Sofienberg. Trolig er det den politiske organiseringen på bydelsnivå som er utslagsgivende for disse forskjellene, og det kan tenkes at politikken som føres i Grünerløkka-Sofienberg kan være vel så lokalt forankret som den på Bøler ut fra vekten den førstnevnte bydelene legger på de bydelslokale rådene. Politisk organisering kan ikke knyttes til det direkte valget, det er det opp til den enkelte bydel selv å organisere uavhengig av valgordningen.

Intervjumaterialet gir oss imidlertid noen utgangspunkter for å peke på at det direkte valget kan styrke både vitalitet og lokalisme på bydelsnivå. Dette dreier seg hovedsakelig om at politikerne i direkte valgte bydeler mente at direkte valg styrker deres bånd til innbyggerne i egen bydel. Dette ble beskrevet som at det direkte valget hadde en "følelsmessig" betydning for den enkelte politiker som var direkte valgt. Styrkingen av bånd konsentrerer seg i stor grad til selve valgkamparbeidet, men politikerne mener også at det styrker den kontinuerlige kontakten mellom velger og valgt på bydelsnivå. Argumentene var at direkte valg i større grad synliggjorde deres lokale valgkamparbeid. Det å drive denne typen arbeid kom nærmere den enkelte politiker, og de mente partiprogrammet forpliktet dem i mye større grad når de selv skulle være ansvarlig for å gjennomføre det i sin bydel etter valget. Videre mente de at arbeidet med det direkte valget synliggjorde dem som individuelle politikere. Det brakte dem frem i den bydelslokale offentligheten der de selv måtte argumentere for partiets saker og knytte dem til bydelslokale forhold. Politikerne mente også at det gjorde det enklere for dem å delta i debatt og synliggjøre seg og sitt lokale partis standpunkter i offentligheten også mellom valgene.

Politikere i bydeler med direkte valg mente også at det direkte valget ga dem større selvtillit på partiets vegne og på sin bydels vegne. Det å komme fram til konsensus kan kalles en målsetning i bydelspolitikken, politikerne har gitt uttrykk for det i intervjuene, at det er en sentral del av den bydelslokale politikken. Likevel var det en utbredt oppfatning at det direkte valget i større grad kunne plassere det politiske ansvaret på bydelsnivå. I utvalget vi har gjort har begge bydelene med direkte valg et annet flertall enn kommunen som helhet har, og i begge disse bydelene vektlegger posisjonspolitikkerne sine strategiske planer mer enn politikerne i de andre to bydelene.

Politikerne er også tydelige på at de i oppnevnte, eller indirekte valgte bydelsutvalg, i større grad kunne plassere det politiske ansvaret på kommunalt nivå, og at det ble gjort.

Et annet aspekt ved den selvtilliten politikerne mente de fikk i det direkte valget er at de kunne være sikre på at innbyggerne hadde valgt dem: ”Det er meg de har valgt”, var et av omkvedene. Prosedyrene ved etablering av indirekte valgte bydelsutvalg er slik at bydelslag kan lage lister og de kan profilere kandidater. De største partiene lager lister i alle bydeler, for de mindre partiene er det begrenset til de bydelene der det er direkte valg. Men prosedyren er også utformet slik at velgerne til syvende og sist ikke kan være sikre på at det er de profilerte kandidatene som vil komme til å representere dem i bydelsutvalget. Dette ble oppfattet som en svakhet ved den etablerte ordningen, og en styrke ved forsøket, og politikerne framhevet at bydelsordningens legitimitet ble styrket i det direkte valget.

Samlet sett er dette argumenter som veier sterkt i spørsmålet om bydelene skal være direkte valgt eller oppnevnt proporsjonalt til kommunestyret, fordi de berører viktige spørsmål som angår legitimitet og ikke minst bydelspolitikernes egen følelse av ansvarlighet overfor innbyggerne i bydelen.

## 7.8 Konklusjoner

Analysene i dette kapittelet har vist at det er store variasjoner i det man kan kalle ”politisk kultur” i bydelsutvalgene. Det er dramatiske forskjeller bydelene imellom med hensyn til hvem som foreslår saker til bydelsutvalget, andelen av forslag som vedtas enstemmig, samt forekomsten av stabile koalisjoner i bydelsutvalget. Vårt inntrykk er at det ”bydelspolitiske liv” antagelig oppleves ganske forskjellig av bydelspolitikere i Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg, Bøler og Østensjø. Mens en bydelspolitiker i Bøler bydel vanligvis vil oppleve at forslag er forankret i en politisk handlingsplan, og vedtas enstemmig etter en omfattende runde i bydelsutvalgets komiteer, vil en bydelspolitiker i Grünerløkka-Sofienberg langt oftere oppleve at vedtakene fattes gjennom kampvoteringer. Mens bydelsutvalget i Østensjø bydel er preget av en nærmest vanntett flertallskonstellasjon, vil bydelspolitikere i Sagene-Torshov langt oftere oppleve at skiftende koalisjoner står bak vedtakene. I Grünerløkka-Sofienberg er det partigruppene i bydelsutvalget som legger frem flertallet av forslag, i Bøler skjer dette bare i et av fem tilfeller.

Det kan være mange årsaker til disse forskjellene. Siden bydelsutvalgene er såpass små, er det sannsynlig at personkjemi og individuelle karaktertrekk kan spille en betydelig rolle. De fire bydelsdirektørene agerer kanskje ulikt overfor bydelsutvalgene, uten at dette er noe vi har gått systematisk inn på. Også andre situasjonsbestemte forhold kan tenkes å spille inn. Spørsmålet er om variasjonene i politisk kultur kan knyttes til forsøket med direkte valg.

Etter vår oppfatning er det vanskelig å se at dette er tilfelle. Dette skyldes ikke minst at forskjellene mellom de politiske prosessene i de to valgte bydelsutvalgene, Sagene-Torshov og Bøler, virker større enn forskjellene mellom disse bydelsutvalgene og de i deres respektive sammenligningsbydeler. På Bøler ser det ut til at det er etablert en konsensuspreget politisk kultur, hvor politiske uenigheter løses før forslag kommer til avstemming i bydelsutvalget. Dette er litt underlig sett i lys av analysene i kapittel 5. I Tabell 5.3 på side 92 fremgår det at de partipolitiske forskjellene i budsjettønsker ser ut til å være ganske markerte i Bøler, sammenlignet med de andre bydelene. Hvis dette stemmer, kan man spørre seg om hvorfor dette ikke gir seg utslag i flere kampvoteringer. I Sagene-Torshov bydelsutvalg er det mer vanlig at koalisjonene skifter, og det er langt flere forslag som legges frem av partigruppene (samtidig som bare hvert tredje av disse vedtas enstemmig). Men disse tendensene er enda mer markerte i Grünerløkka-Sofienberg bydelsutvalg, hvor kampvoteringer forekommer enda oftere.

NIBRs oppfatning er derfor at de forskjellene i politisk kultur som den intensive studien har påvist, ikke kan tilbakeføres til forsøket med direkte valg.

## 8 Konklusjoner

### 8.1 Innledning

Da Oslo kommune i 1995 gjennomførte valg til bydelsutvalg, var dette en uprøvd ordning i skandinavisk sammenheng. Pr. desember 2001, to år etter at valgforsøket ble gjentatt, er Oslo og København de eneste skandinaviske kommunene som har avviklet slike valg. Det har derfor vært betydelig interesse for virkningene av forsøket, også fra akademisk hold.

Målsetningene med forsøket ble opprinnelig formulert av byrådet Gerhardsen i 1994:

Hovedmålsettingen med forsøket må være å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltagelse og økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene.<sup>51</sup>

Byrådet Gerhardsen satt opp fire tematikker for evaluering av forsøket.<sup>52</sup> Den første av disse var knyttet til forsøkets virkninger på utviklingen av lokaldemokratiet i bydelene. Spørsmålet er om innbyggernes *"følelse av deltagelse og innflytelse"*, deres *"oppfatninger om ansvarsforhold i kommunen"* og *"avstanden mellom bydelsutvalget og innbyggerne"* endres i ønsket retning som følge av forsøket. Den andre problemstillingen dreier seg om hvorvidt beregningsmetoden og adgangen til listesamarbeid gir økt valg-deltagelse og en bedret representasjon for småpartiene. Den tredje problemstillingen tar for seg virkninger på nærheten og bruker-vennligheten i tjenesteytingen i bydelene, som følge av at bydelsutvalgets sammensetning reflekterer velgernes preferanser, samt at bydelspolitikere får *"et mer forpliktende forhold til velgerne"*. Den

---

<sup>51</sup> Byrådssak 65/94, s. 7.

<sup>52</sup> Byrådssak 336/94



fjerde og siste problemstillingen for evalueringen skulle være *”Om ulik partimessig sammensetning i bystyret og bydelsutvalgene fører til styringsproblemer”*. Byrådet ønsket her å få svar på i hvilken grad og med hvilken styrke uenigheter mellom sentrale organer og bydelsutvalget oppstår, med hensyn til prioriteringer og opplegget for tjenesteytingen.

Da byrådet Huidtfeldt i 1998 behandlet spørsmålet om videreføring av forsøket, ble det vist til motforestillinger som ble anført av mindretallet i kommunelovutvalget (NOU 1990:13). Dette mindretallet bemerket at

(...) direkte valg vil kunne bidra til å skape klarhet om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndigheten i kommunen ligger, og skape styringsproblemer internt i den enkelte kommune, særlig hvis kommunedelsutvalget får en sammensetning som avviker fra kommunestyrets sammensetning. Direkte valg vil dermed kunne føre til at det i realiteten innføres et tredje forvaltningsnivå i kommuner som har opprettet kommunedelsvalg.

Byrådet Huidtfeldt var prinsipielt imot innføring av direkte valg til bydelsutvalg, og sa seg enig i denne begrunnelsen. Man gikk likevel inn for å videreføre forsøket i en ny valgperiode. Dette ble delvis begrunnet med at konklusjonene fra evalueringen av forsøket *”gir imidlertid ingen overvekt av argumenter verken for tilhengerne eller motstanderne av direktevalg”*<sup>53</sup>.

Samlet sett er det på mange måter korrekt at evalueringen av forsøket i 1995 (Hagen m.fl. 1998) fremstilte de målbare virkningene av valget som ganske moderate. Hovedfunnene i rapporten fra 1998 var at velgernes kunnskaper om bydelsordningen var forbedret, men at deres deltagelse i, og holdninger til bydelspolitikken i liten eller ingen grad var blitt endret. For partilagenes del ble det registrert en viss økning i den utadrettede aktiviteten, og noe bedre kunnskaper om bydelspolitikken hos partimedlemmene. Samtidig som de positive målsetningene med forsøket i begrenset grad var blitt oppnådd, ga rapporten imidlertid også liten støtte til innvendingene som hadde blitt anført mot forsøket. Styringsrelasjonene mellom bydelene og kommunes politiske organer så ikke ut til å ha blitt mer problematiske som følge av valgene.

Ut ifra dette, la byrådet Huidtfeldt til grunn at en videreføring av forsøket ville gi et bedre grunnlag for konklusjonene om virkningene

<sup>53</sup> Sitert fra saksfremstillingen i bystyresaken (803/98).

av å innføre valg til bydelsutvalg, i og med at forsøket kunne følges over en lengre tidsperiode. Når denne rapporten fremlegges, har det gått seks år siden det første valget ble gjennomført. Tatt i betraktning de tidsrammene som evalueringer av offentlige forsøksordninger ofte gjennomføres innenfor, er det liten grunn til å argumentere for at denne forsøksperioden har vært for kort.

I dette kapittelet skal vi oppsummere funnene fra de empiriske analysene som er gjennomført i denne evalueringen. Vi skal også presentere velgernes og bydelspolitikernes oppfatninger om hvorvidt direkte valg til bydelsutvalg bør innføres som fast ordning i Oslo kommune. Rapporten inneholder ikke *anbefalinger* om kommunens videre vedtak i denne saken, men tar sikte på å gi et veldokumentert empirisk tilsvaret til de for- og motargumentene som oftest har vært fremført. Spørsmålet om å innføre en ny valgordning er i sin natur en politisk avgjørelse, og opplysninger om empirisk målbare virkninger av forsøket bør være underordnet de normative vurderingene som bystyret i Oslo står overfor.

## 8.2 Hva mener velgerne og bydelspolitikerne?

I undersøkelser rettet mot innbyggere, partimedlemmer og bydelspolitikere ble følgende spørsmålsformulering inkludert:

Mener du at det bør innføres direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune?

Tabell 8.1 viser oppfatningene til bydelspolitikere, partimedlemmer og innbyggere slik de fremkom i undersøkelsene gjennomført i 2001.

Tabell 8.1 *Bør det innføres direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning? Bydelspolitikere (n = 210), partimedlemmer (n = 303) og innbyggere (n = 1201), 2001 (prosent). I de to kolonnene til høyre er de usikre fjernet.*

	Ja	Nei	Usikker	Ja	Nei
Bydelspolitikere i forsøksbydeler	78,94	13,15	7,89	85,71	14,29
Bydelspolitikere utenfor forsøket	47,67	27,90	24,41	63,08	36,92
Partimedlemmer i forsøksbydeler	55,62	15,84	28,47	77,78	22,22
Partimedlemmer utenfor forsøket	42,76	25,00	32,23	63,11	36,89
Innbyggere i forsøksbydeler	53,52	22,75	24,00	70,07	29,93
Innbyggere utenfor forsøket	49,31	30,33	20,34	61,91	38,09

Det fremkommer i Tabell 8.1 at mange er usikre på hvilken oppfatning de skal ha i dette spørsmålet. Dette gjelder spesielt de som ikke har tilhørighet til de fire forsøksbydelene. Det er partimedlemmene som er mest usikre. Men innenfor alle de tre gruppene er det en betydelig overvekt som er tilhengere av å innføre direkte valg.

Hvis vi fjerner de usikre (de to kolonnene til høyre i Tabell 8.1), ser vi klart forskjellen mellom personer i forsøksbydelene og i de øvrige bydelene. Det er flest positive innenfor alle de seks gruppene, men det er enda flere positive i forsøksbydelene enn i de øvrige bydelene. Det er bydelspolitikere i forsøksbydelene som er mest positive. 85,7% av de valgte politikerne mener at valg bør innføres som fast ordning. Partimedlemmene er de nest mest positive, etterfulgt av innbyggerne.

Disse tallene er litt forskjellige fra resultatene fra undersøkelsen i 1997.<sup>54</sup>

- Blant bydelspolitikere var andelen usikre noe høyere i 1997 enn i 2001: 10% i forsøksbydelene var usikre i 1997, 29% i de øvrige 21 bydelene. Blant de som hadde en oppfatning, var det 53% utenfor forsøket som var positive, mot 47% negative. *Det har altså blitt flere bydelspolitikere utenfor bydelsforsøket som er positive til å innføre direkte valg.* Blant de valgte politikerne, var det 93% som var positive i 1997 mot 85,71% i 2001. Siden det er såpass få valgte bydelspolitikere (33 av 52 valgte politikere besvarte skjemaet i 1997, 38 av 52 i 2001), er forskjellen mellom de to

<sup>54</sup> Vi har valgt å sammenligne med tallene fra 1997 fordi den undersøkelsen også ble gjennomført to år etter valg til bydelsutvalg.

årene imidlertid bare en stigning fra 2 til 5 personer. Det er dermed mest rimelig å si at oppslutningen om direkte valg er forholdsvis uforandret.

- Blant partimedlemmene var det noe *færre* usikre i 1997; 20,9% i forsøksbydelene og 29,9% utenfor. Blant de som hadde en oppfatning, var 77,2% i forsøksbydelene positive, mot 66,1% utenfor forsøket. *Partimedlemmenes oppfatninger er altså omtrent uendret siden 1997.*
- I 1997 var det ingen forskjell mellom innbyggere i forsøksbydeler og øvrige bydeler i synet på denne saken. Rundt 25% var usikre, 45% var i favør og 30% i disfavør. *Innbyggerne ser altså ut til å ha bitt noe mer positive til å innføre valg til bydelsutvalg.* Dette gjelder særlig innbyggerne i forsøksbydelene.

I bystyret i Oslo har spørsmålet om innføring av direkte valg som fast ordning i høy grad vært et partipolitisk spørsmål. Som vi så innledningsvis i dette kapitlet var det byrådet Gerhardsen som foreslo for bystyret at forsøket skulle igangsettes, mens det etterfølgende byrådet Huidtfeldt i utgangspunktet var motstander av forsøket. I undersøkelsen fra 1997 fremkom det at holdningene til bydelspolitikere i denne saken i mindre grad var polarisert etter partitilhørighet: Blant de valgte bydelspolitikere var det bare Fremskrittspartiet som ikke hadde 100% oppslutning om å innføre direkte valg (blant de 33 som besvarte undersøkelsen). Utenfor forsøksbydelene var det såpass mange som 47% av Høyres bydelspolitikere som støttet innføring av direkte valg.

Også i 2001 er det stor oppslutning om forsøk med valg til bydelsutvalg blant de valgte politikerne: Kun 5 av de 38 som besvarte undersøkelsen sier nei til å innføre direkte valg til bydelsutvalg. Oppfatningene blant bydelspolitikere fordelt etter parti fremkommer i Tabell 8.2.

Tabell 8.2 *Holdning til innføring av direkte valg som fast ordning i Oslo kommune, etter partitilhørighet. Bydelspolitikere, 2001*

	Parti	Ja	Nei	Usikker	Antall i alt
Ikke politiker i forsøksbydel	A	77,55	10,20	12,24	49
	RV	75,00	25,00		4
	V	57,14	14,29	28,57	7
	Uavh.	50,00	25,00	25,00	4
	SV	47,62	14,29	38,10	21
	H	30,19	39,62	30,19	53
	F	27,27	54,55	18,18	22
	KrF	20,00	40,00	40,00	10
Politiker i forsøksbydel*	A	100,00			12
	SV	100,00			6
	F	66,67	33,33		6
	H	60,00	20,00	20,00	10

\* Tall i forsøksbydelene for KrF, fellesliste SVK og for RV er fjernet, siden antallet respondenter er for lavt til at anonymitet kan ivaretas.

Utenfor bydelsforsøket ser vi at oppslutningen er høyest blant bydelspolitikere fra Ap og RV. Blant bydelspolitikere fra SV er 47,62% positive, men her er det spesielt mange usikre. Politikerne på høyresiden er gjennomgående mer negative.

Alt i alt har altså holdningene til innføring av direkte valg til bydelsutvalg blitt noe mer positive blant både bydelspolitikere og innbyggere siden 1997. Blant de som har gjort seg opp en mening om dette, er fra 61% til 85% positive.

### 8.3 Målbare virkninger av forsøket

#### Valgdeltagelse, listesituasjon og valgutfall

*Analysene viser at direktevalgene ikke har bidratt til å øke oppslutningen om valgene. Snarere tvert i mot ser vi at valgdeltakelsen ved begge de to prøvevalgene – både i 1995 og i 1999 – er lavere ved bydelsvalgene enn ved det ordinære kommunevalget.*

*Ønsket om å mobilisere til økt engasjement utenom de tradisjonelle kanalene, har heller ikke vært vellykket. Med unntak av Miljøpartiet*

De Grønne som har vært med i flere felleslister sammen med Senterpartiet, er det bare de etablerte politiske partiene som har stilt lister ved bydelsvalgene.

Det området der man kan si at direktevalgene har vært en udelt suksess gjelder tilpasningen til lokale velgerpreferanser. De valgte bydelsutvalgene avspeiler utvilsomt forskjellene i lokal opinion på en mer presis måte enn det de oppnevnte bydelsutvalgene gjør, og forskjellene er betydelige.

På samme måte som ved prøvevalget i 1995 spiller beregningsmetoden en viktig rolle for mandatfordelingen. *I den grad man ønsker å få en noe bredere representasjon til bydelsutvalgene, bidrar med andre ord skifte av valgordning til å oppfylle dette ønsket.*

### **Innbyggernes deltagelse og engasjement**

En sentral målsetning knyttet til forsøket med direkte valg til bydelsutvalg har vært ønsket om å skape et økt politisk engasjement blant innbyggerne i bydelene. Ønsket om økt engasjement og deltagelse er i samsvar med forventningene knyttet til økt "vitalitet" og "lokalisme" som ble drøftet i innledningskapittelet. Tanken er at et direkte valgt bydelsutvalg vil gjøre bydelspolitikken mer synlig for velgerne, at det lokale tilsnittet styrkes og at det direkte lokale mandatet skal føre til at velgerne betrakter bydelspolitikken og bydelsutvalget som mer betydningsfulle og relevante, når det gjelder forhold i nærmiljøet og bydelenes tjenesteproduksjon.

Evalueringen av forsøket med direkte valg bygger nå på datasett fra fire befolkningsundersøkelser over en periode på seks år. Det foreliggende materialet gir et godt grunnlag for å analysere virkningene av forsøket over tid. Hovedkonklusjonene fra evalueringen er de følgende:

- Virkningene av forsøket på innbyggernes kunnskaper om bydelspolitikken og bydelsordningen fremstår som svært beskjedne.
- Når alle forsøksbydelene sees under ett, skiller de seg ikke betydelig fra de øvrige bydelene med hensyn til politisk deltagelse.
- Forsøket ser ikke ut til å ha påvirket innbyggernes holdninger til bydelspolitikken og bydelsordningen som representativt politisk system i avgjørende grad.

*Konklusjonen er derfor at forsøket først og fremst ser ut til å ha gitt visse virkninger på profileringen av enkelte politikere i forsøksbydelene, og at kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggere ser ut til å ha blitt styrket i to av disse bydelene. Disse virkningene knytter seg imidlertid til en ganske lav andel av innbyggerne i bydelene. Når innbyggerne sees under ett, er det vanskelig å spore betydelige virkninger av forsøket. Dette indikerer at forsøket med direkte valg ikke har hatt virkninger for det store antallet av innbyggere, men at virkningene er til stede i mindre skala i noen av forsøksbydelene.*

### **Aktivitetene i partilagene**

Evalueringen av forsøket i 1995 inneholdt undersøkelser rettet mot alle ledere av lokale partilag i Oslo, og utvalg av partimedlemmer (Hagen m.fl. 1998). Disse undersøkelsene er videreført i den foreliggende evalueringen. Undersøkelsene ble gjennomført i 2001, seks år etter det første valget.

Undersøkelsene i den første evalueringen indikerte at det hadde skjedd en viss vitalisering av den utadrettede aktiviteten i partilagene. Det ble arrangert flere stands og åpne møter i forsøksbydelene, og flere av partimedlemmene oppga å ha deltatt i utadrettede aktiviteter. Den interne aktiviteten i lagene så imidlertid ikke ut til å ha blitt påvirket i nevneverdig omfang. Tvert imot var det fra 1995 til 1997 en meget betydelig nedgang i antall medlemmer i partiene.

- Evalueringen konkluderer med at de lokale partilagene spiller en viktig rolle i lokaldemokratiet i bydelene. De aller fleste kandidater til bydelsutvalgene lanseres lokalt, og lokallagene er en viktig arena for den partipolitiske debatten som ligger bak lokale partistandpunkt i bydelspolitikken. Bydelspolitikkerne regner lagene som et av sine viktigste kontaktpunkter.
- Undersøkelsene viser at aktivitetene i de lokale partilagene ligger på et ganske moderat nivå, selv om det er stor variasjon mellom lagene. I gjennomsnitt arrangerer lagene om lag 4 medlemsmøter i året, og har rundt 12 medlemmer til stede på hvert møte.
- Det fremkommer i undersøkelsene rettet mot partimedlemmer og ledere av partilag at lagene i forsøksbydelene har økt sine utadrettede aktiviteter. Samtidig viser det seg at den innadrettede aktiviteten, i form av medlemsmøter og oppmøte, ikke har endret seg som følge av forsøket. I motsetning til i forrige undersøkelse, oppgir ikke partienes *medlemmer* i forsøksbydelene i større grad å ha deltatt i utadrettede aktiviteter.

- Undersøkelsene indikerer at forholdet mellom partilagene og bydelsutvalgene har blitt tettere som følge av forsøket. Mer av tiden på medlemsmøtene brukes til bydelspolitikk, og lokallagene informeres bedre om saker i bydelsutvalgene. De valgte bydelspolitikkerne anser lokallagene som et enda viktigere kontaktpunkt enn det de oppnevnte bydelspolitikkerne gjør. Partimedlemmene i forsøksbydelene mener i større grad enn de øvrige at det er tett kontakt mellom lokallag og bydelsutvalg, og at bydelspolitikken er ”svært viktig” for lokallaget.  
*Hovedobservasjonen er at lokallagene har styrket sin posisjon i bydelspolitikken som en følge av forsøket, men at dette ikke så mye går på de saksspesifikke prosessene i bydelsutvalget.*
- Det er tendenser til at partimedlemmene har noe mer optimistiske oppfatninger når det gjelder bydelsutvalgets handlingsrom. Og føringene fra partiets bystyregruppe oppleves som noe svakere.

### Aktivitetene i bydelsutvalgene

Det er gjennomført analyser av budsjettprioriteringene i åtte bydelsutvalg – de fire i forsøket og fire utenfor – i årene 1999, 2000 og 2001. Bydelenes årsbudsjetter, fordelt på funksjonsområder, er sammenholdt med befolkningsutviklingen i bydelene, bydelspolitikernes budsjettønsker slik de fremkommer i surveyundersøkelsen fra 2001, og inndelingen av bydelenes rammetildeling i funksjonsområder.

NIBRs oppfatning er at forsøksbydelene ser ut til å ha lyktes med å få til en innretning av sine årsbudsjetter som kan tilbakeføres til uttrykte politiske preferanser blant flertallskonstellasjoner i bydelsutvalget. Men også flere av de oppnevnte bydelsutvalgene ser ut til å ha fått til dette. Inntrykket fra de oppnevnte bydelsutvalgene er at preferansene som får gjennomslag, i større grad har et tverrpolitisk fundament i bydelsutvalget. Dette kan antyde at ”flertallsmakten” er noe sterkere i de valgte bydelsutvalgene enn i de oppnevnte.

Analysene gir ikke grunnlag for å hevde at den lokale innretningen av bydelenes årsbudsjetter har blitt *sterkere* i forsøksbydelene enn i de øvrige bydelene. Men mønsteret er mer konsistent i forhold til preferanser og budsjettvedtak i de fire forsøksbydelene samlet sett enn i de fire sammenligningsbydelene. Det bør derfor ikke utelukkes at forsøket kan ha hatt en betydning på budsjettprosessene. Men det er åpenbart at også andre forhold enn valg til bydelsutvalg vil kunne påvirke bydelsutvalgenes evne til å utnytte sine lokale frihetsgrader. Når analysen i den intensive delen (kapittel 7) viser at det er store



forskjeller i ”politisk kultur” i bydelsutvalgene, uavhengig av forsøksvalget, er det ikke grunnlag for å slå bastant fast at det samsvaret mellom uttrykte politiske preferanser og faktiske budsjettvedtak som vi ser i forsøksbydelene hovedsakelig skyldes valget.

### **Bydelsutvalgenes styringsmuligheter**

Evalueringen har tatt sikte på å besvare følgende spørsmål: Har forsøket med direkte valg påvirket det politiske forholdet mellom styringsnivåene i kommunen?

Analysene tyder på at forsøket har gitt merkbare forskjeller i holdninger mellom de valgte og de oppnevnte politikerne, i alle fall på en del områder. De valgte bydelspolitikere er mer optimistiske med hensyn til egen evne til å utnytte frihetsgradene i systemet. De har et litt mindre pessimistisk syn på bindingene som ligger i bystyrets og byrådets føringer, og de opplever i ganske mye mindre grad enn sine oppnevnte kolleger at byrådsavdelingen er unødig detaljstyrende overfor bydelene.

*Samlet gir dette et inntrykk av en klar holdningsendring hos de politikerne som er valgt, i forhold til de som er oppnevnte. De valgte politikerne ser ut til å oppleve sin posisjon som en del friere enn de oppnevnte, og de er mer optimistiske med hensyn til sine egne muligheter til å utføre en politisk styringsrolle innenfor det desentraliserte systemet.*

Studien av anker på vedtak i bydelsutvalgene viser at i alt 17 vedtak i bydelsutvalgene er brakt inn for avgjørelse i bystyret siden bydelsordningen ble opprettet i 1988. Siden det første valget til bydelsutvalg ble avviklet i 1995, har i alt tre saker (av disse 17) blitt brakt inn for bystyret. I alle disse tilfellene fikk anken medhold, og vedtakene ble omgjort.

*NIBRs konklusjon er likevel at forsøket med direkte valg ikke ser ut til å ha gitt økte politiske konflikter mellom styringsnivåene i kommunen, selv om tre av de valgte bydelsutvalgene har fått en annen sammensetning enn bystyret. To av sakene tok utgangspunkt i den forsøksbydelen hvor partisammensetningen lå nærmest opp til den i bystyret. Den tredje saken kan ikke med rimelighet knyttes til partipolitiske avveininger. Videre viser det seg at partigrupper i bydelsutvalgene ofte går mot sine partifeller på rådhuset når det oppstår konflikter, også i bydelene med oppnevnte bydelsutvalg.*

Etter NIBRs oppfatning har forsøket med direkte valg i liten grad påvirket styringsrelasjonene i Oslo i negativ retning, slik noen av motstanderne mot forsøket fryktet. I den grad forsøket har påvirket

styringsrelasjonene, har dette skjedd ved at de valgte bydelspolitikere har fått en annerledes og noe mer positiv oppfatning av egen rolle og posisjon.

### **Intensiv undersøkelse i fire bydeler**

Analysene har vist at det er store variasjoner i det man kan kalle "politisk kultur" i bydelsutvalgene. Det er dramatiske forskjeller bydelene imellom med hensyn til hvem som foreslår saker til bydelsutvalget, andelen av forslag som vedtas enstemmig, samt forekomsten av stabile koalisjoner i bydelsutvalget. Vårt inntrykk er at det "bydelspolitiske liv" antagelig oppleves ganske forskjellig av bydelspolitikere i Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg, Bøler og Østensjø. Det kan være mange årsaker til disse forskjellene. Siden bydelsutvalgene er såpass små, er det sannsynlig at personkemi og individuelle karaktertrekk kan spille en betydelig rolle. De fire bydelsdirektørene agerer kanskje ulikt overfor bydelsutvalgene, uten at dette er noe vi har gått systematisk inn på. Også andre situasjonsbestemte forhold kan tenkes å spille inn. Spørsmålet er om variasjonene i politisk kultur kan knyttes til forsøket med direkte valg.

Etter vår oppfatning er det vanskelig å se at dette er tilfelle. Dette skyldes ikke minst at forskjellene mellom de politiske prosessene i de to valgte bydelsutvalgene, Sagene-Torshov og Bøler, virker større enn forskjellene mellom disse bydelsutvalgene og de i deres respektive sammenligningsbydeler.

*NIBRs oppfatning er derfor at de forskjellene i politisk kultur som den intensive studien har påvist, ikke kan tilbakeføres til forsøket med direkte valg.*

## **8.4 Samlet konklusjon**

Evalueringen viser at de målbare virkningene av forsøket er moderate eller fraværende, når man tar i betraktning aktører utenfor bydelsutvalgene. Forsøket har ikke ført til noen bred mobilisering av politisk deltagelse blant innbyggerne i forsøksbydelene, kunnskapene har økt ubetydelig, og holdningene er i liten grad endret. Med henvisning til den teoretiske analyserammen som ble presentert i første kapittel, ser det ikke ut til at forsøket har gitt sterke utslag på bydelspolitikens "vitalitet", når innbyggerne i bydelene tas i betraktning. Valgdeltagelsen falt sterkt fra 1995 til 1999, og var i 1999 i gjennomsnitt på 52,2% - et meget lavt tall i norsk sammenheng. Heller ikke for

partilagene ser forsøket ut til å ha vært noe vendepunkt, selv om det bør tillegges betydning at selve avviklingen av valget har medført økte aktiviteter. Partienes lokallag har økt sine utadrettede aktiviteter noe, men aktivitetene har fremdeles et beskjedent omfang. Det ser også ut til at aktivitetene i partilagene i forsøksbydelene har dreiet noe mer over mot bydelspolitikken.

Samtidig viser analysene i avsnitt 8.2 i dette kapittelet at oppslutningen om forsøket er meget stor blant de valgte bydelspolitikere. Bare fem av de 38 valgte bydelspolitikere som besvarte undersøkelsen er negative til å innføre direkte valg. Dette funnet stemmer godt overens med det som fremkommer i mange intervjuer: Bydelspolitikere opplever det å bli folkevalgt som noe viktig og meningsfullt, noe som legger en ny dimensjon til deres politiske arbeid.

Dette reflekteres i det vi har karakterisert som en holdningsendring blant de valgte politikere, som følge av valget. Det er et markert skille mellom de valgte og de oppnevnte politikere i oppfatningen om egen evne til å utnytte frihetsgradene i bydelsordningen. De valgte politikere ser ut til å oppleve sin posisjon som en del friere enn de oppnevnte, og de er mer optimistiske med hensyn til sine egne muligheter til å utføre en politisk styringsrolle innenfor det desentraliserte systemet. Dette fremkommer på en konsistent måte i så vel survey-undersøkelsen som i intervjuene vi har gjennomført.

NIBRs oppfatning er derfor at virkningene av forsøket først og fremst er knyttet til de som mest direkte berøres av forsøket – bydelspolitikere som er valgt direkte av velgerne i egen bydel. Med tanke på det betydelige politiske ansvaret som er tillagt bydelspolitikere, og den utfordringen som ligger i å bemanne de 325 postene i bydelsutvalgene, er disse virkningene ikke ubetydelige. Det vil utvilsomt ha stor betydning for bydelsordningens utvikling i årene fremover at bydelspolitikere opplever sine aktiviteter som meningsfulle. Evalueringen indikerer at forsøket kan bidra til dette, og dette bør tillegges betydning i bystyrets avveininger om en eventuell innføring av direkte valg som fast ordning.

Samtidig er det NIBRs oppfatning at argumentene mot direkte valg til bydelsutvalg i stor grad er basert på forutsetninger som ikke gis empirisk støtte i evalueringen. Vi vil særlig peke på analysen av forholdet mellom styringsnivåene. Det er ingen indikasjon på at bydelsutvalg med annen flertallskonstellasjon enn bystyret i større grad enn andre vil gi opphav til konflikter mellom styringsnivåene. Og i de ganske få tilfeller hvor slike konflikter har oppstått siden 1988,

har det vanligvis vist seg at partigrupper i bydelsutvalgene uansett går i mot sine partifeller i bystyret og i byrådet.

Forsøket med direkte valg til bydelsutvalg er introdusert på et tidspunkt hvor valgdeltagelsen er sterkt fallende ved kommune- og fylkestingsvalgene. Partiene har i de senere år fått store reduksjoner i medlemstall, og det er et generelt inntrykk at interessen for lokalpolitikk er på retur. Etter NIBRs oppfatning kan det ha vært urealistisk å tro at forsøket med direkte valg skulle kunne snu disse tunge trendene. Den mangelen på positive utslag som preger mange av kurvene og tabellene i denne rapporten, må tolkes i denne sammenheng. Etter vår oppfatning er den generelle nedgangen i lokalpolitisk engasjement antagelig knyttet til dyptgripende samfunnsmessige endringer, som et forsøk med valg ikke vil kunne påvirke.

NIBRs generelle oppfatning er at ”bydelsdemokratiet” bør vurderes ut ifra de små tall, heller enn de store. Den intensive undersøkelsen av fire bydeler som er rapportert i kapittel 7, viser blant annet at et betydelig antall lokale lag og andre instanser hvert år legger frem sine saker på åpen halvtime i bydelsutvalgene. Mange av bydelspolitikerne har en betydelig kontaktflate i sine nærmiljøer, og dette har stor verdi for bydelspolitikken selv om ”de store tall” ikke berøres. I en bydel med 20 000 innbyggere gir 100 personers deltagelse bare et utslag på fem promille, noe som sett i stort må regnes som ubetydelig. Sett fra bydelsutvalgets side, representerer dette imidlertid et betydelig engasjement. I en slik målestokk er det ikke uten betydning at partilagene er aktivisert i valgkampen, og at de valgte politikerne opplever valget som meningsfullt.

---

# Litteratur

- Christophersen, J. (1969): Representant og velger. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clausen, S. E., Orderud, G. I. (1994): Kriteriebasert budsjettfordeling i Oslo : omsorgsbehov og ressurstildeling. NIBR-notat; 1994:108. Oslo: NIBR
- Djuve, A. B., Bjørnskau, T., Hagen, K. (1996): Fra behov til budsjett : en evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene. Fafo-rapport; 210. Oslo: FAFO
- 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.
- Mill, J. S. (1861, utg.1972): Considerations on Representative Government. London: Dent & Sons Ltd.
- Røiseland, A. (1991a): Bydelspolitikkerne 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.
- Tocqueville, A. de (1835, utg. 1988): Democracy in America. Hertfordshire: Wordsworth

## Vedlegg 1 Vedlegg til kapittel 2

Tabell A1 *Oppslutning om partiene ved kommunevalget (K) og BU-valget (B) i bydel 4, 11, 17 og 24. Avgitte stemmetall. 1999.*

	04 Sagene-Torshov			11 Bøler			17 Stovner			24 Røa		
	K	B	Diff	K	B	Diff	K	B	Diff	K	B	Diff
RV	825	703	-122	213	181	-32	266	240	-26	265	207	-58
SV	2255	2176	-79	723	744	+21	937	1057	+120	978	1015	+37
A	4165	3553	-612	2387	2159	-228	3518	3223	-295	1755	1401	-354
V	492	432	-60	125	121	-4	120	136	+16	480	1069 <sup>b</sup>	-38
KrF	592	565	-27	285	287	+2	402	432	+30	567	<sup>b</sup>	
SP	105	179 <sup>a</sup>	0	29	52 <sup>a</sup>	-6	73	112 <sup>a</sup>	+13	60	<sup>b</sup>	
H	2148	1779	-369	1293	1115	-178	1336	1181	-155	5193	5039	-154
FrP	1752	1432	-320	1293	984	-309	2181	2040	-141	1517	1228	-289
PEN	118	-		93	-		96	-		56	-	
MDG	74	<sup>a</sup>		29	<sup>a</sup>		26	<sup>a</sup>		47		

a) Fellesliste SP+Miljøpartiet De Grønne. b) Fellesliste KrF+V+SP



---

## Vedlegg 2 Vedlegg: Spørreskjemaer

### **Innbyggerundersøkelse i Oslo 2001 (Opinion)**

#### 1 INTRODUKSJON

God kveld, mitt navn er....., og jeg ringer fra Opinion AS.

Vi gjennomfører en undersøkelsen om innbyggerne i Oslo sin kjennskap til og vurdering av bydelen de bor i. I den forbindelse vil vi gjerne snakke med en i husstanden som er 18 år eller eldre. **HVIS FLERE: DEN SOM FØRST HAR FØDSELSDAG.** Intervjuet vil ta ca 5 minutter.

**OPPDRAKSGIVER:** NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionforskning)

1. Hva er navnet på det øverste politiske organet på bydelsnivå?
  - 1: Bydelsutvalget (riktig svar)
  - 2: Andre svar
  - 3: Ikke sikker, vet ikke
  
2. Kjenner du navnet på noen lokalpolitikere i bydelen din?
  - 1: Ja.....NOTER NAVN

2: Nei

3. Vet du hvordan bydelsutvalget i din bydel utpekes i dag?  
Utpekes det av bystyret eller velges det ved direkte valg?

1: Utpekes av bystyret  
2: Velges ved direkte valg  
3: Ikke sikker

4. Vet du hvilke kommunale tjenester som hører innunder  
bydelens  
ansvarsområde?

IKKE LES OPP  
FLERE SVAR MULIG

1: Barnehager, barneparker  
2: Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, avlastningstiltak for funksjonshemmede, trygghetsalarmer, tiltak for PU-klienter  
3: Sykehjem, aldershjem, trygde- og omsorgsboliger, eldresentra  
4: Støttekontakter, barnevernstiltak, sosialhjelp  
5: Allmennlegetjenester, helsestasjoner  
6: Kultur, fritid, ungdomsklubber, ungdomstiltak  
7: Kan ikke nevne noen av disse, vet ikke

5. Bruker du noen av de følgende bydelstjenester?  
LES OPP

1: Kommunale barnehager, barneparker  
2: Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, avlastningstiltak for funksjonshemmede, trygghetsalarmer  
3: Trygde- og omsorgsboliger, eldresentra  
4: Allmennlegetjeneste, helsestasjoner  
5: Nei, bruker ingen av disse

6. Har du i løpet av de siste 2 årene tatt kontakt med  
bydelspolitikere i forbindelse med politiske saker du er  
opptatt av?

- 1: Ja
- 2: Nei

7. Har du i løpet av de siste 2 årene vært tilstede ved åpne møter i bydelsutvalget?

- 1: Ja
- 2: Nei

8. Hvilken betydning mener du avgjørelser i bydelsutvalget har for innbyggerne i bydelen? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten?

- 1: Stor
- 2: Middels stor
- 3: Liten
- 4: Ikke sikker

9. Mener du det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget? Vil du si at betydningen er stor, middels stor eller liten?

- 1: Stor
- 2: Middels stor
- 3: Liten
- 4: Ikke sikker

10. Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen?

- 1: Stor
- 2: Middels stor
- 3: Liten
- 4: Ikke sikker

11. Opplever du at bydelspolitikere legger stor, middels stor eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen?

- 1: Stor
- 2: Middels stor

- 3: Liten
- 4: Ikke sikker

12. Hvordan synes du mulighetene er for å holde seg orientert eller informert om saker som er til behandling i bydelsutvalget? Synes du mulighetene er....?

- 1: Gode
- 2: Middels gode
- 3: Dårlige
- 4: Ikke sikker

13. Mener du det bør innføres direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune, eller mener du at bydelsutvalgene bør oppnevnes av bystyret?

- 1: Bør innføres direkte valg som fast ordning
- 2: Bør oppnevnes av bystyret
- 3: Ikke sikker

14. 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?

- 1: Bydelen
- 2: Delen av Oslo hvor bydelen ligger
- 3: Oslo som helhet
- 4: Ikke sikker

15. Oslo er i dag delt inn i 25 bydeler. Mener du at det er for mange bydeler, passelig mange, eller for få?

- 1: For mange
- 2: Passelig mange
- 3: For få

16. Har du i løpet av de siste 2 årene skrevet under opprop, aksjonsliste, underskriftskampanjer e.l. for å fremme en spesiell politisk sak?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Husker ikke

17. Stemte du ved kommunevalget i 1999?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Husker ikke

18. Til slutt har vi noen bakgrunnsspørsmål. Hvilket år er du født?

NOTER ÅRSTALL

19. Omtrent hvor mange år har du vært bosatt i den bydelen hvor du bor nå?

NOTER ANTALL ÅR.

VIL IKKE OPPGI=98

IKKE SIKKER/HUSKER IKKE=99

20. Hva er din høyeste fullførte skolegang?

- 1: Grunnskoleutdanning  
(7-årig folkeskole, framhaldsskole, 9-årig grunn skole)
- 2: Videregående utdanning  
(artium, gymnas, middelsskole, realskole, 10-årig grunn-  
skole, folkehøgskole, landbruksskole, fag- og yrkesskole,  
  
handelsskole, teknisk skole)
- 3: Universitets- eller høyskoleutdanning

21. Om lag hvor stor brutto årsinntekt har din husstand?

NOTER I 1000 KR.

VIL IKKE OPPGI=0

22. Registrer kjønn

- 1: Mann
- 2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen, og ha en god kveld videre.

Norsk institutt for by- og regionforskning

**EVALUERING AV DIREKTE VALG TIL  
BYDELSUTVALG I OSLO  
–UNDERSØKELSE TIL ALLE MEDLEMMER AV  
BYDELSUTVALGENE**

**1. Hva er din alder?**

- 18 – 29 år     30 – 39 år     40 – 49 år     50 – 59 år  
 60 – 67     68 eller eldre

**2. Hva er din høyeste fullførte skolegang?**

- Grunnskole     Videregående skole     Høgskole/universitet

**3. Er du mann eller kvinne?**

- Mann     Kvinne

**4. Hvilken posisjon har du i bydelsutvalget?**

- Leder     Medlem av arbeidsutvalget     Nestleder     Vanlig medlem

**5. Hvor mange perioder har du sittet i bydelsutvalget? (Antall perioder):**

**6. Bydelsutvalgene har ofte disse komitéene: Helse- og sosial, Bydelsutvikling og miljø, Oppvekst og kultur. Sitter du i en av disse, i så fall hvilken? (vennligst kryss av)**

- Helse- og sosial     Bydelsutvikling og miljø     Oppvekst og kultur

**7. Hvis ingen av komitéene i spm. 6 passer, vennligst spesifiser hvilken komité du sitter i.**

Jeg sitter i

---

**8. Hvilket av følgende utsagn forklarer best ditt lokalpolitiske engasjement? Vennligst kryss av ved bare ett alternativ:**

- Jeg er spesielt engasjert i ett eller flere politiske saksfelt
- Mitt lokalpolitiske engasjement springer ut fra mitt engasjement for nærmiljøet i bydelen
- Jeg er først og fremst interessert i partipolitisk virksomhet
- Andre motiver (vennligst spesifiser)

**9. Vi vil gjerne vite om du har noen formelle verv i bydelen ut over ditt medlemskap i bydelsutvalget. Er du: (Vennligst kryss av)**

- Fast medlem av styret for institusjon i helse- og sosialsektoren?
- Fast medlem i styre for barnehage?
- Fast medlem i styret for skole?
- Fast medlem i styre for annen institusjon for barn og unge?

**10. Vi vil gjerne vite om du har verv i ditt parti ut over medlemskapet i Bydelsutvalget. Er du: (Vennligst kryss av)**

- Leder av lokallag       Nestleder i lokallag
- Medlem i ditt partis BU- forum
- Medlem i fylkesstyret       Medlem i representantskapet

**11. Ønsker du personlig å ta gjenvalg til bydelsutvalget i neste periode (2003 – 2007)?**

- Ja       Nei

**12. Ut fra dine erfaringer fra bydelsutvalget, kan du tenke deg å forsøke deg i kommunestyret?**

- Ja       Nei

**OM FORHOLDET TIL INNBYGGERNE I BYDELEN**

**13. 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?**

- 8 - 10 ganger eller mer    4 – 7 ganger    2 – 3 ganger    1 gang    Aldri

**Vi vil gjerne vite litt om frammøtet under ”åpen halvtime” på møtene i bydelsutvalget:**

**14. Hvor mange innbyggere vil du anslå at det vanligvis er til stede under "åpen halvtime", når det ikke er spesielle eller omstridte saker som skal behandles? (anslå antall)**

**15. Hvor mange vil du anslå møtte opp forrige gang bydelsutvalget behandlet en særlig omstridt sak? (anslå antall)**

**16. Hva slags saker har ført til spesielt høyt oppmøte under "åpen halvtime" i din tid som bydelspolitiker? (vennligst spesifiser)**

.....  
 .....  
 .....

**17. Hvor stort engasjement skaper bydels saker blant innbyggerne i bydelen, sammenlignet med andre kommunale saker? Vennligst oppgi hvor engasjert du mener innbyggerne er i følgende typer saker:**

	Meget lite engasjement	Lite engasjement	Stort engasjement	Meget stort engasjement
Barnehagedekningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bydelens eldreomsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolesaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale reguleringssaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale vegsaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skjenkesaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enkeltvedtak i klient- og pasientsaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**18. Er du som bydelspolitiker opptatt av å formidle synspunkter, ønsker og behov fra frivillige foreninger og lag i bydelen til bystyrepolitikere?**

- Jeg er ikke opptatt av det       Jeg er noe opptatt av det  
 Jeg er meget opptatt av det



**19. Hvilke aktiviteter i bydelspolitikken er viktige for deg? Vennligst merk av hvor viktig du mener de ulike aktivitetene er: Vennligst sett kryss for hver linje.**

	Meget lite viktig	Lite viktig-	Viktig	Meget viktig
Å delta i prosessen der kandidater til mitt bydelsutvalg lanseres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å finne fram til saker som det er aktuelt å bruke i valgkampen i bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å drive den bydelslokale valgkampen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å skape tettere kontakt med innbyggerne i bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å sørge for at lokale kandidater profileres som aktuelle til mitt bydelsutvalg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**OM BYDELSUTVALGET**

**Voteringer i bydelsutvalgene følger noen ganger den tradisjonelle skillelinjen mellom "borgerlige" og "sosialistiske" partier, slik at Ap, SV og RV opptrer som en koalisjon, mens Frp, H, V, KrF og Sp er en annen.**

**20. I hvor stor andel av sakene som kommer opp til votering i ditt bydelsutvalg vil du si at stemmegivningen følger disse koalisjonene?**

De fleste sakene       En del saker       Få saker

**21. Er det noen enkeltpartier som vanligvis ikke opptrer som deler av slike koalisjoner? I så fall, hvilke? (Vennligst kryss av)**

Ap    SV    RV    Frp    H    V    KrF    Sp

**22. Vi ønsker å vite hvordan bydelsutvalget vanligvis kommer fram til sine avgjørelser. Vennligst anslå hvor stor andel av avgjørelsene i bydelsutvalget som tas med full enighet, dissenser eller delt bydelsutvalg. Vennligst sett ett kryss for hver linje.**

	De fleste sakene	En del saker	Få saker
Full enighet i bydelsutvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enighet med et fåtall dissenser (1-2 representanter går mot vedtaket)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delt bydelsutvalg (knapt flertall for en av løsningene)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**23. Vi ønsker å vite hvilke saker som tar mest tid på bydelsutvalgsmøtene. Er det:**

	Meget tidkrevende	Middels tidkrevende	Lite tidkrevende
Budsjettspørsmål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn og oppvekst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eldre og sosial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur og helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet? Vennligst spesifiser _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**24. Hva slags saker har samlet sett tatt mest tid på møtet i bydelsutvalget de siste 12 månedene? Vennligst angi hvor tidkrevende de ulike typene saker har vært:**

	Meget tidkrevende	Middels tidkrevende	Lite tidkrevende
Uttalelser/høringssaker til bystyret eller kommune-administrasjonen sentralt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Orienteringssaker fra bystyret eller kommuneadministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saker fra bydelsadministrasjonen eller tjenestesteder i bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saker som bydelsutvalget selv har tatt opp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### SPØRSMÅL OM EKSTERNE RELASJONER PÅ BYDELSNIVÅ

**25. Har bydelsutvalget faste møter en gang i året eller lignende, der bydelens frivillige organisasjoner kan møte?**

Ja       Nei

**26. 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?**

- Daglig       Ukentlig       1-2 Ganger i måneden  
 Sjelden       Aldri

**27. 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: Vennligst sett ett kryss for hver linje.**

	Meget liten vekt	Liten vekt	Stor vekt	Meget stor vekt
Bystyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byrådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommuneadministrasjonen og virksomheter sentralt i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bydelsadministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BU- forum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det lokale partilaget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunale institusjoner i bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivillige foreninger og lag i din bydel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enkelpersoner i bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## SPØRSMÅL OM BUDSJETT

**28. Vi er interessert i hvordan du mener bydelen bør disponere sine ressurser i årsbudsjettet for 2002. Vi ber deg sammenligne med situasjonen i 2001. Nedenfor er det listet opp de funksjonsområdene bydelens ressurser fordeles mellom. Vi ber deg angi om du personlig mener bydelene bør bruke (1) mye mindre økonomiske ressurser (dvs. reduksjoner på 5% eller mer), (2) noe mindre økonomiske ressurser (dvs. reduksjoner på 1 – 5%), (3) tilsvarende ressurser som i 2001, (4) noe mer økonomiske ressurser (dvs. økninger på 1 – 5%), (5) mye mer økonomiske ressurser (dvs. økninger på over 5%) på følgende funksjonsområder i 2002. Husk at økninger ett sted som regel må motsvare reduksjoner et annet sted. (Sett ett kryss per linje).**

	Mye mindre	Noe mindre	Som i 2000	Noe mer	Mye mer
<b>FO I: Tiltak for hele befolkningen</b> (helsesentervirksomhet, avtaleleger, kulturformål etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>FOII: Tiltak for barn og unge</b> (barnehager, fritidsklubber med mer)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>FOIIb: Barnevern</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>FOIIIa: Tiltak for eldre</b> (alders- og sykehjems- plasser, hjemmebaserte tjenester med mer).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>FOIIIb: Yngre funksjonshemmede</b> (Avlastningstiltak, botilbud med mer)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Bydelens styringsmuligheter

**29. I hvilken grad vil du beskrive forholdet mellom bydelsutvalget og bystyret som konfliktfylt?**

- I meget liten grad     I liten grad     I stor grad  
 I meget stor grad

**30. I hvilken grad vil du karakterisere forholdet mellom bydelsutvalget og byrådet som konfliktfylt?**

- I meget liten grad     I liten grad     I stor grad  
 I meget stor grad



**35. De fleste bydelspolitikere lanseres som kandidater til bydelsutvalgene av sine lokale partilag, men dette gjelder ikke alle. Ble du personlig lansert som kandidat av ditt partilag lokalt, eller av Oslopartiet?**

Lansert av partilaget lokalt       Lansert av Oslo-partiet       Usikker

**36. De fleste politiske partiene arrangerer samlinger for bydelspolitikere, såkalte BU-forum. Har du personlig deltatt på slike samlinger siden kommunevalget i 1999? I så fall, hvor mange ganger? (Vennligst spesifiser antall)**

.....

**37. Hvis du har deltatt på BU-forum, hvor godt synes du de følgende påstander beskriver disse samlingene?**

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ingen oppfatning
Hensikten med BU-forum er først og fremst å få bydelspolitikerne til å handle i samsvar med bystyregruppens synspunkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BU-forum gir bydelspolitikerne gode muligheter til å påvirke bystyregruppens politiske standpunkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BU-forum har liten betydning for praktisk politikk i bydelene.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hensikten med BU-forum er først og fremst å samkjøre politikken i partienes grupper i bydelsutvalgene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### AKTUELLE REFORMER

**38. Hvordan tror du en eventuell innføring av direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune ville påvirke oppmerksomheten rundt lokallagene innad i partiene? Tror du oppmerksomheten ville bli mindre, som før eller større?**

Oppmerksomheten ville bli mindre       Som før  
 Større

**39. Har spørsmålet om innføring av direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune blitt behandlet i ditt lokale partilag? Ble det i så fall vedtatt noe standpunkt til dette?**

- Lokallaget har ikke behandlet spørsmålet
- Lokallaget har vedtatt en positiv innstilling til en slik reform
- Jeg vet ikke om saken er behandlet av lokallaget
- Lokallaget har vedtatt en negativ holdning til en slik reform

**40. Mener du personlig det bør innføres direkte valg til bydelsutvalg?**

- Nei       Ja       Usikker

**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.**

**41. Tror du at en slik reform ville påvirke kontakten mellom bydelspolitikere og innbyggerne?**

- Jeg tror at kontakten vil bli dårligere
- Jeg tror at kontakten vil bli som før
- Jeg tror at kontakten vil bli bedre
- Jeg har ingen oppfatning

**42. Tror du at en slik reform vil ha betydning for nominasjonsprosessene til bydelsutvalgene?**

- Jeg tror det vil bli enklere å finne gode kandidater
- Jeg tror ikke situasjonen vil bli særlig endret
- Jeg tror det vil bli vanskeligere å finne gode kandidater
- Jeg har ingen oppfatning

**43. Ville du stille deg positiv eller negativ til at en slik reform gjennomføres, eller har du ingen oppfatning om dette?**

- Jeg er positiv
- Jeg er negativ
- Jeg har ingen oppfatning om dette

**44. 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?**

- Jeg mener lokaldemokratiet vil bli svekket
- Jeg mener at det ikke spiller noen rolle
- Jeg mener lokaldemokratiet vil bli styrket

**Takk for hjelpen!**



---

Norsk institutt for by- og regionforskning  
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Kontaktperson: Jan Erling Klausen  
Prosjektnr.: 0 – 1623

Evaluering av prøveordning med direkte valg til fire bydelsutvalg.  
|\_|\_|\_|\_|

Spørreskjema til ledere av lokale partilag.

1. Hvor mange vanlige medlemsmøter ble arrangert i lokallaget i 2000?

|\_|\_|\_| (angi antall)

2. Hvor mange medlemmer møtte vanligvis opp på medlemsmøtene i 2000?

|\_|\_|\_|\_| (angi antall)

3. Hvor mange ganger var medlemmer av bydelsutvalget til stede på medlemsmøter i 2000?

|\_|\_|\_| (angi antall)

4. Hvor mange ganger var bystyrerepresentanter eller vararepresentanter til stede på medlemsmøter i 2000?

|\_|\_|\_| (angi antall)

5. Hvor mange ganger var representanter for velforeninger eller andre lokale foreninger og lag til stede på medlemsmøter i 2000?

|\_|\_|\_| (angi antall)

6. Hvor mange styremøter i lokallaget ble arrangert i 2000?

|\_|\_|\_| (angi antall)

7. Hvor mange ganger var medlemmer av bydelsutvalget til stede på styremøter i 2000?

□□□ (angi antall)

8. Har lokallaget utarbeidet et eget politisk program for bydelen?

1  Ja      2  Nei

9. Hvor mange stands ble arrangert av lokallaget i 2000?

□□□ (angi antall)

10. Hvor mange åpne møter ble arrangert av lokallaget i 2000?

□□□ (angi antall)

11. Gjennomførte lokallaget andre typer tiltak rettet mot innbyggerne i bydelen i 2000? Vennligst spesifiser:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Hvis du ikke var aktiv i lokallaget i 1999 eller tidligere, vennligst gå direkte til spørsmål nr. 18. Hvis du var aktiv i ditt lokallag i 1999 eller tidligere, vennligst besvar følgende spørsmål så nøyaktig som mulig:

12. Hvor mange vanlige medlemsmøter ble arrangert i 1999?

□□□

13. Hvor mange medlemmer møtte vanligvis opp på møtene i 1999?

□□□□

14. Hvor mange stands vil du anslå at lokallaget arrangerte i forbindelse med valgkampen i 1999?

□□□

15. Hvor mange stands vil du anslå at lokallaget arrangerte i forbindelse med valgkampen i 1999?

□□□

16. Sendte lokallaget ut brosjyrer eller informasjonsmateriell til innbyggerne i bydelen i forbindelse med valgkampen i 1999?

1  Ja                      2  Nei

17. Gjennomførte lokallaget andre typer tiltak rettet mot innbyggerne i bydelen i forbindelse med valgkampen i 1999? Vennligst spesifiser:

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

Forholdet mellom lokallaget og bydelsutvalget

18. Hendte det i 2000 at lokallaget tok initiativ til saker som senere ble behandlet i bydelsutvalget? I så fall, hvor ofte?

1  Aldri  
 2  En gang  
 3  2-3 ganger  
 4  4 ganger eller flere

19. Hendte det i 2000 at partiets gruppe i bydelsutvalget sendte en sak som til behandling i bydelsutvalget over til lokallaget for å høre lagets synspunkter før vedtak ble fattet? I så fall, hvor ofte?

1  Aldri  
 2  En gang  
 3  2-3 ganger  
 4  4 ganger eller flere

20. I hvor stor grad holdes lokallaget løpende informert om saker som har vært til behandling i bydelsutvalget?

1  I meget liten grad  
 2  I liten grad  
 3  I stor grad  
 4  I meget stor grad

21. De fleste medlemmer av bydelsutvalg lanseres som kandidater til bydelsutvalgene av sine lokale partilag, men dette gjelder ikke alle. Var ditt lokallag aktivt med på å lansere kandidater til bydelsutvalget i din bydel før kommunevalget i 1999?

1  Ja    2  Nei    3  Vet ikke

Noen av sakene som tas opp på medlemsmøter i lokallag retter seg gjerne spesielt mot den bydelen lokallaget tilhører. Andre saker retter seg mot kommunepolitikken i Oslo eller den politikk som føres av partiets Oslolag. Det forekommer også at det tas opp saker som retter seg mot rikspolitikken og partiet sentralt (arbeid med partiprogram, årsmøte, orienteringssaker).

22. Hva slags saker tok samlet sett mest tid på de vanlige medlemsmøtene i 2000? Vennligst sett et kryss for hver kolonne:

	Minst tidkrevende	Middels tidkrevende	Mest tidkrevende
Saker på bydelsnivået	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
Saker på kommunenivået	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
Saker på riksnivået	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

23. Hvor stor andel av tiden på medlemsmøtene i løpet av 2000 vil du anslå gikk med til bydelspolitiske saker?

1  ¼ eller mindre  
2  Om lag ½  
3  ¾ eller mer

24. Er du medlem eller varamedlem av bydelsutvalget?

1  Medlem    2  Varamedlem    3  Ikke medlem

25. Hvilket år ble du leder av lokallaget?

(Årstall) |\_\_||\_\_||\_\_||\_\_|

26. Hvilket år ble du medlem av ditt nåværende lokallag?

(Årstall) |\_\_||\_\_||\_\_||\_\_|

---

Hvis lokallaget ditt hører til i Sagene-Torshov, Bøler, Stovner eller Røa bydel, vil vi gjerne stille to spørsmål om prøveordningen med direkte valg til bydelsutvalg.

27. Har du inntrykk av at prøveordningen med direkte valgte bydelsutvalg har påvirket engasjementet for bydelspolitikken blant medlemmene i lokallaget?

- 1  Engasjementet har sunket som følge av direktevalget  
2  Engasjementet er stor sett upåvirket av direktevalget  
3  Engasjementet har økt som følge av direktevalget

28. Har du inntrykk av at prøveordningen med direkte valgte bydelsutvalg har påvirket engasjementet for bydelspolitikken blant innbyggerne i bydelen?

- 1  Engasjementet har sunket som følge av direktevalget  
2  Engasjementet er stor sett upåvirket av direktevalget  
3  Engasjementet har økt som følge av direktevalget

29. Hvis du ønsker å gi kommentarer til spørreskjemaet eller NIBRs undersøkelse, vennligst før dem opp her:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Vennligst returner spørreskjemaet i vedlagte frankerte svarconvolutt.

Takk for hjelpen!

## Undersøkelse til utvalg av partimedlemer

1. Hvilken bydel bor du i?

- Sagene-Torshov       Bøler       Stovner  
 Røa       Annen bydel

2. Hvilket parti er du medlem av?

- Arbeiderpartiet  
 Sosialistisk Venstreparti  
 Rød Valgallianse  
 Høyre  
 Fremskrittspartiet  
 Venstre  
 Kristelig Folkeparti

3. Hva er ditt kjønn?

- Mann       Kvinne

4. Hva er din alder?

- 17 eller yngre       18-29 år       30-49 år  
 50-67 år       68 eller eldre

5. Hva er din høyeste fullførte skolegang?

- Grunnskole       Videregående skole  
 Høgskole/universitet

6. Vennligst anslå den samlede brutto årsinntekt for din husstand:

- 200 000 eller under       200000-300000       300000-400000  
 400000-500000       500000-600000       700000 eller over

7. Hvilken av de følgende kategorier beskriver best din yrkesbakgrunn?

- Offentlig ansatt       privat ansatt       for tiden ikke yrkesaktiv

8. Er du medlem av, eller deltar du i, noen ideell organisasjon med lokallag eller annen virksomhet i din bydel? (For eksempel speidergruppe, religiøse lag, korps eller lignende)

Nei  Ja

#### Kunnskaper om bydelspolitikken

9. Kan du navngi medlemmene av bydelsutvalget i din bydel?  
Vennligst fyll ut listen med så mange navn som du kommer på:
10. Hvilke kommunale tjenester hører inn under bydelsutvalgets arbeidsområder? Vennligst fyll ut listen med så mange tjenester som du kommer på:
11. Bruker du noen av bydelens tjenester? Vennligst fyll ut de tjenester som du er bruker av:

#### Deltagelse i bydelspolitikken

12. Hvor mange år har du vært medlem av ditt nåværende lokallag/bydelslag i ditt parti?
13. Hvor ofte stilte du opp på møtene i lokallaget ditt i fjor?
- 0 ganger  1 gang  2-4 ganger  
 5 ganger eller flere
14. Hvor ofte stilte du opp på møter arrangert av Oslolaget av partiet ditt i fjor?
- 0 ganger  1 gang  2-4 ganger  
 5 ganger eller flere
15. Innehar du noen av følgende verv?
- Medlem av bydelsutvalg  
 Varamedlem av bydelsutvalg  
 Medlem av styre eller utvalg i bydelen  
 Leder av lokalt partilag  
 Medlem av arbeidsutvalg i lokalt partilag

17. Har du på vegne av lokallaget stått på stand eller deltatt i annen utadrettet partivirksomhet i 1998?

Nei  Ja

18. Sto du på stand, eller deltok du i annen utadrettet virksomhet i forbindelse med valgkampen i 1999?

Nei  Ja

19. Har du undertegnet opprop, eller deltatt i demonstrasjoner eller andre markeringer i forbindelse med saker som har vært til behandling i bydelsutvalget de siste to årene?

Nei  Ja

20. Har du i løpet av de siste tre årene tatt initiativ til saker i ditt lokallag?

Nei  Ja

21. Hvor engasjert er du i de følgende politiske saksfelt? (Sett ett kryss for hvert saksfelt)

	Svært lite engasjert	Lite engasjert	Noe engasjert	Svært engasjert
Barnehagedekningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ungdomstiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helsevesenet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eldreomsorgen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolepolitikken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturpolitikken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



22. Hvor dekkende vil du si at følgende utsagn er for din politiske deltagelse?  
(Kryss av for samtlige utsagn.)

	Svært lite dekkende	Lite dekkende	Noe dekkende	Svært dekkende
Jeg er passivt medlem av mitt parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er politisk aktiv fordi jeg eller mine nærmeste er brukere av kommunale tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er politisk aktiv fordi jeg ønsker å påvirke politikken som føres av bydelsutvalget i min bydel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg er politisk aktiv fordi jeg ønsker å støtte den ideologi som mitt parti står for	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min politiske interesse er først og fremst knyttet til rikspolitikken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### Bydelspolitikkenes legitimitetsgrunnlag

23. Hvilken betydning mener du at avgjørelser i bydelsutvalgene har for innbyggerne i bydelen?

- Liten betydning  
 Middels stor betydning  
 Stor betydning

24. Mener du at det har noen betydning hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i bydelsutvalget?

- Liten betydning  
 Middels stor betydning  
 Stor betydning

25. Vil du si at du har stor, middels stor eller liten mulighet til å påvirke politikken som føres i bydelen?

- Liten mulighet  
 Middels stor mulighet  
 Stor mulighet

26. Opplever du at bydelspolitikkerne legger stor vekt, middels stor vekt eller liten vekt på oppfatningene til innbyggerne i bydelen?

- Liten vekt                       Middels stor vekt                       Stor vekt

27. Hvordan synes du mulighetene er til å holde seg orientert om saker som er til behandling i bydelsutvalget?

- Dårlige                       Middels gode                       Gode

Lokallaget og Oslo-partiene

28. I hvor stor grad påvirkes det bydelspolitiske arbeidet i lokallaget av signaler fra Oslo-partiet, slik du ser det?

- I svært liten grad       I liten grad  
 I noen grad               I svært stor grad

29. Mener du at ditt partis bystyregruppe legger sterke føringer på arbeidet til "sine" representanter i bydelsutvalget?

- Svært svake føringer       svake føringer  
 sterke føringer               svært sterke føringer

30. Hvor viktig mener du bydelspolitikken er for lokallaget, sammenlignet med annen partipolitisk virksomhet?

- Svært lite viktig               lite viktig  
 noe viktig                       svært viktig

31. Hvor tett kontakt vil du si at lokallaget har med partiets representanter i bydelsutvalget?

- Ingen kontakt               løs kontakt  
 tett kontakt                   svært tett kontakt

Om lokaldemokratiet

32. Hvor stort spillerom mener du at bydelsutvalget har til å ta egne beslutninger?

- Meget lite spillerom       lite spillerom  
 stort spillerom               svært stort spillerom  
 usikker

33. Hvor sterke føringer mener du at byrådet legger på den politiske virksomheten i bydelsutvalget?

- Svært svake føringer       svake føringer  
 sterke føringer       svært sterke føringer  
 usikker

34. Hvordan vil du vurdere den innflytelse bydelsdirektøren har, i forhold til bydelsutvalgets innflytelse?

- Svært liten innflytelse       liten innflytelse  
 noe innflytelse       svært sterk innflytelse  
 usikker

35. Opplever du at befolkningen i din bydel er aktivt engasjert i bydelspolitikken?

- Svært lite engasjert       lite engasjert  
 noe engasjert       svært engasjert

36. Hvordan opplever du mulighetene for å ta opp lokale saker i bydelsutvalget?

- Små muligheter       visse muligheter  
 gode muligheter       svært gode muligheter

#### Holdninger til bydelsordningen

- |   | Nei                      | Ja                       | Usikker                  |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 37. Mener du at det bør innføres direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune?                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 38. Mener du at flere kommunale oppgaver bør delegeres til bydelsforvaltningene?                                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 39. Mener du at bydelsutvalgene bør få økt politisk myndighet?  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 40. Mener du at bydelsforvaltningene bør få færre oppgaver, og at oppgaver bør føres tilbake til kommunen sentralt? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

41. Hvis du har andre kommentarer til bydelsordningen i Oslo, vennligst gjør rede for dem her.

Takk for hjelpen!