

Forord

NIBR har på oppdrag for Oslo kommune v/plan- og analyseseksjonen i Byrådsavdeling for finans gjennomført prosjektet "Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes kriteriesystem for fordeling av midler til bydelene". Prosjektet avsluttes med denne rapporten.

Prosjektet har vært ledet av Trine Myrvold, med Jan Erling Klausen som prosjektmedarbeider. Jan Erling Klausen har hatt et særlig ansvar for kapittel 3 om andre systemer for kriteriebasert budsjettfordeling. Trine Myrvold har hatt hovedansvaret for innledningen og for redigeringen av rapporten. For øvrig er rapporten skrevet av de to forfatterne i fellesskap.

Forfatterne vil takke alle politikere og administrativt ansatte i Oslo kommune som har stilt opp til gruppeintervju i forbindelse med prosjektet. En spesiell takk rettes til spesialrådgiver Paul Håvard Kvangraven i plan- og analyseseksjonen for svært god hjelp med å tilrettelegge for intervjuene. Med så mange travle personer involvert, har dette ikke vært noen enkel jobb. Takk også for engasjert oppfølging av prosjektet underveis!

Oslo, juni 2002

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	11
1 Innledning	16
1.1 Tema og problemstillinger	16
1.2 Oslo kommunes kriteriesystem	17
1.3 Metodisk tilnærming	22
1.4 Disponeringen av rapporten	23
2 Sentral styring og lokal handlefrihet.....	24
2.1 Innledning	24
2.2 Overordnet styring og bydelenes autonomi i Oslo kommune.....	27
2.3 Kriteriesystemets betydning for fordeling av midler mellom bydeler	30
2.3.1 Hvordan oppfattes kriteriene og vektene?.....	31
2.3.2 Bruker bystyret justeringer av kriteriene og vektene som styringsredskaper?	36
2.4 Kriteriesystemet som system for fordeling av midler mellom målgrupper og politikkområder	37
2.4.1 Avviker bydelenes ressursbruk fra bystyrets bevilgning til ulike funksjonsområder?.....	38
2.4.2 Opplevs tildelingen på funksjonsområder som bindende for bydelene?	38
2.4.3 Styrer bystyret og byrådet gjennom fordelingen av ressurser på funksjonsområdene i kriteriesystemet?	43
2.5 Styringssignaler i bydelenes budsjettprosess	46
2.5.1 Bydelenes årsbudsjett – hvilke signaler tillegges vekt? ..	47
2.5.2 Bydelenes årsbudsjett – hva betyr sentrale mål?.....	50
2.6 Oppsummering	54
3 Andre systemer for kriteriebasert budsjettfordeling	56
3.1 Innledning	56

3.2	Malmö	59
3.3	Bergen	65
3.4	Stavanger og Trondheim	70
3.5	Kriterier i nasjonale inntektssystemer	75
3.6	Drøfting	80
4	Bør kriteriesystemet reformeres?	84
4.1	Er det behov for å reformere systemet?	84
4.2	Hvordan kan kriteriesystemet endres?	87
4.2.1	Hvor mange funksjonsområder bør det være?	87
4.2.2	Hvordan bør funksjonsområdene være inndelt?.....	90
4.2.3	Særskilte tildelinger	91
4.3	Bør kriteriesystemet endres ved reformer i bydelene?...	92
4.4	Oppsummering	95
5	Avsluttende oppsummering og kommentarer	96
5.1.1	Sikrer kriteriesystemet overordnet styring?	96
5.1.2	Gir kriteriesystemet handlingsrom for bydelene?	97
5.1.3	Bør kriteriesystemet reformeres?	98
5.1.4	Mulige alternative systemer – noen momenter	99
	Litteratur	103
Vedlegg 1	Informantliste	106
Vedlegg 2	Kriterier og vektorer	108

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Funksjonsområdene i Oslo kommunes kriteriesystem ...</i>	19
Tabell 1.2	<i>Fordeling av bydelenes netto totalramme 2001</i>	21
Tabell 2.1	<i>I hvor stor grad har du i inneværende valgperiode opplevd at du har fått klare og konsistente politiske signaler om ønsket prioritering i bydelens årsbudsjett fra en flertallskonstellasjon i bydelsutvalget i din bydel?</i>	47
Tabell 2.2	<i>Vil du si at de verbale signaler om prioriteringer som ligger i byrådets budsjettforslag/plantallene for bydelenes virksomhetsområder har betydning for deg når du utarbeider forslag til årsbudsjett?</i>	48
Tabell 2.3	<i>Vektlegging av ulike forhold i utarbeidelsen av forslag til årsbudsjett for bydelen.....</i>	49
Tabell 2.4	<i>Er bydelsdirektøren, slik du ser det, mest opptatt av politiske signaler fra bydelsutvalget eller fra bystyret og byrådet når han utarbeider forslaget til årsbudsjett for bydelen?.....</i>	51
Tabell 2.5	<i>Vil du si at de verbale signaler om prioriteringer som ligger i byrådets budsjettforslag/plantallene for bydelenes virksomhetsområder har betydning for deg når du utarbeider forslag til årsbudsjett?</i>	51
Tabell 3.1	<i>Finansiering av stadsdelene i Malmö</i>	61
Tabell 3.2	<i>Fordeling av grunnressursene i Malmö. Bruk av alderskriterier innenfor delvirksomhetene</i>	62
Tabell 3.3	<i>Fordelingen av tilleggsressursene i Malmö: Kriterier og vektorer innenfor delvirksomhetene.....</i>	64
Tabell 3.4	<i>De åtte tjenesteområdene innenfor kriteriesystemet i Bergen</i>	67
Tabell 3.5	<i>Bergen kommune: Tjenesteområder, kriterier og vektorer (2002)</i>	68
Tabell 3.6	<i>Kriterier og vektorer, fordeling av penger til distrikter innenfor helse- og sosial i Stavanger (1998)</i>	72
Tabell 3.7	<i>Kriteriesett for distriktene i Trondheim (1998).....</i>	74

Tabell 3.8	<i>Utgiftsutjevning for norske kommuner. Kriterier og vektor</i>	77
Tabell 3.9	<i>Utgiftsutjevning i det svenske inntektssystemet</i>	79
Tabell 3.10	<i>Noen eksempler på ulike typer kriterier</i>	81
Tabell 3.11	<i>Noen eksempler på ulike "funksjonsområder"</i>	83
Tabell 4.1	<i>Mener du det er for mange, passe mange eller for få funksjonsområder?</i>	88
Tabell 4.2	<i>Bør det være et eget funksjonsområde for grunnskolen?</i>	93
Tabell 4.3	<i>Bør antall funksjonsområdene endres ved færre og større bydeler?</i>	95

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Fem påstander om kriteriesystemet. Ledere av bydelsutvalg og bydelsdirektører</i>	33
Figur 2.2	<i>Holdninger til fem påstander om kriteriesystemet. Bydelspolitikere og bydelsdirektører</i>	40

Sammen drag

Trine Monica Myrvold and Jan Erling Klausen

Politikk eller teknikk?

Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for
fordeling av midler til bydelene

NIBR Rapport 2002:12

Da det ble besluttet å desentralisere ansvaret for deler av Oslo kommunes tjenesteproduksjon til 25 bydeler i 1988, ble det også bestemt at bydelene skulle tildeles budsjettmidler etter objektivt målbare kriterier. Kriteriesystemet ble vedtatt av bystyret i 1990. Systemet skulle sikre bydelene handlefrihet i prioriteringen mellom oppgaver, samtidig som byrådets og bystyrets behov for styring av ressurstilgangen til bydelene på overordnet nivå skulle ivaretas. Hovedproblemstillingen for prosjektet kan formuleres slik:

Hvilke implikasjoner har utformingen av kriteriesystemet for styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene, og hvilken betydning kan alternative utforminger av systemet ha for styringsforholdet?

Mer spesifikt drøftes følgende spørsmål i rapporten:

1. I hvilken grad sikrer kriteriesystemet bystyre- og byrådspolitikerne mulighet for overordnet styring av bydelenes virksomhet, inkludert deres behov for å gi signaler om politiske prioriteringer?
2. I hvilken grad gir kriteriesystemet bydelspolitikernes handlingsrom for lokale politiske prioriteringer? Hvor reelt oppleves handlingsrommet å være?
3. Hvordan kan kriteriesystemet videreutvikles, og hvilke implikasjoner kan endringer i modellen ha for styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene? Hvilken betydning kan eventuell endring av bydelenes størrelse samt økning i bydelenes ansvarsområde ha for hvordan kriteriesystemet bør utformes?

Oslo kommunes kriteriesystem

Kriteriesystemet i Oslo er bygget opp av syv funksjonsområder, der hvert funksjonsområde består av et sett med tjenester som retter seg mot samme målgruppe, eller av tjenester det av andre grunner er naturlig å se i sammenheng.

Kriteriesystemets to hovedkomponenter – funksjonsområdene på den ene siden og kriteriene og vektningen av dem på den annen – har ulike fordelingsmessige implikasjoner. Tildelingen av midler til de forskjellige funksjonsområdene viser den politiske prioritering av politikk-områder, eller målgrupper. Kriteriene og vektene har på sin side primært betydning for fordelingen av midler bydelene imellom, bl.a. i hvilken grad kriteriesystemet kan sies å ha en utjevnende effekt.

Hovedbegrunnelsen for inndelingen i funksjonsområder er å sikre at byråd og bystyre får anledning til å utøve styring gjennom ressursfordeling på overordnet nivå. Gjennom dimensjoneringen av delrammene gir de sentrale politiske organer signaler om hvilke tjenesteområder som har høyest prioritet. Størrelsen på budsjettammen for det enkelte funksjonsområde og den totale bydelsrammen vedtas av bystyret. Innenfor totalrammen har bydelene stor frihet til selv å velge hvordan midlene skal brukes. Dette innebærer at bydelene står fritt til å omdisponere midler fra ett funksjonsområde til et annet.

For hvert funksjonsområde utarbeides en kostnadsnøkkel, med relevante demografiske og sosioøkonomiske variabler som vekter. Disse kostnadsnøkklene danner grunnlaget for fordeling av midler til bydelene. Kriteriene tar utgangspunkt i befolkningens *antatte behov* for bydelens tjenester, og ikke i eksisterende aktivitetsnivå i bydelene. Oslo kommune har vært bevisst på å velge kriterier som bydelene selv ikke på noen enkel måte kan manipulere.

Sikrer kriteriesystemet overordnet styring?

Fastsettelsen av kriteriene og vektene har stor betydning for graden av utjevning mellom bydelene i Oslo. Denne delen av kriteriesystemet er imidlertid i liten grad politisert. Det har så å si ikke skjedd at bystyrepolitikerne i Oslo selv har tatt initiativ til justeringer av systemet. Endringene av kriterier og vekter har vært basert på forskning omkring hvilke forhold som bidrar til økt etterspørsel etter bydelens tjenester. Til tross for at fastsettelsen av kriteriesystemets kriterier og vekter er av stor fordelingsmessig – og derved politisk – betydning, har altså ikke denne muligheten til politisk markering vært utnyttet av bystyrepolitikerne. Dette behøver ikke bety at bystyret ikke styrer; det kan være et bevisst politisk valg å la disse elementene i kriterie

systemet ikke gjøres til gjenstand for politisk kamp. Stabilitet, legitimitet og forutsigbarhet kan være relevante stikkord her.

Bystyrets tildeling av midler til bydelene fordelt på ulike funksjonsområder, gir bystyret mulighet til å gi bydelene politiske styrings-signaler, samtidig som behovet for å vise til politiske prioriteringer utad blir ivaretatt. I realiteten er oppmerksomheten rundt fordelingen av midler på funksjonsområdene liten, og andre arenaer for å gi politiske signaler oppfattes som viktigere. Bystyret følger dessuten i begrenset grad opp målene som settes for bydelenes virksomhet.

I bydelene synes det å være tilfredshet med antallet funksjonsområder som ligger i kriteriesystemet. Selv om en del informanter fra sentralkommunen mener at et rendyrket rammestyringssystem hadde vært å foretrekke, ser de fleste bystyrets legitime behov for å gi styrings-signaler. Inndelingen av kriteriesystemet i funksjonsområder gir mulighet for politisk styring, samtidig som systemet kanskje hindrer større grad av direkte styring av bydelenes virksomhet.

Gir kriteriesystemet handlingsrom for bydelene?

Kriteriesystemets utforming innebærer i liten grad noen beskranking på bydelenes handlefrihet. Overføringene oppfattes som én ramme, der de lokale prioriteringer avhenger av behov og ønsker i bydelen. Samtidig oppleves tildelingen på ulike funksjonsområder som et signal om sentralkommunens prioriteringer. Tolkingsrommet for signalene er imidlertid stort, der den enkelte bydel må avgjøre om signalene 'passer' i forhold til situasjonen i egen bydel.

Selv om de fleste informantene fra bydelene mener at tildelingen på funksjonsområder betyr lite for bydelens prioriteringer, ønsker de å beholde det antallet funksjonsområder som ligger i systemet i dag. Tildelingen på ulike funksjonsområder benyttes som referansegrunnlag for bydelspolitikere, f.eks. for å synliggjøre egne prioriteringer.

Oppfatningen om at spesialiseringssprinsippet for funksjonsområdene har betydning for bydelenes handlefrihet, tyder på at utformingen av systemet ikke er uvesentlig. Inndelingen av funksjonsområdene etter vide brukergrupper, gir bydelene frihet til å velge virkemidler. Dette gir mulighet for å se helhetlig på tilbudet bydelene gir innbyggerne.

Bør kriteriesystemet reformeres?

Det er ikke avdekket noe akutt behov for omfattende endringer i kriteriesystemet. Systemet får godt skussmål fra alle hold i Oslo, og blir oppfattet å være treffsikkert og rettferdig. Fordelingen av midler etter funksjonsområder kan gi et inntrykk av sterkere sentral styring av

bydelene enn det er grunnlag for. En reduksjon av antall funksjonsområder vil gi en mer tydelig og rendyrket rammestyringsmodell. En slik modell ville imidlertid ikke tilfredsstille bystyrets behov for politisk signalisering. Ønsket om rendyrking av rammestyringsmodellen må derfor veies opp mot behovet for å gi sentrale styrings signaler. Ikke minst vil det være viktig å vurdere hvilke former bystyrets styring vil ta, hvis inndelingen i funksjonsområder opphører.

Hvis Oslo kommune vedtar en endring av bydelsstrukturen i retning av færre og større bydeler, vil de demografiske og sosiale forskjellene mellom bydelene bli mindre. Dette skulle i seg selv tilsi at kriteriesystemet kan forenkles noe, både mht. antall funksjonsområder og antall kriterier innenfor hvert funksjonsområde. Hvis hensikten med funksjonsområdene primært er å gi bystyret mulighet for politisk signalisering, er imidlertid dette momentet av mindre betydning.

Færre og større bydeler vil også bety at enkeltsaker ikke får like stor tyngde i bydelene. Dette skulle innebære mindre behov for spesielle kompensasjonsordninger. Hvis bydelene blir tilstrekkelig store, vil det også være større sammenfall mellom bydelens grenser og tjenestenes nedslagsfelt, noe som ville reduserer behovet for særskilte tildelinger.

Det har vært diskutert å legge ansvaret for grunnskolen til bydelene. I og med at grunnskolen dekker en stor befolkningsgruppe, synes det hensiktsmessig å la midlene til grunnskole fordeles gjennom et justert kriteriesett innenfor funksjonsområdet for barn og unge.

Basert på studier av andre byers systemer for fordeling av midler, skisserer rapporten noen mulige endringer i Oslo kommunes kriteriesystem. De mulige endringene som drøftes vil innebære at systemet blir enklere og mer gjennomskiktig, og at det omfordelende elementet synliggjøres. Det er imidlertid viktig å ta vare på den betydelige legitimiteten kriteriesystemet har, både i bydelene, i sentralkommunen og i kommuneadministrasjonen. Enkelhet kan innebære større forståelse og aksept for hvordan systemet fungerer. Men et enkelt system kan også gi større muligheter for politisering – og derved innebære at systemet blir mer kontroversielt. Det kan hevdes at noe av grunnen til at kriteriesystemet i Oslo har så stor aksept, kan være at kompleksiteten i systemet gjør det lite egnet som arena for partipolitisk kamp. På den annen side kan hensynet til demokratiet tilsi at et så vesentlig system for fordeling av samfunnets ressurser, absolutt *bør* være i sentrum for tautrekkingen mellom politiske motstandere.

Summary

Trine Monica Myrvold and Jan Erling Klausen

Politics or techniques?

The municipality of Oslo's resource allocation system to the urban districts and its administrative implications

NIBR Report 2002:12

When the motion was adopted in 1988 to decentralise responsibility for parts of Oslo's service production to the municipality's 25 urban districts, a further decision was made to allocate budget funds on the basis of objectively measurable criteria. The criteria system, as it is known, gained the stamp of approval of the city's council in 1990. The system was supposed to give the urban districts a greater measure of freedom when it came to organising their own priorities while maintaining the ability of the council and city government to control resource allocation to the urban districts. The project asks the following two-pronged question:

What are the implications of the design of the criteria system on the balance of power between the central municipal authorities and the urban districts and what would the effect be on this relationship of changes to the system?

More specifically, the following questions are dealt with in the report:

1. To which degree does the criteria system maintain the ability of Oslo city council and government to govern the activities of the urban districts including the need to communicate political priorities?
2. How much freedom does the criteria system give local urban district politicians to determine local political priorities? How real do they feel this freedom to be?
3. How might the criteria system be improved, and how would changes to the model affect the balance of power between central and district authorities? What would increasing the size of the

urban districts and expanding their duties imply for the design of the criteria system?

Oslo's criteria system

Oslo's criteria system is built up around seven functional areas each of which consists of a set of services aimed at a same focus group or a set of services which naturally belong together.

The two main components of the criteria system – the functional areas on the one hand and the criteria and their individual weighting on the other – have different redistributive implications. The allocation of funds to the different functional areas gives an indication of the political priority awarded a particular policy area or focus group. The implication of the criteria and weighting device relates mainly to the division of funds among the urban districts in terms, among other things, of the degree to which the criteria system can be judged to have a harmonising effect.

The main reason why the system is divided into functional areas is to ensure overall control of the city council and government through the channel of this distribution of resources. When they settle the component budget limits, central political authorities indicate their service area priorities. The limits of the total budget allocations for each functional area and for the urban districts are determined by the city council. Within these limits, the urban districts have considerable freedom to determine how to spend the allocations, including transferring funds from one functional area to another.

A cost key is estimated for each functional area. Relevant demographic and socio-economic variables are used to estimate weighting. These cost keys form the distribution matrix for the allocation of funds to the urban districts. The criteria take into account citizens' estimated needs for district services, not current activity levels in the districts. Oslo has deliberately selected criteria which the urban districts can not easily manipulate.

Does the criteria system ensure overall control?

The stipulation of the criteria and weights has a great impact on harmonisation between urban districts. This part of the criteria system is not very politicised, however. City government politicians have practically never tried to modify the system. Changes to criteria and weights have been based on research into factors which stimulate demand for the services delivered by the urban districts. Despite the considerable redistributive and, in consequence, political importance

of fixing the criteria and weights used in the criteria system, politicians on the council have not taken advantage of the opportunity this gives for political scoring. This need not imply that the council does not govern; it might be a conscious decision to leave these elements of the criteria system untouched by political squabbling. Stability, legitimacy and predictability may be keywords of relevance here.

The city council's allocation of funds to the urban districts divided among different functional areas allows the council to send political messages at the same time as it can demonstrate that political priorities are being taken care of. The council tends not to follow up to any particular degree the set activity levels in the districts.

The urban district authorities appear to be content with the amount of functional areas within the criteria system. Although some centrally placed informants feel that a perfectly coherent framework management system would have been preferable, most understand the legitimate needs of the city council to send political signals. The division of the criteria system into functional areas leaves room for political control, but may perhaps not allow an increased level of direct control of the activities of the urban districts.

Does the criteria system give freedom to the urban districts?

The design of the criteria system means that the freedom of the urban districts to act as they wish face few restrictions. Transfers are viewed as block grants within which local priorities are shaped by prevailing needs and desires. At the same time, allocations to different functional areas are perceived as signals of political priorities on the part of city authorities. Freedom to interpret these signals is, however, quite wide, and the individual district must establish the degree to which the signals harmonise with local circumstances.

Although most of the informants in the urban districts feel that allocations to functional areas are of little consequence to local priority setting, they want to retain the number of functional areas currently found in the system. The allocation to different functional areas is used as a point of reference for politicians in the districts to highlight their own priorities, for instance.

The idea that the specialisation principle for functional areas should have implications for the independence of the urban districts suggests that the system's design is not immaterial. The division into functional areas based on broad user groups gives the districts latitude when

choosing measures thereby permitting a coherent view of the services provided by the urban districts to their local populations.

Should the criteria system be reformed?

We have not discovered an acute need for substantial changes to the criteria system. The system is praised from all quarters in Oslo, and is considered accurate and fair. The division of funds according to functional area may give a stronger impression of central control of the urban districts than there is cause for. Cutting the number of functional areas would give a clearer and more unqualified block grants management model. This model would not meet the need of the city council to communicate political priorities, however. The desire for a less qualified block grants management system must therefore be balanced against the need to send political signals. It will be important, not least, to consider the forms government by the city council management could assume if the division into functional areas is discontinued.

If the municipality of Oslo decides to reduce the number and increase the size of the urban districts, social and demographic differences will diminish. This is sufficient indication that the criteria system could be simplified with regard both to amount of functional areas and number of criteria within each area. If the point of the functional areas is mainly to give the city council the chance to communicate political preferences, then this aspect will be of less significance, however.

Fewer and bigger urban districts will also mean that individual issues will weigh less heavily in the districts and should therefore reduce the necessity for special compensation arrangements. If the urban districts become sufficiently large, there will be greater convergence between their borders and service coverage areas, which, in turn, will reduce the need for special allocations.

It has been discussed to decentralise responsibility for primary education to the urban districts. Since primary schools involve a large segment of the population, it might be useful to let primary education funding be distributed through an adjusted set of criteria within the functional area children and youth.

Based on studies of systems used by other cities for resource distribution, this report outlines some possible changes to Oslo's criteria system. The changes we have discussed will give a less complicated and more transparent system, and the redistributive element will be more visible. It is, however, important to preserve the considerable legitimacy accorded the criteria system both by the urban districts and

the municipality itself and municipal administration. Simplicity may give a greater understanding and acknowledgement of the workings of the system, but a single system may also increase the chance of politicisation – which again would render the system more controversial. One could maintain that part of the reason for the large-scale acceptance of the system in Oslo is because its complexity makes it unsuited as an arena for political infighting. On the other hand, democratic concerns suggest that such an important redistributive system should be an arena for skirmishes between political adversaries.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Da det ble besluttet å desentralisere ansvaret for deler av Oslo kommunes tjenesteproduksjon til 25 bydeler i 1988, ble det også bestemt at bydelene skulle tildeles budsjettmidler etter objektivt målbare kriterier. Kriteriesystemet ble vedtatt av bystyret i 1990. Systemet skulle sette bydelene i stand til å produsere de tjenestene de var ansvarlige for, og sikre bydelene handlefrihet i prioriteringen mellom oppgaver. Samtidig skulle kriteriesystemet ivareta byrådets og bystyrets behov for styring av ressurstilgangen til bydelene på overordnet nivå. I dette lå også et ønske om at systemet skulle gi bystyre- og byrådspolitikerne mulighet for å signalisere ressursmessige prioriteringer mellom oppgaver.

Denne rapporten drøfter de styringsmessige implikasjonene av Oslo kommunes kriteriesystem for fordeling av midler til bydelene, og vurderer hvordan systemet eventuelt kan videreutvikles for å ivareta hensynet både til sentralnivåets styringsbehov og til bydelenes handlefrihet. Kriteriesystemets treffsikkerhet i forhold til bydelenes utgiftsbehov har vært evaluert flere ganger tidligere (bl.a. Djuve et.al. 1996), og er ikke et selvstendig tema i denne rapporten.

Hovedproblemstillingen for prosjektet kan formuleres slik:

Hvilke implikasjoner har utformingen av kriteriesystemet for styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene, og hvilken betydning kan alternative utforminger av systemet ha for styringsforholdet?

Mer spesifikt skal prosjektet drøfte følgende spørsmål:

1. I hvilken grad sikrer kriteriesystemet bystyre- og byrådspolitikernes mulighet for overordnet styring av bydelenes virksomhet, inkludert deres behov for å gi politiske signaler både utad og innad om politiske prioriteringer? I hvilken grad og på

hvilken måte sikrer kriteriesystemet at de sentrale politiske prioriteringene faktisk følges opp i bydelene? Hvilken betydning har strukturen i kriteriesystemet – spesielt *antall* funksjonsområder og *inndelingen* av funksjonsområdene – for styringen, og hva betyr det at det eksisterer muligheter for å tildele midler utenfor det kriteriebaserte systemet?

2. I hvilken grad gir kriteriesystemet bydelspolitikernes handlingsrom for lokale politiske prioriteringer? Hvor reelt oppleves handlingsrommet å være? Hvorfor velger evt. bydelspolitikere å være lojale mot bystyrets/byrådets signaler?
3. Hvordan kan kriteriesystemet videreutvikles, og hvilke implikasjoner kan endringer i utformingen av modellen gi for styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene? Hvilken betydning kan eventuell endring av bydelenes størrelse (færre og større bydeler) samt økning i bydelenes ansvarsområde ha for hvordan kriteriesystemet bør utformes? Vi ser også på andre byers utforming av systemer for fordeling av midler til underkommunalt nivå, samt utformingen av det statlige systemet for fordeling av ressurser til kommunene.

1.2 Oslo kommunes kriteriesystem

Tildeling av midler fra sentralkommunen til bydelene skjer hovedsakelig ved hjelp av det såkalte 'kriteriesystemet', dvs. et system der objektivt målbare data om bydelenes befolkning legges til grunn for fordelingen mellom bydelene. Kriteriesystemet skal gjøre det mulig å sikre en kombinasjon av desentraliserte beslutninger om tjenesteyting og sentralisert økonomistyring. Gjennom prinsippene om rammebudsjettering, kriteriebasert fordeling, selvstendig budsjett- og regnskapsansvar samt tilbakerapporteringen fra bydelene, skal de overordnede målsetningene for bydelenes tjenesteproduksjon ivaretas (Djuve et.al. 1996:15).

Hensikten med kriteriesystemet

I Oslo kommunes presentasjon av kriteriesystemet (Oslo kommune 2000b:7), understrekes det at kriteriesystemet skal ivareta flere viktige hensyn:

- Det skal sikre best mulig treffsikkerhet i forhold til de store variasjonene i oppgaver og utgiftsbehov mellom bydelene som følger av ulikheter i befolkningens størrelse og sammensetning

- Det skal sikre rimelig grad av stabilitet og forutsigbarhet, og på denne måten legge grunnlaget for rasjonelle budsjett- og planleggingsprosesser i bydelene
- Det skal sikre en dynamisk vridning av ressurser mellom bydelene i tråd med endringer i befolkningsgrunnlag og dermed utgiftsbehov
- Det skal sikre lokaldemokratiske verdier ved at bydelene tildeles rammebudsjetter som grunnlag for bydelsutvalgenes prioriteringer og detaljerte budsjettfordeling
- Det skal sikre effektiv ressursutnyttelse og god økonomistyring ved at bydelenes budsjetter tildeles etter behovsvariasjoner, og ikke etter hvilke aktører som roper høyest

Kriteriesystemets oppbygning

Kriteriesystemet i Oslo er bygget opp av syv funksjonsområder, medregnet økonomisk sosialhjelp og administrasjon, der hvert funksjonsområde består av et sett med tjenester som retter seg mot samme målgruppe, eller av tjenester det av andre grunner er naturlig å se i sammenheng. Budsjettet tildeles imidlertid som to rammer: én ramme for "ordinær" drift og én ramme for sosialhjelp. Tabell 1.1 på neste side viser hvilke funksjonsområder som benyttes i Oslo.

Hovedbegrunnelsen for inndelingen i funksjonsområder er "å sikre at byråd og bystyre får anledning til å utøve styring gjennom ressursfordeling på overordnet nivå. Gjennom dimensjoneringen av delrammene gir de sentrale politiske organer signaler om hvilke tjenestoområder som har høyest prioritet" (Oslo kommune 2000b:8). Størrelsen på budsjettrammen for det enkelte funksjonsområde og den totale bydelsrammen vedtas av bystyret. Innenfor denne rammen har bydelene stor frihet til selv å velge hvordan midlene skal brukes. Dette innebærer at bydelene står fritt til å omdisponere midler fra ett funksjonsområde til et annet, så sant slike omdisponeringer ikke kommer i konflikt med lover og regler som regulerer virksomheten.

For hvert funksjonsområde utarbeides en kostnadsnøkkel, med relevante demografiske og sosioøkonomiske variable som vektet. Disse kostnadsnøkklene danner utgangspunkt for fordeling av midler til bydelene. Kriteriene tar utgangspunkt i befolkningens *antatte behov* for bydelens tjenester, og ikke i eksisterende aktivitetsnivå i bydelene. En del av ressursene fordeles i forhold til antall innbyggere i målgruppene for tjenestene (demografiske kriterier). Andre kriterier gjenspeiler at innbyggernes behov varierer avhengig av sosiale

og/eller økonomiske kjennetegn ved befolkningen i bydelen (sosiale og økonomiske kriterier). Oslo kommune har vært bevisst på å velge kriterier som bydelene selv ikke på noen enkel måte kan manipulere. Dette betyr at systemet ikke gjør det mulig for bydelene ved egne disposisjoner å påvirke størrelsen på budsjettrammen. Systemet innebærer at endringer i antall innbyggere og sammensetning av innbyggerne i en bydel fanges opp i ressurstildelingen til bydelen. Det blir også lagt vekt på at kriteriesystemet skal sikre stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte bydel (se vedlegg 2 for detaljer om hvilke kriterier som benyttes innenfor hvert funksjonsområde).

Tabell 1.1 *Funksjonsområdene i Oslo kommunes kriteriesystem*

Funksjonsområde	Tjenester
Administrasjon	Utgifter er knyttet til bydelsutvalget, bydelsadministrasjonen og personalboliger.
FO I: Tiltak for hele befolkningen	Behandlende og forebyggende helsearbeid. Psykisk helsevern og medisinsk attføring. Sosialt arbeid (sosialsentre). Behandling og rehabilitering av rusmisbrukere. Samfunnshus og andre kulturtiltak
FO IIa: Tiltak for barn og ungdom	Barnehager og barnepark (til 1997 også 6-årstilbud). Skolefritidsordninger (fram til 1999). Fritidsklubber/ungdomstiltak. Helsestasjon og skolehelsetjeneste
FO IIb: Barnevern	Barneverntjeneste
FO IIIa: Tiltak for eldre	Alders- og sykehjem m.m. Andre boliger til eldre og funksjonshemmede. Botilbud til psykisk utviklingshemmede. Hjemmebaserte tjenester.
FO IIIb: Tiltak for yngre funksjonshemmede	Avlastningstiltak for familier med funksjonshemmede barn. Eldresentre. Dagtilbud m.v. til psykisk utviklingshemmede
Økonomisk sosialhjelp	Bydelene får tildelt budsjettrammer til økonomisk sosialhjelp som en egen ramme. Rammen for økonomisk sosialhjelp tildeles med 70% etter kriteriesettet for sosialhjelp og 30% etter forbruk. Etter nærmere bestemte regler kan bydelene omdisponere mellom rammen for ordinær drift og rammen for økonomisk sosialhjelp.

Kilde: Først og Høverstad (2001)

Grunnmodellen for Oslo kommunes kriteriesystem for fordeling av midler til bydelene ble vedtatt av bystyret i 1990. Systemet har

gjennomgått flere mindre endringer på 90- tallet, men hovedtrekkene i strukturen i systemet ligger stort sett fast.¹ Med *strukturen i kriteriesystemet* forstår vi antall funksjonsområder/kriteriesett som midlene fordeles etter, hvordan funksjonsområdene er definert (for eksempel i forhold til målgruppe eller politikkområde) samt innslaget og utformingen av kompensasjonsordninger utenfor de faste kriteriesettene.

Kriteriesystemet i Oslo kommune har som tidligere nevnt funksjonsområder som stort sett er definert ut fra *målgruppe*, ikke politikkområde (jfr. Tabell 1.1). Enkelte andre norske byer som også har benyttet et kriteriesystem for fordeling av midler til sine bydeler, har i større grad spesifisert funksjonsområdene snevrere, etter avgrensede politikkområder (Klausen et.al 1999:40). Dette behandles nærmere i kapittel 3.

Kriteriesystemets to hovedkomponenter – funksjonsområdene på den ene siden og kriteriene og vektingen av dem på den annen – har litt ulike fordelingsmessige implikasjoner. Tildelingen av midler til de forskjellige funksjonsområdene viser den politiske prioritering av politikkområder, eller målgruppe. En større pott til barn og unge, vil for eksempel bety at barn og unge prioriteres opp. Kriteriene og vektene har på sin side primært betydning for fordelingen av midler bydelene imellom, spesielt i hvilken grad kriteriesystemet kan sies å ha en utjevnende effekt. Litt forenklet sagt, vil dette innebære at tung vektning av sosiale kriterier, eller indikatorer på slike forhold, vil bety at bydeler med store sosiale problemer får relativt sett mye mer enn bydeler med mindre problemer. I Oslo er det svært store sosiale og demografiske forskjeller mellom bydelene. Utformingen av kriteriesystemet, ikke minst hvilke kriterier og vekter som legges inn i systemet, vil ha stor betydning for bydelenes mulighet til å kunne gi et likeverdig tilbud av tjenester til sine innbyggere.

Fordelingen av bydelenes totalramme

I tillegg til midlene som fordeles etter kriteriesystemet, består den totale budsjetterammen til bydelene av særskilte tildelinger²,

¹ Den viktigste strukturelle endringen i perioden har bestått i at tildeling av midler til yngre/voksne funksjonshemmede ble skilt ut som et eget kriteriesett i 1996.

² Midler til å dekke tiltak som bydelene har ansvar for, men som det ikke er rimelig å kreve at bydelene dekker innenfor den kriteriefordelte rammen, for eksempel tilbud rettet mot brukere fra flere bydeler. Særskilte tildelinger omfatter også en del øremerkede statstilskudd som det kreves særskilt rapportering for. Disse midlene fordeles etter ordinære kriteriesett.

kompensasjonsmidler³ og sentrale avsetninger⁴. Fordelingen av bydelenes totalramme for 2001, er vist i Tabell 1.2.

Tabell 1.2 *Fordeling av bydelenes netto totalramme 2001*

	Budsjett 2001, mill. kr.	Prosentvis fordeling
Kriteriefordelt ramme (inkl. internhusleie)	6 002,8	84,4%
Særskilte tildelinger	553,2	7,8%
Kompensasjon ufrivillige kostnadsvar.	383,2	5,4%
Sentrale avsetninger	174,2	2,5%
Netto totalramme*	7 113,4	100,1%

* Fordi bydelene har betydelige inntekter, bl.a. fra brukerbetaling for tjenester, ligger det totale aktivitetsnivået (brutto totalramme) for bydelene på omtrent 11 milliarder kroner.

Kilde: Oslo kommune (2000a)

Tabell 1.2 viser at den altoverveiende delen av midlene til bydelene fordeles etter kriteriesettene i kriteriesystemet. Fordi en del av de særskilte tildelingene også fordeles i forhold til det aktuelle kriteriesettet, viser oversikten fra byrådets budsjettforslag for 2001 at nesten 90 prosent av midlene som fordeles til bydelene går gjennom kriteriesystemet.

I denne rapporten ligger hovedfokus på selve kriteriesystemet, men det er naturlig også å vurdere hvordan de andre elementene i bydelenes totale budsjett samspiller med kriteriesystemet, og ikke minst hvordan mulighetene for å gi særskilte tildelinger og kompensasjonsmidler kan benyttes av sentralkommunen i styringen av bydelene.

Strukturen i kriteriesystemet vil utgjøre den sentrale uavhengige variabelen i analysene av styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene i Oslo kommune. Med andre ord vil vi undersøke hvordan *antall funksjonsområder, funksjonsområdenes spesialisering* samt *alternative tildelingskanaler* påvirker styringsforholdet mellom de to nivåene i byen. Rapporten drøfter ikke treffsikkerheten til

³ Midler som skal kompensere for forhold som ikke fanges opp av kriteriesystemet, for eksempel sterkt kostnadskrevende funksjonshemmede, samt ordninger som til dels utjevner ulikheter i (evne til) brukerbetaling for barnehageplasser og alders- og sykehjemsplasser.

⁴ Midler som fordeles bydelene i løpet av året, for eksempel til ulike prosjekter eller enkelte øremerkede statstilskudd.

kriteriene innenfor de enkelte funksjonsområdene, men politikernes mulighet til å styre ved valg og vektning av ulike kriterier, vil bli berørt.

1.3 Metodisk tilnærming

Siktemålet med prosjektet har vært å belyse de styringsmessige aspektene ved kriteriesystemet. Dette innebærer at det er styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene som er i fokus: i hvilken grad og på hvilken måte ivaretas bystyrets og byråds behov for politisk styring av bydelene på den ene side og bydelenes behov for handlefrihet på den annen.

For å kaste lys over prosjektets sentrale problemstilling, har vi benyttet følgende datakilder:

- Spørreskjemaundersøkelse til samtlige bydelsdirektører og ledere av bydelsutvalg, med spørsmål om deres vurdering av kriteriesystemet, og kriteriesystemets og andre politiske signalers betydning i bydelenes budsjettprosesser. Vi har mottatt utfylte skjema fra 21 BU-ledere og 22 bydelsdirektører. For å sikre respondentenes anonymitet, ble det besluttet å utforme skjemaene slik at det ikke skulle være mulig å identifisere hvilken bydel svarene kom fra. Dette bedrer mulighetene for å få en høy svarprosent og oppriktige svar, men legger begrensninger på analysemulighetene i materialet. Det er for eksempel ikke mulig å skille mellom svarene til BU-ledere i bydeler med direkte valg til bydelsutvalget, og svarene til andre BU-ledere.
- Dybdeintervju av fem grupper politikere og administrative ledere på bydelsnivå og på sentralt nivå. Intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer, der gruppene var delt inn etter deltakernes plassering i kommunen (se vedlegg 1 for oversikt over informanter):
 - en gruppe byråder
 - en gruppe med partienes gruppeledere i bystyret
 - en gruppe bydelsutvalgsledere
 - en gruppe bydelsdirektører
 - en gruppe sentrale tjenestemenn fra byrådsavdelingene

Utvalget av informanter ble gjort i samråd med Byrådsavdeling for finans, og byrådsavdelingen var behjelpelig med å arrangere intervjumøtene. Bydelene ble valgt ut bl.a. for å

sikre representasjon fra både øst og vest i Oslo, og fra bydeler med direkte valg. Til møtene med BU-ledere og bydelsdirektører møtte ikke alle de innkalte. På grunn av dette er vestlige bydeler relativt dårlig representert i disse utvalgene.

- Gjennomgang av skriftlig materiale om Oslo kommunes kriteriesystem.

I tillegg til analysen av Oslo kommunes kriteriesystem, skulle prosjektet se på hovedtrekk i kriteriesystemet i andre større byer i Norge og Norden, samt systemet på nasjonalt nivå for fordeling av midler fra staten til kommunene. Kartleggingen av andre byers systemer er gjennomført ved dokumentstudier av skriftlig materiale fra et knippe aktuelle byer.

Arbeidet med prosjektet har også trukket veksler på eksisterende datamateriale og opplysninger som berører denne problemstillingen. Dette er materiale samlet inn av NIBR gjennom spørreskjemaundersøkelser, intervjuer og budsjettanalyser, primært knyttet til arbeid gjennomført av Jan Erling Klausen. Særlig gjelder dette Klausens prosjekter om evalueringen av direkte valg til bydel, og hans prosjekt om bydelsordninger i norske storbyer (Hagen et.al. 1998, Klausen et.al. 1999, Klausen et.al. 2002). Disse prosjektene inneholder surveydata samt et omfattende intervjumateriale av relevans for vårt prosjekt.

Andre relevante arbeider, for eksempel evalueringer av kriteriesystemets treffsikkerhet (Djuve et. al. 1996), er også gjennomgått.

1.4 Disponeringen av rapporten

Rapporten er tredelt. Først ser vi på styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene, og drøfter hvilken betydning elementer i kriteriesystemet har for dette forholdet. Deretter gjør vi rede for andre byers systemer for tildeling av midler til bydeler, samt hvordan det nasjonale systemet for fordeling av ressurser til kommunene er bygget opp. I kapittel 4 drøftes behovet for å gjennomføre reformer av Oslo kommunes kriteriesystem, før vi trekker trådene sammen i avslutningskapitlet.

2 Sentral styring og lokal handlefrihet

2.1 Innledning

Et representativt demokratisk styringssystem innebærer at innbyggerne har mulighet til å velge mellom politiske alternativer. I et representativt demokrati skjer dette ved at borgerne velger de representantene de mener er best egnet. De valgte representantene utformer politikken, som iverksettes ved hjelp av et administrativt apparat. I valgperioden vurderer velgerne politikernes resultater, og lar disse vurderingene få konsekvenser ved neste valg (se bl.a. Olsen 1978:24). Denne styringskjeden forutsetter at politikerne har handlingsrom, at den politikken de vedtar iverksettes etter intensjonene i vedtakene, samt at velgerne klarer å plassere ansvaret for politikken på de politikerne og hos de politiske organene som faktisk tar beslutningene.

Styringskjeden kompliseres ved at det finnes flere nivåer for politisk styring. Den enkelte innbygger i Oslo er borger av tre ulike politiske fellesskap: staten, kommunen og bydelen. Kommunens delegasjon av myndighet til bydelene er på mange måter parallell til statens delegasjon av myndighet til kommunen. I begge tilfeller er det opp til det høyere nivået å delegere til, eller trekke inn oppgaver og myndighet fra, det lavere nivået.

Med et slikt utgangspunkt er det klart at diskusjonen omkring Oslo kommunes kriteriesystem berører helt sentrale demokratiske prinsipper: handlefrihet, delegasjon og politisk ansvarliggjøring. Oslo kommunes beslutning om å opprette et system med politisk og administrativt ansvar delegert til bydelene, var blant annet begrunnet i ønsket om å styrke lokaldemokratiet i byen (Oslo kommune 2000b:2-3). Målet om å tilpasse tjenestene lokale behov og ønsker utgjør et vesentlig grunnlag for desentralisering av politisk ansvar. Gjennom

bydelsreformen ville kommunen desentralisere politisk makt til et nivå nærmere den enkelte borger, noe som igjen ble antatt å føre til mer effektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenestene og bedre service overfor publikum.

"Styringsforholdet" mellom sentralnivået og bydelene innebærer to hovedelementer: Sentralkommunens overordnede helhetlige styring av kommunens virksomhet på den ene side, og bydelenes styringsevne, dvs. deres handlegfrihet til å prioritere sine ressurser i forhold til innbyggernes behov og ønsker, på den annen. I noen grad vil det være et bytteforhold mellom overordnet styring og bydelenes handlegfrihet. I dette kapitlet drøfter vi hvordan det kriteriebaserte systemet i Oslo ivaretar denne balansegangen.

Et annet virkemiddel for sentralkommunen i styringen av bydelene er knyttet til målstyring. I 1987 ble målstyring innført i Oslo kommune som det overordnede prinsippet for styring av hele kommunens virksomhet. Det forventes at de sentrale politiske organene i kommunen utvikler målsetninger også for de oppgavene som er delegert til bydelene. Gjennom fastsettelse av mål og prioriteringer knyttet til budsjettet, kan bystyret og byrådet sette krav til resultatene av bydelenes virksomhet eller til de tjenestene bydelene produserer (for eksempel dekningsgrader, åpningstider, saksbehandlingstid). Gjennom rammebudsjetteringen har bydelene betydelig frihet til selv å velge virkemidler for å oppnå de fastsatte målene. Bydelsutvalgene har ansvar for å styre sammensetning og nivå på de tjenestene bydelene har ansvar for, i tråd med bystyrets overordnede mål og prioriteringer. Bystyrets og byrådets mål for bydelenes virksomhet uttrykkes gjennom både verbale formuleringer og økonomiske prioriteringer i budsjetter og overordnede plandokumenter, samt mer spesifikt gjennom resultatkrav eller plantall. Ansvaret for budsjettbalansen er delegert til bydelene.

Gjennom målstyringssystemet er det etablert rutiner for tilbake-rapportering fra bydelene til byrådet og bystyret i form av regnskap og data om tjenesteproduksjonen. Denne rapporteringen er en vesentlig forutsetning for etterprøving, oppfølging og kontroll av bydelene, og utgjør et viktig grunnlag for byrådets og bystyrets arbeid med neste års budsjetter for bydelene. Målstyringssystemet kan sees som styringssløyer, der mål formidles fra sentralt nivå til bydelsnivå gjennom de sentrale kommunale styringsdokumentene – kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett og sektorplaner – samt enkeltvedtak og merknader i bystyret/byrådet, og der regnskapstall og resultater rapporteres tilbake til sentralnivået.

I tillegg til *faktisk* kanalisering av ressurser i forhold til politiske prioriteringer på de to nivåene, har både sentralpolitikere og bydelspolitikere et behov for å signalisere (eller 'markedsføre') sine politiske satsinger utad, i forhold til velgerne. Med referanse til det som står tidligere om den demokratiske styringskjeden, er ansvarliggjøringen og synliggjøringen av politikken en viktig del av styringskjeden. Vi ser derfor dette som et aspekt ved styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene. Prosjektet er derfor opptatt av *både* i hvilken grad kriteriesystemet sikrer sentralkommunens overordnede styring og bydelenes autonomi i fordelingen av kommunens ressurser, og i hvilken grad systemet fyller politikernes behov for å markere sine politiske standpunkter utad, overfor velgerne.

Spenningsforholdet mellom sentral styring og lokal autonomi er velkjent i norsk lokalpolitikk, og slik sett ikke noe særegent ved forholdet mellom sentralkommunen og bydelene i kommuner med bydelsordninger. Likevel blir noen problemstillinger knyttet til dette dilemmaet mer uttalte ved delegering til underkommunalt nivå. Bydelenes virksomhet foregår innenfor rammer som trekkes opp av de sentrale politiske organene i én kommune, og det er kommunen, ikke bydelen, som er den relevante enheten, både rettslig og politisk. Dette innebærer at hensynet til helhetlig overordnet styring av kommunen alltid vil legge restriksjoner på bydelenes handlefrihet (Klausen at. al. 1999:45). Et annet moment som gjør forholdet mellom bystyret og bydelene til et annet enn forholdet mellom staten og kommunene, er knyttet til at bydelene ikke har selvstendig beskatningsrett.⁵ Det er med andre ord Oslo kommune som utgjør inntektsenheten, ikke bydelene. Dette gjør det – i alle fall prinsipielt sett – vanskeligere å snakke om omfordeling mellom bydeler enn omfordeling mellom kommuner. Som vi skal komme tilbake til, kan dette ha betydning for legitimiteten i kriteriesystemet. Oslo kommunes parlamentariske styringssystem, samt prøveordningen med direkte valg av representanter til bydelsutvalget vil også ha betydning for styringsforholdet mellom sentralkommunen og bydelene. Dette drøftes noe nærmere senere.

Ved hjelp av kriteriesystemet i Oslo kommune fordeles ressurser på to plan: for det første fordeles penger mellom funksjonsområder (til ulike målgrupper), og for det andre benyttes kriteriene og vektingen av

⁵ Det kan være på sin plass å minne om at bydelene i Oslo har betydelige inntekter fra innbyggernes egenbetaling for tjenester. Det er utviklet en kompensasjonsordning for å jevne ut forskjellene i brukerbetaling mellom bydelene. Denne kompensasjonsordningen har klare likhetstrekk med inntektsutjevningen i det nasjonale systemet.

disse til å fordele penger mellom bydeler etter hvilke utgiftsbehov bydelene har. I dette kapitlet skal vi belyse de styringsmessige sidene ved disse to fordelingsmekanismene. Mest vekt blir lagt på styrings-signalene fra sentralkommunen til bydelene når det gjelder prioritering av målgrupper. Vi drøfter hvor bindende bydelene oppfatter disse signalene, og hvordan andre aktører vurderer bydelenes autonomi i budsjettprosessen. Vi ser også på bystyrets og byrådets styringsambisjoner og oppfølging når det gjelder bydelenes prioriteringer. Til slutt diskuterer vi hvilke styringssignaler som tillegges vekt når bydelene utarbeider sine budsjetter. Hvilken betydning har signalene som gis gjennom kriteriesystemet i dette arbeidet?

2.2 Overordnet styring og bydelenes autonomi i Oslo kommune

Formelle strukturer

Bydelene er underlagt doble instruksjons- og delegasjonslinjer: Den ene linjen går fra bystyret via bydelsutvalget til bydelsadministrasjonen, mens den andre linjen går fra bystyret via byrådet til bydelsadministrasjonen (Oslo kommune 2000b:3). Bydelene har et selvstendig budsjett- og regnskapsansvar, innenfor rammer fastsatt av bystyret.

Byrådet er administrativt, ikke politisk, overordnet bydelene. Etter omorganiseringen av byrådet pr. mars 1997, ligger byrådets oppfølging av bydelene til dels i Byrådsavdeling for finans og til dels i Byrådsavdeling for eldre og bydelene. Fra 01.01.2002, har den nyopprettede Byrådsavdeling for helse og barnevern også oppfølgingsoppgaver i forhold til bydelene. Byrådsavdeling for finans har en koordinerende rolle i den overordnede oppfølgingen av økonomi-styringen, i samarbeid med de respektive fagavdelingene. Oppfølging av lokale prioriteringer ligger i Byrådsavdeling for eldre og bydelene og Byrådsavdeling for helse og barnevern. Rollefordelingen mellom sentralkommunen og bydelene i styringen av Oslo fremgår klart av utsagnene i følgende bystyremelding:

Bystyret bestemmer bydelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg (Bystyremelding 2/95).

Djuve et.al. (1996:233) uttrykker avveiningen mellom handlefrihet og styring slik: "De sentrale politikerne har avgitt styring over innhold og omfang i tjenesteytingen innen og mellom funksjonsområdene, mot å få en overordnet kontroll over utgiftsutviklingen". Bystyrets og byrådets styring av aktivitetsnivået og -sammensetningen i bydelene kan skje ved:

- å omgjøre vedtak allerede fattet i bydelene
- å instruere bydelene til å fatte visse vedtak eller legge restriksjoner på hvilke vedtak som kan fattes
- å gi føringer og signaler til bydelene for hvilken politikk de bør føre

Av disse virkemidlene er særlig det siste – "føringer og signaler" – mangetydig og uklart. Klausen et. al. (1999:48) forstår "føringer" som "signaler fra sentrale kommunale instanser som ikke er bindende for bydelsutvalgene, men som likevel er ment å påvirke beslutninger som fattes i bydelene". Når bystyret fordeler midler mellom de ulike funksjonsområdene i kriteriesystemet, har de i prinsippet ingen garantier for at ikke den samlede profilen kan bli vesentlig annerledes etter at de 25 bydelene har fattet sine lokale prioriteringer. Sentralkommunen kan imidlertid forsøke å styre bydelene ved å gi signaler om hvilke disposisjoner de *bør* gjøre. Slike signaler er innebygget i kriteriesystemet, i og med at bystyrepolitikerne fastsetter et bevilgningsnivå for hvert av de ulike funksjonsområdene, der fordelingen av budsjettmidler på områdene gjenspeiler bystyrets prioriteringer mellom oppgavene bydelene har ansvar for (Oslo kommune 2000b:4). Det kan være grunn til å påpeke at tidligere undersøkelser har vist at konfliktnivået mellom bydelene og sentralkommunen i Oslo har vært lavt (Klausen 1997). Det er for eksempel sjelden sentralkommunen griper direkte inn overfor bydelene med omgjøring av fattede vedtak.

Kriteriesystemet utgjør "ett av de redskapene som er nødvendige for at bystyret kan ivareta sitt overordnede ansvar" (Oslo kommune 1989a: 10). I tillegg til de signalene som fremkommer gjennom kriteriesystemet, gir sentralkommunen politiske føringer og signaler ved hjelp av økonomiske og verbale formuleringer i målstyringssystemet, og gjennom byrådets budsjettforslag og underlagsdokumentasjonen i Grønt hefte. Føringer gis i form av målsetninger på de ulike tjenestoområdene samt plantall for den forventede aktivitetsutvikling for bydelene samlet. Videre er det vanlig at bystyret gir styringssignaler overfor bydelene i form av verbalvedtak. Senere i dette kapitlet vil vi

drøfte hvilke styringssignaler som vurderes som viktige i forhold til bydelenes politiske prioriteringer.

Hvordan oppfattes strukturene?

Spørsmålet om hvilke implikasjoner kriteriesystemet har for styringsforholdene i Oslo kommune er delvis et spørsmål om formelle strukturer, men også om hvordan disse strukturene tolkes av deltagerne. Vi har tidligere argumentert for at den *reelle* myndighetsfordelingen mellom bydelene og kommunens sentrale politiske myndigheter, generelt sett er tvetydig. I en slik situasjon vil deltageres egne tolkninger av systemets virkemåte kunne ha meget stor betydning. Formelt sett har for eksempel bystyret alle rettigheter når det gjelder politisk overprøving av bydelsutvalgene, men samtidig ligger det i ordningen at bydelsutvalgene skal ha betydelig lokal handlefrihet. Dermed vil bystyrets reelle handlemåte overfor bydelene i høy grad være avhengig av hvordan bystyrepolitikerne oppfatter bydelsordningen. Skal bystyret forsøke å styre mest mulig, eller har bydelsutvalgenes handlefrihet en selvstendig verdi?

Denne tvetydigheten er etter vår oppfatning ikke først og fremst å betrakte som en ulempe. Bydelene er ikke selvstendige kommuner, og bystyret og byrådet kan ikke fraskrive seg alt overordnet politisk ansvar for dem. Samtidig som det dermed er nødvendig å ha tilgjengelige styringsmidler, skal systemet være fleksibelt nok til å utnytte de gevinster som ligger i lokale kunnskaper og initiativ. Denne fleksibiliteten innebærer imidlertid at det kan være ulike oppfatninger blant ulike aktører om hvordan de enkelte sider ved styringsordningen skal oppfattes. Dette gjelder ikke minst kriteriesystemet, som er i fokus i denne undersøkelsen. Et kroneksempel er inndelingen av bydelenes budsjett-tildelinger i funksjonsområder. Denne inndelingens primære funksjon er å fordele penger til bydelene, ved at kriteriene og vektene innenfor det enkelte funksjonsområde er knyttet til relevante data om befolkningssammensetningen i bydelene. Men ligger det også politiske signaler om ønsket prioritering hos bydelene i inndelingen? Formelt sett er det vanskelig å se at dette er tilfelle: Verken i reglementet for bydelene eller i økonomireglementet sies det noe om at funksjonsområdene representerer føringer for bydelsutvalgenes prioriteringer. Men samtidig gjøres bydelsutvalgene eksplisitt oppmerksomme på fordelingen, ved at det distribueres en publikasjon som viser hvor mye penger den enkelte bydel er tildelt innenfor det enkelte funksjonsområde.⁶

⁶ Dette er den såkalte "Grønt hefte", Dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene.

Betydningen av parlamentarisme

Behovet for overordnet politisk styring av bydelene kan oppfattes som spesielt sterkt i en kommune som styres ved hjelp av en parlamentarisk modell, slik tilfellet er i Oslo. Innenfor en parlamentarisk styringsmodell står byrådet ansvarlig overfor bystyret også når det gjelder tjenester bydelene har ansvar for. Byrådets ansvarlighet betyr at byrådet har et særlig behov for å sikre at de vedtak som er fattet i bystyret, følges opp i bydelene. For byrådet vil derfor den overordnede styringen av bydelene til dels dreie seg om hvorvidt byrådets egne politiske prioriteringer har betydning for bydelenes samlede prioriteringer, til dels om at byrådet kan stilles parlamentarisk ansvarlig dersom bystyrets målsetninger ikke blir oppnådd i byen som helhet (Helgesen et.al. 2001:26).

Betydningen av direkte valg til bydelsutvalg

I Oslo kommune oppnevnes de fleste bydelsutvalgene av bystyret. Bydelsutvalgenes sammensetning avspeiler derfor styrkeforholdet mellom partiene i bystyret. Ved kommunevalget i 1995 ble det, som en prøveordning, gjennomført direkte valg av representanter til bydelsutvalgene i fire bydeler. Denne prøveordningen ble forlenget ved valget i 1999. Direkte valg av representanter innebærer at sammensetningen av bydelsutvalgene bestemmes av partienes relative styrke i bydelen, og ikke av bystyrets sammensetning (Hagen et.al. 1998). Direkte valgte representanter henter sin politiske autoritet fra velgerne i egen bydel, noe som kan bety et skjerpet konfliktforhold mellom sentralpolitikere og bydelspolitikere i bydelene med denne ordningen. Oppfattes kriteriesystemet som mindre styrende for direkte valgte representanter sammenliknet med andre bydelsutvalgsmedlemmer?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke oppfatninger ulike aktører i styringssystemet har om dette og andre spørsmål knyttet til kriteriesystemet. Det er lagt vekt på å få frem hvordan bydelspolitikere, bydelsdirektører, bystyrepolitikere, byråder og sentrale tjenestemenn oppfatter sin egen og hverandres roller og frihetsgrader når det gjelder budsjettstyringen.

2.3 Kriteriesystemets betydning for fordeling av midler mellom bydeler

Kriteriesystemet i Oslo kommune ble innført av et borgerlig byråd i 1991. Systemet ble ansett å ha en klart utjevneende virkning, i den

forstand at bydeler med visse sosiale og demografiske trekk, fikk relativt flere ressurser enn andre bydeler. Det er kriteriene og vektleggingen av disse som bestemmer kriteriesystemets fordelingsprofil. Innenfor hvert funksjonsområde fastsettes et sett kriterier som antas å ha relevans for bydelenes kostnader knyttet til tjenesteproduksjon. Kriteriene vektet i forhold til deres beregnede andel av kostnadene.

De demografiske og sosiale forskjellene mellom bydelene i Oslo er betydelige. Utgangspunktet for kriteriesystemet er at systemet ved å ta hensyn til disse forskjellene "skal fordele pengene slik at alle bydeler har samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sin befolkning" (Oslo kommune 1989a:12).

Det legges stor vekt på at de faktorene som inngår ikke kan manipuleres av bydelene, og at alle data som inngår i beregningene skal være objektivt målbare og hentes fra offentlig tilgjengelig statistikk. Endringer av vektene og kriteriene har langt på vei vært basert på empirisk forskning omkring sosiale og demografiske faktorerens betydning for levekår og tjenestebehov. Endringsforslag behandles gjennom prosesser med bred deltakelse fra bydelene, og der bystyret tar de endelige beslutninger.

Settene av kriterier og vekter, som utgjør grunnstammen i funksjonsområdene, er av avgjørende betydning for fordelingen av midler mellom bydelene. Hvordan oppleves kriteriene og vektene av politikere og administrasjonssjefer i bydelene? Benytter bystyret justering av kriteriene og vektene som et virkemiddel i styringen av Oslo by?

2.3.1 Hvordan oppfattes kriteriene og vektene?

Et viktig aspekt ved kriteriesystemet er at det skal skape aksept for fordelingen av midler bydelene imellom. Lojalitet i forhold til kriteriesystemets virkemåte, bygger gjerne på at systemet sees som et rettferdig og godt fordelingsystem. Undersøkelsene i dette prosjektet har derfor fokusert på hvilke oppfatninger som gjør seg gjeldende i så måte.

Resultatene av surveyen

Postal-surveyene til alle bydelsdirektørene og alle lederne av bydelsutvalg har inkludert et sett med fem påstander om fordelingen av bydelenes samlede budsjetttramme. Påstandene er de følgende:

1. Kriteriesystemet sikrer en rettferdig fordeling av midler mellom bydelene.

2. Kriteriesystemet gjør at min bydel kommer spesielt dårlig ut, i forhold til andre bydeler.
3. Kriteriesystemet sikrer at bydelene kan opprettholde et likeverdig tjenestetilbud.
4. Kriteriene og vektene gir en fordeling av pengene som stemmer dårlig overens med de faktiske forskjellene i behov bydelene imellom.
5. Systemet med kriterier og vekter sikrer at fordelingen av penger mellom bydelene er et rent teknisk spørsmål, hvor politiske hensyn ikke spiller inn.

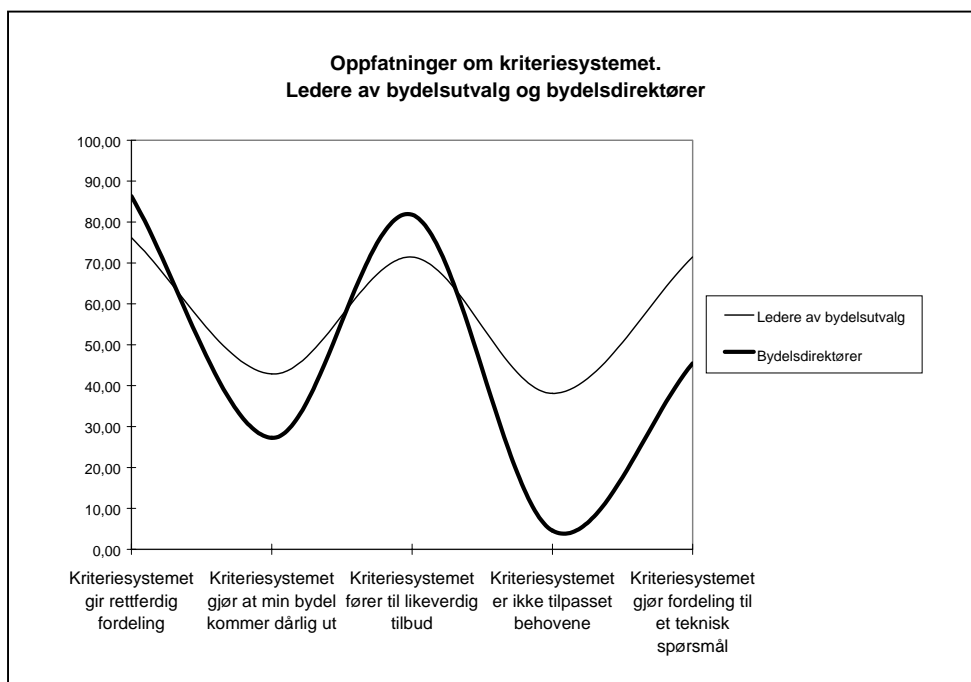
Som det fremgår av denne listen, fokuserer påstandene på litt ulike aspekter ved fordelingsmekanismene som ligger i kriteriesystemet. Påstand 1 og 2 dreier seg om rettferdighetsaspektet, påstand 3 og 4 på spørsmålet om likeverdig fordeling i forhold til variasjoner i behov, og påstand 5 om hvorvidt man oppfatter at det ligger politiske føringer i kriteriesystemet. I Figur 2.1 fremkommer det hvor store andeler som var helt enige eller litt enige i de fem påstandene.

Vi ser at tendensene er de samme for de to gruppene, men at graden av enighet og uenighet er størst hos bydelsdirektørene.

Så mange som 76% av bydelspolitikere og 86% av bydelsdirektørene er helt eller litt enige i at kriteriesystemet sikrer en rettferdig fordeling av midler mellom bydelene. Blant bydelspolitikere er det omtrent like mange som har oppgitt "litt enig" som "helt enig" (dette fremkommer ikke av figuren), mens det blant bydelsdirektørene bare er 9% som har oppgitt "litt enig". Dette innebærer at troen på at kriteriesystemet er rettferdig er meget høy i begge grupper, men enda høyere blant bydelsdirektørene enn blant lederne av bydelsutvalgene.

Tilsvarende er det forholdsvis lave andeler som mener at egen bydel kommer spesielt dårlig ut i forhold til andre bydeler (påstand 2). Likevel er det 43% av lederne av bydelsutvalg og 27% av bydelsdirektørene som er helt eller litt enige i dette. Svarene kan virke litt inkonsekvente i forhold til resultatene fra påstand 1. Men det kan hende at noen synes at egen bydel kommer dårlig ut, uten at dette oppleves som direkte urettferdig.

Figur 2.1 *Fem påstander om kriteriesystemet. Ledere av bydelsutvalg (N=21) og bydelsdirektører (N=22). Andel som er helt enig eller litt enig i påstandene*



Det er høye andeler som er helt eller litt enige i at "Kriteriesystemet sikrer at bydelene kan opprettholde et likeverdig tjenestetilbud" (påstand 3). Omtrent tre av fire bu-ledere og fire av fem bydelsdirektører mener dette. Samtidig er det et klart mindretall som er helt eller litt enige i at "Kriteriene og vektene gir en fordeling av pengene som stemmer dårlig overens med de faktiske forskjellene i behov bydelene imellom" (påstand 4). Det er altså stor grad av enighet i at kriteriesystemet er treffsikkert. Men det er verdt å merke seg at det er temmelig stor forskjell mellom bydelspolitikere og bydelsdirektørene på dette punkt. Det er bare 4,5% av bydelsdirektørene som er enige i at kriteriene og vektene gir en fordeling av pengene som stemmer *dårlig* overens med de faktiske forskjellene i behov bydelene imellom. Derimot er såpass mange som 38% av bydelspolitikere enige i denne påstanden.

Igjen er svarene litt inkonsistente. Dette er ofte tilfelle når samme påstand fremsettes på ulike måter, her med positivt og negativt fortegn (påstand 3 og 4). Det er lite konsekvent å si at "Kriteriesystemet sikrer at bydelene kan opprettholde et likeverdig tjenestetilbud" samtidig

som man sier at "Kriteriene og vektene gir en fordeling av pengene som stemmer dårlig overens med de faktiske forskjellene i behov bydelene imellom". Resultatene må tolkes dit hen at bydelspolitikerne alt i alt er noe mindre overbeviste om kriteriesystemets treffsikkerhet enn det bydelsdirektørene er.

Den siste påstanden gikk på de politiske aspektene ved kriteriesystemet. Her er det spesielt interessant at undersøkelsen til bydelsdirektørene ga en ganske jevn fordeling mellom svaralternativene. 23% av bydelsdirektørene var helt enige, 23% var litt enige, 18% var litt uenige og 36% var helt uenige. Dermed viser det seg at et knapt flertall av bydelsdirektørene mener at politiske hensyn faktisk spiller inn i fordelingen av penger mellom bydelene (55% var uenige i påstand 5). Blant lederne av bydelsutvalg ser det derimot ut til at troen på kriteriesystemets tekniske innretning er større: Bare 29% var uenige i påstanden. Det er interessant å merke seg at bevisstheten rundt de politiske elementene i kriteriesystemet synes større blant de administrativt ansatte i bydelene enn blant politikerne.

Som en oppsummering kan det dermed sies at det store flertall av bydelspolitikere og bydelsdirektører mener at kriteriesystemet er rettferdig og treffsikkert, selv om bydelspolitikerne er noe mindre overbeviste enn bydelsdirektørene.

Informantintervjuene

Blant informantene i de gruppene som er intervjuet i prosjektet, uttrykkes det betydelig tilfredshet med kriteriesystemet. Alle informantene synes å være enig i at et fordelingsystem basert på objektive kriterier er langt å foretrekke fremfor den aktivitetsbaserte fordelingen som ble benyttet tidligere. I tråd med funnene i spørreskjemaundersøkelsen, oppfattes systemet langt på vei som rettferdig og godt. Kriteriene oppfattes som relevante i forhold til bydelens utgiftsbehov.

De intervjuede bydelsutvalgslederne mener at kriteriesystemet stort sett er treffsikkert. Likevel ser de problemer knyttet til at systemet innebærer etterslep i tilpasningen av ressurser ved endringer i bydelenes befolkningssammensetning. Som beskrevet av Klausen (2002:87), er det flere forhold som bidrar til at befolkningssammensetningen i mange bydeler er ustabil over tid. Flytteraten mellom bydeler i Oslo er meget høy. I 1999 flyttet i snitt snaut 14 prosent av innbyggerne i Oslo ut av egen bydel. I noen sentrumsbydeler flyttet dette året om lag hver femte innbygger ut av bydelen. Generasjonskifter og utbyggingsprosjekter bidrar også til ganske raske og

omfattende endringer i befolkningens sammensetning i mange bydeler.

På grunn av kriteriesystemets utforming, vil det gå et par år før slike endringer gir utslag i bydelenes budsjetter. Det er litt ulike meninger blant BU-lederne om hvordan dette problemet kan løses. En mulighet er å kombinere prognoser og faktiske tall.⁷ En annen mulighet er å ha en egen pott som kan fordeles når de faktiske tallene kommer. Det oppfattes uansett å være viktig for kriteriesystemets legitimitet at ikke den objektive basis for fordeling av ressurser forvitrer. Ressurstildeling skal skje på bakgrunn av befolkningens behov, og ikke som et resultat av bydelenes egen innsats.

Bydelsutvalgslederne understreker at stramme budsjetterammer skaper uro i bydelene: "Mange BU-politikere føler seg nå som bødler i forhold til byrådets politikk. ... Det er nesten så vi blir ulydige." Det utelukkes ikke at så stramme rammer over tid kan virke delegitimerende på kriteriesystemets utjevne virkning. Spesielt vil bydeler som ser seg selv som 'netto bidragsytere' kunne oppleve det som urimelig å måtte ta den politiske støytten for bystyrets og byrådets politikk i innstrammingsstider, hevder enkelte informanter.

Det understrekes også at bydeler med direkte valg til bydelsutvalget i særlig grad kan finne det vanskelig å innta en slik rolle. Direkte valgte bydelspolitikere henter sitt mandat fra innbyggerne i egen bydel, og må stå ansvarlig overfor disse. Det kan oppleves som urimelig for politikere i disse bydelene å måtte ta ansvar for det som fremstår som betydelige innstramminger. Særlig vanskelig vil dette kunne være for direkte valgte politikere i bydeler som mener de kommer dårlig ut av kriteriesystemets ressursfordeling. Andre informanter hevder imidlertid at bydelspolitikere kan se det som lettere å foreta kutt når de kan skylde på sentrale politikeres prioriteringer og et kriteriesystem de ikke har innflytelse på.

⁷ Som vi kommer tilbake til senere, gjøres dette blant annet i Malmö. Problemstillingen er utredet av Byrådsavdeling for finans i Oslo kommune (notat av 05.10.00 Befolkningsprognoser i kriteriesystemet). Konklusjonen på denne utredningen var blant annet at utslagene ville være små, samt at praktiske problemer ligger til hinder for dette i Oslo. Ikke minst foreligger prognosegrunnlaget sent.

2.3.2 Bruker bystyret justeringer av kriteriene og vektene som styringsredskaper?

Gruppelederne i bystyret uttrykker stor tilfredshet med kriteriesystemet, og mener at systemet har stor legitimitet både i bystyret og i bydelene. Systemet har vist seg å ha stor treffsikkerhet, selv om enkelte partier mener visse kriterier bør få større vekt. Likevel er det svært sjelden politikere i bystyret kommer med egne forslag til endringer av kriterier og vekter. Bystyret aksepterer byrådets forslag, og vurderer ikke kriteriene og vektene som politikk. "Vektene er ren forskning", uttrykker en av gruppelederne. Langt på vei stoler bystyrepolitikere på byrådet, og ser på dette stort sett som en teknisk sak. En av informantene moderer dette synet noe. Han mener at når forskning foreligger, er det rom for politisk skjønn og politiske argumenter fra bystyrets side. Erfaringen er imidlertid at bystyret så å si aldri selv tar initiativ til å endre kriteriene eller vektene i kriteriesystemet.

I intervjuet med tjenestemenn i Byrådsavdeling for finans, understrekes det at bystyret svært sjelden endrer byrådets forslag til justeringer av kriteriene. Prosessen med å fastsette kriterier tar imidlertid ca. to år, og i denne perioden kommer det innspill fra politikere. Endringsprosessene tar gjerne utgangspunkt i eksterne utredninger, som danner grunnlag for brede høringsrunder i bydelene. På bakgrunn av høringene og utredningene, fremmer byrådet sak til bystyret, som fatter vedtak om eventuelle endringer.

De intervjuede tjenestemennene mener politikere og partiene i bystyret alltid er opptatt av hvordan kriteriene slår ut i forhold til de bydelene de opplever at de representerer. Det hender også at politikere opptrer strategisk, slik at de kommer med påplusninger innenfor et funksjonsområde, ikke fordi de ønsker å prioritere oppgaver innenfor dette området, men på grunn av fordelingsvirkningene for bydelene.

Gruppelederne på sin side avviser at partiene bruker justering av kriteriene eller vektene for å tilgodese 'sine' velgere. Det synes å være bred enighet om at hvis kriteriene og vektene blir gjenstand for denne type politiske prioriteringer, vil systemet være dødt. Politisk manipulering av kriteriene ville også kunne gi bydelene problemer med forutsigbarhet. Flere informanter sier at det er helt utenkelig å begynne og endre systemet uten faglig grunnlag. Dette er en uskreven regel. Likevel opplever noen av gruppelederne press fra sine bydelspolitikere – særlig i vestlige bydeler – for å minske de utjevningseffektene av kriteriesystemet.

De intervjuede byrådene svarer meget bestemt *nei* på spørsmålet om vektene vurderes i forhold til hvilke bydeler som tjener/taper, og i forhold til hvor egne velgere er. "Vi har aldri brukt virkningene i forhold til egen velgerskare som argument!" hevdes det. Det sies også at dette er lettere å gjøre for bystyret, fordi de ikke har det samme ansvaret. Ingen av byrådene synes imidlertid å mene at bystyret i noen utstrakt grad tenker målrettet i forhold til kriterienes og vektens betydning for egne velgere. Kriteriesystemet motvirker langt på vei slike overveielser. Tidligere ble penger fordelt etter søknad, noe som gjorde slike politiske disposisjoner enklere å gjennomføre. Dagens ordning med særskilte tildelinger, kan også fungere på denne måten, men utgjør ikke veldig store summer. Det blir sagt at Gerhardsen-byrådens satsing på Oslo indre øst kunne oppfattes som en slik målretting i forhold til egen velgergruppe. Men når det ikke har vært mange andre slike 'satsinger' – med penger som tildeles utenfor systemet – så viser dette hvor legitimt kriteriesystemet er, mener byrådene.

2.4 Kriteriesystemet som system for fordeling av midler mellom målgrupper og politikkområder

Bystyret bevilger, som tidligere nevnt, en sum penger på hvert av funksjonsområdene i kriteriesystemet. Disse funksjonsområdene kan sies å utgjøre mer eller mindre avgrensede politikkområder. Bystyrets økonomiske satsning i forhold til bydelenes oppgaver, reflekteres i de ulike funksjonsområdenes relative andel av totalbudsjettet for bydelene. Ønsker bystyret å prioritere opp tjenestene for eldre, synliggjøres dette ved at FO IIIa får relativt flere midler. Bystyrets fordeling på funksjonsområder gjøres klar for samtlige bydelspolitikere, men bydelene får tildelt sine ressurser som en rammebevilgning. Vi har tidligere redegjort for at bydelene i prinsippet står fritt til å bruke sine midler som de selv ønsker og finner hensiktsmessig, så sant bydelene holder seg innenfor de regler og politiske retningslinjer som er trukket opp. Hvorvidt bystyrets fordeling av midler på funksjonsområdene faktisk oppfattes som politiske signaler – eller retningslinjer – som bydelspolitikere bør ta hensyn til, er imidlertid ikke i utgangspunktet helt avklart. Vi har derfor spurt våre informanter om hvordan de oppfatter bydelens handlefrihet når det gjelder fordelingen av midler på ulike funksjonsområder. Først har vi imidlertid sett på i hvilken grad bydelenes bruk av ressurser faktisk avviker fra bystyrets bevilgning til funksjonsområdene.

2.4.1 Avvikler bydelenes ressursbruk fra bystyrets bevilgning til ulike funksjonsområder?

Prosjektet har ikke foretatt selvstendige analyser av bydelenes bruk av budsjettmidler. Slike analyser er gjort tidligere, bl.a. av Djuve et.al. (1996), Hagen et.al (1998) og Klausen et.al. (2002), og betraktningene i denne delen av kapitlet bygger på deres konklusjoner.

Ved sammenlikning av ressursene fordelt til bydelene på de ulike funksjonsområdene, og bydelenes bruk av midler på hvert område, viser analyser at avvikene mellom tildeling og bruk prosentvis er ganske små. Hagen et. al. (1998:75) viser at bydelene i snitt flytter i underkant av 6 prosent av bevilgningen til andre funksjonsområder enn de er tildelt innenfor. Stort sett følger altså bydelenes ressursbruk bystyrets bevilgninger. Selv om prosenten er liten, er det imidlertid snakk om ganske store summer. Nyere analyser tyder på at de midlene som 'flyttes' mellom funksjonsområder er tilstrekkelig store til at bydelsutvalgene får markert sin politiske profil. "...bydelene har fått til en bevisst politisk profil i sine årsbudsjetter", konkluderer Klausen et. al. (2002). Særlig gjelder dette bydelene med direkte valg til bydelsutvalg, men forskerne finner også andre bydeler med politisk profilerte budsjetter.

2.4.2 Opplevs tildelingen på funksjonsområder som bindende for bydelene?

Surveymaterialet

I survey-undersøkelsene til alle bydelsdirektørene og alle lederne av bydelsutvalg er det fremsatt et sett påstander om betydningen av inndelingen av bydelens budsjett-tildeling i funksjonsområder. Disse påstandene skal avdekke hvor bindende bydelspolitikere og bydelsdirektørene oppfatter inndelingen.

Fem av disse påstandene er inkludert i begge undersøkelsene, noe som gjør det enkelt å sammenligne. De er innrettet slik at de i stigende grad innebærer en vektlegging av bydelsutvalgenes frihetsgrader, og i synkende grad understreker styringsfunksjonen som ligger i inndelingen. Påstandene er de følgende:

1. Det er ikke meningen at bydelsutvalgene skal fordele sine midler annerledes enn det som ligger i funksjonsområdene.
2. Bydelsutvalgene har bare rett til å gjøre mindre justeringer i forhold til inndelingen i funksjonsområder.

3. Bydelsutvalgene kan selv fordele sitt budsjett, men skal ta utgangspunkt i inndelingen i funksjonsområder.
4. Bydelsutvalgene har myndighet til å vedta årsbudsjett for bydelene. Inndelingen i funksjonsområder er derfor ingen binding for bydelsutvalgene.
5. Inndelingen i funksjonsområder betyr noe for hvordan pengene fordeles mellom bydelene, men har ikke noe å gjøre med budsjettvedtakene i bydelsutvalgene.

Påstand 1 innebærer at funksjonsområdene er et sterkt styringsmiddel overfor bydelsutvalgene, og at bydelsutvalgene ikke skal avvike fra denne inndelingen. Påstand 5 innebærer derimot at inndelingen overhodet ikke skal påvirke de lokale prioriteringene. La oss se hvordan bydelspolitikerne og bydelsdirektøren forholder seg til disse påstandene.

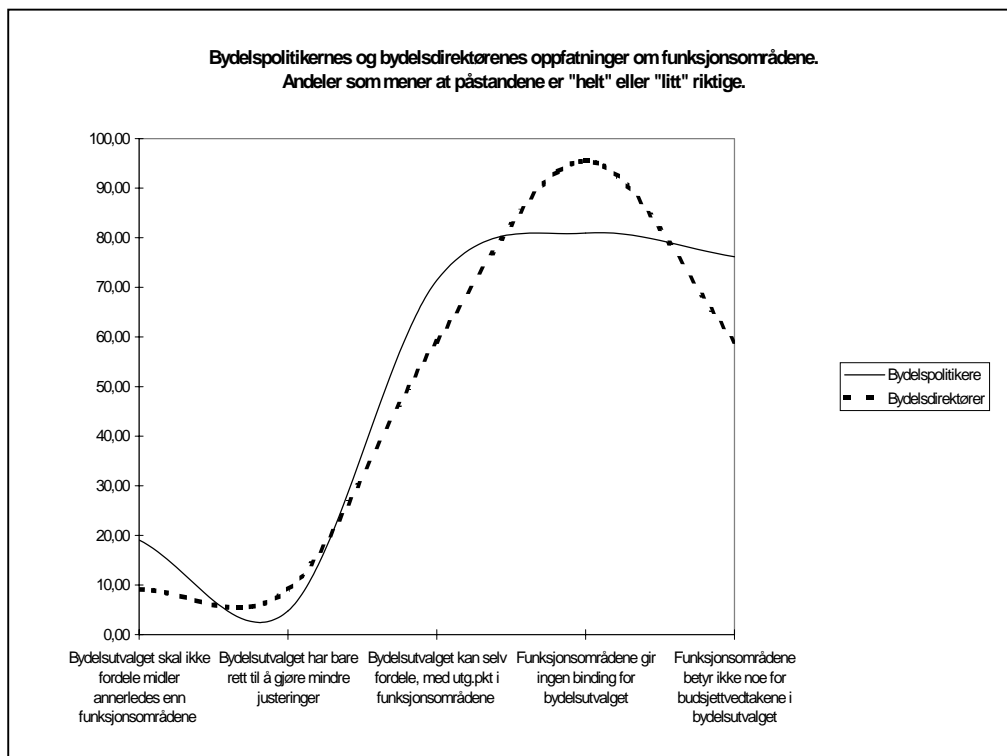
Figur 2.2 viser hvor store andeler av bydelsdirektørene og lederne av bydelsutvalg som var helt enige eller litt enige i de fem påstandene ovenfor.

Det fremgår av Figur 2.2 at oppfatningene hos bydelspolitikerne og bydelsdirektørene er meget samstemte. Det er lavest oppslutning om den andre påstanden. Bare 5% av bydelspolitikerne og 9% av bydelsdirektørene var enige i at bydelsutvalgene bare har rett til å gjøre mindre justeringer i forhold til inndelingen i funksjonsområder. Til sammenligning var 81% av bydelspolitikerne og hele 95% av bydelsdirektørene (alle 22 unntatt en) helt enige eller litt enige i påstanden "Bydelsutvalgene har myndighet til å vedta årsbudsjett for bydelene. Inndelingen i funksjonsområder er derfor ingen binding for bydelsutvalgene".

Samtidig er det 36% av bydelsdirektørene som *ikke* vil gå fullt så langt som å si at "Inndelingen i funksjonsområder (...) har ikke noe å gjøre med budsjettvedtakene i bydelsutvalgene" (påstand 5). Og fire av de 21 lederne av bydelsutvalg mente det var helt riktig eller litt riktig at det ikke er meningen av bydelsutvalgene skal fordele sine midler annerledes enn det som ligger i funksjonsområdene (påstand 1).

Likevel er inntrykket samlet sett ganske entydig: Bydelspolitikere og bydelsdirektører oppgir at de legger meget liten vekt på de eventuelle styringsaspektene som ligger i inndelingen i funksjonsområder.

Figur 2.2 *Holdninger til fem påstander om kriteriesystemet. Andeler som er helt eller litt enige i hver av påstandene (svaralternativer: helt enig – litt enig – litt uenig – helt uenig – usikker). Bydelspolitikere (21) og bydelsdirektører (22)*



Intervjumaterialet

Formelt sett har bydelene stor frihet i disponeringen av sine midler. En av de intervjuede bydelsdirektørene sier at han nesten er forundret over hvor stor frihet bydelene har.

I gruppeintervjuene med et utvalg bydelsutvalgsledere, gir politikerne uttrykk for at alle representantene i bydelsutvalgene får full informasjon om hvor mye bydelen får tildelt på hvert funksjonsområde. Alle bydelspolitikere er imidlertid ikke like opptatt av disse tallene. Ingen av informantene mener at byrådets fordeling av midler på funksjonsområder binder bydelene, "men vi kan jo ikke flytte helt vilt heller", som en informant uttrykker det. En av BU-lederne hevder at ulike politikere har ulike meninger om hvor nært byrådets budsjett bydelen

skal legge sitt budsjett. Erfaringen er at nyvalgte bydelspolitikere er mer opptatt av å legge seg nært opp til byrådets fordeling. Etter hvert lærer politikerne seg til å bruke friheten mer, sier han.

Bydelsutvalgslederne er uenige om politisk farve på flertallet i bydelsutvalget har betydning for hvorvidt bydelen legger sin politikk nær byrådets prioriteringer. To av BU-lederne, som selv representerer opposisjonspartier til byrådet, mener at de partiene som sogner til byrådet er mer opptatt av å følge opp sentralkommunens fordeling av midler. Dette er de to andre representantene ikke enig i. De mener det er mer person- enn partiavhengig om bydelspolitikere føler denne slags lojalitet til byrådet og bystyret.

Enkelte BU-ledere sier at bystyrets fordeling på funksjonsområder fungerer som en viktig referanse for bydelsutvalget. Bydelens prioriteringer synliggjøres på bakgrunn av dette referansepunktet. Med utgangspunkt i bystyrets fordeling, ser dessuten bydelsutvalget hvordan overforbruk på ett område fører til kutt på andre områder.

Noen bydeler har vedtatt en politikk for hvilke områder som skal prioriteres, og det er dette vedtaket som styrer fordelingen av midler. Lederen av Sagene-Torshov bydelsutvalg sier at bydelen har en klar politikk for prioritering av barn og unge, noe som gjenspeiles i bydelens relative merforbruk på dette funksjonsområdet sammenliknet med byrådets tildeling. Lederen mener at bydelsutvalgets politiske prioriteringer er et resultat av to forhold. For det første har bydelen direkte valgte politikere i bydelsutvalget, noe som gjør dem bevisst på sine frihetsgrader. For det andre har bydelsutvalget et annet politisk flertall enn bystyret. En bydelsdirektør fra en annen bydel med direkte valg til bydelsutvalget, støtter denne oppfatningen. Også politikere fra andre bydeler sier at partienes politikk er viktig for bydelens budsjettdisposisjoner.

En av de intervjuede bydelsdirektørene sier at hans bydelsutvalg i liten grad forholder seg til funksjonsområdene. Bydelen jobber prinsipielt på en annen måte – i forhold til en bindende 4-årig strategisk plan. Bydelen verken budsjetterer eller rapporterer på funksjonsområdene til bydelens interne bruk, slik at tallene må 'oversettes' til bruk på sentralt nivå i kommunen.

Også byrådene understreker bydelenes frihet til å disponere rammen, selv om de fleste bydeler bare avviker marginalt fra de sentrale prioriteringene. Hvis bystyret/byrådet mener at eldreomsorgen skal prioriteres opp, gjør bydelene det. Noen bydeler avviker imidlertid. Dette gjelder særlig direkte valgte bydeler. Byrådene mener det bør være noen lokale avvik mellom bydelenes faktiske forbruk innenfor

en oppgave, og bevilgningene til denne oppgaven gjennom kriterie-systemet. Hvis bydelene prioriterer annerledes enn sentralkommunen for å ivareta lokale behov, kan det være klokt, mener byrådene.

Tjenestemennene i Byrådsavdeling for finans uttrykker klart at det ikke er meningen at bydelene skal være bundet opp av fordelingen på funksjonsområder. En av informantene uttrykker at han ønsker færre funksjonsområder. Han mener inndelingen i funksjonsområder blir litt unødvendig symbolbruk – "kunstige styringsmidler" – som gir mulighet for manipuleringer.

Informanter fra flere grupper sier at grunnen til at bydelenes budsjett ligger ganske nær bystyrets, skyldes at en viss type befolkning trenger visse tjenester. Et rimelig minimumsnivå på tjenestene innenfor alle bydelens politikkområder fører med nødvendighet til at en stor del av budsjettmidlene oppleves som bundet opp. Svært mye av bydelenes midler er disponert allerede – i stillinger, plasser og ikke minst pga. regelverk som styrer tjenestenes form og innhold. Spesielt når rammen er knapp, slik den er nå, blir bydelsutvalget mer opptatt av å få pengene til å strekke til enn å foreta store omprioriteringer, hevdes det.

Det er også mulig at den store graden av samvariasjon mellom tildelte midler og bydelenes budsjetter skyldes at det skjer en tilpasning på sentralt nivå til faktisk forbruk i bydelene. Gjennom rapporterings-systemet holder byrådsavdelingene oversikt over bydelenes samlede forbruksutvikling. Denne utviklingen kan sees som et signal på utgiftsbehovet på ulike områder i bydelene, og kan fungere som en rettesnor for fordelingen av midler i neste års budsjettforslag.

Betydningen av direkte valg til bydel

Som tidligere nevnt, henter direkte valgte representanter sin politiske autoritet fra velgerne i egen bydel, noe som kan bety et skjerpert konflikthorhold mellom sentralpolitikere og politikere i bydelene med denne ordningen. Evalueringen av forsøket med direkte valg til bydelsutvalg konkluderte med at de direkte valgte bydelspolitikere opplever føringene fra sentralkommunen som mindre begrensende på egne styringsmuligheter enn bydelspolitikere oppnevnt av bystyret. Direktevalget ser imidlertid ikke ut til å ha økt konfliktnivået mellom sentralkommunen og de bydelene som er omfattet av forsøket (Hagen et. al. 1998:94).

I intervjuene med informanter fra ulike posisjoner i kommunen, nevner flere betydningen av direkte valg til bydel. Både bydelsutvalgslederne og direktørene fra bydeler med direkte valg under

streker bydelenes autonomi i budsjettprosessen. Direkte valgte bydelsutvalg er mer bevisst på å utforme en egen politisk plattform for bydelens virksomhet.

Også byrådene mener at direkte valg til bydel innebærer at bydelene føler seg friere i forhold til å prioritere annerledes enn sentralkommunen. De ser imidlertid direkte valg til bydelspolitikken som en mulig trussel mot legitimiteten og lojaliteten i kriteriesystemet. Direkte valgte bydelspolitikere vil ikke finne seg i å måtte stå til ansvar overfor sine velgere for en politikk sentralkommunen har lagt opp, mener de. Det er sannsynlig at den omfattende omfordelingen som i dag skjer fra vest til øst, ikke vil kunne opprettholdes, spesielt ikke hvis forsøket med direkte valg til bydel blir permanent. De økonomiske rammene er atskillig strammere nå enn tidligere år, og det ulmer i bydelene. De bydelene som mener de 'tappes' gjennom kriteriesystemet begynner nå å protestere. Dette kan sette systemets legitimitet på prøve, hevder byrådene.

2.4.3 Styrer bystyret og byrådet gjennom fordelingen av ressurser på funksjonsområdene i kriteriesystemet?

Som vi har sett, har bydelene stor frihet til selv å disponere den budsjetttrammen bystyret har bevilget til bydelen. Denne friheten oppfattes også som reell fra bydelenes side, selv om bydelenes disposisjoner av ulike grunner bare i begrenset grad avviker fra sentralkommunens prioriteringer på ulike funksjonsområder. I hvilken grad bruker bystyret tildelingen på funksjonsområder som et styringsredskap overfor bydelene? Følger byrådet opp bydelene som prioriterer annerledes enn bystyret, og hvordan skjer i så fall dette?

Det synes å være bred enighet om at fordelingen på funksjonsområder kan fungere som verktøy for bystyrets signalisering av politiske prioriteringer. Selv om de fleste funksjonsområdene er ganske brede, og definert i forhold til brukergrupper, fungerer de som 'hjertesaksområder', som bystyrets medlemmer kan prioritere opp eller ned. Oppmerksomheten rundt funksjonsområdene er imidlertid ikke veldig stor, og politiske signaler vil oftere komme som verbale vedtak knyttet til klarere definerte politikkområder. Bystyrets mulighet til å følge opp sine signaler forstyrres av en noe kronglete ansvarsdeling mellom bystyret, byrådet og bydelene. Det er *totalen* av samtlige bydelers prioriteringer som er relevant for bystyret, og ikke enkeltbydelers virksomhet. Samtidig er ingen enkeltbydel ansvarlig for totalen. Enkelte informanter hevder at bystyret er mindre opptatt av å følge

opp de politiske signalene, enn å gi dem. Ved å gi bydelene frihet flyttes dessuten ansvaret til bydelene, og "politikerne på sentralnivået synes kanskje dette er komfortabelt", sier en av informantene.

En av tjenestemennene sier hun undrer seg over hvor lite bydelstutvalgene bryr seg om hva som er vedtatt i bystyret. De bydelene som har direkte valg bryr seg kanskje enda mindre om dette, mener hun. Hun mener det er helt nødvendig at bydelene tar hensyn til føringer fra byrådet og bystyret hvis byrådet skal kunne ha parlamentarisk ansvar. Parlamentarisme og bydelssystemet er på mange måter et motsetningsfylt system: Friheten for bydelene kan stride mot byrådets parlamentariske ansvar. I gruppeintervjuet med høyere tjenestemenn avdekkes det en viss uenighet om hvor langt byrådets parlamentariske ansvar strekker seg for oppgaver lagt til bydelene.

Også byrådene understreker at de er parlamentarisk ansvarlig for at de politiske styringssignalene følges opp i bydelene. Likevel er det en dobbelthet i dette, og stort sett aksepterer bystyret bydelenes frihet til å prioritere. Det har vært tilfeller der byråden er blitt stilt til ansvar for saker som ligger innenfor bydelenes myndighetsområde, men dette er ingen gunstig bruk av mistillitsinstuttet, mener en av byrådene.

Noen av bydelsdirektørene uttrykker at de har et sterkt forhold til at bydelen er ledd i et parlamentarisk styringssystem. De er bevisst at de har to politiske herrer, og er opptatt av å ta hensyn til både sentrale føringer og lokale forhold. Disse sier også at de er overrasket over at bydelene ikke følges opp tettere, tatt i betraktning at byråden kan kastes på bakgrunn av det som skjer i bydelene. Senere i kapitlet drøfter vi nærmere hvilke signaler bydelsdirektørene sier de tar hensyn til i budsjettprosessen i bydelen.

Hvordan følger byrådet opp bydelenes prioriteringer?

Bystyrets oppfølging av bydelenes prioriteringer går gjennom byrådet. Byrådets mulighet til å omgjøre bydelenes vedtak er knyttet til den plikten byrådet har til å påse at virksomheten i bydelene er i samsvar med lover, forskrifter og kommunale regler. Dette innebærer at det må eksistere ordninger for etterprøving av bydelenes vedtak. Likeledes kan bystyret og byrådet gripe inn dersom vedtak i et bydelstvalg strider mot "kommunens overordnede retningslinjer" (Reglement for bydelsforvaltningene §4-3). De overordnede retningslinjene kan dekke et ganske bredt spekter av styringssignaler, inkludert plantall for tjenesteproduksjonen, verbale styringssignaler i byrådets budsjettforslag samt verbalvedtak i bystyret (Klausen et.al. 1999:47). I punkt 2.8 i "Instruks for økonomiforvaltning", heter det at bystyret kan gripe inn med detaljert fordeling av bydelens budsjett dersom bydelens

disposisjoner "har vist store avvik i forhold til bystyrets forutsetninger, enten i form av mer/mindre forbruk, eller i form av manglende oppfølging av bystyrets mål". Sentrale kommunale instanser kan med andre ord – i prinsippet – gripe inn i bydelenes virksomhet både for å sikre at bydelene opptrer i tråd med lover, forskrifter og reglementer, men også for å sikre realiseringen av politiske målsetninger (Klausen et.al. 1999:48).

Oslo kommune har et svært omfattende og detaljert rapporterings-system knyttet til tjenesteproduksjonen i bydelene. Dette innebærer at bystyret har et rikt tallmateriale å forholde seg til, hvis de ønsker å følge opp de målene som er satt for bydelenes virksomhet. Flere informanter hevder at erfaringen er at bystyret i svært liten grad benytter seg av dette tallmaterialet.

Det forekommer svært sjelden at byrådet overprøver bydelenes vedtak eller instruerer bydelene om hvordan vedtak skal være (Hagen 1998). Det har vært noen ankesaker, dvs. saker der bydelsdirektøren har anket vedtak gjort av bydelsutvalget, inn for byrådet. Dette har primært skjedd når bydelen har fattet vedtak som innebærer at bydelens økonomiske ramme sprekker. Det er heller ikke helt uvanlig at bydelsdirektøren må *true* med å anke et mulig vedtak, for å understreke at bydelen går ut over sine fullmakter. I ankesaker vil bydelsdirektøren alltid på forhånd ha klarert saken med sine overordnede i sentralkommunen, for å sikre seg at han har støtte hos disse, sier en av bydelsdirektørene.

Når det har vært svært få tilfeller der bydelsutvalgsvedtak er anket til byrådet, skyldes det en utpreget lojalitet til hele bydelssystemet. Bydelene har fått stor frihet, noe som respekteres av bystyret. Samtidig har bydelspolitikkerne hatt respekt for de politiske signaler som har kommet fra bystyret. Og ikke minst har bydelsdirektørene hatt en viktig rolle som buffere mellom de to nivåene i Oslo kommune.

Oppfølging av måloppnåelsen i bydelene skjer først og fremst gjennom bydelsdirektørene. Tjenestemennene i Byrådsavdeling for finans er helt klare på at de ikke kan gå direkte til medlemmene i bydelsutvalgene, men må forholde seg til bydelsdirektørene. Direktørene har en lederkontrakt, der deres ansvar er gitt, og dette følges opp med ledersamtaler. Det stilles resultatkrav til bydelsdirektørene, som de må rapportere tilbake på. Direktørene har som oppgave å passe på at byrådets og bystyrets mål ivaretas. Tjenestemennene sier at de forsøker å få bydelsdirektørene til å "selge" bystyrets flertallspolitikk til bydelsutvalget. Direktørene opptrer lojalt, mens en del bydelsutvalg de siste par årene ikke har akseptert

rammen. Det understrekes imidlertid at dette dreier seg om totalrammen snarere enn fordelingen på ulike funksjonsområder: "Vi blander oss ikke inn i hvordan de salderer, men hvis de *ikke* salderer må vi inn".

Byrådene understreker også at det så langt ikke har kommet anker på grunn av bydelenes prioriteringer mellom funksjonsområder. For enkelte bydeler har det i det siste vært på grensen til slik anke. Dette gjelder byrådets klare signal om å redusere utgiftene til administrasjon i bydelene. Når noen bydeler nå har bygget *opp* administrasjonen snarere enn redusert den, vurderes anke. Byrådene vi intervjuet mente å se en utvikling i retning av mindre lojalitet fra bydelenes side den senere tid.

I tillegg til styring i form av omgjøring av bydelenes vedtak og instruering av bydelene, samt den styring som skjer gjennom signaler i form av vedtak i sentralkommunen, kan sentrale instanser legge føringer på bydelenes beslutninger gjennom de kanalene for løpende kontakt som er etablert mellom nivåene, både politisk (gjennom partiene) og administrativt.

Byrådene sier at partikanalen brukes i oppfølgingen av bydelene. I Høyre eksisterer det et kontaktforum – "Bydelsutvalgsforum" – der bystyre-/byrådspolitikerne presenterer sine politiske styringssignaler. Dette er en form for mild styring. Byrådene vet mindre om hva andre partier gjør, men mener enkelte andre partier styrer sine partifeller i bydelene noe strammere. De intervjuede byrådene gir uttrykk for at det 'ulmer' i en del bydeler pga. de sterke utjevne virkningene av kriteriesystemet. Noen av de vestlige bydelene har for eksempel gått ut mot kriteriesystemet og kalt det urettferdig. Så langt er de urolige bydelene brakt til ro "ved at noen snakker sammen". Dessuten har bydelene en ansvarlig administrasjon som får dempet utslagene av slik uro, hevder byrådene.

2.5 Styringssignaler i bydelenes budsjettprosess

Som vi har beskrevet og drøftet ovenfor, er kriteriesystemet ett av flere virkemidler for bystyret og byrådet i styringen av bydelenes virksomhet. Styringsmulighetene som kriteriesystemet gir må sees i sammenheng med andre muligheter for å gi styringssignaler overfor bydelene. I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hva som tillegges vekt i bydelenes budsjettprosess.

2.5.1 Bydelenes årsbudsjett – hvilke signaler tillegges vekt?

Som beskrevet tidligere i kapitlet, legger bydelsdirektøren frem forslag til årsbudsjett for bydelen. Det er så bydelsutvalget som fatter det endelige budsjettvedtaket. Utarbeidelsen av forslag til årsbudsjett kan oppleves som en forholdsvis kompleks serie av avveininger, hvor flere forhold kan være relevante. Politiske signaler fra bydelsutvalget, signaler om ønsket prioritering fra byrådet (og fra bystyret via byrådet), situasjonen ved tjenestestedene samt kunnskap om befolkningsutviklingen, er noen av parameterne som inngår.

Analysene tidligere i dette kapitlet har vist at tildelingen av midler etter funksjonsområdene i kriteriesystemet tillegges relativt liten betydning som styringssignal. Men hvordan oppleves andre overordnede signaler? Og hvordan håndterer bydelsdirektøren avveiningene vi har skissert ovenfor?

I survey-undersøkelsen ble alle bydelsdirektørene bedt om å vurdere noen av de forholdene som kan tenkes å spille inn, når forslaget til årsbudsjett for bydelen utarbeides. Det er spurt om hvorvidt bydelsdirektøren opplever *de politiske signalene fra eget bydelsutvalg* som klare og konsistente, hvilken betydning *verbale signaler* i byrådets budsjettforslag har, samt betydningen av *plantallene* for bydelens virksomheter. Svarfordelingen er gjengitt i Tabell 2.1 og Tabell 2.2 nedenfor.

Tabell 2.1 *I hvor stor grad har du i inneværende valgperiode opplevd at du har fått klare og konsistente politiske signaler om ønsket prioritering i bydelens årsbudsjett fra en flertallskonstellasjon i bydelsutvalget i din bydel? Bydelsdirektører (N=22). Prosentuert svarfordeling*

Får i høy grad klare signaler	41%
Får i varierende grad klare signaler	59%
Får i liten grad klare signaler	0%
Totalt	100%

Tabell 2.2 *Vil du si at de verbale signaler om prioriteringer som ligger i byrådets budsjettforslag/plantallene for bydelenes virksomhetsområder har betydning for deg når du utarbeider forslag til årsbudsjett? Er betydningen stor, middels stor eller liten? Bydelsdirektører (N=22). Prosentuert svarfordeling*

	Verbale signalers betydning	Plantallenes betydning
Stor betydning	23%	41%
Middels betydning	59%	36%
Liten betydning	18%	23%
Totalt	100%	100%

Resultatene viser at ingen av bydelsdirektørene opplever at de *i liten grad* får klare politiske signaler om prioriteringer fra bydelsutvalget. Men det er samtidig et mindretall som oppfatter signalene som *i høy grad* klare. Med hensyn til de verbale signalene og plantallene, ser det ut til at plantallene tillegges noe større vekt enn de verbale signalene. Omtrent en av fem bydelsdirektøren legger liten vekt på de sentrale styringssignalene, men det er en klar overvekt som tillegger dem en viss betydning.

Bydelsdirektørene er spurt om hvorvidt de opplever det som problematisk å foreta avveininger mellom politiske signaler fra bydelsutvalget, signaler fra bystyret og byrådet, og kravet om saldering av budsjettet. Halvparten av bydelsdirektørene, 11 av 22 personer, oppgir at de *i liten grad* opplever dette som problematisk. Fire av dem opplever dette som *i høy grad* problematisk, syv til en viss grad. Om lag halvparten av bydelsdirektørene mener altså at avveiningen mellom ulike signaler er noe problematisk.

Dermed er det interessant å se hvordan de selv prioriterer disse avveiningene rent generelt. Bydelsdirektøren er bedt om å oppgi hvilken vekt de tillegger henholdsvis politiske signaler fra bydelsutvalget, signaler fra bystyret og byrådet, og kravet om saldering av budsjettet når det oppstår motsetninger mellom dem.⁸ Svarfordelingen er gjengitt i Tabell 2.3 nedenfor.

⁸ Den presise formuleringen av spørsmålet er som følger: Når bydelsdirektørene skal utarbeide forslag til årsbudsjett for egen bydel, må det foretas en avveining mellom blant annet politiske signaler fra bydelsutvalget, signaler fra bystyret og byrådet, og kravet om saldering av budsjettet. I noen tilfeller vil det ikke være samsvar mellom disse tre forholdene. Hvilken vekt

Tabell 2.3 *Vektlegging av ulike forhold i utarbeidelsen av forslag til årsbudsjett for bydelen. Bydelsdirektører (N=22). Prosentfordeling*

	Signaler fra bydelsutvalget	Signaler fra bystyret/byrådet	Saldering
Mest viktig	9%	14%	100%
Middels viktig	82%	18%	0%
Minst viktig	5%	64%	0%
Ikke besvart	5%	5%	0%
Totalt	100%	100%	100%

Selv om ikke alle bydelsdirektørene oppfattet at bare ett av forholdene skulle oppgis som "mest viktig", er tendensen i svarfordelingen meget klar: Det er salderingen av budsjettforslaget som er viktigst. Dernest følger signaler fra bydelsutvalget, mens signaler fra bystyret og byrådet tillegges minst vekt.

Det samlede inntrykket er dermed at mange bydelsdirektører, omtrent annenhver av dem, opplever det som noe problematisk å skulle avveie mellom politiske signaler fra bydelsutvalget og fra bystyret og byrådet. Alle opplever å få politiske signaler om ønsket prioritering fra sine bydelsutvalg, selv om mange mener at signalene i varierende grad er klare. Samlet sett er det salderingen som er viktigst når budsjettforslaget skal utarbeides, men signalene fra bydelsutvalget tillegges større vekt enn signalene fra bystyret og byrådet.

Informantintervjuene

De intervjuede bydelsdirektørene mener at det å være underlagt både bydelsutvalg, byråd og bystyre er noe av det mest spennende ved jobben. Det er sjelden det kommer klart motstridende signaler fra byrådet/bystyret og bydelsutvalget. Det erkjennes også at: "Hvis det oppstår som problem, er det åpenbart mer opprykksvennlig å støtte byrådet enn bydelsutvalget". Likevel synes direktørene å være enige om at første prioritet i arbeidet er å holde budsjettet ("ellers kan jeg bli sparket"), deretter prioriteres bydelsutvalgets signaler, mens bystyrets og byrådets signaler prioriteres noe lavere. Intervjuene bekrefter med andre ord det klare inntrykket fra spørreskjemaundersøkelsen. Enkelte av bydelsdirektørene sier at det hender de forsøker å 'selge' byrådets signaler til bydelsutvalget. Oppfatningen blant de intervjuede bydelsdirektørene er at direktevalgte BU-politikere gir – i alle fall potensielt

tillegger du disse tre forholdene, når det oppstår motsetninger mellom dem? Svaralternativene var: Mest viktig - Middels viktig - Minst viktig.

– et høyere konfliktnivå mellom bydelen og sentralkommunen. Styrkeforholdet mellom bydelsdirektør og bydelsutvalg betyr mye. "De fleste bydelsdirektører styrer nok sitt bydelsutvalg", hevdet det.

Likevel er bydelsdirektørene stort sett enige om at de synes det er viktig å ta de politiske signalene fra bydelsutvalget. En informant sier klart at han forholder seg til flertallskonstellasjonen i bydelsutvalget, og at det er likegyldig for ham hva de andre partiene mener. Han prøver å komme flertallet i møte, så langt som føringene i byrådets budsjettforslag tillater.

Bydelsdirektørene sier at de forholder seg til at prioriteringen mellom funksjonsområder i bystyrets budsjett er preget av gjennomsnittstenkning. Det er ikke mening at alle bydelene skal reagere likt på disse signalene. Bydelsdirektørene ser hvordan bydelen ligger an i forhold til signalene fra sentralt hold, og følger opp disse hvis de oppleves som relevante for bydelen og det er penger til å gjøre dette.

En av bydelsdirektørene sier at bydelsutvalget i hans bydel ikke er noen drivkraft i budsjettprosessen. Han opplever at det til tider er vanskelig å forklare visse utslag av kriteriesystemet for politikerne.

Flere direktører mener bystyrets fordeling av midler mellom funksjonsområder blir et referansepunkt for bydelsutvalget. Bydelsutvalget benytter de sentrale fordelingene etter kriteriesystemet som målestokk for sine prioriteringer. Andre direktører sier at deres bydelsutvalg ikke er opptatt av fordelingen på ulike funksjonsområder. Det understrekes fra både bydelsdirektører og BU-ledere i bydelene med et annet politisk flertall enn bystyret, at det for bydelsutvalgene ikke sees som noe poeng *i seg selv* å markere politisk avstand til de politiske signalene fra sentralkommunen.

2.5.2 Bydelenes årsbudsjett – hva betyr sentrale mål?

Om bydelsdirektørene oppgir at signalene fra bydelsutvalget er viktigere enn signalene fra bystyret og byrådet, viser undersøkelsene at bydelsutvalgslederne har et noe annet inntrykk. 10 av 21 BU-ledere svarte bekreftende på det følgende spørsmålet:

Opplever du at bydelsdirektøren forsøker å få bydelsutvalget til å fatte vedtak i samsvar med signaler fra bystyret og byrådet?

Dette gir et inntrykk av at mange BU-ledere synes at bydelsdirektøren forsøker å "selge" signaler fra bystyret og byrådet til bydelsutvalget. Men inntrykket blir litt annerledes når bydelspolitikerne blir bedt om å

vurdere hvor opptatt de mener at bydelsdirektøren er av henholdsvis signaler fra bydelsutvalget, signaler fra bystyret og byrådet, og egne oppfatninger (Tabell 2.4):

Tabell 2.4 *Er bydelsdirektøren, slik du ser det, mest opptatt av politiske signaler fra bydelsutvalget eller fra bystyret og byrådet når han utarbeider forslaget til årsbudsjett for bydelen? Ledere av bydelsutvalg (N=21)*

Signaler fra bydelsutvalget	62%
Signaler fra bystyret og byrådet	10%
Egne oppfatninger	24%
Ikke besvart	5%
Totalt	101%

Denne svarfordelingen indikerer at BU-lederne mener at bydelsdirektøren er mest opptatt av signaler fra bydelsutvalget.

BU-lederne er også spurt om hvordan de vurderer betydningen av verbale signaler i byrådets budsjettforslag og plantallene for bydelenes virksomhetsområder. Svarfordelingen fremkommer i Tabell 2.5 nedenfor.

Tabell 2.5 *Vil du si at de verbale signaler om prioriteringer som ligger i byrådets budsjettforslag/plantallene for bydelenes virksomhetsområder har betydning for deg når du utarbeider forslag til årsbudsjett? Er betydningen stor, middels stor eller liten? Ledere av bydelsutvalg (N=21). Prosentuert svarfordeling*

	Verbale signalers betydning	Plantallenes betydning
Stor betydning	5%	43%
Middels betydning	71%	38%
Liten betydning	24%	19%
Totalt	100%	100%

Tallene kan sammenlignes med det som fremkommer i undersøkelsen rettet mot bydelsdirektørene, som er gjengitt i Tabell 2.2 på side 3. Det viser seg at oppfatningene om plantallene er nokså like hos bydelsdirektørene og BU-lederne, men det er langt flere av bydelsdirektørene som tillegger de verbale signalene stor betydning.

Informantintervjuene

I gruppeintervjuet med lederne i et knippe bydelsutvalg, gir BU-lederne uttrykk for at bydelsutvalgets egne politiske prioriteringer står sentralt i budsjettutformingen i bydelen. "Etter hvert valg er parti-programmene det første bydelsdirektørene får", sier en av informantene. Bydelsutvalgslederene mener at det er veldig individuelt i hvilken grad bydelsdirektøren følger føringene fra sentralkommunen. En av lederne sier at bydelsutvalget setter opp sine politiske prioriteringer allerede fra starten av valgperioden, og følger opp disse ved hver budsjettbehandling. Budsjettkonferansene før budsjettet spikres, blir derfor særlig viktig: "Vår bydelsdirektør tar signalene. Kriteriesystemet er ikke noen hindring, men det hender bydelsdirektøren må belæres."

De intervjuede byrådene mener at antallet kriterier og fordelingen på ulike funksjonsområder ikke betyr så mye. Oppfyllingen av bystyrets og byrådets politiske mål betyr mye mer. Politiske prioriteringer skjer ikke først og fremst ved endringer i fordeling mellom funksjonsområder, men snarere ved verbale målformuleringer. De politiske målene er langt viktigere enn de økonomiske summene lagt på hvert område – prinsipielt sett er det verbalteksten som skal styre.

Byrådenes oppfatning er at politisk press og signaler fra sentralkommunen blir tatt på alvor i bydelene, og betyr mye for bydelenes virksomhet. Slike signaler oppleves som oftest som bindende, mener byrådene. Byrådene bekymrer seg mer om hvilken virkning det har at bydelene i en del tilfeller får doble signaler – både fra bystyre og byråd.

Representantene fra bydelsutvalgene uttrykker noe forskjellige holdninger til de verbale politiske signalene i byrådets budsjettforslag. Noen sier at de tar inn byrådets verbale mål i innledningen, for å vise at de er klar over dem. Dette bærer i noen grad preg av 'lip service', og ikke alle målene følges opp i bydelens forslag til budsjett. Representanten fra bydelen med direkte valg sier eksplisitt at de ikke ser noe poeng i å gjenta byrådets mål.

Bydelsutvalgslederene mener at kriteriesystemet ikke innebærer noen detaljstyring av bydelene fra bystyret og byrådet. Verbalvedtak i bystyret virker imidlertid detaljstyrende. BU-lederne er ikke glad for denne type vedtak. Verbalvedtakene fungerer etter deres mening ofte som "pålegg uten sjekk" fra bystyret. Også øremerkede midler griper forstyrrende inn i forhold til bydelsutvalgets selvstendige prioriteringer. BU-lederne trekker frem eksempelet med de statlige øremerkede midlene innenfor "Handlingsplanen for eldre". For å synliggjøre –

og rapportere – merforbruk til eldre, ble bydelene pålagt effektivisering av eldreomsorgen. Dette innebar at bydelene måtte kutte i ressursene til eldre, samtidig som de ble tilført midler øremerket eldreomsorg.

Overflod av mål

Samtlige bydelsutvalgsledere i informantgruppen sier at bystyret og byrådet gir en overflod av mål, og at bydelene rett og slett ikke har mulighet til å oppfylle alle målene. De mange målene tolkes som manglende evne til å prioritere, og måloverfloden bidrar til å svekke styringseffekten.

De intervjuede bydelsdirektørene gir uttrykk for at signalene tas lite alvorlig hvis det er inkonsistens mellom de sentrale signalene og de økonomiske rammene. Det er en tendens til at bystyret og byrådet bare prioriterer opp, aldri ned (det overlates til bydelene). Bydelsdirektørene ønsker at de sentrale politikerne kunne være mer ærlige på hva som skal prioriteres *ned*. Hvis signalene og rammene ikke henger i hop, eller signalene er inkonsistente, plukker bydelsdirektørene ut de signalene som 'passer' bydelen. Ingen bydel klarer å oppfylle alle signalene fra sentralt hold, hevdes det.

Det uttrykkes forståelse fra tjenestemenn i Byrådsavdeling for finans for at bydelene mener at antall mål er større enn det som kan realiseres. Mange mål reflekterer mange behov og hensyn. Målformuleringene viser trenden, hvilken retning bystyret mener kommunen bør bevege seg. Blant våre informanter synes det å være enighet om at kommunen bør redusere antall plantall, ikke minst fordi bystyret likevel bare er interessert i å følge opp en håndfull av disse. Bystyret oppfattes generelt å være lite opptatt av å følge opp sine egne mål. Det er som oftest mye viktigere for politikerne å *formulere* mål enn å følge dem opp, mener informantene.

Også byrådene er klar over at det formuleres langt flere politiske mål enn det som kan realiseres innenfor rammen. Dette er både byrådets og bystyrets skyld. Det er lettere å plusse på noen formuleringer om gode hensikter enn å plusse på midler. Dette innebærer i realiteten at bydelene står friere til å plukke ut de målformuleringene de ønsker å satse på.

2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi studert hvilken betydning kriteriesystemet i Oslo kommune har for bystyrets overordnede styring og for bydelenes handlefrihet.

Kort oppsummering av resultatene

Det er stor enighet i kommunen om at kriteriesystemet er en god måte å fordele midler til bydelene på. Systemet, slik det i dag er utformet med kriterier og vektorer, oppfattes i hovedsak som treffsikkert og rettferdig. Det er enkelte forhold som kan tyde på at systemet kan bli satt under sterkere press i tiden som kommer. Det som oppleves som svært stramme rammer for bydelene kan medføre at elementer i kriteriesystemet i sterkere grad gjøres til gjenstand for politisk kamp. Slik situasjonen er i dag, har kriteriene og vektingen av disse i liten utstrekning vært brukt i den partipolitiske debatten.

Både i sentralkommunen og i bydelene er det samstemmighet om at bydelsutvalgene har stor frihet til selv å forvalte den totalrammen bystyret har bevilget til bydelen. Selv om bydelenes forbruk av midler langt på vei samsvarer med bystyrets fordeling på ulike funksjonsområder, opplever bydelene at de har handlingsrom til å sette sitt politiske preg på de prioriteringene som gjøres. Det forekommer uhyre sjelden at byrådet setter til side vedtak som bydeler fatter om prioritering mellom funksjonsområder.

Til tross for at bydelene har stor handlefrihet, sees bystyrets fordeling av midler på funksjonsområder som styringssignaler overfor bydelene. Signalene tas på alvor, men det er stort rom for tolkning og tilpasning i forhold til situasjonen i den enkelte bydel. De sentrale fordelingene brukes dessuten i noen grad som referansepunkt for bydelspolitikkerne, for synliggjøring av egne politiske valg.

Tvetydighet og lojalitet

Oslo kommunes kriteriesystem skal ivareta balansen mellom behovet for overordnet helhetlig styring og bydelenes frihet til å prioritere i forhold til lokale ønsker og behov. Styringssystemet i Oslo kan sees som motsetningfylt. På sentralt nivå styres kommunen ved hjelp av en parlamentarisk modell, som vektlegger politisk ansvarliggjøring og helhetlig styring. På lokalt nivå har kommunen bydelsutvalg, med utstrakt politisk myndighet på en rekke viktige områder. Noen av bydelsutvalgene er også direkte valgt av innbyggerne i egen bydel, med det dette måtte medføre av politisk autoritet. Delegeringen av myndighet til bydelsnivået innebærer at sentralt nivået i kommunen

avgir makt, og at ansvarsforholdene mellom sentrale politiske organer og bydelene i noen grad blir uklare. Samtidig er det en generell oppfatning at bydelsordningen i Oslo kommune fungerer godt. Det kan synes som om uklarhetene og dobbelthetene i systemet langt på vei er akseptert, og kanskje til og med virker som buffere i det politiske dagligliv. I tillegg til de formelle reguleringsene av samhandlingen mellom nivåene, er det utviklet uformelle normer for denne samhandlingen.

Grunnen til at vi trekker frem dette momentet her, er at aksepten for det tvetydige på mange måter gjenspeiles i kriteriesystemets styringsmessige implikasjoner. Formelt sett skal bystyret tildele midler etter funksjonsområde, og formelt sett har bydelene tilnærmet full frihet til å disponere denne rammen. Reelt sett følger bystyret i liten grad opp sine egne styringssignaler, men bydelene tar likevel et visst hensyn til de signaler som gis fra bystyrets side. Byrådet går i liten grad inn med korrigeringer av bydelenes disposisjoner, og bystyret aksepterer bydelenes autonomi ved ikke å kaste byråder for de beslutningene bydelene har ansvar for. Vi kan kanskje se dette som utslag av lojalitet til systemet – både til styringssystemet generelt og til kriteriesystemet spesielt.

Det er også viktig å trekke frem at kriteriene og vektene i kriteriesystemet, som i stor grad bestemmer fordelingen av midler mellom bydelene, i liten grad har vært politisert. Selv om fastsettelse av disse elementene i kriteriesystemet er av stor fordelingsmessig betydning, synes det å være – eller i alle fall å ha vært – en stilltiende overenskomst om ikke å gjøre kriteriene og vektene til gjenstand for partipolitisk konflikt. Som vi skal drøfte nærmere i kapittel 4, kan det imidlertid være tegn som tyder på et økende press mot kriteriesystemets legitimitet.

3 Andre systemer for kriteriebasert budsjettfordeling

3.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å presentere noen hovedtrekk ved systemer for kriteriebasert budsjettfordeling slik disse er innrettet i andre norske og nordiske byer med bydelsordninger, samt i tilsvarende system for å fordele midler fra staten til kommunene. Ved å drøfte de ulike systemenes særtrekk, skal presentasjonen belyse noen sentrale avveininger som ligger i utformingen av systemer for ressursfordeling.

I alt seks systemer for ressursfordeling skal presenteres. To av disse er fra nåværende bydelsordninger som har mye til felles med den i Oslo: Malmö og Bergen. To er fra distriktsordninger, slik de fungerte i Stavanger og Trondheim i 1998. Disse ordningene innebærer også en omfattende desentralisering av kommunale tjenester til geografisk avgrensede undernivåer, men uten tilsvarende politisk desentralisering som i Oslo. Også noen trekk ved de nasjonale inntektssystemene i Sverige og Norge skal presenteres, siden disse systemene i likhet med bydels- og distriktsordningene inneholder innslag av kriteriebasert fordeling. Det viser seg at systemene for ressursfordeling varierer forholdsvis systematisk etter om de gjelder bydeler, distrikter eller kommuner, og dette gir en innfallsvinkel til å forklare ulikheter mellom ordningene.

Den primære funksjonen til systemene for ressursfordeling er å finansiere de underliggende enhetene. Ved siden av å gjøre dette, er det flere andre hensyn som systemene innrettes for å ivareta.

- For det første inneholder alle systemene mekanismer som sikrer mot å gjøre enhetene i stand til å utforme likeverdige tilbud til innbyggerne. Dette gjør det nødvendig å basere systemene på oppdaterte data om de forhold som fører til ulike behov, på en slik måte at også variasjoner over tid fanges opp.
- For det andre skal systemene legge til rette for en grad av lokal tilpasning til variasjoner i ønsker og behov, men denne balansen vil ikke være de samme i bydeler, distrikter og kommuner. Hvis de underliggende enhetene ikke har mandat til å treffe fordelingsbeslutninger, legger dette beskrankninger på valg av finansieringsform. Det vil også ofte være et ønske om å kunne gi styrings-signaler og føringer fra sentralt nivå, og dette kan gi seg utslag i finansieringssystemet.
- For det tredje må systemene vanligvis legge til rette for flere ulike finansieringsformer, blant annet fordi enhetene kan ha ulike funksjoner. Et eksempel på dette, er finansiering av tjenester som gjelder hele byen, men som utføres av en spesiell bydel.

Utjevning av økonomiske ulikheter har generelt som formål å sette de underliggende enhetene i stand til å tilby et tilnærmet *likeverdig* tjenestetilbud. Dette betinger to typer utligning, som kommer særlig klart frem i de nasjonale inntektssystemene, hvor det finnes separate systemer for henholdsvis inntekts- og utgiftsutjevning.

Når det gjelder inntekt, har bydelene i Oslo (som vi skal se) egeninntekter i form av spesielt brukerbetaling for tjenester som er på et nivå som nærmer seg kommunenes skatteinntekter. Inntektene fra brukerbetaling vil variere etter innbyggernes inntektsnivå. Innbyggere med lave inntekter vil betale mindre skatt, men også lavere satser for egenbetaling. Siden enhetskostnadene for tjenesteproduksjon er de samme for kommuner og bydeler med ulike inntektsnivåer, vil det derfor være nødvendig å utjevne inntektene for å muliggjøre et likeverdig tilbud.

Behovet for utgiftsutjevning kan betraktes som en funksjon av to komponenter, en kostnadskomponent og en etterspørselskomponent. *Kostnadskomponenten* tar utgangspunkt i at stedspecifikke forhold kan gi variasjoner i enhetskostnadene, det vil si kostnadene ved å produsere en enhet av en kommunal tjeneste. Slike variasjoner kan for eksempel være knyttet til geografi eller klima.⁹ *Etterspørsels*

⁹ Debatten rundt innstillingen fra Inntektssystemutvalget (NOU 1996:1) gikk ikke minst på disse kompensasjonsordningene.

komponenten bygger på en antagelse om at variasjoner i levekår og aldersfordeling fører til variasjoner i etterspørselsmønsteret når det gjelder kommunale tjenester. 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 (Djuve et. al. 1996). Systemene for utgiftsutjevning skal dermed ta hensyn til både kostnads- og etterspørselsvariasjoner, men dette vil i varierende grad være relevant i ulike systemer. Som vi skal se, er særlig kostnadskomponenten mindre relevant i bydelsordninger enn i nasjonale systemer.

I alle systemene for ressursfordeling som skal gjennomgås i dette kapitlet, er mekanismene for inntektsutjevning forskjellige fra mekanismene for utgiftsutjevning. Vanligvis er det i utgiftsutjevningen man finner kriteriebaserte systemer, som er hovedfokus for denne rapporten. Vi skal derfor legge mest vekt på dette, men også komme inn på elementene av inntektsutjevning som finnes i Oslo og andre steder.

Kriteriesystemet i Oslo har som formål å *fordele* penger til bydelene. Dette er ingen selvfølge. I de nasjonale inntektssystemene brukes kriteriesystemet utelukkende til *omfordeling*. Det generelle tilskuddet (som nå kalles *innbyggertilskudd*) fordeles likt pr. innbygger. Utgiftsutjevningen finansieres av kommunene som i utgangspunktet har høyest inntekter og lavest kostnader, og går samlet sett i null.¹⁰ Dette har visse implikasjoner for fordelingsvirkningene i systemene, noe vi skal komme tilbake til senere.

Kriteriesystemet i Oslo har altså, i likhet med andre systemer vi skal studere, som formål å utjevne utgifter, ikke inntekter. Utgiftene som skal utjevnes har en kostnads- og en etterspørselskomponent. I alle systemene baseres denne utjevningen på kvantitative data om disse komponentene, men det er mange måter å gjøre dette på i praksis. Vi skal spesielt fokusere på bruken av *funksjonsområder* og *kriterier*, som varierer mellom ordningene.

¹⁰ Denne ordningen ble innført i 1997.

- Ikke alle ordningene har inndelinger som tilsvarer funksjonsområdene i Oslo. Antallet slike inndelinger varierer, og det finnes ulike prinsipper for inndeling. For eksempel er noen systemer inndelt etter tjenesteområder, andre etter brukergrupper.
- Også antallet kriterier varierer sterkt mellom ordningene. Vel så interessant er det å se på hva slags prinsipper som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kriteriene. Det er ofte visse kriterier for utjevning etter kostnadskomponenten, andre etter etterspørselskomponenten. Kriteriene kan være direkte eller indirekte. Dette innebærer at de enten vil anvende data om omfanget av spesifikke klientgrupper eller finansieringsbehovet for spesifikke institusjoner (direkte kriterier), eller at de er ment å gi et kvantifisert uttrykk for utgiftsbehovet i en bydel, basert på indikasjoner på levekår og alderssammensetning (indirekte kriterier). I noen ordninger følges en konsistent metodologi, i andre ordninger kan man identifisere et ganske høyt antall prinsipper.
- Vi vil også se noe på bruken av alternative fordelingsmekanismer, altså ordninger hvor penger fordeles utenfor kriteriesystemene. Disse ordningene har ulike begrunnelser, de er innrettet på ulike måter og ordningene varierer med hensyn til hvor mye penger som fordeles etter disse mekanismene. Generelt er det de nasjonale ordningene som i størst grad bruker alternative fordelingsmekanismer, mens byene med bydelsordning bruker dem minst.

I de følgende avsnittene skal noen ordninger presenteres hver for seg, med fokus på de problemstillingene vi har kommet inn på ovenfor.

3.2 Malmö

Om stadsdelsordningen i Malmö

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

Det er 19 medlemmer og 11 varamedlemmer i hvert stadsdelsfullmaktige (bydelsutvalg). Medlemmene oppnevnes av bystyret, med en

sammensetning som grovt skal tilsvare valgresultatet i kommunen som helhet. Det har aldri blitt avviklet valg til bydelsutvalg i Malmö. De 10 bydelene i Malmö har i gjennomsnitt 25650 innbyggere, og er således noe større enn bydelene i Gøteborg og Oslo.

Hovedtrekk ved systemet for fordeling av ressurser til stadsdelene

I Malmö fordeles pengene til stadsdelene hovedsakelig gjennom *ressursfordelingsmodellen*.¹¹ Bare ca. 10% er *anslagsfinansiert*. Anslagsfinansiering benyttes til tjenester som vender seg mot alle innbyggere i Malmö, og gis til de bydeler som har fått særansvar innenfor dette. Det er særlig tjenester rettet mot funksjonshemmede samt fritid og kultur (idrettsanlegg og stadsdelsbibliotek) som gis anslagsfinansiering.

Ressursfordelingsmodellen (som altså finansierer 90% av stadsdelenes virksomhet) inneholder to hovedkomponenter: Grunnressurser og tilleggsressurser. Disse hovedkomponentene fordeles på ulike måter.

- *Grunnressursene* fordeles hovedsakelig etter folketall innenfor ulike aldersgrupper. Det inngår også et grunnbeløp som er likt for alle stadsdelene, samt et "anslag" som tilsvare 3% av bydelens kommunedekkende virksomhet (som er anslagsfinansiert). Dette 3%-beløpet skal dekke administrative kostnader knyttet til bydelens byomfattende virksomhet.
- *Tilleggsressursene* fordeles etter vektete sosioøkonomiske kriterier. Det finnes i alt 11 slike kriterier, men ikke alle kriteriene brukes innenfor alle virksomheter.

Både grunnressursene og tilleggsressursene fordeles separat innenfor fem "virksomheter", som igjen er delt inn i "delvirksomheter". Disse er dermed en parallell til funksjonsområdene i Oslo kommune. Men innenfor en av virksomhetene fordeles alle pengene som tilleggsressurser. Dessuten er bruken av alderskriterier (til grunnressursene) og sosioøkonomiske kriterier (til tilleggsressursene) ulik innenfor delvirksomhetene. I Oslo er funksjonsområdene dermed mer enhetlige, siden det inngår både folketall og levekårsindikatorer i alle funksjonsområdene.

Tabell 3.1 nedenfor fremstiller hovedtrekkene ved systemet. De to øverste linjene viser virksomhetene og delvirksomhetene, som altså er

¹¹ Kilde til dette avsnittet: *Ressursfordeling til stadsdelarna i Malmö. En kort beskrivning av principer och beräkningsgrunder fr o m 2001. Malmö stad, stadskontoret/Ekonomiavdelingen.*

de nærmeste parallellene til funksjonsområdene i Oslo. De to neste linjene viser hvor store andeler som fordeles som hhv. anslagsfinansiering (bydekkende oppgaver) og gjennom ressursfordelingsmodellen. De to nederste linjene viser hvor store andeler av midlene innenfor ressursfordelingsmodellen som fordeles som hhv. grunnressurser og tilleggsressurser.

Tabell 3.1 *Finansiering av stadsdelene i Malmö. Virksomheter og delvirksomheter, andel finansiert gjennom hhv. anslagsfinansiering og ressursfordelingsmodellen, andeler innenfor ressursfordelingsmodellen fordelt som grunnressurser og tilleggsressurser. Alle tall i prosent*

Virksomhet	Pedagogisk virksomhet			Individ- og familie-omsorg		Vård og omsorg		Fritid og kultur	Felles service
	Delvirksomhet	Førskole	Skole	Skolebarnsomsorg	Økonomisk bistand	Øvrig individ- og familieomsorg	Eldreomsorg		
Anslagsfinansiering		0	0	0	0	0	70	50	0
Ressursfordelingsmodellen		100	100	100	100	100	30	50	100

Midlene innenfor ressursfordelingsmodellen fordeles slik:

Grunnressurser	60	75	50	0	0	40	25	50	100
Tilleggsressurser	40	25	50	100	100	60	75	50	0

Ressursfordelingsmodellen fordelte i 2001 i alt 5079 millioner til de 10 stadsdelene. I tillegg ble 621 millioner fordelt som anslag. Dette gir en ratio på 89/11 %, noe som innebærer at bare en lav andel av midlene fordeles utenfor det statistisk baserte systemet.

Mer om grunnressursene

Grunnressursene fordeles som nevnt hovedsakelig i henhold til aldersfordelingen i bydelene. Som det fremgår av Tabell 3.2, legges det til

grunn ulike alderskriterier innenfor de ulike delvirksomhetene. Den enkelte bydels antall personer innenfor de aktuelle aldersgrupper multipliseres med et beløp som er forskjellig for de ulike virksomhetene. Det er med andre ord en fast multiplikator for alle bydelene. I fordelingen av grunnressursene brukes det for øvrig befolkningsprognoser, ikke historiske tall.

Tabell 3.2 *Fordeling av grunnressursene i Malmö. Bruk av alderskriterier innenfor delvirksomhetene*

Delvirksomhet	Førskole	Skole	Skolebarnsomsorg	Eldreomsorg	Funksjonshemmede	Fritid og kultur	Felles service
1 – 5 år	X				X		X
6 – 15 år		X	X		X	X	X
16 – 19 år					X	X	X
20 – 64 år					X		X
65 – 79 år				X			X
80 – 84 år				X			X
85 – 89 år				X			X
90 – år				X			X
Grunnbeløp							
Anslag (3%)							

I Tabell 3.2 fremkommer også grunnbeløpet, som er fast for alle bydelene, og anslaget, som utgjør 3% av den enkelte bydels tildeling gjennom anslagsmidler (se Tabell 3.1).

Mer om tilleggsressursene

Tilleggsressursene fordeles som nevnt gjennom sosioøkonomiske kriterier. I likhet med kriteriesystemet i Oslo benyttes vektete kriterier, men antallet kriterier er lavere. Systemet presenteres i Tabell 3.3 nedenfor.

Statistikken som legges til grunn er, i likhet med i Oslo, tall om bydelenes andeler av byens befolkning innenfor de ulike kategoriene. Den sosiale faktoren er et gjennomsnitt av kriteriene "Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken" og "Utrikesfödda nyanlända". Legg merke til at den sosiale faktoren bare benyttes innenfor eldreomsorg og funksjonshemmede.

Kriteriesystemet i Malmö er basert utelukkende på utjevning av etterspørselsvariasjoner, ikke på kostnadsvariasjoner. Dette er ofte (men ikke alltid) tilfelle i byer, fordi enhetskostnadene i liten grad vil variere mellom bydelene. Videre er det verdt å legge merke til at det brukes ulike ressursfordelinger for kriterier basert på henholdsvis alderssammensetning og levekår (grunn- og tilleggsressursene). Alderskriteriene ligger tett opp til de aktuelle brukergruppene, og disse kriteriene får dermed et direkte preg. Fordelingen av tilleggsressurser er ganske konsekvent basert på indirekte kriterier, og følger i hovedsak ett og samme prinsipp. Kriteriene går med andre ord ikke på antall personer innenfor relevante klientgrupper, antall plasser i tjenestestedene eller lignende, men skal samlet sett gi uttrykk for levekårsvariable som samvarierer med tjenestebehovet.

Tabell 3.3 *Fordelingen av tilleggsressursene i Malmö: Kriterier og vektor innenfor delvirksomhetene. Andelstall*

Delvirk- somhet	Før- skole	Skole	Skole- barns- omsorg	Øk. Bistand	Øvrig ind./ fam.	Eldre- omsorg	Funk- sjons- hem- mede	Fritid og kultur
Barn med utomnordisk bakgrunn	0.15	0.33			0.4			0.4
Barn till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning		0.33	0.05					
Barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr per år	0.15	0.33	0.05		0.15			0.6
Barn med förvärvsarbetande mor	0.70		0.9					
Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken				0.2	0.3			
Ensamboende 75 år och äldre						0.85		
Personer med förtidspension/ Sjukbidrag					0.15		0.5	
Sista levnadsår 65 – 74 år						0.05		
Personer i LSS-krets i ordinärt boende							0.33	
Utrikesfödda nyanlända				0.8				
Social faktor						0.1	0.17	

Kun en lav andel av pengene fordeles utenfor kriteriesystemet (11%). Samenignet med Oslo er det forholdsvis mange kriteriesett (åtte delvirksomheter) men færre kriterier (åtte alderskriterier og 11 levekårs-kriterier). Inndelingen av "funksjonsområdene" (virksomhetene og delvirksomhetene) er hovedsakelig basert på tjenestegrener, til forskjell fra Oslo hvor inndelingen følger befolkningsgrupper.¹²

¹² Denne distinksjonen er ikke så skarp, siden kommunale tjenester i stor grad tilbys til spesielle befolkningsgrupper.

3.3 Bergen

Om bydelsordningen i Bergen

Bergen fikk sin første bydelsordning 1974, etter en sammenslåing med fire omkringliggende kommuner. I perioden 1974 - 1988 hadde Bergen 20 distrikt med hvert sitt politiske bydelsutvalg, hovedsakelig med rådgivende funksjoner. I 1989 ble de kommunale virksomhetene innen helse- og sosialtjenesten desentralisert til distriktene. Antallet distrikter ble redusert til 12, og bydelsutvalgene fikk visse politiske fullmakter over disse tjenestene.

I 1997 startet kommunen et forsøk med omfattende politisk og administrativ desentralisering i to av distriktene, Arna og Loddefjord, som fra nå kalles "bydeler". Bystyret besluttet i 1998 å gjøre forsøksordningen permanent for hele kommunen, og den nye bydelsordningen trådte i kraft den 1.1.2000. Antallet bydeler ble redusert til åtte. Bydelsutvalgenes – heretter bydelsstyrenes – politiske myndighet er utvidet til å være på linje med ordningene i de andre skandinaviske storbyene. Bydelsstyrene i Bergen har 13 medlemmer. Før reduksjonen i antall bydeler, hadde bydelene i gjennomsnitt 18687 innbyggere. Etter reformen steg dette tallet til 28643.

Hovedtrekk ved systemet for fordeling av ressurser til bydelene

I Bergen fordeles pengene til bydelene i hovedtrekk gjennom tre ordninger: Gjennom kriteriesystemet, særskilte kompensasjonsordninger og direktebudsjettering utenom kriteriesystemet. Det finnes også en overgangsordning som opprinnelig ble fastsatt fra bydelsreformen i 2000 og frem til 2003, men som etter endringer nå skal være virksom frem til og med 2005. Ordningen er ment å gi en gradvis avtagende utjevning av tilskuddene til bydelene, og dermed dempe overgangen for bydelene til det nye kriteriesystemet.

- *Kriteriesystemet* bygger på 8 tjenesteområder, som er en parallell til funksjonsområdene i Oslo. Det finnes opp til 19 vektete kriterier for hvert tjenesteområde. Kriteriene er delvis basert på folketall innenfor ulike aldersgrupper, delvis på levekårsvariable. For noen tjenesteområder benyttes begge typer kriterier, for andre bare en av typene.
- De *direktefordelte* midlene fordeles innenfor de samme åtte tjenesteområdene samt seks andre områder. Visse av bydelenes tjenester er lagt utenfor kriteriesystemet. Dette inkluderer barnehagene, som utgjør hovedvekten av de direktefordelte midlene.

- De *særskilte kompensasjonsordningene* gir noen bydeler kompensasjon for små skoler, skoleskyss, særlig kostnads-krevende brukere av hjemmetjenester, historisk skjevfordeling innenfor hjemmetjenester.
- I tillegg til dette, budsjetteres *institusjonene innenfor eldreomsorgen* separat, basert på anbefalingene fra en faggruppe.

I 2002 ble i alt 4,632 milliarder fordelt til de 8 bydelene i Bergen som netto ramme inkludert institusjoner. Av dette kom 2,741 milliarder gjennom kriteriesystemet,¹³ 0,867 milliarder som direktefordelte midler og 1,013 milliarder som budsjett til institusjoner. Dermed ble 59,3% kriteriefordelt, 18,8% direktefordelt og 21,9% fordelt til institusjonene.

Fordelingen innenfor kriteriesystemet

Som nevnt opererer Bergen med åtte *tjenesteområder*, som er paralleller til funksjonsområdene i Oslo. Disse tjenesteområdene er spesifisert i Tabell 3.4.

Bystyret vedtar rammen til kriteriefordeling innenfor hvert av disse tjenesteområdene. Kriteriesystemet beregner deretter kriterierammen for hver bydel, før særskilte kompensasjonsordninger og direktebudsjetterte midler fordeles.

¹³ I dette beløpet er de særskilte kompensasjonsordningene inkludert.

Tabell 3.4 *De åtte tjenesteområdene innenfor kriteriesystemet i Bergen*

Tjenesteområde	Tjenester
Barnehager og skole	<i>Ikke</i> barnehager. Innenfor skole: PPT, undervisning/spesialundervisning, spesialskoler, lokaler, SFO, skoleskys.
Barnevern	Barneverntjeneste, tiltak i og utenfor familien
Eldre og særlig omsorgstrengende (II)	Alle tiltak innenfor eldreomsorgen eksklusive institusjoner. Dagsenter, hjemmesykepleie, serviceboliger mv.
Eldre og særlig omsorgstrengende (III)	Øremerkede statlige psykiatrimidler
Sosiale tjenester	Inkluderer rådgivning, rusbehandling, økonomisk sosialhjelp
Helsetjenester	Fysio-/ergoterapi, helsestasjon, skolehelse, smittevern, forebyggende arbeid.
Kultur	Fritidsklubber, kunstskoler, festivaler, tilskudd.
Administrasjon	

Systemet med kriterier og vekter er meget detaljert, i den forstand at det er et høyt antall kriterier for hvert tjenesteområde (med unntak av kultur og administrasjon). Kriteriene og vektene er fremstilt i Tabell 3.5 nedenfor.

Tabell 3.5 *Bergen kommune: Tjenesteområder, kriterier og vekter (2002)*

Tjenesteområder og kriterier	Vekter
Eldre og særlig omsorgstrengende (II)	
Antall innbyggere 67-79 år	0,032
Antall innbyggere 80-84 år	0,028
Antall innbyggere 85-89 år	0,02
Antall innbyggere 90 år og over	0,055
Antall ikke gifte 67-79 år	0,077
Antall aldri gifte 67-79 år	0,015
Antall ikke gifte 80-84 år	0,08
Antall ikke gifte 85-89 år	0,055
Innb. 67-79 år*indkes for dødeligh innb. 50-74 år	0,035
Innb.80+ *indeks for dødelighet innb. 50-74 år	0,017
Innb. 67+ år *indkes for uførhet innb. 16-66 år	0,052
Innb. 67-79 år *indeks for lav utdanning 65+	0,052
Antall innbyggere 0-17 år	0,01
Antall innbyggere 18-49 år	0,03
Antall innbyggere 50-66 år	0,043
Indeks for uførhet 50-74 år * innb. 50-66 år	0,024
Antall uføre 16-66 år	0,014
Antall psykisk utviklingshemmede 0-16 år	0,125
Antall psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,236
Eldre og særlig omsorgstrengende (III)	
Antall innbyggere 0-17 år	0,083
Antall innbyggere 18-49 år	0,248
Antall innbyggere 50-66 år	0,355
Indeks for uførhet 50-74 år * innb. 50-66 år	0,198
Antall uføre 16-66 år	0,116
Sosiale tjenester	
Enslige u.barn 18-49 år *lavinnt.ind. ensl. u.barn	0,46
Enslige u.barn 50-66 år *lavinnt.ind. ensl. u.barn	0,08
Enslige forsørgere	0,11
Par med og uten barn * lavinntektsindeks for par	0,1
Fjernkulturelle utenl. statsborgere over 25 år	0,15
Kommunale boliger	0,1
Kultur	
Antall innbyggere 6-17 år	0,657
Antall innbyggere 18-25 år	0,343

Tjenesteområder og kriterier	Vekter
Barnehager og skoler	
Innbyggere 0-5 år	0,022
Antall innbyggere 0-15 år	0,019
Innb. 0-5*indeks lavinntekt i barnefam.	0
Innb. 0-6 år*indeks for lavinnt. barnefam.	0,001
Innb. 7-17 år * indeks for lavinnt. barnefam.	0,005
Innb. 6-15 år * indeks for ressursbehov	0,933
Antall fjernkulturelle barn 0-5 år	0
Antall fjernkulturelle barn 0-18 år	0,002
Ensl. Forsørgere m/ dobb.barnetrygd	0,01
Antall plasserte barn	0,008
Barnevern	
Innb. 0-6 * indeks for lavinnt. i barnefamilier	0,048
Innb. 7-12 år* indeks for lavinnt. i barnefam.	0,08
Innb. 13-17 år * indeks for lavinnt. i barnefam.	0,122
Antall enslige forsørgere	0,375
Antall fjernkulturelle 0-18 år	0,075
Antall plasserte barn	0,3
Helsetjenester	
Innbyggere 0-19 år * helseindeks for barn	0,083
Eldre 67 år og enslige over 30	0,298
Antall innbyggere 0-2 år	0,297
Antall innbyggere 3-5 år	0,031
Antall fjernkulturelle barn 0-18 år	0,093
Antall elever på barne- og ungdomstr.	0,031
Antall elever på videregående trinnet	0,111
Antall enslige forsørgere	0,056

Når rammen til hvert av tjenesteområdene skal fordeles i kriterie-systemet, multipliseres den enkelte bydels andel av byens befolkning innenfor den enkelte kriteriedefinerte befolkningsgruppe med den tilhørende vekten. Dette gir en kostnadsnøkkel, som angir hvor mye av rammen for det aktuelle tjenesteområde bydelen skal ha fra det aktuelle kriteriet.

De utgiftsutjevne kriteriene som er brukt i Bergen retter seg utelukkende mot etterspørselsvariasjoner. Det er lagt inn visse særskilte kompensasjonsordninger for kostnadsvariasjoner utenfor kriterie-systemet, for eksempel kompensasjon for små skoler og skoleskys. Kriteriene er i hovedsak indirekte og basert på aldersfordeling, levekår eller kombinasjoner av disse (antall ikke gifte 67-79 år).

Et spesielt trekk ved ordningen i Bergen, er at noen av bydelenes større utgiftsposter budsjetteres direkte. Dette gjelder barnehagene (direktefordelte midler) og institusjonene innenfor eldreomsorgen (separat budsjettering). Dette kan være et utslag av at bydelsreformen fant sted for mindre enn to år siden. Kanskje vil disse postene etter hvert overføres til kriteriesystemet.

Kriteriesystemet i Bergen har mange kriterier, 56 i alt. Dette til sammenligning med Oslo, som har 36. Det er særlig tjenesteområdet "Eldre og særlig omsorgstrengende" som har mange kriterier.

3.4 Stavanger og Trondheim

Om distriktsordningene i Stavanger og Trondheim

Både Stavanger og Trondheim kommuner har hatt ulike former for geografisk desentralisert tjenesteforvaltning i mange år, også med innslag av politisk desentralisering. Begge kommuner hadde såkalte frikommuneforsøk med politisk desentralisering på første halvdel av 1990-tallet (Klausen et.al. 1999). Disse forsøksordningene ble imidlertid avvirket, i 1996 i Stavanger og i 1992 i Trondheim. Mens Stavanger fremdeles har en distriktsordning, har Trondheim kommune avvirket distriktene som politiske og administrative enheter.¹⁴

Selv om distriktene har (hatt) en smalere oppgaveportefølje enn bydelene i Oslo og andre større byer i Skandinavia, og har manglet politiske fullmakter lokalt, har også distriktene i Stavanger og Trondheim blitt finansiert gjennom kriteriebaserte systemer. Vi skal derfor kort presentere hovedtrekk ved disse ordningene.

Kriteriefordeling av midler innenfor helse- og sosiale tjenester i Stavanger

Den følgende beskrivelsen gjelder systemet for fordeling av midler til de syv distriktene innenfor Helse og sosiale tjenester i Stavanger kommune. Opplysningene gjelder ordningen slik den var i 1998.

De syv distriktene fikk kriteriefordelt sine midler innenfor syv kriteriesett (se Tabell 3.6). Disse kriteriesettene er paralleller til funksjonsområdene i Oslo kommune, men dekker altså et mindre sett av tjenester enn det som er tilfelle for bydelene.

¹⁴ Trondheim kommune har innført et system basert på såkalt "flat struktur", hvor enhetene rapporterer direkte til rådmannsnivået uten noe administrativt mellomledd.

Det forholdsvis høye antallet kriteriesett kan være en indikasjon på at ambisjonene om helhetlig, overordnet styring er høyere i Stavanger enn i Oslo, noe som må sees i sammenheng med det faktum at distriktene i Stavanger ikke har lokale politiske institusjoner med en ledende rolle. Det er med andre ord intet organ i bydelene med demokratisk mandat til å tilpasse prioriteringene mellom ordningene. Dermed vil det være mer nødvendig å foreta en sentral kommunal finfordeling av midler.

Hvert av kriteriesettene består av 4 – 13 vektete kriterier. Disse er fremstilt i Tabell 3.6 nedenfor.

I dette kriteriesettet finner vi flere typer kriterier:

- Rene *aldersbaserte* kriterier, for eksempel "Befolkning 0-17 år"
- Kriterier basert på *levetårindikatorer*, slik som "Sosialklienter med barn"
- *Kombinasjoner* av alders- og levetårskriterier, for eksempel "Over 70 år, inntekter under 75000"
- Kriterier knyttet direkte til antall innbyggere innenfor relevante *klientgrupper* ("Grunnskoleelever med 6-åringer")
- Kriterier knyttet til *tjenesteapparatet* i distriktet, som "Alders-hjemplasser"
- Kriterier for *geografiske* forhold ("Betjening av "fjerne" øyer")
- *Skjønnsbaserte* midler ("Skjønn Storhaug")
- *Flatt tilskudd* pr. bydel innenfor noen av kriteriesettene ("Fordeles likt")

I denne ordningen er det altså innslag av utgiftsutjevning etter kostnadskomponenten ("Betjening av "fjerne" øyer"), ulikt de fleste bydels- og distriktsordningene. Hovedinntrykket er at Stavanger ikke har innført noe enhetlig prinsipp for kriteriene. Det er en blanding av direkte og indirekte kriterier, og det er et mangfold av inndelingsprinsipper. Slik sett skiller dette systemet seg sterkt fra det vi finner i for eksempel Malmö og Bergen.

Tabell 3.6 *Kriterier og vektor, fordeling av penger til distrikter innenfor helse- og sosial i Stavanger (1998)*

Kriteriesett	Vekt
Ergoterapitjenesten	
Befolkning 0-66 år	0,26
Hjelpestønadsmottagere under 16 år + uførepensjonister	0,36
Befolkning over 67 år	0,31
Kommunale sykehjemssenger	0,06
Fysioterapitjenesten	
Fødsler	0,05
Befolkning 0-6 år	0,295
Befolkning 7-15 år	0,082
Uførepensjonister + hjelpestønadsmottagere 0-16 år	0,078
Fremmedkulturelle	0,03
Befolkning over 67 år	0,131
Kommunale sykehjemssenger	0,247
ATO	0,087
Sosialtjenesten	
Sosialhjelps klienter	0,27
Skjønn Storhaug	0,015
Fjernkulturelle innvandrere	0,27
Uførepensjonister	0,072
Hjelpestønadsmottagere under 16	0,072
Narko/alkoholforbrytelser	0,251
Fordeles likt	0,05
Barneverntjenesten	
Befolkning 0-17 år	0,29
Enslige forsørgere med overgangsstønad	0,09
Sosialklienter med barn	0,05
Barn med tiltak utenfor hjemmet	0,36
Lavtutdannede med barn	0,11
Fordeles likt	0,10

Kriteriesett	Vekt
Åpen omsorg	
Hjemmeboende 67-79 år	0,198
Hjemmeboende 80-84 år	0,132
Hjemmeboende 85-89 år	0,111
Hjemmeboende > 90 år	0,056
Merandel enslige	0,02
Over 70 år, inntekt under 75000	0,10
Uføre + hjelpestønad	0,146
Betjening av "fjerne" øyer	0,005
Aldershjemplasser	0,01
Trygdeleiligheter	0,06
Omsorgsboliger	0,142
Andre kom. Boliger	0,01
Fordeles likt	0,01
Helsestasjon og skolehelsetjenesten	
Barnevernsressurser	0,10
Fødsler – nøkkeltall	0,20
Barn 0-5 år	0,2
Grunnskoleelever med 6-åringer	0,23
Fremmedkulturelle barn	0,10
ATO-elever	0,01
Antall lokaliteter, helsesøster	0,06
Fordeles likt	0,10

Kriteriesystemet i Trondheim

Den følgende beskrivelsen gjelder systemet for fordeling av midler til de daværende seks distriktene i Trondheim kommune i 1998. De seks distriktene fikk kriteriefordelt sine midler innenfor ni kriteriesett (se Tabell 3.7).

Som i Stavanger, men i noe mindre omfang, var kriteriesystemet i Trondheim preget av et mangfold av ulike typer kriterier. I tillegg til kriterier knyttet til alderssammensetning, levekår og kombinasjoner av disse, som utgjør hovedvekten av systemet, finnes det kriterier som gir direkte mål på distriktets *andeler av konkrete brukergrupper* (andel barn under omsorg, andel funksjonshemmede under 18 år), *kapasiteten på distriktets tjenesteapparat* (andel barnehageplasser), samt *strukturen i tjenesteapparatet* (andel kompensasjon for små skoler og små klasser). Systemet karakteriseres dermed av en blanding av direkte og indirekte indikatorer.

Vi ser for øvrig at Trondheim kommune valgte å legge kompensasjonsordningene for varierende brukerbetaling inn i kriteriesystemet, i motsetning til ordningen i Oslo.

Tabell 3.7 *Kriteriesett for distriktene i Trondheim (1998)*

Kriteriesett	Vekt
Skole: Undervisning	
Andel N-elever på barnetrinnet*	n/a
Andel N-elever på ungdomstrinnet	n/a
Andel kompensasjon for små skoler/små klasser	n/a
Andel kompensasjon lønnsnivå	n/a
Skole: Spesialundervisning	
Andel N-elever	40
Andel funksjonshemmede barn 7-15 år	40
Andel N-elever multiplisert med:	20
Indeks for lavutdanning	
Indeks for lavinntekt	
Indeks for barn med enslig forsørger	
Hjelpetjenesten: Barns hjelpetjenester	
Andel innbyggere 0-18 år	30
Andel innbyggere 0-18 år multiplisert med:	50
Indeks for lavutdanning	
Indeks for lavinntekt	
Indeks for barn med enslig forsørger	
Indeks for flytting	
Andel barn under omsorg	15
Andel funksjonshemmede 0-18 år	5
Hjelpetjenesten: Hjelpetjenesten tiltak	
Andel innbyggere 0-18 år multiplisert med:	30
Indeks for lavutdanning	
Indeks for lavinntekt	
Indeks for barn med enslig forsørger	
Indeks for flytting	
Andel barn under omsorg	70
Sosialtjenesten	
Andel ikke-gifte 20-49 år multiplisert med:	65
Indeks for lavutdanning	
Indeks for lavinntekt	
Andel enslige forsørgere med overgangsstønad	10
Antall flyktninger mottatt i distriktet	20
Andel kommunale utleieboliger	5
Ansvarsreformen/tiltak for funksjonshemmede:	
Andel hjemmeboende funksjonshemmede 0-18 år	70
Andel hjemmeboende funksjonshemmede over 18 år	30
Barnehage:	
Andel plasser korrigert for alder og oppholdstid	n/a
Andel kompensasjon moderasjoner	n/a
Andel kompensasjon ekstraordinære driftsutgifter	n/a

Kriteriesett	Vekt
Barnehage: Spesialundervisning	
Antall normerte kommunale plasser	64
Andel normerte private plasser	16
Andel barn 0-5 år	20
Fritid:	
Andel innbyggere 6-18 år	
* N-elev er distriktets elevtall korrigert for sammensetning på alderstrinn. Dette er gjort fordi elevtimetallet pr. klasse er avhengig av alderstrinnet.	

Som vi skal komme nærmere inn på senere, er kriteriene i Oslo knyttet helt ensidig til variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. I Stavanger og i Trondheim ble kriteriene knyttet til denne "etterspørselskomponenten" supplert av en "kostnadskomponent", som skulle kompensere for varierende produksjonskostnader som følge av lokale forhold. Begge systemene har således kriterier knyttet til den eksisterende strukturen i tjenesteapparatet. Det legges til grunn at kostnadene øker når en helsesøster har mange lokaliteter å betjene (Stavanger) eller når det er mange små skoler og klasser (Trondheim).

3.5 Kriterier i nasjonale inntektssystemer

Systemene for fordeling av penger til bydelene har en parallell i de nasjonale inntektssystemene for kommunesektorene i de nordiske landene. Ikke minst bruken av vektete kriterier i systemene for utgiftsutjevning er relevante i denne sammenheng.

I de nasjonale inntektssystemene, som i systemet for fordeling av penger til bydelene i Oslo, er det lagt til grunn at en fordeling av penger i form av et fast kronebeløp pr. innbygger ikke er tilfredsstillende. To viktige grunner til dette, er som nevnt i innledningen at kommunene og bydelene varierer med hensyn til så vel egne inntekter som antatt utgiftsbehov. Inntektssystemene inkluderer dermed så vel inntekts- som utgiftsutjevning komponenter.

I samtlige nordiske land tar systemene for inntektsutjevning utgangspunkt i den enkelte kommunes skatteinntekter. Det beregnes tilskudd til kommuner hvor skatteinntektene ligger under gjennomsnittet, enten for alle kommuner eller for grupper av kommuner slik som på Island. Disse systemene er dermed forholdsvis ukompliserte. Også i Oslo finnes det inntektsutjevning tilskudd. Flere av de tilskuddene som benevnes som "Kompensasjonsordninger for ufrivillige kostnadsvariasjoner" er egentlig ordninger for å utjevne forskjeller i egen

inntekter. Dette gjelder for eksempel kompensasjonsordningen innenfor FO IIa for egenbetaling i barnehager. Dette tilskuddet gis bydelene som på grunn av levekårsulemper har mange brukere som ikke betaler full sats i barnehagene. Fordelingen av disse midlene skjer utenfor kriteriesystemet, ut ifra den enkelte bydels avvik fra en teoretisk beregnet dekningsgrad. Det finnes en tilsvarende kompensasjonsordning for egenbetaling på alders- og sykehjem.

Mens en gjennomsnittlig norsk kommune har om lag 40,4% av sine inntekter fra kommuneskatten (1999), er bydelenes egne inntekter (fra brukerbetaling mv) i Oslo i gjennomsnitt rundt 35% av total driftsramme eksklusive økonomisk sosialhjelp.¹⁵

I Oslo, som i de nasjonale inntektssystemene, er dermed inntektsutjevningen adskilt fra systemene for utgiftsutjevning. Kriteriesystemet i Oslo har til hensikt å kompensere for ufrivillige kostnadsvariasjoner, det vil si variasjoner som skyldes forhold bydelene (eller kommunen) ikke selv kan påvirke på kort sikt. Som nevnt i innledningen til dette kapittelet, kan disse utgiftsvariasjonene deles inn i to komponenter, en etterspørselskomponent og en kostnadskomponent.¹⁶

I kriteriesystemet i Oslo er kriteriene for utgiftsutjevning helt knyttet til etterspørselskomponenten. Når kostnadskomponenten ikke er innarbeidet, skyldes dette hovedsakelig at Oslo kommunes begrensede geografiske omfang ikke gir de samme kostnadsvariasjoner som man finner mellom kommunene.¹⁷

De nordiske landene har innført ulike systemer for å kompensere for ufrivillige kostnadsvariasjoner. Det er interessant å observere at disse systemene jevnt over er langt enklere enn systemet som brukes i Oslo.

¹⁵ Tallet er beregnet med utgangspunkt i tall fra bydelenes budsjetter i 2001 og den kriteriefordelte tildelingen ("Grønt hefte"). De største egne inntektskildene for bydelene er egenbetaling for barnehage samt alders- og sykehjem. For eksempel har bydel 18 Romsås 87 mill. i egne inntekter, og en ordinær driftsramme ekskl. økonomisk sosialhjelp på 204 990 mill.

¹⁶ Se NOU 1996:1 s. 93ff for en mer utførlig redegjørelse.

¹⁷ Man kan likevel tenke seg at det ville kunne forekomme kostnadsvariasjoner bydelene imellom, som i så fall enten kunne håndteres ved å inkludere en kostnadskomponent i kriteriesystemet eller en ny kompensasjonsordning. For eksempel er det store variasjoner i leiepriser for lokaler. I dagens ordning beregnes internhusleie for blant annet trygde- og omsorgsboliger, men bydelene kompenseres helt ut for denne husleien gjennom en kompensasjonsordning. Hvis bydelen derimot skulle leie lokaler (eventuelt tjenester hvor lokaler inngår) fra private, ville det kunne være aktuelt å kompensere for slike ulikheter.

Dette gjelder ikke minst det norske systemet, som etter 1997 består av så få som 15 kriterier samt en basisdel. Disse kriteriene er fremstilt i Tabell 3.8 nedenfor.

Tabell 3.8 *Utgiftsutjevning for norske kommuner. Kriterier og vekter*

Kriterie	Vekt
Basisdel	2,8
Innbyggere 0-5 år	2,5
Innbyggere 6-15 år	30,9
Innbyggere 16-66 år	13,0
Innbyggere 67-79 år	8,2
Innbyggere 80-89 år	12,3
Innbyggere 90 år og oppover	4,5
Skilte og separerte 16-59 år	6,6
Arbeidsledige 16-59 år	2,3
Dødlighetstall	2,4
Ikke-gifte 67 år og oppover	2,4
Innvandrere	0,4
Beregnet reisetid	3,7
Innbyggere bosatt spredtbygd	1,1
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	6,6
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,3

Kilde: Mønnesland 2001

Vi ser at to av kriteriene tilhører kostnadskomponenten (Beregnet reisetid og Innbyggere bosatt spredtbygd) mens de øvrige tilhører etterspørselskomponenten. Kostnadskomponenten er vektet kun 4,8% samlet sett. Dermed skiller ikke grunnlaget for utgiftsutjevningen seg så dramatisk fra det i Oslo. Legg videre merke til at kriteriene som er knyttet til ren aldersfordeling til sammen utgjør 71,4%, mot bare 21% for levekårskriteriene (basisdel og kostnadskomponenten ikke medregnet). Dermed er kriteriesystemet i Oslo langt mer innrettet mot levekårsvariasjoner enn det nasjonale inntektssystemet er. En begrunnelse for dette kan være at levekårsforskjellene bydelene imellom er langt større enn mellom kommunene. Det er ingen par av norske kommuner som har så store ulikheter i levekår som for eksempel bydelene Vinderen og Gamle Oslo. En annen begrunnelse kan være at en større andel av bydelenes budsjetter går til tjenester hvor etterspørselsmønsteret påvirkes av levekår. Kommunene bruker for eksempel mye av sine budsjetter til grunnskole, som i begrenset grad er levekårsavhengig (men sterkt aldersavhengig).

Mens utgiftsutjevningen i det norske inntektssystemet har 15 kriterier, har kriteriesystemet i Oslo til sammen 36 kriterier innenfor FO I, II og III. Når de to systemene sammenlignes, er dermed følgende forskjeller særlig slående:

- Langt større vektlegging av levekårsvariasjoner i kriteriesystemet i Oslo
- Mer enn dobbelt så mange kriterier i kriteriesystemet i Oslo
- Innslag av kostnadskomponent i det nasjonale systemet, rendyrket etterspørselskomponent i Oslo.

Det svenske inntektssystemet har også et kriteriebasert system for utgiftsutjevning, som ligner på det norske. Det svenske systemet er imidlertid mer komplekst, siden det inneholder 16 utgiftsområder med hvert sitt tilhørende kriteriesett. Kriteriene i det svenske systemet er presentert i Tabell 3.9 nedenfor.

Det svenske systemet har i alt 48 kriterier. Systemet er dermed preget av større kompleksitet enn så vel det norske inntektssystemet som kriteriesystemet i Oslo. Blant annet ligger det inne langt flere kriterier innenfor kostnadskomponenten.

Det er i alt 16 utgiftsområder, som grovt kan sammenlignes med funksjonsområdene i kriteriesystemet i Oslo. I det norske systemet er det ikke noen slik inndeling. Legg videre merke til at de svenske utgiftsområdene er definert etter offentlige tjenester, mens funksjonsområdene i Oslo er definert etter brede befolkningsgrupper.

I både Norge og Sverige er systemene for inntekts- og utgiftsutjevning som nevnt i innledningen rent omfordelende, i den forstand at tilskudd til mottagende kommuner finansieres med trekk fra bidragskommuner. Dette innebærer at utjevningssystemene ikke bidrar til den statlige finansieringen av kommunesektoren sett under ett. Dette er en vesentlig forskjell i forhold til kriteriesystemet i Oslo, hvor kriteriesystemet fungerer *allokerende*.¹⁸ Prinsipielt sett kunne man også i Oslo ha valgt å gi bydelene et generelt tilskudd, som så ble justert

¹⁸ Det kan selvsagt diskuteres hvor relevant det er å snakke om *omfordeling* mellom bydelene i Oslo. Bydelens totale tildelinger pr. innbygger varierer mellom ca. 8000 og 18000 kroner. Noen vil hevde at høye skatteinntekter i bydeler med gode levekår omfordeles til bydeler med lave skatteinntekter. Siden bydelene ikke har beskatningsrett og generelt er deler av en samlet lokalforvaltning, vil andre oppfatte dette som et aparte argument. Alle kommuner styrer pengebruken inn etter behov, men Oslo er spesiell fordi levekår er ulikt fordelt geografisk.

gjennom kriteriesystemet. Teknisk sett ville et slikt system kunne fungere på samme måten som dagens system.

Tabell 3.9 *Utgiftsutjevning i det svenske inntektssystemet.*

Utgiftsområde	Kriterier
Barneomsorg	Andel 1- 9 år, yrkesdeltaking for foreldre, skattbar inntekt, befolkningstetthet
Grunnskole	Andel 7-15 år, andel fremmedspråklig, spredtbygdhet, skolestørrelse, reisevei
Videregående skole	Andel 16-18 år, linjevalg, folketetthet, avstand
Eldreomsorg	Andel eldre etter kjønn, sivilstand, yrkesbakgrunn, utenlandsk bakgrunn, spredtbygdhet, avstand
Individ- og familieomsorg	Andel utenlandske/flyktninger, ledige uten støtte, enslige mødre, lav inntekt, folketetthet
Barn/ungdom med utenlandsk bakgrunn	Andel 1. og 2. generasjons innvandrere 0-19 år
Vann og avløp	Andel i spredtbygd, grunnforhold
Gater og veier	Grad av vinterklima, bystørrelse, länsgradering, ekstra i Åsele og Härjedalen
Byggekostnader	Storby, länsgradering,
Oppvarmingskostnader	Historisk indeks over oppvarmingskostnader
Kuldetillegg	Tidl. Lønnstariff, utfall øvrig utgiftsutjevning
Spredtbygdhet	Folketetthet, folketall, andel tettsteder
Befolkningsreduksjon	Redusert folketall, redusert antall 7-15 år
Nærings- og sysselsettingstiltak	Andel ledige/på tiltak
Svakt befolkningsgrunnlag	Folketall, andel nær kommunesenter, antall i stor omkrets fra senter
Kollektivtrafikk	Tettstedsandel, personavstand fra kommunesenter, andel utpendlere

Kilde: Mønnesland 2001

En implikasjon av en slik reform er at bystyret ville kunne endre bydelenes samlede tildeling, uten at dette ville få fordelingsvirkninger. I dagens ordning vil et kutt i bydelenes totale tildeling slå hardest ut i de bydelene som mottar mest penger pr. innbygger. Dette er ikke alltid en ønskelig fordelingsvirkning. Ved å gi et generelt tilskudd pr. innbygger) og omdanne kriteriesystemet til en *omfordelende* mekanisme,

vil man kunne justere rammen for samtlige bydeler uten de samme fordelingsvirkningene.

I de nasjonale inntektsystemene i Norge og Sverige er det dessuten langt lavere andeler av overføringene til kommunene som omfattes av utjevningsordningene, enn tilsvarende for bydelene i Oslo. I 1999 fikk norske kommuner for eksempel ca. 101 mrd. i overføringer, mens utgiftsutjevningen totalt omfordelte bare 1,8 mrd., altså under 2%.¹⁹ Til sammenligning fordeler kriteriesystemet i Oslo mer enn 6 mrd. (2001), noe som utgjør ca. 85% av tilskuddet til bydelene. Dermed er de omfordelende virkningene av kriteriesystemet dramatisk mye sterkere for bydelene enn inntektssystemet er for kommunene.

3.6 Drøfting

Kapitlet har tatt utgangspunkt i at systemer for ressursfordeling har som formål å utjevne økonomiske ulikheter mellom de underliggende enhetene, ved siden av den primære funksjonen som er å finansiere disse enhetene. Økonomiske ulikheter inkluderer variasjoner i inntekter så vel som i utgifter.

Mens behovet for statlig inntektsutjevning oppstår fordi kommunene har ulikt skattegrunnlag, oppstår de i bydelene fordi variasjoner i personinntekt gir variasjoner i satsene for brukerbetaling. Både på statlig og kommunalt nivå skjer inntektsutjevningen utenfor kriteriesystemene. I Oslo finner den sted i form av visse kompensasjonsordninger.

Kriteriesystemet i Oslo, som i andre systemer, brukes til å utjevne variasjoner i utgiftsbehov. De statlige systemene (og systemene i noen byer) inneholder kriterier som retter seg mot *kostnadsvariasjoner*, altså variasjoner i pris pr. produsert enhet tjenester, som skyldes lokale forhold. Slik sett er kriteriet "betjening av fjerne øyer" i Stavanger en parallell til kriteriet "beregnet reisetid" i Norges nasjonale inntektsystem. I Oslo er derimot alle kriteriene knyttet til utgiftsforskjeller som skyldes variasjoner i *etterspørsel* etter kommunale tjenester. Dette er også det vanligste i alle systemene for ressursfordeling, særlig i bydelsordningene.

I et kriteriesystem fanges variasjoner i etterspørsel opp ved hjelp av vektete kriterier. Gjennomgangen har identifisert ganske mange

¹⁹ Tallet inkluderer rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Kilde: SSB

forskjellige måter å sette opp slike kriterier på. Tabell 3.10 nedenfor viser de fleste av dem.

Tabell 3.10 *Noen eksempler på ulike typer kriterier (utgiftsutjevning etter etterspørselsvariasjoner)*

Type	Eksempel
Alderssammensetning	Antall innbyggere 0-17 år (Bergen)
Levekår	Barnefamilier med inntekt under 200 000 (Malmö)
Kombinasjon av alder og levekår	Andel barn 0-6 år med enslig forsørger (Oslo)
Relevante klientgrupper	Grunnskoleelever med 6-åringer (Stavanger)
Strukturen i tjenesteapparatet	Små skoler (Trondheim)
Kapasiteten i tjenesteapparatet	Andel barnehageplasser (Trondheim)

De tre nederste kriterietyperne i Tabell 3.10 er benyttet i de systemene hvor det lokale beslutningsnivået ikke har politiske fullmakter. Dette kan være grunnen til at man har valgt å bruke kriterier som ellers ville ha vært påvirkelige på noe sikt. I Oslo og Bergen vil bydelsutvalgene for eksempel over noe tid kunne endre kapasiteten i tjenesteapparatet, og dermed ville dette kriteriet ikke oppfylle kravet om å rette seg mot upåvirkelige forhold.²⁰

Kriterier som betegner relevante klientgrupper gir en meget direkte indikasjon på utgiftsbehov. I den grad ikke alle personer innenfor en aldersgruppe mottar en tjeneste (slik det er for barnehager og alders- og sykehjem, men ikke for grunnskole), vil aldersbaserte kriterier utgjør en mer indirekte tilnærming. Mens systemet i Oslo, Bergen og Malmö er basert på indirekte kriterier, benyttes mer direkte kriterier i ordningene hvor de lokale beslutningsfullmaktene er mer begrensede. I en bydelsordning med politisk desentralisering forutsettes det at lokalnivået skal stå for en større grad av tilpasning gjennom budsjettfordelingen. Men bruken av direkte vs. indirekte kriterier er også et metodologisk valg. Bruk av indirekte kriterier innebærer at man er opptatt av å finne gode indikasjoner på levekår, uten at kriteriene gir et utfyllende bilde av alle kostnadsutløsende forhold. Dette kan signalisere at tildelingen ikke er ment å være bindende for det under

²⁰ Riktignok har ikke bydelene myndighet i investeringssaker, men de har likevel betydelig innflytelse på kapasiteten i tjenestetilbudet.

liggende nivået, siden kriteriene ikke finansierer spesifikke tjenester eller veldig spesifiserte brukergrupper. Samtidig stiller denne tilnærmingen betydelige krav til utvikling av indikatorer.

Det er interessant at antallet kriterier varierer så sterkt mellom ordningene. Det norske inntektssystemet har 15 kriterier, systemet i Bergen har hele 56. Det er stilt spørsmålsteget ved behovet for mange kriterier. For eksempel viser Djuve et al. (1996) til at en levekårsindeks for bydelene basert på 17 kriterier, utarbeidet av NIBR (Clausen og Orderud 1994), gir tilnærmet samme rangering og score for bydelene som en indeks bestående av kun tre kriterier.²¹ En interessant parallell til dette finner man hvis man sammenligner levekårsindeksen for Oslo med andeler avgitte stemmer til Ap, SV og RV i valgkretsene fordelt på bydel – disse fordelingene er også ganske sammenfallende. Fremskrittspartiets fremgang de siste årene har riktignok endret dette bildet.

Konsekvensen av disse betraktningene er at det teknisk sett antagelig ikke er behov for altfor mange kriterier. Det kan hevdes at systemet i Bergen slik sett er overtallig. Samtidig er antallet kriterier også et spørsmål om legitimitet. Hvis antallet kriterier reduseres kraftig, vil dette gi systemet et enda mer indirekte preg, ved at det blir enda svakere koblinger mellom intuitivt forståelige utgiftsdrivende forhold og kriteriene for fordeling av penger. Hvis Oslo skulle gå over til å fordele penger etter indeksen laget av Djuve et al. (1996), ville mange kunne si at bydelene jo bruker penger også på mange andre forhold enn sosialhjelp, A-trygd og uførepensjon (de to siste tilskuddene er jo til alt overmålt statlige). Og aksepten ville nok blitt enda lavere hvis stemmegivning til partier på venstresiden skulle legges til grunn!

Disse betraktningene er også til en viss grad relevante når det gjelder funksjonsområdene. De fleste systemene (med unntak av det norske inntektssystemet) har en slik inndeling av tildelingen, men igjen er det betydelige forskjeller mellom ordningene. Det er et skille mellom ordninger som er inndelt etter brede befolkningsgrupper, ordninger som retter seg mot sektorer av tjenesteapparatet eller mer spesifiserte brukergrupper, som i Sverige. Disse prinsippene er illustrert i Tabell 3.11 nedenfor.

²¹ Disse indikatorene var husholdninger med sosialhjelpsmottagere, mottagere av A-trygd og uførepensjonister. Informanter i Oslo kommune trekker konklusjonene hos Djuve et al. i tvil, og hevder at enkle indekser *ikke* gir like god treffsikkerhet. Det faller utenfor rammene til dette prosjektet å vurdere disse påstandene.

Tabell 3.11 *Noen eksempler på ulike "funksjonsområder"*

Type	Eksempel
Brede befolkningsgrupper	Oslo: Barn og ungdom, hele befolkningen, eldre
Spesifiserte brukergrupper	Sverige: Barn/ungdom med utenlandsk bakgrunn
Sektorer av tjenesteapparatet	Stavanger: Separate kriteriesett for hhv. fysioterapi og ergoterapi

Igjen er noen ordninger mer direkte enn andre. De ganske indirekte og generelt definerte funksjonsområdene i Oslo signaliserer at bydelsutvalgene skal tenke helhetlig for brede brukergrupper.

Videre varierer antallet "funksjonsområder" sterkt, fra ett kriteriesett i det norske systemet til hele 17 i det svenske. Det er ingen systematikk i antall kriteriesett ut ifra lokalnivåets beslutningsfullmakter, og det er dermed vanskelig å se hvilken betydning utover det rent beregnings-tekniske antallet funksjonsområder skulle ha. Med rammebudsjettering ('block grants') kan man godt opprette et system med 100 funksjonsområder, uten å legge sterkere formelle bindinger på det underliggende beslutningsnivået enn om det var ett kriteriesett. Men det kan hende at dette ville oppfattes annerledes av aktørene i systemet. Analysene i forrige kapittel viste da også at inndelingen i funksjonsområder i Oslo faktisk har en viss normativ kraft, om enn beskjeden, for bydelsutvalgenes prioriteringer.

Vi har også kommet inn på at de omfordelende virkningene av kriteriesystemene i bydelsordningene sannsynligvis er større enn tilsvarende på nasjonalt nivå, rett og slett fordi de nasjonale kriteriesystemene "flytter" såpass lite penger. Utgiftsutjevningen i Norge berører bare 1,8 milliarder kroner, kriteriesystemet i Oslo mer enn det tredobbelte. Inntekts- (og utgifts-) variasjonene er antagelig større bydelene imellom enn mellom kommunene imellom, fordi en større andel av bydelenes budsjetter går med til tjenester direkte rettet mot klientgrupper som i høy grad er aldersdefinerte, og hvor etterspørselen påvirkes direkte av levekår.²² Det er også større sosiale forskjeller mellom bydelene i Oslo enn mellom kommunene i Norge. Dette innebærer at det kanskje må stilles høyere krav til kriteriesystemene i byene enn til inntektssystemet for kommunene.

²² For eksempel vil antagelig ikke utlegg til arealplanlegging variere særlig etter aldersfordeling og levekår.

4 Bør kriteriesystemet reformeres?

4.1 Er det behov for å reformere systemet?

Kriteriesystemet har stor legitimitet

Oslo kommunes kriteriesystem fremstår som et svært legitimt system for fordeling av midler til bydelene. Kriteriesystemet oppfattes som et godt og i hovedsak rettferdig system blant alle grupper i kommunen. Selv om enkelte bydeler synes de kommer dårlig ut med de kriteriene og vektene som ligger i kriteriesystemet i dag, er det ingen informanter som er negative til de grunnleggende prinsippene i systemet. Det er bred enighet om at systemet med objektivt målbare kriterier for fordeling av ressurser er betydelig mer hensiktsmessig enn et system basert på bydelenes aktivitetsnivå. Det sees som viktig at bydelene ikke selv kan manipulere tallene som inngår i beregningene, og at tildelingene ikke kommer som et resultat av den enkelte bydels argumentasjon.

Årsaker til kriteriesystemets legitimitet

Våre informanter trekker frem flere årsakene til at kriteriesystemet har så stor legitimitet i kommunen. Det var et borgerlig byråd som innførte kriteriesystemet, et system som av mange ble sett som "overraskende sosialt", som en informant uttrykker det. Utformingen av kriteriesystemet – spesielt kriteriene og vektingen av disse – ga fordelingen til bydelene et klart utjevne preg. Det var bydelene med de største byrdene som fikk mest. Noen informanter nevner også at byrådsskiftet kort tid etter at kriteriesystemet ble innført, bidro til å befeste systemet. Et nytt byråd, og flere partier, fikk et eierforhold til kriteriesystemet. En annen årsak til kriteriesystemets legitimitet er at kriteriene og vektene har vist seg treffsikre og relevante. Det har sannsynligvis også vært av betydning at fastsettelsen av kriteriene, og

vektingen av dem, i stor grad har vært basert på forskning. Det har vært en gjennomgående forståelse for at disse elementene ikke bør gjøres til gjenstand for sterk politisering. Politisering kan også ha vært unngått ved at systemet er relativt komplekst, slik at virkningene av endringer i kriteriesettene ikke uten videre er overskuelige. På den annen side har det vært utstrakt åpenhet i prosessene knyttet til slike endringer, og representanter for bydelene har vært involvert i dette arbeidet. Kriteriesystemets legitimitet og funksjonalitet kan med andre ord sies å avhenge av en stilltiende aksept fra de politiske organers side for at dette klart politiske fordelingsystemet i svært begrenset grad benyttes til åpen politisk profilering og kamp.

Settes kriteriesystemet under press?

Flere av våre informanter nevner momenter som tyder på at kriteriesystemet i den senere tid har kommet under press. Dette betyr ikke at hovedideen i systemet mister oppslutning – det er få som stiller spørsmålsteget ved at et kriteriebasert system er det klart beste systemet for fordeling av midler til bydelene. Det er snarere selve *utformingen* av systemet som i større grad enn tidligere blir debattert. Mange mener at de betydelig strammere rammene for bydelene de siste par årene er hovedgrunnen til at flere bydeler begynner å opponere mot elementer i systemet. Bydeler som mener de kommer spesielt dårlig ut med de kriteriene og vektene som ligger i systemet i dag, fokuserer sterkere på de fordelingsmessige virkningene av kriteriesystemet. Flere politikere i bystyret og byrådet forteller om et stadig større press for å få endret kriterier og vektleggingen av kriterier. Det er med andre ord mer oppmerksomhet rundt kriteriesystemets implikasjoner for fordeling av ressurser mellom bydeler i dag enn tidligere.

Noen informanter mener at dette presset vil øke ved direkte valg til bydelsutvalgene. Direkte valgte politikere har hittil ikke representert noen opposisjon til kriteriesystemet, men kan nå i større grad bli det. Spesielt direkte valgte politikere fra bydeler som opplever at de 'kommer dårlig ut' i forhold til kriteriene. De vil ikke kunne godta å måtte administrere innstramminger som primært skyldes utformingen av kriteriesystemet, hevder noen av våre informanter.

Informanter fra de fleste grupperinger vi har snakket med understreker at øremerkede midler undergraver kriteriesystemet. Byrådene er svært kritiske til øremerkede midler fra staten. Statlige handlingsplaner forstyrrer virkningene av kriteriesystemet, hevder de, fordi øremerkede midler og fordeling etter kriteriesystemet slår hverandre i hjel. Øremerkede midler tar bort noe av effekten av systemet, og kan

ødelegge kriteriesystemets legitimitet.²³ Informantene trekker frem erfaringene med Handlingsplanen for eldre, og mener det samme nå er i ferd med å skje med Opptrappingsplanen for psykisk helse. Fordi de statlige kravene ikke dekkes av de øremerkede midlene, oppstår det forventninger som ikke kan tilfredsstilles, og det blir et økt press på midler til andre formål. Byrådene mener at den sterke normen om at bydelene har plikt til å holde rammen, utfordres av de statlige øremerkingene.

En av bydelsdirektørene sier rett ut at øremerkede statlige midler er "det mest stupide" han kan tenke seg. Så lenge bydelene bruker mye mer på et område enn det de øremerkede midlene utgjør, er det ikke noe omfattende problem. Men den type store ekstraordinære pottter som eldresatsingen innebar, styrer bydelenes aktivitet. Når øremerkede eldremidler må fordeles som egen pott, må i prinsippet alle bydelene styrke eldreomsorgen, uansett om det er behov for det eller ikke.²⁴ Hadde disse midlene blitt fordelt som de andre midlene, ville de bydelene som har størst behov også få styrket eldreomsorgen mest. Den eneste grunnen til å fordele disse midlene som en egen pott, er statens krav til dokumentasjon, sier bydelsdirektøren.

Spørsmålet er imidlertid om det presset som rettes mot visse elementer i kriteriesystemet, kan undergrave den fundamentale tilliten og lojaliteten til systemet. På grunn av dobbeltheten i styringssystemet i Oslo – med parlamentarisme og sterke bydeler – synes denne lojaliteten å være nødvendig for at systemet skal fungere etter hensikten. Det *formelle* forholdet mellom de tre hovedaktørene i Oslos styringssystem, må suppleres med uformelle normer for hvordan aktørene skal opptre. *Bydelene* må på sin side sørge for at budsjettene salderes, og føle et visst ansvar for å nå sentralkommunens mål for byen som helhet. *Bystyret* må akseptere at ikke byrådet kan stilles til ansvar for alt som skjer i bydelene, og at fordelingen av midler til bydelene ikke politiseres. *Byrådet* må finne seg i at mye makt er delegert til bydelene, og ikke blande seg for mye inn i de disposisjoner som gjøres i bydelene. Hvis den grunnleggende tilliten til at de andre aktørene handler etter disse normene brytes, er det en fare for at resultatet kan bli dårligere økonomistyring, mistillit mot byråder og ustabile styringsforhold.

²³ Oslo kommunes svar på øremerking fra statens side er å tildele disse midlene som særskilte tildelinger, men sørge for at de så langt som råd er fordeles etter det aktuelle kriteriesettet.

²⁴ Oslo kommune hadde møte med fylkesmannen om denne saken, og fikk lov å fravike dette grunnprinsippet noe.

4.2 Hvordan kan kriteriesystemet endres?

Kriteriesystemet kan endres på flere måter. Som vi har sett, nyter hovedprinsippene i systemet stor respekt. Det synes for eksempel ikke å være grunn til å gå bort fra prinsippet om fordeling av midler etter objektivt målbare kriterier. Det er heller ikke innenfor dette prosjektets rammer å drøfte mulighetene for å justere kriteriene og vektene innenfor det enkelte funksjonsområde. Vi skal her konsentrere oss om selve strukturen i kriteriesystemet, og diskutere hvorvidt det bør skje justeringer i denne. Med strukturen i systemet, mener vi antall funksjonsområder, spesialiseringsprinsippet for funksjonsområdene og ordningen med særskilte tildelinger. Resten av kapitlet skal derfor drøfte:

- Bør kriteriesystemet utformes med flere eller færre funksjonsområder?
- Bør det ligge et annet spesialiseringsprinsipp til grunn for inndelingen av funksjonsområdene?
- Bør systemet med særskilte tildelinger opprettholdes?

En eventuell reform av kriteriesystemet må grunnes i behovet for å ivareta et hensiktsmessig styringsforhold mellom sentralkommunen og bydelene. Endringer kan for eksempel skje for styrke bydelenes autonomi, ved å reddykke rammestyringsprinsippet, eller for å sørge for at sentralkommunens prioriteringer i større grad følges opp i bydelene. Det kan også være nødvendig med endringer for å sikre at det presset som i dag oppleves mot kriteriesystemet, ikke undergraver systemet.

4.2.1 Hvor mange funksjonsområder bør det være?

Som vi har sett i kapittel 2, tillegger ikke bydelene sentralkommunens tildeling av midler på ulike funksjonsområder veldig stor betydning. De fleste sier de tar på alvor at bydelene får tildelt én ramme, og står fritt til å disponere midlene til ulike områder. Likevel har antall funksjonsområder økt siden kriteriesystemet først ble utformet på slutten av 1980-tallet. Nye funksjonsområder har gjerne kommet til når bydelene har fått nye, tunge oppgaver, eller for å sikre ivaretagelsen av særlig viktige oppgaver. Dette var for eksempel begrunnelsen da 'barnevern' ble et eget funksjonsområde. "De nye funksjonsområdene har vokst naturlig frem", sier en informant. Fremveksten av nye funksjonsområder, og begrunnelsen for dem,

tyder på at inndelingen i slike områder ikke er uten betydning. Et eget funksjonsområde betyr fokusering av oppmerksomhet, kanskje også ressurser, i alle fall fra bystyrets side. Funksjonsområdene synes å spille en rolle som politiske signalbærere, både overfor bydelen og overfor velgerne.

Vi har spurt ulike aktører i Oslo kommunes styringssystem om deres mening om antall funksjonsområder. Ut i fra et antatt ønske fra bystyret om styring og politisk markering, ville vi forvente at bystyrepolitikerne ville være mest interessert i et relativt høyt antall funksjonsområder. Bydelspolitikere, og kanskje også bydelsdirektørene, ville vi anta at foretrekker få funksjonsområder, og dermed en klarere understreking av rammestyringsprinsippet og bydelenes autonomi.

Surveyundersøkelsen

Undersøkelsene til ledere av bydelsutvalg og bydelsdirektører inkluderte noen spørsmål om hvor mange funksjonsområder det bør være, om dagens inndeling i funksjonsområder burde endres, og om dette spørsmålet i det hele tatt har noen betydning for respondentene.

Det viser seg at flertallet av både BU-ledere (71%) og bydelsdirektører (72%) mener at det er passelig mange funksjonsområder. Blant bydelsdirektørene mente de øvrige 29% at det var for mange. Men blant BU-lederne var det tre personer (14%) som mente at det er *for få* funksjonsområder. Bare én BU-leder mente det var for mange funksjonsområder.

Tabell 4.1 *Mener du det er for mange, passe mange eller for få funksjonsområder? BU-ledere og bydelsdirektører*

	Bydelsutvalgsledere	Bydelsdirektører
For mange funksjonsområder	5%	29%
Passe mange funksjonsområder	71%	72%
For få funksjonsområder	14%	-
Vet ikke	10%	-
Totalt (N)	100% (21)	101% (22)

Dermed er det tydelig at dagens antall funksjonsområder ikke skaper de store motforestillingene i bydelene, verken blant bydelsdirektørene eller BU-lederne. Det er ikke noe utbredt ønske blant BU-lederne om

å understreke rammestyningen av bydelene ytterligere ved å redusere antall funksjonsområder. Svært få hadde dessuten oppgitt områder som bør få et eget funksjonsområde. Én bydelsdirektør mente at det burde være et eget funksjonsområde for psykiatri.²⁵

Det var også ganske få som var enige i to forslag om hvilke funksjonsområder som eventuelt kunne slås sammen, hvis antallet skulle reduseres. Blant bydelsdirektørene mente 27% at FO-IIa og FO-IIb burde slås sammen, mens bare en av bydelsdirektørene mente at FO-IIIa og FO-IIIb burde slås sammen. Av bydelspolitikerne ville 19% ha et felles FO-II, og 9% (to personer) et felles FO-III.

Intervjumaterialet

De intervjuede BU-lederne er samstemte i synet på at det ikke bør bli flere funksjonsområder i kriteriesystemet. "Flere funksjonsområder ville gå ut over bydelenes styringsdyktighet", uttrykker en informant, noe de andre sier seg enige i. Det er større usikkerhet knyttet til om det er behov for samtlige av dagens funksjonsområder.

Også bydelsdirektørene er stort sett enige i at det ikke bør opprettes flere funksjonsområder. De er imidlertid splittet i synet på hvor langt kommunen kan og bør gå i forenkling av systemet. En direktør sier at det er mulig bare å ha ett funksjonsområde, å overlate all prioritering til bydelsutvalget, men han er redd det kan gi for mye ansvar til bydelene.

Ved spørsmål om informantene er redd for at et system med bare ett funksjonsområde vil føre til at sentralpolitikere vil bli mer opptatt av kriteriene og vektene, svarer enkelte av bydelsdirektørene benektende. Byrådene gir sin tilslutning til dette synspunktet. De har tillit til at bystyret ikke vil politisere denne delen av kriteriesystemet. Politikerne er opptatt av sine hjertesaker, og vil synliggjøre prioriteringen av disse. En av bydelsdirektørene frykter at en sterk reduksjon av antall funksjonsområder kan bety at bystyret og byrådet blir mer opptatt av detaljer, og at det blir flere direkte innblanding i bydelenes virksomhet. Hun mener at én pott blir for lite. Bystyre- og byrådspolitikere må få anledning til å synliggjøre sine prioriteringer. Flere av de andre bydelsdirektørene sier seg enig i dette. For å få bystyret til å holde seg unna detaljer, må de få lov til å prioritere på et eller annet nivå. Det er

²⁵ Blant bydelspolitikerne mente én at barnevern bør bli eget funksjonsområde, men dette dekkes jo allerede av FO-IIb. Én mente at det bør være egne funksjonsområder for grunnskoler og for vei- og fortausrenhold, selv om spørsmålsformuleringen var eksplisitt på at det var tale om områder av bydelenes virksomheter.

bedre at de prioriterer på et overordnet nivå enn at de går inn i detaljene i bydelene.

En av de andre bydelsdirektørene har et litt annet syn på dette. Han mener oppdeling i funksjonsområder vanskeligjør helhetstenkning, tverretatlighet og tverrfaglighet i løsningen av konkrete oppgaver, og derfor "ikke bidrar til å styrke den samlede fornuft".

Sentrale tjenestemenn i Byrådsavdeling for finans er klare på at de ønsker en forenkling av kriteriesystemet i retning av færre funksjonsområder. Spesielt nevner tjenestemennene at det er uheldig at barn og unge er delt i to funksjonsområder. De ser det som viktig ikke å splitte opp systemet ytterligere. Ideelt sett kunne alle funksjonsområdene slås sammen til ett. Omgjøring til ett funksjonsområde (pluss økonomisk sosialhjelp) vil rendyrke rammestyringen av bydelene, og gi færre (symbolske) føringer på bydelenes disposisjoner. Samtidig erkjennes det at dette er urealistisk. For stor forenkling kan virke inn på den politiske legitimiteten til kriteriesystemet. Det er et stadig press i forhold til vurdering av systemets rettferdighet, sier tjenestemennene.

Også byrådene mener det ville vært bedre med færre funksjonsområder. Bydelene bør rammestyres, og dette gjøres tydeligere ved å redusere antall funksjonsområder. Færre funksjonsområder vil gi økte frihetsgrader nedover i systemet. Det er bystyrets og byrådets vedtatte handlingsplaner som skal styre. Problemet med færre funksjonsområder er at det kan innebære at bystyret fratras muligheten til å signalisere prioriteringer. Selv om bydelene ikke føler seg bundet av disse signalene, kan de være viktige for bystyret, ikke minst i forhold til å markedsføre sin politikk utad, overfor velgerne.

Som tidligere nevnt, har funksjonsområdene preg av å være "hjertesaksområder". En informant blant tjenestemennene i Byrådsavdeling for finans nevner at inndeling i flere funksjonsområder kan innebære totalt sett større bevilgninger fra bystyrets side. Tjenestemennene ser bystyrepolitikernes legitime behov for å gi prioriteringssignaler, noe som kan vanskeligjøres ved bare ett funksjonsområde. Det oppfattes som tankevekkende at utviklingen på statlig nivå har gått i retning av økt bruk av øremerking. Enkelte stiller spørsmål om dette skyldes manglende muligheter til å signalisere politiske prioriteringer i et system med bare ett funksjonsområde.

4.2.2 Hvordan bør funksjonsområdene være inndelt?

Oslo kommune har helt fra starten av valgt å dele inn funksjonsområdene etter ganske brede målgrupper, som 'barn og unge' og 'eldre

og funksjonshemmede' (Oslo kommune 1989a, 1990). Som vi så i kapittel 3, har enkelte andre byer hatt kriteriesystemer som har vært betydelig snevrere definert. Vi har spurt våre informanter hva de synes om måten Oslo har valgt å spesialisere funksjonsområdene i kriteriesystemet på.

Vårt inntrykk etter samtaler med ulike grupper i kommunen, er at det er bred enighet om at funksjonsområdene bør forbli inndelt etter målgruppe. "Inndeling etter politikkområde ville bli mye mer styrende," hevdes det. Ved at funksjonsområdene er delt inn etter brede befolkningsgrupper, får bydelene større frihet til å vurdere ulike virkemidler og tiltak i forhold til hverandre. Det blir lettere å se helheten i tilbudet til grupper i befolkningen.

Bydelsdirektørene mener det er av stor betydning at funksjonsområdene er inndelt etter brukergrupper, ikke etter virkemidler eller snevre politikkområder. Fokus på brukergrupper er viktig fordi det gir likeverdighet i tilbud på tvers av bydelene, samtidig som det overlates til bydelene å velge hvordan de vil løse oppgavene. Bydelene får for eksempel velge om de vil løse eldreomsorgen ved hjemmebasert omsorg eller ved institusjoner. Ved en annen definering av funksjonsområdene, for eksempel i retning av 'eldreinstitusjoner, kan det lett bli vanskelig å opprettholde likeverdighet i behandlingen på tvers av bydeler.

En mer aktuell politikk kan være å gjøre funksjonsområder enda bredere, for eksempel ved å redusere antall funksjonsområder. Dette betyr at brukergruppene som hvert funksjonsområde retter seg mot blir enda videre, slik at flere momenter lettere sees i sammenheng ved utformingen av politikken. Fordeler og ulemper knyttet til en reduksjon i antall funksjonsområder har vi drøftet i avsnittet foran.

4.2.3 Særskilte tildelinger

Som beskrevet i innledningskapitlet i rapporten, fordeles en del midler fra sentralkommunen til bydelene utenfor kriteriesystemet, som 'særskilte tildelinger'. Som tidligere beskrevet, er noen av disse særskilte tildelingene øremerkede midler fra staten. Disse midlene fordeles så langt det lar seg gjøre etter kriteriesettet for det aktuelle funksjonsområdet.

En del av de særskilte midlene skal dekke tilbud som bydelene har ansvar for, men som det ikke er rimelig at de finansierer over sine ordinære budsjetter. Dette kan for eksempel være tilbud som er rettet også mot andre bydelers innbyggere, eller tilbud til spesielt tunge

brukere av visse tjenester. Spørsmålet her er hvilken betydning disse tildelingene utenom systemet har for kriteriesystemets virkemåte.

Tjenestemennene mener øremerkede midler og særskilte tildelinger undergraver logikken i kriteriesystemet. Det kan lett bli for fristende for bydeler å omprioritere midler slik at det krisemaksimeres på områder hvor det er mulig å få særskilte tildelinger.

Gruppelederne i Oslo bystyre har litt ulike meninger om fruktbarheten av å bruke ordningen med særskilte tildelinger. Det er særlig opposisjonspolitikere som er tilhengere av denne ordningen. Muligheten for å gi særskilte midler oppfattes som en mulighet til "overrisling", dvs. avsette midler til spesielle formål. Slike ordninger gjør at bystyret kan avhjelpe småproblemer i kriteriesystemet, hevdes det. Disse informantene mener at særskilte tildelinger kan være en styrke for kriteriesystemet, pga. muligheten for å rette opp åpenbare misforhold som oppstår ved en ren kriteriefordeling av midlene.

Representanter fra andre partier er mer bekymret over de særskilte tildelingene. Mens kriteriesystemet langt på vei er manipulerings-sikkert, har bydelene større mulighet for å innretter seg strategisk i forhold til de særskilte tildelingene. Det blir sagt at den spesielle potten til særlig kostnadskrevende funksjonshemmede førte til at det plutselig ble veldig mange funksjonshemmede som skulle finansieres av byrådet. 'Overrisling' på mange områder svekker kriteriesystemet, hevdes det. Faren for at de særskilte tildelingene brukes politisk er også stor, mener disse informantene.

4.3 Bør kriteriesystemet endres ved reformer i bydelene?

I forbindelse med bydelsreformen 2004, er det aktuelt å redusere antallet bydeler fra dagens 25. Det er også aktuelt å endre bydelenes oppgaveportefølje. Hvis slike reformer skal gjennomføres, vil dette kunne ha implikasjoner for kriteriesystemet. Det er derfor inkludert to spørsmål i undersøkelsene til bydelsutvalgsledere og bydelsdirektører som omhandler bydelsreformen:

1. I den pågående prosessen med å reformere bydelsordningen har noen tatt til orde for å legge grunnskolen til bydel. Hvis dette skulle skje, mener du at grunnskolen burde få sitt eget funksjonsområde?

2. Et mulig utfall av den pågående prosessen med å reformere bydelsordningen, er at det blir færre og større bydeler. Hvis dette skulle skje, mener du at dette taler for en endring av antall funksjonsområder?

Vi skal her kort drøfte informantenes holdning til disse to spørsmålene.

Bør skole få eget funksjonsområde hvis grunnskolen legges til bydel?

Blant BU-lederne var det hele 76% (16 av 21 personer) som mente at grunnskolen burde få et eget funksjonsområde, hvis skole legges til bydel. Bare én person var negativ til dette, mens fire var usikre. Også blant bydelsdirektørene mente de fleste at det eventuelt bør være et eget funksjonsområde for grunnskolen (Tabell 4.2).

Tabell 4.2 *Bør det være et eget funksjonsområde for grunnskolen?*

	Bydelspolitikere (N=21)	Bydelsdirektørene (N=22)
Ja	76%	68%
Nei	5%	27%
Usikker/ingen oppfatning	19%	5%
Totalt	100%	100%

I informantintervjuer med ledere av bydelsutvalg, sa informantene at de generelt sett ikke ønsker flere funksjonsområder i kriteriesystemet. En av BU-lederne sier imidlertid at det vil være viktig med et eget funksjonsområde for skole i en overgangsperiode, hvis ansvaret for skole blir lagt til bydelene. Hovedbegrunnelsen vil være at et eget funksjonsområde vil gjøre det lettere å sammenlikne bydeler, og derved følge opp utviklingen på skoleområdet i ulike bydeler.

Bydelsdirektørene som er intervjuet, er delt i synet på om skole bør bli eget funksjonsområde hvis skole legges til bydelene. Noen mener at funksjonsområdene kan misbrukes av profesjoner og foreldregrupper. Innenfor skolesektoren er det så sterke grupperinger, at bydelsdirektørene er redd for at foreldrene blir svært sterke hvis skolen får eget funksjonsområde. Et funksjonsområde for skole vil kunne føre til at en profesjon eller en foreldregruppe vil kunne oppleve dette som 'sitt'. Disse direktørene mener at alle midlene for barn og unge bør legges i samme funksjonsområde. Skolen representerer en diger ressurs som må sees i sammenheng med de andre ressursene. Alle er

opptatt av skole, alle har et forhold til skole – å få skolen til bydelene kan derfor gi bydelspolitikken en sterkere vitalitet, hevder en av direktørene.

Et par av de andre bydelsdirektørene er også opptatt av de sterke interessegruppene i skolen. De mener imidlertid at grunnskolen bør få sitt eget funksjonsområde. Hvis ikke midlene til skolen holdes for seg selv, vil dette føre til at skoleformål spiser av de andre oppgavene for barn og unge, er deres argument.

Det er stor enighet blant sentrale tjenestemenn i Byrådsavdeling for finans om at skole bør inngå i funksjonsområdet for barn og unge hvis grunnskolen legges til bydelene. Dette vil gi bydelene insentiv til å tenke helhetlig, for eksempel ved å bruke skolebygningene hele dagen. Dette vil gi fleksibilitet og helhet.

Byrådene mener også at dersom skole skulle bli lagt til bydelene, bør midlene til skole inngå i funksjonsområdet for barn og unge. Så lenge skolen gjelder en så stor del av innbyggerne, og ikke en mer avgrenset gruppe, er det ikke noe behov for å ha et eget funksjonsområde for skole. Pga. kompromissbehovet internt i bystyret, vil det imidlertid uansett med stor sannsynlighet bli et eget funksjonsområde for skole, hvis skole blir lagt til bydel.

Hvilken betydning vil færre og større bydeler ha for kriteriesystemet?

I spørreskjemaundersøkelsen var det betydelig uenighet mellom respondentene når det gjelder implikasjonene for antallet funksjonsområder ved færre og større bydeler. Av de 21 bydelsutvalgslederne mente syv at antall funksjonsområder burde endres, syv mente at antallet ikke burde endres, og syv var usikre. Blant bydelsdirektørene mente halvparten at en reduksjon i antall bydeler ikke burde føre til endringer i antall funksjonsområder. 22% mente det i så fall burde bli færre funksjonsområder, mens 13% (3 personer) mente det burde bli flere (Tabell 4.3).

I gruppeintervjuene er byrådene klare på at større og færre bydeler vil gi mindre behov for mange funksjonsområder. Større bydeler vil gjøre forskjellene mellom bydelene mindre, og betydningen av spesielt tunge enkeltsaker og -brukere vil i større grad jevne seg ut mellom bydelene. Utviklingen i retning av 'underposter' (a og b) på noen funksjonsområder skyldes at bydelene er for små i forhold til løsningen av en del tunge oppgaver (spesielt oppgaver som opptrer sjelden).

Tabell 4.3 *Bør antall funksjonsområdene endres ved færre og større bydeler?* (prosent)

	Bydelspolitikere (N=21)	Bydelsdirektørene (N=22)
Ja	33,3	36,3*
Nei	33,3	50,0
Usikker/ingen oppfatning	33,3	13,6
Totalt	99,9	99,9

* 22,7% mente det bør bli færre, mens 13,6% mente det bør bli flere.

Sentrale tjenestemenn i byrådsavdeling for finans sier at større bydeler vil gjøre det enklere å unngå særskilte tildelinger. Saker som i dag gir særskilte midler kan da bakes inn i kriteriesystemet, bl.a. fordi større bydeler innebærer at enkeltsaker eller –forhold i mindre grad vil gi utslag i budsjettene.

4.4 Oppsummering

Oslo kommunes system for å fordele midler til bydelene ser ut til å fungere godt og ha stor legitimitet på alle hold i styringssystemet. Slik sett er det ingen åpenbare behov for å reformere systemet. Tildelingen av midler på ulike funksjonsområder gir bystyrepolitikere mulighet for å gi politiske signaler både til bydelene og utad, i forhold til velgerne. Samtidig oppfatter ikke bydelene inndelingen i funksjonsområder som noen hindring for deres frihet til å disponere rammen.

En reduksjon av antall funksjonsområder ville innebære en klarere vektlegging av rammestyringsprinsippet, og slik sett bringe den formelle modellen mer i overensstemmelse med hvordan systemet fungerer i bydelene. Bystyrets mulighet til å gi signaler vil imidlertid måtte ta andre former med en slik modell. Bekymringen knyttet til hvorvidt en ren rammestyringsmodell vil innebære større grad av detaljstyring fra bystyrets side, kan vise seg å være reell. Erfaringen fra nasjonalt nivå, der staten bare har en ramme uten inndeling i funksjonsområder, er en stadig økning i bruken av øremerkede midler.

5 Avsluttende oppsummering og kommentarer

Denne rapporten har drøftet ulike aspekter ved de styringsmessige sidene ved kriteriesystemet for fordeling av midler til bydelene i Oslo kommune. I innledningen stilte vi tre hovedspørsmål:

1. I hvilken grad sikrer kriteriesystemet bystyre- og byråds-politikernes mulighet for overordnet styring av bydelenes virksomhet?
2. I hvilken grad gir kriteriesystemet bydelspolitikernes handlingsrom for lokale politiske prioriteringer?
3. Bør kriteriesystemet reformeres?

Avslutningsvis skal vi knytte noen kommentarer til hvert av disse spørsmålene. Helt til slutt vil vi også drøfte enkelte mulige endinger av kriteriesystemet, inspirert av kunnskapen om andre byers systemer for fordeling av midler fra sentralt til lokalt nivå.

5.1.1 Sikrer kriteriesystemet overordnet styring?

Kriteriesystemet gir bystyret mulighet til overordnet styring:

- av fordelingen av midler mellom bydeler, ved å bestemme hvilke kriterier midlene skal fordeles etter, og hvilken vekt det enkelte kriterium skal tillegges i fordelingen
- av fordelingen mellom målgrupper eller politikkområder, ved ressurstildelingen til de ulike funksjonsområdene i kriteriesystemet

Fastsettelsen av kriteriene og vektene har stor betydning for graden av utjevning mellom bydelene i Oslo. Kriteriesystemets grunnprinsipp er at variasjoner mellom bydelers utgiftsbehov skal reduseres, slik at bydelene i størst mulig grad kan tilby likeverdige tjenester til sine

innbyggere. Slik kriteriesystemet har vært utformet, har utjevningseffekten vært regnet som betydelig. Denne delen av kriteriesystemet er imidlertid i liten grad politisert i Oslo kommune. Endringsprosessene har i stor grad vært åpne og grundige, med involvering av politikere både på lokalt og sentralt nivå. Men det har så å si ikke skjedd at bystyrepolitikere selv har tatt initiativ til justeringer av systemet, og endringene av kriterier og vekter har i stor grad vært basert på forskning omkring hvilke forhold som bidrar til økt etterspørsel etter bydelenes tjenester. Det kan være nærliggende å konkludere at til tross for at fastsettelsen av kriteriesystemets kriterier og vekter er av stor fordelingsmessig – og derved politisk – betydning, har ikke denne muligheten til politisk markering vært utnyttet av bystyrepolitikere. Dette behøver ikke bety at bystyret ikke styrer; det kan være et bevisst politisk valg å la disse elementene i kriteriesystemet ikke gjøres til gjenstand for politisk kamp. Stabilitet, legitimitet og forutsigbarhet kan være relevante stikkord her.

Bystyrets tildeling av midler til bydelene fordelt på ulike funksjonsområder, gir bystyret mulighet til å gi bydelene politiske styrings-signaler, samtidig som behovet for å vise til politiske prioriteringer utad blir ivaretatt. I realiteten er imidlertid oppmerksomheten rundt fordelingen av midler på funksjonsområdene ganske liten, og andre arenaer for å gi politiske signaler synes viktigere. Bystyret følger dessuten i begrenset grad opp de målene som settes for bydelenes virksomhet gjennom fordelingene i kriteriesystemet.

I bydelene synes det å være stor tilfredshet med det antallet funksjonsområder som ligger i kriteriesystemet i dag. Også informanter fra sentralkommunen synes det eksisterende antallet er hensiktsmessig, om ikke ideelt. Selv om en del informanter mener at et rendyrket rammestyringssystem hadde vært å foretrekke, ser de fleste bystyrets legitime behov for å gi styringssignaler. Slik sett fungerer inndelingen av kriteriesystemet i funksjonsområder som en mulighet for politisk styring, samtidig som systemet kanskje hindrer større grad av direkte styring av bydelenes virksomhet fra sentralkommunens side.

5.1.2 Gir kriteriesystemet handlingsrom for bydelene?

Inntrykket fra de undersøkelsene som er foretatt i dette prosjektet, er at kriteriesystemets utforming i liten grad innebærer noen beskranking på bydelenes handlefrihet. De fleste bydelsdirektører og sentrale bydelspolitikere betrakter overføringene som én ramme, der de lokale prioriteringer avhenger av behov og ønsker i bydelen. Samtidig opp

lever en del bydelspolitikere tildelingen på ulike funksjonsområder som et signal om sentralkommunens prioriteringer. Tolkingsrommet for disse signalene er imidlertid ganske stort, spesielt fordi signalene gjelder en ønsket utvikling for bydelene samlet, og ikke for hver enkelt bydel. Den enkelte bydel må derfor avgjøre om signalene 'passer' i forhold til egen demografisk og sosial utvikling, tilgjengelige ressurser, etc.

Selv om de fleste informantene fra bydelene mener at tildelingen på funksjonsområder betyr lite for bydelens prioriteringer, ønsker de å beholde det antallet funksjonsområder som ligger i systemet i dag. Dette må innebære at funksjonsområdene betyr *noe*. Tildelingen på ulike funksjonsområder benyttes blant annet som referansegrunnlag for mange bydelspolitikere, for eksempel for å synliggjøre egne politiske prioriteringer.

Også oppfatningen om at spesialiseringsprinsippet for funksjonsområdene har betydning for bydelenes handlefrihet, tyder på at utformingen av systemet ikke er uvesentlig. Inndelingen av funksjonsområdene etter ganske vide brukergrupper, gir bydelene frihet til selv å velge virkemidler overfor sine brukere. Dette gir mulighet for å se helhetlig på det tilbudet bydelene gir innbyggerne.

5.1.3 Bør kriteriesystemet reformeres?

Ut ifra de undersøkelsene vi har gjennomført, er det ikke avdekket noe akutt behov for omfattende endringer i kriteriesystemet. Systemet får godt skussmål fra alle hold i Oslo kommune, og blir stort sett oppfattet å være treffsikkert og rettferdig. Fordelingen av midler etter funksjonsområder kan sies å gi et inntrykk av sterkere sentral styring av bydelene enn det er grunnlag for. Slik sett ville en reduksjon av antall funksjonsområder gi en mer tydelig og rendyrket rammestyringsmodell. En slik modell ville imidlertid ikke tilfredsstille bystyrets behov for politisk signalisering. Selv om kriteriesystemet bare i begrenset grad faktisk brukes til å gi slike signaler, er ikke de føringene som kommer via kriteriesystemet uvesentlige for bydelene. Ønsket om rendyrking av rammestyringsmodellen må derfor veies opp mot behovet for å gi sentrale styringssignaler. Ikke minst vil det være viktig å vurdere hvilke former bystyrets signaler vil ta, hvis inndelingen i funksjonsområder opphører.

Hvis Oslo kommune vedtar en endring av bydelsstrukturen i retning av færre og større bydeler, vil de demografiske og sosiale forskjellene mellom bydelene etter all sannsynlighet bli mindre. Dette skulle i seg selv tilsi at kriteriesystemet vil kunne forenkles noe, både mht. antall

funksjonsområder og antall kriterier innenfor hvert funksjonsområde. Hvis hensikten med funksjonsområdene primært er å gi bystyret mulighet for politisk signalisering, er imidlertid dette momentet av mindre betydning.

Færre og større bydeler vil også bety at enkeltsaker ikke får like stor tyngde i bydelene. Dette skulle innebære mindre behov for spesielle kompensasjonsordninger, slik at en større del av bydelenes totalramme kan fordeles etter kriteriesystemet. Hvis bydelene blir tilstrekkelig store, vil det også være større sammenfall mellom bydelens grenser og tjenestenes nedslagsfelt. Dette betyr at behovet for særskilte tildelinger også reduseres ved færre og større bydeler.

Det har vært diskutert å legge ansvaret for grunnskolen til bydelene. I og med at grunnskolen dekker en stor befolkningsgruppe, synes det hensiktsmessig å la midlene til grunnskole fordeles gjennom et justert kriteriesett innenfor funksjonsområdet for barn og unge. Sammenliknet med å ha et eget funksjonsområde for skole, gir dette mindre mulighet for å følge utviklingen i ressursbruken til dette området, men insentivene til helhetstenkning i bydelene blir bedre ivaretatt.

5.1.4 Mulige alternative systemer – noen momenter

Basert på gjennomgangen av andre systemer for ressursfordeling, er det mulig å skissere kort noen alternative innretninger av kriteriesystemet i Oslo. Prosjektets rammer tillater ikke at disse drøftes i detalj, men momentene kan danne grunnlag for videre drøfting av kriteriesystemets utforming i Oslo kommune.

I dagens ordning brukes kriteriesystemet til å finansiere bydelene. Om lag 85% av bydelenes tildelinger fordeles gjennom kriteriesystemet. Dermed brukes samme ordning både for å fordele penger og for å "omfordele" dem,²⁶ i den forstand at bydelenes tilskudd pr. innbygger varierer.

Et alternativ til denne ordningen, ville være å skille den fordelende funksjonen fra den omfordelende. Dette kan gjøres ved at bydelene først får beregnet en ramme i form av et likt beløp pr. innbygger. Deretter brukes kriteriesystemet til å utjevne ikke-manipulerbare inntekts- og utgiftsvariasjoner. Utjevningssystemet kunne da gå i

²⁶ Forfatterne bruker begrepet omfordeling med uvilje, siden alle kommuner (som tidligere nevnt) bruker mest penger på de innbyggerne som har størst tjenestebehov. Det at variasjoner i tjenestebehovet i Oslo er geografisk betinget er slik sett irrelevant.

balanse, slik at tilskudd til visse bydeler motsvares av trekk i andre bydeler ramme.

Også innenfor et slikt system vil man kunne beholde dagens antall funksjonsområder. Et alternativ vil være å gå over til ett funksjonsområde, etter mønster av det statlige inntektssystemet. Samtidig vil det være mulig å la dagens inntektsutjevning tildelinger gå inn i kriteriesystemet som regulære kriterier basert på ufrivillige kostnadsvariasjoner. Som vist tidligere, har kriteriesystemet i dag utelukkende kriterier som kompenserer for etterspørselsvariasjoner, men det er ingen ting i veien for at også kostnadsvariasjoner innarbeides. Dermed forenkles også systemet, fordi man ikke trenger å operere med så mange spesielle kompensasjonsordninger.

Fordelene med et slik system vil særlig være at justeringer av bydelenes totale ramme vil kunne skje uten omfordelende virkninger. Som vist tidligere, vil en endring av bydelenes totale tildeling i dag slå sterkest ut i bydelene som mottar mest penger pr. innbygger. Ved en overgang til dette alternative systemet, vil disse fordelingsvirkningene unngås.

I forbindelse med en ny bydelsreform med færre og større bydeler, vil sannsynligvis forskjellene i levekår og alderssammensetning bydelene imellom kunne bli noe mindre. Grunnen til dette, er at større områder omfattes av den enkelte bydel. Dermed reduseres også behovet for "geografisk omfordeling" mellom bydelene til en viss grad, noe som taler for at kriteriesystemet kan få en mer tilbaketrasket plass i budsjettfordelingen. Dette alternative systemet vil kunne synliggjøre at bydelene i utgangspunktet får samme tildeling pr. innbygger, og at dette modifiseres ut ifra påvisbare forskjeller i kostnader og etterspørsel.

For ytterligere å synliggjøre og dokumentere de "omfordelende" virkningene, kan en mulighet være å forenkle kriteriesystemet og søke å innføre mer direkte kriterier. Dette vil innebære at bydelene kompenseres for noen relativt få, men veldokumenterte forhold som påvirker etterspørsel og kostnader.

En modifisert utgave av dette alternative systemet, er å innføre separate tildelingsordninger basert på henholdsvis aldersfordeling og levekår, etter mønster av systemet i Malmö. Dette innebærer at tildelingen pr. innbygger får en aldersbetinget komponent, slik at alle bydelene mottar så og så mye pr. innbygger i alderen 0-6 år, et annet beløp pr. innbygger 7-15 år og så videre. Deretter foretas det en utjevning basert på kostnads- og etterspørselsvariasjoner, basert på levekårsdata. Denne utjevningen kan enten skje som skissert ovenfor,

ved at ordningen samlet sett går i balanse, eller som i Malmö, ved at en del av tildelingen fordeles etter levekårsindikatorer. Teknisk sett kan slike løsninger gi samme fordeling som i dagens system, men de politiske aspektene vil kanskje være forskjellige. Fastsettelsen av rammene som fordeles etter henholdsvis grunnressurser og tilleggsressurser (som tilsvarer demografiske og sosioøkonomiske kriterier) skjer politisk i Malmö. Det kan hevdes at dette gir en styringsmessig gevinst. En tilsvarende endring av vektlegging mellom aldersfordeling og levekår ville i Oslo måtte skje gjennom justering av kriterievekter, noe mange vil oppfatte som illegitimt.

Det er også verdt å legge merke til at systemet i Malmö baseres på *prognoser* for befolkningsutviklingen, og ikke på historiske tall som i Oslo. Det kan være flere fordeler knyttet til å innføre dette også i Oslo. Vi har tidligere kommet inn på at endringene i alderssammensetning og folketall i bydelene kan være ganske betydelige år for år. Samtidig er både utgifts- og inntektssiden til bydelene veldig tett knyttet opp mot slike demografiske endringer. Bydeler som har rask vekst i innbyggertall eller alderssammensetning vil i perioder ha problemer med å omstille tjenesteproduksjonen til disse endringene, fordi inntektssiden (ressursallokeringen) har et etterslep i forhold til utgiftssiden (antall brukere). Ved å bruke prognoser i stedet for historiske data kan man dermed oppnå en lavere treghet i omstillingen, og dermed bedre tilpasningen mellom tilbud og etterspørsel etter tjenester i byen samlet sett, til et hvert tidspunkt.²⁷

Men hva gir systemet legitimitet?

Helt til slutt vil vi minne om at kriteriesystemet i Oslo har stor legitimitet både i bydelene, i sentralkommunen og i kommuneadministrasjonen. Vi mener imidlertid å kunne påvise noen tegn på at systemet er under noe større press i dag enn tidligere. De mulige endringene som er skissert her vil innebære at systemet blir enklere og mer gjennomsiktig, og at det omfordelende elementet synliggjøres. Enkelhet kan innebære større forståelse og aksept for hvordan systemet fungerer. Men et enkelt system kan også gi større muligheter for politisering. Systemet for fordeling av ressurser fra staten til kommunene på nasjonalt nivå i Norge, kan være et eksempel på et slikt enkelt, gjennomsiktig – og kontroversielt – system. Det kan hevdes at noe av grunnen til at kriteriesystemet i Oslo har så stor aksept, kan være at kompleksiteten i systemet gjør det lite egnet som arena for partipolitisk kamp. På den annen side kan hensynet til demokratiet tilsi at et så vesentlig system for fordeling av samfunnets

²⁷ Se imidlertid fotnote 7.

ressurser, absolutt *bør* være i sentrum for tautrekkingen mellom politiske motstandere.

Litteratur

- Clausen, S. E. og G. I. Orderud (1994): *Kriteriebasert budsjettfordeling i Oslo : omsorgsbehov og ressurstildeling*. NIBR-notat 1994:108 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Djuve, A.B., T. Bjørnskau og K. Hagen (1996): *Fra behov til budsjett. En evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene*. FAFO-rapport 210/1996. Oslo: Fafo
- Fürst, R. og L. Høverstad (2001): *Hvor effektive er bydelene? Analyse av ressursbruk og tjenesteproduksjon. Oppdragsrapport finansiert av program for storbyrettet forskning/KS-Forskning*. Fürst og Høverstad ANS
- Hagen, T.P., T.M. Myrvold, S. Opedal, I.M. Stigen og H.S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs Pluss-serie 3-99. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hagen, T.P., J.E. Klausen og B. Aardal (1998): *Direkte valg til bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-1999*. NIBRs Pluss-serie 3-98. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Helgesen, M., J.E. Klausen og A.L. Fimreite (2001): *Færre og større bydeler?* NIBR prosjektrapport 2001:17
- Klausen, J.E. (1997): *Desentralisert myndighet i Oslo*. NIBR prosjektrapport 1997:32. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Klausen, J.E. og S. Opedal m.fl. (1998): *Bydelsordninger i norske storbyer. Underveisrapport om strukturelle forhold*. NIBR-notat 1998:121. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Klausen, J.E. og S. Opedal m.fl. (1999): *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer*. NIBR prosjektrapport 1999:11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Klausen, J.E., M. Helgesen og B. Aardal (2002): *Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune*. NIBR-rapport 2002:1
- Mønnesland, J. (2001): *Kommunale inntektssystemer i Norden*. NIBRs Pluss-serie 2-2001. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Olsen, J.P. (red.) (1978) *Politisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget
- Oslo kommune (1989a): *Kriteriebasert budsjettfordeling til bydelene. Prosjektrapport 1: Prinsipper, metode og forslag til kriteriemodell*. Finansdirektøren
- Oslo kommune (1989b): *Kriteriebasert budsjettfordeling til bydelene. Prosjektrapport 2: Beregninger, overgangsordninger og forslag*. Finansdirektøren
- Oslo kommune (1990): *Kriteriebasert budsjettfordeling til bydelene. Prosjektrapport 3: Oppfølging etter høringsrunden. Nytt forslag til kriteriemodell*. Finansdirektøren
- Oslo kommune (1995): *Strategier for prganisering og styring av Oslo kommunes virksomhet*. Bystyremelding 2/95
- Oslo kommune (2000a): *Byrådets budsjettforslag for 2001. Grønt hefte. Dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene*. Byrådsavdeling for finans, Seksjon for plan og analyse
- Oslo kommune (2000b): *Presentasjon av kriteriesystemet – et system for fordeling av ressurser til bydelene*. Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans
- Oslo kommune (2001): *Forslag til budsjett 2002. Økonomiplan 2002-2005*. Byrådet

Rommetvedt, H., A. Fimreite og J.E. Klausen (1999): "Bydelsforsøket i Bergen – prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater". *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4:99, 80. årgang

Vedlegg 1 Informantliste

Deltakere i gruppeintervjuer

Medlemmer av Oslo bystyre

Svenn Kristiansen, Varaordfører, Gruppeleder Frp

Ann-Marit Sæbønes, Gruppeleder Ap

Bård Folke Fredriksen, Gruppeleder H

Ivar Johansen, SV

Hans Olav Syversen, Gruppeleder Krf

Anne Li Johansen, V

Byråder

Erling Lae (H), Byrådsleder

Audun Iversen (H), Byråd Byrådsavdeling for finans

Ellen Chr. Christiansen (H), Byråd Byrådsavdeling for helse og barnevern

Sentrale tjenestemenn (intervjuene foretatt i 2001, før omorganiseringen av byrådsavdelingene)

Nils Holm Kommunaldirektør Byrådsavdeling for finans

Pål Hernæs, seksjonssjef Byrådsavdeling for finans

Merete Johnsen, seksjonssjef Byrådsavdeling for finans

Else Frislid, Kommunaldirektør Byrådsavdeling for helse og sykehus

Bjørg Månun Andersson, Kommunaldirektør Byrådsavdeling for eldre og bydelene

Bjørnar Alvestad, Seksjon for kvalifisering, integrering og barnehager, Byrådsavdeling for eldre og bydelene

Eirik Andresen, Seksjon for pleie og omsorg, Byrådsavdeling for helse og sykehus

Bård Westby, Seksjon for sosiale tjenester, barnevern og rustiltak, Byrådsavdeling for eldre og bydelene

Tone Pahlke, Seksjonssjef Seksjon for økonomi og forvaltning, Byrådsavdeling for eldre og bydelene

Bydelsdirektører

Elisabeth Appa Beveney, Grünerløkka-Sofienberg bydel

Hans-Christian Ekenes, Hellerud bydel

Jan Hagen, Bøler bydel

Bård Ekblad, Sogn bydel

Bydelsutvalgsledere

Ivar Atterås (H), Grorud bydel

Bjørn Lundberg (Ap), Bjerke bydel

Thorbjørn Hansen (Ap), Søndre Nordstand bydel

Tone Tellevik Dahl (Ap), Sagene-Torshov bydel

Vedlegg 2 Kriterier og vekter

Kriterier og vekter i Oslo kommunes kriteriesystem, slik de fremkommer i byrådets budsjettforslag for 2001.

Funksjonsområder og kriteriesett	Vekt
Tiltak for hele befolkningen	
Andel personer 0-19 år	0,05
Andel personer 20-66 år	0,15
Andel ikke gifte personer 67+ år	0,05
Andel med uføretrygd 18-66 år og hjelpestønad 0-17 år	0,05
Andel arbeidsplasser	0,03
Andel personer 20-66 år*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks	0,35
Andel fjernkulturelle personer med utenlandsk statsborgerskap	0,10
Andel personer 20-66 år*Lavinntekts-*Utflyttingsindeks	0,20
Andel uten fast bopel	0,02
Tiltak for barn og ungdom	
Andel barn 0-2 år	0,14
Andel barn 3-6 år	0,20
Andel fødte	0,02
Andel personer 10-18 år	0,06
Andel fjernkulturelle barn 0-6 år med utenlandsk statsborgerskap	0,14
Andel barn 0-6 år med enslig forsørger	0,21
Andel barn 0-6 år*Lavutdanningsindeks	0,18
Andel hjelpestønadsmottakere 0-17 år	0,05

Forts.

Funksjonsområder og kriteriesett	Vekt
Barnevern	
Andel barn 7-17 år*Lavinntekts-*Utflyttings-*Lavutd.indeks	0,50
Andel barn 0-15 år m/enslige forsørgere*Lavinnt.-*Lavutd.indeks	0,20
Andel barn under barnevernstiltak	0,20
Andel fjernkulturelle barn 7-17 år m/utenlandsk statsborgerskap	0,10
Tiltak for eldre	
Andel personer 67-79 år justert	0,05
Andel ikke-gifte personer 67-79 år justert	0,10
Andel personer 80-89 år justert	0,08
Andel ikke-gifte personer 80-89 år justert	0,20
Andel personer 90+ år justert	0,12
Andel personer 67-79 år justert*dødelighetsindeks	0,12
Andel personer 80+ år justert*dødelighetsindeks	0,08
Andel personer 67+ år justert*Lavutdanningsindeks	0,07
Andel uføretrygdede 18-66 år	0,12
Andel med dårlig sanitærstandard FOB 90	0,03
Andel med dårlig tilgjengelighet FOB 90	0,03
Tiltak for yngre funksjonshemmede	
Andel personer 0-17 år	0,17
Andel personer 18-49 år	0,26
Andel personer 50-66 år	0,09
PU historikk	0,48

Kilde: Oslo kommune (2000a)