

Lokaldemokrati og styringsrelasjoner i store skandinaviske byer

Av JAN ERLING KLAUSEN

Since the end of the 1980s, six of the largest cities in Scandinavia - Bergen, Gothenburg, Copenhagen, Malmö, Oslo and Stockholm - have introduced systems for decentralised district administration. Even if these systems have a lot in common, there are interestingly enough some fairly essential differences in the construction of the political institutions in the districts. This article discusses the question of whether these institutional differences have proved to have any significance for the mode of operation of these district systems, especially with regard to participation and management relations. Has it been shown that the wish to achieve increased political participation and commitment has been fulfilled to a greater extent in some systems than in others? Do the institutional differences have any significance for the situation between the political levels?

Innledning

Hvis boken "*Lokaldemokratiet i Skandinavia rundt millenniumskiftet*" noen gang blir skrevet, er det rimelig å vente at minst et kapittel vies til lokaldemokratiet i bydelene. Forfatteren ville kanskje innlede kapittelet med å fortelle at bydelene og stadsdelene i de

seks største byene hadde rundt 2,3 millioner borgere - rundt en av åtte innbyggere i hele Skandinavia. Han kunne fortsette med å si at bare et fåtall vanlige kommuner i disse landene hadde flere innbyggere enn den gjennomsnittlige bydel. Og for å løfte stemningen litt mot slutten av innledningen, ville han kanskje

finne på å nevne at hele 1168 mennesker hadde politiske verv i disse bydelene – mye flere enn medlemmene av de tre landenes nasjonalforsamlinger og regjeringer til sammen.

Det kan hende at den fremtidige leser nå var blitt så fascinert at hun uten å nøle leste rett gjennom hele kapittelet, uten å legge fra seg boken. Men kanskje hun heller ville føle at innledningen ble litt i sterkeste laget. Ble det egentlig noe særlig fart i dette lokaldemokratiet, som altså omfattet så mange mennesker? Og det er vel og bra at 1168 mennesker påtok seg verv som bydelspolitikere, men hadde de egentlig stort de skulle ha sagt, når politikerne sentralt i kommunene hadde sagt sitt? For å gi den fremtidige forfatteren en hjelpsom referanse, og forberede ham på disse motforestillingene, skal drøftingen av disse problemstillingene nå foregripes.

Det som gjør bydelene spesielt interessante fra en statsvitenskapelig synsvinkel, er at det grunnleggende dilemmaet som kjennetegner ideen om "lokaldemokratiet" kommer så tydelig frem i "bydelsdemokratiet". På den ene side vil mange hevde at bydelene først og fremst er opprettet for å øke det lokale innslaget i offentlige beslutninger. Hensikten med dette er delvis å forbedre beslutningene, delvis å gjøre borgerne mer aktive. På den annen side er bydelene underlagt et større politisk system, nemlig det som utgjøres av hele bykommunen. I mange tilfeller vil den lokale og den sentrale vilje trekke i forskjellige retninger. Det er dette dilemmaet Edward Page sikter til, når han gjør balansen mellom "localism" og "centralism" til hovedsaken i sin store

sammenlignende analyse av lokaldemokratiet i sju europeiske land:

Local government is supposed to give expression to political preferences established in the locality. In this sense it is, in John D. Stewart's words 'the government of differences'. Yet it is also ultimately subject to central government, which might constrain the pursuit of differences derived from locally established preferences. (Page 1991, side 2)

Mens Page sammenlignet nasjonale kommunesystemer i sin studie, skal jeg i denne artikkelen sammenligne bydelsordninger. Seks av de største byene i Skandinavia – Bergen, Göteborg, København, Malmø, Oslo og Stockholm – har siden slutten av 1980-tallet opprettet ordninger med desentralisert bydelsforvaltning. Selv om disse ordningene har mye til felles, er det interessant nok noen ganske vesentlige forskjeller i oppbyggingen av de politiske institusjonene i bydelene. Spørsmålet som skal besvares, er om disse institusjonelle forskjellene har vist seg å ha betydning for bydelsordningenes virkemåte, særlig når det gjelder deltagelse og styringsrelasjoner. Har det vist seg at ønsket om å oppnå økt politisk deltagelse og engasjement har blitt innfridd i større grad i noen ordninger enn andre? Har de institusjonelle forskjellene noen betydning for forholdet mellom de politiske nivåene?

Grunnlaget for drøftingen er særlig forfatterens medvirkning i prosjektet "Sublokal decentralisering i sex skandinaviske storsteder", som er et samarbeidsprosjekt mellom forskere ved Göteborgs universitet, Roskilde

universitetscentrum og Norsk institutt for by- og regionforskning. Som et ledd i dette prosjektet er det samlet inn mer enn 150 publikasjoner fra evalueringer av bydelsforsøk og bydelsreformer i de seks byene som studeres: Stockholm, Göteborg, Malmø, København, Bergen og Oslo. Prosjektet fokuserer ikke minst på lokaldemokratiet i bydelene, og resonnementene i artikkelen er dermed et ledd i det skandinaviske prosjektet. Resonnementene i denne artikkelen vil særlig bygge på publikasjonene fra de ulike evalueringene.

Bydelsordningene i de enkelte byene vil bli beskrevet nærmere etter hvert. Noen hovedtrekk er felles ved bydelsordningene: Hver av byene, med unntak av København, er delt geografisk inn i 8 til 25 bydeler eller stadsdeler. Hver av bydelene styres av et eget partipolitisk organ, her kalt *bydelsutvalget*. Disse organene er i de fleste tilfeller oppnevnt av *bystyret*, altså kommunens øverste folkevalgte organ, men er i noen tilfeller valgt av innbyggerne i bydelen. Hver av bydelene har sin egen administrasjon. Store deler av de kommunale tjenestene utføres av bydelene, særlig innenfor helse, omsorg, sosialvern, og oppveksttjenester. Bydelsadministrasjonene er politisk underlagt bydelsutvalgene, og her varierer ordningene en del byene imellom. Mer om dette senere.

Hva betyr "lokalisme og sentralisme" i bydelsordningene?

For å legge et grunnlag for drøftingen av den institusjonelle oppbyggingen av bydelspolitikken i de seks byene, skal jeg gå litt nærmere inn på hvordan begrepene "localism" og "centralism" hos Page - heretter oversatt til "lokalisme" og "sentralisme" - kan knyttes til bydelsordningene. Siden temaet for drøftingen gjennomgående er relasjonene mellom partipolitiske organer, er det naturlig å ta utgangspunkt i demokratiteorien. Hva er egentlig det normative grunnlaget for å opprette bydelsordninger? Kan normativ teori bidra til å belyse forholdet mellom lokalisme og sentralisme?

Når vi snakker om "bydelsdemokratiet", refererer vi til en spesifikk variant av "lokaldemokratiet". Begrunnelsene for å opprette egne demokratiske institusjoner på lavere nivå enn byen som helhet finnes dermed i litteraturen om lokaldemokratiet. Dette er på mange måter en egen retning innenfor demokratiteorien. Teorien om lokaldemokratiet dreier seg i høy grad om å begrunne *hvorfor* et land skal opprette lokale demokratiske organer. Vi snakker dermed om en normativ teori, en teori om hvordan ting bør være, og hvorfor. Argumentene som fremkommer i litteraturen kan grovt deles inn i fire kategorier: *Administrative* argumenter (I), argumenter om *politisk deltagelse og læring* (II), om *folkelig kontroll og innflytelse* (III), og om *balansen i styringssystemet* (IV). La oss se på noen av disse argumentene.

(I) Det hevdes gjerne at ulike offentlige oppgaver løses best på ulike forvaltningsnivåer, for eksempel slik at noen oppgaver bør løses av staten og andre av kommunene. Dette begrunnes med at kunnskapene om lokale forhold har større betydning for god oppgaveløsning innenfor noen områder enn andre, og at det må skilles mellom områder hvor interessene er rent lokale og de hvor det er tilknyttet nasjonale interesser. Det hevdes også at lokale forvaltninger kan ha fortrinn fremfor statlige, blant annet fordi mulighetene for koordinering mellom ulike tjenestegrener dermed kan bli bedre. Dessuten kan lokale forvaltninger avlaste sentrale myndigheter. (II) Det vises ofte til at folkelig politisk deltagelse har en "dannende" virkning på den som deltar, og at disse virkningene har betydning for det politiske systemet som helhet. Dette er argumentet om "politisk læring", som fremhever at politisk deltagelse krever en kompetanse som må læres opp. Det hevdes gjerne at lokaldemokratiet er en arena hvor betingelsene for deltagelse, og dermed læring, er spesielt gunstige. Mange vil kanskje oppleve terskelen for deltagelse som lavere i lokale politiske organer enn i de nasjonale. Det er også flere verv lokalt, og flere muligheter til å kombinere deltagelse med en ordinær livsførsel. (III) Det hevdes ofte at den folkelige kontrollen over administrasjonen utføres best lokalt, og at lokaldemokratiet dermed kan styrke ansvarliggjøring av forvaltningen. Lokaldemokratiet gjør det mulig for innbyggerne å ha innflytelse over prioriteringer mellom forvaltnings-

grenene, ved at flere områder av offentlig virksomhet er samlet under felles lokale politiske institusjoner. (IV) Endelig hevdes det at lokaldemokratiet kan være en barriere mot majoritets-tyranni, slik at lokale politiske organer kan være en motvekt til sentralistisk maktutøvelse.

Noe som er slående med disse argumentene, er at de har et pragmatisk og instrumentelt preg. Begrunnelsene for demokratiet generelt, det nasjonale demokratiet, har et sterkere preg av prinsipiell og absolutt nødvendighet. De tar utgangspunkt i individenes sivile og borgerlige rettigheter, og som på ulike måter er nedfelt i demokratiske staters konstitusjoner. I en av de mest kjente begrunnelsene for en demokratisk styreform, den amerikanske uavhengighetserklæringen, heter det for eksempel:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the consent of the governed (...)"

Mens demokratiet i stort er en styreform som innføres fordi alt annet er normativt uakseptabelt, er lokaldemokratiet noe som innføres fordi det tjener visse hensikter. Også disse hensiktene er knyttet til de samme demokratiske verdiene, men lokaldemokratiet har ikke det samme preget av absolutt nødvendighet som demokratiet i stort har. Den prinsipielle begrunnelsen for demokratiet som er

sitert ovenfor kan også ivaretas i et sentralisert system, hvor staten er eneste styringsnivå. Når lokaldemokratiet innføres er hensikten å styrke og bygge opp under de samme verdiene, men likevel må de lokaldemokratiske institusjoner regnes som en av flere furbare strategier for å gjøre dette. Dette er årsaken til at politiske organer i styringssystemer med flere nivåer ser ut til å ha en svakere legal forankring jo lavere ned man kommer i styringsnivåene. Nasjonalforsamlingen er forankret i konstitusjonen. Kommunistyrene i Skandinavia har ikke noen konstitusjonell forankring, men er hjemlet i kommuneloven og andre lover. Bydelsutvalgene i skandinaviske byer er med få unntak opprettet etter vedtak i kommunestyret, og deres myndighet er nedfelt i et kommunalt reglement. Dermed utøver folket sin fulle suverenitet innenfor det nasjonale, konstitusjonelle demokratiet, og de lavere styringsnivåene har sin myndighet utledet av dette for å tjene visse hensikter.

Når bydelene har fått delegert et visst omfang av politisk myndighet, er dette dermed ut ifra visse pragmatiske hensikter. Folkestyret i bydelene er ingen uomgjengelig nødvendighet for å sikre innbyggerne deres grunnleggende menneskerettigheter, men de er redskaper for å styrke og støtte opp om demokratiet i stort. Når vi skal vurdere systemene med desentralisert bydelsforvaltning ut ifra en demokratisk innfallsvinkel, er det mest relevant å spørre seg hvordan bydelene egentlig har klart å "levere varene" som ligger i argumentene for å opprette lokal-

demokratiske institusjoner. Disse "varene" er altså lokal tilpasning, deltagelse og læring, og folkelig innflytelse og kontroll.

En betingelse for at de lokaldemokratiske hensiktene skal ivaretas i bydelsordningene, er at bydelene har visse muligheter til å fatte egne beslutninger. Den lokale handlefriheten vil alltid være begrenset, slik den også er i kommunene og amtene. Men demokratiske prosesser har som hovedformål å legge til rette for kollektiv handling. Hvis det ikke er noe handlingsrom, vil bydelsdemokratiets institusjoner kunne betegnes som spillfekteri. Michael Goldsmith har uttrykt dette som følger:

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

For bydelenes del er inntektene ofte upåvirkelige, og ingen av bydelene i Skandinavia har hatt rett til å skrive ut skatter. Det kan være grunn til å legge mer vekt på "muligheten til å bestemme selv prioriteringen av lokale tjenester". Alle bydelene i Skandinavia forvalter et bredt spekter av offentlige tjenester, rettet mot ulike brukergrupper. Det å prioritere mellom disse innsatsområdene er en genuint politisk handling, som har ideologiske og verdimeessige implikasjoner.

Byene har tatt konsekvensen av dette ved å gi bydelsutvalgene visse

politiske fullmakter. Disse fullmaktene varierer imidlertid en del fra by til by. Når man ser nærmere på de formelle dokumentene, viser det seg dessuten ofte at de egentlig sier lite om den faktiske myndighetsfordelingen. Inntrykket er ofte at det formelt sett er spillerom for både total sentralstyring og stor lokal autonomi. Den reelle myndighetsfordelingen i systemet er ofte mer et spørsmål om hvilken praksis som utvikler seg. I Oslo er det for eksempel slik at bydelsutvalgene skal vedta årsbudsjett for bydelen. Det aller meste av pengene de rår over kommer i en rammebevilgning, en såkalt "block grant" hvor det er få restriksjoner på prioriteringene. Men samtidig kan alle vedtak i bydelsutvalgene ankes inn for bystyret dersom de for eksempel strider mot "kommunens overordnede retningslinjer". Denne fullmakten er så bred at den kan fjerne ethvert lokalt spillerom.

"Praksis" i forholdet mellom styringsnivåene blir dermed en fortløpende balansegang mellom lokal handlefrihet og overordnet styring. Begrepet "helhetlig overordnet styring" er utviklet som en samlebetegnelse for de styringsambisjoner ledende politiske organer i kommunen har overfor bydelene. Gjennomgangene av evalueringer fra de seks byene tyder på at byenes sentrale politiske organer generelt har tre typer interesser knyttet til bydelenes virksomheter:

Overordnede politiske målsetninger: Kommunepolitikerne har politiske styringsinteresser knyttet til måloppnåelsen innenfor spesifikke områder av bydelenes ansvarsområder. I Oslo kom-

mer dette for eksempel til uttrykk i plantall som fastsettes for bydelenes virksomhetsområder, og i verbale signaler om byrådets ønskede satsinger som gis i byrådets budsjettforslag. Plantallene inneholder målsetninger om blant annet dekningsgrader og saksbehandlingstider innenfor spesifikke tjenesteområder. Bydelenes politiske prioriteringer har samlet sett stor betydning for oppnåelsen av disse målsetningene. "Helhetlig overordnet styring" dreier seg dermed delvis om hvorvidt de politiske prioriteringene i kommunen sentralt har innvirkning på bydelenes samlede prioriteringer.

Budsjettbalanse og kontroll over kostnader: Bydelene forvalter storer andeler av kommunens samlede driftsutgifter - i noen byer over 80% av driftsbudsjettet. Budsjett disiplin og kostnadskontroll i bydelene har dermed stor betydning for den samlede økonomiske styringen av bykommunen. Dermed er dette også et element i "helhetlig overordnet styring".

Relasjoner mellom styringsnivåene: Siden kommunens overordnede politiske organer har overordnet ansvar for kommunens samlede virksomheter, har det stor betydning at det er konstruktive relasjoner mellom styringsnivåene.

Det er dermed mulig å presisere hva som egentlig ligger i begrepene "localism" og "centralism" for bydelsordningenes del. Med hensyn til lokalisme, er graden av lokal handlefrihet ganske avgjørende. Handlefriheten er imidlertid ikke målet i seg

selv, men en betingelse for at de lokal-demokratiske (pragmatiske!) målsetningene skal kunne oppnås. Når det gjelder sentralisme, er spørsmålet i hvilken grad bydelsordningene legger til rette for det som ligger i begrepet "helhetlig, overordnet styring" - nemlig gjennomslag for politiske målsetninger, budsjettbalanse og kostnadskontroll, samt gode relasjoner mellom styringsnivåene.

Når begrepene presiseres på denne måten, er det i utgangspunktet naturlig å anta at balansen mellom lokalisme og sentralisme i mange tilfeller vil ta form som et nullsum-spill, hvor enhver økning i "helhetlig, overordnet styring" vil føre til en tilsvarende svekkelse av den lokale handlefrihet. Dette er imidlertid ikke helt i tråd med ambisjonene til arkitektene bak bydelsordningene. For Oslo kommunes del, heter det for eksempel i en bystyremelding at

Bystyret bestemmer bydelens overordnede mål, ansvarsområder og budsjetttrammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg. (Bystyremelding 2/95, side 13)

Tanken bak dette er antagelig at man kan operere med et slags innholdsmessig hierarki av policy-beslutninger, og at denne ordningen kan ligge til grunn for en type funksjonell spesialisering innenfor den politisk-institusjonelle strukturen. Det overordnede politiske organet (på bynivå) skal befatte seg med "overordnede mål, ansvarsområder og

budsjetttrammer", mens bydelsutvalgene skal bestemme "hvordan oppgavene skal løses lokalt". Hvis man aksepterer premisset om at det er realistisk å skille mellom to slike sfærer av politikken, den ene overordnet og rammepreget, den andre underordnet og fokusert på lokale løsninger, kan man i prinsippet tenke seg en situasjon hvor bydelsutvalget har full handlefrihet så lenge man holder seg innenfor de opptrukne grenser for hva slags spørsmål man skal befatte seg med. Dermed blir forholdet mellom lokalisme og sentralisme preget av komplimentaritet, ikke substitusjon.

I Oslo er denne tankegangen eksplisitt koblet til konseptet "målstyring", som kan assosieres med den brede trenden i offentlig forvaltningsutvikling som gjerne benevnes som "New public management". Iverksettende organer skal i en målstyrt modell ha myndighet til å fatte løpende beslutninger om driften av sine virksomheter. Det overordnede styringsnivået skal bestemme målsetninger for virksomheten, men skal ikke legge seg opp i *hvordan* målene oppnås. Den lokale handlefriheten har dermed en annen funksjon enn den sentrale. Lokale beslutninger skal dreie seg om drift, sentrale beslutninger om målsetninger.

Etter min oppfatning er det betydelige problemer forbundet med å anvende denne tankegangen på relasjonen mellom to politiske organer. Det ligger i sakens natur at politiske organer ikke opprettes for å ta rene "driftsmessige" beslutninger. Når visse beslutninger skal fattes politisk og ikke administrativt, er dette begrunnet i

vesensforskjellen mellom disse beslutningstypene. Denne utpreget normative forskjellen lar seg definere ganske spesifikt, og den ligger til grunn for all arbeidsdeling mellom politiske organer og forvaltningsorganer innenfor offentlig sektor. Rektorer, sykehjemsbestyrere og ledere av statlige etater er ikke folkevalgte, fordi det legges til grunn at de ikke skal fatte beslutninger som har politiske implikasjoner. Når for eksempel sjefen for et statlig veikontor gis ansvaret for utbyggingen av en motorveistrekning, skal han sørge for at prosjektet drives frem på en tilfredsstillende måte, slik at veien fullføres innenfor de gitte rammer. Men det å bestemme at veien i det hele tatt skal bygges, hvor den skal ligge og hvilken standard den skal ha, har meget sammensatte politiske implikasjoner. Hvilke landsdeler skal prioriteres når riksveinettet skal oppgraderes? Hvor mye vekt skal hensynet til effektiv transport tillegges, sammenlignet med prioriteringen av skolevesen og eldreomsorg? Hvordan skal man vurdere de miljømessige implikasjonene som ligger i en prioritering av veiutbygging fremfor jernbaneutbygging?

David Easton har definert politikk som "Autoritativ verdifordeling", og nettopp der verdier skal prioriteres oppstår skillet mellom politiske og administrative beslutninger. Når det gjelder bydelsutvalgene, er det klart at disse organene faktisk *har* fått myndighet til å fatte politiske beslutninger ut ifra denne definisjonen. For eksempel kan alle bydelsutvalgene i de seks byene bestemme hvor mye bydelen skal prioritere eldreomsorgen i forholde til

tiltak for barn og unge, innenfor visse begrensninger. Men dermed blir det vanskelig å se at det er noen vesensforskjell mellom bydelsutvalgenes og bystyrenes beslutninger. Målstyringskonseptet er basert på en innholdsmessig typologi av beslutninger som *ikke* kan legges til grunn innenfor bydelsordningene. Og det er vanskelig å se hvilke andre prinsipper som skulle kunne legges til grunn for en operativ, rollemessig spesialisering som kan gi både bystyret og bydelsutvalgene full frihet innenfor sine avgrensede sfærer. Det er ganske enkelt vanskelig å se hvordan skillet mellom "overordnede mål" (bystyrets politisk funksjon) og "hvordan oppgavene skal løses lokalt" prinsipielt kan defineres, gitt de fullmakter bydelsutvalgene har. Dermed er det en illusjon å tro at man kan få til en rollefordeling hvor bydelsutvalgene ikke føler at bystyret trækker i deres bed, gitt at bystyret har visse ambisjoner med hensyn til retningen bydelsutvalgenes politiske prioriteringer tar. Så lenge bystyret handler ut ifra slike ambisjoner, vil dette med nødvendighet komme på bekostning av bydelsutvalgenes handlefrihet.

Konklusjonen er dermed at man i utgangspunktet må regne med at lokalisme og sentralisme er to konkurrerende størrelser. Den politisk-institusjonelle strukturen til bydelsordningene er designet slik at autoritetsrelasjonene prinsipielt sett er uavklarte. I samtaler forfatteren har hatt med politikere og tjenestemenn i Oslo kommune, bekreftes dette langt på vei. Det er en oppfatning at bydelsordningen skal legges til rette for kreative

spenninger mellom styringsnivåene. Desentraliseringen skal gjøre det mulig å utnytte bydelenes tilpasningsevne, deres lokalkunnskaper og lokale folkelige forankring til å forbedre styringen av kommunen i forhold til det som ville vært mulig i et sentralisert system. Når bydelsordningene har overlevd såpass lenge som de har i Oslo og Göteborg, må dette blant annet være fordi den lokale handlefrihet ikke har skapt politiske belastninger for kommunens sentrale politiske organer i den grad at det har oppveid nytten ved å desentralisere.

Det institusjonelle spenningsfeltet mellom sentralisme og lokalisme

Den politisk-institusjonelle strukturen i bydelsordningene skal altså legge til rette for en miks av sentralisme og lokalisme. Jeg har argumentert for at denne miksen strukturelt sett er uavklart, og at balansepunktet dermed i høy grad vil være avhengig av styringspraksis på de to nivåene. Vi skal med andre ord skille mellom den formelle beslutningsstrukturen og den beslutningspraksis som foregår innenfor denne strukturen. Spørsmålet er hvilke trekk ved den politisk-institusjonelle strukturen og ved styringspraksisen det er relevant å fremheve, når balansen mellom sentralisme og lokalisme i bydelsordningene skal analyseres.

Generelt er det relevant å se etter indikatorer som har betydning for

bydelsutvalgenes rolle og posisjon overfor henholdsvis lokalsamfunnet i bydelen og byens sentrale politiske organer. Strukturelle trekk som knytter bydelsutvalgene til lokalsamfunnet har gjøre med bydelsutvalgene som representative organer. Den institusjonelle tilknytningen til byens sentrale politiske organer er først og fremst relevant for hensynet til "helhetlig, overordnet styring". Åpenbart er det mulig å identifisere et stort antall institusjonelle trekk som kan plasseres i disse to kategoriene. Jeg har valgt å være henholdsvis økonomisk med utvalget av indikatorer, for å forenkle analysen noe.

Med hensyn til graden av *lokalisme* som ligger i bydelsordningene, har jeg lagt vekt på hvorvidt det avholdes valg til bydelsutvalg eller om bydelspolitikere oppnevnes av bystyret, hvorvidt medlemmer av bydelsutvalgene også er medlemmer av bystyret, hvor mange medlemmer bydelsutvalgene har, og gjennomsnittlig antall innbyggere i bydelene. De *sentralistiske* indikatorene er knyttet til bystyrets muligheter til å overprøve lokale vedtak, styringsmidler og styringspraksis med hensyn til å gi overordnede politiske retningslinjer, og tilsvarende styringsmidler og styringspraksis med hensyn til økonomistyring og effektivisering. Dette utvalget kan begrunnes som følger:

Når det avholdes valg til bydelsutvalg, innebærer dette at bydelspolitikere får et direkte politisk mandat, og samtidig er svakere bundet opp politisk mot sentralnivået enn når de oppnevnes. Muligheten til å beholde sin plass i bydelsutvalget vil i større grad

være avhengig av hvorvidt man er responsiv til lokal opinion når man er valgt enn når man er oppnevnt. Samtidig kan det hende at oppnevnte politikere står i fare for å miste sine seter i neste valgperiode, hvis de går klart imot sine sentrale partifellers oppfatninger. Med andre ord kan det hende at valg gir en sterkere politisk tilknytning til lokalmiljøet og en tilsvarende svakere kobling til kommunepolitikken.

Jeg skal benevne mulighetene til å være medlem av både et bydelsutvalg og i bystyret samtidig som et uttrykk for *politisk integrasjon* mellom styringsnivåene. Jeg har valgt å tolke denne muligheten som et sentralistisk element, slik at svak politisk integrasjon er et uttrykk for lokalisme. I prinsippet kan det hende at den enkelte politiker dette gjelder, først og fremst regner seg som bydelspolitiker og betrakter sin rolle i bystyret som bydelens utsendte. Likevel er det rimelig å anta at politisk integrasjon styrker tilknytningen mellom bydelsutvalgene og bystyret.

Hvis bydelsutvalgene har mange medlemmer, og det er relativt få innbyggere i hver bydel, blir kontaktflaten mellom innbyggere og bydelspolitikere bredere. Dette er en indikator på lokalisme. Her kan det innvendes at når en bydel har opptil flere tusen innbyggere pr. bydelspolitiker, vil ikke disse tallene spille noen rolle. Jeg er imidlertid av en annen oppfatning. For det første er det grunn til å merke seg at mye av kontakten mellom bydelsutvalgene og deres lokalsamfunn involverer organiserte aktører, slik som idrettslag, ideelle organisasjoner,

kirkesamfunn og så videre. Hvis antallet bydelspolitikere øker, er det større sannsynlighet for at det finnes politikere som har et kontaktpunkt med hver av disse foreningene. For det andre vil større bydelsutvalg uansett bety at det blir flere som deler på det utadrettede politiske arbeidet i bydelen.

Muligheten for bystyret til å oppheve vedtak i bydelsutvalgene er en konkret indikator på den politiske myndighet bystyret har over bydelsutvalgene. Slik myndighet trenger kanskje ikke utøves fortløpende for å ha en betydning. Det kan hende at selve muligheten til å omgjøre vedtak vil fungere disiplinerende, og øke gjennomslagskraften til ulike kommunale styrings signaler. Samtidig er denne muligheten en kontrollmekanisme som gir sentralnivået mulighet til å overprøve vedtak i etterkant, og disse strider med bystyrets oppfatninger. Dermed er muligheten til å omgjøre vedtak et sterkt sentralistisk trekk ved bydelsordningene.

Når det gjelder styringsmidler og styringspraksis for politiske signaler og økonomistyring, er dette bildet ofte meget sammensatt. I Oslo har jeg identifisert en lang liste over virkemidler som står til rådighet for bystyret og byrådet i så henseende. Virkemidlene inkluderer fastsettelse av plantall for bydelenes virksomhetsområder, verbale signaler i byrådets budsjettforslag, inndelingen av budsjetttrammen i deler som er tilordnet enkelte virksomhetsområder, bruk av særskilte tildelinger (såkalt øremerking av midler), endringer av reglementet for bydelene, inndragning og utlegging av oppgaver, vedtak som innskrenker bydelsut-

valgenes myndighet innefor spesielle saksområder, samt rundskriv og ulike former for oppfølging av bydelsdirektørene (som forbereder og legger frem saker for bydelsutvalget). Det er i praksis vanskelig å lage en uttømmende liste for hver enkelt by, og jeg skal i stedet velge å trekke frem momenter som det er lagt spesiell vekt på i evalueringene av bydelsordningene.

Lokalisme og sentralisme i de seks byene

Jeg skal nå ta for meg de seks byene hver for seg, for å gjøre en kort vurdering av hvordan bydelsordningene stiller seg i forhold til indikatorene på sentralisme og lokalisme som ble presentert ovenfor. Deretter følger den sammenfattende drøftingen.

København

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

I bydelene Indre Østerbro, Indre Nørrebro, Kongens Enghave og Valby ble det i løpet av høsten 1996 opprettet egne administrasjoner, ledet av hver sin

bydelschef. Det ble samme år gjennomført alminnelige valg til bydelsrådene i Indre Østerbro, Indre Nørrebro og Valby, mens bydelsrådet i Kongens Enghave i første hånd ble oppnevnt av borger-representasjonen. Senere ble det også gjennomført valg til bydelsråd i denne bydelen. De fire forsøksbydelene har i alt 136839 innbyggere. Dermed ble mer enn en fjerdedel av innbyggerne i København berørt av forsøket. Borger-representasjonen i København bestemte den 13/6 2000 at det skulle avholdes folkeavstemning om spørsmålet om bydelsreform. Samlet sett viste det seg at holdningen til forslaget om bydelsreform var negativ: 66,4% stemte nei til å gjennomføre en bydelsreform i hele kommunen. Som en følge av avstemningsresultatet vedtok flertallet i borgerrepresentasjonen den 16. november 2000 å avslutte bydelsforsøket og avvikle forsøksbydelene. Bydelsforvaltningene ble nedlagt 31. desember 2001.

Bydelsrådene hadde 21 medlemmer. Det høye antallet medlemmer av bydelsrådene ga forsøksbydelene en bred kontaktflate mot innbyggerne. Det var i gjennomsnitt 1629 innbyggere pr. politiker, om lag halvparten så mange som i Stockholm. Samtidig hadde forsøksbydelene 34210 innbyggere i gjennomsnitt, og var dermed de nest største blant de seks byene. Det var ingen politisk integrasjon mellom styringsnivåene. Det ble spesifisert i lov om bydelsforsøket at ingen bydelspolitiker samtidig kunne inneha verv i borgerrepresentasjonen. Det ble satt i verk en rekke tiltak for å stimulere til økt deltagelse og engasjement. Disse

tiltakene inkluderer observatørordninger, time-out, folkemøter og andre tiltak.

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

PLS påpeker flere begrensninger i bydelsrådenes fullmakter. Bydelsrådene kan i liten grad påvirke egne inntekter, siden de ikke har adgang til å skrive ut skatter. De har heller ikke myndighet over kapitalbudsjettet, bare over driftsbudsjettet. Dermed kan de ikke vedta å for eksempel opprette nye barnehager. Videre vises det til at København kommune har hatt en vanskelig økonomisk situasjon, og at det

derfor har vært nødvendig for bydelsrådene å foreta en god del nedskjæringer. PLS påpeker at dette har gitt bydelsrådene dårligere muligheter til å imøtekomme lokale ønsker. Videre påpekes det at det er lagt ut mye myndighet til institusjonene (skole og barnehager), noe som svekker bydelsrådets muligheter til å påvirke. Endelig trekker PLS frem at en del oppgaver som ikke ble lagt ut hemmet rådernes muligheter for å fremme deltagelse. Dette gjaldt spesielt byplansaker.

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

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

I en samtale gir bydelschef Nils-Peter Pedersen uttrykk for at det var liten eller ingen kontakt mellom bydels-

rådene og Borgerrepresentasjonen gjennom forsøkets forløp.

I følge PLS Consult er inntrykket at det ble brukt uforholdsmessig mye tid og energi på å diskutere størrelsen på den økonomiske rammen til bydelene. Fordelingsmodellen ble endret av borgerrepresentasjonen hvert år, noe som viser at det var store vanskeligheter med å utvikle en god fordelingsmodell. Det har vært manglende felles aksept for de samlede økonomiske rammer og spilleregler. En vesentlig observasjon i evalueringen av forsøket var at økonomiske og budsjettmessige problemer fikk stor betydning for forsøkets forløp. De store underskuddene i noen av bydelene indikerer at hensynet til helhetlig, overordnet styring ikke fullt ut ble ivaretatt i bydelsforsøket i København.

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

imidlertid uenig i denne problemdefinisjonen.

PLS tilbakefører samarbeidsproblemen til den manglende politiske oppbacking av forsøket. PLS mener at kommunen burde gitt klarere uttrykk for at det var et reellt politisk ønske om å få forsøket til å fungere. PLS antyder at krefter sentralt i kommunen, både politisk og administrativt, var negative til at store deler av kommunens virksomheter skulle flyttes ut til bydelene.

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

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

mellom bydelene og sentrale administrative organer, noe som delvis forklares med manglende sentral politisk oppbacking av forsøket.

Stockholm

I årene 1990-1995 gjennomførte Stockholm kommune et forsøk med bydelsutvalg i tre bydeler. Den 1.1.1996 ble det gjennomført en byomfattende bydelsreform, som innebar opprettelse av i alt 24 bydeler. Etter valget i 1998 besluttet den ikke-sosialistiske majoriteten å redusere antall bydeler til 18. Bydelsutvalgene i Stockholm har aldri vært valgt direkte av velgerne, men blir oppnevnt av Stadsfullmäktige (bystyret). Bydelene i Stockholm har gjennomsnittlig 41317 innbyggere, og er dermed samlet sett større enn i de andre fem byene.

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

I 1997 var hele 41% av medlemmene av bystyret (*kommunfullmäktige*) også medlemmer av et bydelsutvalg Sandqvist (1999). Tilsvarende var fra 0% til 27% av medlemmene av det enkelte bydelsutvalg medlem av bystyret.

Bydelsreformen ble evaluert i perio-

den 1996 - 2001 av en gruppe statsvitere og økonomer fra Universitetene i Göteborg og Stockholm, samt fra Handelsskolen i Stockholm. Sandqvist (1999) viser til at de politiske partiene vektla ulike strategier i arbeidet med demokratispørsmålet ute i bydelene. Folkpartiet la særlig vekt på bruken av åpne møter i bydelsutvalgene, og det fremkommer at oppmøtet på disse var såpass stort at det overrasket skeptikerne (ikke minst i Moderaterna) - man regner med et gjennomsnitt på 30-50 oppmøtte. Socialdemokratarna har på sin side gjort forsøk med «rådslags» eller «ting», nærmest en slags seminarer over en eller to dager, hvor medborgere inviteres til å delta i diskusjoner med hverandre, politikere og tjenestemenn. Her har imidlertid deltakelsen vært svært smal. Andre tiltak inkluderer fast treffetid for bydelspolitikere.

Norrbom (1999) tar spesielt for seg erfaringene til «ordførerne» i stadsdelsnämndarna - tilsvarende BU-lederne i Oslo, blant annet med hensyn til lokale frihetsgrader og styringsevne. Hovedobservasjonen angående styringssevne er at de intervjuede vurderer handlingsfriheten i forhold til overordnede politiske og administrative instanser som god, og at de i liten utstrekning har noen innsigelser til omfanget av sentral styring. Mange var likevel kritiske til det store antallet kommunale høringer, hvor uttalelser ble utbedt med meget korte tidsfrister.

To tredjedeler av lederne for bydelsutvalg (17 av 24) vurderte muligheten for lokale prioriteringer som store (Bäck m.fl. 2001, side 37). De som vurderte

mulighetene som små, argumenterte spesielt med de knappe budsjetttrammene, og den betydelige graden av regelstyring innenfor mange av virksomhetene. Det ble gitt mange eksempler på lokale omprioriteringer, for eksempel fra eldre til barn og unge, eller fra teknisk til kultur.

Sandqvist (1999) har valgt ut fem bydeler og intervjuet bydelsutvalgsleder, nestleder og bydelsdirektør - i alt 15 personer. Hans studie gir et litt mindre optimistisk inntrykk av bydelenes selvstendighet enn hva som er tilfelle hos Norrbom. Bydelenes handlingsfrihet oppleves å være begrenset av at det sentrale politiske nivået ikke er tilpasset reformen, og ved at det tas for mange initiativer sentralt, som «*överöser stadsdelsnämndarna med arbetsuppgifter, centralt fastlagda målsättningar och remisser så att man inte hinner med att arbeta med de utvecklingsprojekt man lagt fast på den lokala nivån*» (Sandqvist 1999, side 94).

I studien til Sandqvist (1999, side 66) heter det videre at

De intervjuades kritik mot «stads-
husets» agerande gentemot stadsdels-
nämndarna är tämligen massiv.
Känslöstämningarna rör sig mellan
öppen cynism och djup ilska.

Kritikken retter seg både mot et stort antall direktiver fra sentralnivået, og mot en utstrakt bruk av «remisser», altså at kommunen utber seg svar på hvordan bydelen tar sikte på å løse ulike problemer. Samtidig som én studie gir inntrykk av stort politisk handlingsrom lokalt, gir altså en annen studie mange indikasjoner på at den sentrale politiske oppfølgingen har vært tett og detaljert.

I sluttrapporten heter det at

Antalet utsagor om såväl uppföljningsbara mål som uppföljning har nämligen ökat påtageligt, särskilt från och med år 1998. (Bäck, Johansson, Johnson og Samuelsson 2001 side 195)

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

Kravet til å holde budsjettet fremheves mange steder som svært viktig. I delrapport 41 (Thorén 2001) analyseres SDN-reformen og det økonomiske styringssystemet - om budsjettavvikelser. Her fremkommer det (side 25) at tiden etter reformen «*karakteriserades av en successiv, positiv utveckling med en kraftig förskjutning av stadsdelsnämndernas budgetavvikelser i positiv riktning*». Dette innebærer at budsjettkontrollen har blitt bedre, og at dette har vært sterkt vektlagt av kommunen sentralt. Evalueringen åpner for at forbedringene kan skyldes bedret kostnadskontroll og økt effektivitet.

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

vært aktiv og vellykket mht. den økonomiske siden.

Det fremkommer ikke i evalueringen, såvidt vi kan se, at politiske beslutninger i bydelsutvalgene har blitt anket eller på annet vis overprøvd på sentralt nivå i kommunen. Dette skyldes ikke at evalueringen ikke fokuserer på relasjonene mellom styringsnivåene. Tvert imot behandles dette både i et eget kapittel i sluttrapporten og i flere av delrapportene. En årsak til dette tilsynelatende lave nivået av åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene kan være det store innslaget av gjennomgående representasjon i de politiske organene.

Samlet sett er inntrykket at forholdet mellom styringsnivåene ikke har vært preget av «åpne» konflikter, men det er en «*tämligen massiv*» kritikk mot styringen fra instanser på rådhuset overfor bydelene (Sandqvist 1999, side 66). Mange av BU-lederne oppga at de ikke opplevde forholdet til bystyret som spesielt styrende eller konfliktskapende, men et anseelig mindretall klaget over detaljstyring og for snevre rammer fra bystyret. Det var også 5-6 BU-ledere som hadde meget kritiske merknader til styringen fra *Stadsledningskontoret*, det sentraladministrative organet nærmest under bystyret (*kommunfullmäktige*). Fellesfor de kritiske merknadene er en følelse av at instanser på rådhuset i for stor grad involverte seg direkte i den desentraliserte virksomheten, la føringer på denne og i for stor grad bestemte dagsorden i bydelene gjennom utsendelse av forespørsler og pålegg av oppgaver.

Det samlede inntrykket er at sentrale

politiske organer i Stockholm kommune hadde forholdsvis høye ambisjoner med hensyn til helhetlig overordnet styring av en desentralisert struktur. Dette gjelder både politiske og administrative målsetninger, ikke minst til samlet budsjettkontroll og effektivisering, men også med hensyn til politiske målsetninger for virksomhetene. Evalueringen gir konkrete indikasjoner på at den «helhetlige overordnede styringen» var effektiv ikke minst på det økonomiske området, ved at budsjett disiplinen ble stadig bedre i årene etter reformen. Samtidig ser det ut til at de politiske styringsambisjonene, som fremstår som ganske høye, ikke førte til noe stort omfang av åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene. Imidlertid kan styringen ha kommet på bekostning av bydelspolitikernes opplevelse av selv å sette dagsorden og arbeide ut ifra egne initiativer.

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 *Kommunfullmäktige* (bystyret) i Malmö gikk over til de borgerlige partiene. I 1994 var majoriteten i bystyret igjen sosialdemokratisk, og det ble vedtatt å innføre fullskala bydelsreform fra 1.1.1996. Det ble opprettet 10 bydeler.

Det er 19 medlemmer og 11 varamedlemmer i hvert stadsdelsfullmäktige (bydelsutvalg). Medlemmene oppnevnes av bystyret, med en sammensetning som grovt skal tilsvare valg-

resultatet i kommunen som helhet. Det har aldri blitt avvirket valg til bydelsutvalg i Malmø. I likhet med i Stockholm har mange av bydelspolitikerne i Malmø også politiske verv sentralt i kommunen. Disse politikerne har også ofte viktige verv i bydelene, som *ordførnde* eller *vice ordførnde*. De 10 bydelene i Malmø har i gjennomsnitt 25650 innbyggere, og er således noe større enn bydelene i Gøteborg og Oslo.

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

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

Samtidig påpekes det at bydelsutvalgenes frihetsgrader var begrenset av flere forhold. Bystyret (kommunfullmäktige) satt opp overgripende mål-

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

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

Daniel Holmberg (1999) har analysert beslutningsprosesser i bydelsutvalgene i to bydeler (Fosie og Västra Innerstaden) med hensyn til policyområdene barneomsorg og eldreomsorg. Holmbergs inntrykk er at politikere og tjenestemenn ikke har noe entydig syn på hvor styrende de retningsgivende beslutninger i bystyret er for bydelene. Selv om en betydelig overordnet styring i form av policydokumenter mv. foreligger, er det rom for lokale variasjoner og tilpasninger.

Fredrik Rosengrens studie «Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö» (Rosengren 1998) bygger på intervjudata blant bydelspolitikere. I denne studien er hovedinntrykket at respondentene ikke har noen samlet oppfatning om relasjonene mellom de politiske instanser i kommunen sentralt og i bydelene. Mens noen karakteriserer forholdet som åpent og direkte, mener andre at det knapt nok er politisk kontakt mellom nivåene. Mens noen mener tilliten fra sentrale politikere «saknas», anser andre at de sentrale politikerne «litade på deras duglighet».

Det er dermed også vanskelig å danne seg et helhetsbilde av hvordan sentralnivået i kommunen styrte bydelene. Hovedinntrykket er at Malmö kommune var noe mer tilbakeholdne overfor bydelene enn det som har vært tilfelle i Stockholm. Men Rosengren påpeker at politikernes inntrykk i stor grad varierer etter hva slags verv de intervjuede bydelspolitikere har. Bydelspolitikere som ikke har verv som leder eller nestleder av sitt bydelsutvalg, og heller ikke har sentrale politiske verv, vil systematisk oppleve avstanden til sentralnivået i kommunen som høy. De opplever at sentrale politikere ikke hører på dem, og at de sentrale politikerne styrer bydelspolitikken i for stor grad.

I Holmbergs studie (1999) legges det ikke så stor vekt på de overgripende kommunale målsetningene. Ifølge Holmberg er nasjonal lovgivning en viktigere faktor enn kommunale målsetninger.

Ambisjonene med hensyn til "hel-

hetlig overordnet styring" virker en del mer moderate i Malmö enn i Stockholm, selv om mangel på spesifiserte beskrivelser (dokumentstudier) gjør det vanskelig å sammenligne helt presist. De politiske retningslinjene fra kommunen sentralt var utvilsomt på plass, men de beskrives ikke som veldig styrende. Økonomien beskrives som en viktig faktor mht. begrensninger i bydelenes handlefrihet. Bydelspolitikerne mener selv at dette er den viktigste enkeltfaktoren. Men her er det nok budsjett-rammen som er mest styrende, for det er ikke slik at tildelingsordningen i Malmö innebærer mindre lokal handlingsfrihet enn i andre byer. Med hensyn til nivårelasjonene, er hovedinntrykket fra evalueringsrapportene at den integrerte politiske strukturen i Malmö (som i Stockholm) gjør spørsmålet om politiske «konflikter» mellom sentralt og lokalt nivå litt annerledes enn i Oslo. Det har vært tett politisk kontakt mellom styringsnivåene gjennom politikere med verv på begge nivåer, og særlig innenfor partiene.

Göteborg

Göteborg gjennomførte sin bydelsreform i 1989. Det ble opprettet 21 bydeler, et antall som er uforandret. 1989 var et innkjøringsår, og bydelsutvalgene overtok alle virksomhetene fra og med 1.1.1990.

Bydelsordningen i Göteborg er dermed av forholdsvis gammel dato, og er ved siden av ordningen i Oslo den eneste av de seks nåværende bydelsordningene som har vært virksom og forholdsvis uforandret i mer enn fem

år. Imidlertid ble evalueringen av bydelsreformen i Göteborg ferdig i 1995, og siden den tid er det ikke blitt gjennomført noen evalueringer av ordningen. Dermed er det bare erfaringene fra de første årene som kan trekkes inn. Evalueringens sluttrapport er "Decentraliserad kommun - exemplet Göteborg" (Jönsson mfl. 1995), og hovedtrekk fra resultatene er også gjengitt i boka "Decentraliserad välfärdsstat" (Jönsson mfl. 1997).

Hvert av *stadsdelsnämnderna* (bydelsutvalgene) i Göteborg har 11 medlemmer, som oppnevnes på ordinært vis av *kommunfullmäktige* (bystyret), proporsjonalt med sammensetningen av dette organet. Det har aldri blitt avvirket valg til bydelsutvalg. De 21 bydelene har i gjennomsnitt 22136 innbyggere, noe mer enn i Oslo.

Siden det kun er 11 medlemmer i hvert bydelsutvalg, er det forholdsvis få bydelspolitikere pr. innbygger i Göteborg sammenlignet med de andre byene. Bortsett fra Bergen etter bydelsreformen 1.1.2000 er det bare Stockholm som har relativt sett lavere "politiker-tetthet". Den relativt lave ratioen av politikere pr. innbygger kombinert med oppnevning av bydelspolitikere proporsjonalt med sammensetningen av bystyret, plasserer Göteborg blant ordningene hvor den lokale effektive representasjonen er forholdsvis svak. Samtidig er den politiske integrasjonen mellom styringsnivåene på linje med Stockholm og Malmö, ved at ca. 8% av bydelspolitikere også sitter i *kommunfullmäktige*. I Göteborg har møtene i bydelsutvalgene vært lukkede for publikum, en ordning som først ble opp-

hevet i 2001. Denne ordningen finnes ikke i noen av de andre fem byene som studeres, heller ikke i Stockholm eller Malmö.

Bydelsutvalgene i Göteborg fikk sine tildelinger som en rammetildeling, slik det vanligvis gjøres. Evalueringen fremholder generelt at bevegelsesfriheten hemmes av de lover, regler og direktiver fra kommunen som gjelder for de ulike virksomhetene, men at "*något objektivt mått på hur den faktiska friheten utnyttjas, dvs hur stora variationerna i nämndernas fördelingsbeslut är, har inte stått til buds.*" (Jönsson, Rubenowitz og Westerståhl 1995, side 28). Vi får vite at generelt beklager noen av de intervjuede seg over at handlingsfriheten for å disponere ressursene begrenses av at kommunen går inn og "*sätter upp hinder för avvikande disposisjon*", men at "*de flesta tycks anse att det råder ett ganska tillfredsställande utrymme för lokala lösningar*". (*ibid*, side 29) Dette er ganske generelle merknader, og dermed er det vanskelig å sammenligne Göteborg med de øvrige byene med hensyn til dette.

I et senere kapittel i sluttrapporten (Jönsson, Rubenowitz og Westerståhl 1995) fremkommer det at mange av bydelsdirektørene reagerte på det de anså som detaljstyring fra byens ledelse på begynnelsen av 1990-tallet. Dette var særlig tiltak som ble satt i gang som følge av de økonomiske problemene byen sto overfor, slik som ansettelsesstopp (side 144). Göteborg kommune hadde en vanskelig økonomisk situasjon på begynnelsen av 1990-tallet. Dermed var det under evalueringsperioden nødvendig for bydelsutvalgene å forestå ganske harde innsparingstiltak. Dette

var en vesentlig faktor mht. begrensninger i bydelsutvalgenes handlefrihet.

Men hensyn til helhetlig, overordnet styring, er analysene mer utførlige når det gjelder de økonomiske aspektene enn de politiske føringene. Et kapittel er viet "Decentralisering och ekonomi". Her fremkommer det at bydelene i Göteborg klarte å håndtere den problematiske økonomiske situasjonen i kommunen. Innsparingskravet for perioden 1992-94 var så mye som 15%, og dette kravet kom på et tidspunkt da bydelsreformen bare var et par år gammel. Likevel heter det at de tre bydelsutvalgene som studeres klarte å mestre de økonomiske problemene.

Det heter at det er skapt en betydelig respekt i bydelsutvalgene for givne budsjetter og økonomiske rammer. En økt økonomisk bevissthet tilskrives reformen, og det er en oppfatning at besparinger av dette omfang ikke kunne blitt gjennomført innenfor rammene av en tradisjonell styringsstruktur (uten bydelsreform). For det første vises det til at besparingene kunne skje på en mer skjønnsom måte etter desentraliseringen, blant annet fordi bydelene kunne tenke mer helhetlig. For det andre hevdes det at produktiviteten innenfor flere områder har økt som følge av reformen. (Jönsson, Rubenowitz og Westerståhl 1995, side 122)

I et annet kapittel i sluttrapporten fremheves det at kommuneledelsen har vært svært opptatt av økonomistyringen. Evalueringen tegner et bilde av bydelsreformen i Göteborg som en ganske ubetinget suksess i så måte. De nyopprettede bydelene klarte å øke pro-

duktiviteten og assimilere meget betydelige nedskjæringer i en vanskelig økonomisk situasjon i kommunen. Den helhetlige overordnede styringen ser ut til å ha hatt et sterkt fokus på økonomistyringen, hvor oppfølgingen nok har vært temmelig tett. Det er vanskeligere å danne seg et presist bilde av i hvilken grad kommuneledelsen har hatt ambisjoner om å styre den politiske kursen i bydelene, men inntrykket er at denne siden av styringen har vært mindre ambisiøs. Det fremheves at den økonomiske styringen på mange måter har fått hovedoppmerksomheten, og at planer og strategier har kommet i andre rekke i forhold til dette hos kommuneledelsen. Dermed er inntrykket at bydelsutvalgene har hatt ganske stor handlingsfrihet, selv om denne handlingsfriheten har blitt sterkt hemmet av de økonomiske rammevilkårene. Men innslaget av politisk retningsgivning var antagelig mindre i Göteborg i perioden som studeres enn i Stockholm senere samme tiår.

Det sies lite i rapporten om åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene. Det er interessant å sammenligne situasjonen i Göteborg med den ganske tilsvarende situasjonen som de nyopprettede bydelsutvalgene i Oslo befant seg i på samme tid. Også i Oslo ble bydelsutvalgene pålagt store nedskjæringer, men her forekom det i flere bydeler at budsjettene ble brakt inn for avgjørelse i bystyret. Det virker som om dette ikke inntraff i Göteborg, noe som er en indikasjon på det lavere konfliktnivået i den svenske bydelsmodellen enn i den norske.

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 politiske myndighet er utvidet til å være på linje med ordningene i de andre skandinaviske storbyene.

Evalueringen av bydelsreformen i Bergen er i skrivende stund bare så vidt påbegynt. Dermed er det ikke grunnlag for å inkludere denne ordningen i gjennomgangen. Drøftingen vil derfor fokusere på bydelsordningen fra 1989 (12 bydeler) og bydelsforsøket fra 1997 (to av de 12 bydelene). Materialet som legges til grunn er hovedsakelig sluttrapporten fra evalueringen av bydelsforsøket (Rommetvedt red. 1999). Det foreligger også en del relevant materiale i rapporten "Smått i stort" (Klausen og Opedal mfl. 1998), som er sluttrapporten fra et prosjekt hvor bydelsordninger i norske byer ble sammenlignet.

Bydelsutvalgene i Bergen før bydelsreformen hadde 13 medlemmer. Bydelene hadde i gjennomsnitt 18687 innbyggere, og det var dermed så få som 1437 innbyggere pr. bydelspolitiker. Det var ingen formelle sperrer mot at sentrale politikere også hadde verv i bydelsutvalgene, men dette forekom likevel i langt mindre omfang enn i de svenske byene. Medlemmene av bydelsutvalgene ble oppnevnt av bystyret, med en sammensetning som grovt skulle tilsvare valgresultatet i kommunen som helhet. Det er aldri blitt gjennomført valg til bydelsutvalg i Bergen.

Oppgaveporteføljen til de 12 bydelene var relativt smal, og begrenset til helse- og sosialsektoren. Sammenlignet med bydelsordningen i Oslo er forskjellen særlig at ingen tjenester innen barn og oppvekst var lagt ut. Bydelsforsøket innebar en utvidelse av oppgaveporteføljen ved at grunnskole, barnehager og barneparker, pedagogisk-psykologisk tjeneste og ungdomstiltak ble lagt ut, i tillegg til park og idrett, kultur og fritid, visse tekniske tjenester og aspekter ved plansaksbehandlingen. Dermed hadde ordningen fra 1989 den smaleste oppgaveporteføljen av byene som studeres i dette notatet, mens de to forsøksbydelene (og de åtte bydelene i den nye ordningen) har en portefølje helt i toppnivået.

Ordningen fra 1989 til 2000 var preget av at bydelsutvalgene hadde svært begrenset beslutningsmyndighet. I et kort avsnitt i en rapport (Jensen mfl. 1992) bemerkes det at

Styrkingen av bydelsutvalgene har i Bergen hatt mindre betydning enn desentraliseringene i for eksempel Oslo og Stavanger. (...) Sammenlignet med andre storbyer har sentrale politiske organ beholdt flere av beslutningsmyndighetene og flyttet mindre myndighet og autoritet over på det lokalpolitiske nivå. (Jensen m.fl. 1992, Side 9)

I sluttrapporten fra evalueringen av bydelsforsøket fremholdes det også at en av drivkreftene bak forsøket var misnøye med den lave myndigheten i bydelsutvalgene fra bydelspolitikernes side. Styringsevnen i bydelsutvalgene i Bergen har etter alt å dømme vært svært begrenset, og den helhetlige overordnede styringen har antagelig vært sterkere enn i noen av de andre ordningene. Sentralt nivået har beholdt mye myndighet, blant annet ble ikke bydelenes budsjetter utarbeidet og vedtatt i bydelene. Bydelsutvalgene var ikke helt uten myndighet, men systemet ga dem svært begrenset handlefrihet.

Handlefriheten økte formelt i og med bydelsforsøket, men det er vanskelig å trekke systematisk lærdom om dette ut ifra evalueringsrapporten. Funnene er sterkt preget av at perioden mellom forsøkets igangsettelse og datainnhenting i prosjektet var meget kort. Forsøksbydelene og resten av styringssystemet fikk ikke tid til å finne en innarbeidet arbeidsform. Det er også markant at forsøket bare fant sted i to bydeler.

Dermed kan mange av funnene mest tilskrives lokale og situasjonsbetingede forhold, og det vil være urimelig å knytte dem til bydelsordningens formelle struktur. Derfor fremstilles bare noen

av funnene, i punktvis form.

- Undersøkelsene tyder på at økonomistyringen i forsøksbydelene var problematisk. Forsøksbydelene hadde problemer med å få kontroll over budsjettbalansen, noe som blant annet tilskrives oppstartproblemer og systemfeil (blant annet EDB). Dette gjorde det også vanskelig for bydelsutvalgene å foreta politiske prioriteringer, noe som indikerer en lav styringsevne. (Rommetvedt red. 1999, side 135-8)
- Det var "slåssing om ressursfordelingen" (*ibid*, side 27), fordi det ikke var etablert et objektivt, kriteriebasert system for tildelinger.
- Det oppsto uklarheter og problemer med den administrative oppfølgingen av forsøket fordi kommunen måtte operere med to parallelle systemer, et sentralisert og et desentralisert. Vanskeligheter i samhandlingen mellom nivåene blir sett på som en av de viktigste bremsene i forsøket. (*ibid*, side 41)
- I følge rapporten indikerer ikke undersøkelsen at detaljstyring fra Bergen kommune sentralt begrenset den økonomiske disposisjonsretten i betydelig grad. Likevel oppga noen av de intervjuede politikerne at det hadde vært eksempler på at "sentrale politiske organ har overprøvd lokale beslutninger" og at sentrale politiske aktører har "ønsket å gripe inn og diktere politikere lokalt" (*ibid*, side 41).
- Noen bydelspolitikere mente at bydelsutvalget ikke maktet å utnytte det handlingsrommet som lå i hjemmelen for forsøket (*ibid*, side 30).

Oslo

Den nåværende bydelsordningen i Oslo kommune ble etablert i 1988. Det ble opprettet 25 bydeler, og grensene har siden vært uforandret. Reformen kom i etterkant av et forsøk med bydelsforvaltning i fire bydeler i perioden 1985-86. Bydelsreformen avløste en ordning som hadde vært i funksjon fra så langt tilbake som 1973.

Bydelsordningen i Oslo er dermed den som har fungert lengst i bortimot uforandret form, i de seks byene vi studerer. Det foreligger evalueringer av bydelsordningen i Oslo i tre omganger. Bydelsforsøket 1985 - 86 ble evaluert av NIBR (Hallén 1986), mens Røiseland (1992a,b,c) analyserte sider ved bydelspolitikernes rolleoppfatning. NIBR har evaluert forsøk med direkte valg til bydelsutvalg i fire bydeler i 1995 (Hagen m.fl. 1998), og slutfører i januar 2002 evalueringen av forsøksvalget i 1999. I tillegg foreligger det en evaluering av forsøket med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon (Klausen 1997). I denne artikkelen skal vi særlig legge vekt på sluttrapporten fra evalueringen av forsøksvalget i 1995, og et notat fra evalueringen av forsøksvalget i 1999.

Bydelene i Oslo har et smalere ansvarsområde enn tilsvarende i de øvrige byene. Oslo er den eneste av de seks byene hvor grunnskolen ikke er lagt ut til bydelene. I Oslo er heller ikke noe av pensjonsordninger og trygde lagt ut (ulikt Gøteborg, København og Stockholm), ikke oppgaver tilknyttet aktivisering av arbeidsledige og arbeidsformidling (ulikt København og delvis

Stockholm) og ingen oppgaver innenfor teknisk sektor eller park og idrett (ulikt Bergen, København og Stockholm).

Hvert av bydelsutvalgene i Oslo har 13 medlemmer. Disse oppnevnes normalt av bystyret, proporsjonalt med sammensetningen av dette organet. Det har vært gjennomført alminnelige valg til bydelsutvalgene i fire bydeler i 1995 og i 1999, i samband med kommunevalgene disse årene.

De 25 bydelene har i gjennomsnitt 19966 innbyggere, varierende mellom 6789 (Romsås, pt. den nest minste bydelen i de seks byene) og 30690 (Søndre Nordstrand). Dette gir en ratio på 1536 innbyggere pr. bydelspolitiker. Dette tallet er nest lavest av byene som studeres, og indikerer at bydelsutvalgene i Oslo har en relativt bred kontaktflate. Samtidig er styringsnivåene nesten ikke integrert politisk; bare to av det nåværende bystyrets 59 medlemmer sitter også i et bydelsutvalg.

Sluttrapporten fra evalueringen av forsøket med direkte valg i 1995 (Hagen m.fl. 1998) viser til at hovedvekten av tildelingen fra bystyret gis i form av en rammeoverføring til hver bydel. Samtidig er tildelingen delt inn i såkalte "funksjonsområder". Denne inndelingen i funksjonsområder er først og fremst et verktøy for å fordele midler mellom bydelene, ved at ulike typer statistiske data om demografi og levekår i bydelene brukes til å fordele midler etter objektive behovskriterier. Inndelingen i funksjonsområder representerer ingen formelle bindinger for bydelsutvalgenes disposisjoner, men det er likevel rimelig å anta at bydelene kan oppfatte inndelingen som en poli-

tisk føring på sine beslutninger.

Den publikasjonen som mest direkte tar opp bydelsutvalgenes styring over de desentraliserte virksomhetene er "Desentralisert myndighet i Oslo" (Klausen 1997). Det fremkommer at bystyret og byrådet har en rekke virkemidler for å samle informasjon om bydelenes virksomheter, for å legge politiske og administrative føringer på bydelenes vedtak og drift, og for å omstøte politiske vedtak som fattes lokalt. Bydelene er pålagt en ganske omfattende tertialvis rapportering, hvor utførlige opplysninger om ulike aspekter ved bydelenes økonomi og drift innsendes.

Rapporten trekker frem en rekke kanaler som benyttes av byrådet og bystyret for å gi politiske føringer overfor bydelene. Plantallene for bydelenes tjenesteproduksjon presenteres hvert år i byrådets forslag til budsjett. I budsjettforslaget presenteres også byrådets hovedmål for de ulike funksjonsområdene. Hver bydel får en redegjørelse for hvordan rammetildelingen fordeler seg mellom funksjonsområdene, spesifisert som nominelle beløp, noe som indikerer at det ligger signaler om politiske prioriteringer i inndelingen. Bystyret kan fatte vedtak som har bindende konsekvenser for bydelenes disposisjoner.

Reglementet for bydelene i Oslo gir bydelsdirektøren, byrådet, den byrådet utpeker, samt ordføreren, anledning til å forlange et vedtak brakt inn for bystyret hvis det etter deres vurdering "strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer". Denne forfatter har gjennomført en gjennomgang av alle saker hvor slik anke var utløst,

samt noen saker som ble brakt inn for bystyret uten at anke var formelt utløst (Klausen 2002). Det viste seg at det i perioden fra bydelsreformen i 1988 til 1.7.2001 var forekommet i alt 17 tilfeller hvor vedtak i et bydelsutvalg ble anket inn for bystyret eller formannskapet. Av disse 17 sakene, kan 13 betegnes som "konflikter" i den forstand at bystyret endte opp med å fatte vedtak som innebar at bydelsutvalgets vedtak måtte omgjøres.

En annen undersøkelse (Klausen 1997) viser til at bydelspolitikere i liten grad opplever forholdet til byrådet og bystyret som konfliktfylt. Rundt fire av fem bydelspolitikere mente forholdet til disse organene i liten eller meget liten grad var konfliktfylt. Samtidig ble bildet er nyansert når spørsmålene dreide over fra "konflikt" til "føringer" og "signaler". Mange mente at bydelsutvalgets styringsmuligheter ble kraftig redusert av føringer fra bystyret og byrådet.

Hovedinntrykket er dermed at byrådet og bystyret i Oslo har betydelige styringsambisjoner overfor bydelene. Det finnes en rekke kanaler og virkemidler for "helhetlig, overordnet styring". Noen av disse er politiske, andre retter seg mot bydelsdirektørene. De varierer sterkt i normativ kraft, fra ren instruksjon til svake føringer og oppfordringer.

Det viser seg at det har forekommet forholdsvis sjelden at lokale vedtak har blitt overprøvd, og at forholdet mellom styringsnivåene ikke oppleves som grunnleggende konfliktfylt. Dette indikerer at en av dimensjonene i vår definisjon av "helhetlig, overordnet styring" er godt ivaretatt, nemlig gode

nivårelasjoner. Samtidig er det liten tvil om at kommunens sentral instanser har betydelige politiske styringsambisjoner (det første aspektet av helhetlig, overordnet styring). Undersøkelsene blant bydelspolitikere indikerer at denne styringen i betydelig grad virker inn på den lokale handlefriheten og styringsevnen, men ikke i den grad at bydelenes evne til å drive politisk styring lokalt er grunnleggende vanskeligjort.

Tre skandinaviske modeller

Til en viss grad kan det være relevant å snakke om tre nasjonale modeller - hvor det selvfølgelig er mange unntak fra alle reglene:

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

Den *danske* modellen, riktignok her

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

Den *norske* modellen, med tanke på Oslo og bydelsordningen i Bergen fra 1989 - 2000, ligger på et slags midtpunkt mellom den svenske og den danske. Det er forholdsvis bred kontaktflate mellom bydelspolitikere og innbyggere, ved at Bergen (12 bydeler) og Oslo har nest færrest innbyggere pr. bydelspolitikere. Det har vært gjennomført valg til bydelsutvalg i Oslo, i fire bydeler ved to anledninger. Samtidig er den politiske integrasjonen lav, ved at medlemmer av bydelsutvalgene i Oslo bare i helt ubetydelig omfang har verv i bystyret, og ved at dette forekom i liten utstrekning i den gamle ordningen i Bergen. Sett ut ifra dette ligner den norske modellen mye på den danske. Samtidig gjør de betydelige ambisjonene i Oslo mht. helhetlig overordnet styring fra kommunens side at ordningen ligner mer på den svenske.

Det er spesielt interessant å se disse forskjellene mellom modellene i forhold til spørsmålet om konflikter mellom styringsnivåene. I de svenske evalu-

ringene snakkes det lite om *konflikter*, og åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene virker nesten fraværende, men det snakkes mye om sentrale føringer og politisk "overstyring". I Norge, både i Oslo og Bergen, er inntrykket at åpne politiske konflikter mellom styringsnivåene er mye mer aktuelt. Det er gjennomført en opptelling av saker hvor lokale vedtak i Oslos bydeler er anket inn til bystyret, noe som ikke finnes i de andre byenes evalueringsrapporter. Forklaringen på disse forskjellene kan ligge i at den politiske integrasjonen i den svenske modellen forebygger konflikter og fremmer samstemmigheten mellom styringsnivåene. Når 41% av medlemmene av *kommunfullmäktige* i Stockholm (tilsvarende bystyret i Oslo) er medlemmer av et bydelsutvalg, er integrasjonen temmelig tett. Samtidig er det grunn til å spørre seg om denne tette integrasjonen går på bekostning av den selvstendige, lokale politiske deliberasjonen som bydelsutvalgene tross alt er ment å stå for. Det viser seg for eksempel i Malmö at mange av politikerne som ikke har sentrale verv føler seg marginaliserte og "overstyrte".

I Oslo er skillet mellom bydelspolitikken og rådhuspolitikken mye mer markert. Dette kan nok være en fordel for den selvstendige lokalpolitikken som skal utføres i bydelene, men det gjør også at sjansen for at "nivåkonflikter" skal bryte ut er langt større. Det viser seg at slike konflikter tross alt er ganske sjeldne, men det er påtagelig at evalueringene fra de svenske byene ikke i det hele tatt kommer inn på spørsmålet om hvorvidt lokale politiske

vedtak er blitt overprøvd. Hvis det er tilfelle at dette aldri har skjedd, er det nærliggende å se graden av politisk integrasjon som en viktig forklaringsvariabel.

I den danske modellen hadde altså ikke Borgerrepresentasjonen anledning til å overprøve lokale vedtak. Samtidig er det påtagelig at den danske evalueringen ikke kommer inn på spørsmålet om hvordan Borgerrepresentasjonen forsøkte å påvirke den politiske kursen hos bydelene. Man får inntrykk av at slike mål var fraværende, noe som står i skarp kontrast til evalueringene fra Sverige og Norge. Samtidig var styringen av bydelenes totaløkonomi svak. Dette har å gjøre med tekniske sider ved et fordelingssystem som aldri kom helt på plass, men det kan også indikere en svak vektlegging av overordnet styring. Representativiteten meget høy, og integrasjonen lav. Skillet mellom kommunepolitikken og bydelspolitikken virker enda mer markert i København enn i Oslo, selv om skillet mellom Oslo og Stockholm også er betydelig. Men inntrykket er heller ikke at det var mange politiske nivåkonflikter i København. Forklaringen på dette kan være at bydelene i København var så vidt løskoblede fra resten av kommunepolitikken at det ikke engang var substansielt grunnlag for at konflikter skulle oppstå.

Dermed er det som særpreger Oslo kombinasjonen av lav politisk integrasjon og høye kommunale styringsambisjoner. Det virker som om denne kombinasjonen kan gi flere styringsproblemer i kommunen som helhet enn både den svenske modellen

(høy integrasjon og høye sentrale styringsambisjoner) og den danske (lav integrasjon og lave sentrale styringsambisjoner). Likevel fremstår også styringsproblemene i Oslo kommune som ganske moderate.

Med hensyn til virkningene for folkelig deltagelse og engasjement, er det imidlertid påtagelig at ordningene har kommet veldig *likt* ut. På mange måter er dette merkelig. Ikke minst når man sammenligner Stockholm og København, er det nærliggende å anta at engasjementet og deltagelsen burde vært mye høyere i den sistnevnte byen enn i den første. En hovedkonklusjon fra København var at man brukte veldig store ressurser på å bygge ut en demokratisk infrastruktur som i liten grad ble benyttet. Medborgerne i de fire forsøksbydelene ble bedt om å velge hele 21 medlemmer av hvert bydelsråd. Disse bydelspolitikere fikk i veldig grad bestemme over egne affærer, med antagelig færre sentralkommunale føringer enn i noen av de andre byene. Det ble også iverksatt et stort antall tiltak for å "dra i gang" bydelsdemokratiet. Til tross for dette var "effektene" på lokal politisk deltagelse og engasjement samlet sett ikke særlig forskjellige fra i Stockholm, hvor det ikke var valg, hvor det var halvparten så mange bydelspolitikere pr. innbygger i bydelene, og hvor bydelspolitikken var meget tett integrert i kommunepolitikken generelt.

Når styringspraksis og politisk-institusjonell struktur vurderes ut ifra indikatorene vi presenterte i et tidligere avsnitt, er inntrykket samlet sett at den danske modellen var den mest lokalisti-

ske, den svenske modellen mest sentralistisk, mens den norske befinner seg i en mellomposisjon. I utgangspunktet ville vi vente at dette skulle gi seg utslag i medborgerlig deltagelse og engasjement i bydelspolitikken i de seks byene.

Evalueringsene gir likevel ikke støtte til denne antagelsen. Det er faktisk vanskelig å finne særlig betydelige forskjeller mellom byene på dette punkt i det hele tatt. I Malmø bruker evaluatorene ord som "*tross alt ganske nedslående*" om resultatene mht. deltagelse og engasjement. I Stockholm heter det at man må konstatere at "*det inte går att belägga att reformen skulle ha medfört att medborgarna blivit mer engagerade och aktiva i lokalpolitiken. I denna mening framstår SDN-reformen som et policy-misslyckande*" (Bäck mfl. 2001, side 6). I København heter det at "*Der kan ikke på bakgrund af borgerundersøgelsen påvises, at der skulle været sket en stigning i borgernes politiske deltagelse*" (PLS Consult 1999, s. 274). I Oslo heter det at "*bydelsutvalgene og deres viktige posisjon i styringssystemet i Oslo er i ferd med å bli innarbeidet i befolkningen, men (...) bydelene (oppfattes) fremdeles ikke (...) som den åpne og inviterende lokalpolitiske arenaen de var ment å være*" (Klausen og Myrvold 1999, Side 26). Konklusjonene i evalueringen at bydelsreformen i Gøteborg i ganske liten grad har oppnådd sine målsetninger knyttet til lokal-demokratisk deltagelse og engasjement. Og heller ikke de små bydelene i den "gamle bydelsordningen i Bergen ser ut til å ha stimulert til omfattende deltagelse.

Denne observasjonen er ganske

nedslående for dem som har ambisjoner om å "bygge ut" lokaldemokratiet. Det er tilsynelatende et langt sprang fra Gøteborg til København når det gjelder bydelspolitikens virkemåte. Ta i betraktning de lukkede møtene i de små (11 personers) bydelsutvalgene i Gøteborg, hvor mange av de oppnevnte politikerne også er bystyrepolitikere, og hvor de sentralkommunale styringsambisjonene var meget tydelige. Dette er en skarp kontrast til situasjonen i København, hvor de store bydelsutvalgene (21 personer) var valgt av innbyggerne i bydelen, hvor de hadde lovfestet forbud mot samtidig å sitte i bystyret, og hvor bystyret ikke hadde anledning til å overprøve lokale vedtak politisk. Formuleringene i evalueringsrapportene fra de to byene er likevel temmelig samstemte når det gjelder deltagelse og engasjement fra innbyggernes side.

Dette innebærer likevel ikke at ingen virkninger på politisk deltagelse kan spores i det hele tatt. Snarere er det slik at evalueringenes konklusjoner ofte fokuserer på virkningene "i stort". Selv et betydelig lokalt engasjement kan lett drukne i analysene, når man teller deltagere som prosentandeler av 20 000, 30 000 eller opp til 60 000 innbyggere i hver bydel.

Referanser

Bäck, Henry et al., 2001

"Stadsdelsnämder i Stockholm - Demokrati och effektivitet. Slutrapport."
IKE rapport 2001:111 Stockholm: Institut för kommunal ekonomi (IKE), Stockholms universitet

Beetham, David, 1996

"Theorising Democracy and Local Governance". I King, Desmond og Stoker, Gerry (red.): "Rethinking Local Democracy". London: MacMillian

Goldsmith, Michael, 1995

"Autonomy and city limits", i Judge, David, Stoker, Gerry og Wolman, Harold (red): "Theories of urban politics". London : Sage

Hagen, Terje P., Jan Erling Klausen og Bernt Aardal, 1998

"Direkte valg i bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99" (sluttrapport). NIBRs pluss-serie 3/98. Oslo: NIBR

Hallen, Arvid (red) 1986

"Bydelsforvaltning og kommunal service. Evaluering av forsøket med desentralisert helse- og sosialforvaltning i Oslo 1985-86". NIBR-rapport 1986:3 Oslo: NIBR

Helgesen, Marit, Jan Erling Klausen og Anne-Lise Fimreite, 2001

"Færre og større bydeler". NIBR prosjektrapport 2001:17. Oslo: NIBR

Holmberg, Daniel, 1999

"Beslutsfattandet i Stadsdelsfullmäktige". Rapport nr. 12 fra "Stadsdelsreformen i Malmö - en demokratiutvärdering". Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet

Jensen, Thor Øivind, Stig Atle Rugseth, Rune Vaage og Eystein J. Venneslan, 1992
Desentralisering som administrativ reform. En evaluering av desentraliserte helse- og sosialtjenester i Bergen kommune. Sluttrapport. Bergen: Universitetet i Bergen/SEFOS

Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz og Jörgen Westerståhl, 1995

"Decentraliserad kommun - exemplet Göteborg". Göteborg: SNS Förlag.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz og Jörgen Westerståhl, 1995

"Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service". Stockholm: SNS Förlag

Klausen, Jan Erling, 1997

"Desentralisert myndighet i Oslo - Evaluering av Oslo kommunes forsøk med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon". NIBR-notat 1997-32. Oslo: NIBR

Klausen, Jan Erling, og Ståle Opedal m.fl., 1999

"Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer". NIBR rapport 1999:11. Oslo: NIBR

Klausen, Jan Erling og Trine Monica Myrvold, 1999

"Bydelspolitikken. Innbyggernes engasjement". NIBR-notat 1999:113. Oslo: NIBR

Klausen, Jan Erling, 2001

"Bydelsråd i København. En analyse av folkeavstemningen". NIBR Prosjektrapport 2001:02. Oslo: NIBR

Klausen, Jan Erling, Marit Helgesen og Bernt Aardal, 2002

"Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune". NIBR-rapport 2002:1. Oslo: NIBR

Mill, John Stuart, 1972/1861

"Considerations on representative government". London: Everyman

Norrbom, Carl, 1999

"Stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad - Vilka erfarenheter har stadsdelsnämndernas ordföranden?" IKE-rapport nr 1999:88. Stockholm: Institut for kommunal ekonomi (IKE), Stockholms universitet

Page, Edward C., 1991

"Localism and Centralism in Europe". Oxford: Oxford university press

Peterson, Harry og Bengt Hagström, 2000

"Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering". Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

PLS Consult, 1999

"Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Slutrapport." København: PLS Consult

Rommetvedt, Hilmar (red), 1999

"Byen e' Bergen - men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddefjord". Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandforskning

Rosengren, Fredrik, 1998

"Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö". Rapport nr. 2 fra "Stadsdelsreformen i Malmö – en demokratiutvärdering". Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet

Røiseland, Asbjørn, 1991a

"Bydelspolitikere i Oslo: Hvem er de?" NIBR-rapport 1991:30. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Røiseland, Asbjørn, 1991b

"Bydelsutvalgene i Oslo: Politikere på vikende front?" NIBR-rapport 1991:34. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Røiseland, Asbjørn, 1991c

"Bydelsutvalgene i Oslo - stort frafall blant representantene". NIBR-notat 1991:115. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Sandqvist, Jonas, 1999

"Stadshuset, stadsdelsnämnderna och medborgarna – genomförandet av sdn-reformen i Stockholm ur ett demokratiperspektiv". IKE-rapport nr 1999:84. Stockholm: Institut for kommunal ekonomi (IKE), Stockholms universitet

Smith, Brian, 1985

"Decentralization. The Territorial Dimension of the State". London: Allen and Unwin

Thorén, B., 2001

"DN-reformen och det ekonomiska styrsystemet – om budgetavvikelser" Stockholm: EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

Oslo kommune, 1995

"Bystyremelding 2/95"

Oslo kommune, 1999

Reglement for bydelene, vedtatt av Oslo bystyre 20.10.1999, sak 595, § 4-3.