

## **Kommunedelsutvalg**

Kommunedelsutvalg er beskrevet i kommunelovens §12, og kan forstås som en bestemt type lokalutvalg. Med lokalutvalg mener vi alle slags typer organ som organiserer hele befolkninga i et område, og som arbeider på bredt grunnlag for å fremme den lokale befolkningens interesser. Slike organiserte uttrykk for lokalsamfunn kan ha stor verdi for en kommune. Ikke bare representerer de et nyttig kontaktpunkt for kommunen i ulike sammenhenger. Gjennom å koble sammen kommunale og sivile ressurser, som dugnader og annen frivillighet, kan lokalutvalgene få mer ut av pengene enn kommunen selv klarer. I skjæringspunktet mellom kommunen og lokalsamfunnet kan det også ligge mange kreative og effektive løsninger på vanskelige samfunnsproblemer, og lokalutvalg kan på den måten utvide kommunens løsnings-repertoar.

Lokalutvalg som organiseres “nedenfra”, for eksempel i form av grendelag eller velforeninger, kan ha formelle avtaler med kommunen, men uten at det dermed blir et utvalg regulert gjennom kommunelovens §12. Denne teksten handler i første rekke om *kommunedelsutvalg*, altså den typen lokalutvalg som reguleres gjennom denne paragrafen, og som gjennom dette inngår i kommunens formelle styringssystem.

Det finnes ingen komplett oversikt over kommuner som har etablert kommunedelsutvalg. En omfattende kartlegging i 1999 viste imidlertid at omtrent en fjerdedel av landets kommuner hadde kommunedelsutvalg i en eller annen form. I mange tilfeller hadde de andre betegnelser enn den som brukes i loven, for eksempel ble de omtalt som bydelsutvalg, utviklingslag eller lokalutvalg.

I Norge ble de første kommunedelsutvalgene opprettet tidlig i 1970-årene, først og fremst i større bykommuner. I forbindelse med den nye kommuneloven fra 1992 ble kommunedelsutvalg regulert gjennom en egen lovparagraf. Bestemmelsen går i korthet ut på at kommunestyret kan opprette slike utvalg for hele eller deler av kommunen, og kan bestemme om medlemmene i kommunedelsutvalg skal utpekes av kommunestyret selv eller velges ved direkte valg. I tilfelle direkte valg, skal valglovens bestemmelser følges bare «i den grad det er hensiktsmessig», som det heter i loven. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver, og de kan tildeles avgjørelsesmyndighet i saker som vedrører kommunedelen med mindre annet følger av lov. Den vide juridiske rammen betyr at det er stor variasjon i hvordan ulike kommuner praktiserer denne lovbestemmelsen, og en ordning med kommunedelsutvalg kan utformes på mange forskjellige måter. Mange spørsmål vil dermed dukke opp i en diskusjon om eventuell innføring av kommunedelsutvalg, og teksten nedenfor tar opp noen av forholdene som bør avveies før kommunedelsutvalg blir etablert.

### *Hvilke oppgaver kan kommunedelsutvalg ha?*

I tråd med den vide juridiske rammen er det stor spennvidde når det gjelder arbeidsoppgavene til kommunedelsutvalg. Det vanligste fra kommunens side er å bruke kommunedelsutvalg som høringsorgan for saker som angår det aktuelle området. Men det finnes også kommunedelsutvalg som har delegert ansvar for kommunal tjenesteproduksjon. Bydelsutvalgene i Oslo har for eksempel ansvar for helse, sosial og barnehagesektoren. Lignende ordninger har også vært prøvd ut i flere store bykommuner, men det er først og fremst Oslo kommune som har praktisert denne modellen. Bydelsutvalgene i Oslo har imidlertid en innbyggerstørrelse på mellom 29.000 og 52.000 innbyggere, og denne ordningen vil trolig bare passe i et mindre antall norske kommuner.

Selv om man i prinsippet kan tenke seg mange forskjellige funksjoner lagt til kommunedelsutvalg, så kan vi litt forenklet si at det primært er som «*høringsorgan*» og «*serviceorgan*» (først og fremst Oslo) at kommunedelsutvalg har vært brukt i norsk sammenheng. At kommunen sender saker på høring til lokalutvalget kan oppfattes som å invitere lokalutvalget til å innta en avventende arbeidsmåte. Den vide bestemmelsen i kommuneloven åpner imidlertid også for å tenke seg andre og mer pro-aktive roller for kommunedelsutvalg.

Ett eksempel er som «*planleggingsorgan*», gjennom at kommunedelsutvalg, på linje med andre aktører, aktivt kan bruke plan og bygningslovens bestemmelser til å foreslå reguleringsplaner for sitt område. Gjennom sitt kjennskap til lokale forhold kan kommunedelsutvalg her spille en viktig rolle i å avklare arealkonflikter. Denne muligheten til å engasjere seg direkte i planlegging har i liten grad blitt benyttet så langt.

Et annet eksempel kan være «*forvaltningsorgan*», der et kommunedelsutvalg får delegert myndighet på utvalgte områder til å fatte beslutninger som angår egen bydel / eget lokalsamfunn. Selv om eksempelvis Plan og bygningsloven forutsetter at alle overordnede plansaker blir behandlet i kommunestyret, kan enkeltsaker som i dag typisk er delegert til planutvalg o.l., i prinsippet også delegeres til kommunedelsutvalg.

Man kan også forestille seg kommunedelsutvalg som «*utviklingsorgan*». I slike tilfeller får kommunedelsutvalget delegert myndighet til å fordele budsjettmidler innen samfunns- og næringsutvikling, for eksempel gjennom å disponere næringsfond og gjennom å få tildelt midler til å gjennomføre konkrete prosjekter.

Av disse rollene er det først og fremst «*utviklingsorgan*» som er prøvd ut i Norge – og da i et beskjedent omfang. Dette skyldes trolig at dagens kommunedelsutvalg, med unntak av dem vi finner i de største byene, mangler tilstrekkelig politisk og administrativ kapasitet og kompetanse. Sett fra kommunens ståsted kan det også skyldes en frykt for at helhetsperspektivet kan forsvinne gjennom å desentralisere myndighet og ressurser til kommunedelsutvalg. I forbindelse med kommunereformen og eventuelle framtidige kommunesammenslåinger kan man imidlertid tenke seg at tidligere kommuner kan «*gjenoppstå*» som kommunedeler med kommunedelsutvalg som har en viss formell forvaltnings- og utviklingsmyndighet. En slik modell er neppe aktuell alle steder, men kan være egnet der naturgitte forhold i form av avstand og topografi ligger til rette for det, for eksempel i tidligere selvstendige øykommuner.

#### *Inndeling i kommunedeler og kommunedelsutvalg.*

De fleste av dagens kommunedelsutvalg springer ut av kommunedeler som er definert gjennom grenser med en lang forhistorie. I den grad nye kommunedelsutvalg skal opprettes i forbindelse med en kommunesammenslåing, er det viktig å tenke nøye gjennom inndelingen. Da Fredrikstad kommune ble utvidet på 1990-tallet, valgte man først å opprette kommunedelsutvalg tilsvarende de gamle kommunene. Denne modellen har kommunen siden forlatt, og Fredrikstad har nå en inndeling med hele 21 «lokalsamfunnsutvalg», organisert ut fra det som oppfattes som naturlige stedsgrenser. I Bodø valgte man en annen modell etter sammenslåingen med Skjerstad i 2005; her ble tidligere Skjerstad til en kommunedel med eget kommunedelsutvalg, og denne modellen har siden ligget fast.

Begge disse inndelingsprinsippene kan fungere bra, men vil trolig være avhengig av den lokale konteksten, og bakgrunnen for at kommuner slås sammen. Der utdaterte kommunegrenser er utgangspunktet for en sammenslåingsprosess kan det være en dårlig ide å sementere gamle

kommunegrenser gjennom kommunedeler og kommunedelsutvalg. Men der topografi og avstand gjør det hensiktsmessig, kan det være en god ide å bygge videre på den gamle kommunestrukturen. Generelt kan det være et poeng å ta utgangspunkt i lokal stedsidentitet når kommunen skal inndeles i kommunedeler. På dette nivået har en muligheten til å lage en struktur som toner ned geografiske drakamper og fordelingskonflikter, og som kan dra nytte av den energien som stedspatriotisme kan utløse.

### *Oppnevnte eller direkte valgte medlemmer?*

Kommuneloven åpner for både kommunal oppnevning av representanter (og leder) og direkte valg. Oslo kommune hadde lenge oppnevning etter partitilhørighet som prinsipp ved sammensetning av kommunedelsutvalg, men gjennomførte et forsøk med direkte valg i 1995 som siden er gjort permanent for alle bydelsutvalg. Kommuneloven sier ingenting om hvilket grunnlag medlemmer skal oppnevnes på. Prinsipielt er det mulig å oppnevne medlemmer basert på andre kriterier enn partitilhørighet, for eksempel kan kommunestyret be lokalt foreningsliv om å foreslå kandidater som kommunestyret deretter velger blant.

Også direkte valg kan utformes på forskjellige måter, selv om valglovens regler, slik vi allerede har vært inne på, skal gjelde så langt det er hensiktsmessig. Flere kommuner som praktiserer direkte valg, blant annet Oslo og Bodø kommune, lar valget skje parallelt med lokalvalget, slik at de som stemmer ved lokalvalget samtidig kan delta i valget av kommunedelsutvalg. Men mens Oslo lar de politiske partiene fremme lister til bydelsutvalg, har kommunedelsutvalget i Skjerstad (Bodø kommune) selv en rolle i nominasjonsprosessen gjennom å oppfordre innbyggere, lag og foreninger i kommunedelen til å foreslå kandidater til en valgliste. I dette tilfellet gjennomføres valget til kommunedelsutvalg som personvalg.

En alternativ og enklere måte å praktisere direkte valg på, særlig i mindre kommunedeler, er å gjennomføre valget i form av frammøte på et årsmøte for kommunedelsutvalget. Fredrikstad er eksempel på en kommune som gjennomfører valget på denne måten. I tillegg kan man tenke seg ulike kombinasjoner av direkte og indirekte valg, der kommunen kan oppnevne noen medlemmer mens de resterende velges gjennom direkte valg, for eksempel via et årsmøte.

Det er flere faktorer som bør påvirke hvilken rekrutteringsform en velger. Jo mer kommunedelsutvalget er innvevd i kommunens formelle styringssystem, desto mer naturlig vil det være å bruke de politiske partiene som organiserende prinsipp i rekrutteringsprosessen. Men også faktorer som størrelse og eventuelle konfliktlinjer internt i kommunedelen kan bety noe for hvordan man velger å rekruttere medlemmer til kommunedelsutvalg.

### *Lokale administrative ressurser.*

En kommune som vurderer å etablere kommunedelsutvalg bør ha realistiske forventninger knyttet til behovet for lokal administrasjon. Et fungerende kommunedelsutvalg trenger forutsigbare administrative ressurser, også når utvalget primært fungerer som høringsorgan. Jo flere tunge oppgaver som legges til kommunedelsutvalget, desto mer behov vil det være for administrative og faglige ressurser til saksforberedelse og gjennomføring av vedtak. I noen kommuner vil kommunedelsutvalget kunne dra nytte av kommunens administrative ressurser, i andre kommuner kan det være mest naturlig å bygge opp egne administrasjoner ute i kommunedelene.

Mange kommunedelsutvalg, og særlig de som ivaretar ikke-lovpålagte oppgaver som for eksempel å være høringsorgan, opplever at de står utsatt til når kommunen skal spare penger. I verste fall kan store deler av energien i et kommunedelsutvalg gå med til å kjempe for å beholde en administrativ ressurs eller å kjempe for utvalgets framtid. Hvis dette gjentar seg år etter år, sier det seg selv at det går ut over utvalgsmedlemmenes motivasjon og energi. I lys av dette er forutsigbarhet svært viktig. En kommune som oppretter kommunedelsutvalg, og som i den forbindelse også stiller administrative ressurser til disposisjon, bør ta høyde for at disse tildelingene må vedvare over lang tid.

#### *Kommunale administrative ressurser*

Etablering av kommunedelsutvalg krever også at kommunen sentralt har satt av administrative ressurser for å ivareta kontakten til kommunedelsutvalg. Jo mer formalisert ansvar kommunedelsutvalg har, desto viktigere vil det være å sikre god kommunikasjon med kommunens administrative og politiske ledelse. Her er det også viktig å avklare hvilken myndighet denne kontakten, enten det er en administrativ avdeling eller en enkeltperson, har til å forplikte kommunen. Nedre Eiker kommune har hatt gode erfaringer med å gi kommunens kontaktperson myndighet til å gi tilsagn om mindre summer i støtte til konkrete utviklingstiltak, uten at dette må klareres med overordnede i hvert enkelt tilfelle.

#### *Horisontale koordinerings- og læringsarenaer*

Desentralisering til kommunedelsutvalg øker faren for oppsplitting og kan i verste fall invitere til mer såkalt NIMBY-kultur. Men dette kan motvirkes. I kommuner hvor kommunedelsutvalgene er sammensatt av partipolitiske representanter, vil de politiske partiene kunne fungere som viktige koordinerings- og læringsarenaer. Men flere kommuner har også etablert en fellesarena for sine kommunedelsutvalg, der medlemmer i utvalgene kan møtes på tvers av kommunedelsgrenser en eller to ganger i året. På slike møter kan utvalgene fremme felles initiativ og lære av erfaringene til andre kommunedelsutvalg. Ved siden av nødvendig koordinering og nyttig læring, kan slike tverrgående arenaer også bidra til å utvikle et kommunalt helhetsperspektiv blant medlemmer i kommunedelsutvalg.

Tromsø kommune har praktisert en slik ordning i mer enn 30 år. I Tromsø samles administrative og politiske ledere og lederne i alle 28 «bydelsråd» og «utviklingslag» hvert halvår for koordinering og læring på tvers. I tillegg velger de et arbeidsutvalg og en felles «tillitsvalgt» for alle bydelsråd og utviklingslag som fungerer som kontaktpunkt opp mot kommunen, mellom de halvårlige møtene.

#### *Tenke gjennom behov for, og konsekvenser av kommunedelsutvalg*

Virksomheten ute i lokalsamfunnet, i enkeltbygder og bydeler, er ofte preget av ildsjeler og frivillige organisasjoner, og ofte er kontakten med kommunen organisert ad hoc og gjennom uformelle kanaler. Ofte vil en kommuneledelse stå overfor svært ulike typer lokalsamfunn, med ulik grad av frivillig aktivitet og organisasjonsliv. Ved etablering av kommunedelsutvalg er det viktig å reflektere rundt hva som finnes fra før, og hvordan kommunedelsutvalg kan innpasses i dette. For eksempel er det ikke sikkert at alle deler av en kommune bør ha kommunedelsutvalg, og det kan tenkes at oppgavene til kommunedelsutvalg bør variere innenfor en og samme kommune. Kommunen kan også, som vi var inne på innledningsvis, stimulere til etablering av lokalutvalg som ikke er hjemlet i

kommunelovens paragraf om kommunedelsutvalg, og som dermed åpner for mer spontane og fleksible løsninger. Hvis det er høringsorgan kommunen primært ønsker å mobilisere, så trenger ikke kommunen opprette formelle kommunedelsutvalg. Samarbeidet mellom lokalsamfunn/bydeler og kommune kommer også til uttrykk ved å involvere grendelag, utviklingslag, velforeninger og borettslag i utviklingen av deres respektive lokalsamfunn. I den grad det er aktuelt å delegere tjenesteansvar eller myndighet til kommunedelsnivå, så må imidlertid dette skje via formelle kommunedelsutvalg etter kommunelovens § 12.

#### *Aktuell litteratur*

Hanssen, Gro S; J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. NIBR-rapport 2013:4. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionsforskning.

Klausen, J. E. og B. Aardal (2002): Direkte valg til bydelsutvalgene i Oslo kommune. I B. Aardal (red): *Lokaldemokrati og deltagelse*. Oslo: Kommuneforlaget.

Klausen, J. E; S. Opedal, S et.al. (2000): Vitaliseres lokaldemokratiet gjennom mer makt til bydelene? I Å. Johnsen; L. Loe og S. Vabo (red): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Nyseth, T. og N. Aarsæther (2002): *Nærdemokrati – teori og praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Nyseth, T; T. Ringholm, A. Røiseland og N. Aarsæther (2000): *Dugnad og demokrati. Bydelsutval, bygdelag og velforeninger som politiske institusjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.