



Rune Karlsen  
**Direkte valg til  
bydelsvalg i Oslo**

C + 48,325

C + 48,26

© ISF 2004  
Rapport 2004:5

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN: 82-7763-193-6  
ISSN: 0333-3671

---

# Innhold

Forord .....	5
1. Innledning.....	7
2. Bakgrunn og evalueringene i 1995 og 1999 .....	9
3. 2003 – listesituasjonen, valgdeltakelse og representasjon.....	11
Listesituasjon .....	11
Valgdeltakelse.....	12
Partisammensetning – spørsmålet om representasjon.....	18
4. Oppsummering og konklusjon.....	23
Litteratur .....	25



---

## Forord

Ved kommunevalget i 2003 ble det for tredje gang gjennomført et forsøk med direktevalg til bydelsutvalg i fire av Oslos bydeler. Institutt for samfunnsforskning fikk i oppgave å evaluere forsøkets betydning for valgdeltakelse og valgutfall. Oslo kommune har vært oppdragsviver.

Jeg ønsker å takke Bernt Aardal for diskusjoner rundt temaet, og kommentarer til ulike utkast av teksten. Jeg takker også deltakerne på et møte i Oslo Rådhus 13.01.04 for kommentarer til et førsteutkast av rapporten. Takk også til Siri Dolven, ved Oslo bystyrets sekretariat, for god hjelp i forbindelse med anskaffelse av data.

Oslo, februar 2004

Rune Karlsen



## Innledning

Ved kommunevalget i 2003 ble det for tredje gang arrangert direkte valg til bydelsutvalg i fire av Oslos bydeler. Også ved kommunevalget i 1995 og 1999 gjennomførte Oslo kommune forsøk med direkte valg av medlemmer til bydelsutvalgene for Sagene-Torshov, Bøler, Stovner og Røa. I Oslos andre bydeler ble medlemmene på vanlig måte oppnevnt av bystyret.<sup>1</sup>

Forsøket med direkte valg til bydeler er tidligere evaluert i Hagen, Klausen og Aardal (1998) og Klausen, Helgesen og Aardal (2002). Evalueringen i denne rapporten vil i stor grad følge opp og bygge på de nevnte evalueringene av valget i 1995 og 1999. Fokuset denne gangen er i stor grad på valgdeltakelse og valgutfall, og det er derfor naturlig å fokusere på de delene som omhandler dette temaet i de tidligere rapportene.

Forsøket med direkte valg av bydelsrepresentanter har blant annet hatt som siktemål å øke velgernes deltakelse. Evalueringene av forsøket har vist at velgerne i liten grad er blitt mobilisert av muligheten til å velge bydelsrepresentanter selv. I disse analysene er særlig valgdeltakelsen i bydelsvalget blitt sammenlignet med deltakelsen i kommunevalget. Omstendigheter rundt årets valg gjør at det åpnes for litt annerledes analyser.

Gjennomføringen av bydelsreformen innebærer at antallet bydeler reduseres fra 25 til 15. Bydelsvalget i 2003 var derfor mer omfattende enn ved tidligere valg, da kretser som tidligere tilhørte andre bydeler også var med på forsøket. Bydelsvalget omfattet i 2003 bydel Sagene-Torshov som er ny bydel 3 – Sagene; bydelene Bøler, Manglerud, Østensjø med tillegg av Trasopp som er ny bydel 8 – Østensjø; Stovner med tillegg av Høybråten som er ny bydel 10 – Stovner; Røa og Vinderen med unntak av Gaustad som er ny bydel 14 – Vestre Aker. Enkelte valgkretser gjennomførte derfor direkte valg for første gang, mens andre valgkretser gjennomførte direkte valg for tredje gang.

---

1. Jeg gjør nærmere rede for denne ordningen noe senere i rapporten.

Følgende problemstillinger står sentralt i rapporten:

**Listesituasjonen.** Fanger man opp et lokalt spesifikt engasjement i form av lokale lister? Tidligere evalueringer fant ikke de tilløp til lokale lister som de forventet å finne. Selv om det var noe lokal variasjon som listesamarbeid mellom Sp og Miljøpartiet De Grønne, var det i stor grad de allerede etablerte politiske partiene som stilte til valg også i bydeler med direkte valg. Når nå forsøket gjennomføres for tredje gang, er det rimelig å forvente at ordningen med direkte valg er mer kjent hos lokale interesser, og at disse i større grad stiller egne lokale lister.

**Valgdeltakelse.** Er det tegn til at deltakelsen er høyere i bydeler som gjennomfører direkte valg? Finner vi en læringseffekt, dvs at deltakelsen i bydelsvalgene øker ettersom velgerne blir kjent med ordningen?

**Valgutfallet.** Er det store variasjoner i partienes oppslutning mellom de forskjellige bydelene? Hva betyr dette for ideen om politisk representasjon?

Før jeg går i gang med de empiriske analysene skal jeg først kort gjøre rede for bakgrunnen for forsøket med direkte valg til bydelsutvalg, og noen hovedkonklusjoner fra de tidligere evalueringene.



---

## Bakgrunn og evalueringene i 1995 og 1999

Siden 1988 har Oslo kommune delegert betydelig myndighet til 25 bydelsforvaltninger. Bydelsforvaltningen er ledet av bydelsutvalget, som blir oppnevnt av bystyret. Den partipolitiske sammensetningen i bydelsutvalgene speiler derfor i stor grad den partipolitiske sammensetningen av bystyret.<sup>2</sup> Forsøket med direkte valg til bydelsutvalg bryter derfor med den vanlige ordningen. Representantene i bydelsutvalgene som inngår i forsøket blir valgt direkte av borgerne i den enkelte bydel.

Hensikten med forsøket med direktevalg til bydelsutvalg ble definert som følgende:

Hovedmålsettingen med forsøket må være å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltakelse og økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene<sup>3</sup>.

Klausen mfl (2002: 19) mente at forsøket også måtte defineres som et demokratiforsøk. Dette fordi den eneste formelle endringen som lå i forsøket var knyttet til representasjonsgrunnlaget for medlemmene i bydelsutvalgene. Bydelsutvalgene i forsøksbydelene hadde ikke fått noen andre oppgaver å ivareta. I forbindelse med bydelsreformen i 2004 fikk imidlertid samtlige 15 bydeler nye oppgaver. Tre bydeler fikk i tillegg en del såkalte forsøksoppgaver.<sup>4</sup> En av disse bydelene er Vestre Aker, som har direkte valgt bydelsutvalg. De to andre bydelene, Grünerløkka og Bjerke, har bydelsutvalg som er oppnevnt av bystyret. Disse tre bydelene ble valgt blant annet for å studere forskjeller mellom bydeler med direkte valgte bydelsutvalg og bydeler med oppnevnte bydelsutvalg.<sup>5</sup>

---

2. For en gjennomgang av ordningen se Hagen, Klausen og Aardal (1998: 16-20). Ordningen gjennomgås også mer i detalj senere i rapporten.

3. Byrådsak 65/94, s 7.

4. Se byrådsak 57/02, byrådsak 280/02, byrådsak 1125/03.

5. Dette forsøket vil først evalueres etter to år.

Hovedkonklusjonene fra evalueringene av forsøkene i 1995 og 1999 er ved første øyekast ganske negative. Her heter det at «forsøket ikke har ført til noen bred mobilisering av politisk deltakelse blant innbyggerne i forsøksbydelene, kunnskapene har økt ubetydelig, og holdningene er i liten grad endret» (Klausen mfl 2002: 161).

Selv om forsøket karakteriseres som mislykket når det gjelder å øke deltakelsen, argumenteres det for at forsøket er introdusert på en tid da valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalg er sterkt fallende. Klausen mfl (2002: 162) hevder derfor at det er urealistisk å tro at dette forsøket kan snu en trend som har røtter i store samfunnsmessige endringer.

Forsøket hadde først og fremst virkning på dem som ble direkte berørt av ordningen, nemlig bydelspolitikere selv. De direkte valgte bydelspolitikere opplever det å være folkevalgt som viktig og meningsfullt, og føler seg friere enn sine oppnevnte kollegaer. Med tanke på det betydelige ansvaret som er tillagt bydelspolitikere mener Klausen mfl (2002: 162) at disse virkningene ikke er ubetydelige.

---

## 2003 – listesituasjonen, valgdeltakelse og representasjon

Dette kapitlet tar for seg de tre hovedproblemstillingene i denne rapporten. Først diskuterer jeg listesituasjonen i bydelene, deretter valgdeltakelsen, før jeg til slutt diskuterer hva direkte bydelsvalg betyr for ideen om politisk representasjon.

### Listesituasjon

Forsøket med direkte valg til bydelsutvalgene hadde dels som mål å mobilisere til mer lokalt engasjement (Klausen mfl 2002). En form for lokalt engasjement kan være at lokale interesser stiller lister på tvers av eller på siden av, de etablerte politiske partiene. Det ble imidlertid også advart mot en slik utvikling. Man fryktet at bydelsutvalgene skulle fylles med aksjons- og protestgrupper som ville gjøre samarbeidet med bystyret veldig vanskelig, samtidig som det ville føre til en svekkelse av det langsiktige politiske arbeidet (Klausen mfl 2002: 32). Erfaringene fra 1995 og 1999 viste at de som var redd for slike aksjonsgrupper bekymret seg unødige. Ved begge valg var det bare de allerede etablerte partiene som stilte liste.<sup>6</sup>

Her er det viktig å understreke at dette selvsagt ikke betyr at lokale interesser ikke er representert i bydelsutvalgene. Men at slike lokale interesser i stor grad kanaliseres gjennom allerede eksisterende politiske partier.

Aardal (2002a: 32) hevder at i den grad det var mulig å se et mønster fra 1995 til 1999 måtte det være at de etablerte partiene hadde styrket sitt grep om bydelsvalget. Innledningsvis gir jeg uttrykk for at vi ved tredje gjennomføring av forsøket kan forvente at lokale interesser har blitt kjent med ordningen, og at slike interesser vil stille lokale lister ved årets valg. Men utviklingen fra

---

6. Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet stilte riktignok fellesliste.

*Tabell 3.1 Antall lister ved kommunevalg og bydelsvalg i 1995 og 1999*

	KV-valg 1995	BU-valg 1995	KV-valg 1999	BU-valg 1999	KV-valg 2003	BU-valg 2003
Torshov	17	8	19	8	18	8
Østensjø	17	9	19	8	18	8
Stovner	17	9	19	8	18	7
Vestre Aker	17	9	19	6	18	8

1999 til valget i 2003 har ikke endret på inntrykket fra de to første valgene. Også ved valget i 2003 var det bare de etablerte partiene som stilte lister.

Tabell 3.1 viser antallet lister som stilte til valg ved kommunevalget og bydelsvalget i 1995, 1999 og 2003. Tabellen viser at antallet lister som stiller til valg i kommunevalget er mye høyere enn antallet lister som stiller i bydelsvalg. Dette gjelder for alle tre valg. Mens det i kommunevalget stilte lokale lister som Oslo byaksjon, var det bare Høyre, Ap, FrP, SV, KrF, RV, Venstre og en felleliste med Sp og Miljøpartiet De Grønne som stilte i bydelsvalget. Fellelisten mellom Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne stilte ikke i bydelsvalget i Stovner bydel.

En viktig grunn til at det er såpass få lister som stiller i bydelsvalget sammenlignet med kommunevalget, er antageligvis muligheten for å vinne et mandat. Mens det er 59 mandater som skal fordeles i kommunevalget, er det bare 15 mandater det kjempes om i bydelsvalget.<sup>7</sup> Dette gjør at sannsynligheten for å bli representert for andre enn de etablerte partiene er relativt liten (Klausen mfl 2002: 33).

Som Aardal (2002a) påpeker er det ikke gitt at lokale aksjonsgrupper aldri vil stille lister, selv om dette ikke har hendt til nå. Saker eller hendelser med stor betydning for bydelen som ikke fanges opp av eksisterende politiske partier kan føre til at lokale protest- og aksjonsgrupper stiller lister i bydelsvalget. Men dette har vi altså ikke sett antydninger til i noen av bydelene på tre forsøk.

## Valgdeltakelse

I dette avsnittet skal vi se nærmere på valgdeltakelse og forsøket med direkte valg til bydelsutvalg. Her er forholdet mellom deltakelse i kommunevalget og bydelsvalget av spesiell interesse. Direkte bydelsvalg har nå blitt gjennomført tre ganger. Dette gjør at også utviklingen over tid er et viktig moment.

7. I forbindelse med bydelsreformen 2004, ble antall representanter i bydelsutvalgene utvidet fra 13 til 15.

*Tabell 3.2 Valgdeltakelse i kommunevalg og bydelsvalg i bydelene i 1995, 1999 og 2003*

	KV 1995	KV 1999	KV 2003	Endring 99-03	BU 1995	BU 1999	BU 2003	Endring 99-03
Sagene	59,3	52,3	56,0	+ 3,7	50,2	44,9	49,7	+ 4,8
Østensjø	68,6	63,1	65,0	+ 1,9	61,3	54,5	60,1	+ 5,6
Stovner	62,3	56,8	57,4	+ 0,6	56,8	52,8	54,0	+ 1,2
Vestre Aker	72,9	66,9	69,3	+ 2,4	67,7	60,7	64,5	+ 3,8
Gj.snitt A*	64,9	58,6	62,8	+ 4,2	58,0	52,2	57,8	+ 5,6
Gj.snitt B*	65,8	59,8	61,9	+ 2,2	59,0	53,2	57,1	+ 3,9
Oslo	69,4	63,3	61,8	- 1,5				

\* Gjennomsnitt A er beregnet ved å summere alle som stemte i de fire bydelene i forhold til alle som hadde mulighet til å stemme.

\*\* Gjennomsnitt B er beregnet ved å summere den prosentvise deltakelsen i hver enkelt bydel og dele på antall bydeler.

Aardal (2002a) konkluderer i sine analyser av bydelsvalgene i 1995 og 1999 at forsøket ikke har mobilisert velgerne. I den sammenheng viser han til at deltakelsen i bydelsvalg ligger langt under deltakelsen i kommunevalget både i 1995 og i 1999. Som tabell 3.2 viser, gjelder dette også for valget i 2003.

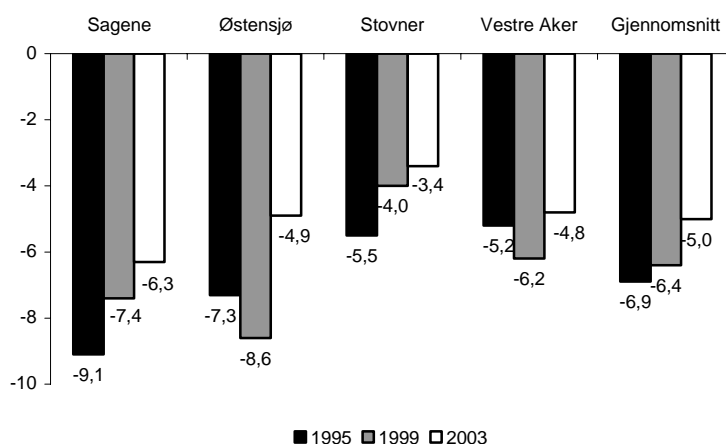
Tabellen viser at gjennomsnittet for valgdeltakelsen i bydelsvalget var 57.8 prosent, mens deltakelsen i kommunevalget i de fire bydelene var på 62.8 prosent. For hele Oslo var valgdeltakelsen 61.8 prosent. Deltakelsen i bydelsvalget ligger altså fortsatt godt under deltakelsen i kommunevalget.

Om vi ser på utviklingen over tid finner vi imidlertid et interessant mønster. Tabellen viser at mens valgdeltakelsen i Oslo sank med 1.5 prosentpoeng fra 1999 til 2003, økte deltakelsen i kommunevalget de fire bydelene med 4.2 prosentpoeng. Deltakelsen i bydelsvalget økte betraktelig med 5.6 prosentpoeng fra forrige valg.

Deltakelsen i bydelsvalget økte mest i Østensjø. Mens bare 54.5 prosent deltok i 1999 økte andelen til 60.1 prosent i 2003. I Sagene bydel økte deltakelsen med i underkant av fem prosentpoeng, og den økte med nesten fire prosentpoeng i Vestre Aker bydel. Her er det viktig å understreke at bydelene ble kraftig utvidet i forbindelse med bydelsreformen. Mens den tidligere bydelen, Bøler, bare bestod av kretsene Ulsrud vgs og Rustad skole, omfatter den nye bydelen, Østensjø, hele ti kretser. Den økte deltakelsen kan derfor være et resultat av at deltakelsen i de nye kretsene i bydelen tradisjonelt er høyere enn i de gamle. Dette gjør at det er nødvendig å se nærmere på utviklingen i kretsene som har gjennomført bydelsvalg tre ganger. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.

Når en introduserer en ny ordning som direkte valg til bydelsutvalg, kan en ikke forvente at deltakelsen vil være like høy som ved kommunevalget. Deltakelsen ved kommunevalget har for eksempel alltid vært høyere enn ved fyl-

Figur 3.1 Differansen mellom deltakelse i kommunevalget og bydelsvalget for bydelene. Prosentpoeng



Kilde: Tallene for 1995 og 1997 er hentet fra Klausen mfl (2002) side 35.

kestingsvalget (Aardal 2002b: 13). Det er derfor av interesse å se nærmere på hvordan avstanden mellom deltakelse i kommunevalget og bydelsvalget har utviklet seg over tid. Om differansen i deltakelse mellom disse to valgene avtar betyr det at velgerne deltar i større grad jo mer kjent de blir med ordningen. Figur 3.1 viser differansen mellom deltakelse i kommunevalget og bydelsvalget for de fire bydelene. Figuren viser at differansen mellom deltakelsen i kommunevalget og bydelsvalget avtar fra i underkant av sju prosentpoeng i 1995 til fem prosentpoeng i 2003. I Sagene og Stovner bydel blir differansen mindre for hvert valg, men i Østernsjø og Vestre Aker bydel øker differansen fra 1995 til 1999, for så å avta kraftig i 2003. Avstanden mellom deltakelse i kommunevalget og bydelsvalget avtar altså over tid. Dette tyder på at folk deltar i større grad etter hvert som de blir kjent med ordningen.

Ovenfor så vi at valgdeltakelsen ved bydelsvalgene fortsatt ligger godt under deltakelsen ved kommunevalget. Men mens valgdeltakelsen i Oslo fortsatte å synke i 2003, økte den som sagt i bydeler som gjennomførte bydelsvalg. Dette peker i retning av at bydelsvalg virker mobiliserende. Men fordi bydelene ved valget i 2003 omfattet flere kretser enn ved valget i 1999 kan dette være et resultat av at disse nye kretsene tradisjonelt har høyere valgdeltakelse.

*Tabell 3.3 Valgdeltakelse i kommunevalget i 1995, 1999 og 2003 for kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger*

Krets	Deltakelse			Endring	
	1995	1999	2003	95-99	99-03
<b>Sagene- Torshov:</b>					
Sagene samfunnshus	60,0	52,9	60,6	-7,1	7,7
Sandaker vgs	59,2	53,6	55,5	-5,6	1,9
Lilleborg skole	60,5	54,1	59,2	-6,4	5,1
Sagene skole	57,0	46,9	50,7	-10,1	3,8
<b>Bøler:</b>					
Ulsrud vgs	71,1	66,6	67,5	-4,5	0,9
Rustad skole	65,5	58,8	59,7	-6,7	0,9
<b>Stovner:</b>					
Stig skole	61,1	56,1	53,2	-5,0	-2,9
Vestli skole	66,3	59,2	55,9	-7,1	-3,3
Stovner vgs	60,7	55,2	52,8	-5,5	-2,4
Stovner skole	60,8	56,2	55,5	-4,6	-0,7
<b>Røa:</b>					
Huseby skole	76,3	69,9	71,1	-6,4	1,2
Hovseter skole	67,6	62,6	62,9	-5,0	0,3
Voksen skole	74,5	67,9	69,3	-6,6	1,4
<b>Gj.snitt krets</b>					
Gj.snitt krets	64,7	58,5	59,5	-6,2	1,1
Oslo	69,4	63,3	61,8	-6,1	-1,5

Bydelsreformen gjør det altså nødvendig å trekke analysene ned på krets-nivå. La oss først se nærmere på deltakelsen i kretser som har gjennomført bydelsvalg flere ganger. Tabell 3.3 viser deltakelsen i kommunevalget i 1995, 1999 og 2003 for kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger. Tabellen viser at fra 1995 til 1999 falt deltakelsen i kretser som gjennomførte bydelsvalg omtrent like mye som deltakelsen for hele Oslo. Fra 1999 til 2003 ser vi det samme mønsteret som vi så i analysene på bydelsnivå. Mens den gjennomsnittlige deltakelsen i Oslo fortsetter å falle, øker deltakelsen i kretser som gjennomfører bydelsvalg. Dette er særlig på grunn av utviklingen i gamle bydel Sagene-Torshov. Deltakelsen i denne bydelen sank riktignok mer enn oslogjennomsnittet fra 1995 til 1999, men økte kraftig fra 1999 til 2003. Deltakelsen i kretsene i gamle Bøler og Røa bydeler går litt fram, mens deltakelsen i kretsene som tilhørte gamle Stovner bydel faller litt.

La oss nå se nærmere på valgdeltakelsen ved bydelsvalg i kretser som har gjennomført forsøket tre ganger.

*Tabell 3.4 Valgdeltakelse ved bydelsvalget i 1995, 1999 og 2003 for kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger*

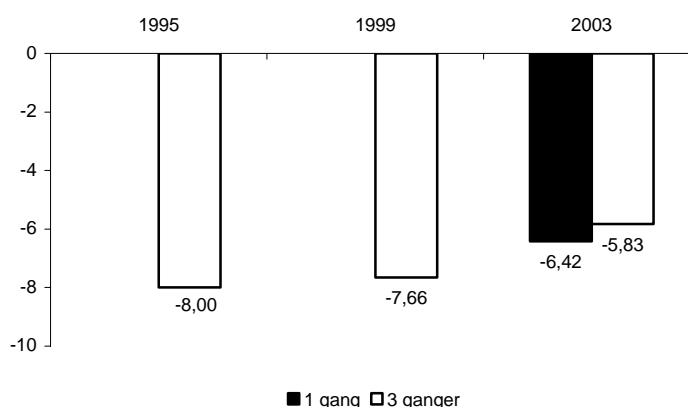
Krets	Deltakelse			Endring	
	1995	1999	2003	95-99	99-03
<b>Sagene-Torshov:</b>					
Sagene samfunnshus	49.3	45.3	53.9	-4.0	8.7
Sandaker vgs	48.9	45.9	47.6	-3.1	1.8
Lilleborg skole	53.1	44.1	52.2	-9.0	8.1
Sagene skole	45.4	37.1	42.1	-8.3	5.0
<b>Bøler:</b>					
Ulsrud vgs	64.1	58.5	62.4	-5.6	3.9
Rustad skole	56.5	47.5	54.5	-8.9	7.0
<b>Stovner:</b>					
Stig skole	53.1	50.5	49.9	-2.5	-0.7
Vestli skole	60.9	53.5	51.1	-7.4	-2.4
Stovner vgs	51.2	49.0	48.9	-2.3	-0.1
Stovner skole	55.4	51.2	51.1	-4.3	-0.1
<b>Røa:</b>					
Huseby skole	63.9	59.8	63.8	-4.2	4.0
Hovseter skole	61.1	53.6	57.7	-7.5	4.1
Voksen skole	73.5	64.5	62.9	-9.1	-1.6
<b>Gj.snitt krets bydelsvalg</b>					
Gj.snitt krets bydelsvalg	56.7	50.8	53.7	-5.8	2.9
Valgdeltakelse Oslo	69,4	63,3	61,8	-6,1	-1,5

Vi ser det samme mønsteret for deltakelsen i bydelsvalget som vi gjorde for deltakelse i kommunevalget. Deltakelsen øker sammenlignet med det foregående valget. For noen kretser er imidlertid økningen større i bydelsvalget enn den var i kommunevalget. I to av kretsene på Torshov økte deltakelsen med mer enn åtte prosentpoeng. Og mens deltakelsen i gamle Bøler bydel ikke økte særlig ved kommunevalget, økte den nesten fire prosentpoeng på Ulsrud og sju prosentpoeng på Rustad skole. I kretsene som tilhørte gamle Stovner bydel går imidlertid deltakelsen noe tilbake. Det er altså en viss forskjell mellom kretsene når det gjelder endring i valgdeltakelse. Denne forskjellen ser i stor grad ut til å følge de gamle bydelsgrensene.

Ovenfor så vi at avstanden mellom deltakelsen i kommunevalget og bydelsvalget har avtatt over tid. Som sagt førte bydelsreformen til at noen kretser gjennomførte bydelsvalg for første gang. Jeg skal derfor se nærmere på avstanden mellom deltakelse i kommunevalg og bydelsvalg i kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger sammenlignet med kretser som bare har gjennomført bydelsvalg en gang.



Figur 3.2 Differanse mellom deltakelse i kommunevalg og bydelsvalg for tre valg. Gjennomsnitt for 13 kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger og 14 kretser som har gjennomført bydelsvalg en gang. Prosentpoeng



Note: Gjennomsnittet er beregnet med utgangspunkt i deltakelsen i den enkelte krets. Altså, summen av kretsene dividert på antall kretser.

Figuren viser at den gjennomsnittelige differansen mellom deltakelse i kommunevalget og deltakelse i bydelsvalget blir mindre for hvert valg. Mens differansen var på hele åtte prosentpoeng i 1995 var den godt under seks prosentpoeng i 2003. Figuren viser også at differansen er noe større i kretser der bydelsvalg ble gjennomført for første gang sammenlignet med kretser som har gjennomført forsøket tre ganger. Denne utviklingen tyder på at folk deltar i større grad etter hvert som ordningen blir kjent for dem.

### Oppsummering valgdeltakelse

- Deltakelsen er fortsatt lavere i bydelsvalget enn i kommunevalget
- Avstanden i deltakelse mellom bydelsvalget og kommunevalget har imidlertid avtatt.
- Det er en tendens til økt valgdeltakelse i kommunevalget og bydelsvalget i kretser som har gjennomført direkte bydelsvalg tre ganger.

Deltakelsen er fortsatt lavere ved bydelsvalg enn ved kommunevalg. Men resultatene av analysen peker likevel i retning av at ved tredje gjennomføring har engasjementet økt i bydeler med direkte bydelsvalg. Mens valgdeltakelsen for Oslo synker, øker deltakelsen både i kommunevalget og bydelsvalget for bydeler som gjennomfører direkte bydelsvalg. Grunnene til dette kan være

sammensatte, men det er mulig at engasjement for lokale bydelsaker har fått bydelens innbyggere til å delta i større grad.

## Partisammensetning – spørsmålet om representasjon

Direktevalg til bydelene har også med politisk representasjon å gjøre. Mens forsøksordningen med direktevalg gjør at innbyggerne i bydelene selv bestemmer hvem som skal representere dem, er den vanlige ordningen noe annerledes.

Bydelsrepresentantene oppnevnes vanligvis av kommunestyret etter en bestemt fordelingsnøkkel. Om ett parti får 15 representanter i bystyret, skal det også ha 15/59 deler av alle bydelsrepresentantene.

Selve fordelingen skjer gjennom forhandlinger partiene imellom, og skillet mellom borgerlig og sosialistisk strukturerer forhandlingene. Ved de tre siste periodene har de borgerlige partiene hatt et knapt flertall. Dette betyr at en risikerer at borgerlige partier får flertall i alle bydelsutvalgene, slik utfallet ble etter valget i 1999.

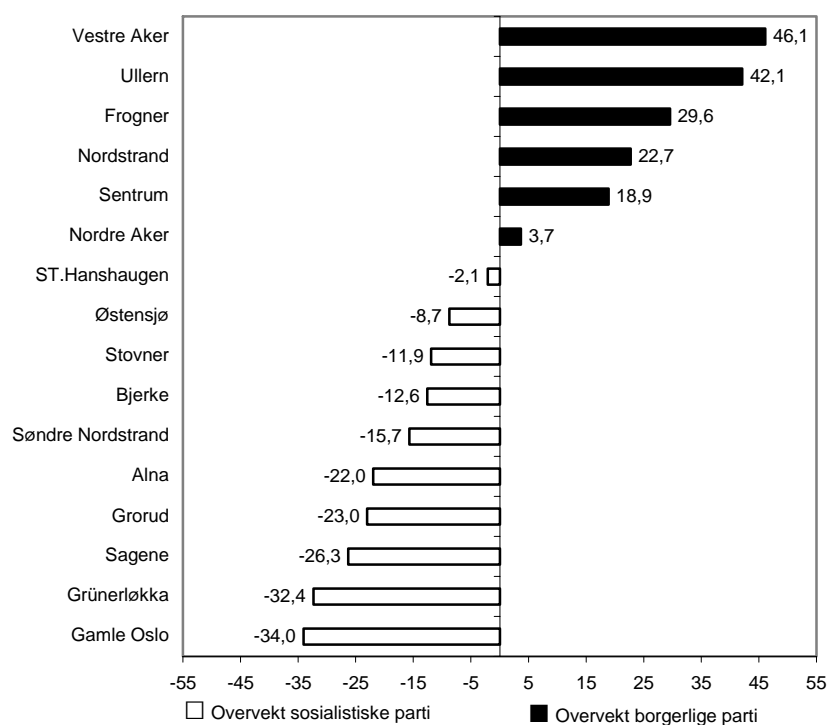
Etter valget i 2003 fikk Ap, SV og RV flertall i fire av elleve bydeler som bystyret oppnevnte. De borgerlige partiene kunne, teoretisk sett, med sitt flertall i bystyret ta flertallet i alle bydelsutvalgene.<sup>8</sup>

Det er ingen tvil om at direkte valg gjør at bydelsutvalgene får en partisammensetning som passer mye bedre overens med opinionen i bydelen. Aar-dal og Klausen (2002: 250-251) viser at i 1999 ville det borgerlige flertallet ha forsvunnet i 10 av 22 bydeler om en hadde lagt resultatet fra kommunevalget i bydelene til grunn for fordelingen. Ulike bydeler i Oslo har ulike politiske preferanser. Figur 3.3 illustrerer dette.

---

8. Unntatt de fire bydelene med direktevalg.

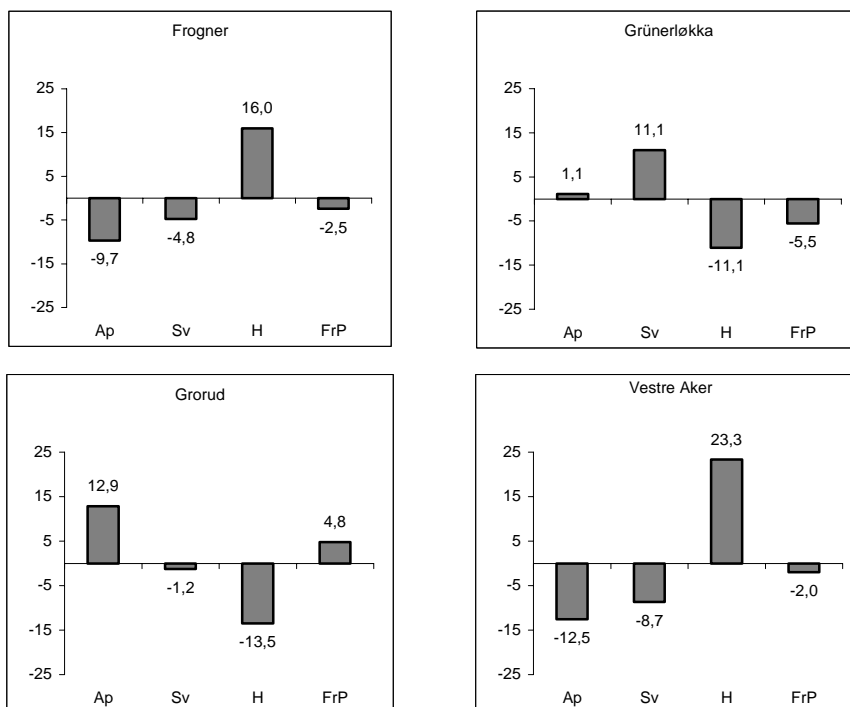
Figur 3.3. Forholdet mellom oppslutningen om borgerlige og sosialistiske partier i Oslos bydeler. Stemmegivning ved kommunevalget i 2003. Prosentdifferanser



Note: Prosentdifferansen er beregnet ved å trekke oppslutningen om de sosialistiske partiene fra oppslutningen om de borgerlige partiene (borgerlig – sosialistisk).

Figuren viser at de borgerlige partiene har klart flertall i fem bydeler, mens de sosialistiske partiene har klart flertall i ni bydeler. I to av bydelene er det bare noen få prosentpoeng som skiller blokkene. Med dagens ordning risikerer altså åtte bydeler med klart sosialistisk flertall å få et bydelsutvalg med borgerlig flertall. Med et litt annerledes valgresultat ville også de fem bydelene med borgerlig flertall risikere å få bydelsutvalg der Ap, SV og RV har flertall. Som sagt er sammensetningen av bydelsutvalgene et resultat av politiske forhandlinger, og ved valget i 2003 fikk fire av de oppnevnte bydelsutvalgene sosialistisk flertall. Dette var Grünerløkka, Grorud, Alna og Bjerke. Tre av bydelene med sosialistisk flertall gjennomførte direkte valg. Dermed fikk de fleste bydelene et bydelsutvalg som stemte overens med valgresultatet etter det grove skillet mellom borgerlige og sosialistiske partier. Forhandlingene resulterte likevel i at blant annet lederen for bydelsutvalget på Ullern kommer

Figur 3.4 Differansen mellom Ap, SV, H og FrPs oppslutning i hele Oslo og i bydelene Frogner, Grünerløkka, Grorud og Vestre Aker



fra Ap, og at Søndre Nordstrand og Gamle Oslo der Ap, SV og RV har et klart flertall hos velgerne, har bydelsutvalg med borgerlig flertall.

Det er ikke bare oppslutningen om de to blokkene som varierer mellom bydelene. Oppslutningen mellom partiene innad i blokkene varierer også ganske kraftig. Figur 3.4 illustrerer dette.

Figuren viser differansen mellom Ap, SV, FrP og Høyres oppslutning i fire utvalgte bydeler og partienes oppslutning i Oslo.<sup>9</sup> På Frogner er oppslutningen om Høyre 16 prosentpoeng (pp) høyere enn den er for hele Oslo, mens FrP har en oppslutning som ligger litt under partiets oppslutning for Oslo. På Grorud ligger Ap 13 pp over oslogjennomsnittet, mens SV ligger litt under sitt oslogjennomsnitt. På Grünerløkka står SV sterkt, mens oppslutningen om Ap ikke er særlig høyere enn den er for hele Oslo. I Vestre Aker bydel har Høyre

9. Bydelene er valgt ut for å illustrere forskjellene i partienes oppslutning i ulike deler av Oslo.

hele 23.3 pp høyere oppslutning enn i Oslo, mens oppslutningen om FrP er litt lavere enn for hele Oslo.

Figur 3.3 og 3.4 illustrerer hvordan bydelsutvalg som i stor grad speiler partisammensetningen i bystyret umulig kan være representativt for bydelenes velgere. Aardal (2002a: 45) betegner den vanlige måten å peke ut bydelsutvalg som demokratisk betenkelig, særlig tatt i betraktning den omfattende delegeringen av myndighet og økonomisk ansvar som har funnet sted. Aardal fortsetter:

Uansett direktevalg eller indirekte oppnevning av medlemmer til bydelsutvalgene, fungerer ikke den eksisterende ordning tilfredsstillende når det gjelder hensynet til lokale velgerpreferanser.

Argumentene for eller mot direkte valg til bydelsvalg når det kommer til representasjon kan grupperes langs tre dimensjoner:

*(i) Politiske styringsorganer bør reflektere preferansene til innbyggerne i det geografiske området medlemmene av institusjonen er ment å representere.*

Politisk representasjon kan påstås å begynne og «ende» med valg. Innbyggerne velger representanter, og deres preferanser inngår på den måten i prosessen. Samtidig gis representantene mandat til å ta beslutninger på vegne av borgerne. Om borgerne ikke er fornøyd med representantene kan de gi mandata til noen andre ved neste valg. Representantene må altså være lydhøre ovenfor velgerne, og velgerne må gis mulighet til å plassere ansvaret (se Narud og Valen: 146).

Den vanlige måten å oppnevne representanter til bydelsutvalgene er noe helt annet enn den ovenfor beskrevne representasjonsprosessen. Litt spissformulert kan en si at bydelsutvalgene mer representerer bystyret. Den eksisterende ordningen synes først og fremst å bli begrunnet med følgende argument:

*(ii) Bydelsutvalgene bør speile bystyret slik at det ikke skapes samarbeidsvansker mellom bydelsutvalgene og bystyret / byrådet.*

Dette argumentet finner den tidligere evalueringen liten empirisk støtte for. De finner ingen indikasjoner på at bydelsutvalg med annen flertallskonstellasjon enn bystyret i større grad gir opphav til konflikt mellom nivåene. I de tilfeller der konflikt har oppstått, har også partigruppene gått mot sine partifeller i bystyret (Klausen mfl: 162-163).

I tillegg til dette er det et argument for den eksisterende ordningen knyttet til politiske nivå og plassering av ansvar:

*(iii) Bydelsutvalgene bør speile bystyret slik at det ikke blir forvirring angående hvilket nivå som har ansvaret for den førte politikken.*

Handlingsrommet til bydelene kan låses ved at de blir gitt trange økonomiske rammer fra bystyret. Dette kan skape forvirring når det gjelder hvor ansvaret for den førte politikken bør ligge.

Dette siste punktet er aktualisert gjennom sluttrapporten til maktutredningen. Nærmere bestemt debatten om forholdet mellom staten og kommunene (NOU 2003: 19, s 28). Staten pålegger kommunen oppgaver, men gir dem ikke store nok økonomiske rammer til å løse oppgavene tilfresstillende. Kommunene blir sittende med ansvar uten makt, og dette forklarer ifølge maktutrederne lokaldemokratiets krise. Det blir vanskelig for borgerne å plassere ansvar. Er det kommunepolitikerne som bør skiftes ut, eller ligger ansvaret hos de sentrale myndigheter som en liten kommune vanskelig kan endre den politiske sammensetningen av?

En slik utvikling er selvsagt bekymringsfull, men det er antageligvis ytterst få som vil hevde at det er en god ide å la kommunene speile Stortinget slik at ansvaret lettere kan plasseres.

Dette er en stor demokratisk diskusjon som fortjener større plass. Jeg nevner den likevel fordi argumenter knyttet til representasjon og ansvarplassering er vel så relevante som deltakelsesargumenter når det gjelder spørsmålet om framtidige bydelsvalg.<sup>10</sup>

---

10. I debatten om innføring av direkte valg til bydelsutvalg går de partipolitiske skillelinjer mellom borgerlige partier, som er mest skeptiske, og sosialistiske, som er mer positive til innføring av direktevalg. Se for eksempel byrådsak 100/02.

---

## Oppsummering og konklusjon

Ved tredje gjennomføring av forsøket med bydelsvalg er det ingen tegn til at lokale interesser stiller lister på tvers av eller på siden av de etablerte partiene. Bortsett fra en fellesliste mellom Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne, stilte bare Høyre, Ap, FrP, SV, KrF, RV og Venstre til valg i bydelsvalgene. I den grad man forventet at direkte bydelsvalg skulle føre til at lokale interesser stilte lister, slo ikke disse forventningen til.

Valgdeltakelsen er fortsatt lavere ved bydelsvalg enn ved kommunevalg. Avstanden i deltakelsen mellom kommunevalget og bydelsvalget har imidlertid avtatt over tid. Det er også en tendens til at valgdeltakelsen øker i bydeler som gjennomfører bydelsvalg. Dette gjelder både for deltakelse ved kommunevalget og bydelsvalget. Ved tredje gangs gjennomføring finner vi altså en viss deltakelseeffekt.

Direktevalg fører til at bydelsutvalgene i mye større grad gjenspeiler preferansene til innbyggerne i bydelen. For eksempel risikerer vi med dagens ordning at bydeler med klart sosialistisk flertall får bydelsutvalg der borgerlige partier er i flertall, og omvendt. Spørsmål knyttet til representasjon og direkte bydelsvalg er en stor demokratisk diskusjon som fortjener større plass, og ligger egentlig utenfor denne evalueringens rammer. Jeg tar likevel opp disse problemstillingene da de aktualiserer spørsmålet om direkte bydelsvalg også bør gjennomføres ved framtidige valg. I en slik diskusjon er argumenter knyttet til representasjon og ansvars plassering like relevante som argumenter knyttet til engasjement og deltakelse.

I evalueringen av forsøkene i 1995 og 1999 argumenterer Klausen mfl (2002: 161) at selv om forsøket må karakteriseres som mislykket når det gjelder å øke deltakelsen, må dette forstås i lys av en tid preget av fallende valgdeltakelse. Det er urealistisk å tro at forsøket kan snu en trend med røtter i store samfunnsmessige endringer. Til tross for dette, ved tredje gangs gjennomføring ser det altså ut til at forsøket delvis har klart dette. For vi ser en viss deltakelseeffekt fra 1999 til 2003, og dette peker i retning av at direkte bydelsvalg faktisk stimulerer til økt engasjement.





---

## Litteratur

- Hagen, Terje P.; Jan Erling Klausen og Bernt Aardal (1998): *Direkte valg til bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995 – 1999*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning. NIBRs pluss serie 3.
- Klausen, Jan Erling; Marit Helgesen og Bernt Aardal (2002): *Et valg av betydning? Videreføring av forsøk med direktevalg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning. NIBR rapport 1.
- NOU 2003: 19, *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.
- Aardal, Bernt (2002a): «Valgdeltakelse, valgordning og mandatfordeling» i Klausen, Jan Erling; Marit Helgesen og Bernt Aardal: *Et valg av betydning? Videreføring av forsøk med direktevalg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning. NIBR rapport 1.
- Aardal, Bernt (2002b): «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt» i Bernt Aardal (red) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt og Jan Erling Klausen (2002): «Direkte bydelsvalg i Oslo – enda en mislykket reform?» i Bernt Aardal (red) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Valen, Henry og Hanne Marthe Narud (2003): «Det betingede partimandat. En modell for studiet av politisk representasjon», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19: 145-173.



# Institutt for samfunnsforskning

## Rapport 2004:5

<i>Forfatter/Author</i> Rune Karlsen
<i>Tittel/Title</i> Direkte valg til bydelsutvalg i Oslo 2003 Deltakelse og representasjon
<i>Sammendrag</i> I 2003 gjennomførte fire av Oslos bydeler for tredje gang forsøk med direkte valg til bydelsutvalg. Denne rapporten ser nærmere på betydningen bydelsvalg har for deltakelse og valgutfall, og følger opp evalueringene av valgene i 1995 og 1999. Tre problemstillinger er sentrale. Skapes det et lokalt engasjement i form av at lokale interesser stiller egne lister? Øker deltagelsen i bydeler som gjennomfører bydelsvalg over tid? Er det store variasjoner i partienes oppslutning mellom de forskjellige bydelene, og hva betyr i så fall dette for ideen om politisk representasjon? Ved tredje gangs gjennomføring er det ingen tegn til at lokale interesser stiller lister på tvers av eller på siden av de etablerte partiene. Valgdeltakelsen er fortsatt lavere ved bydelsvalg enn ved kommunevalget. Vi ser imidlertid en tendens til at valgdeltakelsen øker, både ved kommunevalget og bydelsvalget, i bydeler og kretser som har gjennomført bydelsvalg tre ganger. Bydelsvalg fører også til at bydelsutvalgene i mye større grad speiler preferansene til innbyggerne i bydelene. Når bydelsutvalgene oppnevnes av bystyret risikerer en at bydeler med klart sosialistisk flertall får et bydelsutvalg med borgerlig flertall, og omvendt. I evalueringen av forsøkene i 1995 og 1999 konkluderes det at selv om forsøkene må karakteriseres som mislykket når det gjelder å øke deltagelsen, må dette forstås i lys av en tid med sterk fallende valgdeltakelse. Det er urealistisk å tro at forsøket kan snu en trend med røtter i store samfunnsmessige endringer. Ved tredje gangs gjennomføring ser det ut til at forsøket delvis har klart dette.
<i>Emneord</i> Valg, bydelsvalg, bydelsutvalg, valgdeltakelse
<i>Summary</i> In 2003 the city of Oslo ran direct elections to district councils in four city districts as a trial scheme for the third consecutive time. This report focuses on the consequences direct elections to district councils have on voter turnout and election outcome. The report is structured around three main questions. Do local interest groups run in the district council elections? Is turnout increasing in the districts with direct district council elections? Does party support vary between the different districts of Oslo, and if so, what are the consequences for the idea of political representation? The report shows that only the established political parties run for the district councils. Turnout is still higher in the local Oslo elections than in the district council elections. But while voter participation in Oslo is decreasing, turnout is increasing in the districts with council elections, both in the local Oslo elections and in the district council elections. Directly elected district councils reflect the opinion of the citizens to a much larger degree than the district councils appointed by city council. The evaluation of the elections in 1995 and 1999 concluded that the trial had to be regarded as a failure regarding voter participation. But the decreasing voter participation had its roots in great changes in society, which the trial hardly could be expected to change. In 2003 the trial seems to have done just that.
<i>Index terms</i> Elections, local election, election participation