



Byrådssak /22

Saksframstilling

Vår referanse: 2022/18056-1

Rammer for etablering av bydelsutvalg

Hva saken gjelder:

Budsjettet for 2022 og handlings- og økonomiplan 2022–2025 ble vedtatt av Bergen bystyre 15. desember 2021. Merknad 20 har følgende ordlyd:

Bystyret ber byrådet om å legge fram ei sak til bystyret om direktevalg til bydelsutval og andre former for innbyggjarinvolvering som kan sikre meirdemokrati frå 2023. Saka skal omhandle budsjettmessige konsekvensar av etablering og drift av bydelsutval og om det er statlege ordningar til lokaldemokratiprojekt som kan gje midlar til å etablere bydelsutval eller andre former for innbyggjarinvolvering.

Denne saken har som formål å forankre tidligere vedtak og gi en prinsippavklaring for innføring av bydelsutvalg og videre prosess frem mot direktevalg i 2023, inkludert et oppdatert kostnadsestimat. Denne saken fastsetter de rammer for innføring som er nødvendig for å kunne innføre bydelsutvalg, og beskrive de gjenstående oppgaver og behov for eventuelt nye politiske saker som bygger på rammene som fastsettes i denne sak.

Saken er bygd opp av de følgende delene:

- Bakgrunn
- Oppsummering av bystyrets tidligere vedtak
- Innbyggerinvolvering
- Fastsetting av overordnede rammer for innføring av bydelsutvalg
- Oppfølgingssaker til bystyret
- Økonomiske og administrative konsekvenser
- Problemstillinger knyttet til bydelsutvalg i 2000–2003, 2008–2010 og aktuelle utfordringer med innføring av bydelsutvalg fra valget 2023
- Alternativer til innføring av bydelsutvalg
- Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon

Ny kommunelov gir ikke åpning for at denne type utvalg kan benevnes som bydelsstyre. Denne saken bruker derfor benevnelsen bydelsutvalg. Når det henvises til «bydelsstyrer» fra tidligere bystyresaker skal dette forstås som bydelsutvalg.

Bystyret har i budsjettvedtaket for 2022 satt av 3 mill. kroner som en engangsbevilgning i 2022 til arbeidet med bydelsreform på byrådsiden. Opptrapping av forberedelser for innføring forutsetter tilstrekkelige økonomiske rammer for å kunne sikre nødvendig kapasitet. I tillegg kommer ressursbehov for bl.a. gjennomføring av valg og andre forberedelser for innføring på bystyresiden. Etter innføring er det behov for varige driftsmidler, og det gjøres oppmerksom på de økonomiske bindingene ved at kommuneloven § 5-8 sier at «Kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges i perioden.» Dette innebærer at de økonomiske konsekvensene av å innføre direktevalgte bydelsutvalg vil være gjeldende for hele bystyreperioden 2023–2027.

På bakgrunn av vurderingene som kommer frem i saken, mener byrådet at det er nødvendig å avvente arbeidet med innføring av bydelsutvalg i påvente av forpliktende budsjettvedtak. Dette kan tidligst skje gjennom behandlingen av handlings- og økonomiplan for 2023–2026. Som en konsekvens av dette er det ikke praktisk mulig å gjennomføre direktevalg samtidig med lokalvalget 2023. Dersom bystyret gjør forpliktende budsjettvedtak, vil det fortsatt være mulig å etablere bydelsutvalg for deler av valgperioden 2023–2027. Dette kan for eksempel skje gjennom at bystyret oppnevner representanter til bydelsutvalgene for første periode, gjennom et indirekte valg. Samtidig som byrådet mener at det er nødvendig å sette arbeidet med bydelsutvalg i bero i påvente av forpliktende budsjettvedtak, skal ikke arbeidet med videreutvikling av innbyggerinvolvering i Bergen svekkes.

Tidligere saker om innføring av bydelsutvalg har blitt behandlet av bystyret i forrige bystyreperiode. Dersom bystyret vedtar at det skal innføres bydelsutvalg i neste valgperiode, og gjør nødvendige forpliktende budsjettvedtak i handlings- og økonomiplan for 2023–2026, mener byrådet at det er avgjørende at bystyret også i denne bystyreperioden behandler saker om innføring av bydelsutvalg i sin fulle bredde. Det betyr at tidligere vedtak legges til grunn for byrådets arbeid og vurderinger i saker til bystyret, men at byrådet innstiller til bystyret å fatte vedtak som enten opprettholder eller endrer tidligere vedtak. Dette er også nødvendig pga. nye rammebetingelser eller ny kunnskap på enkelte områder, eller at saksutredningen belyser nye eller mer detaljerte områder.

Bakgrunn

Byrådets arbeid med å utrede grunnlaget for et styrket nærdemokrati og etablering av bydelsutvalg har hatt en tydelig politisk forankring i bystyret. Utgangspunktet for arbeidet er merknad 13 i forbindelse med bystyrets behandling (16.12.15) av budsjettet for 2016:

Bystyret viser til byrådets politiske plattform: «Byrådet ønsker en lokaldemokratireform, og vil i samarbeid med bystyret utrede hvordan en ordning med bydelsdemokrati og tverrfaglighet i bydelene kan se ut. Byrådet ønsker i tillegg å sette ned en eksternt «lokaldemokratikommisjon» som skal gi innspill til bystyrets og byrådets arbeid.

Bystyret ønsker å starte prosessen nå med en lokaldemokratireform for å få styrket nærdemokratiet gjennom politiske bydelsstyrer. Bystyret ønsker videre å få vurdert hvordan økt tverrfaglighet i bydelene og en mulig kommunesammenslåing med omegnskommuner kan integreres i prosessen og skape bedre kommunale tjenester for innbyggerne. Bystyret ønsker derfor at det skal nedsettes et eksternt lokaldemokratiutvalg som skal gi innspill til arbeidet og ber om at Bystyrets Kontor og byrådet samordner prosessene med nærdemokrati og økt tverrfaglighet slik at mandatet for et eksternt lokaldemokratiutvalg kan legges fram for bystyret første halvdel av 2016 sammen med en forventet framdriftsplan.

Denne merknaden er å anse som den første formelle byggesteinen for det videre utredningsarbeidet som har gitt omfattende bystyresaker om nærdemokrati og bydelsutvalg. I denne saken legges følgende bystyresaker til grunn, som alle ble behandlet i forrige bystyreperiode:

- [Sak 176/16 Mandat og fremdriftsplan for lokaldemokratireformen](#)
- [Sak 231/17 Nærdemokratireform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget](#)
- [Sak 235/18 Et styrket nærdemokrati](#)
- [Sak 144/19 Nye bydelsstyrer – mandat, oppgaver og fullmakter](#)

I tillegg beskriver [bystyresak 263/21 kommunens arbeid med videreutvikling av lokaldemokratiet i Bergen](#), spesielt innenfor innbyggerinvolvering. Den konkrete

bystyresaken omhandler utlysning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) om å bli foregangskommune for utvikling av lokaldemokratiet, som bystyret vedtok å søke på. Bergen kommune har blitt invitert til å delta i dette toårige, nasjonale lokaldemokratiprogrammet.

Bydelsutvalgene vil ut fra premissene i tidligere vedtak ha to hovedformål:

1. Å være et representativt folkevalgt organ på bystyresiden som behandler saker utredet av byrådet
2. Å være en arena for innbyggerinvolvering og innbyggerdeltakelse i henhold til kommunelovens formålsparagraf «*Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.*». Et hovedelement vil være videreutvikling av demokratiaspektet i form av innbyggerdeltakelse opp mot kommunens oppgaveløsning.

Oppsummering av bystyrets tidligere vedtak

Punktene under er en overordnet oppsummering av bystyrets tidligere vedtak.

Overordnet

- Formålet med å opprette bydelsutvalg er å styrke nærdemokratiet og øke muligheten for innbyggerinvolvering
- Det er ikke aktuelt at bydelsutvalgene har tilsvarende mandat som i perioden 2000–2004 (med driftsoppgaver).

Rammer

- Det etableres åtte bydelsutvalg med utgangspunkt i bydelene Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad og Åsane.
- Målet er at bydelsutvalgene skal kunne velges ved direktevalg i lokalvalget i 2023.
- Det skal vurderes ordninger som sikrer god representativitet, inkludert en ordning med utjevningsmandater.
- Bydelsutvalgene skal bestå av 13–17 faste medlemmer pluss varamedlemmer. Faste medlemmer av bystyret kan ikke velges til bydelsutvalgene. Endelig antall må sees i sammenheng med ordninger som sikrer god representativitet.
 - Delen av vedtaket om at faste medlemmer av bystyret ikke kan velges til bydelsutvalgene er juridisk betenkelig, og en slik begrensning må utredes nærmere.
- Bystyret er positive til 16-årig stemmerettsalder ved direktevalg til bydelsutvalg.
- Bystyret har bedt om vurdering av ulike innbyggerinvolveringsmetoder som et supplement til bydelsutvalg.
- Det utarbeides mer presise kostnadsestimater knyttet til etablering og drift av bydelsutvalg.

Mandat

- Endelig vedtak av mandat for bydelsutvalg er ikke vedtatt av bystyret. Bystyret vedtok i sak 144/19 at bystyret slutter seg til de prinsipper og rammer i saken som er trukket opp for bydelsutvalgenes arbeid, hva angår mandat, oppgaver og fullmakter, og at de legges til grunn for arbeidet med å utarbeide styrende dokumenter for bydelsutvalgenes virksomhet.
- I utgangspunktet bør bydelsutvalgenes mandat være så bredt at det enkelte utvalg i prinsippet kan engasjere seg i alle typer oppgaver som har et nedslagsfelt på bydelsnivå. En viktig begrensning i et slikt mandat er at bydelsutvalget ikke har mandat til å styre kommunens lokale tjenesteproduksjon.

- Bydelsutvalgenes mandat i denne sammenheng må heller ikke strekkes så langt at bydelsutvalget gis en oppfatning om at utvalget kan sette dagsorden for byrådet. Dette tilligger det bystyret å gjøre som kommunens øverste organ.
- Fatte vedtak og foreta innstillinger til andre organ på bystyresiden, i saker bydelsutvalgene får til behandling, og som angår egen bydel.
- Arbeide for å fremme kommunens hovedmålsettinger i sitt virke, slik de fremstår i kommuneplanen, økonomiplanen og andre overordnede planer for Bergen kommune.
- På eget initiativ sette tema på dagsorden lokalt, og som med utgangspunkt i et flertall i bydelsutvalget kan sendes bystyret for vurdering av om bystyret skal be byrådet om å utrede en konkret sak.
- Ta opp saker og problemstillinger som angår egen bydel og innbyggerne der, overfor overordnet organ på bystyresiden.
- Ta stilling til bydelsinitiativ.
- Det enkelte bydelsutvalg kan i prinsippet engasjere seg i alle typer oppgaver som har et nedslagsfelt på bydelsnivå. En viktig begrensning er at bydelsutvalget ikke har mandat til å styre kommunens lokale tjenesteproduksjon.
- Med utgangspunkt i lokale forhold å ta initiativ/stimulere til tverrsektoriell samordning av kommunens tjenester på bydelsnivå basert på de tiltaksmidler som er stilt til bydelsutvalgenes disposisjon.
- Bydelsutvalgene er tildelt kompetanse for å opprette og nedlegge tidsbestemte underutvalg med sikte på god samhandling med innbyggere og organisasjoner og lag.
- Bydelsutvalgene skal legge til rette for en tydeligere innbyggerinvolvering opp mot bydelsutvalgene som folkevalgt organ.
- Ivareta ombudsfunksjonen overfor bydelens befolkning.

Oppgaver

- I tidligere beskrivelser av oppgaver for bydelsutvalgene er det tatt utgangspunkt i at Bergen praktiserer såkalt negativt avgrenset parlamentarisme. I stor grad skal derfor bydelsutvalgene selv definere oppgaver de ønsker å involvere seg i, så lenge oppgaven(e) eller myndigheten ikke er lagt til annet politisk organ, f.eks. byråd, bystyreutvalg eller bystyret selv. Et klart eksempel på dette er driftstjenester.
- Bystyresak 144/19 beskriver en rekke mulige oppgaver et bydelsutvalg kunne involvere seg i. Samtidig vedtok bystyret at bystyret slutter seg til de prinsipper og rammer som er trukket opp for bydelsutvalgenes arbeid og at de legges til grunn for arbeidet med å utarbeide styrende dokumenter for bydelsutvalgenes virksomhet. Det er derfor vedtatt et omriss for mulige oppgaver, men det er behov for endelig fastsettelse gjennom vedtak av styrende dokumenter som vil gi formelle rammer for bydelsutvalgenes handlingsrom.

Innbyggerinvolvering

Formålet med å opprette bydelsutvalg er å styrke nærdemokratiet og øke muligheten for innbyggerinvolvering. Kommunen jobber allerede på mange områder med innbyggerinvolvering, mobilisering og samhandling, bl.a. jf. omtale i [bystyresak 263/21](#) der bystyret besluttet å søke Kommunal- og distriktsdepartementet om å være foregangskommune i et lokaldemokratiprogram.

I søknaden om foregangskommunestatus pekes det på at Bergen kommune er en stor og kompleks organisasjon som må være systematisk for å kunne være godt samordnet, og Bergen kommune planlegger å etablere et *senter for innbyggerinvolvering*, som skal være Bergen kommunes helhetlige tilnærming til det videre arbeidet. Dette skal ikke være en ny enhet i kommunen, men vil være en organisering av det lokaldemokratifaglige arbeidet som allerede gjøres i de ulike avdelingene og enhetene, og som kan utgjøre en faglig plattform for samordning og videreutvikling på området.

Formålet skal blant annet være å:

- sikre god flyt av informasjon internt i organisasjonen
- få en systematisk gjennomgang av kommunens nåværende tiltak
- sette kommunens innbyggerinvolveringsprosjekter i system for å gi synergier mellom pågående prosjekter
- få god oversikt over relevante nasjonale og internasjonale prosjekter
- dele erfaringer og videreformidle beste praksis
- legge til rette for kunnskapsdrevet utvikling på området
- videreutvikle delingskultur, bl.a. gjennom å etablere en digital kunnskapsbank som skal være åpent tilgjengelig også for andre kommuner
- koordinere nettverksaktivitet med andre kommuner mm.
- identifisere aktuelle fremtidige prosjekter, initiativer og samarbeid

Elementet om innbyggerinvolvering og merdemokrati svares ut langs to spor – videreutvikling av innbyggerinvolveringsmetoder i kommunen generelt, og ombudsrollen bydelsutvalgene skal ha som arena for innbyggerinvolvering og innbyggerdeltakelse.»

Selv om kommunens generelle arbeid med innbyggerinvolvering ikke er det samme som bydelsutvalgenes ombudsrolle, må det sikres at arbeidene sees i sammenheng. Bydelsutvalgenes autonomi innenfor definerte rammer er viktig som folkevalgt organ. Bydelsutvalgene skal derfor innenfor disse gitte rammer selv kunne definere egne oppgaver. Det betyr også at de enkelte bydelsutvalgenes utøvelse av ombudsrollen gjennom samhandling med innbyggerne kan variere mellom bydelsutvalgene, basert på deres egne prioriteringer og bydelenes ulike behov.

Oppfølgingssaker som skal forberede innføring av bydelsutvalg må avklare om og i hvor stor grad bydelsutvalgene skal ha tilgang på administrativ støtte for fasilitering av innbyggerinvolveringsaktiviteter i regi av bydelsutvalgene. På den ene siden er det hensiktsmessig å bruke av kommunens fagkompetanse for å benytte kunnskapen om god praksis innenfor ulike innbyggerinvolveringsmetoder. Samtidig har ikke kommunen ubegrenset kapasitet til slik bistand, og det er derfor nødvendig å etablere omforente og avklarte ressurs- og kapasitetsrammer for å sikre forutsigbarhet.

Fastsetting av overordnede rammer for innføring av bydelsutvalg

Denne saken fastsetter rammer for innføring av bydelsutvalg, og beskriver behovet for eventuelt nye politiske saker som bygger på rammene som vedtas i denne sak. Under denne overskriften konkretiseres de overordnede rammene som det tas stilling til i denne saken. Under neste overskrift («Oppfølgingssaker til bystyret») beskrives de gjenstående oppgaver og behov for nye politiske saker som bygger på rammene som fastsettes i denne sak.

Formål

Kommunen er en arena for demokratisk styring av lokal samfunnsutvikling og tjenestelevering på kommunenivå. I kommunelovens formålsparagraf (§1-1) er dette sammenfattet slik:

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Basert på det utredningsarbeid som ligger til grunn for tidligere saker til bystyret, vil bydelsutvalgene ha to hovedfunksjoner:

- Å være et representativt folkevalgt organ på bystyresiden som behandler saker utredet av byrådet, der det fattes vedtak eller gis innstilling til andre folkevalgte organ.

- Å være en arena for innbyggerinvolvering og innbyggerdeltakelse i henhold til kommunelovens formålsparagraf. Et hovedelement er videreutvikling av demokratiaspektet i form av innbyggerdeltakelse opp mot kommunens oppgaveløsning

I tillegg legges tidligere vedtak til grunn om at det ikke skal legges driftsoppgaver til bydelsutvalgene. Dette innebærer at nødvendig samordning av kommunens tjenester på tvers av fagmiljøer vil skje i regi av byrådet, med sikte på effektiv bruk av kommunens ressurser. Samtidig skal saksgang og samspill mellom bydelsutvalg og henholdsvis byråd og bystyre/bystyreutvalg videreutvikles, og at bydelsutvalgene kan tilføres flere oppgaver etter hvert.

Antall bydelsutvalg

Tidligere bystyresaker har diskutert ulike modeller for organisering av bydelsutvalg. Bystyresak 235/18 *Et styrket nærdemokrati* diskuterer ulike konsepter, bl.a. et høyere antall bydeler basert på f.eks. 47 valgkretser. I den andre enden diskuteres det å ta utgangspunkt i hvordan en i dag administrativt har organisert mange tjenester gjennom fire byområder. Det pekes på at en løsning med fire bydeler vil kunne komme i konflikt med lokal bydelsidentitet. Arna som en del av Åsane er et eksempel i denne sammenheng. Etter en samlet vurdering ble det vedtatt en ordning med åtte bydeler, baseres på bl.a. kommunesammenslåingen i 1972, og at det er en oppfatning av at dette fortsatt er naturlige identitetsmessige bydeler. Byrådet foreslår å legge tidligere vedtak til grunn i det videre arbeidet.

- Det etableres åtte bydelsutvalg med utgangspunkt i bydelene Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad og Åsane.

Innføringstidspunkt

Byrådet legger til grunn merknad 20 fra vedtak av budsjettet for 2022 og handlings- og økonomiplan 2022–2025: «Bystyret ber byrådet om å legge fram ei sak til bystyret om direkteval til bydelsutval og andre former for innbyggjarinvolvering som kan sikre meirdemokrati frå 2023.»

- Bydelsutvalgene skal kunne velges ved direktevalg i lokalvalget i 2023.

Antall medlemmer per bydelsutvalg

Byrådet legger til grunn tidligere vedtak om at bydelsutvalgene skal bestå av 13–17 faste medlemmer pluss varamedlemmer. Det legges ikke opp til endelig fastsettelse av antall medlemmer per bydel før dette er sett i sammenheng med ordninger som sikrer god representativitet, inkludert en ordning med utjevningsmandater. Dette vil omtales videre i oppfølgingsaker til bystyret.

- Bydelsutvalgene skal bestå av 13–17 faste medlemmer pluss varamedlemmer.

Detaljerings av økonomiske og administrative konsekvenser

Denne bystyresaken beskriver rammene for det økonomiske opplegget for videre forberedelse, innføring og drift av bydelsutvalg. Dette er beskrevet under overskriften «økonomiske og administrative konsekvenser». Det vil være behov for ytterligere justeringer og detaljering i forbindelse med bystyrets videre behandling av eventuelle oppfølgingsaker. På kort sikt er det nødvendig å sikre tilstrekkelig kapasitet knyttet til forberedelse og gjennomføring av bydelsreformen og direktevalg ved lokalvalget 2023.

- Kostnadsanslagene i omtalen under må ytterligere detaljeres og presiseres i forbindelse med bystyresakene om videre fastsetting av rammer, mandat, fullmakter og oppgaver. Nødvendig opptrapping av forberedelser for innføring av bydelsutvalg forutsetter økt

finansiering allerede i 2022, og opptrapping i budsjett for 2023 og handlings- og økonomiplan for 2023–2026.

Oppfølgingssaker til bystyret

Denne bystyresaken tar stilling til rammer for innføring av bydelsutvalg og det videre arbeidet. Innføring av bydelsutvalg er et svært komplekst sakfelt, som både inkluderer overordnede rammer for bydelsutvalgene, representasjon, valgordning, mandat, fullmakter og oppgaver, økonomi, saksgang og samspill mellom bydelsutvalg, byråd og bystyre/bystyreutvalg, osv.

Den følgende oversikten angir gjenstående oppgaver og behov for nye politiske saker som bygger på rammene som fastsettes i denne sak. Disse temaene må i hovedsak avklares og behandles av bystyret i løpet av 2022 hvis en innfører bydelsutvalg fra 2023. Mange av punktene under er helt eller delvis behandlet tidligere, men bør enten stadfestes eller justeres i oppfølgingssakene når de sees i sammenheng med hverandre.

Oversikt over gjenstående oppgaver og politiske saker:

- Gjennomgang og endelig fastsettelse av mandat, fullmakter og oppgaver for bydelsutvalgene.
- Gjennomgang og endelig fastsettelse av reglement for bydelsutvalgene.
- Fastsette rammer for om og hvordan bydelsutvalget og bydelsutvalsrepresentantene skal ha anledning til å stille muntlige og skriftlige spørsmål til byrådet, herunder premisser og rammer for ev. tilstedeværelse for byrådet og administrasjonen på bydelsutvalgsmøtene.
- Fastsettelse og innretning av retningslinjer for de tilskuddsordninger der bydelsutvalg kan fatte vedtak.
- Fastsette retningslinjer for om og hvordan innbyggere i bydelene kan fremme bydelsinitiativ.
- Utrede og fastsette valgordning for bydelsvalg, inkludert en ordning med utjevningsmandater for bydelsutvalgene. Dette må inkludere videre utredning av eventuelle begrensninger knyttet til valgbarhet, jf. tidligere vedtak om at «faste medlemmer av bystyret kan ikke velges til bydelsstyrene».
- Utrede en ordning med stemmerett for 16-åringer ved bydelsvalg og hvorvidt dette skal/kan omfatte valgbarhet.
- Fastsette ressurs- og kapasitetsrammer for faglig bistand knyttet til bydelsutvalgenes innbyggerinvolveringsaktiviteter.
- Videre detaljering av økonomiske og administrative konsekvenser på bakgrunn av de overnevnte temaene.
- Vurdering av ulike innbyggerinvolveringsmetoder som et supplement til bydelsutvalg.

Estimat av økonomiske og administrative konsekvenser

Denne gjennomgangen av økonomiske og administrative konsekvenser tar utgangspunkt i tidligere vedtatt omfang av organisering, mandat, fullmakter og oppgaver for bydelsutvalgene. Dersom rammene for bydelsutvalgene eller innhold i bl.a. oppgaver endres, vil det påvirke de økonomiske rammene.

Bystyret har i budsjettvedtaket for 2022 satt av 3 mill. kroner som en engangsbevilgning i 2022 til arbeidet med bydelsreform på byrådsiden. Opptrapping av forberedelser for innføring forutsetter tilstrekkelige økonomiske rammer for å kunne sikre nødvendig kapasitet på byrådsiden. I tillegg kommer ressursbehov for bl.a. gjennomføring av valg og andre forberedelser for innføring på bystyresiden. Etter innføring er det behov for varige driftsmidler, og det gjøres oppmerksom på de økonomiske bindingene ved at kommuneloven

§ 5-8 sier at «Kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges i perioden.»

Kostnadsanslagene må ytterligere detaljeres og presiseres i forbindelse med bystyresakene om videre fastsetting av rammer, mandat, fullmakter og oppgaver. Nødvendig opptrapping av forberedelser for innføring av bydelsutvalg forutsetter økt finansiering for 2022 gjennom behandlingen av 1. tertialrapport 2022 og opptrapping i budsjett for 2023 og handlings- og økonomiplan for 2023–2026 i desembermøte til bystyret..

Det er lagt inn anslag på de identifiserte kostnader dette medfører på henholdsvis bystyresiden og byrådsiden, som bl.a. bygger på følgende bystyresaker: sak 231/17 «Nærdemokratireform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget», sak 235/18 «Et styrket nærdemokrati» og sak 144/19 «Nye bydelsstyrer – mandat, oppgaver og fullmakter».

Bydelsutvalgene vil fra disse bystyresakene ha to hovedfunksjoner:

- a. Å være et representativt folkevalgt organ på bystyresiden som behandler saker utredet av byrådet
- b. Å være en arena for innbyggerinvolvering og innbyggerdeltakelse i henhold til kommunelovens formålsparagraf «*Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.*». Et hovedelement vil være videreutvikling av demokratispektet i form av innbyggerdeltakelse opp mot kommunens oppgaveløsning

Et sentralt og retningsgivende premis for arbeidet med å etablere bydelsutvalg har vært at bydelsutvalgene skal ikke ha som oppgave å involvere seg i kommunens driftsoppgaver med det økonomiske ansvar dette innebærer. Av oppgaver bydelsutvalgene skal kunne involvere seg i, er blant annet å utvikle arealstrategier knyttet til lokal samfunnsutvikling, hvor utvalgene kan innta ulike roller. Tilsvarende opplegg er også lagt til grunn knyttet til bydelsutvalgenes oppgaveløsning på andre oppgaveområder. Viktige tema vil også her være innbyggerinvolvering og innbyggerdeltakelse der dette er mulig.

Det legges til grunn i kostnadsoverslaget at bydelsutvalgene blir operative i siste kvartal 2023. Beregningene er i hovedsak med 2021-tall, med unntak av poster som tar utgangspunkt i *Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder i Bergen kommune med oppdaterte satser pr. desember 2020*. Fremtidig lønns- og prisvekst er ikke tatt med.

Oppsummert for bystyresiden og byrådsiden vil de anslåtte budsjettmessige konsekvensene være som følger for innføring og drift av bydelsutvalg:

Årstall	Aktivitet	Kostnad
2022	Forberedelse av innføring og etablering av sekretariat med tilhørende utredningskapasitet	5 400 000 kroner
2023	Opprettelse og drift med halvårsvirkning av 8 bydelsutvalg	25 200 000 kroner
2024	Full drift av 8 bydelsutvalg med helårsvirkning	45 650 000 kroner

Under redegjøres det for hvilke beregninger og forutsetninger som er lagt til grunn for

henholdsvis bystyresiden og byrådsiden. Nye vedtak og andre forhold kan endre forutsetninger og premisser for beregningene.

Budsjettmessige konsekvenser av etablering og drift av bydelsutvalg

Denne gjennomgangen av økonomiske konsekvenser bygger på tidligere anslag, møter i koordineringsgruppen mellom ordfører og byrådsleder, samt administrativ oppfølging av møte mellom Bystyrets kontor og byrådsleders avdeling. Kostnadsberegningen bygger på beskrevne forutsetninger, og vil måtte endres hvis f.eks. antall representanter endres, endring av omfang av godtgjøringsregime etc.

Note	Bystyresiden	2022	2023	2024 (helårsvirkning)
	Varige driftsutgifter			
1	8 utvalgssekretærer ved bystyrets kontor	1 100 000	5 500 000	8 800 000
2	Frikjøp 8 bydelsutvalgsledere i halv stilling		1 100 000	4 400 000
3	Møtehonorer for 122 utvalgsmedlemmer		1 727 636	5 758 787
4	Møtehonorer for 8 utvalgsledere		56 644	188 813
5	Kontorleie for 8 bydelsutvalgsledere		768 000	1 536 000
6	Leie av møtelokale til bydelsutvalgsmøter		120 000	400 000
7	Driftsutgifter for bydelsutvalgene		700 000	2 800 000
8	Godtgjørelse IKT-utstyr (130 medlemmer + 48 vara)		111 250	445 000
9	Godtgjørelse telefoni, bredbånd og aviser (130 medl.)		81 250	325 000
10	Lisenser for programpakken Office 365		146 850	587 400
11	Uforutsette utgifter/administrative kostnader	500 000	1 000 000	1 000 000
12	Streaming av bydelsutvalgsmøter		1 500 000	4 000 000
13	Folkevalgtopplæring m.m.		521 262	521 262
14	Gjennomføring av 8 direktevalg under valg 2023	750 000	3 500 000	875 000
15	10 arbeidsutvalgsmøter pr. bydelsutvalg		651 578	2 606 310
	Engangsutgifter			
16	Oppsett av internett, møbler, infrastruktur m.m.		1 200 000	
	Sekretariat/prosjektkontor for innføring av bydelsutvalg			
17	Leder	550 000	1 100 000	
	Kommunikasjonsansvarlig	550 000	1 100 000	
	Driftsutgifter	200 000	500 000	
	TOTALT FOR BYSTYRESIDEN	3 650 000	21 384 469	34 243 571

Note	Byrådsiden	2022	2023	2024
	Varige driftsutgifter			
18	Frie midler til bydelsstyrene (bydelspott)			6 000 000
19	2 stillinger i sekretariat til byrådsleders avdeling	1 500 000	2 220 000	2 200 000
20	2 stillinger i byrådsavdeling for byutvikling		1 100 000	2 200 000
21	Uforutsette utgifter	250 000	500 000	1 000 000
	TOTALT FOR BYRÅDSIDEN	1 750 000	3 820 000	11 400 000

Totalt bystyresiden og byrådsiden	5 400 000	25 204 469	45 643 571
--	------------------	-------------------	-------------------

Kommentar til postene:

Note 1: 8 utvalgssekretærer ved bystyrets kontor

I vedtakspunkt 6 fra møte i bystyret 24.10.2018 sak 235/18, står det at «Bydelsstyrene organisatorisk skal plasseres som en del av bystyrets organer. Sekretariatsfunksjonen legges til Bystyrets kontor.» En rådgiverstilling er beregnet til om lag 1,1 mill. kroner, et beløp som inkluderer sosiale utgifter og driftskostnader. For 8 bydeler summeres dette til totalt 8,8 mill. kroner. Dette vil gjelde for et ordinært driftsår av alle 8 bydelsutvalg.

Det er behov for bystyrets kontor å forberede etablering allerede fra 2022. Dette anslås til å utgjøre 2 stillinger med oppstart og halvårsvirkning i 2022. For 2023 vil de to besatte stillingene ha helårsdrift, i tillegg de 6 resterende stillingene besettes til siste halvdel av 2023 for å sikre opplæring og forberedelser til oppstart.

Note 2: Frikjøp 8 bydelsutvalgsledere i halv stilling

I sak 235/18 i oppstilling av kostnader for etablering og drift av bydelsutvalg, er leder av bydelsutvalget foreslått frikjøpt i en halv stilling. En utvalgsleder vil med dette utgangspunkt motta en godtgjøring om lag 525 000 kroner per år. Beløpet inkluderer sosiale utgifter. Utgangspunktet for utregningen er 93 % av stortingsrepresentantenes lønn og halv stilling av dette igjen, ref. *Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder i Bergen kommune med oppdaterte satser pr. desember 2020*. 8 utvalgsledere a 525 000 kroner vil årlig gi en total kostnad på ca. 4,4 mill. kroner.

Kommuneloven § 5-8 sier at «Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv en leder og en nestleder». Dersom konstituerende møte i bydelsutvalget gjennomføres innen utgangen av oktober, vil godtgjørelsen utgjøre mellom 17 og 25 % av halvårsvirkning (om lag 90 000–131 000 kroner per utvalgsleder, totalt 720 000–1 050 000 kroner).

Note 3 og 4: Møtehonorar for 122 utvalgsmedlemmer og 8 utvalgsledere:

I vedtakspunkt 5 fra møte i bystyret 24.10.2018 sak 235/18 fastsettes antall medlemmer til bydelsutvalgene å bestå av 13–17 faste medlemmer pluss varamedlemmer. I denne kostnadsberegningen legges det til grunn en differensiering ut fra befolkningstall med 15 medlemmer for bydelstyrene i Arna, Fyllingsdalen og Ytrebygda, og 17 for de øvrige fem bydelene. Dette gir totalt 130 medlemmer; 122 medlemmer med full møtegodtgjørelse og 8 utvalgsledere med halv møtegodtgjørelse.

Det legges et honorar til grunn på samme nivå som utvalgsmedlemmer under bystyret, og med 10 møter i året utgjør dette som følger: Honorar på 4 137 kroner x 122 medlemmer x 10 møter gir en årlig kostnad på ca. 5 760 000 kroner. For utvalgsledere utgjør halvt møtehonorar på 2 068,5 kroner x 8 utvalgsledere x 10 møter en årlig kostnad på ca. 190 000 kroner. Totalt utgjør dette 5 212 620 kroner. For 2023 tas det høyde for opptil tre møter, totalt 1 730 000 kroner.

Note 5 og 6: Kontorleie for 8 bydelsutvalgsledere og leie av møtelokale for bydelsutvalgsmøter

I sak 235/18 stadfestes det at det må være lokaler i de enkelte bydeler for bydelsutvalgets møter, samt kontor og møteplass hvor innbyggerne og organisasjonsliv i bydelen kan møte bydelsutvalgsleder. Det vil fortrinnsvis bli lagt til rette for kontor i kommunale lokaler, men dersom ikke egnete kommunale lokaler kan benyttes, må det regnes med ekstra leiekostnader. Behovet vil som et minimum være at lokalet har ett kontor, i tillegg til et mindre møterom og toalett. Inkludert gangareal m.m. anslås dette til opptil 80 kvadratmeter.

Da det foreløpig er usikkert hvorvidt det er ledige egnede kommunale lokaler, legges det inn et beløp på 16 000 kroner i leie per kontor per måned (kvadratmeterpris på 200 kroner per måned x 80 m²). For 8 kontorer summeres dette til 1 536 000 kroner per år, eksklusiv mva., men inklusive fellesutgifter.

Kontorene må være på plass til konstituerende møte i 2023, og må om nødvendig møbleres, tilpasses teknisk og klargjøres.

Note 7: Driftsutgifter for bydelsutvalg

Bydelsutvalgene trenger et eget og avklart driftsbudsjett. Dette skal dekke alle driftsrelaterte utgiftene bydelsutvalgene måtte ha i løpet av året. I den økonomiske oppstillingen legges det til grunn tilsvarende kostnader per bydelsstyre som for driftsbudsjett til et utvalg under bystyret (2019-tall) på om lag 350 000 kroner årlig. Totalt driftsbudsjett vil da være 2,8 mill. kroner for 8 bydelsutvalg. I 2023 er det lagt opp til driftsutgifter for siste kvartal.

Note 8: Godtgjørelse IKT-utstyr (130 medlemmer + 48 vara)

Det vil være totalt 130 faste medlemmer av bydelsutvalgene. Regulering av godtgjøring for bl.a. IKT-utstyr og *telefoni, bredbånd og aviser* må avklares og inngå i et eget reglement for bydelsutvalgene som bystyret må ta stilling til før konstituering av bydelsutvalg.

Før et eventuelt eget reglement er på plass, er det tatt utgangspunkt i gjeldende «Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder i Bergen kommune med oppdaterte satser pr. desember 2020». I hht. forskriften gis medlemmer av utvalg en godtgjørelse på 2 500 kroner pr. år for å dekke kostnader til nødvendig IKT-utstyr for å kunne holde seg orientert om møter, saker mv. Dette gis også til minst ett varamedlem. Det gis videre en godtgjørelse på 2 500 kroner pr. år for å dekke utgifter til telefoni, bredbånd/data og aviser. Denne godtgjørelsen gis ikke til varamedlemmer.

For 130 utvalgsmedlemmer og et anslag på 48 varamedlemmer utgjør dette hhv. 445 000 kroner og 325 000 kroner, totalt 770 000 kroner. I 2023 er det lagt opp til utgifter for ett kvartal på 192 500 kroner.

Note 10: Lisenser for programpakken Office 365

Det er knyttet kostnader til lisenser for Office 365 for bystyrepolitikere på 3 300 kroner per lisens per år. Med tilsvarende lisenskostnader for bydelsutvalgspolitikere inkl. 1. vara utgjør dette 587 000 kroner per år. I 2023 er det lagt opp til utgifter for ett kvartal på 146 850 kroner.

Note 11: Uforutsette utgifter/administrative kostnader

Det er knyttet noe usikkerhet til hvilke utgifter forbundet med etablering av bydelsutvalg som vil komme i planleggingsfasen i 2022 og inn mot første hele driftsår i 2024. Det er derfor lagt inn en usikkerhetsbuffer fra 2022 på 500 000 kroner, og med opptrapping til 1 mill. kroner fra 2023.

Note 12: Streaming av bydelsutvalgsmøter

Det bør tas høyde for at utvalgsmøtene skal streames på linje med praksis for bystyreutvalgenes møter. For møter på bystyresiden har dette nå en kostnad på mellom 20 000 kroner og 50 000 kroner per møte. Kostnad på opptil 50 000 kroner for åtte utvalg og 10 årlige møter utgjør opp til 4 mill. kroner per år. For opptil tre møter i 2023 utgjør dette opptil 1,5 mill. kroner.

Note 13: Folkevalgtopplæring m.m.

Folkevalgtopplæring gir honorarutgifter tilsvarende gjennomføring av et utvalgsmøte. Det tas utgangspunkt i ett folkevalgopplæringsmøte per år, der innledende opplæring foretas i 2023.

Note 14: Gjennomføring av 8 direktevalg

Til å gjennomføre åtte ekstra direktevalg i 2023 har bystyrets kontor estimert en merkostnad på mellom 3–3,5 mill. kroner til å gjennomføre 8 bydelsvalg i tillegg til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Bystyrets kontor har lagt frem et eget detaljert notat til valgstyret 29. mars 2022 som redegjør for dette. I denne oppstillingen er det her tatt høyde for kostnader som vil komme i 2022 og 3,5 mill. kroner i 2023. Dette vil være kostnader som påløper ved hvert valgår og er derfor fordelt på fire år under kolonne for helårsvirkning. Av oppstillingen til bystyrets kontor vil dette være økte administrative oppgaver og arbeidsmengde knyttet til planlegging, rekruttering, utarbeidelse av informasjon, opplæring, testing og oppsett av det valgadministrative systemet EVA og behandling av listeforslag.

Note 15: 10 arbeidsutvalgsmøter pr. bydelsutvalg

For at bydelsutvalgene skal kunne sette egen dagsorden og utvikle egne oppgaver, for å kunne ha god dialog og involvering av innbyggere, tas det høyde for at det nedsettes 1 arbeidsutvalg for hvert bydelsutvalg med ca. 8 medlemmer og 10 møter i året.

Note 16: Engangsutgifter – oppsett av nett, møbler, infrastruktur m.m.

Det vil påløpe en del kostnader for eventuelle tilpasninger av kontor og møtelokaler for bydelsutvalgsleder og til bydelsutvalgsmøtene. For å beregne hva det vil koste for etablering av nødvendig infrastruktur i enten kommunale bygg eller leide lokaler, er vi avhengig av å vite hvilken infrastruktur som er der fra før av og hva som eventuelt må installeres. I kostnadsoverslaget tas det derfor utgangspunkt i en kostnad på om lag 150 000 kroner per kontor, totalt 1,2 mill. kroner. Som for de øvrige kostnadene vil også denne posten kunne anslås mer presist når det er bestemt hvilke lokaler som skal benyttes og hvilken digital infrastruktur som allerede er til stede.

Note 17: Sekretariat for innføring av bydelsutvalg

I tillegg til de enkelte arbeidsoppgavene, er det identifisert behov for en samlet koordinering gjennom et prosjektkontor for innføring av bydelsutvalg. Dette prosjektkontoret vil i tillegg ha et ansvar for å gjøre ordningen kjent, spesielt i å kommunisere bydelsreformen eksternt ut mot innbyggerne og andre aktører i byen i forkant av bydelsvalget i 2023.

Postene i prosjektkontor inkluderer prosjektleder og en kommunikasjonsansvarlig fra 2. halvår 2022 og med helårsvirkning i 2023. I tillegg er det beregnet driftsutgifter på 200 000 kroner i 2022 og 500 000 kroner i 2023. Det må videre tas stilling til om hvor prosjektkontoret organisatorisk skal plasseres.

Note 18: Frie midler til bydelsutvalgene (bydelspott)

I sak 235/18 under kostnader er etablering av en tilskuddspott oppstilt hvor tilskuddsposten beskrives slik: «...skal stilles til bydelsstyrenes disposisjon for å stimulere til samhandling på tvers av organisasjonsgrenser i kommunen og samarbeid med andre aktører for å stimulere til utvikling av inkluderende lokalmiljøer og nabolag.» Tilskuddsposten er i saken satt til å være mellom 0,5–1,0 mill. kroner, avhengig av bydelens størrelse.

I bystyresak 144/19 er dette også nevnt under oppgaver for bydelsutvalgene: «Bydelsstyrene tar stilling til og fordeler midler lagt inn i egen «bydelspott» etter nærmere fastsatte retningslinjer fra bystyret. Slike midler kan bl.a. brukes til tverrsektorielle prosjekter, forebyggende aktiviteter o.l. Byrådet vil legge inn midler til dette i budsjettet for 2020.»

Det legges til grunn at byrådet forbereder og fremmer alle saker til bydelsutvalgene gjennom forretningsutvalget som fordeler saker videre. Denne tilskuddsordningen er derfor ført på byrådsiden i oversikten. Forslaget er på 750 000 kroner i gjennomsnitt per bydelsutvalg, totalt 6 millioner kroner. Det vil være bystyret som endelig fastsetter størrelsen på «bydelspotten».

Note 19: Økt kapasitet i byrådsleders avdeling

For å sikre nødvendig oppfølging fra byrådsavdelingene inn mot bydelsutvalgenes oppgaveløsning, vil byrådet legge byrådets overordnede oppfølgingsansvar til byrådsleders avdeling, som får i oppgave å koordinere byrådets arbeid opp mot bydelsutvalgene i tråd med omtale i bystyresakene 235/18 og 144/19. Dette innebærer tilstrekkelig kapasitet til å følge opp kvalitetssikring av saker som skal til behandling i bydelsutvalgene.

I tillegg er det behov for å følge opp og videreutvikle ulike problemstillinger knyttet til nærdemokrati, spesielt koordinering av arbeidet med videreutvikling av innbyggerinvolvering på byrådsiden, og å sikre kobling mellom byrådets og bydelsutvalgenes arbeid. Dette vil bidra til å svare ut den delen av bystyrets merknad 20 i behandlingen av 2022-budsjettet som ikke omhandler bydelsutvalg direkte: «Bystyret ber byrådet om å legge fram ei sak til bystyret om direkteval til bydelsutvalg og andre former for innbyggjarinvolvering som kan sikre meirdemokrati frå 2023». Den økte kapasiteten vil også bidra til aktiv oppfølging av arbeidet med senter for innbyggermedvirkning og bruk av lokaldemokratistrateger i kommunen mv.

For disse to funksjonene tas det utgangspunkt i et økt behov på 2 nye stillinger i byrådsleders avdeling med en anslått kostnad på 2,2 mill. kroner. Beløpet inkluderer arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter.

Note 20: Økt kapasitet i byrådsavdeling for byutvikling

Bystyresak 144/19 legges opp til at bydelsutvalgspolitikerne kan få en tydeligere rolle innen byutviklingsfeltet, og det må derfor påregnes noe økte administrative ressurser på byrådsiden. Med de oppgaver og fullmakter innen byutviklingsområdet som bystyresak 144/19 angir at bydelsutvalgene vil få, må byrådsavdeling for byutvikling styrkes med 2 nye stillinger, med en kostnad totalt 2,2 millioner kroner inkl. arbeidsgiveravgift, sosiale utgifter og driftskostnader. Faktisk behov for kapasitet og kostnad avhenger av eventuelle endringer i oppgaver og fullmakter på området.

Note 21: Uforutsette utgifter

Det er knyttet noe usikkerhet til hvilke utgifter forbundet med etablering av bydelsutvalg som vil komme. Det er derfor lagt inn en usikkerhetsbuffer fra 2022 på 250 000 kroner, og med opptrapping via 500 000 kroner i 2023 til 1 mill. kroner fra og med 2024 som første hele driftsår.

Problemstillinger knyttet til bydelsutvalg i 2000–2003, 2008–2010 og aktuelle utfordringer med innføring av bydelsutvalg fra valget 2023

Åtte bydelsutvalg med 10 årlige møter hver kan alene gi 80 flere politiske møter per år enn i dag. Bergen vil kunne få om lag 130 flere lokalpolitikere på bydelsnivå. Med innføring av bydelsutvalg vil det være gode muligheter for økt folkevalgt engasjement i Bergen.

Ordningene med bydelsinitiativ, skriftlige og muntlige spørsmål, «innbyggernes spørretime» og byrådenes og administrasjonens møteplikt og utredningsplikt kan potensielt gi stor vekst i kapasitetsbruk med tilhørende vekst i byråkratiet for å håndtere den økte aktiviteten. Det er et prinsipielt behov for at rammene er avklart for å forhindre en tilfeldig og stor vekst.

Viktigheten av å avklare rammer og ansvarlinjer er en rød tråd i bydelsutvalgshistorien i Bergen. Et sentralt og retningsgivende premiss for arbeidet med å etablere bydelsutvalg ligger i følgende vedtak fra bystyrets behandling av bystyresak 231/17:

Bystyret ber om at det arbeides videre med bydelsstyrer/bydelsutvalg iht anbefalingen fra byrådet, men at bydelsstyrer med tilsvarende mandat som i perioden 2000 – 2004 ikke er aktuelt

Tidligere ordninger med bydelsutvalg

Bergen kommune har to tidligere forsøk med bydelsutvalg, som gir et historisk bakteppe for de foreslåtte premissene med ny bydelsordning fra 2023. De tidligere forsøkene hadde hver sine utfordringer som er relevante å ta med i diskusjonen om de nye bydelsutvalgenes innretning og oppgaver.

Da Bergen bystyre på slutten av 1990-tallet fattet vedtak om å innføre en parlamentarisk styreform, var det et viktig premiss at det samtidig skulle etableres en ordning med bydelsstyrer. Siktemålet var at bydelsstyrene gjennom de fullmakter som de fikk tildelt, skulle bidra til en mer balansert makt mellom byrådet på den ene siden og bystyrets organer på den annen side.

Bydelsstyrene ble etablert fra 1. januar 2000. Ordningen som ble innført, var basert på den modell for bydelsstyrer som allerede hadde vært i drift en tid i Oslo. Løsningen i Bergen hadde imidlertid et noe større omfang av tjenester som skulle styres på et bydelsnivå. Hovedforskjellen var at i Bergen var også drift av skolene lagt til bydelsnivå. Dette innebar at ca. 85 % av kommunens budsjett var lagt ut på bydelsnivå, og der bydelsstyrene var ansvarlig for å styre og derved å foreta nødvendige prioriteringer innenfor tildelte budsjetttrammer.

Manglende avklarte rammer og ansvarslinjer var en viktig årsak til avviklingen av bydelsordningen i 2003. Ordningen med bydelsstyrer skapte uklarhet i ansvarslinjen. Et urovekkende resultat av dette var at kommunen opparbeidet et samlet driftsunderskudd på om lag 1 milliard kroner i den første bystyreperioden med bydelsstyrer. Dette medførte at ordningen kom under press og ble avvirket i 2003. Bydelsstyrene på sin side var av den oppfatning at den enkelte bydel ikke hadde fått budsjetttrammer som gjorde det mulig å levere kommunens ulike tjenester på en forsvarlig måte, og at det først og fremst var dette som forårsaket budsjettoverskridelsene.

Det andre historiske ytterpunktet som er verdt å ha med i arbeidet med innføring av bydelsutvalg er bydelsordningen som ble innført i 2008, men foreslått og besluttet nedlagt i 2010. Et viktig ankepunkt mot denne siste ordningen, var at bydelsutvalgene hadde en såpass begrenset myndighet at det var ansett som en lite attraktiv politisk møtearena. Bydelsutvalgene kunne avgjøre og uttale seg om saker på et begrenset oppgaveområde. Samtidig er det påpekt fra enkelte bydelsrepresentanter i denne perioden at de opplevde at det politiske arbeidet i utvalgene ga en god inngang til samhandling med bydelens innbyggere. «Åpen halvtime» var et fast innslag på bydelsutvalgenes møter, som ga et godt grunnlag for folkevalgte for å ta nærmere rede på hva innbyggere var opptatt av i eget lokalsamfunn.

Den nye bydelsordningen legger til grunn at utvalgene skal være uten driftsoppgaver for å sikre effektiv bruk av kommunens samlede ressurser. Samtidig er intensjonen at ombudsrollen skal forsterkes, ved at bydelsutvalgene skal løse viktige oppgaver for kommunen i et perspektiv for innbyggerdeltakelse og utvidelse av lokaldemokratiet.

Utfordringer med innføring av bydelsutvalg fra valget 2023

«Hvis bydelsutvalg er svaret – hva er spørsmålet?»

Innføring av bydelsutvalg er et svar på mange politiske spørsmål om å styrke lokaldemokratiet i Bergen. Noen få eksempler er de prinsipielle sidene ved å innføre et folkevalgt nivå som ligger nærmere den enkelte innbygger; å gi bydelsutvalg en definert ombudsrolle som mobiliserer innbyggerne til å bli mer delaktig i politiske saker som har konsekvenser for nærområdene; at bydelsutvalgene kan være bydelenes politiske

«vaktbikkjer»; og at bydelsutvalgene er en lokal rekrutteringsarena for de politiske partiene i Bergen.

Samtidig er innføring av bydelsutvalg ikke uten utfordringer, og det bør gjøres nøye avveininger om hvorvidt bydelsutvalg er det rette formatet for å realisere målet om å styrke lokaldemokratiet. Bydelsutvalg er derfor ikke *svaret* (i bestemt form, entall) på å styrke lokaldemokratiet i Bergen, men *ett svar* på å styrke lokaldemokratiet.

Denne bystyresaken synliggjør to tydelige ankepunkter mot innføring av bydelsutvalg i 2023: *Kostnadene og tidsaspektet*.

Med den kunnskapen vi har p.t. vil det være betydelige kostnader med å forberede, innføre og å ha bydelsutvalg i drift. Summert er det identifisert kostnader på 5,4 mill. kroner i 2022, ca. 25 mill. kroner i 2023 og ca. 45 mill. kroner fra og med 2024. Dette kan bli endret ved endrede rammebetingelser for bydelsutvalgene. Det må også tas høyde for større kostnader i fremtidige valgår på toppen av helårsdrift. Dette er høye beløp i en tid med presset kommuneøkonomi, og må kunne forsvares over tid som god bruk av offentlige midler. Siden det etter kommuneloven ikke er lov å omorganisere eller nedlegge slike utvalg i løpet av kommunevalgperioden, vil innføringen og drift av bydelsutvalg i valgperioden 2023–2027 ha total kostnader på nærmere 200 mill. kroner.

Det er også økonomiske problemstillinger på kort sikt. I budsjettet for 2022 er det kun satt av 3 mill. kroner som en engangsbevilgning til arbeidet med å innføre bydelsutvalg. Det er om lag halvparten av behovet som er identifisert for 2022 i denne sak. Uten flerårige avsetninger er det heller ikke anledning for å rekruttere til faste stillinger som skal sikre tilstrekkelig kapasitet for forberedelse av innføring av bydelsutvalg. Uten faste stillinger har kommunen et svakere rekrutteringsgrunnlag til disse viktige stillingene, og reduserte muligheter til å planlegge langsiktig fra og med forberedelse og inn mot innføring og drift.

Midler til opprettelse og drift av åtte bydelsutvalg fra 2023 vil eventuelt måtte vurderes i forbindelse med behandlingen av HØP 2023–2026/Budsjett 2023. Dermed kan en først starte rekruttering av disse stillingene når det foreligger finansiering gjennom bystyrets budsjettvedtak i desember.

I forlengelsen av kapasitetsbehovet som omtales over, er tidsaspektet det andre store ankepunktet mot innføring av bydelsutvalg fra lokalvalget 2023. Under overskriften «Oppfølgingssaker til bystyret» på side 7 er det en omfattende liste av temaer som må utredes, politisk behandles og effektueres før bydelsutvalgene konstitueres. I tillegg er det partipolitiske problemstillinger som er knyttet til hvorvidt utarbeidelse av partiprogram for bydelene og nominering av bydelsutvalgskandidater kan gjennomføres før rammebetingelsene til bydelsutvalget er fastsatt.

Tidligere bystyrevedtak (sak 235/18) sier at «Faste medlemmer av bystyret kan ikke velges til bydelsstyrene». Dette er juridisk betenkelig, og må utredes videre. Før valgordningen for bydelsutvalgene presiseres, er det uklart hvordan partiene strategisk bør posisjonere sine kandidater på hhv. bystyreliste og bydelsutvalgsliste. Ved f.eks. permisjoner og endringer i sammensetningen av byrådet vil det bli endringer av bystyrets medlemmer, som kan gi konsekvenser i bydelene.

Tidligere bystyrevedtak (sak 235/18) sier videre at «Det skal vurderes ordninger som sikrer god representativitet og en ordning med utjevningsmandater utredes». Dette gir flere problemstillinger. Bydelsutvalg på 17 medlemmer (maks antall representanter per bydelsutvalg jf. gjeldende rammer) vil ha minst ett utjevningsmandat, dvs. opptil 16 direktemandater og minst ett utjevningsmandat. Med forbehold om endelig system for mandattildeling tilsier 16 mandater at man må oppnå en oppslutning på om lag 6,25 % for å

få ett direktmandat (=100/16). Ved kommunevalget i 2019 var det kun fem partier som i gjennomsnitt nådde denne oppslutningen. Hvis formålet med bydelsutvalg er merdemokrati både geografisk og partipolitisk, må vi sikre et langsiktig system som ikke i praksis er partipolitisk sentraliserende.

Utjevningsordningen har også en del iboende problemstillinger. Ved stortingsvalg er det ett utjevningsmandat per valgdistrikt, totalt 19 utjevningsmandater, som fordeles mellom de partiene som oppnår en nasjonal oppslutning på minimum 4 %. Men stortingsvalget er et valg til én forsamling. Bydelsvalget er åtte separate valg til åtte separate bydelsforsamlinger. En utjevningsordning vil derfor være et nybrottsarbeid. Her må det også vurderes hvordan tildeling av utjevningsmandater skal være mellom eventuelle bydelslister som kun stiller i én eller få bydeler og partier med lister i alle bydelene. Et tenkt eksempel er at en lokal bydelsliste oppnår 2 500 stemmer, mens et parti med lister i alle bydeler får 2 400 stemmer i bydelen, men 15 000 stemmer totalt uten å ha oppnådd representasjon i noen bydelsutvalg. Hvis én av disse listene konkurrerer om sistemandatet, må det ligge til grunn en valgordning og mandattildeling som har veid og avklart hensynene om utjevning i god tid før valget.

Innføring av et nytt folkevalgt nivå vil i mange tilfeller gi en lengre saksgang fra forberedelse av sak til politisk vedtak. Det ene hovedformålet med bydelsutvalg er tross alt involvering i politisk saksgang ved at det er et representativt folkevalgt organ på bystyresiden som behandler saker utredet av byrådet. Der en sak tidligere ville bli forberedt av byrådet med innstilling til bystyret, vil et eksempel på fremtidig saksgang være å først forberede sak, be om uttale fra bydelsutvalgene, samle innspill og ta samlet stilling til disse, for deretter å innstille til bystyret. Med i gjennomsnitt 10 årlige møter per bydelsutvalg, vil slike saker kunne ta om lag én til to måneder lengre tid. Alternativt kan man effektivisere saksgang ved at bydelsutvalgene gir uttale til ansvarlig bystyreutvalg, men da vil ikke byrådet kunne kvalitetssikre innspillene og «påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet» jf. kommuneloven § 13-1. I plansaker kan dette løses ved at bydelsutvalgene er naturlige høringsparter i den offentlige høringen.

En vurdering av totalkostnadene og en kost/nytte-vurdering av bydelsutvalg og potensielle alternativer må ligge til grunn for vedtaket i denne saken. I tillegg må de prosessuelle og faglige usikkerhetsmomentene som er presentert i denne saken hensyntas.

Alternativer til innføring av bydelsutvalg

Omtalen under «utfordringer med innføring av bydelsutvalg fra valget 2023» peker innledningsvis på at innføring av bydelsutvalg er én måte å styrke lokaldemokratiet på. Definisjonsmessig kan «lokaldemokrati» både henvise til den formelle folkevalgte organiseringen av lokale enheter innenfor et statlig styringssystem og et demokratisk ideal. Målet er en god balanse mellom kommunes handlingsevne og befolkningens muligheter til å delta direkte i utformingen av den lokale politikken.

Sak 245/17 peker på ulike tilnæringsmåter til en nærdemokratireform, der intensjonen er å styrke borgernes medvirkning og deltakelse i prosesser som berører dem:

1. Hovedfokus kan være på politikerrollen og hvordan denne kan innrettes og utvikles for å skape en tettere kontakt mellom politikerne og innbyggerne.
2. Hovedfokus kan være på trekk ved kommunens administrative forvaltning og hvordan endringer i måten kommunens faglige organisasjon utfører sine oppgaver på, i samhandling med innbyggerne, kan bidra til styrking av nærdemokratiet.
3. Hovedfokus kan være på borgerne – dvs. hvordan en kan legge til rette for og stimulere borgerne til økt deltakelse i lokalt samfunnsliv.

Igjen blir spørsmålet som følger: «Hvis bydelsutvalg er svaret – hva er spørsmålet?». I denne bystyresaken og tidligere saker legges det til grunn at en av hovedfunksjonene til

bydelsutvalgene er å være en arena for innbyggerinvolvering. Den andre hovedfunksjonen som tegnes opp er å være et representativt folkevalgt organ på bydelsnivå som behandler saker, fatter vedtak eller gir innstilling til andre folkevalgte organ.

Dersom målet primært er å sikre større grad av innbyggerinvolvering, er det et alternativ å bygge opp mer kapasitet og kompetanse med utgangspunkt i det planlagte *senter for innbyggerinvolvering*. De organisatoriske formålene med dette senteret er beskrevet i bystyresak 263/21 i forbindelse med som søknad om å bli foregangskommune for lokaldemokrati. Senter for innbyggerinvolvering skal etter planen ikke være en egen enhet i kommuneorganisasjonen, men vil være en organisering av det lokaldemokratifaglige arbeidet som allerede gjøres i de ulike avdelingene og enhetene, og som kan utgjøre en faglig plattform for god samordning og felles videreutvikling på området. Det overordnede målet er å sikre økt grad av innbyggerinvolvering med høyere kvalitet.

Det er mulig å kombinere de organisatoriske grepene med å styrke senteret med egne stillinger. En slik satsing med flere ressurser på dette området kan bl.a. gjennomføre mobiliseringsaktiviteter, ha en strategisk rådgivningsfunksjon for hvordan innbyggere kan øke sin demokratiske medvirkning, bidra til informasjonsspredning på tvers i kommunen, videreutvikle digitale medvirkningsarenaer og fremfor alt å sikre helhetetsgrepet. En portefølje vil kunne inkludere alle de tre perspektivene i bystyresak 245/17, om kobling mellom politisk nivå og innbyggerne, samhandling og samskaping mellom innbyggerne og kommunens administrasjon, og de borger-orienterte perspektivene med mobilisering og stimulering til økt deltakelse.

En slik tilnærming vil ha langt mer skalerbare kostnader, og til en betydelig lavere kostnad enn innføring av bydelsutvalg.

Samtidig som det finnes gode kost/nytte-alternativer innenfor dagens byrådsorganisasjon som beskrevet over, må det samtidig vektles opp mot bydelsutvalgenes funksjon som et representativt folkevalgt organ på bystyresiden. Dersom et viktig mål med bydelsutvalg også er å f.eks. øke det totale antallet folkevalgte i kommunen, styrke rekrutteringsarenaene for lokalpolitikere og å styrke den folkevalgte ombudsrollen, vil en ensidig styrking av kommunens administrative kapasitet til å fasilitere for økt innbyggerinvolvering ikke svare ut målene totalt sett.

Et siste poeng er at disse to tilnærmingene ikke er gjensidig utelukkende. Økt administrativ kapasitet som jobber med innbyggerinvolvering vil være særdeles nyttig for å kunne bistå bydelsutvalgene i ombudsrollen ut mot innbyggerne.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Arbeidet med utredninger og politiske saker om innføring av bydelsutvalg har pågått over mange år, og for byrådet handler etablering av bydelsutvalg om at kommunen skal styrke kontakten og samhandlingen med innbyggerne og resten av bysamfunnet. Kommunelovens formålsparagraf sier at «*Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.*» Bydelsutvalg er på mange måter «kinderegget» for å svare ut denne paragrafen, siden innretningen på innføring av bydelsutvalg skal kombinere økt tilrettelegging for det lokale folkestyret, styrke det representative lokaldemokratiet ved etablering av et nivå nærmere innbyggerne og som i tillegg er en arena som skal styrke innbyggerdeltakelsen gjennom bydelsutvalgenes ombudsfunksjon.

Samtidig er det avgjørende at innføring av bydelsutvalg er et middel for å nå lokaldemokratiske mål, heller enn et mål i seg selv. Vi må også være sikre på at de høye kostnadene som er forbundet med innføring og drift av bydelsutvalg svarer på behovet, og at det er en god bruk av offentlige midler for Bergen kommune. Byrådet vil spesielt trekke frem

anslåtte total kostnader på nærmere 200 mill. kroner for å planlegge, innføre og drifte bydelsutvalg i neste valgperiode. Dette er mye penger i en stadig mer presset kommuneøkonomi.

Det er også prosessuelle problemstillinger knyttet til bydelsutvalg ved at saksflyten blir langt mer kompleks, og at involvering av bydelsutvalgene i ulike politiske prosesser vil bidra til lengre saksgang. Byrådet er opptatt av mest mulig effektive prosesser, herunder i saker som skal legges frem for bystyret.

Bergen kommune har innført bydelsutvalg to ganger de siste tiårene, som har krevd mye tid og ressurser. Begge gangene har det blitt rask avvikling. Dette er uansett et argument mot å forhaste seg. Partiene og eventuelle lokale lister må sikres tilstrekkelig tid til å drive mobilisering, programarbeid, gjennomføre nominasjoner og at partiene og de fremtidige bydelsutvalsrepresentantene har en forutsigbarhet knyttet til oppgaver og formål. Å gå fra to til ti valg er også en stor overgang, som krever mye planlegging i et større administrativt apparat enn dagens. Det er allerede knappe frister med å avklare forutsetningene for bydelsvalget opp mot valgmyndighetene. Det er også et vesentlig behov for å ha nok tid til å informere, inspirere og mobilisere innbyggerne til å delta i de nye valgene for å gi størst mulig legitimitet til bydelsutvalgene.

Denne saken viser at det er svært mange avklaringer som må på plass før innføring av bydelsutvalg. Etter byrådets vurdering er det teoretisk mulig å gjennomføre de nødvendige prosessene for å rekke direktevalg høsten 2023, men det vil bli svært krevende, og det vil kreve store ressurser. Selv om det formelt sett er nok tid, er fristene knappe, og selv små forsinkelser kan bidra til en alvorlig situasjon for arbeidet med denne store reformen.

Den mest kritiske faktoren for å kunne innføre bydelsutvalg ved valget 2023 er kapasitet knyttet til forberedelser, der det allerede i inneværende år mangler midler til å rekruttere kritisk nøkkelpersonell for å gjøre de nødvendige forberedelser. Årets budsjett kan justeres gjennom vedtak i tertialrapport 1, mens flerårige budsjettkonsekvenser må inngå arbeidet med rullering av Handlings- og økonomiplanen 2023-2026. I praksis er det ikke mulig å komme videre i arbeidet før det foreligger forpliktende budsjettvedtak.

Byrådet viser til det økonomiske opplegget for drift av bydelsutvalg. Det er prinsipielt mulig å kutte kostnader i oppsettet ved f.eks. å ikke legge opp til tilsvarende godtgjørelser for bydelsutvalgsmedlemmene som for bystyrets utvalg. Byrådet er samtidig opptatt av at bydelsutvalg på ingen måte skal kunne oppfattes som et «B-lag» – bydelspolitikerne skal tvert om være spydspissen iblant politikerne innenfor ombudsrollen nært innbyggerne. Personer som tar på seg slike folkevalgte verv skal ha en godtgjørelse som gjør det mulig å delta uavhengig av bl.a. personlig økonomi. Byrådets vurdering er at det økonomiske opplegget er lagt på et realistisk nivå. Med intensjonen om at bydelene på sikt skal tilføres flere oppgaver, vil også kostnadene knyttet til drift av bydelsutvalg kunne øke.

På bakgrunn av disse vurderingene, mener byrådet at det er nødvendig å avvente arbeidet med innføring av bydelsutvalg i påvente av forpliktende budsjettvedtak, tidligst gjennom behandlingen av handlings- og økonomiplan for 2023–2026. Som en konsekvens av dette er det ikke mulig å gjennomføre direktevalg samtidig med lokalvalget 2023.

Dersom det blir budsjettmessig dekning til å fortsette arbeidet i 2023, er det fortsatt mulig å etablere bydelsutvalg for deler av valgperioden 2023–2027. Dette kan enten skje gjennom at bystyret oppnevner representanter til bydelsutvalgene for første periode, gjennom et indirekte valg. Alternativt kan det gjennomføres egne direktevalg for en forkortet førsteperiode. Uansett løsning, vil det være en stor fordel at valgarbeidet i partiene først gjennomføres når alle nødvendige avklaringer og vedtak for bydelsutvalg er fattet.

Samtidig som byrådet mener at det er nødvendig å sette arbeidet med bydelsutvalg i bero i påvente av forpliktende budsjettvedtak, skal ikke arbeidet med videreutvikling av innbyggerinvolvering i Bergen svekkes. Byrådet ønsker å jobbe aktivt videre med hvordan Bergen kommune kan styrke medvirkning for innbyggerne og bidra til økt medborgerskap, i tillegg til de organisatoriske grepene gjennom senter for innbyggerinvolvering. Byrådet understreker at en slik satsing ikke står i motsetningsforhold til bydelsutvalg. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet for bydelsutvalg, kan dette også anses som en to-trinnsrakett der man først bygger opp et forsterket apparat rundt innbyggerinvolvering, før det tas senere stilling til innføring av et nytt folkevalgt nivå.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Saken er en oppfølging av tidligere vedtak i bystyret i følgende saker: sak 176/16 Mandat og fremdriftsplan for lokaldemokratireformen, sak 231/17 Nærdemokratireform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget, sak 235/18 Et styrket nærdemokrati. sak 144/19 Nye bydelsstyret – mandat, oppgaver og fullmakter.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar saken til orientering, og legger til grunn at videre arbeid med innføring av bydelsutvalg følger av budsjettvedtak.

Dato: 7. april 2022

Roger Valhammer
Byrådsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.