

Byrådsavdeling for helse
Rådhuset
0037 OSLO

Rachel Elisabeth Myhr Williksen

Deres ref.:
23/5459-1

Vår ref. (saksnr.):
24/7524 - 5

Saksbehandler:
Jørgen Molteberg Nyback

Dato: 22.03.2024

Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

Viser til brev datert 07.02.2024 med ønske om innspill fra bydelen til vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Grünerløkka bydelsutvalg behandlet i sitt møte 21.03.2024, sak 17/24, og fattet følgende vedtak:

Grünerløkka bydelsutvalg har følgende innspill til spørsmålene:

Det går bare i liten grad fram av brevet hva som er motiv og målsetning for henvendelsen. Dersom ønsket er en god og tett dialog med bydelene om dette spørsmålet, er det imidlertid helt klart at bydelene har fått alt for liten tid til å drøfte saken.

En vurdering av oppgavefordeling mellom bydeler og kommunen sentralt vil dessuten få betydning for de ansatte, både i kommunen sentralt og i bydelene. En vurdering av spørsmålet fra de ansattes organisasjoner hadde derfor vært ønskelig før den politiske behandlingen av dette spørsmålet i bydelene.

1. Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelen når det kommer til bydelenes tjenesteproduksjon, det vil si tilbudet og tjenester som ytes til bydelens befolkning?

Bydelene har en størrelse som muliggjør god oversikt over og innsikt i lokale forhold - både demografiske og geografiske forhold som har betydning for utvikling og dimensjonering av tjenester til innbyggerne. En slik oversikt og innsikt muliggjør at bydelene kan agere raskt og tilpasse tjenestene etter endringer og behov. I flere bydeler blir innbyggere fulgt av samme

saksbehandler over flere år, dette er med på å skape trygghet og forutsigbarhet i tildelingen av tjenesten. Hovedutfordringen for bydelen er at det er for knappe ressurser til å levere gode nok tjenester i tråd med befolkningens behov. Bydelens budsjetttrammer går i hovedsak til lovpålagte tjenester. De begrensede økonomiske ressursene går ut over muligheten til å satse på viktige grep innen oppvekst og folkehelse som er forebyggende, men ikke lovpålagt, som f.eks. ungdomstilbud, seniortilbud, og bedre mattilbud til barnehager og skoler. Å styrke bydelens budsjetttrammer for de viktige forebyggende velferdstilbudene vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt og kan gi større økonomiske gevinster på sikt. Viktige forebyggende tilbud i bydelen som Nye familier på helsestasjonen og Oslohjelpa bør styrkes og videreføres, enten sentralt fra kommunen eller ved økte tildelinger til bydelene.

Vi opplever også at en noe uklar oppgave- og ansvarfordeling mellom etat og bydel er en svakhet som har konsekvenser for bydelens tjenesteproduksjon. Etatenes tilbud, særlig knyttet til komplekse tjenester mot ressurskrevende brukere samsvarer ikke alltid med behovet i bydelene. Dette medfører at bydelene bygger opp tilbud selv og at etatenes tilbud ikke blir benyttet. Ved personellmangel bruker vi mye ressurser i konkurranse om for eksempel helsepersonell, og ofte konkurrerer vi med andre bydeler. Det er uheldig når Oslo kommune er en arbeidsgiver.

2.Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelen når det kommer til bydelens rolle som myndighetsutøver?

Bydelene er som nevnt over tett på innbyggerne og har kjennskap til behovene i befolkningen. Det er en styrke å kunne tilpasse myndighetsutøvelsen til lokale og individuelle behov. Samtidig er det en svakhet at bydelsutvalgene ikke har større myndighet og mulighet til å politisk styre bydelen. Bydelsadministrasjonen og bydelspolitikerne har tett kontakt med befolkningen og god oversikt over lokale forhold og behov. Det er samtidig en utfordring å få etatene til å lytte mer til bydelsutvalget og vektlegge innspill og forslag fra bydelspolitikerne til etatene. Eksempelvis bør bydelen selv må få myndighet til å beslutte tildeling av arrangementer i bydelens parker som Bymiljøetaten forvalter. Bydelen sitter med en helt annen innsikt og oversikt over lokale forhold i disse sakene og burde som et minimum konsulteres før beslutninger tas av etaten. Trafikksikkerhetsutfordringer eller andre sikringstiltak lokalt er andre eksempler hvor det er behov for å få avklart og styrka rettighetene til bydelen, og gi delegere myndighet til å iverksette raske tiltak særlig der det oppstår akutte behov.

For å ivareta den enkelte innbyggers rettsikkerhet og utøve en troverdig forvaltning i tildeling av tjenester og velferdsgoder, er det tre kriterier som er særlig viktig for å ivareta i rollen som myndighetsutøver - uavhengig av organisering; kompetanse, habilitet og system- og lokalkunnskap. Små og fragmenterte saksbehandlingsmiljøer er en svakhet og ivaretar etter bydelens skjønn ikke disse kriteriene på en fullgod måte. I for eksempel byggesaker er det svært mange parter involvert, og det er tidkrevende å igangsette bygging eller ombygging, da prosjekter må innom mange etater for godkjenning. Dette fører til at bydelene ligger på etterskudd med å etablere boliger som befolkningen har behov for.

3.Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelen når det kommer til bydelens rolle som samfunnsutvikler?

Det er en lokaldemokratisk styrke at de folkevalgte politikerne er innbyggere i bydelen og har god kjennskap i sine nærområder. Byutvikling er et viktig aspekt innenfor samfunnsutvikling, og byutviklerne ansatt i bydelene har opprettet et faglig forum på tvers for å sørge for mindre silotenkning og at arealbruk og positiv byutvikling sees i større sammenheng enn isolert per bydel.

Siden bydelene kun er høringsinstanser for byutvikling, arealbruk, trafikkregulering og næringsutvikling er det mye frustrasjon blant bydelspolitikere over å ikke bli hørt av etatene, kanskje spesielt overfor plan og bygningsetaten (PBE), Bymiljøetaten (BYM) og næringsetaten (NE). Særlig i saker hvor et bydelsutvalg er tverrpolitisk enig. Det er viktig å påpeke her at dette skyldes ulike styringslinjer for etater og bydeler. Dette gir begrenset mulighetsrom for bydelene rolle i å være en samfunnsutvikler. Det vises også til noen av svarene på spørsmål 4 og 5 som belyser dette ytterligere.

Majoriteten av innbyggerne forholder seg ikke til bydelsgrensene i det daglige, og er mer opptatt av sitt nærområde. De er ofte engasjerte i saker som angår dette.

Innenfor folkehelseområdet har sentrumsbydelene mange av de samme utfordringene, med en befolkning som er yngre enn gjennomsnittet, men hvor en høyere andel sliter med rusutfordringer og psykisk uhelse. Disse utfordringene kunne blitt håndtert på en bedre måte med enda mer samarbeid på tvers av bydelene.

4.Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelen når det kommer til bydelen som lokaldemokratisk arena?

Det er viktig at det er lokalpolitikere ute i bydelen som kjenner lokalmiljøet og ønsker å utvikle dette. Gjennom komitemøter og råd styrkes lokalpolitikernes innsikt i behovene i hver bydel. Den største svakheten i systemet i dag er de knappe økonomiske ressursene som bydelen disponerer, som begrenser også det politiske handlingsrommet for iverksettelse av forebyggende arbeid for ulike grupper i befolkningen (blant annet unge og seniorer). De begrensede økonomiske rammene til bydelen vanskeliggjør også å iverksette raske tiltak når det oppstår nye utfordringer i f.eks. et ungdomsmiljø.

Åpen halvtime som alle folkevalgte møter i bydelene starter med, er et nyttig lavterskeltilbud for innbyggere og andre interessenter for å legge frem saker som opptar de. Avstanden blir kort til politikere når det bare er å møte opp og si sin mening. Forhold som belyses kan enkelt tas videre av lokalpolitikere der det er behov.

Mange av spørsmålene innbyggere er opptatt av lokalt berører byutvikling, arealbruk, trafikkregulering og næringsutvikling. I likhet med at det er mye frustrasjon blant bydelspolitikere og det også mange innbyggere som stiller spørsmålstegn ved å ha lokalpolitikere som har liten mulighet til å handle innenfor disse områdene. Dette gir nok mindre engasjement i lokalpolitikken for de nære tingene enn i kommuner med sammenlignbare innbyggertall enn i Oslos bydeler.

5. Er det oppgaver som i dag ligger hos etatene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?

Bydelen ser noe behov for å overføre oppgaver som i dag ligger hos etatene eller kommunen sentralt til bydelsnivå, som å gi bydelen myndighet til tildeling av tillatelser til arrangementer i bydelens parker og offentlige rom og økt myndighet på samferdsel og sikkerhetstiltak (se svar under spørsmål en for mer informasjon). Samtidig ville noen justeringer vært hensiktsmessig for å levere gode og likeverdige tjenester ute i bydelene. Eksempelvis er etatene finansiert ut fra hva de skal selge til bydelen. Tilbudet og tjenestene samsvarer ofte ikke med bydelens behov. Et eksempel på dette er Velferdsetaten som har ledige plasser i sine tilbud samtidig som bydelene sliter med å få bosatt personer med rusutfordringer. Det er ofte langt fra etatene og ut til bydelene. For bydelene hadde det vært en fordel at etatene generelt jobbet for flere standarder som f.eks. å prøve ut nye arbeidsmetoder, gjerne med pilotering mot noen bydeler før det rulles ut i fullskala. Dette vil være økonomisk besparende.

Det som har vært forsøkt tidligere er at etater er saksforberedende for bydelene som gjør vedtak innenfor noen områder. Etter at vedtaket er gjort står etatene for myndighetsutøvelsen. Bydelen hadde gode erfaringer med at forenklet lokal klagesaksbehandling var delegert til bydelene. Trafikksikringstiltak var også delegert, men ble aldri ordentlig prøvd ut grunnet endringer i samferdselsetaten og dannelsen av Bymiljøetaten. Bydelen har også gode erfaringer med drifting av lokale parker som Sofienbergparken, Olav Ryes plass og Birkelunden.

Eksempler på oppgaver hvor det kan vurderes å gi vedtakskompetanse til bydelene er f.eks.

- Enkle lokale reguleringsaker
- Enkle lokale byggesaksklager
- Dispensasjoner i enkle lokale byggesaker
- Veireguleringer på lokalveier innenfor definerte kriterier.
- Trafikksikringstiltak

Bydelene har i dag hvis de ønsker mulighet til å vedta lokale åpningstidsforskrifter. Spesielt for sentrumsbydelene har dette vært gjort. Her har det vært ulike oppfatninger mellom bydeler og NE hvor spesifikke en kan være i en åpningstidsforskrift. Bydeler har hatt ønsker om et svært finmaskede forskrifter som NE mener går over i enkeltvedtak og ikke områdereguleringer. Også i enkeltsaker er det ofte at bydeler påpeker lokale forhold som NE ikke vektlegger og gir bevillinger. NEs ønske om ytterligere digitalisering og forutsigbarhet på dette området kan fort skape ytterligere gnisninger mellom bydelspolitikere og NE. Uten å ha konkrete forslag vil bydelen påpeke at det kan være viktig å se på om grensesnittet her kan videreutvikles. Er det mulighet for å gi bydeler større påvirkning i beslutningsprosessen utover å være en høringsinstans som helse og sosialmyndighet?

Bydelene har i dag ansvar for lokale parker, men ikke sentrumsparkene. Det bør vurderes om ikke også sentrumsparkene bør legges under bydelene. Dette for å kunne ytterligere effektivere driften og se bruken under et innenfor et område.

6. Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå hos etatene eller kommunen sentralt? Hvorfor?

Ungdom går videregående skole uavhengig av hvilken bydel de bor i, og arbeid med å forhindre frafall i videregående skole er et eksempel på en oppgave som bør løses sentralt. Informasjon til innbyggerne bør håndteres sentralt i større grad. Svært mange vet ikke hvilken bydel de bor i og har ikke nødvendigvis noe forhold til sin bostedsbydel. Alle virksomheter i Oslo kommune arbeider med digitalisering, men på tross av samarbeid mellom bydelene blir det lite effektivt. Arbeid med utvikling bør sentraliseres med utprøving i bydel og eventuelt relevant etat. Sentralisering av digitaliseringsarbeidet vil være mer effektivt og ressurs sparende. Virksomhetene kan delta i arbeidet ved å melde inn behov og foreslå områder som egner seg for digitalisering. Selve utviklingen må gjøres av ansatte med relevant spesialkompetanse i sentral enhet. Responssenter for velferdsteknologi og trygghetsalarmer bør sentraliseres slik at robuste fagmiljø bygges opp for hele Oslo. Det bør også sees på muligheten for å flytte ordningen med tilrettelagt transport. Barnehagemyndigheten som blant annet har ansvaret for godkjenning av barnehager og opptak til barnehager kan med fordel sentraliseres.

Bydelene fremleier en rekke leiligheter som krever mye kompetanse om boligforvaltning. Dette arbeidet bør vurderes sentralisert for å effektivisere og redusere sårbarheter i små fagavdelinger spredt i bydelene. Vederlagsberegning for sykehjem og institusjoner bør sentraliseres. Det er sårbart fordi bydelen stort sett ikke har ressurser til å ha mer enn en ansatt som arbeider med dette. Det er heller ikke en oppgave som krever lokalkunnskap.

Vikarpool med faste ansatte for barnehagene er et tiltak som burde etableres på kommunalt/sentralt nivå, eventuelt som et samarbeid på tvers av nabobydeler. Praksisen rundt BPA oppleves ulik fra bydel til bydel ifølge brukere, så vi ser også at BPA tilbudet burde være likt fra bydel til bydel.

Det er en rekke byomfattende tilbud som er fordelt til ulike bydeler å drive på vegne av hele Oslo kommune. Det er grunn til å se på dette er hensiktsmessig for alle tilbudene og om noen bør tilbakeføres til drift av Oslo kommune sentralt. Det er flere grunner til dette, to av disse er eksemplifisert i det følgende.

Bydelen drifter i dag den byomfattende samiske barnehagen. Arbeidet med styrking og utvikling av den samiske barnehagen og dens tilbud bør sees i sammenheng med avtalen mellom Oslo kommune og Sametinget. Barnehagen bør i fremtiden få bevilgninger direkte over bystyrets budsjett og forvaltes av kommunen, ikke bydelen.

Laget Quo Vadis er et kvalifiseringstilbud for innvandrerkvinner, et samarbeid mellom bydel Grünerløkka og UDE. Her har bydelen ment at tilbudet er underfinansiert ut ifra faglige vurderinger og har bidratt med egne midler rundt 1 million årlig opp igjennom årene. Dette går utover andre tjenester i bydelen.

7. På hvilke områder kunne samarbeidet mellom bydelene være styrket?

Både bydelene og etatene har i dag en bred og omfattende oppgaveportefølje. Uavhengig av

organisering og ansvarsfordeling må inndelingen bidra til at både bydeler og etater har ressurser og kompetanse som står i rimelig forhold til de oppgaver som skal løses, at kommunen har utviklingsevne og evne til å ivareta befolkningens behov for offentlige tjenester. Ved behov for tjenester til enkelte grupper med få brukere i hver bydel kunne det være hensiktsmessig å samarbeide tettere med nabobydeler for å skape et mer robust fagmiljø. Eksempel på dette kan være tjenester i hjemmet til barn med funksjonsnedsettelse og eller psykisk sykdom. Et fleksibelt oppsøkende team med tilstrekkelig fagkompetanse mangler i flere bydeler. Et slikt team må bestå av medarbeidere med høy kompetanse og i tett samarbeid med 2 linjetjenesten. For seniorsentre og ungdomsklubber som ligger nær bydelsgrenser vil det være en fordel å styrke samarbeidet mellom bydelene.

Det bør være enkelt for bydeler å kunne gå sammen og få tilgang til sentrale ressurser og finansiering for å forsøke ut nye konsepter. I dag er dette ofte basert på prosjektmidler og initiativer ovenfra.

Vennlig hilsen

Ole Kristian Brastad
avdelingsdirektør

Jørgen Molteberg Nyback
spesialkonsulent