

Byrådsavdeling for helse
Rådhuset
0037 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/559 - 2

Saksbehandler:
Gry Hege Dyregrov Hamarland

Dato: 12.03.2024

Svar på anmodning og innspill til byrådets utredning av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

Velferdsetaten takker for mulighet til å få gi innspill til forbedringer i oppgavefordelingen mellom bydeler og kommunen sentralt. Oslo kommune står overfor komplekse utfordringer som må løses av en samlet kommune, til det beste for innbyggerne og på den mest effektive måten. Utfordringene Oslo står overfor kan ikke løses av organisering alene, men etatens forslag til endringer i oppgavefordeling kan være et bidrag i rett retning.

Velferdsetaten gir innspill sortert ut fra de tre spørsmålene i oversendelsesbrevet.

Når det gjelder oppgaver som kan overføres til bydelene har Velferdsetaten to forslag:

1. Overføre tjenester til innbyggere med funksjonshemming fra Velferdsetaten til bydelene
2. Overføre saksbehandling for frikortordningen fra Velferdsetaten til bydelene

Når det gjelder oppgaver som kan flyttes fra enten bydeler og/eller etater til en sentral enhet har Velferdsetaten følgende innspill:

1. Overføre flere støttetjenester fra de enkelte enhetene i Oslo kommune til en sentral enhet. Konkret foreslår vi å lage en virksomhetsarkitektur for hele kommunen for å muliggjøre bedre digital samhandling og integrasjon gjennom én ansvarlig etat. Vi foreslår å rydde i ansvar ved å ha felles kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i samkjøpsavtalene. Og vi foreslår en mer felles utvikling av kommunikasjonsbudskap om ulike tema i kommunen.
2. Overføre oppgaver innen boligfeltet til en sentral enhet for å bidra til å løse boligutfordringen for Oslos mest vanskeligstilte. Konkret går innspillet ut på å sentralisere oppgavene med å fremskaffe kommunalt disponerte boliger og å ha én enhet med ansvar for vedlikehold av byggene. I tillegg gir vi innspill på at én enhet kan ansvar for å gi vedtak på kommunal bolig. Og vi gir innspill på at booppfølging kan gis av en sentral enhet.

3. Overføre saksbehandling for tilrettelagt transport fra bydel til en sentral enhet

Når det gjelder områder der samarbeidet kan styrkes har Velferdsetaten følgende innspill

1. Styrke samarbeidet mellom utekontakttjenestene i bydelene og Velferdsetaten

Oppgaver som i dag ligger til etatene, foretakene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå

1. Tilrettelagte boliger for mennesker med funksjonshemming

Oppgave fra Velferdsetaten til bydel

Av historiske grunner har Velferdsetaten ansvar for 16 boliger for mennesker med funksjonshemninger og et dagtilbud for samme brukergruppe. Målgruppen er voksne personer med autismespekter-forstyrrelser, utviklingshemming og/eller utfordrende atferd. Tjenestens karakter er livslang og tjenestetilbudet er omfattet av fritt brukervalg, som betyr at bruker/verge selv bestemmer hvor brukeren ønsker å bo og motta tjenester. Dette betyr i praksis et varig og tilrettelagt bo- og tjenestetilbud.

Dette er tjenester til en innbyggergruppe som nå enten bydel selv, eller private leverandører omfattet av brukervalgsordningen, i all hovedsak selv leverer tjenester til og har kompetanse til å ivareta.

Oppsummering: 16 boliger for mennesker med funksjonshemninger og et dagtilbud for samme brukergruppe flyttes fra Velferdsetaten til bydel.

Bydel betaler hele tjenesten fra før, har samme/lignende tjenester til lignende målgrupper i egen regi eller ved kjøp av private tjenester. Kompetansen ligger i bydel og hos private leverandører som leverer samme og lignende tjenester i større skala. Tjenesten til disse 23 innbyggerne bør integreres i øvrig tjenesteapparat i bydel.

2. Frikortordningen

Oppgave fra Velferdsetaten til bydel

Denne ordningen søkes det om i bydel og bydel videreformidler søknaden til Velferdsetaten som saksbehandler søknaden, for så å returnere den til bydel for fattning av vedtak. Velferdsetaten har kun rollen som forberedende saksbehandler i saksbehandlingen av denne ordningen.

Bydelene har fullmakt til å fatte vedtak, og byrådsavdelingen har budsjettansvar og er eier av ordningen. Årsaken til at denne løsningen ble valgt i sin tid skyldes saksbehandlingssystemet. Dette systemet er i ferd med å gå ut på dato, og noe nytt må finnes innen relativt kort tid.

Oppsummering: Ansvar for behandling av søknad til frikortordningen samles i bydel.

Forbedret saksbehandlingssystem, sammen med forenkling av forskriften, vil bidra til en enklere prosess. Når hele arbeidsprosessen flyttes til bydelene får innbygger raskere svar/bedre tjeneste.

Oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå hos etatene, foretakene eller kommunen sentralt

1. Samle administrative støttetjenester

Med formål å produsere ulike typer støttetjenester mer effektivt og kvalitetsmessig bedre.

Digital utvikling

Løfte noen oppgaver med stordriftsfordeler fra enkeltenheter til UKE

Tydeligere tilnærming til ansvarsfordeling og digitaliseringskoordinering.

Bydeler og etater står overfor utfordringer med begrenset kapasitet for digitalisering, noe som kan utfordre evnen til å oppfylle byrådets forventninger. Det er nødvendig å klargjøre når digitalisering bør håndteres lokalt versus sentralt, for å balansere mellom selvstendighet og sentralisert effektivitet. På lokalt nivå bør bydeler og etater lede mindre initiativer som adresserer spesifikke lokale behov, styrket av innsikter i lokale utfordringer. Mulighetene for å bruke Power Platform/Power Apps understreker denne tilnærmingen. På sentralt nivå er det viktig med alt fra sentral koordinering som sikrer standardisering, effektiv tilretteleggingen for bruk av kunstig intelligens og over til investering i store infrastrukturprosjekter.

Alle enheter i Oslo kommune må selv ta i bruk de mulighetene som ligger i den digitale utviklingen, men det er ikke ressurseffektivt at alle bydeler/etater skal bygge opp omfattende miljøer innen analyse og teknologi.

Ansvar for å lage en virksomhetsarkitektur for hele kommunen for å muliggjøre bedre digital samhandling og integrasjon bør ivaretas av én ansvarlig etat. I tillegg brukes det nå mye ressurser på å utvikle ulike typer styringsdataplattformer i virksomhetene. Dette burde vært sentralisert fra UKE for å sikre standardisering og implementering av nye digitale løsninger. Et annet forslag er at det sentralt i kommunen utvikles enkle løsninger som kan forenkle arbeidsprosesser knyttet til administrative oppgaver, som f.eks. apper som gjøres tilgjengelig for alle virksomheter i Oslo kommune for f.eks. angående stillingsadministrasjon og lønnplassering.

Samkjøpsavtaler - Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Oppgave fra enkeltenheter i Oslo kommune til UKE

I samkjøpsavtalene som UKE inngår, er ansvaret for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår hos ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, delt mellom UKE og virksomhetene som gjør avrop på rammeavtalene. Velferdsetaten foreslår at oppfølging av dette kontraktskravet i sin helhet bør plasseres hos Utviklings- og kompetanseetaten. Med lønns- og arbeidsvilkår menes her Oslomodellens krav om at ansatte som direkte bidrar til å oppfylle kontrakten skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. En slik endring kan bidra til mer effektivt ressursbruk, lavere risiko for at leverandørene bryter kontraktskravet og bedre kvalitet i kontrollene.

Velferdsetaten viser til Kommunerevisjonens rapport 7/2023 Kommunens bruk av innkjøpsmakt - samkjøpsavtaler. Virksomhetene som Kommunerevisjonen reviderte, hadde i svært liten grad gjennomført relevant kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, og arbeidsfordelingen mellom UKE og bestillende virksomhet fungerte ikke godt nok. Kommunerevisjonens spørreundersøkelse "tyder på at tilsvarende langt på vei gjelder mer generelt for samkjøpsavtalene og kommunens virksomheter." I rapportens punkt 7.2 anbefales det at Byråden for finans vurderer tiltak for å bedre kommunens kontroll og oppfølging, herunder arbeidsdelingen mellom UKE og bestillende virksomheter.

Velferdsetaten har ansvar for å inngå rammeavtaler med private leverandører på vegne av kommunen om en rekke helse- og omsorgstjenester. Det er bydelene som gjør avrop på våre rammeavtaler om helse og omsorgstjenester. Oppgavefordelingen er slik at Velferdsetaten har ansvar for å følge opp rammeavtalene og leverandørene på systemnivå, herunder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Etaten følger i sin helhet opp lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke en oppgavedeling mellom bydel og VEL tilsvarende den det er i UKEs samkjøpsavtaler. Vår erfaring er at denne oppgavefordelingen er effektiv og at den reduserer risikoen for avvik fra det som er avtalt i kontrakten.

Samarbeid om felles kommunikasjonsbudskap

Oppgave fra enkeltenheter i Oslo kommune til en sentral enhet

I dag jobber alle enheter i Oslo frem sine kommunikasjonsplaner for ulike typer beredskapscenarier, fellesføringer og arrangementer/tiltak etc. som hele kommunen skal gjennomføre.

Beredskapsetaten eller UKE kan ha kommunikasjonsressurser som lager felles rammeverk for kommunikasjonsplaner for ulike kommunikasjonsbehov. En sentral enhet kan lage maler og forhåndsfylle inn det som er felles for hele Oslo kommune, så kan den hver organisasjonsenhet gjøre lokale tilpasning ut fra organisasjonsenhetens behov. Felles plattformer for gjennomføring av fellesaktiviteter gir bedre muligheter for at innbyggere og ansatte får like opplevelser, uavhengig av hvor de bor eller jobber i kommunen.

PRIDE er et svært godt eksempel på hvordan en arbeidsgruppe på tvers av organisasjonen samhandler om arrangementet og får bidrag fra Byrådsleders kontor og UKE om å lage et konsept som alle kan hente inspirasjon fra og enkelt omgjøre til lokale aktiviteter. Bilder, infografikk, filmer, tekstunderlag, kurs og mye mer gjør det mye enklere å levere på fellesføringer om aktiviteter under PRIDE også for enheter i kommunen som har få kommunikasjons- og HR-ressurser og ikke selv kan produsere innhold til PRIDE.

2. Innspill til endret oppgavefordeling på boligområdet

Velferdsetaten har flere innspill innenfor boligområdet. Ansvar innen boligområdet er i dag delt mellom flere sektorer, og flere virksomheter, og det kan derfor være vanskelig å jobbe helhetlig og ressurseffektivt på dette feltet. Velferdsetaten, Boligbygg og Oslos 15 bydeler har alle oppgaver som hører inn under området bolig, og Velferdsetaten mener det vil være fornuftig å

identifisere og kartlegge ansvar, myndighet og oppgaveløsning innen boligområdet for å vurdere om man kan oppnå en mindre fragmentert og mer helhetlig organisering av oppgaveløsningen.

Boligfremskaffelse – innleie- og tilvisningsavtaler

Oppgave fra bydel til Boligbygg

I dag er det bydelene som inngår innleie- og tilvisningsavtaler og som bestemmer om det skal søkes etter nye boliger. Velferdsetaten ser at bydelene melder et stort behov for kommunalt disponerte boliger, men Velferdsetaten erfarer at bydelene har lav interesse for å inngå leieavtaler. Flere bydeler melder at de ikke ønsker å forvalte flere avtaler selv. Vårt forslag er å sentralisere oppgavene med å fremskaffe kommunalt disponerte boliger, og også boligfremskaffelsen der kommunen er part i leieforholdet.

Velferdsetatens rapport “Bydelenes og Velferdsetaten ved Ungbos forvaltning av kommunale boliger” av 22.02.2024, avdekker betydelige svakheter knyttet til mange bydelers boligforvaltning. Det er eksempler på manglende oversikt over hvilke boliger de har, et antall boliger som er ment å være kommunale boliger brukes til andre formål (som personalbase, kontorer, lager m.v.) og at mange leiekontrakter ikke blir aktivt forvaltet. Organiseringen, kompetansen og ressursbruken varierer mellom ulike bydeler. Rapporten viser at det er betydelig potensial for effektivisering av forvaltningen, dersom den samles på ett sted. Å samle forvaltningen vil gi en helhetlig oversikt over kommunens tilbud, som igjen vil legge til rette for likebehandling og effektiv utnyttelse av kommunens samlede tilbud.

Vedlikehold av leiligheter og institusjoner som Oslo kommune eier

Oppgave fra bydel til en sentral enhet, som Boligbygg eller Oslobygg

I dag er det store forskjeller i hvordan vedlikeholdet av kommunale boliger forvaltes. Det er ulike ansvarsforhold mellom aktører, eksempelvis knyttet til indre og ytre vedlikehold. Samtidig må de som leier av de kommunale foretakene ha egne ansatte som skal følge opp vedlikehold på institusjoner og leiligheter. Ofte er det uklart hvem som skal utføre hva, og det er tidkrevende å gjennomføre større prosjekter.

Velferdsetaten ser det som hensiktsmessig at det er én enhet som har ansvar for vedlikehold av byggene.

Samle vedtak om kommunale boliger

Oppgave fra bydel til Boligbygg

Oslos 15 bydeler erfarer ulik etterspørsel og har ulike tilbud om kommunal bolig. Oslos forvaltning av de kommunale boligene ses ikke samlet, men som 15 mindre porteføljer hvor tilgangen til boliger i stor grad kan avgjøre hvorvidt en innbygger med et behov får en bolig eller ikke. I tillegg til at forutsetningene medfører forskjell i hvilket tilbud som kan gis ellers sammenlignbare søkere, er likebehandling krevende når man har 15 førsteinstanser. Det øker risikoen for forskjellsbehandling som følge av geografisk inndeling. I perioden 2020 til 2023 er et økende antall klagesaker blitt omgjort eller opphevet. Mens andelen i 2020 var 9,6 prosent, er den de påfølgende år økt til henholdsvis 15,2 prosent, 17,2 prosent og 20 prosent i 2023. I norsk forvaltning er dette å anse som høye tall, og bør gi grunn til bekymring.



Kommunal bolig er et knapphetsgode og nåløyet blir trangere. Det er et tegn på et endringsbehov at om lag 20 prosent av alle klagesaker fører til omgjøring eller oppheving. En samlet forvaltning vil kunne gi mer rettferdig og likeverdig saksbehandling.

Slik Velferdsetaten ser det er det ønskelig å se på det totale volumet av kommunale boliger med sikte på utvikling av eksisterende boligmasse og både salg og kjøp under ett uavhengig av bydelstilørighet for å kunne møte innbyggernes endrede behov. For å sikre likeverdige tjenester uavhengig av hvilken bydel man bor i, mener Velferdsetaten det er hensiktsmessig å samle vedtakene om kommunal bolig til Boligbygg Oslo KF.

Booppfølging og oppfølging av innbyggere med rus og psykisk sykdom

Oppgave fra bydel til Boligbygg KF

Å få en kommunal bolig skal ikke være et endepunkt i en boligkarriere, men en start på et arbeid for å gjøre seg uavhengig av offentlig bistand for å opprettholde et stabilt boforhold. Det krever en faglig sterk og tilpasset oppfølging i kombinasjon med en egnet bolig. Oslos bydeler har ulike tilbud om oppfølging. Gjennom Program for rusfeltet i Oslo (PRIOslo) har det skjedd mye tjenesteutvikling, men Oslo klarer ikke å benytte seg av stordriftsfordelen som ligger i sterke fagmiljøer, mulighet for overordnet styring av kapasitet inn mot ulike grupper gjennom at oppfølgingen er bydelsbasert. I mange sammenhenger inkluderer oppfølgingen samarbeid med spesialisthelsetjenesten og institusjonsapparatet kommunen selv har. Det er svært fragmentert hvordan dette gjøres i dag. Det er hensiktsmessig å bygge opp en enhet som sikrer likeverdige tjenester. Tett samordning mellom tildelingen av bolig og oppfølging i boligen kan gi høyere kvalitet for innbyggerne, høyere effekt av arbeidet og en lavere kostnad. Dersom tildeling av bolig flyttes til Boligbygg KF vil det naturlig også å samle oppfølgingstjenestene her.

3. Tilrettelagt transport

Oppgave fra bydel til sentral enhet

Søknad om tilrettelagt transport behandles i dag i bydelene. Oppgaven håndteres av få personer i hver bydel, oftest en, noen ganger to personer. Dette gir en betydelig sårbarhet, og medfører forlenget saksbehandlingstid ved ferieavvikling eller uforutsett fravær. Saksbehandlere har ikke et faglig miljø å støtte seg på. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt årlig, fra 40 dager i 2017, til 71 dager i 2022.

Klagenemda omgjør en høy andel saker. Fra 2018 til 2023 har omgjøringsandelen variert mellom 12 prosent og 23 prosent av sakene, gjennomsnittlig 16,8 prosent gjennom disse årene. Til sammenligning er søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede (HC-parkering) lagt til ett fagmiljø i Bymiljøetaten. Sakene har mange sammenfallende vurderinger og ligner hverandre mht. både innhold, vurderingstema og vanskelighetsgrad. For HC-saker har omgjøringsandelen i samme periode vært mellom tre prosent og åtte prosent, med gjennomsnitt på 4,8 prosent.

Dersom saksbehandling av enkeltsaker sentraliseres, bør også klageinstansens organisering og plassering vurderes slik at det er et tydelig skille mellom vedtaksmyndighet og klageinstans.

Områder der samarbeidet mellom bydelene og etatene/foretakene kan styrkes

Samarbeidet mellom utekontakttjenestene i bydelene og Velferdsetaten må styrkes og det må sikres at alle bydeler har utekontakter

Arbeidet med implementering av Oslostandard for oppsøkende arbeid med utsatt ungdom identifiserer betydelige variasjoner i tilnærming, organisering og ledelse blant Oslos utekontakttjenester. Dette medfører at det per i dag ikke tilbys likeverdige tjenester til utsatt ungdom i Oslo.

Velferdsetaten anbefaler at organisering, tilnærming, metode, tilstedeværelse, dokumentasjon, navn og profilering av utekontakttjenestene blir lik på tvers av bydelsgrenser.

Vennlig hilsen

Guri Bergo
direktør

Gry Hege Dyregrov Hamarland
avdelingssjef

Kopi til
Byrådsavdeling for sosiale
tjenester