



Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/7463 - 3

Saksbehandler:
Karstein Alvestad Skogseth

Dato: 29.02.2024

Høringsuttalelse - Vurdering av oppgavefordeling mellom virksomheter

Denne saken svarer på brevet fra byrådsavdeling for helse, med tittelen «Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - ønske om innspill fra bydelene».

Innhold

Del 1: Innledning	2
Del 2: Spørsmål og svar	2
Spørsmål 1, organisering av tjenesteproduksjon:	2
Spørsmål 2, organisering av myndighetsutøvere:	3
Spørsmål 3, samfunnsutvikling:.....	4
Spørsmål 4, lokaldemokrati:	4
Spørsmål 5, oppgaver til bydel:	5
Spørsmål 6, oppgaver til sentrale virksomheter:.....	6
Spørsmål 7, samarbeid:	6

Del 1: Innledning

Denne saken kunne like gjerne fått tittelen «Der skoen trykker». Bydelen har fått en mulighet til å belyse utfordringene vi står i daglig. Utfordringer som skyldes organiseringen av Oslo kommune.

Styrkene i organiseringen blir også belyst i denne saken. Lokaldemokrati, nærhet og kunnskap. Bydelen får kunnskap ved å møte innbyggerne ansikt til ansikt. Bydelens kunnskap er kvalitativ. Digitaliseringen av samfunnet gir mer og mer kvantitativ kunnskap. Kvantitativ kunnskap kan sentraliseres, men den kvalitative kunnskapen må hentes lokalt.

Bydel Østensjø opplever at spørsmålene om oppgavefordelingen hopper over en grunnleggende diskusjon om mål og strategier. Oslo kommune mangler et tydelig mål for bydelssektoren; hvordan skal Oslo kommunes innbyggere bli møtt av kommunen om 2-5 år?

Hvordan vil digitalisering og kunstig intelligens (KI) påvirke kommunens handlingsrom?

Svaret på kommunens utfordringer kan ikke være sentralisering og oppgavefordeling alene. Sentralisering er et svar på kvantitative utfordringer, og sikrer ikke innbyggerne kvalitet i sine tjenester. Hvilke oppgaver burde gjennomføres effektivt og raskt? Hvilke burde gjennomføres nært og grundig?

Oslo kommune må gå i fra å være tjenestesentrert, til å bli brukersentrert, hvor KI kan spille en helt sentral rolle. I framtiden (om 2-5 år) vil KI kunne gi grunnlag for å etablere et digitalt brukergrensesnitt. Gjennom et KI-drevet brukergrensesnitt vil vi kunne effektivisere tjenestene, ha betydelig bedre treffsikkerhet på våre tilbud, komme tidligere inn og lavere inn i omsorgs-/tjenestetrappen, og redusere bruken av kjøpsplasser fra private tilbydere. Dette fordrer at vi allerede nå starter diskusjonen om å utvikle en arkitektur som gjør dette mulig. Sentralisering vil dermed kun være ett element i en arkitekturdiskusjon. Nærhet og kvalitet er et annet element, der bydelen er løsningen.

Del 2: Spørsmål og svar

Spørsmål 1, organisering av tjenesteproduksjon: *Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelene når det kommer til bydelens tjenesteproduksjon, det vil si tilbud og tjenester som ytes til bydelens befolkning?*

Bydelenes styrker knyttet til organisering er

1. **frihet** til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og behov, noe som kan gi mer treffsikre og skreddersydde tilbud til innbyggerne.
2. **nærhet til innbyggerne** og kjenner de lokale forholdene godt, noe som kan gjøre det lettere å finjustere tilbudene, samt tilpasse ressurser og kompetanse til innbyggernes behov.
3. mulighet til å gjøre **raske endringer** for å tilpasse tjenestene til behov, noe som kan øke effektiviteten og fleksibiliteten.
4. **lokaldemokrati**. Organiseringen av bydelene sikrer lokaldemokratiet i Oslo.
5. **forebygging og tidlig innsats**, som kan føre til reduksjon i sykdommer, skader, sosiale problemer og andre risikofaktorer.

Bydelenes utfordringer knyttet til organisering er

1. **digital utvikling** – hvem tar overordnet ansvar?
2. **skyveproblematikk** – bydeler – etater, spesialisthelsetjenesten – Kommunale foretak.
3. **ulik organisering og tjenestetilbud**. Uønsket variasjon og forskjellsbehandling mellom bydelene, samt variasjon i tjenester for Oslos innbyggere ut ifra adresse.
4. **ulike prioriteringer** i hvilke tjenester og brukergrupper som vektlegges, noe som kan skape ubalanse og misnøye blant innbyggerne.
5. **begrensninger og sårbarhet i spesialiserte fagmiljø**, da ikke alle bydeler har samme spesialkompetanse, noe som kan redusere kvaliteten og tilgjengeligheten på noen tjenester.
6. **utfordringer med samhandling** mellom tjenestene, både internt i bydelen og mellom bydel og etat. Dette fører til dårligere tjenester for innbyggere med sammensatte behov, eller i akutte beredskapssaker. Få helhetlige tjenester for barn og familier pga. ansvarsfordeling mellom bydeler og skoler.
7. **forskjellsbehandling i like saker**, f.eks. vedtak i særlig kostnadsdrivende BPA-saker burde vært gjort sentralt.
8. **organiseringen vanskeliggjør utvikling** fordi alle bydelene ofte må bli enige om endringer. Ulik organisering i bydelene gjør at endringene ikke passer alle, som i neste omgang hindrer bydelen med et endringsønske i å få støtte til utvikling fra sentrale ressurser.
9. **store variasjoner**: Det kan være store forskjeller mellom bydelene når det gjelder demografi, behov hos innbyggerne, og prioritering mellom forebyggende og behandlende tjenester.
10. **sentralisert lederstøtte** for lønn og arkiv stiller strengere krav til lokale ledere. Dette fører til økt arbeidspress, uklar ansvarsfordeling og tap av viktig informasjon. Ved sentralisering mister bydel tilgang til interkontroll.

Spørsmål 2, organisering av myndighetsutøvere: *Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelene når det kommer til bydelens rolle som myndighetsutøver?*

Bydelens styrker som myndighetsutøver er

1. **lokalkunnskap og kjennskap** til tjenestene og befolkningen i egen bydel, som kan være en fordel for å tilpasse tiltak og løsninger til lokale behov og utfordringer.
2. **lokale beslutninger**. Beslutningen er nærmest mulig brukeren, og dermed vil man kunne miste viktige detaljer som er viktige i beslutningsprosessen. Ved å flytte myndigheten lenger vekk fra tjenesteutførere vil de likevel måtte forholde seg til kunnskap fra bydel.
3. **fagnettverk** som bidrar til samordning og oppdatering innen ulike områder som miljørettet helsevern, smittevern og psykisk helsetjeneste.
4. **detalj kunnskap** som er en stor fordel for organisering av tjenestene og gir mest sannsynlig mer effektiv bruk av ressurser.

Bydelens utfordringer som myndighetsutøver er

1. **få ressurser.** Myndighetsutøverne er sårbare for fravær og samtidighetskonflikter, som kan gå ut over kvaliteten og effektiviteten i tjenesten.
2. **konflikter.** Viktig at skillet mellom lederskap av eierskap og myndighetsoppgaven.
3. **ulikhet og variasjon** blant bydelene for hvordan myndigheten utøves, som kan føre til at byens innbyggere ikke får likeverdige tjenester. Det er også ulik praksis rundt enkeltvedtak, ulike tolkninger av regelverk og ulik måte å kartlegge behov på.

Spørsmål 3, samfunnsutvikling: *Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelene når det kommer til bydelens rolle som samfunnsutvikler?*

Bydelens styrker som samfunnsutvikler

1. **nærhet til innbyggerne:** Dagens organisering gir nærhet mellom innbyggerne, bydelspolitikere og bydelen, noe som er samfunnsbyggende og gir tilhørighet.
2. **lokalkunnskap:** Bydelsinndelingen gjør det enklere for kommunen å være nær innbyggerne, og å være i dialog med innbyggerne.
3. **folkehelse og miljø:** Ansatte i bydelens tjenester har god kunnskap om nærmiljøet og mulighet for å iverksette egne tiltak.
4. **arena for samfunnsutvikling.** Bydelene sikrer lokal politisk medvirkning gjennom sine uttalelser til saker om arealbruk, by- og næringsutvikling.

Bydelens utfordringer som samfunnsutvikler er

1. **mangel på midler og kompetanse:** Folkehelseloven stiller krav til dokumentasjon om helsetilstanden til befolkningen. Bydelen mangler ressurser til å innhente kunnskapen, og jobber derfor mindre kunnskapsbasert.
2. **utfordringer med parker og grøntområder:** Bydelen mangler kompetanse og kapasitet til å ta ansvar for å anlegge og drifte større torg og aktivitetspark. Krever tilgang til maskinpark som er dyre i innkjøp og ved vedlikehold.
3. **bydelen har liten eller ingen innflytelse** i saker som omhandler drift av sykehjem, skole, arealbruk og by- og næringsutvikling. Bydelen er kun en høringsinstans. Ansvar for bydelen har i saker om arealbruk begrenset seg til egne leieavtaler.
4. **drift** vinner fremfor **utvikling og innovasjon.**

Spørsmål 4, lokaldemokrati: *Hva er styrker og svakheter med dagens organisering av bydelene når det kommer til bydelen som lokaldemokratisk arena?*

Bydelens styrker som lokaldemokratisk arena

1. **Innflytelse.** Organiseringen sikrer innbyggerne mulighet for innflytelse. I 2024 gjennomfører bydelen minst 57 åpne politiske møter der innbyggerne kan gi sine innspill.
2. **Nærhet til beslutningene.** Påvirkningsmuligheten til innbyggerne blir større når avstanden til beslutningene er nær.

3. **Lokaldemokratiet organiserer seg selv.** Antallet politiske organer og hvem som skal være medlemmer i disse bestemmes lokalt. Ansvarsområdene til organene bestemmes også lokalt. Dette sikrer lokale politiske prioriteringer.
4. **Kunnskap om lokaldemokratiet.** Bydelen gir opplæring i lokaldemokrati og henviser innbyggere til riktige instanser.

Bydelens utfordringer som lokaldemokratisk arena

1. **Avmaktsfølelse blant innbyggere.** Innbyggere blir desorienterte i politiske saker der bydelen ikke kan påvirke. Mange innbyggere misforstår skillet mellom kommune og bydel, særlig i saker om infrastruktur og planer.
2. **Folkestyre eller folkeinnflytelse?** Lokaldemokratiet sikrer bydelens innflytelse, men hvilken makt har folket i bydelen til å styre utviklingen? Bydelens økonomiske rammer tildeles etter et objektivt kriteriesystem, som gjør at det er lite ressurser igjen til å styre etter lokale politiske prioriteringer.
3. **Informasjonsflyt.** Dårlig samhandling mellom ulike bydeler og rådhuset og dårlig integrerte it-systemer gjør deling av politisk informasjon spredt og tilfeldig.
4. **Få lokaldemokratiske ressurser.** Det er få administrative ressurser til å utrede politiske saker.
5. **Motstridende styringssignaler.** Sprikende politiske føringer fra rådhuset og bydelsutvalget.
6. **Bydelspolitik som deltidsverv:** Politikken er basert på frivillighet, noe som gir politikerne variert tid til å sette seg inn i politiske saker samt være i forkant av samfunnsutviklingen.

Spørsmål 5, oppgaver til bydel: *Er det oppgaver som i dag ligger til etatene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?*

1. **Sykehjemsplasser:** Drift av Helsehus kunne vært håndtert av bydelene selv hvis antall bydeler på et tidspunkt reduseres eller i samarbeid mellom to/tre bydeler. Dette ville bidratt til bedre pasientforløp og mindre byråkrati. Det ville gitt færre brudd i samhandlingskjeder, mindre byråkrati rundt kjøp av plasser, mindre silotenkning og mindre fokus på finansieringsmodeller.
2. **Skole:** Bydel ser utfordringer i samarbeid med utdanningsetaten og de enkelte skoler. Dette da det er ulik styringslinje samt at den enkelte skoles rektor er autonom og kan velge å ikke følge ønsket felles tiltak på overordnet nivå.
3. **Barnevern og andre tjenester:** Fleksible team til barnevern og andre tjenester bør bygges opp på bydelsnivå. Dette er fordi lokalkunnskap og nærhet til tjenesteapparatet er viktig, samt at tiltakene blir mer fleksible og kan skreddersys den enkelte familie eller person. Lokalet barnevern har stor arbeidsbelastning og forventinger fra både etat og statsforvalter for deltakelse i møter og kompetanseheving. Et eksempel er at barnevernsjef må delta i tre lederutviklingskurs/nettverk.
4. **Sykehusbehandling:** Det burde vurderes om sykehusene burde hatt behandlingsforløpet lenger, og om korttid og rehabilitering burde vært organisert på en annen måte, og tettere på sykehusene.
5. **Helseetaten:** Helseetatens støttefunksjoner for bydelene kunne vært organisert i bydelene for å hindre langvarige prosesser.

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

1. **Brukerstyrt personlig assistanse (BPA):** Med tanke på likebehandling og kompleksiteten i mange saker, kunne det være en fordel om BPA ble forvaltet ved en av etatene.
2. **Barneboliger:** Det er mangel på barneboliger til barn med funksjonsnedsettelse i bydelen. Dette burde være sentral oppbygging, anskaffelse og fordeling av dette.
3. **Kompetanseheving, kursing, sertifisering og veiledning:** Det er behov for å sikre kompetanseheving, kursing, sertifisering og veiledning på ulike fagområder for å sikre likere tilbud.
4. **Tilsyn på kjøpsplasser:** Det kunne vært mer sentral bistand til tilsyn på kjøpsplasser, samt bistand når bydel og leverandør er uenig.
5. **Parker og grøntområder:** Bydelen mangler kompetanse og kapasitet til å ta ansvar for å anlegge og drifte større torg og aktivitetsparker. Etablering av møteplasser i et bymessig område krever tilgang til investeringsmidler, samt god kompetanse og kapasitet for å gjennomføre medvirkningsprosesser, grøntfaglig kompetanse samt bestillerkompetanse.
6. **Rus- og psykisk helse.** Det er et ønske at rus- og psykisk helseoppfølging ligger under samme byrådsavdeling, tilsvarende sentrale føringer om samordning rus- og psykisk helse på statlig nivå.

Spørsmål 7, samarbeid: På hvilke områder kunne samarbeidet mellom bydelene vært styrket?

1. **Digitalisering.** Endringer går for sakte, og forskjellene mellom bydelene blir for store. Her er det enorme gevinster å hente for Oslo kommune.
2. **Velferdsteknologi:** Arbeidet med velferdsteknologi er ikke sentralisert, noe som fører til at bydelene ikke utnytter de mulighetene som finnes for å forbedre tjenestene med teknologi. Dette gjelder spesielt tjenestene til yngre mennesker med demens.
3. **Felles resultatstyring og arenaer:** Bedre felles styreverktøy som utformes for å passe krav til rapportering. Flere fagnettverk og arenaer der bydelene kan møtes, som fasiliteres av sentrale ressurser. Obligatorisk samhandling som gir felles utvikling.
4. **Forebyggende barne- og ungdomsarbeid:** Ungdom flytter seg over bydelsgrenser, og det er ofte vanskelig med informasjonsutveksling på tvers av bydelsgrenser der det hadde vært hensiktsmessig. Dette gjelder klubb, utekontakt, barnevern, politi m.m.
5. **Tjenester med få i opptaksområdet:** På områder hvor bydelene har få i sitt opptaksområde med behov for en tjeneste/tilbud, som for eksempel ulike kurs og grupper innen Rask psykisk helsehjelp, gruppetilbud til barn/unge med for eksempel nevroutviklingsforstyrrelser, kunne det gitt større fagmiljø og bedre tjenester.
6. **Flytting mellom bydeler:** I de tilfeller hvor familier som har tjenester flytter mellom bydeler, kunne det vært bedre planlegging og oppfølging videre. Hvis man opplever ulik praksis og ulike "standarder" for tjenester, så kan det bli en belastning.
7. **Barnevern:** Mer deling av kompetanse. Burde organisert seg likere, spisskompetanseteam på tvers av bydeler for eksempel i Oslo sør som FFT, MST-can o.l.

8. **Rask psykisk helsehjelp (RPH), Friskliv, Kriseteam:** Samarbeid om RPH - felles kurs, Friskliv, Kriseteam, og bedre flyt i overføringssaker mellom bydelene innen helse- og omsorgssak/akseptere andre bydelers vurdering kunne vært forbedret.
9. **Beredskapskontakt, kvalitetsforvalter, informasjonssikkerhetskoordinator og personvernkoordinator:** Disse rollene er oftest enkeltpersoner og har det som oftest som en del av flere andre oppgaver i sin portefølje. Kompetanse forsvinner med enkeltpersoner. Det mangler fagmiljøer på dette området i bydelene.
10. **IKT-drift:** IKT-drift er et område hvor det er få ansatte og dermed sårbare for fravær. Det ligger et stort effektiviseringspotensiale for digitalisering av bydelens tjenester og administrative prosesser. Bydelene mangler lokal kompetanse for å få skikkelig fart på dette området sammen med UKE.
11. **Onboarding.** Et felles onboarding-program alle ansatte i Oslo kommune må igjennom ved ansettelse. Programmet må sikre at tilganger er på plass før den ansatte starter, og en god mottagelse for nye ansatte.