

Byrådsavdeling for helse  
Rådhuset  
0037 OSLO

Rachel Elisabeth Myhr Williksen

Deres ref.:  
23/5459 - 1

Vår ref. (saksnr.):  
24/7895 - 5

Saksbehandler:  
Jørgen Bjelle Smit

Dato: 21.03.2024

## Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - innspill fra Bydel St. Hanshaugen

Vi viser til brev av 07.02.24 vedrørende ovennevnte.

St. Hanshaugen bydelsutvalg har behandlet sak 15/24 i sitt møte 19.03.2024 18:00 .

Bydelsutvalget vedtar følgende innspill til byrådets arbeid med å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt:

Av brev til bydelene av 07.02.2024 går det fram at byrådet har startet et arbeid med å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Med svarfrist 22. mars 2024 blir bydelene invitert til å bidra med innspill gjennom å svare på sju oppfattende spørsmål. Bydelens svar skal være forankret i bydelsutvalget.

St Hanshaugen bydelsutvalg ser at problemstillinger og spørsmål som reises i saken kan få stor betydning for våre innbyggers framtidige tjenestetilbud, for de ansatte - og for bydelens folkevalgte og bydelsutvalgets mulighet for lokal påvirkning framover.

Hvis hensikten med de reiste spørsmålene var å få gode og grundig analyserte svar, så gjenspeiles ikke det av svarfristen. Bydelsutvalget finner dette beklagelig.

Vurdering av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt henger i stor grad sammen med bydelsinndelingen. Inndeling i større og færre bydeler enn i dag, kan gi rom for at flere oppgaver kan tilføres det lokale nivået. Flere oppgaver og ansvar lagt til lokalt nivå kan bidra til å styrke lokaldemokratiet og deltakelsen i befolkningen. På den annen side kan større



enheter skape større avstand mellom lokalbefolkning og de lokale politiske beslutningene. I flere av vurderingene er avveiningen mellom disse hensynene viktig.

Det vurderes som en styrke ved dagens organisering at bydelens tjenester har en nærhet til bydelens folkevalgte som sikrer god forankring og deling av kunnskap om lokale behov.

Samarbeid mellom bydelene og andre etater kan være krevende i forbindelse med innbyggere med behov for tjenester og overganger mellom ulike forvaltningsnivåer og virksomheter. Samarbeidet mellom bydelene og Utdanningsetaten trekkes fram som en utfordring i realisering av oppvekstreformen og for å begrense ungt utenforskap. Samarbeidet bærer i dag preg av å være personavhengig og avhengig av ressursituasjonen på den enkelte skole og i den enkelte bydel. Bydelsutvalget mener at byrådet i større grad bør legge til rette for og prioritere tiltak som fremmer samarbeid mellom bydelene og Utdanningsetaten. Som en del av arbeidet bør det også vurderes å legge ansvaret for grunnskolene til bydelene, med sikte på en mer helhetlig politikk på oppvekstfeltet. En slik vurdering vil imidlertid være avhengig av at også bydelsinndelingen vurderes, både med tanke på tilpasning til skoleinntaksområdene og bydelenes størrelse og ressurser.

Bydelsutvalget mener at i vurderinger av rolle-, ansvar og oppgavedeling mellom bydelen og kommunen sentralt (administrativt, tjenstlig og politisk) må prinsippet om tilgjengelighet og lokaldemokratisk involvering brukes som viktige kriterier i avveiningene. I mange sammenhenger vil det kunne være motsetninger mellom kvalitet, kostnadseffektivitet og tilgjengelighet.

- Bydelsutvalget mener at følgende tjenesteområder blant annet bør vurderes overført til bydel:
  - Grunnskole
  - PPT
  - Deler av Bymiljøetatens ansvar, deriblant St. Hanshaugen-parken. Bydelene bør tilføres mer ressurser og myndighet for å løse kommunens oppgave som lokalsamfunnsutvikler.
- Et sentralisert ansvar i en bydel for det åpne rusmiljøet i sentrum i en sentrumsbydel.
- Et bedre samarbeid mellom bydeler om felles ordninger som f.eks. BPA.

### **1. 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?**

Styrker:

*Nærhet til innbyggernes behov*

Nærhet til innbyggerne gir bedre muligheter for å tilpasse tjenestene og fange opp lokale variasjoner. Eksempler på dette er tidlig innsats og forebyggende arbeid, særlig med hensyn til barn, unge, familier og eldre. Lokal parkforvaltning er et annet eksempel, der nærhet til innbyggere og lokale aktører gir tettere oppfølging av drift og vedlikehold.

Lokal forankring gir mulighet til samspill med lokale aktører, frivillighet og innbyggere.



Bydelen vil vektlegge betydningen av nærhet til innbyggerne, spesielt når det kommer til sårbare innbyggere med behov for tett og personlig tilpasset oppfølging

#### *Samhandling og fleksibilitet*

Mindre enheter gjør det lettere å oppnå smidig samarbeid på tvers av tjenester.

I tilfeller der bydelen selv rår over virkemidlene gir dagens modell mulighet for smidighet og raskere beslutninger der det er nødvendig.

Bydelene har mulighet til å gjøre egne prioriteringer og allokere ressurser særskilt tilpasset lokale behov og forutsetninger.

Svakheter:

#### *Risiko for ulikt tjenestenivå på tvers av bydelsgrensene*

Bydelene har varierende utfordringer, ressurser, prioriteringer og løsninger. Variasjonen kan være over tid og mellom bydeler. Behovet for sammensatte og omfattende tjenester hos enkeltgrupper er vanskelig å forutse presist. Når kriteriesystemet ikke fanger opp variasjonen, gir dette ulikheter.

Hver bydel utvikler i for stor grad sine tjenester hver for seg, med varierende kapasitet og forutsetning for å drive utvikling. Gode løsninger er krevende å skalere opp på en systematisk måte på tvers av bydeler.

Bydelene kan selv velge organisering innenfor felles satsingsområder som Oslohjelpe og Rask psykisk helsehjelp. Dette medfører også at initiativ til felles fagfora gir mindre verdi.

Ressurstildeling følger på mange områder ikke reelle kostnader. Dette gjelder særskilt innbyggere med omfattende og sammensatte utfordringer. Behovet er vanskelig å forutse presist, og få brukere skaper store merutgifter. Mindre enheter gir også mindre budsjettmessig robusthet til omfordeling ved slike svingninger.

Det er avgjørende at ressursene som tildeles bydeler, etater og lignende, faktisk gjenspeiler ressursene som kreves for ulike ordninger og innbyggere. For eksempel er belastningen på tjenester som fysioterapi, helsestasjon og rusomsorg ulik i ulike bydeler - innbyggerne forholder seg naturligvis ikke alltid til bydelsgrensene.

#### *Sårbare fagmiljøer*

Det er sårbare og små fagmiljøer på områder med begrenset volum og ressurser. Eksempler er folkehelse, frisklivsarbeid, åpen helsestasjon, byutvikling og digitalisering.

#### *Manglende samsvar mellom ansvar, myndighet og virkemidler*

Bydelene har ansvar for å ivareta sårbare innbyggere med sammensatte behov. Bydelene har imidlertid i på flere områder ikke myndighet, virkemidler og ressurser til møte behovet alene.



Et viktig eksempel er arbeidet med å fremskaffe boliger og boligløsninger, herunder særskilt mennesker med oppfølgingsbehov knyttet til demens, rus- og psykiatri. Her er bydelene hver for seg avhengig tett samarbeid med flere etater og byrådsavdelinger, der grensegangen og ansvarsforhold er komplisert.

#### *Ansvarsfordeling mellom bydeler og etater*

Etatene har begrensede insentiver til å samhandle med og dekke bydelens behov. I flere tilfeller har bydelene og etater samme brukergruppe, men ansvarsforhold og overganger er uklart. Etatene kunne med fordel ha en tydeligere samhandlings-forpliktelse med bydelene i sine oppdragsdokumenter. Dette gjelder eksempelvis Utdanningsetaten med hensyn til overgang fra barnehage og skole, drop-out mv. Videre kan også samhandlingsforholdet mellom Velferdsetaten, Sykehjemsetaten og bydelene nevnes særskilt.

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

Styrker:

Innsikt i lokale behov gir mer målrettet saksforberedelse. Tjenesteveien er kortere og gir raskere saksbehandling. Tilsvarende vurderinger ellers som under spørsmål 1.

Svakheter:

Nærhet mellom utøvende myndighet og tilsyn bør vurderes. Eksempler på dette er barnehagemyndigheten og miljørettet helsevern som skal føres kontroll med egne tjenester. Ulike tjenester gir ulikt utfall i vedtak og tjenester som innbyggerne kan få. Tilsvarende vurderinger ellers som under spørsmål 1.

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

Styrker:

Nærhet til innbyggere og behov.

Lokal medvirkning, samspill mellom utvikling av tjenester og byutvikling. Innsikt i lokale forhold gir gode høringsinnspill i plan- og byggesaker, og mer presise høringsuttalelser i skjenkesaker.

Lokale arrangementer samler ulike aktører og styrker lokal tilhørighet og engasjement.

Svakheter:



Bydelene mangler myndighet og virkemidler for å gjennomføre utvikling helhetlig og med kraft. Bydelen er avhengig av en rekke aktører i kommunen sentralt. Ansvarsforhold, planer og strategier er vanskelig for bydelen å finne sin rolle i. Dette er i utgangspunktet heller ikke et område der bydelene tildeles ressurser til å følge opp.

Bydelene har varierende forutsetninger for å gi gode svar på høringer innenfor korte frister.

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

Styrker:

Nærhet og kjennskap til innbyggernes behov. Bydelene har med lokalkunnskap gode forutsetninger for å gjennomføre medvirkningsprosesser og skape engasjement.

Svakheter:

Forventninger og tildeling fra kommunen sentralt til bydelene er i stor grad knyttet opp til lovregulerte og rettighetsbestemte tjenester. Den øvrige befolkningens forventninger til bydelen går imidlertid langt ut over hva bydelene har fått et klart oppdrag på og ressurser til. Eksempler på dette er byutvikling, bolig, fritidsaktiviteter og kultur.

Det er en utfordring for bydelsadministrasjonen å svare opp lokalpolitiske forventninger innenfor disse områdene. Dels som følge av mangel på reelle virkemidler og dels som følge av det må gjøres strenge prioriteringer for å ivareta utøvende og lovpålagte kjernetjenester på en god måte.

Det er en utfordring at det for mange innbyggere er uklart hvor ansvaret for tjenester og avgjørelser ligger – f.eks. om de skal kontakte sine bydelspolitikere eller bystyrepolitikere. Drift av sykehjem er et eksempel på en tjeneste som er svært viktig for innbyggere, men hvor det kan være vanskelig å vite hvor ansvaret ligger.

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

Slik situasjonen er beskrevet ovenfor, ser vi det ikke som hensiktsmessig å liste opp enkeltoppgaver isolert. Det vesentlig er at det gjøres en god gjennomgang av oppgaver, ansvarsfordeling og forpliktende samhandling mellom bydeler og etater. Dette vil gi grunnlag for mer effektiv ressursbruk og sammenheng i Oslo kommunes oppgaveportefølje. Det er i en slik sammenheng også vesentlig at virkemidler og ressurser står i sammenheng med oppgavefordelingen. Eksempelvis vil det styrket bydelene som lokaldemokratisk arena om deler av tilskuddsforvaltningen og flere prosjektmidler ble overført fra etatene til bydelene.



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

*Vi viser til svar på spørsmål 5. Nedenfor følger enkelte eksempler der det vil være hensiktsmessig med en sterkere og styring og koordinering sentralt.*

### *Arbeidsgiverpolitikk*

I dag bruker bydeler og etater mye tid på å utarbeide policydokumenter, lage programmer for on-boarding av medarbeidere og ledere med mer. Det hadde vært mindre ressurskrevende, sikret likebehandling og god kvalitet om arbeidsgiverpolitikken var mer styrt fra sentralt hold. Dette gjelder også lønnspolitikken. Bydelene konkurrerer om arbeidskraft. Bydelene må etter beste evne og lokale samarbeidsinitiativ skaffe oversikt over lønnsutviklingen. Tillitsvalgte har i flere tilfeller et bedre datagrunnlag enn administrasjonen.

### *Digitalisering*

Bydelene har liten endringskapasitet på digitaliseringsområdet, som gir dårlige forutsetninger for å innfri byrådets forventninger.

Det er uklart skille mellom hva som styres lokalt og hvilke initiativer som styres sentralt. Forutsetningene for å drive frem digitalisering varierer sterkt mellom bydelene. Samlet sett er det vanskelig å holde oversikt over hvilke initiativ som styres sentralt, hvordan de oppstår, hvilke prioriteringer som gjøres og hvordan de er knyttet til behov hos tjenesteytende bydeler. Igjen dreier det seg ikke bare om spørsmål om overføring av ansvar fra bydelen, men hvordan det sentrale ansvaret utøves i samarbeid med bydelene.

## **7. På hvilke områder kunne samarbeidet mellom bydelene vært styrket?**

Tjenester med begrenset omfang og sårbare fagmiljøer og sårbare overganger for innbyggere som flytter mellom bydeler. Vi viser ellers til våre svar og eksempler under spørsmål 1.

Vennlig hilsen

Jørgen Bjelle Smit  
avdelingsdirektør



