

Byrådsavdeling for helse
Rådhuset
0037 OSLO

Rachel Elisabeth Myhr Williksen

Deres ref.:
23/5459 - 1

Vår ref. (saksnr.):
24/7897 - 6

Saksbehandler:
Solveig Dørum

Dato: 22.03.2024

Oversender vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - Bydel Stovner

Stovner bydelsutvalg har behandlet sak 15/24 i sitt møte 21.3.2024: Vedlagt følger saksframlegget som viser den lokalpolitiske prosessen i sin helhet. Selve vedtaket lyder:

Stovner bydelsutvalg er av den oppfatning at spørsmålene om oppgavefordeling mellom kommunen sentralt og bydelene er svært viktige. Det er derfor beklagelig at bydelene har fått så kort svarfrist i denne saken. Bedre tid hadde kunnet åpne for bedre lokalpolitiske prosesser og bedre begrunnede svar. Bydelene har en sentral rolle både i utforming og gjennomføring av den kommunale politikken i Oslo på viktige områder. Det er da viktig at mulige endringer i oppgavefordeling får grundig behandling før de eventuelt vedtas.

Innledning

Oslo kommune står overfor flere sammensatte og komplekse utfordringer, omtalt som seks 'samfunnsflokke' i *Forslag til planstrategi for Oslo kommune 2024-2027*. Disse utfordringene manifesterer seg i stor grad på Stovner. Samfunnsflokene kjennetegnes ved at de er gjenstridige, og at det kreves helhetlig innsats på tvers av sektorer for å finne gode løsninger. Måten Oslo kommune er organisert på gir derfor noen utfordringer, ettersom oppgavene som skal løses ofte går på tvers av organiseringen.

Dette betyr derimot ikke at endringer i oppgavefordelingen mellom kommunen sentralt og bydelene nødvendigvis vil løse samfunnsflokene. Bydel Stovner mener at det kan finnes svar på noen konkrete utfordringer i oppgavefordeling, men at håndteringen av samfunnsflokene først og fremst krever nye arbeidsmåter, nye former for samarbeid og felles løsninger på tvers av organisatoriske skillelinjer. Eksempelvis vil teknologisk utvikling og bruken av kunstig intelligens

(KI) kunne spille en sentral rolle i å gjøre Oslo kommune bedre, mer effektiv, likeverdig og tilgjengelig for innbyggere.

I Bydel Stovners hørings svar besvares de syv spørsmålene som byråden har bedt om innspill på. I svarene på spørsmålene løfter bydelsutvalget også noen utfordringer for muligheten til å tilby likeverdige tjenester til befolkningen, som ikke nødvendigvis kan løses med endringer i organisering alene. Bydelsutvalget vil påpeke at gode tjenester på bydelsnivå krever at finansiering følger oppgavene, inkludert midler til god implementering.

En helt sentral utfordring for vår bydel, er at sysselsettingsgraden er urovekkende lav i enkelte deler av bydelen. Det smitter over på andre utfordringer som lav inntekt med økt behov for økonomisk sosialhjelp og andre støtteordninger, trangboddhet, utenforskap m.m. Det er begrenset hva en bydel kan gjøre med dette, men noe gjør vi og vi bør kunne gjøre mer for at sysselsettingsgraden øker og dermed forebygge andre utfordringer. Her trenger bydelen flere virkemidler og godt samarbeid i partnerskapet med NAV-stat.

Spørsmål og svar

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?

Stovner en bydel med store og vedvarende levekårsutfordringer, og mange innbyggere har sammensatte utfordringer. Bydelens nærhet til innbyggerne og kjennskap til lokale forhold gjør at bydelen kan tilpasse tjenester og tilbud etter behov og kontekst. Det er mulig å gjøre raske tilpasninger dersom dette er nødvendig, noe bydelens håndtering av koronapandemien er et godt eksempel på. Det at vi hadde nærhet til innbyggerne gjorde at vi raskt kunne snu oss om og gi informasjon og tjenester til innbyggerne, var enormt viktig i den situasjonen vi opplevde under koronaen.

Bydel Stovner opplever at det er forskjeller i tjenestetilbudet mellom bydelene i dag, men ser ikke nødvendigvis dette som en svakhet ved dagens organisering. Ulike utfordringer krever ulike tilnærminger, og for at tjenestetilbudet skal bli likeverdig, må det kunne tilpasses innbyggerbehov i den enkelte bydel. Og det vil også kunne være slik at for at tjenestetilbudet skal være likeverdig, kan tiltakene som settes inn være forskjellige.

Dagens organisering av bydelene legger godt til rette for innovative løsninger og samhandling mellom ulike tjenester, slik at innbyggere med sammensatte utfordringer kan bli møtt på en helhetlig måte i ulike faser av livet. Dette kan bidra til å forebygge behovet for mer omfattende tjenester på et senere tidspunkt. Samtidig opplever bydelen at dagens organisering og ansvarsfordeling av grunnskole og videregående skole gir noen utfordringer med å sikre laget rundt barn og unge gjennom hele skoleløpet. Bydelen erfarer det som særlig utfordrende å sikre helhetlig oppfølging i sårbare overganger fra barnehage til skole, barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Vår erfaring er at samarbeidet mellom bydelen og skolene har blitt bedre, som f.eks. at bydelen har kunnet ansette ungdomsloser i skolene som et viktig forebyggende tiltak overfor sårbare barn og unge. Bydelens representasjon i skolenes driftsstyrer er viktig og må fortsette.

Bydelen mener at samarbeidet med etatene fungerer godt på flere områder i dag. Samtidig opplever bydelen en noe uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom etatene og bydelen i komplekse saker, der det er behov for spesialiserte tjenestetilbud. Dette gjelder spesielt tilbud til personer med samtidig rus og psykisk lidelse, samt komplekse former for demenssykdom. Bydelen erfarer at etatenes tilbud for disse gruppene ikke alltid samsvarer med bydelens behov. Fordi det er mangel på egnede kommunale tilbud, må bydelen ofte kjøpe kostbare plasser og tjenester fra eksterne leverandører. Bydelen mener at det må bygges opp likeverdige kommunale alternativ for å møte disse gruppens behov.

Bydel Stovner erfarer at det kan være konkurranse om ressurser mellom bydelene, spesielt der det er høye kompetansekrav, eksempelvis innen digitalisering. Videre kan noen fagmiljøer i bydelene bli små, særlig knyttet til spesialiserte funksjoner.

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

Som nevnt er det en styrke at bydelen har god kjennskap til lokale forhold og innbyggerbehov, også for myndighetsutøvelsen. Bydelen anser det som viktig å ha vedtaksmyndighet der bydelen er tjenesteproducent, ettersom det er bydelen som er nærmest innbygger. Dette gjør det mulig å se tildelingen av tjenester i sammenheng med andre tjenester og tilbud i bydelen, noe som er særlig viktig for innbyggere med sammensatte utfordringer. Videre anser bydelen det som uheldig dersom vedtak om tildeling av tjenester fattes av en annen aktør enn den som skal finansiere tjenesten.

Bydel Stovner opplever at det er ulike tolkninger av lovverk og praksis mellom bydelene. På noen områder kan det være hensiktsmessig å etablere standarder og retningslinjer for vedtak om tildeling av tjenester for å bidra til økt likebehandling. Samtidig bør ikke dette gå på bekostning av forvaltningsskjønn, og muligheten til å se tildeling av tjenester i sammenheng med bydelens øvrige tilbud og tjenester. Det at bydelen har rom for å utøve skjønn, kan gjøre at hjelp og bistand både kan skje raskere og bli bedre.

Deler av befolkningen på Stovner har utfordringer med systemforståelse og språk, noe som henger sammen med bydelens leveårsprofil. Innbyggers kjennskap til sine rettigheter og hvilke tjenester som finnes, er noe som kan virke inn på hvilke tjenester de ber om og får. Dette er en kompleks utfordring som kan påvirke bydelens mulighet til å gi likeverdige tjenester, og hvor bydelen ikke ser noen tydelig løsning i endret oppgavefordeling. Bydelen erfarer at det er viktig at tjenestene er oppsøkende og tilgjengelig der innbyggere oppholder seg. Eksempelvis har bydelen etablert et bydelstorg som er sentralt lokalisert på Stovner, hvor det gis informasjon og bistand på forskjellige språk.

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

Slik det beskrives i *Forslag til planstrategi for Oslo kommune 2024-2027* er prisforskjeller i boligmarkedet mellom bydeler en viktig driver for økt segregering og opphopning av leveårsutfordringer. Å skape en bærekraftig og mindre delt by er en kompleks problemstilling som krever tverrsektorielle løsninger, og hvor næringslivet er en viktig part.

Bydelen opplever å ha begrenset myndighet i rollen som samfunnsutvikler, særlig knyttet til plan- og byggeprosesser. De sentraliserte beslutningsprosessene i plan- og byggesaker kan være svært tidkrevende, og bydelen opplever at det ikke alltid er samsvar mellom lokale behov og beslutningene som tas sentralt. Det er en fordel at den spesialiserte kompetansen på dette området er samlet i større fagmiljøer på etatsnivå, men dagens organisering gir bydelene få muligheter til å påvirke den lokale utviklingen. Dette er en særlig utfordring for bydeler som Stovner, gitt kommunens strategiske prinsipp om byutvikling innenfra og ut. Bydel Stovner erfarer at det er utfordrende å få til større utviklingssamarbeid med næringslivet, gitt bydelens begrensede myndighet og virkemidler på området. Manglende utvikling i ytre by og på Stovner bidrar til å opprettholde opphopningen av levekårsutfordringer i noen områder.

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

De lokale politikerne har god kjennskap til lokale forhold, og stort engasjement for bydelen de bor i. Nærheten til innbyggere er viktig for å legge til rette for medvirkning og involvering i lokale beslutningsprosesser. Bydel Stovner har mange innbyggere med et stort engasjement for sitt lokalmiljø, og er klart større i folketall enn gjennomsnittet av norske kommuner. En viktig forutsetning for at en bydel skal fungere som en sterk lokalpolitisk arena er å ha nærhet til befolkningen.

Samtidig erfarer bydelen at det kan være utfordrende å nå ut til og involvere innbyggere med lavere samfunnstilknytning, noe som også henger sammen med levekårene på Stovner. Under halvparten av innbyggerne på Stovner stemte ved forrige kommunestyre- og fylkestingsvalg. Dette er en demokratisk utfordring uten noen åpenbar løsning i oppgavefordeling, men som kommunen som helhet bør adressere.

Deltakelse i lokalpolitikken i en bydel bør baseres på frivillighet. Det er en styrke at de som deltar i lokalpolitikken er i arbeid, går på skole, deltar i frivillig arbeid ellers i bydelen osv. Dette gir viktige impulser til det politiske arbeidet. Men særlig det å være bydelsutvalgsleder kan være utfordrende med mange ulike oppgaver som kan være vanskelig fullt ut å kombinere med arbeid. Bydel Stovner mener derfor at det må etableres ulike frikjøpsordninger på deltid for leder av bydelsutvalgene.

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

Det er fordeler og ulemper med alle endringer, og Bydel Stovner vil presisere at det er nødvendig med en grundig utredning av hvilke oppgaver som kunne blitt løst bedre dersom de lå på bydelsnivå.

I tråd med de beskrevne utfordringene som bydelen opplever i rollen som samfunnsutvikler, kan det være aktuelt at bydelene får tilført noe mer myndighet i plan- og byggeprosesser som krever lokalkunnskap. Videre bør bydelene involveres tidligere og gis større mulighet til å medvirke i plan, bygge- og byutviklingsprosesser. I dag fungerer bydelene i praksis som en høringsinstans relativt sent i prosessene, hvor det som regel gis korte høringsfrister.

Bydelen mener at det er aktuelt med en gjennomgang av organiseringen av grunnskolen, spesielt sett i lys av at oppvekstreformen gir kommunen et større ansvar for forebygging og tidlig innsats overfor barn og unge. Bydelen opplever som nevnt at dagens organisering og ansvarsfordeling gjør det utfordrende å sikre en helhetlig oppfølging av barn og unge gjennom skoleløpet, spesielt i sårbare overganger.

Bydel Stovner erfarer at det ville kunne være mer effektivt noen ganger at bydelen selv kunne utføre noen oppgaver som tilligger etater. Det gjelder særlig enkelt teknisk vedlikeholdsarbeid. Bydelen mener det bør vurderes om hver enkelt bydel kan tilføres budsjettmidler for å utføre enkelt vedlikeholdsarbeid i egenregi.

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

Også på dette punktet er det nødvendig med utredninger og vurderinger av fordeler og ulemper. Videre mener Bydel Stovner at forpliktende samarbeid mellom bydeler om enkelte spesialiserte oppgaver kan gi større gevinst enn en ren sentralisering. Dette gjelder særlig samarbeid mellom bydeler som ligger nær hverandre, og som har likende utfordringer. Det kan være aktuelt å utforske en «shared services»-modell på noen områder, som bydelene selv finansierer. Dette er særlig relevant for spesialiserte funksjoner med høye kompetansekrav, og der det er konkurranse om ressurser mellom bydelene. Som nevnt må dette utredes, men eksempler på slike oppgaver kan være juridisk kompetanse, informasjonssikkerhet, evakuerte- og pårørendesenter, koordinatører for fagsystemer og deler av digitaliseringsarbeidet.

Som tidligere beskrevet er det en utfordring for bydelene at etatenes tilbud og tjenester ikke alltid samsvarer med bydelenes behov, og at ansvars- og oppgavefordelingen kan oppleves uklart. Dette gjelder spesielt tilbud til innbyggere med rusutfordringer og psykiske lidelser, og kompleks demenssykdom. Bydelen mener at kommunen må bygge opp tilbud som dekker behovene til disse gruppene. I og med at dette er oppgaver som krever spesialisert kompetanse, mener bydelen at dette ansvaret kan ligge til etatene.

Bydelen mener at forvaltningen av akutte og midlertidig botilbud kan vurderes sentralisert. Dette er et område hvor alle bydelene opplever store kapasitets- og kvalitetsutfordringer i dag, og hvor en koordinert sentral tjeneste kunne vært en sterkere markedsaktør.

Støttekontaktordningen er også et område som kan vurderes sentralisert. I bydelen er dette et tilbud som omfatter relativt få, men på byomfattende nivå er det et stort apparat. Standardiserte tjenester med objektive kriterier, som f.eks. vedtak om TT-kort, kan vurderes sentralisert.

Bydelene bør ha tilsyn med de tjenestene de har ansvaret for. Så lenge drift av sykehjemmene er lagt på sentralt nivå, bør også tilsynsansvaret ligge der. Kontrollutvalget i Oslo kommune er et folkevalgt organ som allerede har et overordnet ansvar for tilsynet med alle sentrale etater i kommunen, også Sykehjemsetaten (SYE). Tilsynet med driften av de enkelte sykehjem bør derfor ligge der.

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

Bydelene samarbeider godt på mange områder i dag, særlig knyttet til læring og erfaringsutveksling. Som nevnt kan det være aktuelt å vurdere mer forpliktende samarbeid på noen områder, eksempelvis gjennom en «shared services»-modell for spesialiserte oppgaver som nevnt under 1. avsnitt under punkt 6.

Vennlig hilsen

Solveig Dørum
fagsjef politisk sekretariat

Vedlegg

Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - Bydel Stovner