

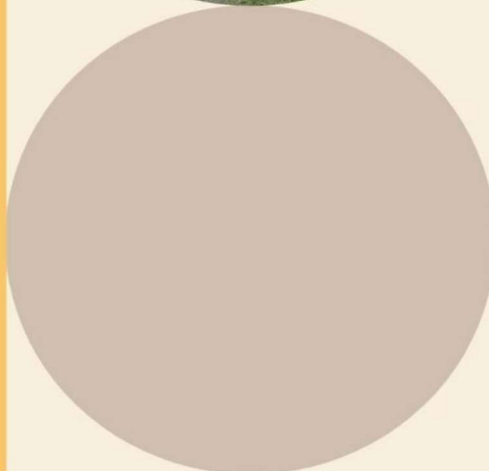


Oslo

Bydel Grorud

Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

Bydel Grorud mars 2024



Innhold

1.0 Innledning	3
2.0 Tjenesteproduksjon.....	4
2.1 Innbyggerbehov og tjenestetilbud	4
2.2 Omstillingsevne.....	4
2.3 Ansatte og nærmiljøet.	5
2.4 Generell og spesifikk fagkunnskap	5
3.0 Myndighetsutøvelse	7
3.1 Autonomi.....	7
3.2 Myndighet, ansvar og økonomi	7
3.3 Samfunnsutvikling, rolle og myndighet	8
4.0 Lokaldemokratisk arena.....	9
4.1 Nærhet til politikere	9
5.0 Dagens sentrale oppgaver – annen organisering.....	10
5.1 Myndighet og ansvar - skoler.....	10
6.0 Dagens bydelsoppgaver – annen organisering	11
6.1 Døgnovernatting/midlertidig bolig	11
6.2 Bosetting og integrering av flyktninger.....	11
6.3 Utbetaling av økonomisk hjelp	11
6.4 Krav om særskilt fagkunnskap til tjenesteutførelse.....	11
6.5 Transporttjeneste.....	11
6.6 Administrering av HC- leiligheter – ordningen avvikles.....	11
7.0 Styrket samarbeid mellom bydelene.....	13
7.1 Sektorvise tjenester – helse og omsorg	13
7.2 Samfunnsutvikling - plansaker.....	13
7.3 Regionsvis forpliktende samarbeid – ungdom og kriminalitet	13
7.4 Digitalisering av felles funksjoner og tjenester.....	13
7.5 Datagrunnlag for utvikling av tjenestene	13
7.6 Størrelse på bydeler - mulighetsstudie.....	13

1.0 Innledning

Byrådet i Oslo sendte 07.02.24 ut informasjon om at det er igangsatt arbeid med å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Målet med arbeidet er å forbedre tjenestetilbudet til innbyggerne, gjøre det mer effektivt, tilgjengelig og likeverdig.

Byrådet ønsker å se på byens administrative organisering for å sikre bærekraftige, demokratiske og kvalitetsrike tjenester til innbyggerne. Det er behov for å se nærmere på dagens ansvarfordeling mellom bystyret og bydelene.

Helt konkret vil byrådet:

- Vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen med mål om å forbedre og gjøre tjenester mer tilgjengelige til innbyggerne.
- Vurdere mulighetene for et sterkere samarbeid mellom bydelene for å gjøre tilbudet bedre og mer effektivt»

Som ledd i gjennomføringen av byrådets politikk, ønsker byrådet tett samarbeid og god dialog med bydelene. I den forbindelse er Bydel Grorud invitert til å bidra med innspill til arbeidet.

Prosess

Bydelsdirektøren har tatt en gjennomgang i bydelsdirektørens ledergruppe, som deretter har innhentet innspill fra sine tjenester.

I tillegg ble besvarelsen lagt frem for hovedverneombudet og hovedtillitsvalgte, samt at saken i sin helhet vil bli behandlet i arbeidsmiljøutvalget og medbestemmelsesutvalget.

Det understrekes at det ikke har vært rom for en grundig analyse, så dette er en foreløpig gjennomgang, og det er forventet en grundigere prosess fremover. De samme problemstillingene ble også lagt frem i møte med Byrådsavdelingen den 26.02.24, hvor også hovedverneombudet, hovedtillitsvalgt Fagforbundet og bydelsutvalgets leder var tilstedeværende.

2.0 Tjenesteproduksjon

Herunder er en oppsummering av de vurderingene som gjort med utgangspunkt i hvordan bydelens tjenesteproduksjon er organisert i dag.

2.1 Innbyggerbehov og tjenestetilbud

Styrker

Kartlegging av innbyggerbehov er avgjørende for å kunne tilby riktige tjenester. Lokalkunnskap om miljøet, boligforholdene og historikken utgjør en vesentlig del av dette bildet. Dagens organisering tilsier at hver enkelt tjeneste har tilgang til denne kunnskapen under kartleggingen.

Denne kunnskapen er etablert lokalt over tid, og derfor er innbyggernes behov godt forstått og kontinuerlig oppdatert. Erfaringsutveksling mellom tjenestene bidrar også til denne oppdateringen, og dette gjelder innenfor ulike områder som NAV, oppvekst, helse og omsorg. Bydelens ansatte besitter den beste kunnskapen om tilbudene og mulighetene, og kan se dette i sammenheng med innbyggernes differensierte og stadig varierende behov.

Svakheter

Sett i helhetsperspektiv for Oslo kommune, kan dagens organisering medføre en sårbarhet hvor tilbud og muligheter varierer avhengig av bosted innen byen.

Kartlegging av innbyggerbehov er i stor grad basert på skjønnsmessige vurderinger, og det kan være nyanser som oppfattes ulikt fra sted til sted. Forskjellig vurdering av viktigheten av lokal kunnskap og erfaringer kan påvirke kartleggingen av innbyggerbehov og tjenestetilbud.

2.2 Omstillingsevne

Styrker

Omstilling foregår på flere nivåer, og her fokuseres det spesielt på omstilling av tjenester til innbyggerne. En styrke ved dagens organisering er at tjenestene ikke er så store at de ikke kan tilpasse seg endrede behov blant innbyggerne. Enkelte tjenester har en kultur preget av etablerte vaner og prosedyrer, som gjør dem vant til å endre tjenester i tråd med innbyggernes skiftende behov.

Denne kulturen er innarbeidet over tid, og det tar tid å etablere i en ny organisering. Tjenestene er også godt kjent med hverandres tilbud, slik at innbyggeren kan henvises videre, da det per i dag tilrettelagt for samhandling på tvers.

Svakheter

En potensiell svakhet ved dagens organisering er at det eksisterer sterke interne fagmiljøer, noe som kan redusere evne til omstilling sammenlignet med annen type organisering.

Sterke fagmiljøer med ansvar for sin tjeneste, utfordres ikke av tilsvarende tjenester, da de er den «eneste» tjenesten, som avgjør egen kvalitet. Ved behov for en endring og omstilling av disse tjenestene, kan dette derfor ta lenger tid. Det kan også føre til at helhetsbilde for Oslo som en by forsvinner.

2.3 Ansatte og nærmiljøet

Styrker

En stor andel av våre ansatte bor og arbeider i bydelen, og de har arbeidet der over lengre tid. Det er vurdert som en styrke for tjenestene at de ansatte er stabile og har god kjennskap til lokalmiljøet. Det finnes mye skjult og nyttig kompetanse knyttet til relasjoner, erfaringer og historie. Det er en opplevelse av at engasjementet for nærmiljøet og utøvelse av tjenester henger sammen.

Ved en annen type organisering/sentralisering kan det hende at de ansatte blir spredt over et større geografisk område eller til andre steder i Oslo kommune.

Svakheter

En for stor andel av de ansatte fra nærmiljøet kan oppfattes som en svakhet, da deres forståelse kan bli for dominerende, og det blir ikke tillagt stor nok vekt på andre objektive kriterier.

2.4 Generell og spesifikk fagkunnskap

Styrker

Vi har svært dyktige fagfolk i våre tjenester, som innehar bred kunnskap og fungerer som generalister. Dette er en styrke ved dagens organisering, og kan være utfordrende å opprettholde dette i et større kollegium. Det er et skille mellom generell og særskilt kompetanse blant ansatte, og den generelle kompetansen som ansatte besitter dekker behovene til majoriteten av våre innbyggere.

Den nåværende organisering bidrar til å bevare denne generelle kompetansen, og sikrer effektiv utførelse av arbeidet med mål om å levere tjenester av høy kvalitet. Rekruttering av fagfolk til denne gruppen er enklere, da det er et stort felles fagmiljø som møter dem.

Svakheter

En svakhet ved dagens organisering er at det ikke for øyeblikket tilbys store fagmiljøer for de med spesifikk kompetanse. Per i dag er det rekruttert enkeltpersoner med en spesifikk kompetanse knyttet til et fåtall av innbyggere. Dette er en fagkompetanse som er avgjørende for å ivareta behovene til enkelte sårbare innbygges med spesifikke medisinske behov.

Mangelen på spesifikk kompetanse for disse spesielle behovene betyr at behovene ikke alltid blir dekket, spesielt siden behovene ofte er uforutsigbare. Det har vært erfart at ansatte med spesialkompetanse ofte forlater stillingene sine tidligere enn ønsket, da de søker mot større fagmiljøer.

3.0 Myndighetsutøvelse

Nedenfor er en oppsummering av vurderingene av styrker og svakheter basert på hvordan bydelens myndighetsutøvelse er organisert i dag.

Bydelene utøver myndighet etter delegerte fullmakter fra bystyret, og har på flere områder ansvar for å fatte vedtak om blant annet tildeling av tjenester.

3.1 Autonomi

Styrker

En styrke med dagens organisering er at bydelenes autonomi som myndighetsutøver er tilpasset bydelenes ulike demografi, sosioøkonomiske status og ulike utfordringer. Konseptet med likeverdige tjenester understreker at individuelle behov dekkes, ikke at alle skal få det samme.

Dagens organisering legger til rette for at kommune 3.0 kan praktiseres hvor skjønnsutøvelsen er forankret i den lokale bydelen. På lik linje med tjenesteutøvelsen, er den lokale kunnskapen til bydelen og de mulighetene det gir, nærhet til og kjennskapen om innbyggerne, tett dialog og lav grad av byråkrati, en styrke for innbyggerne.

Svakheter

Dagens organisering kan skape usikkerhet når det gjelder likebehandling av innbygger i Oslo kommune, da vurderingene og utmålingen av vedtakene kan variere og oppfattes ulikt når myndigheten og skjønnsutøvelsen ligger på lokalt nivå.

Større geografiske avstander kan føre til mindre kunnskap om lokale forhold og dermed mindre presise vedtak i enkelte tilfeller.

3.2 Myndighet, ansvar og økonomi

Styrker

I de tjenester hvor myndighet, ansvar og økonomi følger hverandre, er dette en styrke i dagens organisering. Bydelen har da et helhetlig ansvar for innbyggeren, og står ansvarlig for både vedtak og utførelse.

Dette legger til rette for dialog og samhandling på tvers, og tjenestene og vedtakene er tilpasset innbyggernes behov og kan justeres raskt.

Svakheter

Det kan også være en svakhet at prinsippet om at myndighet, ansvar og økonomi følger hverandre, ikke gir muligheter for stordriftsfordeler.

En stor virksomhet som er samlet under en felles ledelse kan gi gevinster knyttet til fag, drift og økonomi.

3.3 Samfunnsutvikling, rolle og myndighet

Styrker

Dagens organisering av Groruddalssatsingen med lokal myndighet er en styrke for nærmiljøet og den lokale samfunnsutviklingen.

En sentral organisering kan føre til større konkurranse om ressurser, noe som kan gjøre det vanskeligere å drive god lokal samfunnsutvikling og nærmiljøtiltak.

Den korte avstanden til innbyggerne i dag gjør det enklere å ha dialog, i kontrast til når det er stor avstand til beslutningstakere sentralt.

Svakheter

Programorganiseringen av områdesatsinger kan by på utfordringer. Prosjektmidler må søkes på årlig basis, noe som kan være lite smidig når gode prosjektforslag kommer opp i løpet av året.

En omlegging der de aktuelle bydelene får tildelt disse midlene direkte gjennom bydelsbudsjettene, kunne gjort prosjektutviklingen mindre byråkratisk og mer forutsigbar samt tilpasningsdyktig.

Når det gjelder byutvikling, har bydelene begrenset mulighet til å ta en aktiv rolle som samfunnsutvikler. Dette skyldes at ressurser og fagmiljøer rettes mot drift av tjenester og individuelle tilbud til innbyggerne. Ressurser til frivillighet og behandling av plansaker er de virkemidlene bydelen i utgangspunktet har.

Dagens ordinære organisering gir ikke rom for effektivt og målrettet samarbeid mellom bydelene og aktuelle etater.

4.0 Lokaldemokratisk arena

4.1 Nærhet til politikere

Styrker

Dagens organisering med lokale bydelsutvalg bidrar til å styrke lokaldemokratiet. Samtidig viser statistikk over valgdeltakelse at denne deltakelsen med fordel kan styrkes.

Et lokaldemokrati med større påvirkning i sitt nærmiljø kan være en kilde til større politisk engasjement i befolkningen.

Befolkningen deltar i dag i åpen halvtime i råd og utvalg, noe som fungerer godt. Men også her ser vi at deltakelsen er størst i saker som bydelene har råderett over.

Svakheter

Per i dag har bydelsutvalgene noe beslutningsmyndighet, for eksempel knyttet til bydelens budsjett.

Svært mange beslutninger som berører bydelens nærmiljø avgjøres imidlertid andre steder enn i bydelen som i etatene, med bydelen som høringsinstans. Dette inkluderer plansaker, beboerparkering og andre saker som direkte påvirker bydelen.

Mye besluttet med andre ord over hodet på bydelspolitikere av etatene.

5.0 Dagens sentrale oppgaver – annen organisering

5.1 Myndighet og ansvar - skoler

Dagens utfordringer er innen oppvekstfeltet er komplekse og sammensatte, og krever helhetlige løsninger. Det er behov for at skoler, barnehager, barnevern, helsetjenester for barn og unge jobber koordinert og sømløst. Tjenestene må i større grad kunne tilpasse seg de utfordringer som identifiseres, slik at barn og unge i Oslo skal få bedre helse, trivsel og læring.

Det er i de levekårsutsatte bydelene at dette behovet for samhandling er størst. Dagens organisering, hvor ansvar og myndighet for grunnskolene ikke ligger til bydelen, oppleves i mange tilfeller som et strukturelt hinder for å utjevne for sosiale forskjeller.

Bydelen er positiv til å vurdere en annen type organisering av grunnskolen, og er positive til å overta myndighet og ansvar for disse i en periode for å prøve ut nye løsninger.

6.0 Dagens bydelsoppgaver – annen organisering

6.1 Døgnovernatting/midlertidig bolig

Døgnovernatting/midlertidig bolig er et kostnads- og ressurskrevende arbeid. Det kan være en fordel å sentralisere dette ansvarsområdet under en aktør og se på kommunen som en helhet, ettersom ulike bydeler kan ha varierende tilnærminger, konkurranseforhold og prissetting.

Det er blitt vurdert at det kan være hensiktsmessig med en stor sentral aktør som samlet ser på dette.

6.2 Bosetting og integrering av flyktninger

Det kan være en fordel at administrering av særlig bosettingen sentraliseres. I dag har bydelens NAV-kontor et mindre miljø for dette. Videre vil det være lettere å implementere aktiviteter som en del av introduksjonsprogrammet dersom dette kan gjøres regionvis, eller alternativt sentraliseres.

6.3 Utbetaling av økonomisk hjelp

Det er en mulighet å sentralisere utbetalingsdelen, under forutsetning at kartleggingen blir gjort lokalt. Dette vil legge grunnlaget for vurderingene i økonomiske vedtak.

En slik tilnærming vil kunne styrke kvaliteten på kartleggingene, og de skjønsmessige vurderingene vil dermed kunne baseres på gode kartlegginger utført av veiledere på lokalkontorene.

6.4 Krav om særskilt fagkunnskap til tjenesteutførelse

Det er vurdert at det er et behov for byomfattende tjenester for områder som krever særskilt fagkunnskap. Her kan nevnes eksempelvis responscenter for velferdsteknologi og pediatri i hjemmetjenesten.

Det samme gjelder for kompleks palliasjon og tilrettelegging for hjemmedød. For å sikre et ressurseffektivt og ikke for sårbart tilbud til denne målgruppen, kan dette være byomfattende, og tjenester kan allokere der hvor behovet til enhver tid er.

6.5 Transporttjeneste

Transporttjeneste dagsenter kan sentraliseres, da det er lite effektivt at hver bydel skal forhandle egne avtaler.

6.6 Administrering av HC- leiligheter – ordningen avvikles

I dag fatter bydelen vedtak, og en sentral instans henviser innbyggere til de bydelene som har HC-leiligheter. Disse innbyggerne har ofte sammensatte behov, inkludert rusutfordringer og mange med store utfordringer knyttet til manglende boevne. Den nåværende ordningen skaper betydelige ulikheter mellom bydelene. I tillegg fører det til økonomiske og lokalmiljømessige utfordringer i bydelene med HC-leiligheter.

Ettersom det er universell utforming på leiligheter og HC-leilighetene har derfor utspilt sin rolle.

7.0 Styrket samarbeid mellom bydelene

7.1 Sektorvise tjenester – helse og omsorg

Bydel Grorud har god erfaring med ambulerende rehabiliteringsteam som vi deler med Bydel Alna. For å sikre god kvalitet og ressurseffektivitet, samt redusere sårbarhet, burde bydelene i større grad samorganisere enkelte tjenester på sektorbasis.

Dette vil også kunne styrke rekruttering og bygge gode kvalitative fagmiljøer. Her kan nevnes eksempelvis gruppetilbud innen rehabilitering, tilbud ved Frisklivssentralen, eventuelle tilbud innenfor migrasjonsfeltet og rask psykisk helsehjelp.

7.2 Samfunnsutvikling - plansaker

For å styrke bydelen som lokalsamfunnsutvikler, bør ressurser og kompetanse overføres fra fagetatene til bydelene. Dette vil tillate bydelen sitte mer i førersetet i plansaker for sitt område.

Uansett er det behov for at bydelene involveres mer i plansaker, næringsutvikling og lignende, og ikke kun fungere som en høringsinstans i disse sakene.

7.3 Regionsvis forpliktende samarbeid – ungdom og kriminalitet

Det foreslås at geografisk nærliggende bydeler bør inngå i et enda mer forpliktende avtalefestet samarbeid, med felles mål og definerte gevinster. Dette skal bidra til å sikre en tidlig identifikasjon og koordinert oppfølging av målgruppen på tvers av bydelene.

7.4 Digitalisering av felles funksjoner og tjenester

Bydelene har et kontinuerlig behov for tjenesteutvikling, herunder digitalisering av funksjoner og tjenester. Det samme gjelder for kommunikasjonsplattformer og kommunikasjon med innbyggerne. Her har etater som UKE og Origo svært stor innflytelse, og kan i mange tilfeller overstyre bydelens ønsker og behov.

Det er derfor ønskelig at bydelene får større påvirkning på utviklingsarbeid og digitalisering, for eksempel i prosjektorganisering, med en større mulighet til å påvirke og sitte i førersetet.

7.5 Datagrunnlag for utvikling av tjenestene

Bydelenes utvikling er knyttet nært opp mot et godt datagrunnlag for status for tilbud og tjenester. Dette skaper grunnlag for hva bydelen skal satse på, retning og forbedring av tjenester. Per i dag er datagrunnlaget fragmentert, og må hentes fra ulike kilder.

Det er derfor ønskelig at nettsiden «Bydelsfakta» utvides med data fra flere kilder enn i dag. Dette inkluderer for eksempel helse, oppvekst og innbyggerundersøkelser.

7.6 Størrelse på bydeler - mulighetsstudie

Det foreslås gjennomføre en mulighetsstudie for å utforske om det er grunnlag for å vurdere størrelse på bydelene.

